

论环境影响评价与排污许可制度衔接

董瑶瑶 毛维群 何雪芹
浙江仁欣环科院有限责任公司
DOI:10.12238/eep.v7i4.2038

[摘要] 在中国,环境影响评价与排污许可是两种污染控制的主要手段。环境影响评价制度是在一个规划和建设项目的执行过程中,对其造成的环境影响进行分析、预测和评价,并采取相应的措施,以防止或减少不利的环境影响,并对其进行追踪和监控的一种方法和制度。排污许可制度是政府部门对污染源或经营单位的建设申请,对其排污活动依法进行审批的制度,政府批准的行政许可文件是排污许可证。

[关键词] 环境影响; 排污许可; 评价分析; 措施研究

中图分类号: TK227.6 文献标识码: A

On the connection between environmental impact assessment and pollutant discharge permit system

Yaoyao Dong Weiqun Mao Xueqin He
Zhejiang Renxin Academy of Environmental Sciences Co., LTD

[Abstract] In China, environmental impact assessment and discharge permit are two main means of pollution control. Environmental impact assessment system is a method and system to analyze, predict and evaluate the environmental impact of a planning and construction project in the implementation process of its analysis, prediction and evaluation, and take corresponding measures to prevent or reduce adverse environmental impact, and to track and monitor them. The pollutant discharge permit system is a system in which government departments apply for the construction of pollution sources or business units, and examine and approve their pollutant discharge activities according to law. The administrative license document approved by the government is the pollutant discharge permit.

[Key words] environmental impact; pollutant discharge permit; evaluation and analysis; measure research

国务院提出改革基本环境管理制度,建立覆盖所有固定污染源的企业排污许可制度,研究环境影响评价与排污许可制度的衔接是一项重要任务。在此基础上,结合国家有关部门的实际情况,提出完善的建议。在分析现阶段两种制度关系存在问题的基础上,明确环境影响评价制度和排污许可制度改革的总体思路,深化环境保护改革的影响评估制度。从规划环评和建设项目环境影响评价的角度,提出衔接的重点,要积极推进排污许可制度的落实;建议通过修改相关法律,统一技术标准体系,建立共同管理机制,使排污许可制度真正成为污染源环境管理的制度。

1 环境影响评价与排污许可制度衔接中存在的问题

1.1 关注度不高

在污染源控制过程中,环境影响评价与排污许可制度有许多不同之处。环境影响评估通常在实施之前进行,为了从源头上防止污染,对于不达标或环境影响严重的项目,虽然不会出具环境影响评价报告,但会在第一时间整改,所以最终会达到环评的要求。排污许可制度注重事中、事后监控,明确规定污染物排放

标准,是排污企业依法合规、接受社会监督的重要依据。目前,虽然环境影响评价与排污许可制度密切相关,但有关部门对两者的结合还不够重视,比如现场监督管理主要借助环境影响评价报告内容,未能结合现场实际建设情况强化排污许可的规范化管理,对排污许可不够重视,这就出现两个管理手段之间联系不紧密的现象,两个手段尚不能充分发挥作用。

1.2 缺乏技术支持

环境影响评价和排污许可制度需要计算具体评价项目和企业的排污强度,但环境影响评价和排污许可制度的计算方法有所区别。国家环保部发布的《排污许可证申请与核发技术规范》明确规定了各行业的排污许可量的计算方法,但由于环境影响评价更注重事前管理,更注重企业排放哪些污染物,各类污染物排放对环境的影响;排污许可制度偏向于监督管理企业排放污染物的达标性和是否超标问题。这说明两个手段的侧重点不同,且排污许可行业规范仍在持续更新,不断发现问题纠正问题,完善排污许可证申请与核发技术规范。

1.3 缺乏连接机制

环评和排污许可制度的联动管理还存在很多问题,为了将环评制度与排污许可发放有效衔接,需要建立联动机制,这就要求建立完善的排污标准和排污措施管理制度。然而,环境保护部门与行政监督部门在环境立法中存在冲突和矛盾,导致多方监管的局面,使得环评和排污许可管理制度难以同时与环境管理部门有效衔接。环境管理部门分工问题对环境影响评价与排污许可制度衔接机制有一定影响,导致环评与排污许可制度的隔阂。

2 环境影响评价和排污制度的总体思路和关键环节

积极推动环评法规的实施,了解环评项目的有效衔接。一是加强环评规划的实施和管理。持续强调“三线一单”(生态保护红线、环境质量底线、资源利用上限、生态环境准入清单)成果的重要性,控制规模,调整结构,促进发展,为受限项目提供更好的环境。其次,环评项目必须有管理层监督。根据改善环境质量的目的,在空间发展规划中列出生态空间清单,产业发展政策的实现是产业和技术环境指数。三是严格环评违规问责,将规划环评纳入地方政府及其相关部门的保护监管,依法严肃追究当事人及相关部门的责任。四是加强环评项目与排污制度的衔接。根据法律规定,环评与排污许可文件审批具有刚性约束力,纳入规划并符合环境影响评价要求的建设,环境影响评价文件更具有可批性。

2.1 按照污染治理原则和相应的管理制度要求

按照污染治理原则和相应的管理制度要求,遵守环境影响评价制度和排污许可证审批管理制度。环境影响评估的范围涵盖环境空气、地表水、地下水、声环境、土壤等各种环境因素,以及基础污染物和特殊污染物,还包括项目背景、编制依据、执行标准、工程分析、环境现状、环境影响预测、环境风险评价、环境保护措施、环境经济损益分析、环境管理和环境监测等。为了连接各种环境管理系统,评估污染和管理原则的完整性,建议实施包括气和水等环境因素、标准、监测、环境管理等在内的综合许可。排污许可证信息的支撑材料是环境影响评价文件,执法和监督管理的依据是排污许可证。

2.2 在环境影响排污许可过程中注意评价与排污相结合的污染管理原则

目前,将污染排放量估算与管理许可挂钩是各地区的普遍做法,有的地区把环境影响评价作为发证的主要依据,把环评的“三同时”要求作为事后的依据,有的地区把环境影响评价和“三同时”制度作为初步的制度。项目取得排污许可证后,排污许可证是进入环境影响评价和“三同时”制度的关口。因此,建议新建项目按规定进行环评审批和备案,项目建成后在污染物排放之前,必须根据实际建设情况申领排污许可证,强调企业的环保责任并落实到位。在试生产期间,完成建设项目竣工验收,出具竣工验收意见完成验收报告。在后续生产过程中,如存在不属于重大变动的轻微变动,可纳入排污许可证变更管理,无需办理环境影响评价审批和备案手续,实现环评程序与排污许可管理制度的无缝衔接。

3 环境影响评价与排污许可制度相衔接的措施

3.1 名录的衔接

不管是环境影响评价文件类型的判定,还是排污许可管理类型的判定,都是以“行业”分类为纵线,以“产污工艺”为副线。所不同的是,环境影响评价的分类以“建设项目”的行业类型与产污工艺为划分依据,而排污许可的分类管理以“排污单位”的行业类型与产污量大小为划分依据,甚至有较多行业纯粹以是否有通用工序进行判断。所带来的后果是,往往环境影响较大的建设项目,所在企业的排污许可类型可能是登记类别或简化管理类别。就比如为了更好地促进二者的融合,最关键是将二者的技术标准进行有效统一。加速技术标准的整合,是实现环评与排污许可相结合的重要手段。在具体的工作中,可以做如下工作:一是修订环评相关标准,并与有关的排污许可规定进行适当的衔接,保证环评相关标准和排污许可规定的高度一致;二是制订工业企业排放总量计算和排放总量控制的统一技术标准,确保排放总量控制的一致性;其三,可以制作排放清单和污染控制技术清单,构建独特的污染控制系统技术体系,为环境评价和污染排放的有效结合奠定坚实基础。另外,一个企业实施了多个可以豁免环评的项目,而排污许可类别可能从最初的登记类提升到需要申领简化证。环评及排污许可名录应互相靠拢,以排污单位作为判定对象,在以行业分类为大原则的前提下,重点关注污染工序和环境影响程度,以此进行类别划分。

3.2 表现形式上的衔接

总体上环评和排污许可在表现逻辑上基本上都遵循着“产品-原辅材料-产污设备-产污节点-污染物-治理设施-排放口”这条主线展开,但是由于环评基于更具可编辑性的办公软件进行编写,可读性和展示性更佳,而排污许可基于固定的平台表格输入,编辑性较差,可读性也较差,大大影响了其实用性。多年来环境监管人员早已熟悉环评的展示表单,实际情况也表明排污许可载入的内容不直观、可读性不强。建议排污许可应借鉴环评更为成熟的表现形式和有关表单。

另一方面,要实现环境影响评价与排污许可制度的有效衔接,必须首先完善环境影响评价,然后完善环境质量控制,做好环境保护工作,并尽可能设计出相对完善的评价体系。此外,还需要加强设计过程中的影响评估力度,以确保设计评估的相关工作在环境影响评估过程中能够简化和有效,从而为后期的整合铺平道路,以符合高水平环境影响评估质量的发展。

3.3 排污总量的衔接

环评总量和排污许可量的核算方式存在差异,其中包括核酸浓度取值、纳管量和外排环境量等;核算范围存在差异,排污许可只核算主要排放口。

如何将环评与排污许可制有机地融合,是目前我国环保体制改革中亟待解决的问题。在有关的实施方案中,已经清楚地表明,以环境管理改革为基础,对固定污染源从预防到排放的整个流程展开有效的监管,这是将环评和排污许可有机地融合在一起的一项重要措施。在填报排污许可证时,应首先考虑到污染的

排放量,并将其与环保评估联系起来。建设项目必须按照环境影响评价的结果和内容对有关污染源的排放进行控制,并按照环境影响评价的结果结合实际情况发放排污许可证审批文件,将环评要求的污染物排放标准结合国家规定的最新执行标准作为污染物排放标准。目前,通过上述方法将环境影响评价与排污许可制度进行衔接的重要措施之一。随着时间的推移,未来会有更多的融合方式,希望可以在未来发挥更大的作用。

3.4 信息互联上的衔接

环评报告和排污许可证内容均较多,环评报告在履行一系列程序后获得批复,排污许可证填报内容上不能抓取或导入与环评中相同内容,需要花费大量时间和精力逐一填报,若能在表单形式、结构安排上趋向统一,则可以给信息互联打下基础,真正做到衔接无缝,减轻企业负担。

环境影响评价和排污许可制度如果是为了更好的控制污染物,在整合的过程中要注意两者良好衔接,同时更要注意控制工作的主要内容,就是详细记录一些汇总表和文件。此外,新建、改扩建项目环境影响评价手续办结后,需提醒建设单位跟进后续排污许可申请等相关环保手续,以确保建设单位按照相关申报程序在规定时间内进行。项目建成后,正式投产前需要取得排污许可证,才能进行相应的排污工作,有利于项目环评的管控。另一方面,正是由于有关部门对这两项制度的衔接重视不够,相关技术专家强烈呼吁国家政府部门更加重视环境影响评价制度和排污许可制度。完善环境影响评价和排污许可证发放制度,如何进一步提高两项制度的重要性,促进两者的有效衔接,可以从以下几个方面着手,其一,在污染物排放控制过程中,了解环境影响评价报告,并将其作为排污许可制度的重要参考依据;其二,认识到环境保护的重要性,将排污许可证的核算基础作为环境影响评价和预测的关键数据,实现两者之间有效的横向联系。

2024年4月8日,生态环境部修订发布《排污许可管理办法》,

是持续深化排污许可制度改革的重要基础性文件,是对《排污许可管理条例》的深化、细化和实化,对于规范排污许可证申请的审批工作程序、全面落实排污许可“一证式”管理、强化排污单位主体责任,具有十分重要的意义。为环境影响评价与排污许可制度的衔接奠定坚实基础。

4 结语

总而言之,尽管环境影响评价制度和排污许可制度在环境保护管理制度中的定位仍在各种问题,在实务部门和学术界却存在不同的意见和争议。然而,在生态文明体制改革趋势的背景下,以排污许可制度为重点简化环评制度的趋势是不可阻挡的,是国家政策发展的趋势,符合生态文明建设的要求,有力地推动中国现行环保体制的发展,也有利于环境保护,也符合新时代背景下生态文明体制改革的发展理念。

[参考文献]

- [1]赵瑰施.浅析环评与排污许可相互衔接和促进[J].皮革制作与环保科技,2024,5(05):151-152+158.
- [2]骆晓锋,陈遂,王文英,等.环境影响评价制度与排污许可制衔接研究[J].黑龙江环境通报,2024,37(02):69-71.
- [3]陈洲洋.固定污染源排污许可制度与环境影响评价制度的衔接融合分析[J].皮革制作与环保科技,2023,4(22):148-150.
- [4]张鹏.基于排污许可制的环境影响评价工作要点分析[J].皮革制作与环保科技,2023,4(19):154-156.
- [5]王子良.环境影响评价和排污许可制度衔接应用的思考[J].皮革制作与环保科技,2023,4(16):40-41+56.
- [6]韩聪.环境影响评价与排污许可衔接技术路径探析[J].皮革制作与环保科技,2023,4(15):148-150+162.

作者简介:

董璐璐(1990--),女,汉族,浙江省东阳市人,本科,工程师,研究方向:环境科学。