

关于环评与排污许可联动工作实施的探索

刘保平¹ 徐殿木²

1 安徽省环境工程评估中心 2 安徽省环协环境规划设计研究院有限公司

DOI:10.12238/eep.v6i1.1719

[摘要] 笔者工作于项目环评报告审查、审批工作一线多年,近期参与了很多项目环评与排污许可联动工作的实施,结合近3年的环评与排污许可联动工作实施经验,对环评与排污许可联动工作实施作了些探索,供参与环评与排污许可联动工作实施的相关工作人员参考,以期进一步开展好环评与排污许可联动工作。

[关键词] 环评; 排污许可; 联动工作; 审批; 工作经验; 存在问题; 工作建议

中图分类号: TK227.6 **文献标识码:** A

Exploration on the Implementation of the Linkage Work of EIA and Pollutant Discharge Permit

Baoping Liu¹ Dianmu Xu²

1 Anhui Environmental Engineering Evaluation Center

2 Anhui Ring of Environmental Planning and Design Research Institute Co., Ltd

[Abstract] The author has been working in the project EIA report review and approval for many years in the front line, and recently participated in a lot of project EIA and pollutant discharge permit linkage work implementation, combining nearly three years of EIA certification and pollutant discharge permit linkage work implementation experience, made some explorations on the EIA and pollutant discharge permit linkage work implementation, for the reference of relevant staff involved in the implementation of the linkage work of EIA and pollution discharge permit, so as to further carry out the linkage work between EIA and pollution discharge permit.

[Key words] environmental impact assessment (EIA); pollutant discharge permit; linkage work; examine and approve; work experience; existing problems; work suggestions

目前,全国各地生态环境审批部门在进行环评报告审查、审批时,均对项目实施之后的排污许可证申领工作加以关注,并开展了环评与排污许可联动工作,从而实施“两证合一”的审批方式:让企业报送环评报告时,同时获得排污许可证;明确了环评报告应为排污许可实施提供主要依据,力求环评审查、审批时尽早介入项目排污许可工作,为企业的建设、投产运营等提供法律法规、技术方法支持。但是,事与愿违,环评与排污许可联动工作开展时,并不能得到所有各级生态环境审批部门工作人员和企业安环部门工作人员的理解、支持,有的甚至是敷衍、抵触,实施存在一定的难度,联动工作实施成效在一些项目实施过程中并不明显,究其原因何在,笔者针对于此作了些探索。

1 环评与排污许可联动工作简介

1.1 环评与排污许可联动工作概念

环评与排污许可联动工作系指企业在开展项目环评报告编制过程中,结合项目建成投产之后排污许可管控要求开展环评报告编制,确保环评报告中的编制内容满足项目排污许可实施管控要求,并将排污许可证填报资料以附件形式附于环评报告中,同时开展环评报告报批和排污许可证申报工作;而生态环境审批部门则同时受理企业项目环评报告报批和排污许可证申报,并在作出环评报告审批的同时为企业发放排污许可证的工作过程。

环评与排污许可联动工作实施的本质是在环评报告中以附件方式提供企业排污许可证填报时所需的相关主要的表格和图件,按“一套材料、一窗受理、同步审批、一次办结”原则开展审批,将环评审批与排污许可证发放两项行政许可事项一次完成。

1.2 环评与排污许可联动工作实施依据

2016年11月10日,国务院印发《控制污染物排放许可制实施方案(国办发[2016]81号)》,提出了排污许可制实施总体要求、方法和目标任务等,其中明确了需要进行“(五)有机衔接环境影响评价制度”。2016年12月,生态环境部按国办81号文要求,上线了“全国排污许可证管理信息平台”系统,并开展了管理信息平台的测试和应用培训,于2017年7月正式对需领证企业开展排污许可证发放工作。

2019年12月22~24日,生态环境部召开了《全国环境影响评价与排污许可工作会》,会上原生态环境部李干杰部长提出了“六位一体”的生态环境管理体系结构,首次提出了项目环评是企业实施项目建设、运营的“通行证”,而排污许可证是企业后期项目运营的“身份证”,健全以“环评制度”为主体的源头预防体系,构建以“排污许可制”为核心的固定污染源监管制度体系,明确了环评应为排污许可实施提供主要依据,是排污许可工作实施的起点和基点。

2020年,生态环境部根据国务院的《控制污染物排放许可制实施方案(国办发[2016]81号)》要求,落实了全国固定污染源排污许可证覆盖工作,目前全国排污许可证管理信息平台上申领了重点管理、简化管理排污许可证的企业约为36万家,纳入登记管理的企业约为300万家,合计全覆盖的企业总数达336万家。

2021年,全国各省市又接着开展了环评与排污许可联动工作,出台了相关的工作通知和工作方案等,如安徽省生态环境厅出台了《关于统筹做好固定污染源排污许可日常监管工作的通知》,通知中规定了需要领证的企业可结合相应行业排污许可证申请与核发技术规范,在环评文件中一并明确“建设项目环境影响评价与排污许可联动内容”;而早在2020年9月合肥市生态环境局在中国(安徽)自由贸易试验区合肥片区开始了“两证合一”的先行先试,并在先行先试的基础上总结经验出台了《中国(安徽)自由贸易试验区合肥片区高新区块环境影响评价与排污许可深度衔接“两证合一”改革实施方案(试行)》,用于指导全市的环评与排污许可联动工作。

2022年4月1日,生态环境部印发了《“十四五”环境影响评价与排污许可工作实施方案》,方案中明确了“坚持制度衔接、形成合力,构建生态环境分区管控、规划环评、项目环评、排污许可有效联动体系,强化与执法、督察等制度的相互支撑。”进一步强调了环评与排污许可联动要求。2022年6月15日,生态环境部印发了《排污许可提质增效工作方案(2022-2024年)》,方案中要求排污许可实施过程中需落实“源头把控、过程管理、事后监管”的全闭环管理模式,发挥“一证式”管理效果,从而进一步明确环评与排污许可联动的必要性。

2 环评与排污许可联动工作经验与存在问题

2.1 环评与排污许可联动工作经验

目前,生态环境审批部门和企业在开展环评与排污许可联

动工作时,获得了不少工作经验,主要的工作经验有:

(1)环评与排污许可联动提高了环评审批及排污许可发证质量和效率。实施环评与排污许可联动工作,不但可以让企业在开展环评工作时就了解、学习和掌握与本企业相关的排污许可管控要求,而且因需根据环评开展排污许可证申领,一则提高了环评编制和审批质量,二则环评编制和审批时所提环保管控要求与排污许可管控可确保相一致,三则让企业可根据环评文件,尽早地结合排污许可管控要求,针对性地落实项目的建设、运营期环保措施;最终,不但强化了企业的环保管理工作质量,而且确保了企业的环保管理可行有效、合法和合规。因此,环评与排污许可联动,可以互相促进环评与排污许可工作开展,大大地提高了环评审批及排污许可发证的质量和效率,可以更加方便、有效和可行地让企业开展项目后期的建设和运营。

(2)环评与排污许可联动让企业可尽快开展生产调试。实施环评与排污许可联动工作,让企业在环评审批阶段就获得了排污许可证,从而让企业提前进入了“持证排污”阶段,从而让企业在项目建设完成后,可以直接进行生产调试,不必再开展排污许可证申领,等待领证之后再开展生产调试,提高了企业环保工作开呢和生产运营效率;从而亦不必担心无证排污受到生态环境部门处罚,便于企业合法合规地开展项目运营。

(3)推行环评和排污许可“双向审查”。对环评文件,根据项目适用的排污许可证申请与核发技术规范对其开展技术审查,重点是关注主要生产及设备功能及其参数、污染因子种类和排放标准、污染防治措施可行性、环境管理和自行监测方案等,从而要求环评报告按排污许可落实要求开展编制;对以附件方式提供的排污许可填报联动内容,结合环评,重点关注联动内容中的污染物排放口数量、位置以及各个排放口的污染物种类、排放方式、排放去向、许可排放浓度和年许可排放量以及自行监测计划等,从而要求排污许可落实环评管控要求。

(4)实行环评和排污许可“联合审批”。针对在环评报告中以附件方式提供企业排污许可证填报的相关表格和图件等主要内容的建设项目开展联合审批,推行环评和排污许可“双向审查”,将环评审批与排污许可证发放两项行政许可事项一次审批,提高审批效率,加快了“两证”审批速度,确保企业少跑腿、多办事,从而构建办事极简、服务极优的行政审批新模式,实现了需领排污许可证的企业应发尽发。

(5)属于排污许可登记管理项目实施“登记全联动”。针对于属于排污许可登记管理的建设项目,在环评审批阶段,指导企业在环评审批之前完成排污许可登记表填报,让企业获得排污许可登记回执,如此,不但满足了排污许可全覆盖的要求,而且有效地避免了企业出现无证排污状况的存在,确保了企业的建设项目纳入了排污许可管控,落实了应登尽登,确保了排污许可的工作开展的严肃性和合法合规性。

2. 2环评与排污许可联动存在问题

目前,生态环境审批部门和企业在开展环评与排污许可联动工作时,因企业项目建设内容千差万别,企业所在地的环境现状和管理要求亦不尽相同,其存在的主要问题有:

(1)环评与排污许可分类管理名录不同,两者不能完全有效衔接。项目环评审批分类管理依据的是《建设项目环境影响评价分类管理名录(2021年版)》,而项目排污许可分类管理依据的是《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》,两者不能完全有效衔接,如存在不少编制环评报告书、报告表的项目却是排污许可的登记管理项,亦存在不少环评为登记表、豁免的项目却是排污许可的重点、简化管理项;再者,存在大量的编制环评报告书的项目却是排污许可的简化管理项,编制环评报告表的项目却是排污许可的重点管理项。

(2)环评与排污许可审批部门层级不一致,无法及时开展排污联动。目前,建设项目的环评审批部门包括生态环境部、生态环境厅、地市级生态环境局、县区级生态环境分局等,而项目的排污许可审批均为设区的市一级生态环境局,如此则导致了项目的审批部门:生态环境部、生态环境厅、不设区地级生态环境分局、县区级生态环境分局等仅具有项目环评审批权限,却无相应的排污许可审批权限,甚至于根本无排污许可管理端帐号,从而导致了无法正常、合法合规地开展排污许可审批工作,更无法开展环评与排污许可联动。

(3)环评与排污许可联动,延长了环评审批办理时限,增加了环评审批工作的时间成本。环评与排污许可联动实施过程中,存在大量环评文件已完成审查,但是排污许可证填报还未完成,造成环评审批等排污许可证的填报情况,从而延长了环评审批办理时限。另一方面,由于承担项目环评的第三方公司的技术水平参差不齐,未能严格按环评与排污许可联动要求开展报告编制,从而导致了无法及时有效地实施排污许可的申报,进一步影响了环评的审批。再者,因为需在环评修改好之后,才可能根据环评进行排污许可申报,从而导到环评与排污许可审批办理时限大幅度延长,导致环评审批和排污许可证发证迟迟不能开展,最终导致了环评审批工作的时间成本增加。

(4)环评与排污许可联动,进一步加大了审批部门的工作量,且工作压力巨大。目前,各地市级生态环境审批部门工作人员不但要负责环评文件审查、审批,还要负责负责环评文件技术复核以及其他相关工作,而且还要根据环评开展环评与排污许可联动工作要求,承担建设项目排污许可证审核发放工作,但是近3年来各地市级生态环境审批部门人员数量基本未增加,工作量却进一步加大,甚至于翻倍,审批部门人手紧缺,工作人员工作任务繁重;且在目前经济下行和力求改善营商环境要求情况下,社会责任重大,工作压力巨大。再者,排污许可存在证后管理——管理台帐、自行监测和执行报告等,因此排污许可证审核、发

证技术要求高,工作强度大,虽尽心尽责,难免出现错漏,各方追责,特别是证后执法部门倒追问责时无法面对,故法律责任亦十分重大,工作起来如履薄冰,压力十分巨大。

(5)企业未建成投产即发排污许可证,无法落实证后监管。企业在环评审批时,同时申领了排污许可证,则企业处于持证排污状态,而项目并未建成投产,企业无法开展证后管理——开展管理台帐记录、自行监测监测、执行报告填报等,从而违反了《排污许可管理条例》的管控要求,生态环境部门亦无法对企业开展证后执法等证后监管工作,特别是施工期较长的项目,领证后长期未开展排污许可证后管理工作,企业长时间处于排污许可违法状态,严重影响了排污许可管理实施的严肃性、公正性、公平性和合法合规性等,大大地影响了政府职能部门的公信力,社会负面影响较大。

(6)企业未建成投产即发排污许可证,无法确保排污许可证中填报内容与企业实际建设内容相一致,导致后期企业投产时需重新申请或变更排污许可证。绝大部分企业在环评阶段所确定的拟建内容并不能与企业实际建设内容相符,从而造成环评与排污许可联动阶段所发的排污许可证与企业实际建设内容不相符,也无法落实排污许可的管控要求,因此企业需根据企业实际建设内容开展排污许可证的重新申请或变更,导致了一个项目重复开展排污许可证填报、审核和发证,如此,一则是项目排污许可证重复办理,大大地增大了企业的环保管理工作量 and 生产运营成本,二则是项目排污许可证重复办理,大大地增加了生态环境审批部门工作人员的排污许可审核工作量,浪费了大量的政府职能部门管理成本,三则是项目排污许可证重复办理,排污许可工作形同儿戏,大大地影响了政府职能部门的公信力,社会负面影响较大。

(7)重大项目排污许可联动内容较多,联动工作量巨大,但联动效果不明显,得不偿失。重大项目,特别是化工类项目,企业在编制环评报告开展排污许可联动时,联动填报的内容较多,甚至达到了上千页,远超过环评报告编制内容,联动工作量巨大,且远大于环评工作量,故联动成本较大;而因为项目建设内容较多,使用主要原辅材料种类较多,生产工艺步骤亦十分复杂,实际建设内容根本无法与环评保持完全一致,更加无法与所发排污许可证填报内容相一致,联动时所填报的排污许可证内容基本无效,项目在开展生产调试之前,必须开展排污许可证的重新申请或变更,故联动工作成效较小;因此,重大项目的环评与排污许可联动得不偿失,联动工作形同鸡肋,成效不明显,得不偿失。

3 环评与排污许可联动几点工作建议

针对环评与排污许可联动工作存在的问题,结合笔者的多年实际工作经验,以及各地生态环境审批部门和企业所关心的问题,提出以下几点工作建议:

(1)建议相关职能部门出台相关法规、标准、要求,为环评与排污许可联动工作开展提供法律法规、技术方法依据,如尽快修订《建设项目环境影响评价分类管理名录》和《固定污染源排污许可分类管理名录》、出台需开展环评与排污许可联动的“两证合一”行业清单(行业代码精确到4位)、提出排污许可证的分级审批机制、领证后处于施工期阶段的企业排污许可管理办法等。

(2)建议对重大项目,如化工类项目实施环评与排污许可承诺制:环评与排污许可联动时,可不必开展排污许可证内容填报和发证,企业在环评报告报批本中提交一份在建成投产之前按要求开展排污许可证申请领证后方可开展生产调试的承诺书即可。

(3)加强排污许可实施工作的宣传,针对于企业和生态环境部门、第三方环保咨询单位等参与排污许可工作的人员,举行全面、系统的排污许可相关知识培训,确保从源头控制和提高排污许可工作实施质量和效果。

(4)目前,各地市与县区生态环境审批部门工作人员均未增加,但却增加了大量的工作,特别是排污许可审批工作,人手均十分紧张,建议增加各地市与县区生态环境审批部门工作人员。

4 结语

自2016年12月以来,全国生态环境部门按国务院的要求开展了排污许可相关工作,目前实施环评与排污许可联动工作,是为了确保环评报告内容和形式上均可有效地与排污许可管理要求进行有机衔接,目的是为了实现环境影响评价的项目环境准

入关和排污许可的固定污染源监管;落实环评与排污许可的联动工作,可以实现两者取长补短、充分衔接、协同发力,进一步夯实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系。但是,由于环评与排污许可实施过程中,存在着不少问题,生态环境管理部门应当坚持问题导向,出台最新最全的合法合规联动工作管理方案和政策要求,为进一步规范落实环评与排污许可联动工作提供技术方法支持,确保环评与排污许可联动工作的成效。

[参考文献]

- [1]《控制污染物排放许可制实施方案》[J].中华纸业,2016,37(24):106.
- [2]泓宇.《“十四五”环境影响评价与排污许可工作实施方案》解读[J].环境,2022,(7):51-53.
- [3]张伟文.《建设项目环境影响评价分类管理名录》在环境监察管理中的应用[J].环境,2010,(z1):77,80.
- [4]李滢.新版《固定污染源排污许可分类管理名录》分析[J].区域治理,2020,(32):126.
- [5]汪劲,梁忠.《排污许可管理条例》法律责任条文设计的几个问题[J].环境保护,2019,47(23):42-44.
- [6]排污许可管理办法(试行)[J].天津造纸,2018,40(1):37-44.

作者简介:

刘保平(1978--),女,汉族,安徽合肥人,硕士,高级工程师,农业资源与环境专业,从事环保工作。

徐殿木(1973--),男,汉族,安徽合肥人,本科,高级工程师,环境保护,从事环保工作。