

对排污许可证与环境影响评价制度衔接的探索

张义

山东省煤田地质规划勘察研究院

DOI:10.12238/eep.v6i5.1834

[摘要] 国家对环境影响评价制度与排污许可制度进行了整合,排污许可制度和环境影响评价制度在法律法规、管理内容、管理程序等方面存在着很多的不同,在实践中如何衔接好两项制度,使两项制度真正发挥协同效应,共同服务于环境管理需要,是当前亟待解决的问题。本文通过对排污许可证与环境影响评价制度进行对比分析,从技术层面和管理层面提出了几点衔接建议,以供在实践中参考。

[关键词] 排污许可; 环境影响评价; 环境质量; 管理责任

中图分类号: X828 文献标识码: A

Exploration on the Connection Between Pollutant Discharge Permit and Environmental Impact Assessment System

Yi Zhang

Shandong Coalfield Geological Planning and Survey Research Institute

[Abstract] The state has integrated the environmental impact assessment system with the pollutant discharge permit system. There are many differences between the pollutant discharge permit system and the environmental impact assessment system in terms of laws and regulations, management content, and procedures. In practice, how to connect the two systems well and make them truly synergistic and jointly serve the needs of environmental management is an urgent problem to be solved. This article compares and analyzes the pollutant discharge permit and environmental impact assessment system, and puts forward several connecting suggestions from the technical and management levels for reference in practice.

[Key words] pollutant discharge permit; environmental impact assessment; environmental quality; management responsibility

引言

环境影响评价制度是我国生态文明制度体系的重要组成部分,排污许可证作为固定污染源环境管理的核心工具,对环境影响评价制度实施过程中的有关技术、数据及管理要求进行了必要的细化和补充,同时也对排污单位在运营过程中对自身环保责任履行能力进行了相应的规定。两项制度在衔接过程中,存在着管理边界不清、法律责任不明确、环境质量指标的衔接问题以及管理信息化程度低等问题,因此要充分发挥两项制度在衔接过程中的优势,需要进一步细化和明确两者之间的衔接方式、技术方法和法律责任。

1 制度衔接的背景及现状

环评和排污许可制度都是我国环境管理制度体系的重要组成部分,也是我国生态环境领域重要的法律制度。环评制度主要解决新建项目的选址是否符合环境保护要求,以“预防为主”为基本方针,以总量控制为主要手段,以区域规划和城市总体规划等为前提;而排污许可制度则是通过制定一系列法律法规和

技术规范,明确企事业单位在生产运营过程中应承担的环保责任和义务。其中排污许可制度是与环评制度相互联系、相互补充的关键环节,可以说没有排污许可就没有环评,也可以说没有环评就没有排污许可。但目前我国的环评制度与排污许可制度在衔接方面仍存在问题,如环评中关于环境质量评价内容与排污许可管理范围的划分不明确;环评中的环境质量影响预测结果与实际结果的偏差较大;环评对污染物排放监测及管理要求的规定较为简单,监测设备不完善、管理信息系统不完善等。在此背景下,如何通过有效的衔接方式实现对两者的互补和融合,是当前需要解决的一个重要问题。笔者将通过两项制度在衔接方面存在问题进行探讨。

2 存在的问题

2018年12月,国务院办公厅印发了《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》(国办发〔2018〕88号),对严格环境准入、强化排放管控、推进节能减排、强化环境监管等方面进行了全面部署。2020年1月1日起实施的《排污许可

管理条例》明确规定了排污许可证的法律地位,提出要按照“谁发证、谁监管”的原则,由发证机关负责对排污单位遵守环境保护法律法规和排污许可证规定情况进行监督检查。作为强化环境管理和推动排污单位落实主体责任的重要手段,排污许可证制度与环评制度之间一直存在着千丝万缕的联系。因此,在全面贯彻落实《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》和《排污许可管理条例》的前提下,进一步理顺排污许可证与环评制度之间的关系,有助于推动排污单位落实主体责任,严格环境保护管理要求;有助于推动政府部门加强对企业排放行为监管和约束,构建多部门合作监管执法机制,构建权责清晰、监管有效的生态环境管理体系。但是从实施的实际情况来看,还是存在诸多问题,需要在日后进一步健全和完善,从而提升衔接效果。

2.1 环境质量评价内容与排污许可管理范围的划分不明确

在环评工作中,对环境影响评价内容的确定,主要考虑的是建设项目所处的区域环境质量状况,其中包括项目所在区域的环境空气质量、地表水、地下水 and 声环境质量等。而对于建设项目所处区域的环境质量是否满足国家或地方排放标准,是否满足水污染物排放标准,是否符合土壤污染防治要求等,都需要结合具体建设项目进行分析。根据《排污许可管理办法(试行)》(生态环境部令2019年第3号)及《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》中关于“排放有毒有害污染物、产生含重金属废水的”、“排放工业固体废物和危险废物的”等应申请排污许可证的情形,说明只要是在工业固体废物或危险废物产生量较大的行业或领域,如钢铁、水泥、有色、造纸、印染等行业和领域,就需要申请排污许可证。但对于哪些行业或领域属于上述规定的范畴还需要进一步明确^[1]。

2.2 环境质量影响预测结果与实际结果的偏差较大

在环评实践中,一些项目的建设内容和规模都是固定的,无法根据环境保护部门的实际需求进行调整,因此环评中的环境质量影响预测结果与实际结果的偏差较大。如在某化工项目的环评中,对于“周边地表水和地下水质量现状调查及分析”部分,要求预测分析区域水环境现状和规划实施后对项目所在地地表水环境质量产生的影响;在“噪声敏感建筑物分布调查及噪声源强分析”部分,要求预测项目建成投产后对厂界周围敏感点环境噪声产生的影响;而在“生态环境现状调查及分析”部分,则要求预测项目建成后对所在区域生态系统造成影响。上述情形表明,环评中对于环境质量影响预测结果与实际结果存在较大偏差。而这种情况如果继续按照环评的规定进行评价,将无法真实反映项目实际运营情况,因此应从源头上进行控制。此外,环评中环境质量影响预测结果与排污许可证制度内容的衔接也存在问题。

2.3 环评对污染物排放监测及管理要求的规定较为简单

目前,我国环评制度中关于污染物排放监测及管理要求的规定较为简单,仅对不同类型企业分别规定了污染物排放监测频次、监测因子、监测方法等内容,未针对不同类型企业制定相

应的管理要求,且环评文件中对污染物排放监测及管理要求的规定与排污许可证要求的衔接不够明确。首先,在排污许可证制度中,未对企业自行监测提出具体的管理要求。《排污许可管理办法(试行)》第二十二条规定:“企业事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的规定,如实向所在地生态环境主管部门申报排污情况、执行报告,接受生态环境主管部门监督检查。环境影响报告书(表)中应当根据环境影响评价结论列出相关污染因子及其相应的排放限值”。但在环评文件中,未针对不同类型企业制定相应的管理要求。其次,在环评文件中未明确企业自行监测频次、监测因子、监测方法等内容^[2]。

3 解决途径

3.1 建立环保部门、建设单位和排污单位的三方联动机制,强化信息共享

为提升排污许可信息化管理水平,强化排污许可管理,加快推动排污单位治污设施建设,生态环境部依托污染源在线监控系统,建立了全国污染源在线监控系统与全国排污许可证管理信息平台联网的工作机制。截至2019年6月,全国已有2468家重点排污单位纳入在线监控系统;各省(区、市)也已建立与全国排污许可证管理信息平台联网的工作机制。因此,从目前来看,建设单位和排污单位都需要一个统一的平台来实现信息共享,以实现两项制度的一体化、信息化管理。为了更好地促进建设单位和排污单位的信息共享,需建立环保部门、建设单位和排污单位三方联动机制。建议环保部门进一步强化对建设单位的指导和帮扶,强化对建设单位自行监测、执行报告、信息公开等方面的指导。同时建议建设单位在办理环评审批手续时,在提交环评文件前必须按照要求提交监测数据和自行监测方案,并将自行监测方案与环评文件中的要求进行比对,避免出现违反排污许可证规定的情形。在落实环境保护责任时,也应严格要求建设单位按照环评文件提出的各项环保措施进行落实。此外,建议建设单位在提交排污许可证申请材料时应一并提交自行监测方案和自行监测报告,并对其真实性、合法性、完整性负责。对于不符合条件或弄虚作假的企业,环保部门将依据有关法律法规定予以处罚。而对于因企业原因导致环境质量恶化的地区或行业,环保部门将严格按照有关规定实施区域限批^[3]。

3.2 开发排污许可管理信息化系统,实现两项制度一体化管理

《排污许可管理办法(试行)》规定,“省级环保部门应制定排污许可管理信息化工作方案,组织开发排污许可管理信息化系统,建立覆盖所有固定污染源的企业污染物排放数据采集传输系统,实现数据统一归集、动态更新、共享共用”。排污许可管理信息化系统应充分利用排污许可证和在线监控系统数据,实现两项制度一体化、信息化管理。一是开发统一的排污许可信息平台。通过该平台可以实现信息公开、数据统计、排污申报和执法监督等功能,对企业和环保部门进行全过程监管,解决环境数据不完整、信息不对称的问题。同时该平台还可通过移动端实现在线监测数据传输与分析,提高对企业在线监测数

据的统计分析能力,实现对企业污染排放的全面管控。二是实现固定污染源全覆盖。目前,全国所有省市均已开展污染源在线监控系统建设和联网工作,已有一大批企业安装了在线监控设施并接入网络。这些企业可通过排污许可管理信息化系统实现排污许可与在线监控数据的实时对接和互联互通。通过该系统实现对所有固定污染源全覆盖,便于环保部门进行日常监管和执法检查,也便于企业通过该系统实时掌握自身生产过程中是否存在超标、超总量排放等违法行为。三是加强技术支撑能力建设。排污许可管理信息化系统的建设需要强大的技术支撑保障。为了有效支撑排污许可管理工作开展,应加快建设一支懂政策、懂技术、懂管理的专业化队伍,为排污许可管理信息化系统的建设提供有力保障。四是强化信息安全保障能力建设。为确保两项制度一体化、信息化管理的顺利开展,应加强信息系统安全保障能力建设,从技术层面保障排污许可管理信息化系统运行稳定可靠。同时要完善两项制度相关法律法规及配套制度,并加强对执法人员的培训教育和监督检查力度,切实提升两项制度一体化、信息化管理水平。

3.3 强化企业自主申报能力建设,充分发挥排污许可证的核心作用

目前,排污许可制度实行的是以排污许可证为核心的管理制度,以排污单位提交排污许可证为管理抓手,强化企业自主申报能力建设。排污许可证是由企业自行按照规定的程序、内容、时限和要求自行完成申领和使用的,具有法定的法律地位。排污单位需要通过编制年度自行监测方案、提交执行报告、申请核发排污许可证等方式,履行在污染物排放口安装污染物排放自动监测设备并与环境保护主管部门的监控设备联网,并保证监测数据真实、准确和完整。企业申请取得排污许可证后,应严格按照排污许可证中载明的要求进行生产,不得擅自改变生产工

艺和生产装置。同时企业应严格按照排污许可证中载明的自行监测方案及执行报告开展自行监测工作,并保存原始监测记录。目前,大多数企业对自行监测工作的重要性认识不足,甚至没有开展自行监测工作。建议相关部门进一步加大对企业自主申报能力建设的指导力度,加强对企业自行监测工作的监督检查,并鼓励企业积极主动开展自行监测工作。同时,应进一步规范和完善自行监测方案及执行报告制度^[4]。

4 结束语

在固定污染源环境管理中,排污许可证与环评制度是两个重要的组成部分,但这两项制度在衔接过程中还存在一些问题,如:环评制度对环境质量的规定和要求没有在排污许可证中体现,环评制度提出的污染物总量控制指标不能落实到排污许可证,环评提出的污染治理设施建设及运行要求没有在排污许可证中体现等。因此在日后参与相关工作时,需要结合上文提到的策略,不断健全并完善。

[参考文献]

[1] 来思周.上海市排污许可证与环境影响评价报告的内容衔接情况分析[J].皮革制作与环保科技,2022,3(09):160-162.

[2] 陈梓铭.排污许可制度与环境影响评价制度衔接研究[D].华侨大学,2021.

[3] 李娟娟.关于排污许可证与环境影响评价制度衔接的思考[J].绿色科技,2021,23(08):179-181.

[4] 刘建林,乔彦芬.环境影响评价制度与排污许可证制度的“一体化”效应分析[J].绿色科技,2019,(04):52-55.

作者简介:

张义(1986—),男,汉族,山东泰安人,硕士研究生,工程师,研究方向:水工环地质、环境影响评价。