

优化环评与排污许可有效衔接，构建“一证式”生态环境创新管理

苏云燕

(徐州市环境监测中心<新沂监测站>, 江苏 徐州 221400)

【摘要】文章依据环评与排污许可制度的现有实践,从管理名录不同等级判定标准不一、基于国民行业的分类管理缺陷、污染源监管范围不一致、缺少统一的技术规范几个角度分析环评与排污许可衔接障碍,并深入分析。根据现行生态环境管理要求和管理实践经验,给出环评与排污许可的衔接建议,提出构建“一证式生态环境管理”。

【关键词】环评;排污许可;衔接;生态环境管理体系

一、环评与排污许可的历史沿革

(一)环境影响评价制度

1973年,第一次全国环境保护会议后,环境影响评价概念引入我国;1978年北京师范大学等单位率先在江西永平铜矿开展了我国第一个建设项目的环评工作。1979年,《中华人民共和国环境保护法(试行)》确立环评、“三同时”、征收排污费,作为环境保护的基本制度。1989年《中华人民共和国环境保护法》修订之后,包括环评、“三同时”、征收排污费、排污许可、限期治理、环保目标责任制、污染物集中控制、城市环境综合整治定量考核制度的环境管理“八项制度”从立法角度予以固化。《建设项目环境保护管理条例》(1998年)、《环境影响评价法》(2002年)、《规划环境影响评价条例》(2009年)相继颁布实施,基本确立了我国环境影响评价制度。

(二)排污许可制度

1985年,《上海市黄浦江上游水源保护条例》颁布,上海在全国率先实施排污许可证制度。1988年,《水污染物排放许可证管理暂行办法》首次对排污许可作出专门规定;1995年,《淮河流域水污染防治暂行条例》首次将排污许可制度上升为法律制度;2008年,《水污染防治法》首次在国家法律提出排污许可制度。2015年《环境保护法》、2016年《大气污染防治法》、2017年修订的《水污染防治法》等,都进一步提出实行排污许可制度。2016年《控制污染物排放许可制实施方案》(国办发[2016]81号,2016年11月10日)明确“将排污许可制建设成为固定污染源环境管理的核心制度,之后为推动排污许可制度改革,国家先后出台《排污许可管理

暂行规定》《排污许可管理办法(试行)》《固定污染源排污许可分类管理名录》。2021年,《排污许可管理条例》明确将排污许可制度作为固定污染源环境监督管理的核心制度,构建“一证式”管理,初步建立了完善的排污许可法规体系。

二、生态环境管理现状

现状,建设项目环境影响评价(以下简称“环评”)根据《建设项目环境影响评价管理名录(2021版)》(以下简称“环评名录”)确定环评类别;排污许可根据《固定污染源排污许可分类管理名录(2019版)》(以下简称“排污许可名录”)确定排污许可管理类别。环评和排污许可分别以“建设项目”和“排污单位”的行业类别和产排污工艺为依据实施目录清单式分类管理,“建设项目”和“排污单位”分属于不同概念,同一个“排污单位”可以包括多个“建设项目”;项目的行业分类与排污单位的行业分类又存在差异,比如汽车维修企业会涉及喷漆房。

三、环评与排污许可衔接的要求

生态环境部自排污许可制度改革以来就探索环评与排污许可衔接,近几年发不了些规范性文件。

根据《排污许可管理条例》(中华人民共和国国务院令 第736号)第七条、第十一条相关规定可知,依法取得环评批准文件是办法排污许可证的前提条件之一,在法律程序上,环评与排污许可存在先后顺序。另一方面,环评是排污许可中排污单位的义务来源,排污许可证又作为落实固定污染源环评文件审批要求的重要保障。环评制度侧重源头预防,排污许可侧重事中事后监管,两者有效衔接,取长补短,可以互相补充,完善环境管理的监督链条。

序号	文件名称	文号	衔接意见	发文机关	发文日期
1	《“十三五”环境影响评价改革实施方案》	环环评〔2016〕95号	建立环评、“三同时”和排污许可衔接的管理机制。对建设项目环评文件及其批复中污染物排放控制有关要求，在排污许可证中载明。	环境保护部	2016年7月15日
2	《控制污染物排放许可制实施方案》	国办发〔2016〕81号	实现从污染预防到污染治理和排放控制的全过程监管。环境影响评价文件及批复中与污染物排放相关的主要内容应当纳入排污许可证，其排污许可证执行情况应作为环境影响后评价的重要依据。	国务院	2016年11月21日
3	《关于做好环境影响评价制度与排污许可制衔接相关工作的通知》	环办环评〔2017〕84号		环境保护部	2017年11月15日
4	《排污许可管理办法（试行）》	部令 第48号	该办法在第八条、第十四条、第十七条、第二十六条、第二十九条、第三十条、第四十三条均涉及环评与排污许可衔接的内容，强调通过环评取得的审批意见是申领排污许可证的前提，环评文件中与污染物排放相关的内容都需要纳入排污许可中。	环境保护部	2018年1月10日
5	《关于强化建设项目环境影响评价事中事后监管的实施意见》	环环评〔2018〕11号	要将排污许可证作为落实固定污染源环评文件审批要求的重要保障，严格建设项目环境影响报告书（表）的审查，结合排污许可证申请与核发技术规范 and 污染防治可行技术指南，核定建设项目的产排污环节、污染物种类及污染防治设施和措施等基本信息；依据国家或地方污染物排放标准、环境质量和总量控制要求，按照污染源强核算技术指南、环评要素导则等，严格核定排放口数量、位置以及每个排放口的污染物种类、允许排放浓度和允许排放量、排放方式、排放去向、自行监测计划等与污染物排放相关的主要内容。	环境保护部	2018年1月26日
6	《排污许可管理条例》	国务院令 第七百三十六号	取得建设项目环境影响报告书（表）批准文件或者完成环境影响登记表备案手续，是排污许可证申请和审核的要件。	国务院	2021年1月24日
7	《“十四五”环境影响评价与排污许可工作实施方案》	环环评〔2022〕26号	健全以环境影响评价制度为主题的源头预防体系，构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护。	生态环境部	2022年10月11日

四、环评与排污许可衔接障碍

（一）管理名录不同，等级判定标准不一

以使用非溶剂型低 VOCs 含量涂料为例。根据环评名录“121 汽车、摩托车维修场所”，涉及“营业面积 5000 平方米及以上且使用溶剂型涂料的；营业面积 5000 平方米以上且年用非溶剂型低 VOCs 含量涂料 10 吨及以上的”建设项目编制环境影响报告表；根据排污许可名录“106 汽车、摩托车等修理与维护”，“营业面积 5000 平方米及以上且有涂装工序的”纳入简化管理。实际管理中，营业面积不足 5000 平方米配套建设喷漆房废气治理项目，根据环评名录“100 脱硫、脱硝、除尘、VOCs 治理等大气污染治理工程”，需进行环境影响评价登记备案，但排污许可不纳入管理，污染物排放总量管理既无环评许可量，又缺少排污许可核算量；营业面积 5000 平方米以上但年使用非溶剂型低 VOCs 含量涂料 10 吨以下不配套建设喷漆房废气治理项目，不纳入环评管理，却作排污许可简化管理，排污许可缺乏环评文件依据，污染物排放量较难确定。

根据环评名录“十八、家具制造业”相关规定，年用非溶剂型低 VOCs 含量涂料 10 吨以下的建设项目豁免环评手续；根据排污许可名录“十六、家具

制造业”相关规定，年使用 20 吨及以上水性涂料或者胶黏剂的，有磷化表面处理工艺的纳入简化管理。假设建设单位先后建设 3 条使用非溶剂型低 VOCs 含量涂料 7t/a 的家具制造项目，其环评手续均豁免，前 2 条生产线登记管理，但第三条生产线建设投产前，排污许可类型则提升为简化管理，排污许可缺乏环评文件依据，污染物排放量较难确定，且存在通过“拆分项目”规避监管的风险。查阅环评名录，基于原辅材料用量、建设规模、产能等判定环评类别的行业 64 个，均存在上述问题。

（二）基于国民行业的分类管理缺陷

环评名录和排污许可名录均基于行业和工艺判断“环境影响”程度存在明显缺陷，同一行业生产同一种产品，其环境影响可能因生产工艺不同而不同；不同行业不同产品，其环境影响可能极其相似。2017 年版国民经济行业分类中，小类行业共计 1380 个，产品类型更是以万计，再考虑不同生产工艺，判定对“环境影响”程度十分困难。

（三）污染源监管范围不一致

环评综合考虑建设项目废水、废气、固废、噪声、环境风险和生态破坏等对周边环境的影响，排污许可考虑排污单位废水、废气和固废污染物排放量对环境

的影响。排污许可虽然延续了环评中污染物排放量、治理措施等要求,但对于防护距离内居民搬迁、环境风险防范等监管要求,以及生态影响类项目对环境的影响和减缓措施,并未纳入管理。其次,环评在保障环境质量和敏感目标的需求方面,针对性提出比达标排放更高的污染物排放控制要求和生态环境管理要求,排污许可时不予以落实,在项目运行后期将失去监管的作用。

(四) 缺少统一的技术规范

环评中污染源源强核算与排污许可中实际排放量核算方法和核算口径不一致。环评和排污许可都有各自的源强核算方法,环评基于项目生产工艺、污染物治理措施等计算污染物排放浓度和排放量,排污许可则采用绩效法核算企业大气污染物允许排放量。以废水 COD 排放为例,环评核算时:若企业接管至污水处理厂,COD 浓度以污水处理厂废水排放浓度核算 COD 排放总量;若企业直排,COD 浓度以企业排放口浓度核算 COD 总量。排污许可核算时:不考虑企业是否接管,均以企业排放口浓度核算 COD 总量。

五、创新管理建议

环境影响评价制度是建设项目的环境准入门槛,重在事前准入;排污许可制度是企事业单位生产运营期排污的法律依据,重在事中事后监管。排污许可制度是落实环评制度的重要保障,两种制度相互补充,相辅相成,为二者有效的衔接提供了可能。以环境价值与经济效益的平衡为取向,将环评与排污许可予以整合优化。建立环评与排污许可一个管理名录、一个平台、统一核算标准,同时进一步加强环评事后监管,借助排污许可落实环评各项措施。

(一) 分类管理衔接的对象

分析两个名录发现,根据建设项目产生生态影响/污染影响(或建设项目运营阶段是否产排污),将环评名录与排污许可名录合并进行分类管理,一类是生态影响(包含仅建设阶段排污项目),一类是污染影响(运营阶段排污),后者进行衔接管理。按照对环境影响程度(依据污染物排放当量值)分类管理,污染物排放当量大产生重大环境影响的编制环境影响报告书,实行排污许可重点管理;污染物排放量一般产生轻度环境影响的编制环境影响报告表,实行排污许可简化管理;对环境影响很小,不需要进行环境影响评价的,填报环境影响登记表,实行排污许可登记管理。

(二) 整合环评与排污许可系统

环评与排污许可是两项独立但具有先后关系的行政许可,建议基于排污许可证申请系统,补充对环

评阶段除污染物排放外的选址可行性分析、规划符合性分析、防护距离内居民搬迁、区域削减、环境风险防范、清洁生产分析等其他环境管理要求,建设环评与排污许可共用系统。借助大数据的信息存储、快速传输等技术实现污染源数据的采集与共享,为审批部门提高行政效率,为建设单位缩减申报成本。新建项目完成环评审批后数据自动传输至排污许可,在此基础延伸竣工环境保护验收和执法监管,完成建设项目全生命周期动态管理。

(三) 统一技术规范,明确核算标准

推进环评与排污许可的衔接,构建“一证式”生态环境管理,统一污染源强核算技术规范,统筹考虑污染物种类,统一污染物排放量的计算方法是必然要求。建议对环评导则的技术简化,增加环评与排污许可共同需要内容的专章规定,对污染物排放进行清单式管理,避免环评与排污许可技术规范中同行业污染物种类重叠,同时完善尚未明确的污染物种类,基于清单式管理给出统一的源强核算方法,实现环评与排污许可精细化管理。

(四) 强化环评与排污许可事后联动监管

环评与排污许可的衔接,必然要求加强事中事后的监管力度。首先根据对衔接对象的分类管理,可以同步实行差异化的监管,对不同阶段的环境影响规定不同的监管方式和内容。其实基于环评与排污许可整合的系统,可以打通许可与监管数据共享的壁垒,环评申报的信息,直接共享到排污许可证的颁发,再推送给环境监管部门,做到一套数据环境系统共用。同时,当排污单位发生变动时,可以反向传输数据,对是否属于重大变动的判定及变动后的监管及时提供足够数据,进而使排污单位的数据也形成动态更新机制。

参考文献:

- [1] 建设项目环境影响评价分类管理名录[Z]. 北京:生态环境部令 第16号,2021.
- [2] 固定污染源排污许可分类管理名录[Z]. 北京:生态环境部令 第11号,2019.
- [3] 包存宽. 环境影响评价制度改革应着力回归环评本质[J]. 中国环境管理,2015,3.
- [4] 汪劲. 对我国环境法基本制度由来的回顾与反思[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2017,5.
- [5] 沙克昌,靳杰,杨虎,赵洪飞,史雪廷. 关于建设项目环境影响评价与固定污染源排污许可分类管理衔接的探讨[J]. 环境科学与管理,2020,45(10):25-27.
- [6] 王社坤. 环评与排污许可制度衔接的实践展开与规则重构[J]. 蒸发论丛,2020,5:151-160.