

加强企业预案备案管理 筑牢环境应急管理基础

——《企业事业单位突发环境事件应急预案备案管理办法(试行)》解读

2015年1月9日,环境保护部印发了《企业事业单位突发环境事件应急预案备案管理办法(试行)》(环发〔2015〕4号)(以下简称《备案管理办法》),自发布之日起施行。《备案管理办法》是一份规范地方环境保护主管部门(以下简称“环保部门”)对企业事业单位(以下简称“企业”)突发环境事件应急预案(以下简称“环境应急预案”)实施备案管理的规范性文件,对企业环境应急预案备案管理的适用范围、基本原则和备案的准备、实施、监督等作出了明确规定。

一、为什么要制定备案管理办法

(一)落实新修订的《环境保护法》的需要

新修订的《环境保护法》第四十七条第三款规定,“企业事业单位应当按照国家有关规定制定突发环境事件应急预案,报环境保护主管部门和有关部门备案”,将环境应急预案的制定和备案确定为企业的法定义务。为贯彻落实《环境保护法》,系统细化、规范企业备案行为和环保部门监管行为,需要制定配套的《备案管理办法》。

(二)落实企业主体责任的需要

企业是制定环境应急预案的责任主体,而环境应急预案是“有生命力的文件”,需要企业通过自身努力,不断修订完善,才能确保切合实际、有效有用。但在实践中,一些企业没有开展必要的风险评估和应急资源调查,只是照搬照抄,或者把编制工作完全交给技术服务机构,编完以后又束之高阁,这与落实企业主体责任的要求不符。也有一些地方环保部门为了保证企业环境应急预案的质量,将备案设置为“非许可类审批”,或者赋予其一些行政许可的色彩,实质上是分担了企业的主体责任。还有一些环保部门对企业环境应急预案着力于“准入”的监管,而对已备案的预案指导和使用的不够,管理不到位。这些做法不符合国家“切实防止行政许可事项边减边增、明减暗增,加强和改进事中事后监管”的行政审批制度改革的精神,需要通过《备案管理办法》予以规范。

(三)环境应急预案管理的实践需要

2010年,环境保护部印发《突发环境事件应急预案管理暂行办法》(环发〔2010〕113号)(以下简称《预案暂行办法》)后,各地针对环境应急预案管理进行了很多有益的探索和实践,初步建立了备案制度。但预案备案管理还存在一些问题。一是备案率不高,进展不平衡,已编制环境应急预案的企业,整体备案率不到80%,有的地方仅为38%。二是现场处置预案偏少,可操作性不

强。《预案暂行办法》将环境应急预案分为综合预案、专项预案、现场处置预案三类。但只有不到一半的企业编制了现场处置预案,更多企业只有综合预案,内容多是原则性规定。三是属地管理不够、信息收集不全面。《预案暂行办法》将国控污染源设置为省级环保部门备案,是环境应急预案管理开始阶段的“权宜之计”,已难以满足“属地为主”、县级人民政府先期处置的要求。地方在执行时,实行分级备案的占74%。由于没有信息传递要求,一些下级环保部门无法获得企业环境应急预案,不能充分掌握相关信息。四是逐级备案加重了企业负担,26%的地方实行逐级备案,要求企业向多个层级的环保部门备案,不符合中央简政放权的精神。五是分级管理要求差异大。在备案分级管理中,各地存在通过污染物排放量、环评级别、风险等级、跨区域、行业因素、环境敏感程度等进行分级的多种情况,而且有的地方是两级管理,有的地方是三级管理。为解决这些问题,有必要制定《备案管理办法》。

二、制定备案管理办法的主要依据有哪些

《备案管理办法》主要依据《环境保护法》、《突发事件应对法》,以及《海洋环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》等法律法规,参考了《石油天然气管道保护法》相关规定,以及国务院办公厅《突发事件应急预案管理办法》(国办发〔2013〕101号)对企业事业单位应急预案管理的要求。

三、备案管理办法主要有哪些内容

《备案管理办法》共五章二十六条,在吸收《预案暂行办法》有关内容、总结近年来工作实践经验的基础上,对五个方面的内容作出了规定。第一章总则。对备案管理的目的、概念、范围、原则等一般性内容进行了规定。明确了备案管理遵循规范准备、属地为主、统一备案、分级管理的原则,强调根据环境风险大小实行分级管理,企业主动公开相关环境应急预案信息。

第二章备案的准备。基于备案需要,对环境应急预案的制定、实施、修订等准备工作进行了规定。强调企业是制定环境应急预案的责任主体,通过成立编制组、开展评估和调查、编制预案、评审和演练、签署发布等步骤制定环境应急预案,并及时修订预案。

第三章备案的实施。对备案时限、文件、方式、受理部门进行了规定。明确企业在环境应急预案发布后的20个工作日内进行备案以及应提交的备案文件。明确县级以上环保部门作为主要的备案受理部门,以及备案受理部门的审查处理方式。

第四章备案的监督。对备案后环保部门的监管和企业、环保部门责任进行了规定。明确环保部门及时将备案的环境应急预案汇总、整理、归档,并通过抽查等方式,指导企业持续改进。还明确了企业和环保部门违反规定应承担的责任。

第五章附则,与《环境保护法》四十七条第三款“报环境保护主管部门和有关部门备案”衔接,并说明施行日期。

四、关于几个重点问题的说明

(一)什么是企业环境应急预案

《备案管理办法》第二条指出,环境应急预案是指企业为了在应对各类事故、自然灾害时,采取紧急措施,避免或者最大程度减少污染物或者其他有毒有害物质进入厂界外大气、水体、土壤等环境介质,而预先制定的工作方案。这是首次正式提出企业环境应急预案的概念,以区别于企业生产安全事故等应急预案,便于企业和环保部门的执行和管理。

(二)企业环境应急预案如何定位

企业环境应急预案的重点是现场处置预案,侧重明确现场处置时的工作任务和程序,体现自救互救、信息报告和先期处置的特点。针对是否编制综合预案、专项预案及这些类别的组合方式,《备案管理办法》提出了指导性而非强制性的要求。企业可以根据自身实际自主选择。

建设单位环境应急预案,是针对建设项目投入生产或者使用后可能面临的突发环境事件而制定的预案,不是建设施工期间的预案。试生产期间环境应急预案,是指试生产前编制的包含了针对试生产期间可能面临的突发环境事件而制定的环境应急预案。由于试生产前可能存在环境风险评估、预案编制等难以到位的客观现实,《备案管理办法》规定建设项目试生产期间的环境应急预案“参照”本办法制定和备案;而建设项目试生产与正式生产有差别,建设单位需要根据实际情况,在试生产期间对环境应急预案进行修订,形成适用于正式生产的环境应急预案。

(三)备案的目的是什么

企业环境应急预案备案是不属于行政许可、行政确认的一种行政行为。对于企业而言,备案是为了规范编修、提高质量、履行法定义务。对于环保部门而言,备案是为了收集信息、存档备查、事后管理。

(四)哪些企业需要备案

《备案管理办法》规定了三类企业要进行环境应急预案备案。一是可能发生突发环境事件的污染物排放企业。“可能发生突发环境事件”将产生噪声污染的单位、污染源产生量不大或者危害不大的单位排除,例如餐馆等。由于污水、生活垃圾集中处理设施与一般的排放污染物企业有所区别,在《备案管理办法》中用“污水、生活垃圾集中处理设施的运营企业”予以强调。二是可能非正常排放大量有

毒有害物质的企业。结合事件案例,强调了涉及危险化学品、危险废物、尾矿库三类易发、多发突发环境事件的企业。三是其他应当纳入适用范围的企业,这是兜底性条款,给予地方环保部门一定的自主权。为进一步明确适用范围,规定了“省级环境保护主管部门可以根据实际情况,发布应当依法进行环境应急预案备案的企业名录”。

(五)企业如何进行备案准备

《环境保护法》规定,企业应当按照国家有关规定制定突发环境事件应急预案。《备案管理办法》第二章是对这一规定的细化,明确企业在开展环境风险评估和应急资源调查的基础上,编制环境应急预案,并经过评审和演练后,签署发布环境应急预案。备案准备期间产生的环境风险评估报告、应急资源调查报告、评审意见等是备案的必要文件。

(六)企业环境应急预案何时需要修订

《备案管理办法》规定,企业至少每三年对环境应急预案进行一次回顾性评估。如果企业面临的环境风险、应急管理组织指挥体系与职责、环境应急措施、重要应急资源发生重大变化或实际应对和演练发现问题,以及其他需要修订的情况,要及时修订环境应急预案,修订程序参照制定程序进行。

目前大部分企业已经按照《预案暂行办法》,制定了环境应急预案。《备案管理办法》实施后,地方环保部门要指导企业及时开展评估,修订环境应急预案,修订时执行《备案管理办法》。

(七)企业应向哪里备案

企业环境应急预案备案实行属地管理,统一备案,备案受理部门为县级环保部门。建设单位也需要向建设项目所在地县级环保部门备案。如果建设项目试生产与正式生产情况基本无变化,环境应急预案无需修订,建设单位在试生产前提交的备案文件齐全,可以视为正式生产前已完成备案。

跨县级以上行政区域企业的应急预案,可以分区域或者分管理单元编制环境应急预案,向沿线或者跨域涉及的县级环保部门备案。

确定县级环保部门作为备案受理部门,是《突发事件应对法》、《石油天然气管道保护法》等法律法规的要求,符合环境应急实际和收集信息的需要,符合“省直管县”的行政管理体制改革方向,有助于环境应急预案由过去的“下级抄上级”、由上到下的编制方式,转变为从企业逐步向上延伸、由下到上的编制方式,有助于夯实政府环境应急预案编制基础,有助于推动基层环保部门应急管理能力的提升,也便于企业执行。

考虑到有的县级环保部门能力不足、难以满足备案需要等客观现实,个别地方具有较成熟的市级备案管理经验,《备案管理办法》还规定“省级环境保护主管部门可以根据实际情况,将备案受理部门统一调整到市级环境

保护主管部门”,给予地方环保部门一定的自主权。

(八)企业如何进行备案

企业首次备案时,在签署发布环境应急预案之日起20个工作日内,将环境应急预案备案表、环境应急预案及编制说明、环境风险评估报告、环境应急资源调查报告、环境应急预案评审意见等五份文件提交给备案受理部门。企业收到受理部门签章的环境应急预案备案表,则完成了首次备案。

当企业对环境应急预案进行重大修订时,也应当在修订内容发布之日起20个工作日内向原受理部门变更备案。变更备案不需要提交首次备案要求提交的全部备案文件,只需提交修订的文件。个别内容调整的,不需要变更备案,只需要以文件形式告知原受理部门即可。

(九)受理部门如何进行受理

受理部门在收到企业提交的备案文件后,5个工作日内进行核对。文件齐全的,出具加盖行政机关印章的突发环境事件应急预案备案表。受理部门就完成了对环境应急预案的备案。

受理部门对备案文件的核对,只是形式审查,审查备案文件是否齐全,不对这些文件的内容进行实质审查。

除了在接受受理部门办公场所“当面受理”备案的方式外,结合当前有些地方开展的网上备案实践,为减轻企业负担、适应工作要求,《备案管理办法》对通过信函、电子数据交换等备案方式提出了原则性要求。地方环保部门可以结合实际,开展电子备案、信函备案等相关工作。

(十)备案后环保部门如何进行监督

环保部门对企业备案的监督,主要包括汇总、指导、责任倒查三种方式。汇总、整理、归档并建立数据库,主要是为了收集整理信息,夯实政府预案基础。备案指导是基于提高企业环境应急预案质量对环保部门提出的要求,包括采取档案检查、实地核查等方式个别重点指导,和汇总分析抽查结果进行整体指导,时间节点在备案后。责任倒查是突发环境事件发生后,环保部门将环境应急预案的制定、备案、日常管理及实施情况纳入事件调查处理范围。《备案管理办法》还对备案信息公开进行了规定,要求备案受理部门及时公布备案企业名单,企业主动公开环境应急预案相关信息。

环保部门的监督,按照企业环境风险大小实施分级管理。《备案管理办法》规定,县级环保部门在5个工作日内将较大以上环境风险企业的备案文件报送市级环保部门,重大以上报送省级环保部门。省级、市级环保部门根据掌握的备案文件实施重点监管。

针对企业环境风险评估与分级,环境保护部出台了《企业突发环境事件风险评估技术指南(试行)》(环办〔2014〕34号),给出了环境风险评估的一般性方法,涵盖了大部分易发、多发突发环境事件的企业。目前,环境保护部还将出台企业突发环境事件环境

风险等级划分方法标准,进一步加强企业环境风险分级的技术指导。实践中,一些地方也制定实施了企业环境风险管理方面的文件,对企业事业单位实行环境分级管理。《备案管理办法》也规定,县级以上地方环保部门可以参考有关突发环境事件风险评估标准或指导性技术文件,结合实际指导企业确定环境风险等级。

(十一)企业违反备案管理办法需要承担什么责任

为了督促企业规范制定环境应急预案并备案,对于企业不制定、不备案,或者提供虚假文件备案的行为,由县级以上环保部门责令限期改正,并依据《海洋环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》等法律法规以及环境保护部制定的规章等,给予罚款等处罚。

(十二)环保部门违反备案管理办法等相关规定需要承担什么责任

为了规范环保部门及其工作人员备案管理行为,对于可能出现的不备案、乱备案、不告知等违法违纪行为进行了列举,明确责任界限。

(十三)备案制度如何与其他管理制度衔接

备案与其他环境管理制度的衔接,在一些规章、规范性文件中已有体现。如危险化学品环境管理登记办法(试行)(环境保护部令 第22号)第九条规定,危险化学品生产使用企业申请办理危险化学品生产使用环境管理登记时,应当提交突发环境事件应急预案;《废弃危险化学品污染防治办法》(国家环境保护总局令 第27号)第十九条规定,产生、收集、贮存、运输、利用、处置废弃危险化学品的单位,应当制定废弃危险化学品突发环境事件应急预案,报县级以上环境保护部门备案;《新化学物质环境管理办法》(环境保护部令 第7号)第三十一条规定,常规申报的登记证持有人和相应的加工使用者,应当制定应急预案和应急处置措施;《关于进一步加强环境影响评价管理防范环境风险的通知》(环发〔2012〕77号)要求,相关建设项目申请试生产时,应提交企业突发环境事件应急预案的备案材料。未来还可以在其他文件中进一步强化。

(十四)今后企业环境应急预案的管理如何进一步深化

《备案管理办法》是企业环境应急预案管理的纲领性文件。今后环保部门主要通过备案这一抓手实现对企业环境应急预案的指导与管理。由于环境应急预案的制定与实施涉及技术内容多,为不断提高预案管理水平,环境保护部将陆续出台重点行业预案编修指南、应急资源调查指南、演练指南等配套文件。各地也可以根据实际情况,出台有关实施细则和指导性文件,不断提高管理水平,推动企业持续改进预案。

企业环境应急预案备案管理关键词

- 依据**
《环境保护法》第四十七条
《突发事件应对法》第二十条、第二十一条、第二十三条
《海洋环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》
《石油天然气管道保护法》
《突发事件应急预案管理办法》(国办发〔2013〕101号)
- 目的**
加强企业环境应急预案管理,夯实政府环境应急预案基础
- 环境应急预案备案的目的**
不属于行政许可、行政确认。对于企业而言,备案是为了规范编修、提高质量、履行法定义务。对于环保部门而言,备案是为了收集信息、存档备查、事后管理。
- 适用范围**
(1)可能发生突发环境事件的污染物排放企业,包括污水、生活垃圾集中处理设施的运营企业;
(2)生产、储存、运输、使用危险化学品的企业;
(3)产生、收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的企业;
(4)尾矿库企业,包括湿式堆存工业废渣库、电厂灰渣库企业;
(5)其他应当纳入适用范围的企业。
核与辐射环境应急预案的备案不适用本

- 备案时限**
(1)企业制定环境应急预案后20个工作日内;
(2)企业修订环境应急预案后20个工作日内;
(3)建设单位建设项目投入生产或使用前。
- 备案受理部门**
县级环保部门或者省级环保部门统一调整的市级环保部门
- 备案受理**
受理部门收到企业备案文件后,5个工作日内进行核对,文件齐全的,予以备案。备案后,县级环保部门将较大和重大环境风险企业的备案文件报送市级环保部门,重大的同时报送省级环保部门。
- 备案监督**
(1)汇总、整理、归档,建立数据库;
(2)指导、抽查,指导企业持续改进;
(3)责任倒查,把预案管理纳入事件调查处理范围。
- 法律责任**
对于企业,未制定、备案环境应急预案,或者提供虚假文件备案的。
对于备案受理部门,对备案文件齐全的不予备案或者拖延处理的,对备案文件不全的予以接受的,不一次性告知企业须补充文件的。
- 备案管理流程图**

企业环境应急预案备案管理流程图

