

《控制污染物排放许可制实施方案》30问

编者按

为落实《控制污染物排放许可制实施方案》(国办发〔2016〕81号),近日,环境保护部印发了《排污许可证管理暂行办法》(环水体〔2016〕186号)和《关于开展火电、造纸行业和京津冀试点城市高架源排污许可管理工作的通知》(环水体〔2016〕189号)。为便于各地深刻理解和上述文件精神,环境保护部排污许可专项小组研究制定了《控制污染物排放许可制实施方案》30问,现予以刊发。

1.目前排污许可制度的法律依据有哪些?

《水污染防治法》第二十条规定:国家实行排污许可制度。直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水以及其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位,应当取得排污许可证;城镇污水集中处理设施的运营单位,也应当取得排污许可证。禁止企业事业单位无排污许可证或者违反排污许可证的规定向水体排放前款规定的废水、污水。《大气污染防治法》第十九条规定:排放工业废气或者本法第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物的企业事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行生产运营管理的企事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物;未取得排污许可证的,不得排放污染物。《水污染防治法》和《大气污染防治法》均规定排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。

《控制污染物排放许可制实施方案》(以下简称《方案》)的发布,是落实党中央、国务院的决策部署,是依法明确排污许可的具体办法和实施步骤的指导性文件。

2.为什么我国排污许可要实施综合许可、一证式管理?

实施综合许可,是指将一个企业或者排污单位的污染物排放许可在一个排污许可证集中规定,现阶段主要包括大气和水污染物。一方面是为了更好地减轻企业负担,减少行政审批数量;另一方面是为了避免单纯降低某一类污染物排放而导致污染转移。环保部门应当加大综合协调,充分运用信息化手段,做好不同环境要素的综合许可。

一证式管理既指大气和水等要素的环境管理在一个许可证中综合体现,也指大气和水等污染物的达标排放、总量控制等各项环境管理要求;新增污染源环境影响评价各项要求以及其他企事业单位应当承担的环境影响评价的责任和义务均应当在许可证中规定,企业守法、部门执法和社会公众监督也都应当以此为主要或基本依据。

3.通过实施排污许可制如何改善环境质量?

当前我国环境管理的核心是改善环境质量。减少污染物排放是实现环境质量改善的根本手段。固定污染源是我国污染物排放主要来源,且达标排放情况不容乐观。排污许可可抓住固定污染源实质就是抓住了工业污染防治的重点和关键。对于现有企业,减排的方式主要是生产工艺革新、技术改造或增加污染治理设施,强化环境管理,排污许可证重点对污染治理设施、污染物排

放浓度、排放量以及管理要求进行许可,通过排污许可证强化环境保护精细化管理,促进企业达标排放,并有效控制区域流域污染物排放量。

《方案》提出了多项以排污许可证为载体,不断降低污染物排放,从而促进改善环境质量的制度安排。一是对于环境质量不达标或有改善任务的地区,省级人民政府可以通过提高排放标准,加严排污单位的许可排放浓度和排放量,从而达到改善环境质量目的;二是环境质量不达标地区,对环境质量负责的县级以上地方人民政府可通过依法制定环境质量限期达标规划,对排污单位提出更加严格的要求;三是各地方人民政府依法制定的重污染天气应对措施,以及地方限期达标规划或有关水污染防治应急预案中枯水期环境管理要求等,针对特殊时段排污行为提出更加严格的要求,在许可证中载明,使得企业对污染物排放精细化管理的预期明确,有效支撑环境质量改善。

4.排污许可制度如何实现污染物总量控制相关要求?

排污许可制度是落实企事业单位总量控制要求的重要手段,通过排污许可制改革,改变从上往下分解总量指标的行政区域总量控制制度,建立由下向上的企事业单位总量控制制度,将总量控制的责任回归到企事业单位,从而落实企业对其排放行为负责、政府对其辖区环境质量负责的法律责任。

排污许可证载明的许可排放量即为企业污染物排放的天花板,是企业污染物排放的总量指标,通过在许可证中载明,使企业知晓自身责任,政府明确核查重点,公众掌握监督依据。一个区域内所有排污单位许可排放量之和就是该区域固定源总量控制指标,总量削减计划即是对许可排放量的削减;排污单位年实际排放量与上一年度的差值,即为年度实际排放变化量。

改革现有的总量核算与考核办法,总量考核从质量考核。把总量控制污染物逐步扩大到影响环境质量的重点污染物,总量控制的范围逐步统一到固定污染源,对环境质量不达标地区,通过提高排放标准等,依法确定企业更加严格的许可排放量,从而服务改善环境质量的目标。

5.排污许可制如何与环境评价制度衔接?

环境影响评价制度与排污许可制度都是我国污染源管理的重要制度。如何实现环评制度和排污许可制度的有效衔接是排污许可制改革的重点。《方案》中提出,通过改革实现对固定污染源从污染预防到污染管控的全过程监管,环评管准入,许可管运营。

环评制度重点关注新建项目选址布局、项目可能产生的环境影响和拟采取的污染防治措施。排污许可与环评在污染物排放上进行衔接。在时间节点上,新建物的达标排放、总量控制等各项环境管理要求,新增污染源环境影响评价各项要求以及其他企事业单位应当承担的环境影响评价的责任和义务均应当在许可证中规定,企业守法、部门执法和社会公众监督也都应当以此为主要或基本依据。

6.哪些企业将纳入排污许可管理?

在《水污染防治法》《大气污染防治法》的法律框架下,《方案》要求环境保护部制定固定污染源排污许可分类管理名录(以下简称名录),在名录范围内的企业将纳入排污许可管理。名录主要包括实施许可证的行业、实施时间。排污许可分类管理名录是一个动态更新名录,它将根据法律法规的最新要求和环境管理的需要进行动态更新。

名录是以《国民经济行业分

类》为基础,按照污染物产生量、排放量以及环境危害程度的大小,明确哪些行业实施排污许可,以及这些行业中的哪些类型企业可实施简化管理。名录还将规定国家按行业推动排污许可证核发的时间安排;对于国家暂不统一推动的行业,地方可依据改善环境质量的要求,优先纳入排污许可管理的行业。名录的制定将向社会公开征求意见。

对于移动污染源、农业面源,不按固定污染源排污许可制进行管理。

7.排污许可证的核发权限是如何规定的?

排污许可证核发权限确定的基本原则是“属地监管”以及“谁核发、谁监管”。根据《方案》,核发权限在县级以上地方环保部门。具体来看,随着省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的开展,地市级环保部门将承担更多的核发工作。对于地方性法规有具体要求的,按其规定执行。如宁夏回族自治区已通过《宁夏回族自治区污染物排放管理条例》,该条例明确“对于总装机容量超过30万千瓦以上的燃煤电厂及石油化工”等重点排污单位,其排污许可证的核发权限为自治区环境保护主管部门。环境保护部将尽快制定相关文件,进一步明确排污许可证的核发权限。

此外,《方案》中还明确上级环保部门可依法撤销下级环保部门核发的排污许可证。《行政许可法》中可以撤销不当行政许可的各种情形,也同样适用于排污许可证的核发。

8.企业申请排污许可证应提交什么材料?

企业提交的排污许可申请材料 and 守法承诺书是环保部门核发排污许可证的主要依据。企业应对申请材料的真实性、合法性、完整性负法律责任。《方案》提出,申报材料要明确申请的污染物排放种类、浓度和排放量。环境保护部正在制定排污许可管理的相关配套文件,以及申请时需要提交的守法承诺书和排污许可证申请表样本,并依据《方案》的规定,进一步细化排污许可证申请表中企业需要填报和申请的各项内容。

9.环保部门核发许可证需要审核什么内容?

环保部门在核发许可证之前应结合管理要求和政府部门掌握的情况,对申请材料进行认真审核。审核主要包括以下几个方面:一是申请排污许可证的企业生产工艺和产品不属于国家或地方政府明确规定予以淘汰或取缔的;二是申请的企业不位于饮用水水源保护区等法律法规明确规定禁止建设的区域内;三是符合国家或地方要求的污染防治设施或污染物处理能力;四是申请的排放浓度符合国家或地方规定的相关标准和要求,排放量符合相关要求,对新改扩建项目的排污单位,还应满足环境影响评价文件及其批复的相关要求;五是排污口设置符合国家或地方的要求等。

企业提交的排污许可申请材料 and 守法承诺书是环保部门核发排污许可证的主要依据,《方案》明确提出企业应对申请材料的真实性、合法性、完整性负法律责任。环保部门对于申请材料完整、符合要求的企业,直接依法核发许可证。此外,核发的排污许可证是企业排放污染物的“天花板”,是企业守法的最基本要求,满足这些要求是企业基本的法定义务,这也是排污许可证作为企业守法、政府执法、公众监督依据的由来。换言之,对于应当承担的环保责任完全相同的两个企业,不论实际排放情况如何,排污许可证核定的排放量和管理要求将会是一致的。《方案》同时还规定,对于申请材料存在疑问、企业环境信用不好、有环境举报投诉

等情况的,环保部门可开展现场核查。

10.污染防治措施发生变化是否需要重新申请排污许可证?

污染防治措施是确保企业按证排污的前提和保障,但许可证制度设计中并未将其纳入许可事项,主要从鼓励企业不断提高污染治理水平的角度考虑。在不属于环境影响评价制度有关规范性文件确定的重大变更的情形下,企业污染治理措施发生变化时,如果有利于减少污染物的排放或者不增加污染物排放,这是允许的,不需要向环保部门申请变更排污许可证;但需在此范围内,企业的执行报告中予以详细说明;如果污染治理措施发生的变化导致增加污染物排放量,企业则需要申请变更排污许可证。

为较好的判断污染治理措施发生变化后环境影响变化情况,环保部门将依据排污许可证推进时间进度安排,按行业逐步出台各行业污染治理最佳可行技术指南,如果企业治理措施的变化均在可行技术范围内,且不新增污染物种类,则认为其污染物排放量在允许范围内,无需申请变更排污许可证;如不在此范围内,企业需要提供证明材料和监测数据,并向环保部门申请变更排污许可证。

11.《方案》发布后,地方现有已经核发的排污许可证如何管理?

由于我国现有各地方排污许可证存在许可内容不统一、许可要求不统一、许可规范不统一等问题,而本次改革的目标之一就是统一规范管理全国排污许可证,实现企业和地区之间的公平。因此,依据地方性法规核发的排污许可证仍然有效。对于依据地方政府规章等核发的排污许可证,持证企事业单位和其他生产经营者应按照排污许可分类管理名录的时间要求,向具有核发权限的机关申请核发排污许可证。核发机关应当在国家排污许可证管理信息平台填报数据,获取排污许可证编号,换发新的全国统一的一排污许可证。从而纳入新系统进行管理。如果不能满足最新的许可要求,则应当要求企业在规定时间内向核发机关申请变更排污许可证。

12.排污许可证包括什么内容?

许可证主要内容包括基本信息、许可事项和管理要求3方面。一、基本信息主要包括:排污单位名称、地址、法定代表人或主要负责人、社会统一信用代码、排污许可证有效期限、发证机关、证书编号、二维码以及排污单位的主要生产装置、产品产能、污染防治设施和措施、与确定许可事项有关的污染设施或污染物处理能力。

二、许可事项主要包括:(一)排污口位置和数量、排放方式、排放去向;(二)排放污染物种类、许可排放浓度、许可排放量;(三)重污染天气或枯水期等特殊时期许可排放浓度和许可排放量。

三、管理要求主要包括:(一)自行监测方案、台账记录、执行情况等要求;(二)排污许可证执行情况报告等的信息公开要求;(三)企业应承担的其他法律责任。

上述事项中,许可事项和管理要求是企业持证排污必须严格遵守的。确有必要改变的,应办理排污许可证变更手续。基本信息中有关规模、地点及采用的生产工艺或者防治污染措施,如果发生重大变动,应当按照环境影响评价制度的相关规定履行法律义务。

13.为什么排污许可证也要载明生产工艺和设备等内容?

首先排污许可证副本载明主要生产工艺和设备是在许可证中

记录,而非进行许可。记录这些信息是出于以下4个方面的考虑:

第一,贯彻全过程控制的环境管理基本理念,将产污、治污、排污全过程纳入排污许可证的管理,载明与产污直接相关的工艺和设备信息,有利于分析污染物不能稳定达标排放的原因并及时采取有效可行的改进措施。

第二,生产工艺和装备与固定污染源污染物的产生量密切相关,同一产品采用不同工艺,其产生的污染物可能会产生数量级的差别,载明生产工艺和设备是测算污染物排放量的基础。

第三,排污许可证将许可排放量的核算细化至每一个主要污染源和排污口,而这些排污口往往与生产工艺设备具有一一对应关系。

第四,对于新增污染源,生产工艺和设备源自企业的环评文件或相关申请资料,在排污许可证中载明并延续,是判断企业整个生产过程是否发生重大变更的依据之一。

14.为什么现有企业的许可限值原则上按排放标准 and 总量指标来确定?

企业达标排放和满足总量指标控制要求是现有企业污染治理的最基本要求,超标和超总量排放污染物将依法实施处罚,国家层面对于现有企业自行许可限值按达标排放和总量控制指标来核定,即不因实施排污许可制改革而增加对企业的额外负担,这有利于排污许可制度顺利与现有环境管理要求相衔接,从而保障排污许可制度的有效推行,以最小的制度改革成本推进制度的快速落地,实现管理效能的提高。同时也有利于实现企业间的公平。

此外,《方案》同时也指出对于环境质量不达标或有改善需求的地区,环保部门可以通过提高排放标准、制定环境质量限期达标规划等手段对排污单位提出更加严格的要求。

15.地方重污染天气应急预案、环境质量限期达标规划的内容如何纳入企事业单位的排污许可证?

《大气污染防治法》明确提出国家要建立重污染天气监测预警体系。地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级,根据应急需要可以采取包括责令有关企业停产或者限产的应急措施。因此在排污许可的制度设计中,要求将地方依法依规制定的重污染天气应急预案、环境质量限期达标规划等文件中对辖区内企业污染物排放的具体要求纳入企业的排污许可证中,以法律文书的形式,明确特殊时期和环境质量不达标地区的企业应承担的减排义务。

上述所指的特殊时期主要由下列文件规定:①设区的市级以上人民政府和可能发生重污染天气的县级人民政府,依法制定的重污染天气应急预案;②国家或所在地区人民政府依规划定的冬防措施、重大活动保障措施等文件;③地方限期达标规划或有关水污染防治应急预案对枯水期等特殊时期污染物排放控制要求等。

在许可证有效期内,国家或企业所在地区人民政府发布新的特殊时段要求的,企业应当申请许可证变更,按照新的要求进行排放。排污许可证也应当依法遵守并明确要求。

16.排污许可证的有效期限为什么首次核发为3年,延续核发是5年?

为结合我国国民经济和社会发展5年计划的制度安排,兼顾排污许可相对稳定的需要,排污许可证的有效期限原则上为5年。但考虑到改革从易到难,逐步完善的需要,对于此次改革开始后首次核发的排污许可证有效期确定为3年。这主要考虑以下两个

方面的因素:

第一,有利于推动改革。目前各地对现有企业核发的排污许可证有效期限为1年至5年不等,且管理要求和许可内容存在较大差异,短时间内要实现全国统一难度大,需要有一个逐步完善的过程,因此设定一个折中的有效期限有利于确保改革的正确方向。

第二,有利于对新建项目及完善环境管理。对于新建项目,由于企业刚刚从建设期转入生产运行期,各项污染治理设施、环境管理制度、管理水平尚需不断完善,因此设定一个折中的有效期限有利于确保改革的正确方向。

17.环境保护部对于排污许可证核发工作的具体时间安排是什么?

根据《方案》,环境保护部将在现有环保法律的框架体系下,以排污许可管理名录为基础,按行业分步推动排污许可证的核发。2016年率先开展火电、造纸行业企业许可制核发工作;2017年完成“水十条”“大气十条”重点行业及产能过剩行业企业许可证核发,重点包括石化、化工、钢铁、有色、水泥、印染、制革、焦化、农副产品加工、农药、电镀等;2020年全国基本完成名录规定行业企业的许可证核发。

18.为什么选择火电和造纸两个行业先行核发排污许可证?

为使排污许可制实施之初在全国易于推行,通过行业试点工作,形成可推广、可复制的行业排污许可管理经验,为在全国分批实施排污许可制奠定基础。环境保护部在选取优先试点行业时主要考虑以下几个因素:

第一是污染物排放量大,具备试点意义。火电、造纸行业分别是我国大气和水污染重点控制行业。据统计,2014年纳入环境统计的火电企业3288家,二氧化硫、氮氧化物和烟粉尘排放量分别占全国工业排放量的40%、55.7%、16.2%;纳入环境统计的造纸企业4664家,其化学需氧量、氨氮排放量分别占全国工业排放量的18.7%、7.9%。

第二是环境管理基础相对较好。目前火电、造纸行业在开展自行监测、台账记录等方面有较好的基础;火电企业和造纸企业在原料、生产工艺等方面差异不大,便于开展排污许可管理实践。

第三是污染物排放特征具有代表性。火电、造纸行业污染物排放种类包括废水、废气等,排污方式包含直接排放、间接排放等,通过制定排污许可技术规范,明确许可证中不同污染物排放种类和排污方式等,为其他行业实施排污许可可提供经验借鉴。

19.企业依证排污的主体责任和应尽的义务包括哪些?

企业自行核算为主:环保部门制定发布实际排放量核算技术规范,既指导企业自主核算实际排放量,又规范环保部门核算实际排放量,同时也可为社会公众监督提供參考。实际排放量核定方法采用的优先顺序依次包括在线监测、手工监测法、物料衡算及排放因子法。对于应当安装而未安装在在线监测设备的污染源及安装因子,以及数据缺失的情形,在实际排放量核算技术规范中,制定惩罚性的核算方法,鼓励企业按规定安装和维护在线监测设备。企业在在线监测数据可作为环保部门监管执法的依据。环境保护部正在按行业制定排污单位自行监测指南,规范排污单位自行监测频次、频次、因子、方法、信息记录等要求。企业根据许可证要求,按期核算实际排放量,并定期申报、公开。

《方案》结合环境治理体系和监管执法改革理念,提出排污许可制实施后,企业环境保护的主体责任应包括以下几个方面:(一)企业自行申领排污许可证并对申请材料的真实性、准确性和完整性承担法律责任;(二)依证自主管理排污行为的责任;(三)通过自行或委托开展监测,建立排污台账、按期报告持证排污情况等自证守法的责任;(四)依法

依证进行信息公开的责任;(五)当产排污情况等发生变更时或许可证到期应自行申请变更或延期的责任。

本着诚信原则,通过承诺守法的方式,强化企业环境保护主体责任,逐步营造执法者如实申报、监管者阳光执法、社会共同监督的环境治理氛围,形成系统完整、权责清晰、监管有效的污染管理新格局。

20.企业如何通过自行监测说明自身污染物的排放情况?

企业开展自行监测,向社会公开污染物排放状况是其应尽的法律义务。我国的《环境保护法》第四十二条、第五十五条,《水污染防治法》的第二十三条和《大气污染防治法》的第二十四条均有明确规定。

自行监测结果是评价排污单位治污效果、排污状况、对环境空气质量影响状况的重要依据,是支撑排污单位精细化、规范化管理的重要基础。《方案》明确了企事业单位符合法定要求的在线监测数据可以作为环保部门监管执法的依据。当环保部门检查发现实际情况与企业的环境管理台账、排污许可执行报告等不一致或抽查发现有超标现象时,可以责令企业作出说明,排污单位可以通过提供自行监测原始记录来进行说明。

21.排污许可制实施后,环保部门如何实施环境监管?

排污许可制是固定污染源环境管理的基础制度,待制度完善后,对企业环境管理的基本要求均将在排污许可证中载明,因此今后对固定污染源的环境监管执法将以排污许可证为主要依据。对固定污染源的监管就是对企业排污许可证执行情况的监管,具体包括对是否持证排污的检查、对台账记录的核查、对自行监测结果的核对、对信息公开情况的检查以及必要的执法监测等,通过对企业自身提供的监测数据和台账记录的核对来判定企业是否依证排污;同时也可采取随机抽查的方式对企业进行实测,不符合排污许可证要求,企业应作出说明,未能说明且无法提供自行监测原始记录的,政府部门依法予以处罚。并将抽查结果在排污许可管理平台中进行记录,对有违规记录的,将提高检查频次。环境保护部将研究制定排污许可证监督管理的相关文件,进一步规范依证执法。

22.企业实际排放量如何确定?

实际排放量是判断企业是否按照许可证排污的重要内容,也是排污收费(环境保护税)、环境统计、污染源清单等工作的数据基础,确定实际排放量的基本原则是以“企业自行核算为主、环保部门监管执法为准、社会公众监督为补充”。具体如下:

企业自行核算为主:环保部门制定发布实际排放量核算技术规范,既指导企业自主核算实际排放量,又规范环保部门核算实际排放量,同时也可为社会公众监督提供參考。实际排放量核定方法采用的优先顺序依次包括在线监测、手工监测法、物料衡算及排放因子法。对于应当安装而未安装在在线监测设备的污染源及安装因子,以及数据缺失的情形,在实际排放量核算技术规范中,制定惩罚性的核算方法,鼓励企业按规定安装和维护在线监测设备。企业在在线监测数据可作为环保部门监管执法的依据。环境保护部正在按行业制定排污单位自行监测指南,规范排污单位自行监测频次、频次、因子、方法、信息记录等要求。企业根据许可证要求,按期核算实际排放量,并定期申报、公开。