明确持证范围 实施差异管理

环保部规划财务司有关负责人就《固定污染源排污许可分类管理名录(2017年版)》有关问题答记者问

◆本报记者郭薇

为落实《国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知》(国办发〔2016〕81号),依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》等法律规定,环境保护部近日发布了《固定污染源排污许可分类管理名录(2017年版)》(以下简称《排污许可名录》)。为全面深入了解《排污许可名录》的主要内容、实施重点,记者采访了环境保护部规划财务司有关负责人,对《排污许可名录》进行了详细解读。

1 中国环境报:为什么要出台《排污许可名录》,重点要解决什么问题?

答:《排污许可名录》是我国排污许可制度改革的一项重要基础性文件,是排污许可法规体系中的重要组成部分。《排污许可名录》重点明确了哪些企业需要持有排污许可证、什么时候需要取得排污许可证、管理要求有什么区别等3方面的问题。

一是关于范围。《排污许可名录》规定到2020年共有78个行业和4个通用工序要纳入排污许可管理,同时规定,除这些行业外,如果已被环保部门确定为重点排污单位和排污量达到规定数量的,也需要纳入排污许可管理。对于《排污许可名录》以外的企业事业单位和其他生产经营者,暂不需要申请排污许可证。

二是关于时间要求。为落实《国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知》(国办发〔2016〕81号)按行业分步实现对固定污染源全覆盖的要求,根据"水十条"、"大气十条"的工作任务,明确规定,2017年率先对火电、钢铁、有色金属冶炼、焦化、石油炼制、化工、原料药、农药、氮肥、造纸、纺织印染、制革、电镀、平板玻璃、农副食品加工等15个行业核发排污许可证,其中造纸和火电两个行业的企业要求在2017年6月底前取到排污许可证,其他13个行业在2017年下半年全面开展。到2020年,《排污许可名录》中规定的应当取得排污许可证的排污单位必须持证排污。

三是关于分类管理要求。按照排污单位污染物产生量、排放量和环境危害程度不同,将排污单位分为重点管理和简化管理两类。在78个行业和4个通用工序中,对41个行业和3个通用工序,提出全部进行排污许可重点管理;8个行业全部进行简化管理;剩余的29个行业和1个通用工序根据生产工艺特点或者生产规模进行重点管理或简化管理。

2 中国环境报:《排污许可名录》中所涉行业的名称和框架为何要依据《国民经济行业分类》设置?

答:《国民经济行业分类》是我国统计、财政、税收、工商等国家宏观管理中的分类依据,也是我国环境统计、污染物总量控制、污染源普查等环境管理制度的基本分类。因此,将《国民经济行业分类》作为《排污许可名录》分类的依据,有利于实现排污许可制为环境保护税、环境统计、污染源排放清单等各项固定污染源环境管理提供数据来源;有利于统一全国排污许可证编码,加强排污许可证的信息管理,实现数据集成、信息共享;有利于推动排污许可证与工商登记、税务证书、企业信用、金融贷款等方面的衔接;有利于排污单位自行判断所属行业类别。

3 中国环境报:《排污许可名录》中涵盖的行业其选择原则是什么?

答:《排污许可名录》中行业的选择原则主要包括以下3个方面。

一是遵循法律的原则。我国《大气污染防治法》《水污染防治法》对纳入排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者有明确的规定,其中,《大气污染防治法》提出,排放工业废气或者排放国家规定的有毒有害大气污染物的企业事业单位和集中供热设施的燃煤热源生产运营单位应申请排污许可证;《水污染防治法》提出,直接或间接向水体排放工业废水、医疗污水的企业事业单位和其他生产经营者,以及城镇污水集中处理设施的运营单位应申请排污许可证。

二是覆盖主要污染源的原则。《排污许可名录》编制过程中对环境统计年报数据按行业进行分析,针对现有二氧化硫、氮氧化物、烟(粉)尘、化学需氧量、氨氮等5个主要污染物,将各污染物产生量、排放量按行业分别进行由大到小排序,筛选各污染物总产生量和总排放量约占前80%的行业作为重点行业,并将其纳入《排污许可名录》。

三是满足各类环境管理需要的原则。系统梳理"水十条"、"大气十条"、《重金属污染综合防治"十二五"规划》当中重点管理行业和我国现有重点排污单位涉及的行业,并根据《"十三五"生态环境保护规划》《长江经济带生态环境保护规划》梳理总磷、总氮排放量大的行业,将其纳入《排污许可名录》。

4 中国环境报:《排污许可名录》中不同行业实施年限的设定依据是什么?

答:按行业逐步推动排污许可证全覆盖是《国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知》(国办发〔2016〕81号)提出的具体要求。《排污许可名录》根据这一要求按照先易后难以及满足环境管理需要等原则,对各行业实施年限做出规定。

一是先易后难的原则,优先选择火电、造纸两个行业进行试点核发,形成可复制的行业排污许可管理经验。火电、造纸是我国环境管理基础相对较好的行业,其污染物排放量较大而且集中,因此从这两个行业开始实施,具有试点意义。此外,这两个行业在自行监测、台账记录等方面有较好的基础,企业之间在原料、生产工艺等方面差异不大,便于开展排污许可管理实践。目前,这两个行业已经完成了排污许可证核发工作,全国共核发5100余个,对排污许可制的全面推进奠定了坚实基础。

二是满足当前环境管理的需要。国务院发布的"水十条"和"大气十条"中对火电、钢铁、有色金属冶炼、焦化、石油炼制、原料药、农药、氮肥、造纸、纺织印染、制革、电镀、平板玻璃、水泥、农副食品加工等重点行业提出了具体的环境管理要求和管控措施。此外,强化对产能过剩行业的环境管理,通过结构调整减少污染物排放也是当前环保的重点工作。排污许可制作为今后固定污染源环境管理的核心制度,应着重考虑当前工作需要,先将两个"十条"中涉及的行业以及严重产能过剩行业实施排污许可管理。因此,《排污许可名录》规定了2017年底前上述行业排污许可证的具体核发任务。

三是根据污染量和环境危害程度大小,在2018年~2020年之间优先安排污染物排放量大、环境危害程度高、社会关注度高的重点行业排污许可证的核发工作,尽快实现将主要的固定污染源纳入排污许可管理的目标,直至2020年实现《排污许可名录》上固定污染源全覆盖。

需要说明的是,《排污许可名录》中实施年限是对纳入《排污许可名录》的排污单位持证排污的最后时限,在国家规定最后的"关门时间"尚未取得排污许可证的排污单位,将按无证排污进行处罚。地方可根据相关法规规定,结合环境质量改善要求,提出提前实施排污许可行业的申请,由省级环境保护主管部门报环境保护部批准后实施,并向社会公告。

5 中国环境报:针对各类企业事业单位及其他生产经营者,《排污许可名录》在编制中如何体现差异化管理?

答:依据《国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知》(国办发〔2016〕81号),排污许可证实现差异化管理的基本依据是企业事业单位及其他生产经营者的污染物产生量、排放量和环境危害程度不同。例如对石化、火电等污染大的行业实行重点管理;对玻璃制品制造、纸制品制造等污染轻的行业实行简化管理;对于使用水性漆的家具制造等基本不产生污染的行业则暂不核发排污许可证。

在《排污许可名录》编制过程中,重点考虑排污许可与建设项目分类管理目标的衔接。编制环境影响报告书的行业基本属于排污许可重点管理行业;编制报告表的行业基本属于排污许可简化管理行业;编制登记表的行业绝大多数暂不纳入排污许可管理。

6 中国环境报:《排污许可名录》与排污许可证核发相关标准规范及行业技术规范是如何衔接的?

答:《排污许可名录》制定过程中强调与技术规范制定计划相配套,首先对我国现已发布及拟颁布的所有行业水污染物和大气污染物排放标准进行梳理,明确相应行业的污染物排放标准。按照简单实用的原则,对纳入《排污许可名录》中的78个行业和4个通用工序进行归类,明确今后需要制定的排污许可相关技术规范,用于支撑各行业排污许可证的申请、核发与监管。具体的技术规范包括"行业排污许可证申请与核发技术规范""行业自行监测指南""行业污染防治可行技术指南""行业污染源源强手册"等。

7 中国环境报:《排污许可名录》规定的行业之外但污染物排放量大的企业纳入排污许可管理是依据什么确定的?

答:《排污许可名录》正文第六条规定,对于企业事业单位和其他生产经营者,其二氧化硫、氮氧化物单项年排放量大于250吨,烟粉尘年排放量大于1000吨,化学需氧量年排放量大于30吨,氨氮、石油类和挥发酚年合计排放量大于30吨,其他单项有毒有害大气、水污染物污染当量数大于3000的(污染当量数按《环境保护税法》规定计算)、属于重点排污单位的等情形之一的,应申领排污许可证。例如,天然气开采行业未列入《排污许可名录》规定的行业类别,某天然气开采企业因为生产需要建设了天然气净化厂,排放较多二氧化硫等大气污染物,如年排放量大于250吨,则该企业在实际排污之前,应当对天然气净化厂申请并取得排污许可证。

《排污许可名录》编制过程中,对上述规定进行专题论证和调研,总体上看,上述规定是基于我国环境统计数据和典型城市固定污染源排放清单编制成果,结合美国排污许可管理经验得出的。

8 中国环境报:《排污许可名录》中除所涵盖的行业,为何设置"通用工序"类别?

答:根据《国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知》(国办发〔2016〕81号)中提出的分步实现排污许可全覆盖的原则,排污许可管理内容目前主要包括水污染物、大气污染物。对于矿产资源及能源采选等行业暂不纳入《排污许可名录》,但在此类行业中可能存在锅炉、污水处理厂等污染物排放量大、社会关注度高的污染源,因此在《排污许可名录》中设置了4个"通用工序",分别为"热力生产和供应""工业炉窑""电镀设施"和"生活污水集中处理、工业废水集中处理"。

对于未纳入《排污许可名录》的行业企业,如有《排污许可名录》中规定的通用工序的,应对该工序申请并获得排污许可证,并实施相应类别的管理。对于已纳入《排污许可名录》中的行业企业,其所含的通用工序应依据相应行业的规定,实施相应类别的管理。例如,未纳入《排污许可名录》中的矿产资源及能源采选等行业,若有生活污水和工业废水集中处理的,应按《排污许可名录》中通用工序类别,申请排污许可证,并依据其许可范围,实施重点管理。

为排污许可制改革提供坚实保障

本报评论员

环境保护部近日印发《固定污染源排污许可分类管理名录(2017年版)》(以下简称名录),为进一步推动落实排污许可制,到2020年实现固定污染源"一证式"管理奠定了重要基础。

排污许可制是依法规范企事业单位排污行为的基础性环境管理制度,环保部门通过对企事业单位发放排污许可证并依证监管,推动企业加强环保工作,进而促进改善环境质量。我国原有的排污许可制度始于20世纪80年代,实践中虽然取得一些成效,但总体看,由于排污许可制定位不明确,企事业单位治污责任不落实,一些地方环保部门依证监管不到位,使得这项管理制度效能难以充分发挥。

在此背景下,为进一步推动环境治理基础制度改革,改善环境质量,根据《环境保护法》和《生态文明体制改革总体方案》等的要求,2016年11月国办印发《控制污染物排放许可制实施方案的通知》,环境保护部随后出台《排污许可证管理暂行规定》。至此,我国的排污许可制改革迈出实质性一步。

此次名录的发布,更是将这项改革进一步细化,及时回应了当前推进排污许可制亟需明确的紧迫问题:实施排污许可管理的范围、按行业推进的步骤、各排污单位应该持证排污的最后时限以及排污许可分类管理要求。可谓易理解,易把握,易操作,也体现了环保系统落实党中央、国务院决策部署严真细实快的作风和精神。

名录要求严,哪些行业和工序必须纳入排污许可管理,什么时间节点必须取得排污许可证,名录都有严格规定,如果做不到,将按无证排污进行处罚;名录敢较真,在编制过程中,名录按行业认真分析了2014年环境统计年报数据,针对二氧化硫、氮氧化物、烟(粉)尘、化学需氧量、氨氮等5个总量指标,筛选出各污染物总产生量和总排放量约占前80%的行业作为重点行业,纳入管理,数据求真才能确保工作有效;名录管得细,按照排污单位污染物产生量、排放量和环境危害程度不同,名录将排污单位分为重点管理和简化管理两类,向精细管理要环境质量改善;名录实打实,在制定过程中已考虑与技术规范制定计划相配套,并按照简单实用原则,明确今后需要制定47个排污许可相关技术规范的要求;名录出台快,在新排污许可证换发还在紧锣密鼓推进的时候及时发布,可有力推动排污许可制改革落细落实。

当前,排污许可制改革是环保领域一项非常重要的工作,名录的及时公布,为进一步完善排污许可制度体系建设,推动"十三五"期间排污许可证核发与监督工作提供了依据和工作方向。干好这件大事,需要环保系统上下快速反应,以时不我待、只争朝夕的精神,统筹谋划,早见成效。

强化督查 打好蓝天保卫战

15专项督查组检查216点位

发现38点位存在虚报瞒报、进展缓慢等问题

本报记者杜宣逸8月3日北京报道 8月2日,6个督查组共检查81家企业(单位),发现22家涉气企业存在环境问题。存在问题的企业中,属于涉气"散乱污"问题的9家,超标排放的2家,未安装污染治理设施的2家,治污设施不正常运行的2家,挥发性有机物(VOCs)治理问题的7家。

8月2日,驻河北省的8个督查组下沉至13个区县,共对河北省《关于强力推进大气污染综合治理意见》及18个专项实施方案("1+18"专项方案)中12项任务的90个具体任务点位完成情况进行了现场核实,发现25个具体点位存在虚报瞒报、进展缓慢等问题。其中发现突出的问题有:河北省衡水市桃城区扬尘综合整治专项实施方案存在施工工地底数不清、管理混乱、工地周边未围挡、未设置清洗平台等问题,衡水新桥110KW变电站新建工程工地和星河湾荣景园施工工地未列入桃城区上报施工工地扬尘综合整治清单,扬尘污染严重;督查组随机抽查18家建筑施工工地发现,扬尘整治达标率仅为28%。督查组随机抽查沧州市新华区23家已完成取缔燃煤锅炉,发现其中6家仍未拆除完成。

8月2日,驻河南省的7个督查组下沉至8个区县,对《河南省2017年大气污染防治攻坚战7个实施方案》("三治本三治标"方案)中23项任务的126个具体任务点位完成情况进行了抽查,发现涉气"散乱污"企业整治、燃煤散烧治理等6项任务的13个具体点位存在进展缓慢、未完成或虚报等问题。其中发现突出的问题有:督查组随机抽查河南省安阳市已上报完成涉气"散乱污"企业整治情况,发现文峰区宝莲寺镇淑杰印花厂虽已断电拆除设备,但设备仍未清除。督查组随机抽查新乡市凤泉区的燃煤大灶和经营性小煤炉取缔情况时,发现2家餐馆仍在使用燃煤大灶。

有法必依才能治污必胜

上接一版

强化督查是落实区域联防联控法律制度的必要举措

京津冀及周边地区是我国重化产业最为集中的区域,据不完全统计,在这片仅占全国7.2%的国土面积上,主要大气污染物排放量却占了全国的30%左右,涉气排放主要产品产量占全国30%~40%。

近年来,以京津冀为代表的区域性大气污染问题十分严峻,由于大气污染具有跨行政区域的特点,原来"各自为政"的环境管理模式很难奏效,建立区域联合防治机制逐渐成为各方共识。2016年施行的新的《大气污染防治法》专章规定了重点区域联合防治制度,而这一法律制度最终能否得到有效实施,执法是关键。

然而问题是,执法难一直是环境保护领域比较突出的短板。首先是执法不到位,强化督查目前已开展到第八轮,平均下来,发现违法问题的企业占比大概在六成左右,这足以说明之前一些地方执法偏软偏松;其次是监管能力严重不足,特别是大气污染源点多面广,更凸显了基层执法力量的薄弱;此外,监管职责仍不够明确,职能交叉严重。

为解决重点区域环境执法问题,《大气污染防治法》规定了国务院环境保护主管部门和国家大气污染防治重点区域内有关省、自治区、直辖市人民政府可以组织有关部门开展联合执法、跨区域执法、交叉执法。

此番强化督查就是环境保护部按照法律要求,会同京津冀及周边地区大气污染防治协作小组,采取的超常规执法手段,以推动整个区域协同治污,确保全面降低区域污染排放负荷,改善区域环境质量。

强化督查是提高地方政府环境意识的又一剂"猛药"

一个区域的大气环境质量是由产业结构、能源结构、人口结构等经济社会因素所决定,能够承担起统筹协调各种资源、综合治理、改善大气环境质量责任的,只能是各级人民政府。因而,地方政府环境意识到不到位,直接决定了治理大气污染工作的力度和进度。

2015年强力开始的中央环保督察,前不久中办、国办对甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题发出的通报,彰显了党中央对生态环境保护的高度重视,也给了地方政府以极大的震动。而此次动用5600人的强化督查,相信也再一次"惊"到了各级政府,环境保护再也不是嘴上说说而已。

另外,为督促地方党委、政府及其有关部门落实环境保护责任,环境保护部还创新运用督查、交办、巡查、约谈、专项督查"五步法",不断加大督政力度。

有通报,时时曝光问题。对强化督查情况,环境保护部每天都会向社会通报发现的问题数量及企业的违法行为,并公开点名一些进展缓慢的地区。

有检查,步步跟进落实。河北省《关于强力推进大气污染综合治理意见》及18个专项实施方案("1+18"专项方案)的309项任务清单落实情况如何?河南省《2017年大气污染防治攻坚战7个实施方案》("三治本三指标"方案)的135项任务清单落实情况如何?这些都是强化督查的主要内容。

有约谈,层层传导压力。7月10日,河北衡水、河南荥阳、山东淄博、山西长治高新区等地方政府负责人因对强化督查中发现的问题整改不力,被环境保护部约谈。

在如此高压态势之下,那些假装治污的地方怕是再也装不下去了。

强化督查是对企业严格环境执法的升级版

一轮又一轮的强化督查到了现在,平均下来发现存在问题的企业与被检查企业(单位)的占比一直在六成左右。这些问题概括起来主要涉及"散乱污"企业问题,未安装污染治理设施,治污设施不正常运行,挥发性有机物治理问题以及物料未按要求覆盖密闭问题等。

对上述环境违法行为如何处罚,相关的环保法律中都有明确规定,可为什么还是有这么多的企业敢以身试法,这只能再一次说明地方执法失之于"宽松软",强化督查就是要让环境执法回到"严紧硬"。

以整治"散乱污"企业为例,长期以来都是块难啃的"硬骨头",也是这次强化督查的一个重点。据环境保护部通报的消息,截至6月底,已排查出属于"散乱污"的企业17.6万家。按照环境保护部的要求,到今年9月底,不能进行升级改造的"散乱污"企业将一律取缔关闭。

正是关闭"散乱污"企业触动了一些人的神经,他们指责关停取缔是一种粗暴的执法方式,却不去了解《大气污染防治法》第二十七条明确规定,国家对严重污染大气环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。正是这些本该淘汰的落后生产工艺、设备和产品的大量使用,导致京津冀及周边地区大气污染物的产量和排放量居高不下,增加了末端处置的压力。又何况,这些"散乱污"企业甚至常常没有工商、土地、环保等手续,"污染了大家共同的环境,钱却进了自己的腰包。"一位执法人员如此评论。

当下,打好蓝天保卫战是一项重要的政治任务,更是一件实打实的民心工程。非常时期,非常手段,最终区域空气质量改善了,受益的是人民群众,只有坚决摒弃以牺牲生态环境换取一时一地经济增长的做法,让良好生态环境成为人民生活的增长点,才是真正的民意所在,假民意可以休矣!