



明确持证排污按证监管 大幅提高违法排污成本

# “持证排污”督促企业自觉守法

- 排污许可是指环境保护主管部门依排污单位的申请和承诺,通过发放排污许可证法律文书形式,依法依规规范和限制排污单位排污行为并明确环境管理要求,依据排污许可证对排污单位实施监管执法的环境管理制度
- 以前排污许可证由各地自行审核发放,许多地方的排污许可证载明的内容简单,未将与污染物排放行为直接关联的生产工艺设施等排放源要求纳入许可管理范围,未对企业治理工艺流程、污染物排放地点、排放方式、排放去向等作出详细要求,导致后续监管和执法缺乏依据
- 《排污许可管理条例》改变了以往政府包办式、保姆式管理的做法,让治理污染的责任主体回归企业。通过排污许可证的发放,进一步明确了企业的主体责任和管理部门的监管责任,督促企业由“要我守法”向“我要守法”转变

□ 本报记者 王阳

“厂门口的环保LED显示屏上,主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况,以及防治污染设施的建设和运行情况,一目了然。”鼎龙股份董事长朱双全说,每天浏览环保数据是他的重要工作之一。

朱双全所指的环保数据监测,正是3月1日起实施的《排污许可管理条例》中的一大亮点。

《排污许可管理条例》对排污单位的主体责任作出明确要求。排污单位要按生态环境管理要求运行和维护污染防治设施,建设规范化污染物排放口,自行监测并保存原始监测记录,原始监测记录与环境管理台账保存期限均不得少于5年。

接受《法治日报》记者采访的专家认为,我国有环境影响评价法、《建设项目环境保护管理条例》一法一规来规范项目建设阶段的环评审批,但在项目运营阶段却只能依靠水、气、声、固、土、海等分项法律进行监管,比项目审批更重要的项目运营却缺乏行政法规予以管理。《排污许可管理条例》出台后,正好将这个短板补齐了。

## 多头管理导致混乱 无证排污普遍存在

所谓排污许可,是指环境保护主管部门依排污单位的申请和承诺,通过发放排污许可证法律文书形式,依法依规规范和限制排污单位排污行为并明确环境管理要求,依据排污许可证对排污单位实施监管执法的环境管理制度。

我国探索建立排污许可制度的历史,可以追溯到20世纪80年代。

1987年,我国一些城市开始探索排污许可证的基本环境管理制度,国家先后组织了水和大气污染物排放许可证制度试点。

1988年3月,原国家环境保护局发布《水污染物排放许可证管理暂行办法》,首次将“排放许可证制度”单列为一章,提出在集中控制的基础上,通过排污申报、登记和审查,向企业发放水污染物排放许可证,并逐步实

行总量控制。

1989年7月,经国务院批准,原国家环境保护局发布的水污染防治法实施细则第9条规定,向水体排放污染物的企事业单位应当实行排污许可证管理。

1995年,国务院发布的《淮河流域水污染防治暂行条例》第19条规定,淮河流域持有排污许可证的单位,应当保证其排污总量不超过排污许可证规定的排污总量控制指标。

湖北省荆门市生态环境局局长贺晓军告诉《法治日报》记者,从整体来看,地方对排污许可进行管理有一定作用,但因当时的法律未明确排污单位法律责任,按证监管执法体系尚未建立,排污单位主体责任落实不到位,无证排污现象普遍存在等,不同地区的发证对象、许可要求,有效期等各不相同,难以统一公平,还出现多头管理导致的交叉重复、证照空乏、许可内容单一等问题。

《法治日报》记者梳理得知,排污许可证在各地的做法差别很大,证书的规格、申请程序和处罚措施也因地而异。有些地区要求所有排污单位申请排污许可证;也有一些地区只要求主要污染源申请许可证;有些地方只发放水污染物排放许可证;也有一些地方颁发水和空气污染物排放许可证;有些地方对水、气、声、渣实行许可证管理。

湖北百思得律师事务所律师陈勇勇承办过多起环保案件,据他介绍,以前排污许可证由各地自行审核发放,许多地方的排污许可证载明的内容非常简单,未将与污染物排放行为直接关联的生产工艺设施等排放源要求纳入许可管理范围,未对企业治理工艺流程、污染物排放地点、排放方式、排放去向等作出详细要求,导致后续监管和执法缺乏依据。此外,地方版的排污许可证与环境影响评价、总量控制、排污收费、环境监测、环境统计等其他环境管理制度缺乏有效的衔接,多项管理制度并行,交叉、重复,造成一定行政资源浪费,甚至加重了不少企业的负担。

## 排污许可制度改革 监管效率大幅提高

2015年,全国多地出现大面积雾霾,同时,企业的污染物排放也成了“老大难”问题,污染源底数不清且管

控不到位,是环保工作的一块短板。

2015年9月11日,由中共中央政治局审议通过的《生态文明体制改革总体方案》(以下简称《方案》),明确要求“完善污染物排放许可制,尽快在全国范围建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业排放许可制,依法核发排污许可证,排污者必须持证排污,禁止无证排污或不按许可证规定排污”。

《方案》出台后,排污许可制度改革应运而生。因此,很多人认为2015年是中国环保事业的一个转折点。在此前后,大气污染防治法、环境保护法、水污染防治法等法律先后修订,明确提出实行排污许可管理制度。

北京市人大常委会立法咨询专家胡功群分析,此次《方案》改革的重点,是要将排污许可制度建设成为固定污染源环境管理的核心制度,衔接环评制度,融合总量控制等制度。改革后的排污许可制度,由现场监督检查转向企业自证守法,由多角度监管转向一证式监管,由末端总排口监管转向生产经营全过程监管,提高了监管效率,推进企业由被动式接受监管转向自主开展全方位环境管理。

2016年11月,《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》(以下简称《实施方案》)出台,表明国家层面的排污许可制度开始实施。同年12月23日,原环境保护部印发《排污许可证管理暂行规定》的通知,规范排污许可证申请、审核、发放、管理等程序。

《法治日报》记者采访发现,自2016年下半年起,以往由各地自行审核发放的排污许可证,开始按要统一在国家排污许可证信息平台进行申报,以前排污许可证就是一张纸,企业在申请的时候需要跑部门递材料,现在则是上网申请就可以办理,采用全国统一编码,分正证和副证,其中正证印有证书编号、地址等信息,通过证件上的二维码扫描后可进入网络平台,显示企业的生产经营地点、主要污染物类别,排污权的使用和交易等信息。副本则是厚厚一册,既写明了排污单位的基本信息,也规定了污染物排放的许可限值、许可条件等技术指标,自行监测、管理台账、信息公开等要求也赫然在列。

更重要的是,这些信息全部对外公开,接受全社会的监督,除了扫描二维码,登录国家排污许可证信息公开系统

也同样可以看到这些信息。

湖北新生源生物工程有限公司环保总监李中安说,拿到国家版排污许可证后,责任更重了。“以前,企业是被动接受监管,现在有环保部门明确提出的企业责任,又有全社会的监督,督促我们更主动地做好环境保护。”

2017年,原环境保护部审议通过《排污许可管理条例(试行)》,于2018年1月10日公布,作为落实《实施方案》实施排污许可制度的重要基础性文件发布,并将这项制度提高到部门规章层级。

《实施方案》授权原环境保护部依法制定并公布排污许可分类管理名录。《实施方案》还规定了分步实施许可制度的原则和时间框架。分步实施许可制度的时间框架为:率先对火电、造纸行业企业核发排污许可证,2017年完成《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》重点行业及产能过剩行业企业排污许可证核发,2020年全国基本完成排污许可证核发。

安徽财经大学法学院教授张运书认为,排污许可证由“纸”变“书”的过程,实质是法律法规及规范性文件适用的变化,因此许可证上的内容就包含了企事业单位需要履行的涉及污染物排放的所有法定职责。

张运书提出,作为改革完善后的国家版排污许可证,既要承担固定污染源管理基础制度的角色,还需要在全国统一的信息平台体现科学化、信息化管理,同时还要承担各项固定污染源管理制度衔接融合的核心角色,不仅要实现对污染源全过程的管控,还要做到与环评制度相衔接,与总量控制、排污权交易等制度相融合。

## 明确企业主体责任 自行监测自证守法

2021年3月1日起,《排污许可管理条例》正式施行。

据生态环境部相关负责人介绍,该条例改变了以往政府包办式、保姆式管理的做法,让治理污染的责任主体回归企业,企业要自证守法,自己证明自己的排污行为符合排污许可证要求,通过排污许可证的发放,进一步明确

了企业的主体责任和管理部门的监管责任,督促企业由“要我守法”向“我要守法”转变。

根据《排污许可管理条例》,在申请环节,排污单位应当准备好规定的材料,主动到所在地设区的市级以上人民政府生态环境主管部门申请取得排污许可证。申请材料包括单位的基本信息、环评批准文件或备案手续、污染防治设施、排放口设置、排放方式、自行监测方案等内容。排污单位在提出申请前,应通过全国排污许可证管理信息平台公开基本信息,拟申请许可的事项,在排污管理环节,排污单位要建立内部环境管理制度,自行开展排放监测,并保存原始监测记录。排污单位要对自行监测数据的真实性和准确性负责,不得篡改、伪造。

据湖北省生态环境厅总工程师周水华介绍,我国在环保领域的顶层设计,项目前端的管理靠环评制度,项目后端的监管靠许可证制度。排污单位应当按照排污许可证规定的格式、内容和频次要求,如实记录主要生产设施和污染防治设施运行情况,以及污染物排放浓度、排放量等。按照排污许可证规定内容、频次和时间要求,向审批部门提交排污许可证执行报告,如实报告污染物排放行为、排放浓度、排放量等。

“这意味着,今后所有的排污企业都将持证排污和按证排污,未取得排污许可证排放污染物的,生态环境部门将采取按日连续处罚,最高可罚100万元,还可采取责令限制生产、关闭等处罚措施和强制措施。”周水华说。有业内人士坦言,《排污许可管理条例》的施行,对于大多数排污企业而言,无异于一场“地震”。

湖北省随州市生态环境局随县分局副局长肖福海说,以前检查时,对不同的企业,尤其是工艺复杂,排放口多的企业,心里没底,尽管环保人员经常到企业现场,有时还突击“夜查”,但毕竟不是每个人都是专家,也容易被企业“忽悠”。现在核发排污许可证的过程,可以帮助管理人员理清每一个行业基本设备、工艺流程以及产排污节点的过程。这些清晰可查的内容都已经载明在排污许可证上,将会大幅提高管理效率和透明度。

制图/李晓军



# 私人银行,更多高净值客户选壹私行



中国农业银行 AGRICULTURAL BANK OF CHINA 壹私行 PRIVATE BANKING

您财富管理与传承的专业伙伴

资产配置 | 家族信托 | 投资理财 | 专属融资 | 顾问咨询



www.abchina.com

客服热线 40088-95599