

新《建设项目环境保护管理条例》实施 对企业环境保护管理的影响及对策措施

熊运实^{1,2} 王彦昌¹ 张博研³

(1. 中国石油安全环保技术研究院; 2. 北京中油建设项目劳动安全卫生预评价有限公司;

3. 中国石油吉林油田公司质量安全环保处)

摘 要 文章以 2017 年 10 月 1 日实施的《建设项目环境保护管理条例》(以下简称《条例》)为研究对象,根据行政审批制度改革及新修订《环境影响评价法》的要求,立足于《条例》修改的背景,阐述了《条例》主要从简化环保审批事项、流程,加强环保事中事后监督管理,减轻企业负担、进一步优化服务等三方面修改了相关内容;探讨了《条例》实施后企业将面临环保欠账问题突出,生态红线管理薄弱、家底不清,竣工环保验收缺乏规定的标准和程序,环境影响后评价工作实施不力,环境风险防控体系建设薄弱、人力财力投入严重不足,土壤、地下水污染防治任务艰巨等问题;提出加快清理解决历史遗留的环保问题,加强生态红线管理,加强土壤、地下水环境管理,加强竣工环保验收管理,加强环境影响后评价工作,进一步加强环境应急和风险防控体系建设,强化环境信息常态化公开机制等对策与建议。

关键词 企业; 建设项目; 环境保护管理; 影响; 对策

DOI:10.3969/j.issn.1005-3158.2017.05.003

文章编号: 1005-3158(2017)05-0009-04

0 引 言

2017 年 7 月 16 日,李克强总理签署第 682 号国务院令,公布《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定》(以下简称《决定》),根据该《决定》,《建设项目环境保护管理条例》(以下简称《条例》)对相关内容进行了修改,予以重新公布,自 2017 年 10 月 1 日起施行。可以预见,新《条例》的施行必将给企业带来更多新的挑战,企业的环保主体责任将更为清晰,建设项目环境保护管理工作将面临来自环境保护行政主管部门更加严格的环境监管。

1 《条例》修改的背景

1998 年 11 月 29 日,国务院以 253 号令发布了《建设项目环境保护管理条例》,经过近 20 年的经济高速发展,我国环境保护面临的形势日益严峻,对环境保护管理工作提出了更高的要求,根据国务院行政审批制度改革及新修订《环境影响评价法》的要求,迫切需要对《建设项目环境保护管理条例》进行修改。

一是按照国务院“放管服”“简政放权”,大力推进行政审批制度改革的要求,国务院将修改《建设项目环境保护管理条例》确定为全面深化改革急需开展的

工作。特别是在国务院办公厅印发的《精简审批事项规范中介服务实行企业投资项目网上并联核准制度工作方案》(2014 年 12 月)中,对建设项目的投资审批程序进行了简化和整合,取消不适应形势发展需求的审批事项,将环境影响评价等行政审批事项由前置串联审批改为网上并联审批,并明确提出按程序修改有关法律、行政法规。

二是全国人大常委会于 2016 年 7 月修订了《环境影响评价法》,对环境影响评价的内容、环境影响评价文件的审批等诸多方面进行了修改,如将环境影响评价登记表由审批制改为备案制等内容。为此,需要对《建设项目环境保护管理条例》进行修改^[1]。

2 《条例》修改的主要内容

《条例》主要在三个方面进行了修改。一是为了适应形势发展的需求,简化了建设项目环境保护审批的相关事项和流程,二是强化了建设项目环境保护的事中事后监督管理;三是减轻了企业不合理的负担,以进一步推动政府转变管理方式,服务企业。

2.1 简化了建设项目环境保护审批事项和流程

主要是简化了建设项目环境影响评价文件的审

熊运实,1991 年毕业于中国科学院地理研究所化学地理专业,硕士,教授级高工,中国石油集团高级技术专家,现任中国石油安全环保技术研究院副总工程师,长期从事环保、安全、职业卫生评价及研究工作。通信地址:北京市昌平区沙河镇西沙屯桥西中国石油创新基地 A 座,102206

批、建设项目试生产和验收的环境保护行政审批等。

在简化建设项目环境影响评价文件审批方面,一是将环境影响评价文件(环境影响报告书、环境影响报告表)的报批时间由可行性研究阶段调回至开工建设前,使环境影响评价审批与投资审批的关系由前置“串联”改为“并联”。这一调整解决了一段时期以来由于环评工作滞后影响建设项目投资审批的“瓶颈”问题,极大地提高了建设项目投资审批效率,同时也为环评工作争取到更多的有效时间,以进一步提高环评质量;二是简化了环境影响评价文件(环境影响报告书、环境影响报告表)的前置审批程序,改“串联”为“并联”,主要包括:取消行业主管部门对环境影响评价文件的预审、取消水土保持方案预审等环境影响评价的前置审批等;三是对于编制环境影响登记表的建设项目,其环境影响评价文件(即环境影响登记表)由审批制改为备案制;四是删除了“环评单位资质”条款,取消了对环评单位的资质管理规定,进一步放开了环评市场,将进一步增加环评队伍,有效解决由于环评单位和环评人员不足,导致建设单位没有选择环评单位的余地,其结果是环评进度慢,环评质量低,环评费用高,严重影响建设项目的开工建设等问题;五是将环境影响评价和工商登记脱钩,落实“证照分离”的要求。

在简化建设项目试生产和验收等方面,取消了建设项目试生产审批;将建设项目环境保护设施竣工验收的行政审批,改为由建设单位按照国务院环境保护行政主管部门规定的标准和程序进行自主验收,编制验收报告,并依法向社会公开验收报告,具体报批时间由建设单位根据自身情况灵活掌握。

2.2 加强了建设项目环境保护事中事后监督管理

一直以来,我国的环境保护管理“重审批,轻监管”现象突出,为加快环境保护工作由注重事前审批向加强事中事后监督管理的转变,环境保护部于2015年12月10日,国家颁布了《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》和《建设项目环境保护事中事后监督管理办法(试行)》,自2016年1月1日起施行。取消有关行政审批事项后,此次《条例》修改针对性地进一步加强了建设项目环境保护事中事后监督管理^[2-3]。

一是严禁“未批先建”。建设项目环评文件未依法批准的,不得开工建设;二是严格环境影响评价文件审批。特别增加了“不予审批的五种情形”,例如建设项目无法确保达标排放,或者未采取必要措施预防和控制生态破坏等情形;三是强化了项目建设前期、建设过程和竣工环境保护验收中的环境保护监管要求。对项目初步设计中环境保护设计提出了明确要

求;对于项目建设过程中环境保护设施的建设,此次修改特别明确要求建设单位要将环境保护设施建设纳入施工合同,并保证其建设进度和投资,同时要组织实施环境影响评价文件及其批复中提出的环境保护对策措施;对于建设单位自主组织的竣工环境保护验收,环境保护部门要加强监督检查,建设单位不得弄虚作假,并依法开展环境影响后评价;四是进一步加大对违法处罚和责任追究的力度。如对“未批先建”的建设项目,可处以总投资额1%到5%的罚款,并责令恢复原状;五是引入社会监督、建立信用惩戒机制。环境影响评价文件要依法征求公众意见、依法向社会公开。环境保护行政主管部门要将建设单位有关环境违法信息记入社会诚信档案,及时向社会公开^[4-5]。

2.3 减轻了企业负担,服务进一步优化

《条例》明确了环境保护行政主管部门审批、备案环境影响评价文件的要求,明确了环境影响技术评估法律地位;特别明确审批、备案环境影响评价文件不得向企业收取任何费用,实行网上审批、备案和信息公开等;此外,取消试生产环境保护和竣工环境保护验收等行政审批,简化行政审批流程本身就能极大地减轻企业负担;取消环评资质要求也有利于企业更好地选择环评单位,降低环境影响评价费用。

3 《条例》实施后企业面临的主要问题

《条例》实施后,国家对建设项目环境保护的行政审批将简化,与此同时,将不断加强建设项目的环境保护事中事后监督管理,在这一新形势下,企业将面临诸多问题的挑战,如何面对环境保护行政主管部门日益严格的环境保护监督管理,更好地履行环境保护主体责任,是摆在企业面前的重要任务。

3.1 环保欠账问题突出

这是许多企业目前面临的突出环保问题之一,有些问题已成为困扰企业的“顽疾”。其形成原因是多方面的,既有我国长期以来“重审批,轻管理”,环保执法不严等客观原因,也有企业自身守法意识不强甚至违法建设和运行等主观原因。这些历史遗留的环保欠账主要包括以下方面:

一是环保基础管理薄弱,环境现状不清,历史欠账多。主要表现在没有对建设项目实行从设计、建设、投产运行至退役全生命周期的环境监测、环境监理、环境保护管理。具体表现为:没有加强环境保护设计或没有落实环境保护设计要求;没有落实建设项目环评影响评价文件及其批复中对建设项目施工期和运行期的环境监测(控)计划和要求,包括监测点、

监测项目、监测频次等,环境监测(控)计划落实不到位,直接导致建设项目范围内的地表水、土壤、地下水等环境本底和现状不清楚,相关环境监测数据缺失,尤其是没有项目建设前的环境本底值及项目建设期和运行期每年的环境监测数据等。

二是一些历史形成的“未批先建”项目违法问题未能彻底解决。主要表现在早期项目建设时由于国家对环评要求不严而未进行环评,政府要求补做环评时又未及时补做;有的是在自然保护区等环境敏感区内无法取得环评批复而未进行环评;项目改、扩建时未及时进行环评;工程频繁变更、环保措施发生变更未及时进行环评等。尽管各级环保主管部门进行了多次清理、整顿,这类项目仍然不在少数,将是中央环保督查等各级监管的重点,将被要求关闭、拆除直至恢复环境原状。

三是环保“三同时”管理问题依然突出。主要表现在建设项目环境保护设施未与主体工程同时建成或未同时投入运行、竣工环境保护验收“未验先投”“久拖不验”等方面。有的项目由于急于投产而导致“未验先投”;有的建设项目由于环保整改不到位,难以满足环保验收条件,长时间违法运行导致“久拖不验”。

四是环境污染治理不彻底,技术和设备落后,环保投入严重不足,形成长期的环境隐患。主要表现在污染处理技术和设备不能达到稳定的处理效果,或不能有效运行,随着国家环保标准的提高,不能及时进行技术升级改造等。

五是随着国家的环保要求日益严格,一些过去没有列入政府严格监管、符合当时环保要求的污染物处理处置方式、方法和措施在新的环保要求下成为环境问题,有的已成为重大环境隐患,成为一些企业突出的环保问题。如油气田开发形成的污油池、废泥浆池等,历史上采取防渗储存,自然蒸发后固化填埋等措施被认为是符合当时环保要求的做法,但在新的环保要求下,就应严格按危险废物来处置。

3.2 生态红线管理薄弱,家底不清

目前我国各省市(自治区)生态红线划定工作基本结束,一些企业特别是管道和油气田企业并没有紧密跟踪与自身生产区域相关的生态红线划定工作,没有掌握生产区域周边的生态红线情况,尚未全面摸清是否有处于生态红线内的生产区域等。以油气田企业和管道企业为例,随着国家对生态红线保护制度的深入实施,将对油气田扩大开发面积和规模、新建管道线路的路由走向等产生严重制约,而对于划入生态红线内的油气生产设施和油气管道,将面临着更加严

格的监管,甚至关、停和拆除。

3.3 竣工环境保护验收缺乏规定的标准和程序

按照新《条例》的规定,建设项目竣工环境保护验收由建设单位按照国务院环境保护行政主管部门规定的标准和程序进行自主验收,编制验收报告,并依法向社会公开验收报告。目前,环境保护行政主管部门规定的标准和程序尚未出台,仅于今年9月30日,环境保护部以环办环评函〔2017〕1529号发布了《建设项目竣工环境保护验收技术指南 污染影响类(征求意见稿)》。对于急于开展竣工环境保护验收的建设项目,建设单位在缺乏规定的标准和程序的情况下,如何组织验收,规避环境风险,是难以掌控的难题。

3.4 环境影响后评价工作实施不力

2016年1月1日实施《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》以来,从全国的情况来看,环境影响后评价开展的情况并不理想,一些大型的建设项目尚未按要求及时开展环境影响后评价工作。此次新《条例》中,更是明确规定建设项目投入生产或者使用后,应当按照国务院环境保护行政主管部门的规定开展环境影响后评价,这一规定将开展环境影响后评价的项目范围扩大至有必要开展环境影响后评价的所有项目。

3.5 环境风险防控体系建设薄弱,人力财力投入严重不足

企业没有针对自身生产过程中对周围环境的影响建立全面的环境应急和风险防控体系,风险识别不够具体,应急预案可操作性不强,没有落实建设项目环境影响评价文件及其批复中对环境应急提出的要求,包括制定应急预案,应急物资的配备、应急演练等要求。一些企业尽管制定了环境应急预案,但大多数预案的操作性强,未严格要求培训相关应急技术人员和配备应急物资,更没有按要求进行应急演练,人力、财力投入严重不足。

3.6 土壤、地下水污染防治任务艰巨

以油气田开发为例,我国各油气田企业尚未按照国家要求开展土壤、地下水环境调查、监测与风险评估,现状不清;在长期的开发过程中,由于国家对土壤、地下水环境监管相对不严等原因,导致油气田企业没有对项目区域的土壤、地下水环境质量进行监测,没有建立土壤、地下水环境质量档案和信息系统,更没有纳入HSE管理系统。这种状况难以满足国家对土壤、地下水环境严格监管的要求,面临着巨大的环境风险^[6-8]。

4 对策与建议

针对上述面临的主要问题,为有效应对新《条例》带来的挑战,切实履行企业的环境保护主体责任,规避环境风险,做到合法经营,提出以下对策与建议:

4.1 加快清理解决历史遗留的环保问题

一是进一步强化建设项目环境现状管理,守住环境质量底线。收集整理历史监测数据、补充监测新的环境监测数据(特别是土壤、地下水、生态环境),建立建设项目生产区域内的大气、水、土壤、噪声、生态等环境监测数据库;建立环境质量现状台账,纳入环保管理信息系统,实施动态管理,以满足国家对建设项目区域内大气、水、土壤等环境质量严格监管的需要。

二是要加快落实建设项目环境影响评价文件及其批复中提出的环境监测(控)计划。这是建设项目环境管理和监督的法律要求,也是下一步开展环境影响后评价和事中事后监督管理的突出问题之一。各企业要加快落实环境监测(控)计划,补充和完善环境监测数据。对于欠缺的历史数据,可类比同期周边环境数据,予以补齐。

三是要进一步加快清理环保“三同时”管理存在问题的建设项目。要针对所有建设项目的“三同时”管理情况进行逐一排查,建立详细的台账,纳入环保管理信息系统。对存在问题的建设项目,要建立专门清单,开展专项治理,加快整治。

四是进一步加强污染物治理,彻底解决历史遗留的污油池、废泥浆池等环境隐患。对于长期不能稳定达标的环保治理技术和设备要加大投入,及时更新设备,提升技术,以加快企业取得环保部门新的排污许可。

4.2 加强生态红线管理

要全面开展生态红线普查工作,密切跟踪各省市(自治区)生态红线划定进展和划定结果,关注各建设项目范围内的生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等生态红线区域,及时与有关部门沟通。掌握生产区域周边的生态红线情况,全面摸清是否有处于生态红线内的生产区域等,对于已划入生态红线区域内的油气生产设施、油气管道等,要及早研究解决办法,制定逐步退出计划,并征得各级环保行政主管部门同意。

4.3 加强土壤、地下水的环境保护管理

首要任务是根据环境影响评价文件及批复要求,加快补充完善地下水和土壤环境监测数据、地下水与土壤环境保护措施落实情况等。其次是要根据《全国地下水污染防治规划(2011—2020年)》及“土十条”

的要求及国家土壤、地下水污染监测国控网和省控网的建设布局,尽快开展生产区域内土壤、地下水环境质量的监测摸底工作,完善地下水和土壤环境质量数据;三是要逐步构建土壤、地下水环境监测评价体系和信息平台,逐步建立土壤、地下水污染风险防范体系,构建土壤、地下水污染预报、应急信息发布平台,制定土壤、地下水污染防治应急措施,建立土壤、地下水污染突发事件应急预案和技术储备体系,加快开展地下水与土壤污染修复与防控试点。

4.4 加强竣工环境保护验收管理

由建设单位自己组织开展建设项目竣工环境保护验收工作,是此次《条例》修改的重要内容之一,从表面看来,是国家放松了竣工环境保护验收工作,而实际上是进一步强化了建设单位的环境保护主体责任,建设单位要充分认识到自身的责任和风险更大,是自身承担全部风险和责任。在目前环境保护行政主管部门尚未明确标准和程序的情况下,建设单位应依靠行业相关部门或企业自身的技术力量,在满足国家环保要求的前提下,编制建设项目竣工环境保护验收的企业和行业标准、技术规范或指南,以供参考,缓解燃眉之急;同时应本着实事求是、对企业和国家高度负责的态度,客观公正地组织验收工作,对于存在的问题要敢于暴露,及时整改,及时消除隐患,达不到要求的,坚决不能通过验收。

4.5 加强环境影响后评价工作

要依法加快开展有关建设项目的环境影响后评价工作,企业应主动根据建设项目的环境风险程度、建设项目变更情况、运行期间环境变化及环保措施实施效果、新的环保法律法规要求等,从企业内部层面开展环境影响后评价工作,提前整改,及早消除隐患,以满足国家和地方环保部门的监管要求。

4.6 进一步加强环境应急和风险控制体系建设

这是建设项目环保风险管理中存在的突出问题,涉及到资金投入、人力投入、技术能力等方面。各企业要根据环境影响评价文件及批复要求、国家的最新要求,加大各项投入,逐一梳理建设项目的环境应急管理情况,重点抓好应急队伍建设(特别是人员培训)、应急物资的配备、应急预案的演练、应急技术的效果及更新,同时要充分依托社会应急资源与技术。

4.7 强化环境信息常态化公开机制

企业要严格按照新《条例》及国家的相关要求,加大环境信息公开力度,及时跟进国家的最新要求,建立常态化信息公开机制,变被动为主动。

(下转第37页)

4 现场应用情况

自装置生产运行以来,到 2017 年的数据显示,处理了某公司产出的油基钻屑约 14 000 m³。此外,该装置还协助中原钻井一公司、中原钻井三公司、中原西南钻井分公司、华东工程六普钻井公司、华东工程江苏钻井公司、胜利工程西南分公司、武汉地质调查中心、中石化西南工程钻井研究院等处理油基钻屑,均取得良好的处理效果。到目前为止,处理的油基钻屑累积近 2 万 m³。

5 结束语

①热分析实验为热馏法处理油基钻屑从理论上提供了基础数据,为装置的设计提供了基础数据。油基钻屑加热主体的设计是关键,逐级加热,根据热分析数据合理设计各温度段的停留时间,有效利用和节约热能。同时,合理设计各温度段的停留时间也响应了“健康、安全、环保”的理念,减少石油类物质在高温段的复杂反应释放出的有毒有害气体。

②处理装置正常运行后,针对“健康、安全、环保”的理念,技术团队结合各行各业相关技术优势,经过长时间的更新和改造,大大提高了装置运行的安全指数、环保指数、运行效率和自动化程度。建议保持对设备的更新和改造,以达到设备运行更优化,实现更好的经济和社会效益将成为油基钻屑处理装置优化的发展方向。

③拥有自主知识产权的油基钻屑处理装置,处理能力达 40~45 m³/d,处理后回收的油用于井场配制

油基钻井液,水回收用于配压裂液,气作为燃气回收利用。该装置减轻了页岩气钻井使用油基钻井液带来的环境污染问题,尤其是达到了“减量化、资源化、无害化”的环保要求。

参考文献

- [1] 熊运实,王彦昌,吴军涛,等.我国页岩气开发环境保护面临的形势及对策[J].油气田环境保护,2015,25(6):1-4.
- [2] 杜丰才.废弃钻屑风险控制技术及研究[D/OL].青岛:中国石油大学,2011:19-21[2014-08-12].[http://xueshu.baidu.com/s?wd=paperuri:\(c1306fe547dbd12b1ec97069ee7a5b55\)&filter=sc_long_sign&sc_ks_para=q%3D](http://xueshu.baidu.com/s?wd=paperuri:(c1306fe547dbd12b1ec97069ee7a5b55)&filter=sc_long_sign&sc_ks_para=q%3D).
- [3] 张明昭.油基泥浆钻屑处理技术发展现状及展望[J].石化技术,2016(6):61-63.
- [4] 孙静文,许毓,刘晓辉,等.油基钻屑处理及资源化回收技术进展[J].石油石化节能,2016,6(1):30-32.
- [5] 刘亚芳.在五大洲处理 50 万吨油基钻屑的经验[J].国外油田工程,2007,23(7):35-39.
- [6] RALPH L S, SIMON SEATON, ROERT MCCHAREN, et al. Thermal Desorption of Oil from Oil-Based Drilling Fluids Cuttings: Processes and Technologies [R]. SPE 88486, 2004.
- [7] 卢邦俊.页岩气钻屑中重金属成分研究[J].能源环境保护,2015,29(6):20-21.

(收稿日期 2017-04-01)

(编辑 李娟)

(上接第 12 页)

参考文献

- [1] 中华人民共和国环境影响评价法:中华人民共和国主席令第七十七号[S].2002.
- [2] 环境保护部.建设项目环境影响后评价管理办法(试行):环境保护部令第 37 号[S].北京:环境保护部,2015.
- [3] 环境保护部.建设项目环境保护事中事后监督管理办法(试行):环发〔2015〕163 号[S].北京:环境保护部,2015.
- [4] 熊运实,田慧颖,王彦昌,等.油气田开发地下水环境监管面临的形势及对策[J].油气田环境保护,2015,25(5):1-3.

- [5] 熊运实,王彦昌,吴军涛,等.我国页岩气开发环境保护面临的形势及对策[J].油气田环境保护,2015,25(6):1-4.
- [6] 中华人民共和国环境保护法:中华人民共和国主席令第九号[S].2014.
- [7] 熊运实.建设项目环境保护管理面临的新形势及对策[J].油气田环境保护,2016,26(4):1-3.
- [8] 熊运实.油气田开发新面临的环境风险及对策措施[J].油气田环境保护,2016,26(6):1-4.

(收稿日期 2017-10-09)

(编辑 王薇)