



推荐阅读:

[广西城市污水处理厂污泥产生及处置现状分析](#)

[平顶山市煤矿区土壤重金属污染程度评价](#)

[基于灰色关联分析法的宜昌市空气质量影响因素分析](#)

[废旧锂离子电池流向及管理现状调研](#)

[生物法处理气态污染物的研究现状与应用前景](#)

[环境敏感区农村生活污水处理工艺设计案例分析](#)

[氨法脱硫+低温 SCR 脱硝工艺在焦炉烟气净化中的应用](#)

[反渗透双膜工艺处理印染废水研究进展](#)

[重金属污染土壤修复技术研究进展](#)

[基于 SARIMA 模型的二氧化氮时间序列预测研究](#)

[碳基功能材料在土壤修复中的应用](#)

[虾蟹壳对水中刚果红吸附性能的研究](#)

[农村生活垃圾生物质热解和燃烧气相数值模拟](#)

[基于灰色 GM\(1, 1\)模型的成都市大气污染物浓度预测](#)

[江苏省非道路移动源大气污染排放清单研究](#)

[欧盟 15 国污水污泥产生量与处理处置方法对比](#)

[基于 Hydrus-1D 的粉煤灰堆场 Cr\(VI\) 在包气带中迁移规律的研究](#)

[工业废水活性炭深度处理的研究](#)



移动扫码阅读

李道群.建设项目环境影响后评价与重新报批制度辨析[J].能源环境保护,2020,34(3):72-76.

LI Daoqun.Regulations of environmental impact post-project-assessment and re-approval for construction projects [J].Energy Environmental Protection,2020,34(3):72-76.

建设项目环境影响后评价与重新报批制度辨析

李道群

(江苏国恒安全评价咨询服务有限公司,江苏南京210019)

摘要:对于已经通过环境影响评价文件批准的建设项目,如果在建设、运行过程中发生变动,需要开展环境影响后评价或重新报批环评文件。为了更好地完善此类建设项目的环评机制并强化对关键条款的解读,对比分析了后评价与重新报批制度在环评文件形式、评价目的、适用情形、执行时间点、审批权限、法律效力等方面的存在的差异,梳理了有关法规条文的相容性和互补性。

关键词:环境影响后评价;重新报批环评文件;差异

中图分类号:X820.3

文献标志码:A

文章编号:1006-8759(2020)03-0072-05

Regulations of environmental impact post-project-assessment and re-approval for construction projects

LI Daoqun

(Jiangsu Guoheng Safety Evaluation & Consulting Service Co., Ltd., Nanjing 210019, China)

Abstract: For the construction projects that have obtained the approval of environmental impact assessment (EIA), it is necessary to carry out environmental impact post-project-assessment (EIPPA) or re-submit the EIA document for approval if any change happens during the construction and operation process. In order to improve the EIA regulations of this kind of construction projects and obtain better understand of key terms, the differences between post-evaluation and re-approval regulations regarding EIA document, evaluation purpose, applicable situations, execution time, approval authority and legal effect were analyzed. In addition, the compatibility and complementarity of relevant policies were summarized.

Key Words: Environmental impact post-project-assessment (EIPPA); Re-submission and approval of EIA documents; Difference

0 引言

在对建设项目环境影响评价(以下简称“环评”)制度的执行中,一些环保主管部门、工矿企业管理者及第三方咨询机构的从业人员,对于企业建设、运营中发生的变动到底是要开展环境影响后评价还是要重新报批环评文件还存在疑惑。关于这个问题,已经有了一些归纳性、综合性的研究^[1-3]。《建设项目环境影响后评价管理办法(试

行)》(以下简称“《管理办法》”)实施后,对业内之前关于后评价的一些模糊理解及监管方式进行了规范和纠偏。文章从工作实践中遇到的问题出发,系统归纳、分析了后评价及重新报批的差异及执行要求。

1 后评价及重新报批的依据

(1) 后评价依据

目前我国涉及到环境影响后评价依据的文件

有两个。《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称“《环评法》”)首次从法律的角度规定了“在项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境评价文件的情形”或者“审批环境影响报告书的环境保护主管部门认为应当开展环境影响后评价的^[4]”两种情形,建设单位应当组织环境影响后评价。《管理办法》则以法规的形式将环境影响后评价作为制度固定下来,细化规定了应该开展后评价的典型行业及情形,规范了后评价开展方法。

(2) 重新报批依据

《环评法》、《建设项目环境保护管理条例》分别是重新报批环评的法律、法规依据,其中规定建设项目的环评文件经批准后,建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的,建设单位应当重新报批建设项目的环评文件^[5]。《关于印发环评管理中部分行业建设项目重大变动清单的通知》(环办[2015]52号)对前述文件中的“重大变动”进行了界定,细化明确了应该重新报批环评的情形^[6]。

2 后评价及重新报批的差异

2.1 环评形式差异

(1) 后评价环评形式

在《管理办法》出台之前,从实践来看,建设项目环境影响后评价的文件形式,参考国家建设项目环境保护分类管理的规定实施分类管理,原则上,后评价的文件类型应与原环评文件类型保持一致^[7]。后来出台的《管理办法》明确了后评价是针对编制环境影响报告书的建设项目^[8],因此后评价文件形式也自然限定为后评价报告书。

(2) 重新报批环评形式

重新报批的环评文件,原则上按照现行有效的分类管理名录确定环评形式。变更环评和补充环评均纳入重新报批的范畴。从实践中看,重新报批的环评文件形式大致可以分为两种。一种是类似于新项目首次开展的、全面评价的环评,通俗称为变更环评,是在原环评已批复后,建设内容与原环评不符且出现重大变动,需针对变动的部分进行评价。重新报批的变更环评通常会在文件名称中加上“变更”字样以区别于原有环评文件,例如《陕京四线输气管道工程变更环境影响报告书》。一种是基于部分变动或遗漏而开展的补充环评,俗称补充环评,是在原环评已批复后竣工

前,发现原环评存在缺陷,部分工艺、设备、环保措施在原环评中遗漏,需对遗漏的工程内容作补充评价。例如中铁第四勘察设计院集团有限公司编制的于2015年4月29日上报原环境保护部的《新建铁路南京至安庆铁路工程变更补充环境影响报告书》。

2.2 评价目的差异

(1) 后评价的目的

综合《环评法》、《中华人民共和国环境影响评价法释义及实用指南》(下称“《环评法释义》”)、《管理办法》、《关于强化建设项目环境影响评价事中事后监管的实施意见》(环环评[2018]11号)等法律法规中关于后评价的相关规定,可归纳出开展环境影响后评价的目的为:发挥后评价的监管作用,依法及时开展环境影响后评价,对建设项目实际产生的环境影响以及污染防治、生态保护和风险防范措施的有效性进行跟踪监测和验证评价,评估、验证和提高环评文件这一预测性和经验性文件的有效性;并提出补救方案或者改进措施;或者针对不符合经审批的环评文件的情形,采取相应的改进措施,根据情况的变化采取新的预防或者减轻不良环境影响的对策和措施^[9-11]。

(2) 重新报批的目的

重新报批和首次环评的目的其实是一致的。《环评法》明确了环评的目的是“对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施,进行跟踪监测。”^[4]如果建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生了重大变动,或者环评批复后超过五年方决定开工建设且发生重大变动的,原有的环评及批复就不再适用于变动后的情形,也无法作为监管的依据,均需依法补充或重新编制环境影响评价文件并重新报批^[12]。

2.3 适用情形差异

(1) 后评价的适用情形

《环评法》规定,“在项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形的,或者原环评文件审批部门认为应当开展后评价的,建设单位应当组织环境影响的后评价”^[4],但是该法中关于不符合的情形之具体内涵未作界定。《环评法释义》则阐明了该情形,“在项目开工建设后,可能因预测不够准确、客观情况发生变

化等原因,使得项目在建设、运行过程中,产生与经审批部门审批的环境影响评价文件不相符合的情形^[13]。”需要说明的是:根据实践,环评文件批复后至竣工环保验收前发生非重大变动的,可纳入竣工环保验收管理,不需要进行后评价,部分省区还要求编制“变动环境影响分析报告”;项目正式投产后,通过环境保护设施竣工验收且稳定运行一定时期后(三至五年内或环保管理部门确定)发生非重大变动的,组织开展后评价。《管理办法》规定了应当开展后评价的水利、水电、采掘、港口、铁路、冶金、石化和化工等典型行业,还规定了环境保护主管部门责令开展后评价的兜底性条款。该办法明确了建设项目发生重大变动的,不适用后评价^[8]。后评价应界定为环办[2015]52号文中“不属于重大变动的纳入竣工环境保护验收管理”情形^[14]。

(2) 重新报批的适用情形

建设项目处于任何建设或运行阶段,只要建设内容较原环评及批复发生了重大变动,均应依据《建设项目环境影响评价分类管理名录》编制环评文件,重新报环保主管部门审批。环办[2015]52号及配套的《环保部关于印发制浆造纸等十四个行业建设项目重大变动清单的通知》(环办环评[2018]6号)、《关于印发〈输变电建设项目重大变动清单(试行)〉的通知》(环办辐射[2016]84号)细化界定了重大变动的清单。此外,部分省区在前述文件基础上出台了加强建设项目重大变动环评管理的办法,进一步细化了“重大变动”的界定。比如,江苏省出台了《关于加强建设项目重大变动环评管理的通知》(苏环办[2015]256号)(工业类、生态类),上海市出台了《上海市建设项目变更重新报批环境影响评价文件工作指南(2016年版)》(非辐射类、辐射类)。

2.4 执行时间点差异

(1) 后评价执行时间点

环境影响后评价属于事后监督。

《环评法释义》对后评价的定义“是指在建设项目开工建设后,对正在进行建设、运行的项目对环境的影响进行的评价。因其实施于项目开工建设以后,因此称为建设项目的环境影响后评价^[13]。”这一提法因出台时间较早,其中关于正在进行建设的项目开展后评价的情形已不符合实际工作惯例。后来出台的《管理办法》规定“建设项目环境影响后评价应当在建设项目正式投入生产

或者运营后三至五年内开展;原审批环境影响报告书的环境保护主管部门也可以根据建设项目的环境影响和环境要素变化特征,确定开展环境影响后评价的时限^[8]。”这在一定程度上修正了前述偏差,使其更符合人们对环评的“预”评价性质及后评价的“后”之时间概念的常规理解。

(2) 重新报批执行时间点

环评文件重新报批属于事前监督。

《环评法》在原则上明确了重新报批环评文件的时间节点是在“建设项目的环评文件经批准后,建设项目发生重大变动的”。这里的“环评文件经批准后”,包括已批未建、已批在建、已建未验或已投产运营等各个阶段,无论项目建设处在哪个阶段,只要建设内容发生重大变动,就应重新报批环评;如果不属于重大变动,在竣工验收前纳入验收管理,竣工验收后纳入后评价管理。而且,处于该4个阶段的建设项目,均应在重大变动内容实施建设之前完成环评的重新报批流程,而不是采取“未批先建”的做法造成既成事实,然后再履行重新报批环评手续。重新报批手续履行完之前,该项目审批部门不得批准其建设,建设单位不得开工建设。

3 后评价及重新报批管理要求

3.1 审批权限差异

(1) 后评价审批权限

《管理办法》规定“建设项目环境影响后评价的管理,由审批该建设项目环境影响报告书的环境保护主管部门负责。”并规定“应当将环境影响后评价文件报原审批环境影响报告书的环境保护主管部门备案,并接受环境保护主管部门的监督检查^[8]。”可见,后评价文件的主管部门不受审批权限变化影响,仍为原环评文件审批部门。

(2) 重新报批审批权限

《关于建设项目重大变动环境影响评价文件审批权限的复函》(环办函[2015]1242号)、《关于建设项目环境影响评价有关问题复函》(环办环评函[2019]456号)、《关于重新审核建设项目环境影响评价文件有关问题的复函》(环办环评函[2019]203号)均规定,建设项目的环评文件经批准后发生重大变动的,建设单位应当按重新报批时的分级审批规定,向有权限的生态环境部门报批项目重大变动环境影响评价文件。

3.2 新旧环评批文之间的关系

(1) 重新报批环评批复与原环评批复的关系

建设项目原有环评文件及其批复与重新报批的环评文件及其批复之间的关系,一般分两种情形,即如果建设项目发生重大变动且重新全面编制环评文件完全覆盖了原环评文件的内容,新的批复意见在充分吸纳原环评批复中的合理部分后,明确废止、取代原环评文件及其批复意见,是废止、取代关系。如果建设项目重大变动编制的是补充环评,新环评文件并没有完全覆盖原环评文件的内容,前后两份环评文件及其批复内容既有交叉又有独立之处,因此在新的批复中,除了针对变动内容提出一些新的要求外,其它要求仍然按照原审批意见执行,是互补、并存关系。

(2) 后评价备案与原环评批复的关系

环保主管部门对符合要求的后评价文件出具备案文件。备案文件主要明确原环评手续执行情况,项目现状建设情况,然后提出须落实的各项环保措施及后续运营中应重点做好的工作。备案文件与原环评批复没有必然联系,也不存在补充和替代关系。

3.3 法律效力

(1) 重新报批环评及批复的法律效力

重新报批的环评文件并不一定能取得批复。重新报批的环评文件批复之前,建设单位依据原有的环评文件及其批复开展项目的建设;变动部分只能等重新报批的环评文件批复后才可实施建设。根据上一小节分析,如果新、旧环评批复之间是废止、取代关系,建设单位可依据重新报批的环评文件及批复进行建设,并以此开展后续环保验收及环境管理;如果是互补、并存关系,则应统筹考虑执行原环评及批复、重新报批的环评及批复要求,据此开展有关工作。

(2) 后评价及备案文件的法律效力

《管理办法》规定,“环境保护主管部门可以依据环境影响后评价文件,对建设项目环境保护提出改进要求,并将其作为后续建设项目环境影响评价管理的依据。”^[8]建设单位应执行后评价备案文件提出的各项要求,特别是对后评价提出的补救方案或者改进措施应积极落实。此外,由于后评价备案并未废止、取代原有的环评文件及批复,因此后评价备案文件与原有的环评文件及批复应共同作为后续环保验收及环境管理的依据^[15]。

4 结语

(1)《环评法》、《管理办法》是开展环境影响

后评价和重新报批环评的法律依据。环办[2015]52号文及环办环评[2018]6号文、环办辐射[2016]84号文等配套文件、部分省区出台的地方规定明确了重大变动的判定方法,夯实了环评重新报批的政策依据。

(2)后评价和重新报批在环评文件形式、评价目的、适用情形、执行时间点、审批权限、法律效力等方面均存在差异,《管理办法》、《环评法》《环评法释义》、《建设项目环境保护管理条例》、环环评[2018]11号文、环办环评函[2019]456号文、环办函[2015]1242号文等有关法规文件对这些方面的内容做出了具有相容性、互补性的规定,形成了一个有机整体。

(3)重新报批的环评文件及其批复与原环评文件及其批复之间存在废止取代或者互补并存等情形,审批部门将视项目具体情况选择相应形式进行批复。后评价环评文件及其备案批复与原环评文件及其批复之间不存在补充和替代关系。相关方应根据现行有效的环评文件及其批复规范建设内容并实施监管。

参考文献

- [1] 朱谦. 建设项目重大事项变动重新报批环评文件制度研究[J]. 法治研究, 2016(5): 84-94.
- [2] 梁鹏, 陈凯麒, 苏艺, 等. 我国环境影响后评价现状及其发展策略[J]. 环境保护, 2013, 41(1): 35-37.
- [3] 何玉蓉, 支国强, 晏司, 等. 建设项目环境影响补充评价、重新报批及后评价的差异分析[J]. 环境科学导刊, 2018, 37(z1): 108-112.
- [4] 全国人大. 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24号[EB/OL]. (2018-12-29) [2019-12-20]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/9692c9d1b559456ab0eda0d2969fd0d.shtml>.
- [5] 国务院. 建设项目环境保护管理条例: 国务院令第682号[EB/OL]. (2017-07-16) [2019-12-20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-08/01/content_5215255.htm.
- [6] 环境保护部. 关于印发环评管理中部分行业建设项目重大变动清单的通知: 环办[2015]52号[EB/OL]. (2015-06-04) [2019-12-20]. http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201506/t20150610_303328.htm.
- [7] 重庆市环境保护局. 关于印发重庆市建设项目环境影响后评价技术导则的通知: 渝环[2011]26号[EB/OL]. (2011-08-01) [2019-12-20]. http://sthjj.cq.gov.cn/zwgk_249/fdzdgknr/lzyj/qtgw/201902/t20190220_5232379.html.
- [8] 生态环境部. 建设项目环境影响后评价管理办法(试行): 部令第37号[EB/OL]. (2015-12-10) [2019-12-20]. <http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bl/201512/t20151222>

- _ 319803. htm.
- [9] 环境保护部. 关于强化建设项目环境影响评价事中事后监管的实施意见: 环环评 [2018] 11号 [EB/OL]. (2018-01-26) [2019-12-20]. http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201801/t20180131_430627.htm
- [10] 郝春曦, 郝莹. 刍议建设项目环境影响后评价 [J]. 环境影响评价, 2014 (2): 40-42.
- [11] 王安, 杜英, 林函. 建设项目环境影响后评价的主要内容及存在的问题研究 [J]. 环境科学与管理, 2014, 39 (1): 168-171.
- [12] 生态环境部办公厅. 关于重新审核建设项目环境影响评价文件有关问题的复函: 环办环评函 [2019] 203号 [EB/OL]. (2019-02-22) [2019-12-20]. http://hbt.fujian.gov.cn/zwgk/hpsp/guanlidongtai/201903/t20190304_4776839.htm.
- [13] 刘左军. 《中华人民共和国环境影响评价法》释义及实用指南 [M]. 北京: 中国民主法治出版社, 2002: 44-94.
- [14] 广东省生态环境厅. 关于变更环评与后评价的区别 [EB/OL]. (2016-12-22) [2019-12-20]. http://gdee.gd.gov.cn/jsxm/content/post_2348616.html.
- [15] 沈毅, 吴丽娜, 王红瑞, 等. 环境影响后评价的进展及主要问题 [J]. 长安大学学报 (自然科学版), 2005, 25 (1): 56-59.