温州市工业企业历史遗留环评和排污许可问题审批改革暨清理整顿实施方案（试行）

为落实《关于开展固定污染源排污许可清理整顿试点工作的通知》（环办环评函〔2019〕290号）《中共温州市委、温州市人民政府关于创建新时代“两个健康”先行区加快民营经济高质量发展的实施意见》（温委发〔2018〕57 号）等文件精神，提高环评审批和排污许可管理效能，解决环保管理历史遗留问题，助推我市“两个健康”先行区创建，特制定本方案。

一、目标要求

（一）工作目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照深化“放管服”改革部署要求，加强建设项目环境影响评价事中事后监管，提升我市工业企业环评执行率和排污许可持证率，全面落实排污许可“一证式”管理制度，有效防范环境风险和社会风险，促进民营企业健康发展。

通过清理整顿，实现到2019年底全市工业企业生态环境行政许可执行率和历史遗留问题清理整顿执行率合计达到70%以上，在《固定污染源排污许可证分类管理名录》实施期限内，排污单位持证排污率100%；到2020年底完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作等目标。其中，列入《温州市人民政府办公室关于印发温州市七类行业整治提升行动方案（2018-2020年）的通知》（温政办〔2018〕99号）的七类行业不作为本方案实施的对象。

（二）基本原则

1、坚持“问题导向，分类施策”

以解决影响经济高质量发展突出问题为导向，强化生态环境政策措施对促进产业升级、优化营商环境的正向拉动作用。鉴于不同区域、不同行业的差异性，做到统筹兼顾，着力体现清理整顿政策的科学性和行政执法的公平性。出台分类措施，解决民营企业审批难问题，通过补齐企业环保手续短板，完善企业环保治理设施，健全企业环保管理制度，从而达到持续改善区域环境质量的目标。

2、坚持“改革创新，双管齐下”

充分发挥政府引导作用，积极推进环评简政放权，不断激发市场主体活力和社会创造力，大力推进环评和排污许可有机衔接，有效落实排污许可“一证式”管理。根据《固定污染源排污许可分类管理名录》，按照不同类别，对清理整顿企业的排污许可证分别实行重点管理和简化管理，探索建立企业承诺制，解决排污许可证核发问题。

3、坚持“主动引导，全面推进”

全面调动社会各界力量，充分发挥地方政府、乡镇街道、生态环境部门、企业和中介服务机构的联动作用，勇于创新，敢于担当。以“二污普”对象为基础，摸清我市工业企业底数，通过环评审批（备案）和许可证核发，提前完成固定源清理整顿工作。

二、工作任务

（一）全面排查

以纳入“二污普”成果清单中所有工业企业名单为基础，组织开展环保大排查行动，重点调查生态环境许可手续、主要生产设备及污染防治措施等情况，根据《固定污染源排污许可证分类管理名录》确定管理类别，形成固定污染源环保信息数据库。在整个过程中，要坚持排查、审批、整治相结合，做到清单排查确认一批、环评审批（备案）一批、许可证核发跟进一批。

根据《温州市人民政府办公室关于印发温州市七类行业整治提升行动方案（2018-2020年）的通知》（温政办〔2018〕99号）精神，工业涂装、包装印刷、制鞋、有色金属、农副食品、废塑料、苍南气流纺七类行业不列为本方案实施对象，仍按照原整治提升行动方案执行。

（二）分类施策

根据国家、省、市生态环保法律、法规、规章及相关政策要求，结合企业现状，将其划分为禁止类、豁免类、备案类、审批类及过渡类等五大类，并对该五类企业分别制定实施不同的政策：

1、禁止类

禁止类企业包括：不符合自然保护区、饮用水水源保护区、湿地公园及海洋保护区等各类保护区相应保护法律法规和规章以及生态保护红线管理相关规定的企业，污染严重且治理无望的落后产能及不符合国家、省产业政策的企业，行业污染整治行动中列入关停名单的企业。禁止类企业名单由各分局及功能区生态环境部门与当地街镇协商确定，并提请当地政府依法予以关闭。

对该类企业，实行“环评不予审批及备案，许可证不予核发”等政策。

2、豁免类

豁免类企业包括：浙江省生态环境厅发文确定的四批不纳入建设项目环境影响评价审批的项目（文号为浙环发〔2012〕90号、浙环发〔2013〕34号、浙环发〔2015〕17号、浙环发〔2017〕11号），及由温州市生态环境局制定发布的轻微污染的豁免行业名录。豁免类企业直接在全国排污许可证管理信息平台上申请登记，并根据需要自行下载登记结果存档。

对该类企业，实行“环评免于审批及备案，许可证登记备案”政策；除此之外，不免除其应当承担的其他环保责任。

3、备案类

备案类企业包括以下三类：

（1）历史遗留企业

“二污普”调查期前（2017年12月31日前）已投产的工业企业，符合当地产业政策，大气环境评价范围内大气环境质量达标，生产废水达标纳管排放或有妥善合法去向，废气达标排放，固废、危废规范处置或有合法去向，大气环境防护距离满足相关要求等条件，且有纳税记录的，可编制《现状环境影响评估报告》，按浙环发〔2015〕38号文件规定的审批权限报相应的生态环境部门备案，按许可证分类管理名录规定时限申领排污许可证。符合上述条件，但污染物排放暂无法达标的，由企业出具承诺书，承诺在一定期限内（不得超过半年）整改达标的，先行予以环评备案。

所属行业的排污许可证申请与核发技术规范已出台的，排污许可证可先予核发，排污单位应在承诺时限内完成环评备案，并落实其他污染防治措施。

（2）产权租让企业

已办理环评审批手续的厂房出租给他人，并从事同类行业，出租方、承租方合计总生产规模和排污总量未超过原审批规模和总量，承租方可适用原出租厂房企业的环评手续，生态环境权利责任由出租方承担或协议约定，由出租方、承租方共同报辖区生态环境部门备案，出租方依据备案文件与责任协议，按许可证分类管理名录规定时限申领排污许可证。

（3）其他备案企业

根据《建设项目环境影响评价分类管理名录》，应当填报环境影响登记表的建设项目，由企业登录浙江省建设项目环境影响登记表备案系统，在线自行填报环境影响登记表，并办理备案手续。已实施“区域环评+环境标准”改革区域内的项目以及符合“零土地”技改政策的项目，按相应政策和规定，办理环评备案及申领排污许可证手续。

对上述三类企业，实行“编制《现状环境影响评估报告》予以备案，许可证可应发尽发”的政策。

4、审批类

审批类企业包括：《浙江省环境功能区划》附件工业项目分类表中三类工业项目和《建设项目环境影响评价分类管理名录》中规定编制报告书的项目。

对该类企业不得采用《现状环境影响评估报告》进行备案，须按照《建设项目环境影响评价分类管理名录》中相应要求编制环评文件报相应生态环境部门审批，审批通过后按相关规范要求申领排污许可证。

5、过渡类

过渡类企业包括：符合编制现状环评条件，但选址不符合现行城乡规划、土地规划的。

对该类企业：允许项目编制《现状环境影响评估报告》，按分级审批名录报相应生态环境部门实行有期限、有条件的备案，期限时长分区域批量征求乡镇政府、街道办事处意见（一般为1年），业主申报备案时须承诺在规划实施时无条件停产或搬迁。按许可证分类管理名录规定时限申领排污许可证，有效期与环评备案文件保持一致。

（三）配套措施

1、精简环评报告内容

市生态环境局制定印发《现状环境影响评估报告》模板。《现状环境影响评估报告》编制要充分利用“二污普”数据，简明扼要列明企业基本情况、工程分析、周边敏感点情况、污染物排放标准及达标情况、污染防治设施及措施、总量控制分析等情况。模板内容和《排污许可证申请与核发技术规范-总则》紧密衔接，确保环评文本与排污许可证申请内容基本一致。

2、共享环境监测数据

在工业企业数量较多、行业分布相对集中的区域，环境现状调查可利用评价区域环境现状监测报告，或者多个企业联合开展，确保一次到位，数据共享。

3、核定现状排污总量

依照规定没有列为初始排污权指标分配对象，尚未取得排污权指标，但实际上有主要污染物排放的企业，根据《现状环境影响评估报告》中核定的总量指标，通过补办初始排污权的形式落实。按照总量控制有关要求，需通过排污权有偿使用和交易获得主要污染物控制指标的企业，可先通过承诺办理备案手续，并核发排污许可证。企业应当在承诺期（即取得备案手续后一个月内）到期前，按照“十三五”五年期初始排污权有偿使用价格，有偿取得主要污染物控制指标。

4、统一申报材料要求

按照“最多跑一次”审批改革精神，统一申报材料和要求。各企业要如实申报各项材料，对现状环评内容、结论及申报材料的真实性负责。根据《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》（HJ2.1-2016），在环评编制及受理时无需进行厂房产权及合规性审查。根据《环境影响评价技术导则 大气环境》（HJ2.2-2018）计算大气环境防护距离，其他防护距离不作为前置条件。涉及税收证明的，由企业自行提供复印件；危险废物以委托处置合同或厂家回收合同为准。凡涉及承诺书的，均须法定代表人署名并加盖企业公章。

5、提高备案核发效率

按行业、分区域进行批量受理，批量审查，批量备案。负责环保备案的生态环境部门在收到建设单位提交的《现状环境影响评估报告》、专家技术审查意见和环保承诺书后，对有关材料进行审核，提交集体研究决定，经公示（公示期为7个工作日）无异议后，批量进行环保备案并公告。

6、推行环保柔性执法

对审批（备案）、许可过程中发现的仅程序不到位、无有效投诉（有效投诉不包含未批先建）的企业，不予行政处罚。

7、明确企业主体责任

对先行备案并核发排污许可证，但未在承诺期限内履行整改达标承诺、购买初始排污权的企业，生态环境主管部门一律给予撤销备案文件和排污许可证，依法处罚并责令停产的处理。对《固定污染源排污许可证分类管理名录》实施时限内未申领排污许可证的企业，生态环境主管部门一律依法处罚并责令关闭。

三、实施步骤

（一）调查摸底阶段（2019年6月底之前）

各分局及功能区生态环境部门牵头，会同各乡镇、街道及相关行业主管部门与行业协会，开展全面、系统的调查摸底，按照本方案的要求进行分类，并将分类清单及时上报市生态环境局。在调查摸底过程中，层层动员，周密部署，引导社会各界积极参与。

（二）全面实施阶段（2019年7月-11月底）

各分局及功能区生态环境部门牵头，根据调查摸底结果，按照边调查边整改的思路，对照本方案明确的改革举措，结合各地工作实际，制定具体工作方案，全面推进工业企业环评备案审批和排污许可证核发工作，确保排查一批，清理一批，压茬推进。

（三）总结回顾阶段（2019年12月）

根据工作任务完成情况，对比调查摸底前后的数据，评估工作成效，确保本年度全市工业企业生态环境行政许可执行率和历史遗留问题清理整顿执行率合计达到70%以上，排污许可证应发尽发。

（四）巩固提升阶段（2020年）

所有“二污普”企业全面完成环评审批（备案）和排污许可证核发，建立长效管理机制，出台“一证式”管理工作制度，严格持证排污、按证管理，坚决查处无证排污、未批先建等行为。

四、保障措施

（一）加强组织领导

市政府成立工业企业历史遗留环评和排污许可问题审批改革暨清理整顿专项行动领导小组，由分管副市长担任组长，各县（市、区、功能区）成立相应的领导小组，由主要领导或分管领导担任组长；抽调业务骨干，专职负责具体工作落实；工业企业数量较多的乡镇、街道，须落实专人负责。

（二）强化宣传发动

各地应通过动员会、吹风会、座谈会等形式，向各级政府、各行业协会、各相关部门单位传达政策、文件精神，把本次改革对“两个健康”先行区建设的重要性和改善环境质量的必要性宣传到位。切实引领行业协会积极参与沟通协调，引导环保产业技术服务单位及早介入并提供专业优质的服务，督促企业主主动履行主体责任、承担应尽的义务。

（三）严格责任追究

工业企业历史遗留环评和排污许可问题审批改革暨清理整顿工作作为判断地方政府落实生态环境法律法规的重要依据，建议列入法治政府建设年度考核评分内容。同时，该工作作为生态环境部门的重要职责，要纳入2019年市县生态环境目标考核责任书考核内容。

（四）允许创新容错

为彻底解决历史遗留问题，本次改革涉及部分突破性政策，建议根据《温州市改革创新容错免责办法（试行）》（温委办发〔2016〕107号）精神，对认真履职、执政为民、担当尽责，但未达到预期效果、造成负面影响和损失的行为或过错失误的工作人员，按照改革创新容错免责相应条款免于处分。