

# 《上海市排污许可证管理实施细则》政策解读

《上海市排污许可证管理实施细则》由上海市环保局制定，自2017年4月30日起施行。实施细则将对固定污染源排污许可证的适用范围、核发范围、主要内容、申请与核发程序、实施与监管等作了详细规定。主要情况如下：

## 一、背景介绍

排污许可制度是我国的一项基本环境管理制度。近期国家在新《环境保护法》、《水污染防治行动计划》、《大气污染防治行动计划》、《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》等一系列法律法规与规章中进一步强调完善排污许可制度，并要求“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”。2016年11月10日，国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》（国办发〔2016〕81号），对完善控制污染物排放许可制度、实施企事业单位排污许可证管理作出总体部署和系统安排，明确将排污许可制建设成为固定污染源环境管理的核心制度。

新修订的《上海市环境保护条例》第三十三条明确“本市依法实施排污许可制度”，并将排污许可制度作为上海市固定污染源环境管理的核心制度。截至目前，本市已对近500家区以上重点监管排污单位核发了排污许可证。上海市在前期试点工作的基础上，也将排污许可证定位为企业的环保身份证，是“企业守法

的文件、环保执法的基础、综合管理的平台”。

2016年12月23日，环保部印发《排污许可证管理暂行规定》（环水体〔2016〕186号），规范排污许可证申请、审核、发放、管理等程序。环水体〔2016〕186号文件明确“各地可根据《排污许可证管理暂行规定》，进一步细化管理程序与要求，制定本地区实施细则”。

对照《排污许可证管理暂行规定》，上海市排污许可证管理与环保部的总体要求还存在一些差异，主要表现为以下几个方面：

一是许可排放污染物的类别不同。环保部《暂行规定》目前只把水污染物、大气污染物纳入排污许可证管理，本市除了水污染物、大气污染物外，还把固定废弃物、噪声也纳入排污许可证管理，对排污单位实行“一证式”综合许可管理。

二是分级管理要求不同。环保部《暂行规定》中，省、自治区、直辖市环境保护主管部门负责本行政区域排污许可制度的组织实施和监督，不负责具体的排污许可证核发与管理工作。本省市环保局除了负责本市排污许可制度的组织实施和监督外，还负责燃煤电厂、三大央企及上海化工区内企业排污许可证的核发与管理工作。通过参与市级监管企业排序许可证的核发与监管，了解排污许可证实际核发与监管中的问题，更有利于本市排污许可制度的组织实施。

三是污染物许可排放量的核定原则不同。环保部对污染物许可排放量的核定总体上是采用行业排放绩效法，相对比较宽松，

核定的许可排放量比较大。本市目前许可排放量核定采用的是历史排放法，以基于达标前提下的实际排放量为依据从严核定许可排放量。考虑到上海目前环境质量还不达标的现状，这种核定方法更有利于本市污染减排，有利于本市环境质量的改善。

四是冬季排污管控等环境管理要求不同。本市通过核定冬季月度许可排放量、增加冬季不利气象条件等特殊时期的环境管理要求等来实施冬季排污管控。此外，本市把重点减排工作任务和污染防治协议确定的环境管理要求等纳入排污许可证，推动污染减排工作，改善环境质量。

为进一步加强对本市固定污染源的环境管理，改善环境质量，完善上海市排污许可制度，根据国家对排污许可制度的总体安排与要求，结合上海市的实际，编制了《上海市排污许可证管理实施细则（送审稿）》（以下简称《实施细则》），拟以市环保局规范性文件形式出台，从而进一步推动上海市排污许可制度的完善，推动上海市排污许可证相关管理工作。

## 二、主要内容

《实施细则》共设五章，三十七条。第一章“总则”主要是关于《实施细则》目的和依据、适用范围、核发范围、综合许可、分类管理、分级管理、信息化管理等方面的规定。第二章“排污许可证内容”主要是规定了排污许可证载明事项、许可事项、环境管理要求等许可证内容。第三章“申请与核发”主要是规定了排污单位申请排污许可证、环保部门核发排污许可证等方面的管

理规定，包括排污许可证的申领时限、申请、受理、核发、变更、延续、有效期等方面的规定与要求。第四章“实施与监管”主要规定了排污单位自行监测、台账记录、执行报告及信息公开等企业主体责任方面的管理要求，以及环保部门实施证后监管的主要职责，包括对排污单位的执法监测、执法监察和年度核查、失信惩戒、社会监督等方面的规定与要求，以及第三方治理和法律责任等规定。第五章“附则”主要是对与原排污许可证的衔接、实施日期等进行了规定。

### 1、关于申请单位与核发对象

排污许可证的申请主体为排污单位法人，而排污许可证的核发对象为固定污染源。同一法人单位或其他组织所有，位于不同地点的排污单位，应当分别申请和领取排污许可证；不同法人单位或其他组织所有的排污单位，应当分别申请和领取排污许可证。

### 2、关于许可证核发范围

本市根据环境保护部排污许可分类管理名录，分批分步骤推进排污许可证管理。排污单位应当在名录规定的时限内申领排污许可证，持证排污，禁止无证排污或不按证排污。对于环境保护部排污许可分类管理名录外的排污单位，本市可以根据需要制定并发布上海市排污许可分类管理补充名录。

### 3、关于分类管理

本市根据排污许可分类管理名录，对排污单位进行分类管理，对污染物产生量和排放量较小、环境危害程度较低的排污单位实

行排污许可简化管理。简化管理的内容包括申请材料、许可事项、环境管理要求、信息公开、自行监测、台账记录、执行报告等的具体要求。

#### 4、关于分级管理

市环保部门负责本市排污许可制度的组织实施和监督管理，并负责30万千瓦及以上公用燃煤机组所属企业、三大央企及上海化学工业区内企业等市级监管排污单位排污许可证的核发和管理工作。

其他固定污染源排污许可证的核发和管理工作，由各区环保部门及依法具有环保审批权限的园区管委会按照各自管辖范围负责实施。

#### 5、关于排污许可证申领时限

市环保部门根据环境保护部确定的期限等要求，结合上海市环境管理的实际需要，明确现有排污单位申领排污许可证的时限，并通过上海环境网站等方式向社会公告。现有排污单位应当在市环保部门申领公告确定的申请时限内向具有核发管理权限的环保部门申请领取排污许可证。

新建项目的排污单位应当在投入生产或使用并产生实际排污行为之前取得排污许可证。

#### 6、关于环保手续不齐全的排污单位

对环保手续不齐全的排污单位，需要按照国家和上海市的相关管理要求，经地方政府依法处理、整顿规范并符合要求后纳入

排污许可管理。

## 7、关于许可事项

排污许可证的主要内容包括排污单位基本信息、许可事项和环境管理要求等内容。其中许可事项包括：

- （一）排污口位置和数量、排放方式、排放去向等。
- （二）排放污染物种类、许可排放浓度、许可排放量。
- （三）法律法规规章规定的其他许可事项。

对实行排污许可简化管理的排污单位，许可事项可只包括

- （一）以及（二）中的排放污染物种类、许可排放浓度。

## 8、关于许可排放污染物类别

环保部《暂行规定》目前只把水污染物、大气污染物纳入排污许可证管理，本市除了水污染物、大气污染物外，还把固定废弃物、噪声也纳入排污许可证管理，对排污单位实行“一证式”综合许可管理。

## 9、关于许可排放量

对于新建固定污染源，污染物许可排放量依据建设项目环境影响评价文件及其批复文件核定。

对于现有排污单位，考虑到目前上海市环境质量现状，现阶段为实现环境质量改善还必须实施污染减排和总量控制，因此原则上以达标前提下污染物实际排放量为基准核定许可排放量。环保部门可以结合环境质量情况，对冬季不利气象条件等特殊时段和不同工段内污染物许可排放量提出更严格的环境管理要求。

排污单位污染物许可排放量申请和核定的具体办法由市环保部门另行制定。

## 10、关于许可证变更

在排污许可证有效期内，下列事项发生变化的，排污单位应当在以下规定时间内向原核发机关提出变更排污许可证的申请。

（一）排污单位名称、注册地址、法定代表人或者实际负责人等正本中载明的基本信息发生变更之日起二十日内。

（二）许可事项发生变更之日前二十日内。

（三）排污单位在原场址内实施新改扩建项目应当开展环境影响评价的，在通过环境影响评价审批或者备案后，产生实际排污行为之前二十日内。

（四）因污染物排放标准、总量控制要求等发生变化，需要对相应的许可内容进行调整的，环保部门应通知排污单位进行变更，排污单位在接到通知后二十日内申请变更。

（五）政府相关文件或与其他企业达成协议，进行区域替代实现减量排放的，应在文件或协议规定时限内提出变更申请。

（六）需要进行变更的其他情形。

环保部门应当对变更申请材料进行审查。同意变更的，在副本中载明变更内容并加盖本行政机关印章，发证日期和有效期与原证书一致。发生第（一）项变更的，还需要换发排污许可证正本。

## 11、关于有效期

排污许可证自发证之日起生效。首次发放的排污许可证有效期为三年，延续换发排污许可证有效期为五年。

## 12、关于许可证监督管理与执法

环境监测机构应当根据相关监测规定对排污单位污染物排放情况进行执法监测，严厉打击自行监测数据弄虚作假等违法行为。

环境监察部门应当按照执法监察的要求，对排污单位持证排污情况进行执法监察，重点检查排污许可证中各项环境管理要求的执行情况。

对无证排污和不按证排污的违法行为，依法从严予以处理。

许可证的监督管理和执法信息应接入国家排污许可证管理信息平台并进行公开。

## 13、关于信息管理与平台建设

考虑到本市许可证管理内容包括固体废弃物、噪声等国家许可证管理信息平台没有的内容，因此有必要保留已经建立的本市排污许可证核发与管理信息系统，并实现与国家许可证管理信息平台的有效衔接。

## 14、关于排污单位主体责任

《实施细则》通过要求排污单位自主申请、编制申请材料并进行申请前信息公开，签署守法承诺书，自行监测，建立环境管理台账，按期报告持证排污情况，依法公开环境信息等方面的规定，突出排污单位的主体责任。



## 15、关于第三方机构

环保部门在审批排污许可证过程中的技术审核、对排污单位的台账记录和排污许可证执行报告等进行审核可以委托第三方机构提供技术服务。排污单位编制排污许可证申请材料以及年度排污许可证执行报告、核算污染物实际排放量等工作，也可以委托第三方机构提供技术服务。这有利于培育服务于排污许可管理的第三方机构市场，推动排污许可制度的顺利实施。

上海市环境保护局

2017年4月1日