

附件 3

《排污许可证申请与核发技术规范 造纸和纸制品业 (征求意见稿)》编制说明

一、工作背景

改革实施排污许可制，是党中央、国务院部署的生态文明体制改革重要任务，是深入打好污染防治攻坚战、持续改善生态环境质量的有力抓手，也是坚持和完善中国特色社会主义制度的重要组成部分，有利于全面落实排污单位的环保主体责任，控制污染物排放，改善生态环境质量。为此，国务院办公厅印发了《控制污染物排放许可制实施方案》（国办发〔2016〕81号）。为落实相关要求，生态环境部发布了《关于开展火电、造纸行业和京津冀试点城市高架源排污许可证管理工作的通知》（环水体〔2016〕189号），启动了火电、造纸行业排污许可证申请与核发的相关工作，并发布了《造纸行业排污许可证申请与核发技术规范》（以下简称《造纸技术规范》），明确了相关技术要求，有力支撑了造纸行业排污单位排污许可证的申领、核发与监管执法工作。按照工作进展，造纸和纸制品业作为第一批试点行业，已于2017年6月底完成行业排污许可证核发工作。

随着污染防治攻坚战的深入推进和排污许可管理工作的不断深化，我国生态文明建设进入了实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期，排污许可制度改革也从构建技术方法与管理机制体制

逐步向全面实行排污许可制与服务保障生态环境质量持续改善纵深推进。2017年11月17日，生态环境部办公厅发布《关于征集2019年度排污许可技术规范项目承担单位的通知》（环办规财函〔2017〕1773号），将《排污许可证申请与核发技术规范 造纸（修订）》列入《2019年度排污许可技术规范项目指南》。经过公开征集、答辩、遴选，最终确定由生态环境部环境工程评估中心牵头负责，制定《排污许可证申请与核发技术规范 造纸和纸制品业》（以下简称“本标准”）。

2018年7月5日，本标准开题论证会在北京召开并通过专家论证。2020年12月，环评司组织召开征求意见稿专家论证会，一致通过该标准征求意见稿及编制说明的审查。2021年12月，进行部内征求意见，共征求了8个司局意见，收到21条意见，其中18条意见采纳，3条意见原则采纳。2022年8月，第二次开展部内征求意见，共征求了7个司局意见。2023年至2024年，编制组进一步开展现场调研，并根据各司局反馈意见情况，修改完善形成公开征求意见稿。

二、修订必要性

（一）有效衔接污染治理与环境管理的新要求

2016年《造纸技术规范》实施后，国家陆续出台了包括《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国噪声污染防治法》《排污许可管理条例》《固定污染源排污许可分类管理名录（2019年版）》《排污许可证申请与核发技术规范 危险废物焚烧（HJ 1038）》《排污单位自行监测技术指南 造纸工业（HJ 821）》《排污许可证申请与核发技术规范 生活垃圾焚烧》（HJ 1039）《排污许可证申请与核发技术规范 工业固体废物（试行）（HJ 1200）》

《排放源统计调查产排污核算方法和系数手册》等法律法规、标准规范与政策文件，对造纸行业排污单位的排污许可证管理类别、污染物排放量核算方法、自行监测、污染物排放口规范化设置、全环境要素许可管理要求等方面均提出了新的技术要求，《造纸技术规范》已不能很好地衔接和适应环境管理要求的变化。

（二）充分满足先期实践与监督管理的新需求

《造纸技术规范》发布实施后，在推动行业规定污染源排污许可全覆盖的过程中发挥了重要作用，但也同时发现了可进一步优化调整的技术细节与提升制度效能的改进空间，如按“生产设施-治理设施-排放口”调整排污许可证填报参数、优化环境管理台账与执行报告填报内容与技术要求等，有必要按照排污许可证制度“边推动、边制定、边完善”的工作原则，针对行业排污许可证先期实践经验与生态环境后续管理需要，对标准进行修改完善，以更好地指导造纸行业排污单位许可证的申请与核发，服务环境管理决策。

（三）积极响应质量改善与制度改革的新诉求

构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护，是“十四五”生态环境保护的重要工作内容。实现固定污染源全环境要素、全排放口径、全周期管理、全管理要求的覆盖融合是排污许可证制度改革的重要目标。《造纸技术规范》作为衔接项目环评、排污许可、环境监管执法、环境统计等制度的重要指导性文件，须进一步探索与各项环境管理制度要求衔接的技术方法，优化与明确排污许可证申请、核发与执行的技术规定，并从区域环境质量改善目标出发，完善污染物许可排放量核定方法和管理要求，加快推动行业绿色低碳高质量

发展，为深入打好污染防治攻坚战和推动实现生态环境治理体系和治理能力现代化做好技术支撑。

三、工作思路与原则

以依法依规、制度协调、科学合理、严格要求为原则，在总结先期有益实践工作经验的基础上，面向环境管理的新要求和行业环境治理的新动态，聚焦标准适用范围的全面性、填报内容的科学性、技术要求的合理性和框架结构的适用性等方面，研究优化排污许可证填报内容，完善废气和废水污染物许可排放量及实际排放量核算技术方法，结合排污单位实际情况调整环境管理台账与执行报告内容等，以优化固定污染源排污许可技术体系，提升排污许可证管理效能。

四、标准主要修订内容及说明

（一）框架结构

标准修订基本沿用了目前《造纸技术规范》的框架结构，考虑行业 20%的许可证为重点管理，80%的许可证为简化管理，本次修订按重点管理排污单位与简化管理排污单位分为两部分，分别给出排污单位的基本信息、主要产品产能、主要原辅料及燃料信息、产排污环节及污染防治设施、许可排放限值确定等方面管理要求。

（二）适用范围

修订充分衔接了《固定污染源排污许可分类管理名录（2019 年版）》和已经发布的各技术规范，明确本标准适用于造纸和纸制品业排污单位排放的大气污染物、水污染物的排污许可管理，工业固体废物排污许可管理执行《排污许可证申请与核发技术规范 工业固体废物（试行）》（HJ 1200），工业噪声许可管理执行《排污许可

证申请与核发技术规范 工业噪声》（HJ 1301）。其中，执行《火电厂大气污染物排放标准》（GB 13223）的生产设施和排放口适用于《火电行业排污许可证申请与核发技术规范》；执行《锅炉大气污染物排放标准》（GB 13271）的生产设施和排放口适用于《排污许可证申请与核发技术规范 锅炉》（HJ 953）；配套化学品的生产设施和排放口适用于《排污许可证申请与核发技术规范 无机化学工业》（HJ 1035）；印刷工序的生产设施和排放口适用于《排污许可证申请与核发技术规范 印刷工业》（HJ 1066）；执行《危险废物焚烧污染控制标准》（GB 18484）的生产设施和排放口适用于《排污许可证申请与核发技术规范 危险废物焚烧》（HJ 1038）；执行《生活垃圾焚烧污染控制标准》（GB 18485）的一般工业固体废物焚烧处置设施或排放口，适用《排污许可证申请与核发技术规范 生活垃圾焚烧》（HJ 1039）。标准未做出规定但排放工业废水、工业废气或者国家规定的有毒有害污染物的造纸排污单位其他产污设施和排放口，适用 HJ 942 及 HJ 944。

（三）污染物许可排放管理

根据固定污染源排污许可证全环境要素、全排放口径、全周期管理、全管理要求覆盖融合的管理思路，结合造纸企业的产排污特点和环境管理需要，完善了有组织废气和废水主要排放口许可排放量管理的污染物种类及许可排放量核算方法。同时，为落实土壤污染防治法的要求，补充了土壤重点排污单位的运行管控要求。

（四）废水主要排放口许可排放量核算方法

从区域环境质量改善目标出发，依托在线监测数据和排污许可管理平台，在调查目前排污单位污染控制要求与排放平均水平的基

基础上，优化调整了许可排放量核定方法。一是区分现有排污单位和新改扩建排污单位。现有排污单位有效期届满延续换发许可证时，依据本标准确定的方法、现有污染物许可排放量，从严确定许可排放量；新改扩建排污单位依据环境影响评价审批（审核）意见确定许可排放量；地方生态环境主管部门可以根据区域或流域环境质量改善需求依规加严许可排放量。二是为便于执法，废水污染物增加了单位产品许可排放量，年许可排放量在单位产品许可排放量的基础上进行核算。三是与环境质量改善挂钩，对于废水直接排放且位于不达标流域的排污单位，其废水污染物年许可排放量同时按照许可排放浓度和排放绩效方法核算取严确定，绩效值主要依据《制浆造纸工业水污染物排放标准》（GB3544-2008）表3中特排要求确定；对于废水直接排放且位于达标流域的排污单位，地方生态环境管理部门可以根据环境质量改善需要确定废水主要污染物许可排放量，并以附件的形式给出了严于排放标准的绩效法，绩效值主要依据《制浆造纸工业水污染物排放标准》（GB3544-2008）表2中一般限值的70%确定。

（五）污染物实际排放量核算要求

根据《排放源统计调查产排污核算方法和系数手册》要求，补充了各个排放口污染物实际排放量系数法和物料衡算法。此外，为切实提升重点排污单位自动监测数据质量，打击自动监测数据弄虚作假违法犯罪行为，修订增加了对于自动监测数据存在造假情形导致数据失真且依法予以行政处罚的，从处罚判定之日起追溯至当年1月1日，采用产污系数法核算二氧化硫、氮氧化物和颗粒物实际排放量。

（六）合规判定方法

结合本次修订对污染物进行“全口径、全量”许可与实际排放量核算的技术要求，调整了污染物实际排放量合规判定要求，即按排放口分别判定是否超过许可排放量，每个废气排放口都应该满足相应的许可排放量要求。有组织废气和废水每个排放口分别判定是否超过许可排放量要求，污染物排放量独立判定，互不“借用”许可排放量。

（七）其他填报与管理内容

本次修订的总体原则仍是体现产污、治污、排污的全过程管理思路，包括产生污染物的装置及规模、生产工艺、原料、辅料、燃料及产品。从轻生产设施、重污染治理设施及排放的角度出发，精简优化了填报内容和相关要求，删除了对排污许可管理现阶段无法发挥实际作用的生产设施相关参数信息。在环境管理台账与执行报告方面，结合行业特点优化了记录内容、频次、提交时间等，并与环境统计进行了对比衔接。