

新《环境保护法》对油气管道建设周期与投资的影响

郭志红¹ 刘颖² 刘春玲³ 姜玉梅⁴

(1. 中国石油安全环保技术研究院; 2. 中国石油天然气集团公司规划计划部工程与装备处;
3. 中国石油大庆石化公司质量检验中心; 4. 中国石油天然气股份有限公司管道分公司质量安全环保处)

摘 要 新《环境保护法》实施对于项目建设和投资并未提出新的要求,但程序更加规范、执法愈发严格,对项目建设周期及投资产生了一定的影响。对油气管道项目而言,主要体现在:生态红线划定、环评技术要求高等对项目建设周期的影响;环境应急预案备案要求对项目竣工环保验收的影响;长输管道压气站氮氧化物排放控制、应急物资储备要求增加了项目建设投资。针对新《环境保护法》实施后项目建设存在的问题,提出开展项目前置环境影响评价、公开生态红线信息、制定油气管道环境影响评价导则、编制油气管道应急物资配备行业标准或规范等建议。

关键词 环境保护法; 油气管道建设项目; 依法合规; 投资

DOI:10.3969/j.issn.1005-3158.2017.03.003

文章编号:1005-3158(2017)03-0009-03

0 引 言

当前,国家环境保护法律法规、行政指导性文件和环保标准前所未有地密集出台,以新修《环境保护法》为主体,以《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》等法律法规及标准为配套^[1-5],对环保要求日趋严密细致且全方位覆盖,环境司法逐步健全,监管与处罚力度不断加大。企业作为环境污染的主要来源,也是环境责任中最重要责任主体,新《环境保护法》明确规定,企业违法行为包括:建设项目未依法进行环评、未取得排污许可证违法排污、伪造监测数据、逃避监管等^[6-7]。相比较而言,旧《环境保护法》注重重点源的控制与事后点源违法责任的追究,而新《环境保护法》侧重从源头上防止线上与面上的环境污染问题^[8-10],全面体现了监督严、追责重、底线高,这对于企业来说,无形中提高了环保的要求,企业的环保管理面临更严峻的挑战。

1 新《环境保护法》实施前后相关变化对比分析

新《环境保护法》完善了生态保护红线、污染物总量控制、环境监测和环境影响评价、跨行政区域联合防治等环境保护基本制度;强化了环境监管机制,明确纳入了行政拘留、区域限批等强制处罚手段,并赋予环保部门查封扣押、停产关闭等权力;增加了企业违法排污的成本,引入了“按日计罚”的经济处罚措施;建设项目环境影响评价、竣工环保验收的管理程

序存在一定变化,但技术要求没有变化。

与油气管道建设项目密切相关的内容变化主要表现在以下三方面。

1.1 环评制度

新《环境保护法》进一步明确了环评制度的有关要求和监管措施,进一步明确了建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或者环境影响评价文件未经批准,不准开工建设。

1.2 生态红线

新《环境保护法》明确提出了“国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线,实行严格保护。”并提出了严格的监管要求。

1.3 排污控制

新《环境保护法》新增了国家实行重点污染物排放总量控制制度,对超过国家重点污染物排放总量控制指标或者未完成国家确定的环境质量目标的地区,省级以上人民政府环境保护主管部门应当暂停审批其新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。国家依照法律规定实行排污许可证管理制度,未取得排污许可证的,不得排放污染物。

对未按上述条款开展工作的企业,各级政府可以实施“按日计罚”、责令停止建设,甚至行政处罚等手段进行处理。

2 新《环境保护法》对油气管道项目建设周期及投资的影响

新《环境保护法》及其配套法规文件的实施,对建设项目环境影响评价的具体工作要求并未发生根本变化,但在国家持续加强大气、地表水环境保护力度的大背景下,对生态保护、土壤和地下水保护给予了高度的关注,提出“国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线,实行严格保护”“建立和完善相应的调查、监测、评估和修复制度”,这些要求使试生产、审批备案、环保验收等管理程序变化相对较大,主要变化体现在监管与处罚力度方面。新《环境保护法》施行前,部分项目未履行完环评手续即开工建设,存在“未批先建”行为,边建设边进行环境影响评价的情形时有发生。新《环境保护法》对“未批先建”加大了处罚力度,增加了“责令恢复原状”“行政拘留”等处罚措施,并加大了公众参与力度,建设单位和施工承包商普遍加强了守法意识,认真履行环评手续、严格遵守环保管理程序,杜绝“未批先建”,“依法合规”开展各项工作。对于建设单位性质为国有企事业单位的,还额外增加了“移送同级纪检监察机关追究建设单位相关人员责任”的处罚措施。在如此严格监管与严厉处罚形势之下,建设项目投资和实施进度将受到影响,主要表现在以下几方面:

2.1 生态红线划定影响项目选址、选线及环评批复

新《环境保护法》规定,各级政府均可划定生态红线,除传统的饮用水水源保护区、自然保护区和风景名胜区分外,生态红线的范围在逐步扩大,涵盖了自然生态、野生动植物、重要水源、具有重大科学文化价值的地质构造等自然遗迹和人文遗迹。为此环保部专门配套发布了《生态保护红线划定技术指南》(环发[2015]56号)。

由于各环境敏感区主管部门不同且信息不公开,给项目选址、选线造成较大困扰,导致项目频繁变更,影响整体进度。一旦建设项目涉及环境敏感区,不但存在较大法律风险,还将增加环境保护(包括环境风险防控)投资代价,甚至某些管道由于无法避让“生态红线”中的饮用水水源保护区一级管控区,目前已经“无路可走”。对于已建管道的改扩建工程或并行原有线路的新建工程,有可能涉及刚划入生态红线的区域,在环评或者环保验收时,将存在法律障碍。

2.2 环评技术要求高,延长项目建设周期

目前国家尚无专门的油气管道建设项目环境影

响评价技术导则,现环评通常要求对大气、地表水、地下水、生态、环境风险等全要素进行环境影响评价,尤其是地下水评价深度,地下水一级评价需要一个连续水文年的监测,评价周期相对较长;其次,公众参与周期较长,部分地方要求高(如河北省要求管道200 m及站场5 km范围内所有村庄全部进行不少于10份的公众意见调查;新疆维吾尔自治区要求调查人员必须包含人大代表等),而且公众基本信息要求较多,老百姓不愿意配合,严重影响项目环评进度;第三,《建设项目环境影响评价分类管理名录》规定:开发项目(无论规模大小,也无论新建或在现有区块内的改扩建)一律编制环境影响报告书,增加了环评工作量,延长了环评周期。以上三个方面的因素都将对项目环评周期产生一定影响。

2.3 环境应急预案备案成为长输管道建设项目竣工环保验收的制约因素

新《环境保护法》施行后,对环境应急预案备案要求更加严格,2015年1月8日,国家环保部颁布了《企业事业单位突发环境事件应急预案备案管理办法》,明确要求在所在地县级环境保护行政主管部门备案,管道建设项目在试生产前需要到管道沿线各县逐个备案,由于各地方具体要求不同,部分地区甚至要求指定部门进行编制,导致环境应急预案编制及备案需要大量时间和费用。一些大型长输管道工程往往涉及几十、甚至上百个县级行政区,应急预案编制及备案工作已成为影响项目竣工环保验收的制约因素。

2.4 长输管道压气站氮氧化物排放及厂界噪声控制增加了项目投资

根据新《环境保护法》要求,大气污染重点控制区(47个城市)内的建设项目实行严格的污染物排放总量控制(新建项目实行区域内现役源2倍削减量替代),污染物排放将执行更为严厉的特别限值(达到国际先进水平)要求,目前国内天然气管道压气站压缩机氮氧化物排放难以达到标准要求,需选择低氮环保型压缩机,大大增加了项目投资。且部分位于大气污染重大控制区内的已建压气站面临更换压缩机的问题,这一要求将增加项目的建设投资。

目前,国内天然气长输管道压气站厂界噪声往往存在超标问题,但由于压气站多位于空旷地区,站场周围近距离声环境敏感点较少,因此影响不大,但部分压气站周围的声环境敏感点将会随着社会及经济的发展而逐渐增多,因此,压气站噪声治理也将成为影响项目投资的主要因素之一。

2.5 应急物资储备要求增加了项目建设投资

与《环境保护法》对应急要求的日趋严格相比,有关部门未能及时出台长输管道应急物资配备标准,因此,项目环评审查及批复时,专家对应急物资的要求(包括数量和种类)越来越严格,令建设方处于被动位置,不但在具体执行上存在诸多困难,影响项目竣工环保验收,而且对项目建设投资产生较大影响。

3 相关建议

针对新《环境保护法》实施后项目建设中存在的问题,结合目前已采取的相关措施,提出相应建议。

①重视工程策划的科学性和合理性,开展项目前置环境影响评价。在委托开展项目开发方案编制时,同时委托环评单位提前介入项目环评,及时并充分识别项目涉及的生态保护红线,从环境保护角度提出项目选址调整优化等意见,以规避法律法规风险,避免或减少项目因环境制约造成重大变更,为下一步项目环评工作顺利开展、加快环评报批进度提供条件。

②加强与国家有关部门及地方政府沟通协调,公开生态红线信息,便于项目选址、选线,减少因涉及环境敏感区带来的变更,同时,优化和简化公众参与的程序及内容。

③制定油气管道环境影响评价导则,尤其是地下水评价导则,明确油气管道地下水评价深度及范围。

④编制油气管道应急物资配备行业标准或规范,明确应急物资配备要求,发布行业标准或规范,同时,建设单位在项目策划时统筹考虑应急预案备案事宜,合理安排项目周期。

总体而言,新的形势下,在项目建设过程中,建设单位要进一步加大项目建设决策和实施的科学性与

合规性,规避法律风险,努力将新法实施对项目建设周期与投资的影响降至最低。

参考文献

- [1] 杨月梅,曹艳芳,赵珍伟,等.“新环保法”之“新特征”浅析[J].环境与可持续发展,2015,40(5):147-148.
- [2] 王曦.环保主体互动法制保障论[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2012,20(1):5-22.
- [3] 孙俊学.新环保法的亮点与挑战[J].安全、健康和环境,2015,15(2):1-3.
- [4] 陈瑶,辛志伟,付军,等.基于新环境保护法要求下的化工园区水环境管理政策[J].化工环保,2017,37(1):110-115.
- [5] 王灿发.新《环境保护法》实施情况评估研究——新《环境保护法》实施情况评估研究简论[J].中国高校社会科学,2016(4):108-114.
- [6] 冯嘉.论新《环境保护法》中重点环境管理制度实施的力度和效果[J].中国高校社会科学,2016(5):126-144.
- [7] 龚向前.配套立法与新《环境保护法》的实施[J].中国高校社会科学,2016(4):114-118.
- [8] 张爽,宋子杰,蔡成哲.新《环境保护法》下石油石化企业环境管理工作重点[J].油气田环境保护,2016,26(3):1-3.
- [9] 梅桂友,孙启猛.企业落实新《环境保护法》的列表对照方法探讨[J].中国环保产业,2016(9):43-46.
- [10] 孙梦雅.新《环境保护法》下湿地保护的立法思考——基于江苏省湿地保护立法现状的分析[J].湿地科学与管理,2016,12(1):50-53.

(收稿日期 2017-05-09)

(编辑 郎延红)

广告索引

前视红外光电科技(上海)有限公司
“石油与环保”摄影作品征集
投稿要求

封 二
封 三
封 底