

Research on the Requirements for Tracking and Monitoring in Marine Environmental Impact Assessment of Construction Projects by Laws, Regulations and Rules

Guangrui Gao

Tianjin Dawei Debao Marine Technology Co., Ltd., Tianjin, 300000, China

Abstract

By searching and comparing laws, administrative regulations and departmental rules, identifying the specific requirements on the tracking and monitoring of Marine environmental impact assessment for construction projects, analyzing and summarizing the similarities and differences of tracking and monitoring requirements in different documents, so as to provide reference for the subsequent revision of relevant laws, regulations and rules. The research shows that at the legal level, only the *Environmental Impact Assessment Law of the People's Republic of China* mentions the term "tracking and monitoring". Administrative regulation level, no mention of "tracking and monitoring" entry. At the regulatory level of government departments, the former State Oceanic Administration required environmental impact statements to include tracking and monitoring programs; the former Ministry of Environmental Protection required that construction projects that should carry out environmental impact assessment according to law should be tracked and monitored.

Keywords

construction project; marine environment; impact assessment; tracking and monitoring

法律法规规章对建设项目海洋环境影响评价中跟踪监测要求的研究

高光锐

天津大威德宝海洋科技有限公司, 中国 · 天津 300000

摘 要

通过查找、比对法律、行政法规和部门规章, 识别其对建设项目海洋环境影响评价跟踪监测的具体要求, 分析总结不同文件对跟踪监测要求的异同, 为后续有关法律法规和规章的修改提供参考。研究表明, 法律层次, 仅《中华人民共和国环境影响评价法》有提及“跟踪监测”词条。行政法规层次, 无提及“跟踪检测”词条。政府部门规章层次, 原国家海洋局要求环境影响报告书包括跟踪监测方案; 原环境保护部要求依法应当开展环境影响后评价的建设项目应进行跟踪监测。

关键词

建设项目; 海洋环境; 影响评价; 跟踪监测

1 引言

在海洋环境影响环评报告编制过程中, 经常遇到建设单位质疑“跟踪监测内容过多”“为什么要在跟踪监测里进行环境监测”等问题, 为此, 通过查找、比对建设项目海洋环境影响评价报告书编制依据中常见的法律法规和规章, 识别其对跟踪监测的具体要求, 为后续有关法律、行政法规和部门规章的修改提供参考, 为跟踪监测明确编制和执行依据。

【作者简介】高光锐(1987-), 男, 中国黑龙江七台河人, 硕士, 工程师, 从事环境影响评价研究。

2 法律对建设项目海洋环境影响评价中跟踪监测要求

2.1 法律筛选

核对建设项目海洋环境影响评价中的法律, 包括《中华人民共和国环境保护法》^[1]、《中华人民共和国海洋环境保护法》^[2]、《中华人民共和国环境影响评价法》^[3]、《中华人民共和国水污染防治法》^[4]、《中华人民共和国海域使用管理法》^[5]、《中华人民共和国渔业法》^[6]、《中华人民共和国湿地保护法》^[7]、《中华人民共和国野生动物保护法》^[8], 仅《中华人民共和国环境影响评价法》有提及“跟踪监测”词条, 但无“跟踪监测”要求条款。由于《中华人民共和国环境影响评价法》中对“跟踪监测”的定义和界定

不明确,因此,论文研究过程将“跟踪监测”范围适当扩大到“监测”。

《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》《中华人民共和国水污染防治法》中有对建设单位的监测要求。

《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国湿地保护法》《中华人民共和国野生动物保护法》中无对建设单位的监测要求。

2.2 对比分析

①《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》中关于环境监测的责任主体均为政府相关部门,对建设单位仅有污染源监测要求。

②《中华人民共和国环境影响评价法》中仅第二条和第十七条共2条提及“监测”,其中第二条明确提及“跟踪监测”,明确环境影响评价是进行跟踪监测的方法。第十七条要求建设项目的环境影响报告书应当包括对建设项目实施环境监测的建议。

未给出跟踪监测的明确定义。跟踪监测具体指污染源监测还是环境质量监测还是都包括未明确。“跟踪监测”用词只出现一次,第二次出现“监测”为“环境监测”,是否默认“跟踪监测”等同于“环境监测”呢?而这样理解会导致跟踪监测不包括污染源监测,与《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》对有关排污单位应进行污染源监测产生冲突。

明确了编制环境影响报告书的项目实施环境监测,即环境影响报告表可不实施环境监测。但实施环境监测的主体未明确。无未开展跟踪监测相关罚则。

③《中华人民共和国水污染防治法》明确了实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者——污染源监测。排放《有毒有害水污染物名录》所列有毒有害水污染物的企业事业单位和其他生产经营者,应当对排污口和周边环境进行监测。《中华人民共和国水污染防治法》是现阶段海洋环境影响评价中唯一一个对建设单位(特定项目)提出环境监测要求的法律。

2.3 小结

明确提出“跟踪监测”的法律出处为《中华人民共和国环境影响评价法》,但其无对跟踪监测的定义和具体要求。无未开展跟踪监测相关罚则。

重点排污单位、实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者、工厂化养殖和设置统一排污口的集中连片养殖的排污单位、排污口的责任主体、船舶应进行污染源监测。对编制环境影响报告书的建设项目实施环境监测。排放《有毒有害水污染物名录》所列有毒有害水污染物的企业事业单位和其他生产经营者,应当对排污口和周边环境进行监测。

3 行政法规

经核对《建设项目环境保护管理条例》^[9]、《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》^[10]、《水生野生动物保护实施条例》^[11]、《防治船舶污染海洋环境管理条例》^[12]均无“跟踪检测”词条。

《建设项目环境保护管理条例》第八条和第十七条共2条提及“监测”,第八条要求建设项目环境影响报告书应当包括对建设项目实施环境监测的建议。第十七条要求“建设单位在环境保护设施验收过程中,应当如实查验、监测、记载建设项目环境保护设施的建设和调试情况,不得弄虚作假。”针对不进行环境监测无对应处罚条款。

《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《水生野生动物保护实施条例》《防治船舶污染海洋环境管理条例》均无对建设单位进行监测的要求。

4 政府部门规章

《中华人民共和国海洋环境保护法》(2023年10月24日第二次修订)第四条要求“国务院生态环境主管部门负责全国海洋环境的监督管理,负责海岸工程和海洋工程建设项目、海洋倾废废弃物对海洋环境污染损害的环境保护工作。”原《中华人民共和国海洋环境保护法》(2017年修订)中“国家海洋行政主管部门负责海洋环境的监督管理,组织海洋环境的调查、监测、监视、评价和科学研究,负责全国防治海洋工程建设项目和海洋倾废废弃物对海洋污染损害的环境保护工作。”针对海洋工程的管理主体由国家海洋行政主管部门变更为国务院生态环境主管部门,为此,将国务院生态环境主管部门和国家海洋行政主管部门关于跟踪监测要求的部门规章一并考虑。经核对有关政府部门规章,筛选出对建设项目建设单位有具体要求的部门规章《海洋工程环境影响评价管理规定》^[13](原国家海洋局)、《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》^[14](原环境保护部)、《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》^[15](原环境保护部)。

4.1 《海洋工程环境影响评价管理规定》

报告书应当包括工程生态用海方案(包括跟踪监测及监测能力建设等方案)的环境可行性分析。建设单位应当严格落实报告书(表)中提出的环境保护措施及监测计划。海洋工程稳定运行一定时期后,建设单位可结合自身实际情况,通过自建生态环境监测站等方式对海洋工程实际产生的生态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监测和验证评估。

4.2 《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》

依据国家或地方污染物排放标准、环境质量标准和总量控制要求,按照污染源核算核算技术指南、环评要素导则

等,严格核定排放口数量、位置以及每个排放口的污染物种类、允许排放浓度和允许排放量、排放方式、排放去向、自行监测计划等与污染物排放相关的主要内容。依法应当开展环境影响后评价的建设项目,应及时开展工作,对其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。纳入排污许可管理的建设项目排污许可证执行报告、台账记录和自行监测等情况应作为环境影响后评价的重要依据。

4.3 《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》

本办法所称环境影响后评价,是指编制环境影响报告书的建设项目在通过环境保护设施竣工验收且稳定运行一定时期后,对其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,并提出补救方案或者改进措施,提高环境影响评价有效性的方法与制度。建设项目环境影响后评价文件应当包括环境监测情况。

4.4 小结

①原国家海洋局要求环境影响报告书包括跟踪监测方案,建设单位应当严格落实报告书(表)中提出的环境保护措施及监测计划。

②原环境保护部要求依法应当开展环境影响后评价的建设项目应进行跟踪监测。“跟踪监测”特指“编制环境影响报告书的建设项目在通过环境保护设施竣工验收且稳定运行一定时期后,对其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”。

③生态环境部作为环境影响评价的主管部门,对“跟踪监测”的定义和适用对象与原国家海洋局不一致。部门规章应在各自的管理职责范围内执行。在新海洋法 2024 年 1 月 1 日实施后,建设项目环境影响评价中“跟踪监测”应以生态环境部要求为准。

④在生态环境部管理系统的事后管理,建设项目对应后评价,规划对应跟踪评价。但在建设项目后评价有关规章中出现“跟踪监测”词条,说明跟踪监测的适用范围不只是规划的跟踪评价,也包括建设项目的后评价。

5 跟踪监测相关诉讼实例

经对全网进行“未按环评要求开展跟踪监测”的法律案例诉讼查找,案件量为零。与上述调查分析无罚则一致。验证了从法律法规到行政规章,对“跟踪监测”无强制性处罚性要求。

6 结论

①法律层次,“跟踪监测”来源于《中华人民共和国环境影响评价法》,无跟踪监测具体要求,但要求对编制环境影响报告书的建设项目实施环境监测。

②行政法规层次,无“跟踪检测”用词及要求,但要求建设项目环境影响报告书应当包括对建设项目实施环境监测的建议。

③政府部门规章层次,原国家海洋局要求环境影响报告书包括跟踪监测方案,建设单位应当严格落实报告书(表)中提出的环境保护措施及监测计划。原环境保护部要求依法应当开展环境影响后评价的建设项目应进行跟踪监测,而对建设项目环境影响评价无具体跟踪监测要求。

④法律法规、政府部门规章均无不开开展跟踪监测罚则。

7 建议

①在法律法规修订过程,明确跟踪监测的定义、适用范围、适用时期、类型(污染源监测、环境质量监测、验收监测、应急监测等),以解决和统一不同部门规章对跟踪监测理解造成不一致。

②在法律法规和部门规章修订过程明确跟踪监测的执行责任主体。

③明确未进行跟踪监测的法律后果。

④针对部门职权调整后的部门规章,是否仍具有执行效力,予以保留、修正、废除等,应进行明确。

参考文献

- [1] 中华人民共和国环境保护法[S].2014.
- [2] 中华人民共和国海洋环境保护法[S].2023.
- [3] 中华人民共和国环境影响评价法[S].2018.
- [4] 中华人民共和国水污染防治法[S].2018.
- [5] 中华人民共和国海域使用管理法[S].2002.
- [6] 中华人民共和国渔业法[S].2013.
- [7] 中华人民共和国湿地保护法[S].2022.
- [8] 中华人民共和国野生动物保护法[S].2023.
- [9] 建设项目环境保护管理条例[S].2017.
- [10] 防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例[S].2018.
- [11] 水生野生动物保护实施条例[S].2013.
- [12] 防治船舶污染海洋环境管理条例[S].2018.
- [13] 海洋工程环境影响评价管理规定〔2017〕7号[S].2017.
- [14] 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〔2018〕11号[S].2018.
- [15] 建设项目环境影响后评价管理办法(试行)〔37〕号[S].2016.