

环境管理体系守法承诺 的实施及审核案例

安华 编著



中国质检出版社
中国标准出版社

环境管理 守法承诺的实施及审核案例

安华 编著



中国质检出版社
中国标准出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

环境管理体系守法承诺的实施及审核案例/安华编著.
—北京:中国质检出版社,2013.6
ISBN 978-7-5026-3791-0

I. ①环… II. ①安… III. ①环境保护法-研究-中国
②环境管理-体系-国家标准-研究-中国 IV. ①D922.604
②X32-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 045877 号

中国质检出版社
出版发行
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号(100013)

北京市西城区三里河北街 16 号(100045)

网址:www.spc.net.cn

总编室:(010)64275323 发行中心:(010)51780235

读者服务部:(010)68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 787×1092 1/32 印张 8.25 字数 198 千字

2013 年 6 月第一版 2013 年 6 月第一次印刷

*

定价:24.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68510107

前 言

GB/T 24001/ISO 14001 标准自颁布以来已历经十余年,符合法律法规相关要求仍然是许多组织环境管理体系的主要目标,成为环境绩效改进方面的成功范例。此外,一些国家和地区的政府环境监管部门也已经认识到环境管理体系的实施与保持对促进组织守法的潜在贡献。虽然,法规合规性并非是确定环境管理体系有效性的唯一要素,但是环境管理体系是能够帮助组织控制环境风险、有效实现和保持法规合规性的重要手段。

遵守适用法律法规要求和其他要求是环境管理体系的一项核心承诺,建立、实施和保持环境管理体系的组织如何实施实现守法承诺?环境管理体系审核员和认证机构如何对其守法承诺进行认证审核?围绕着这两个问题,作者结合多年来环境保护工作和环境管理体系认证工作经验编著此书,旨在使组织更好地理解环境管理体系中与法规合规性有关的要求和法律法规要求,提高组织守法承诺的管理能力,规避法律法规风险,提高审核员正确判断组织实现守法承诺的能力和状态。本书还对 GB/T 24001—2004 标准和法律法规实施中常见的问题进行了较深入的分析,力求准确、实用,希望能对建立、实施和保持环境管理体系的组织和环境管理体系内审员、外审员以及咨询人员有所提示和帮助。

本书共分四章:

第一章 环境管理体系守法承诺的建立、实施与审核。

本章包括了 GB/T 24001—2004 标准中与法规符合性直接相关条款的理解和实施,简述了审核应覆盖的内容以及与之相关的认证结论。

第二章 环境保护法律法规及审核关注点。本章主要针对国家法律法规中共性的要求和部分行政许可要求进行简要介绍,并对认证审核中常见的问题进行了较深入的阐述。

第三章 环境保护标准及审核关注点。本章主要对重点环境保护标准进行介绍,帮助组织和环境管理体系审核员熟悉标准的特点,正确地进行对标判断。

第四章 案例及部分案例分析。本章共给出 55 个案例(不仅限于与守法承诺有关的),这些案例既包括审核案例,也涉及一些评定(审定)的内容。本章对其中具有典型性和代表性的案例给出了参考答案与分析或案例点评。

本书从环境管理体系建立、实施角度阐述法规合规性问题时,将建立、实施环境管理体系的单位称为组织。从审核的角度论述时,将建立、实施环境管理体系的组织称为受审核方。

本书中凡是注明日期的法律法规文件和标准,其随后所有的修订版或修改单是否适用于本书,请使用本书的各方根据本书中的有关要求进行研究。

感谢方圆标志认证集团有限公司对本书出版的大力支持。

欢迎读者对本书的不足之处提出宝贵意见。

编著者

2013 年 1 月

目 录

第一章

环境管理体系守法承诺的建立、实施与审核 1

第一节 GB/T 24001—2004 标准中与合规性有关的 条款 1

第二节 与合规性有关要求的理解和建立 5

第三节 如何实施环境管理体系法规符合性的审核 37

第四节 关于认证结论 43

第五节 环境管理体系法规符合性审核与政府部门执法 评价的关系 45

第二章

环境保护法律法规及审核关注点 47

第一节 概论 47

第二节 环境保护法律法规体系 54

第三节 环境执法权限 59

第四节 主要环境法律法规要求、法律责任及审核 关注点 71

第三章

环境保护标准及审核关注点 158

第一节 我国环境保护标准体系 158

第二节 环境质量标准、污染物排放标准的特点 162

第三节 重点环境标准简介及审核关注点 163

第四章

案例及部分案例分析

(不仅限于与守法承诺有关的案例) 203

附件 1: 国家水环境质量和污染物排放标准目录 (截至 2013 年 1 月底) 240

附件 2: 国家大气环境质量和污染物排放标准目录 (截至 2013 年 1 月底) 246

附件 3: 固体废物污染控制标准与危险废物鉴别标准目录 (截至 2013 年 1 月底) 252

参考文献 256

第一章

环境管理体系守法承诺的建立、 实施与审核

组织按照 GB/T 24001—2004/ISO 14001:2004《环境管理体系 要求及使用指南》(以下简称 GB/T 24001—2004 标准)的要求建立环境管理体系,可以促进组织的环境绩效不仅现在满足,并将持续满足法律法规的要求和方针要求。

本章不对 GB/T 24001—2004 标准的全部要求进行解释,只是针对 GB/T 24001—2004 标准中与法规符合性直接相关条款的要求并结合实施中常见的一些问题进行分析,帮助建立、实施和保持环境管理体系的组织更好地理解 and 实施实现守法承诺;探索认证审核中应该覆盖的内容以及与之相关的认证结论。

第一节 GB/T 24001—2004 标准中与合规性有关的条款

守法承诺反映了一种期望,组织应能通过采用一种系统化的方法来实现并保持对适用法律法规要求和其他要求的符合,以避免由于不合规行为所造成的潜在后果或影响,例如:法律后果、环境后果(如生态破坏)、利益方后果(如企业声誉)、业务后果(如财务、竞争能力)等。

遵守适用法律法规要求和其他要求是环境管理体系的一项核心承诺,组织应通过环境管理体系的策划、实施和保



持过程实现守法承诺。GB/T 24001—2004 标准中哪些条款与法规合规性有着直接的关系？GB/T 24004—2004/ISO 14004:2004《环境管理体系 原则、体系和支持技术通用指南》(以下简称 GB/T 24004—2004 标准)和 2007 年 2 月欧洲认可协作组织批准的 EA-7/04《已认可 ISO 14001:2004 认证中的合规性》文件(以下简称 EA-7/04 文件)中对该问题进行了论述。

GB/T 24004—2004 标准中提到环境管理体系与合规性相关的主要要求涉及以下 10 个条款(也可称为要素,本书均称为条款):

1. 组织的环境方针中应包括遵守适用法律法规要求和其他要求的承诺(4.2 条款);

2. 识别、获取并理解适用法律法规和其他要求(4.3.2 条款);

3. 根据遵守法律法规和其他要求的需要,制定环境目标和指标(4.3.3 条款);

4. 通过下列方式实现合规性目标和指标:

a) 实施一个或多个包括职责、程序、方法和时间框架的方案(4.3.3 条款);

b) 实施运行控制(必要时包括程序)(4.4.6 条款);

5. 确保所有为组织或代表组织工作的人员,以及其工作与重要环境因素相关的人员接受适当的培训,使其了解适用的法律、法规要求和组织应遵守的其他要求、所使用的相关程序要求,以及不符合这些要求的后果(4.4.2 条款);

6. 定期评价组织对适用的法律法规要求和应遵守的其他要求的遵守情况(4.5.2 条款);

7. 识别所有不合规或不符合(包括可预见的潜在不合规



或不符合)的情况,并采取及时的措施来确定、实施和跟踪纠正措施(4.5.3 条款);

8. 保持并管理关于合规性的记录(4.5.4 条款);

9. 对环境管理体系进行定期审核时审查合规性情况(4.5.5 条款);

10. 进行管理评审时,应评价法律法规要求的变化情况(4.6 条款)。

欧洲认可协作组织 EA-7/04 文件认为,就法规合规性而言最为重要的条款涉及 9 个。表 1-1 给出了这两个文件中与法规合规性有关条款的比较。

表 1-1 GB/T 24004—2004 和 EA-7/04 与法规合规性有关条款的比较

文件 条款	GB/T 24004—2004/ ISO 14004:2004	欧洲认可协作 组织 EA-7/04 文件
4.2	√	√
4.3.2	√	√
4.3.3	√	√
4.4.2	√	
4.4.6	√	√
4.5.1		√
4.5.2	√	√
4.5.3	√	√
4.5.4	√	
4.5.5	√	√
4.6	√	√



不论是 GB/T 24004—2004 标准还是 EA-7/04 文件,均体现了实现合规性的策划→实施→检查→改进(PDCA)的系统化管理思想。本文认为与实施实现合规性最为直接的条款涉及以下 8 个,其要求为:

1. 组织环境方针中应承诺遵守与其环境因素有关的适用法律法规要求和其他要求(4.2 条款)。

2. 与其环境因素(也可称环境方面)相关的适用法律法规要求和其他要求的识别和获取(4.3.2a)子条款),并确定这些法律法规要求如何应用于组织环境因素的管理(4.3.2b)子条款)。

3. 组织在建立和评审目标和指标时,应考虑法律法规和其他要求。对于不合规的活动、产品和服务,应根据法律法规的要求和其他要求,通过建立和实施一个或多个包括职责、程序、方法和时间框架的方案实现合规(4.3.3 条款)。

4. 组织应考虑如何对法定义务的要求进行日常管理(4.4.6 条款)。

5. 组织应考虑如何对法定义务的要求进行日常监督(4.5.1 条款)。

6. 组织应定期对法律法规要求和其他要求的符合性进行全面的评价(4.5.2 条款)。

7. 组织应识别所有不合规(包括可预见的潜在不合规)的情况,并及时地确定、实施和跟踪纠正措施(4.5.3 条款)。

8. 组织进行管理评审时,其提供的输入应包括合规性评价的结果和法律法规要求的变化情况,以便守法承诺和相关的支持活动得到持续的保持和改进(4.6 条款)。



第二节 与合规性有关要求的理解和建立

说明:

本节仅就 GB/T 24001—2004 标准的 4.3.2 法律法规和其他要求、4.3.3 目标、指标和方案、4.4.6 运行控制、4.5.1 监测和测量、4.5.2 合规性评价、4.5.3 不符合、纠正措施和预防措施条款中与法规合规性有关要求的理解和建立加以论述,不涉及这些条款的其他方面。

一、4.3.2 条款的建立和实施

4.3.2 法律法规及其他要求

组织应建立、实施并保持一个或多个程序,用来:

- a) 识别适用于其活动、产品和服务中环境因素的法律法规和其他应遵守的要求,并建立获取这些要求的渠道;
- b) 确定这些要求如何应用于组织的环境因素。

组织应确保在建立、实施和保持环境管理体系时,对这些适用的法律法规和其他要求加以考虑。

1. 目的

组织应当建立一种机制,使组织能够及时识别和了解法律法规要求和其他要求,并确定如何将它们应用于其活动、产品和服务中的环境因素,采取适当措施持续遵守这些要求。

2. 4.3.2 a) 子条款的建立和实施

(1) 理解要点

4.3.2 a) 子条款要求组织应识别适用于其活动、产品和



服务中环境因素的法律法规要求和其他应遵守的要求。也就是说,组织在识别这些要求时,应与组织的活动、产品、服务中的环境因素相适宜,应识别出具体的要求(to identify and have access to the applicable legal requirements and other requirements)。

组织应及时识别新增的或发生变化的法律法规要求及其他要求,并进行评价以便组织针对这些要求和变化做出响应。

正确、全面地识别适用于组织活动、产品或服务中环境方面的法律法规要求和其他要求是组织实现守法承诺的前提,组织只有将法律法规及其他要求的具体内容识别出来,才能更好地确定这些要求如何应用于组织环境因素的管理,并为实施合规性评价提供充分的依据。

(2) 建立与实施

1) 识别人员

组织应选择有能力的人员识别适用的法律法规要求和其他要求。对于人员的确定可从以下几个方面考虑:

a) 从组织内部选择适当的人员,并合理分工。例如,分管环境保护方面的人员识别与环境污染防治方面有关的法律法规要求,分管资源能源管理的人员识别与资源能源有关的法律法规要求,分管危险化学品管理的人员识别与危化品有关的法律法规要求等。

b) 外聘环境保护方面的法律法规专家或有经验的人员。

2) 识别的形式和做法

组织在识别适用的法律法规要求和其他要求时,通常采用的形式主要有以下两种:

a) 在法律法规文本(电子版或纸文件)中加以标识,并



发放给使用岗位；

b) 按照表 1-2 的形式对法律法规要求及其他要求进行摘录、发放。

表 1-2 适用的法律法规及其他要求清单(仅供参考)

序号	法律法规及其他 要求名称	发布 时间	实施 时间	获取 日期	要求	确认人

组织在收集、识别法律法规要求时应特别关注强制性的要求,如:

a) 环境行政许可的要求。

b) 法律法规中凡是带有“应当”、“不得”、“必须”、“禁止”要求的条款必须识别。强制性要求与法律责任者有着直接的关系,组织应将这些要求作为识别的重点。

c) 强制性环保标准。强制性环保标准是指环境质量标准和污染物排放标准。排污单位执行的是污染物排放标准,当人民政府和环保局建立环境管理体系时还应识别环境质量的有关要求。

(3) 4.3.2 a) 子条款实施中存在的问题

许多组织在实施 4.3.2 a) 子条款时或多或少存在着一些问题,致使法律法规要求和其他要求的识别不尽如意,其主要问题如下:

1) 法律法规和其他要求获取不全面

目前,一些组织对法律法规和其他要求获取不全面,尤其是行业、地方的法规规章和其他要求。组织在识别法律法



规时应考虑国家的、行业的以及地方的有关规定,包括法律、法规、规章、强制性标准(技术法规)、适用的国际公约以及其他要求。

目前,我国已将部分国际公约转化为我国的法律/法规/规章的要求,对于那些没有转化为我国的法律/法规/规章要求的国际公约,组织应按照国际公约的要求执行。当我国缔结/签署的有关国际公约规定与我国法律法规的规定不同时,应执行适用的国际公约规定;但是,我国声明保留的条款除外。

其他要求是指组织承诺的一些事项和签署的协议等,例如:

- 和政府机构的协议;
- 和顾客的协议;
- 非法规性指南;
- 自愿性原则或业务规范;
- 自愿性环境标志或产品护理承诺;
- 行业协会的要求;
- 和社区团体或非政府组织的协议;
- 组织或其上级组织对公众的承诺;
- 本单位的要求。

2) 识别的法律法规与组织的活动、产品、服务不相适宜

例如,某组织没有危险废物焚烧炉,即没有危险废物焚烧活动,但是,其《适用的法律法规及其他要求清单》中却包括了《危险废物焚烧污染控制标准》。经询问,识别人员并不了解《危险废物焚烧污染控制标准》的适用范围,该标准仅适用于使用焚烧炉进行危险废物焚烧活动的组织。该标准规定了危险废物焚烧炉的选址、炉子的焚烧温度和停留时间、



废气排放限值等要求,以控制焚烧危险废物时对大气环境的污染。

又如,某陶瓷厂废气排放应执行《陶瓷工业污染物排放标准》,但是该厂却识别了《大气污染物综合排放标准》。

3) 没有识别到具体要求

例如,某组织废气排放中的主要污染物为甲苯和二甲苯,但是,组织《适用的法律法规及其他要求清单》中只列出了《大气污染物综合排放标准》名称,没有识别出甲苯和二甲苯及其排放限值等要求。

有些组织虽然识别了污染物的排放限值,但是只包括了有组织排放(通过排气筒排放)的浓度值,未包括排放速率以及无组织排放的限值。其根本原因是识别人员对排放标准的要求掌握的不全面,或对组织的废气排放活动及其环境因素了解的不够清楚。

4) 法律法规和其他要求获取不及时

有些组织对最新的法律法规和其他要求不能及时获取,审核员在监督审核时经常发现受审核方提供的法律法规为失效版本。目前,在有关网站上获取最新的法律法规是一种比较及时、便捷的方法。

5) 人员能力欠缺

一些承担法律法规要求识别的人员不太了解组织的环境因素和相关的法律法规要求,也不了解国家污染物排放标准和地方污染物排放标准之间的关系、综合性污染物排放标准和行业性污染物排放标准之间的关系。例如,有的造纸厂在识别造纸废水排放标准时,同时识别了国家污水综合排放标准和造纸工业水污染物排放标准(注:2008年修订为《制浆造纸工业水污染物排放标准》)。



3. 4. 3. 2 b) 子条款的理解和实施

(1) 理解要点

1) 组织应建立、实施并保持程序,用于“确定这些要求如何应用于组织的环境因素”,该程序也可与 4. 3. 2 a) 子条款一起考虑,不一定为此专门制定程序。

2) 由于 4. 3. 2 条款属于策划的条款,因此 4. 3. 2 b) 子条款的确定应属于一种策划的确定,该确定过程也可与法律法规要求和其他要求的识别过程[4. 3. 2a) 子条款]同时进行。

3) 组织在“确定这些要求如何应用于组织的环境因素”时,首先应对其目前的守法情况及其他要求遵守的现状做到心中有数,只有在了解现状的基础上才能很好地确定法律法规要求和其他要求如何应用于其环境因素的管理。与环境因素管理直接相关的条款应包括 4. 3. 3、4. 4. 6、4. 5. 1 条款,组织应考虑如何将适用的法律法规要求和其他要求在这些条款中加以应用。

(2) “确定这些要求如何应用于组织环境因素”过程的示例

目前,绝大多数组织对 4. 3. 2b) 子条款的要求理解不到位,导致不能全面、有效地确定法律法规要求及其他要求如何应用于其环境因素的管理。

4. 3. 2 条款属于策划模块的条款,如果策划工作做得好,有利于守法承诺的实施与实现,有利于环境行为的改进,使环境管理体系的有效性得以充分体现。

GB/T 24001—2004 标准只规定要求,不讲如何做,建立环境管理体系的组织应确定适宜的方法以满足 4. 3. 2b) 子条款的要求。为了较好地理解和实施 4. 3. 2b) 子条款的要求,下面以表格的方式阐述了组织对法律法规要求如何应用于其环境因素确定过程的思路,见表 1-3,仅供参考。