

附件 3

《放射性废物处理、贮存和处置许可管理办法 (征求意见稿)》编制说明

一、编制背景

2003 年发布实施《中华人民共和国放射性污染防治法》(以下简称放污法)第四十六条规定:设立专门从事放射性固体废物贮存、处置的单位,必须经国务院环境保护行政主管部门审查批准,取得许可证。具体办法由国务院规定。禁止未经许可或者不按照许可的有关规定从事贮存和处置放射性固体废物的活动。禁止将放射性固体废物提供或者委托给无许可证的单位贮存和处置。2012 年发布实施的《放射性废物安全管理条例》(以下简称放废条例)对放射性废物的贮存和处置单位的许可做了进一步的规定,包括从事放射性固体废物贮存和处置单位的许可条件,许可证的申请、受理、变更程序和对贮存和处置活动的监督管理。

为了落实放污法和放废条例的要求,2013 年原环境保护部发布了《放射性固体废物贮存和处置许可管理办法》(环境保护部令第 25 号),自 2014 年 3 月 1 日起开始实施。截至 2017 年 12 月 31 日,根据该办法原环境保护部依申请共发放贮存许可证 32 个(31 个省、自治区、直辖市的城市放射性废物库营运单位以及中核清原环境技术工程有限责任公司)、处置许可证 2 个(中核清原环境技术工程有限责任公司、广东大亚湾核电环保有限公司)。

《中华人民共和国核安全法》(以下简称核安全法)于2018年1月1日起实施,其中第四十三条规定:国家建立放射性废物管理许可制度。专门从事放射性废物处理、贮存、处置的单位,应当向国务院核安全监督管理部门申请许可。核设施营运单位利用与核设施配套建设的处理、贮存设施,处理、贮存本单位产生的放射性废物的,无需申请许可。对放射性废物处理单位的资质许可是核安全法在放污法和放废条例基础上新增的许可事项。

在核安全法、放污法、放废条例中对放射性废物产生单位处理其产生的放射性废物均做出了明确的规定:产生放射性废物的单位负责对其产生的放射性废物进行处理,并满足排放或处置要求。但在实际工作中,很多放射性废物产生单位无法对放射性废物进行完整的处理。例如低放可燃废物,很多单位的产生量极小,单独建立整套处理设施既不经济更不利于环保和安全。因此对于在一个厂址或基地建有多个核设施的情形,或者在放射性废物产生单位较为集中的一定区域内统一规划放射性废物处理设施的建设,是具有现实需求和经济吸引力的。核安全法新增对放射性废物处理单位的资质许可,有利于规范放射性废物管理活动,有利于推进放射性废物妥善处理处置。

此次制定《放射性废物处理、贮存和处置许可管理办法》,即为了落实核安全法的要求,完善对放射性废物处理、贮存、处置单位的许可管理制度,使之更具有操作性。

二、编制原则

本次编制主要遵循以下原则:梳理与现行法规的衔接和关系,在确保安全的基础上,落实分类管理的要求,简化、优化行政审批流程。

在 2013 年《放射性固体废物贮存和处置许可管理办法》制定过程中，由于放废条例只明确了贮存许可证和处置许可证两个行政审批事项，因此最终确定的模式是贮存许可证与贮存设施的辐射安全许可证及贮存设施的环境影响评价文件批复构成三位一体，处置许可证与处置设施的安全许可证及处置设施的环境影响评价文件批复构成三位一体，贮存许可证和处置许可证是发给运营单位，且要求在贮存设施和处置设施首次接收废物前取得。

在实际发证过程中，32 个单位的贮存许可证（清原公司国家废源库、31 个省区市的城市废物库）均为原贮存设施已取得辐射安全许可证和环境影响评价文件批复，营运单位提交其他相关材料后取证；2 个单位的处置许可证均为处置设施已取得安全许可证和环境影响评价文件批复，营运单位提交其他相关材料后取证。其中存在的问题：一是贮存许可证和处置许可证审批形式化，审查的重点是贮存设施的辐射安全许可证审查，处置设施的安全许可证审查；二是对营运单位取证而言，存在流程上的重复，同一营运单位，需要取证两次。

本次核安全法中的新规定，为解决上述问题提供了契机。核安全法第十四条规定：国家根据核设施的性质和风险程度等因素，对核设施实行分类管理。第四十三条规定：国家建立放射性废物管理许可制度。专门从事放射性废物处理、贮存、处置的单位，应当向国务院核安全监督管理部门申请许可。上述两条规定，一是确立了核设施分类管理的原则，特别是对于放射性废物处理、贮存和处置设施而言，由于其显著区别于其他核设施的特点，因此分类管理对放射性废物处理、贮存和处置设施具有极为主要的实践意义。二是

增加了在放废条例制定过程中没有解决的放射性废物处理资质许可，使得放射性废物管理资质许可得以完善，处理、贮存、处置三个环节实现闭环。

按照核安全法的要求，在确保安全的基础上，依据简政放权的要求，此次修订主要进行了以下调整：

（一）放射性废物处理、贮存和处置许可证是建立在放射性废物处理、贮存、处置设施安全评价和环境影响评价基础上的许可制度，发放给运营单位，且应在首次接收废物前取得。

（二）放射性废物处理、贮存和处置设施按照其风险程度分类进行安全评价，按照环境影响评价相关法规的要求开展环评工作。

（三）以放射性废物处理、贮存和处置许可证代替放射性废物处理、贮存和处置设施的运行许可证，不再发放放射性废物处理、贮存和处置设施运行许可证。

（四）放射性废物处理、贮存和处置设施的安全评价分类管理要求如下：

1. 放射性废物处理设施：分为建造阶段和运行阶段，增加建造阶段环评报告深度，涵盖初步安全分析报告的相关内容；运行前提交最终安全分析报告。

2. 放射性废物贮存设施：不区分阶段，运行前提交最终安全分析报告。

3. 放射性废物处置设施：分选址阶段、建造阶段、运行阶段开展安全许可。

三、主要内容

本办法正文部分共有 5 章，内容分别如下：

第一章为总则，主要规定本办法制定的目的和依据、适用范围、许可证持有者的安全责任等。

第二章为许可的申请和受理，主要规定了申请放射性废物处理、贮存、处置许可证的资质条件、申请程序、应提交的材料等具体要求。

第三章为许可的审查和审批，主要规定了审批放射性废物处理、贮存、处置许可证的要求，许可证件的记载内容和范围，许可证件延续、变更、注销的具体要求。

第四章为责任与罚则，主要规定了放射性废物处理、贮存、处置许可证持证单位的责任与罚则。

第五章为附则。

四、需要说明的事项

（一）关于许可事项的审批主体

在核安全法中规定申请单位向国务院核安全监督管理部门申请放射性废物处理、贮存、处置许可证，在放污法及放废条例中规定申请单位向国务院生态环境主管部门申请放射性固体废物贮存、处置许可证。依据后法优于先法原则，确定国务院核安全监督管理部门为放射性废物处理、贮存、处置许可证的审批主体。

（二）关于新增处理许可中所指放射性废物的范畴

对放射性废物处理单位的资质许可是核安全法新增的许可事项，而核安全法中定义的放射性废物是特指核设施运行、退役产生的废弃物，因此，需要明确处理许可中所指的放射性废物是广义的放射性废物概念，还是核安全法中的特指概念，即核设施以外其他核技术利用设施产生的放射性废物是否在此次增加的处理许可的范畴中。

在核安全法制定过程中，生态环境部有关司局按照全国人大有关部门的要求多次就放射性废物处理、贮存、处置许可情况进行了汇报，说明了增加放射性废物处理许可的现实需求和必要性，这也促成了最终在核安全法中新增了此项许可。此项许可是国家立法机关根据放射性废物管理的现实需求，对放废条例中规定的贮存、处置许可的补充和完善。因此，我们认为其所针对的放射性废物应该是广义的放射性废物概念。

（三）关于许可证的名称

原许可管理办法中许可证的名称为放射性固体废物贮存许可证、放射性固体废物处置许可证，是因为规定的贮存、处置的对象均为固体废物。而新增的处理许可的对象包括了放射性气体、液体和固体废物，因此处理许可证的名称确定为“放射性废物处理许可证”。为了文字上表述清楚简洁，统一描述为“放射性废物处理、贮存和处置许可证”。

（四）关于与其他现行行政法规的衔接和关系

2013年许可办法制定过程中确立了以下原则：放射性固体废物贮存许可证是与贮存设施的辐射安全许可证及贮存设施的环境影响评价文件批复构成三位一体，缺一不可；贮存许可证是发给贮存单位，且要求在贮存设施首次接收废物前取得。放射性固体废物处置许可证与处置设施的安全许可证及处置设施的环境影响评价文件批复构成三位一体，缺一不可；处置许可证是发给处置单位，且要求在处置设施首次接收废物前取得。

此次修改，依旧遵循上述原则，对放射性废物处理许可证，其与处理设施的安全许可证及处理设施的环境影响评价文件批复构成

三位一体，缺一不可；处理许可证是发给处理单位，且要求在处理设施首次接收废物前取得。考虑到放射性废物处理设施的多样性，其安全风险和环境影响存在很大差异，因此其安全评价的形式，在实际操作中考虑分级分类进行，具体的要求计划在《放射性废物安全监督管理办法》（制定中）进行详细规定。

五、与现行法律法规兼容性

本办法中的行政许可都是依据上位法律和行政法规的规定，罚则则是核安全法与放废条例中与许可证管理密切相关的处罚条款的综述，没有新立处罚条款。本办法与现行法律法规没有冲突。

六、适用性说明

此次编制的《放射性废物处理、贮存和处置许可管理办法》，充分考虑了核安全法关于国家建立放射性废物管理许可制度的要求，特别对新增放射性废物处理许可事项的落实，总结了现行《放射性固体废物贮存和处置许可管理办法》实施过程中的经验，根据放射性废物管理的实际情况做了修改和补充。它的发布和实施将更有力地推动我国放射性废物管理工作，促进放射性废物的安全处理和处置，为核能核技术事业健康发展保驾护航。