

地方立法

江苏实施湿地保护条例

对湿地进行名录管理、分级保护

本报记者闫艳南京报道《江苏省湿地保护条例》(以下简称《条例》)2017年1月1日起正式施行,这部《条例》不仅填补了江苏自然生态系统保护立法方面的空白,也将为江苏全面加强湿地资源保护管理提供有力支撑。

《条例》提出设立湿地保护委员会,建立湿地名录管理、分级保护和生态红线、生态补偿等一系列创新制度,对重要湿地严禁一切形式的占用、征用和改变用途,对违反禁止性规定的行为设立了具体处罚条款,比如在重要湿地内引进外来物种或放生动物、猎捕野生动物等行为,最高可处50万元以下罚款。

近期,江苏省多部门将协同配合,确定每一块湿地的范围和名称,对省级重要湿地、市级重要湿地及一般湿地进行分类,研究提出详细名录方案。

“每一块湿地,如果确定下来,我们就要上图,以后比如说涉及征占用,在这个图上面都能体现出来。”江苏省湿地保护科科长徐惠强告诉记者。

江苏拥有980多公里海岸线,滨海湿地总面积近百万公顷。但受滩涂围垦、海岸侵蚀等问题影响,从这几年观察结果看,江苏沿海栖息的候鸟种类在增加,但数量在减少。

江苏近期将抓紧开展沿江沿海湿地抢救性保护,大力实施退化湿地修复治理,加强建设项目审批,切实防止在滩涂围垦开发过程中乱占滥用湿地和污染沿海环境,为鸟类等野生动物留出足够的栖息空间。

据徐惠强介绍,像一些光伏、风电项目,没有建的就不能再建了,已建的再优化,调整其分布结构,留出足够的鸟类停歇、觅食的地方。

为做好《条例》落实工

作,江苏省人大常委会专门召开座谈会,省人大常委会常务副主任、党组副书记蒋宏坤强调,《条例》是落实“五大发展理念”、推动绿色发展的重要举措;是保护和合理利用湿地资源、实现经济社会可持续发展的客观需要;是维护湿地生态功能和生物多样性、促进人与自然和谐发展的内在要求。要准确把握《条例》主要内容。

法治动态

新疆环保公安研讨联合办案

推进环境行政执法与刑事司法无缝衔接

本报通讯员徐江萍 侯卫婷乌鲁木齐报道 新疆维吾尔自治区环保厅日前首次联合自治区公安厅举办“环境行政执法与刑事司法衔接培训班”,对环境违法行为的调查和案件移送进行研讨,共同推进“两法”无缝衔接。

培训班上,两部门商定将继续加强落实“两法”联席会议制度,解决衔接机制不畅、推进缓慢等问题,定期组织召开联席会议,及时讨论解决办理或移送案件过程中遇到的问题。针对某些重大、典型案件还将召开专题推进研讨会。

为增强执法人员执法水平,自治区环保厅将环境监察机构、环境治安侦查部门骨干培训列入2017年培训计划,届时,将定期开展相关业务培训。

自治区环保厅总工程师温玉彪、自治区公安厅治安管理总队副总队长王向东向参加培训班的执法人员提出要求:

要强化对生态环境保护工作重要性的认识,统一环境犯罪案件的办理要求,加大环境督查工作力度,严肃查处违法违纪行为,着力解决生态环境方面的突出问题,让人民群众不断感受到生态环境的改善,坚决把中央和自治区的决策部署落到实处。

据了解,新环保法实施以来,新疆环保、公安密切合作、强化联动。2015年,自治区环保、公安、法院、检察院四部门联合印发《关于建立实施环境执法联动工作机制的若干意见(试行)》,建立了移送涉嫌环境资源犯罪衔接机制。

2016年,自治区进一步健全环境执法联动机制,“两法衔接”联席会议制度,并多次联合开展专项行动,对打击环境违法起到了震慑作用,为推进“两法”衔接及完善环境执法联动机制奠定了坚实基础。

截至2016年10月,全疆共实施按日连续处罚案件12件,较上年同期增加9件,增幅达300%;查封、扣押案件89件,同比增加70件;停产、限产案件38件,同比增加27件,增幅达246%。

此外,移送公安机关行政拘留23起,同比增加21件。根据工作计划,2017年,自治区环保部门将进一步加强与公安部门执法联动,形成两部门共同打击环境违法、齐管共治的执法新状态,为实现新疆社会稳定和长治久安总目标,为新疆生态环境保护做出新贡献。



非法获利可达数十万元,而消除百吨危险废物造成的环境污染和生态损害所需费用估计高达数百万。因此,对非法排放、倾倒、处置危险废物数量巨大的,应当依法严惩。

二是明确了具有危险废物经营许可证的企业犯罪从重处罚

新《解释》规定,具有危险废物经营许可证的企业违反国家规定排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质构成犯罪的从重处罚。

取得危险废物资质的企业是具备处置危险废物的能力,但在高额利润的诱惑下,个别企业一方面高价、超量超能力收购危险废物,然后转手将本应该自己处置的危险废物低价转给无经营许可证的单位或个人非法处置,或者偷偷排放、倾倒在隐蔽地点,这种行为非常恶劣,后果严重。

环境保护部日前对青岛新天地固体废物综合处置有限公司违反许可证管理规定行为作出吊销危险废物经营许可证的处罚,当地公安机关对相关责任人刑事拘留,追究刑事责任就是一例。

三是明确了无危废经营许可证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动的定罪标准

针对基层执法人员困惑的、讨论得最为激烈的问题,即危险废物经营许可证利用、处置行为是否等同于非法处置,是否必然构成犯罪,新《解释》给出了明确的回答,解决了困扰已久的问题。

本着从实际出发的原则,不能一概而论,而是根据是否具有超标、非法倾倒等环境污染的实际后果来分情况认定。如果无危险废物经营许可证从事经营活动具有严重污染环境的情形,则按照污染环境罪定罪处罚;同时构成非法经营罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚;如果无危险废物



加大对大气污染犯罪行为惩处力度,有效解决取证难问题

近年来,涉大气的刑事案件仍然偏少,主要原因是发现难、证据难以固定。新《解释》转变思路,从企业治污成本和违法所得方面找证据,具有可操作性。

从实践来看,有些企业虽然建有污染防治设施,但为减少运行成本,闲置、拆除污染防治设施或者使污染防治设施不正常运行的情况时有发生。此类行为虽然不能直接获取收入,但能减少相应支出,且在一些案件中便于操作。



明确重金属的范围,分类管理

2013年《解释》将排放铅、汞、镉、铬等重金属超标三倍列为入刑范围。

环境执法和司法实践对于该项规定的重金属范围存在不同认识,有的地方认为只有排放含铅、汞、镉、铬四种重金属超标的才入刑,排放其他含重金属物质不受刑事追究;有的地方在司法实践中作扩大解释,已有铜、镍等重金属超标被迫刑责的案例。



严厉打击环评文件造假,与《环评法》有效衔接

环境影响评价是对规划和项目实施后可能造成的环境影响的研判和预估,为环境决策和管理提供了科学依据。然而,有些环评机构编制的环评文件存在“走过场”、质量低劣、滥竽充数、甚至弄虚作假问题。

2016年,环境保护部对黑龙江省风云科技咨询有限公司等三家环评机构依法吊销环评资质和罚款处罚,起到一定警示作用。但仅靠吊销和罚款,难以遏制环评造假问题,新《解释》增加



明确了环境监测数据的法律效力

地方环保部门强烈呼吁取消省级环保部门认可的程序。新《解释》从执法实践和办案效率出发,规定环保部门及其所属监测机构出具的监测数据,经省级以上环保部门认可的,可以作为证据使用。

在执法实践中,环保部门认为监测数据需经省级环保部门认可,由于采样、监测的情景无法再重现,省级环保部门只能进行形式审查,程序十分烦琐,增加了办案成本和时间,并无实质作用。



严惩环境监测数据造假,有效解决追责难问题



一是明确环境监测数据造假构成破坏计算机信息系统罪

环境监测数据是环境管理和环境执法的基础。随着环境质量考核节点的临近,少数环境质量监测站点环境质量监测受到人为干预的风险加大,少数单位和个人铤而走险,对监测数据“做手脚”,性质十分恶劣,不仅损害了政府公信力,而且损害公众环境知情权。

而环境监测数据造假以往主要采取行政问责,难以起到有效震慑作用。

2016年3月,西安空气质量数据造假案发生后,环保部门积极配合司法机关研究将排污、破坏环境监测系统的行为纳入刑事追究范畴。

新《解释》明确规定,针对环境监测系统实施修改参数或者监测数据,干扰采样致使监测数据严重失真,或者有其他破坏环境监测系统的行为,或者强令、指使、授意他人实施上述行为的,以破坏计算机信息系统罪论处。

这意味着不仅具体实施干扰、破坏环境监测数据的人员要受到刑事制裁,那些幕后强令、指使、授意他们实施造假行为的人,尤其是党政领导干部和有关部门工作人员也难逃刑罚制裁,要使造假者和背后指使造假者付出沉重代价,在社会形成强烈震慑作用。

二是针对重点排污单位篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施,排放重点污染物的,依据污染环境罪定罪量刑,同时构成污染环境罪和破坏计算机信息系统罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。

新《解释》增加四种入刑情形之一就是运用刑罚手段严惩自动监测数据造假。



对特殊时期违法排放有毒有害物质的污染环境罪从重处罚

新《解释》增加三个特殊时期从重处罚的情形,规定在重污染天气预报期间、突发环境事件处置期间或者被责令限期整改期间,违反国家规定排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的,应当从重处罚。

重污染天气的应对应当是在政府的统一协调下,社会各方共同参与的事项。

一旦出现重污染天气预报,环境保护部会对相关省份通报空气质量预测预报结果,提示各地及时发布相应级别的预警信息,采取预警措施,相关企业应当按照政府预警措施的要求采取限产限排或停产措施。



打击涉危险废物犯罪行为,有效解决难以从源头抓的产废单位问题

据统计,环保部门移送涉嫌环境污染犯罪案件中,约40%涉及危险废物非法倾倒。法院判决的案件约20%涉及非法转移、处置危险废物。

但从入刑的人员看,多数为实际倾倒人员、操作工,很难追究危废产生单位等大企业的责任。近年来,涉危险废物的犯罪呈现产业化、利用链条长、分工细密、行动隐蔽性强等特点,新《解释》从以下4个方面加大对涉危险废物犯罪的惩处力度。

一是增加了非法排放、倾倒、处置危险废物“后果特别严重”情形的认定标准

在2013年《解释》规定非法

以往企业拒不执行政府限产限排或停产措施,或者违法排污的,只能给予行政处罚,收效甚微,不足以满足重污染天气应对的需要。

新《解释》赋予重污染天气应对一个有力武器,一旦企业不但拒不执行政府限产限排或停产措施,还在重污染天气预报期间违法排放有毒有害物质的,构成污染环境罪的要依法从重处罚。

企业在突发环境事件处置期间或者被责令限期整改期间,本应当按照环保部门的要求,抓住机会,认真处置或整改,但企业没有好好整改,反而违法排放有毒有害物质,应当依法追究刑事责任,而且从重处罚。

排放、倾倒、处置危险废物三吨以上认定为“严重污染环境”基础上,规定非法排放、倾倒、处置危险废物一百吨以上的认定为“后果特别严重”。

这种分层级规定,使得对于涉危险废物犯罪的定罪量刑互相对应,如非法倾倒危险废物三吨以上、一百吨以下,对应刑罚中有期徒刑是三年以下的档次,而非非法倾倒危险废物一百吨以上,将要面临的刑罚则是三年以上、七年以下的有期徒刑。

同时,以数量一百吨为分界线在实践中比较合理、可行。一般一吨危险废物处置费用约3000~4000元,百吨危险废物的

两高《解释》会对环境执法带来哪些影响?

环境保护部环境监察局详细解读新《解释》的七大变化

本报特约撰稿李铮

作者单位:环境保护部环境监察局