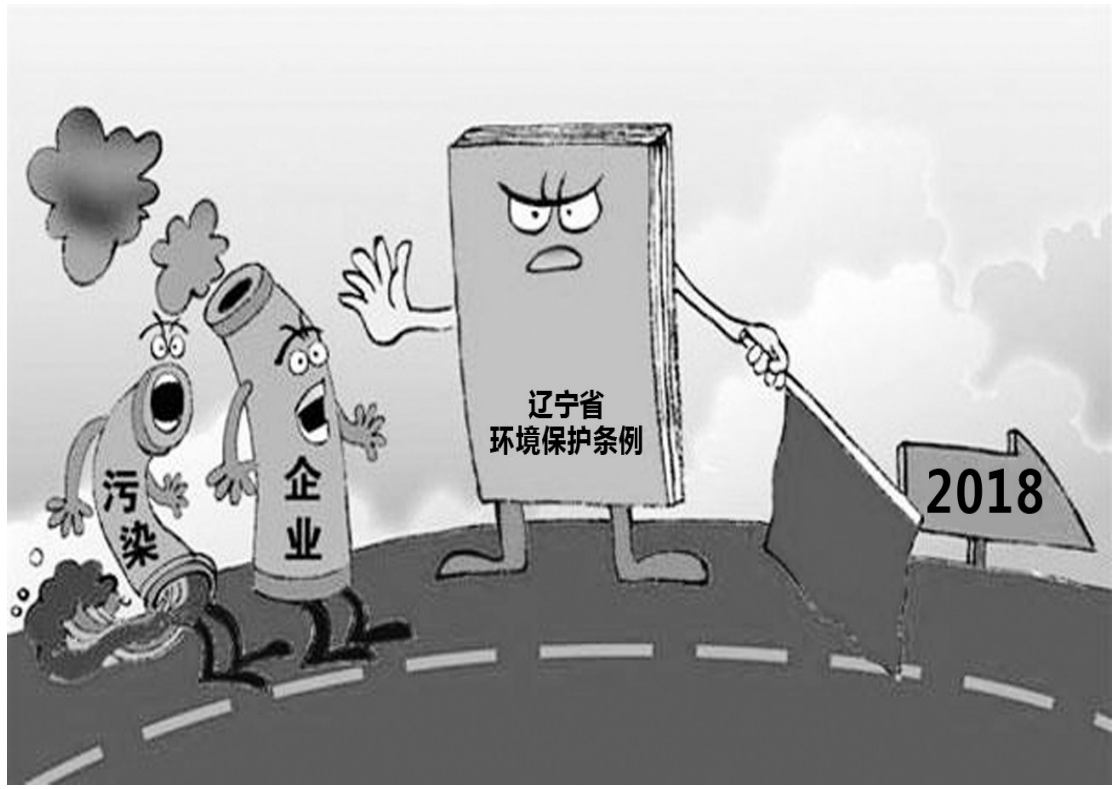




辽宁时隔二十五年首次全面修订环境保护条例,已于二月一日起正式施行

新法体现污染防治与生态保护并重

未依法取得排污许可证排放污染物的,将被按日计罚



◆本报见习记者张莱

《辽宁省环境保护条例》(修订草案)(以下简称《条例》)经辽宁省第十二届人民代表大会常务委员会第38次会议审议通过,自2018年2月1日起施行,1993年通过的条例同时废止。

25年来,省级环保条例全面大修,这是辽宁生态环境保护领域的一件大事。

1 与原条例的最大区别在哪里?

“原条例1993年通过,虽然在2004年、2006年、2010年、2016年,我们对条例的个别条款进行了修正,但是环保工作的一些客观条件已经发生了很大变化,特别是2015年1月1日新环保法的正式施行,需要对原条例进行修订。”辽宁省环保厅办公室副处级调研员李国军说。

《条例》体现了污染防治与生态保护并重。原条例主要制度都是围绕工业污染防治设计的,涉及生态保护的内容不多,修订后,《条例》增加了大量生态保护内容。

比如,第二十四条第一款规

1月30日上午,在辽宁省环保厅组织召开的新闻通气会上,省环保厅副厅长李德民介绍:“本次大修,着重对新环保法中的原则性规定进行补充、完善和细化,以增强新环保法的可操作性和执行力。”

按照“针对问题立法、立法解决问题”“上位法已有明确规定原则上不写人”和“在补充和细化上位法上下功夫,增强可操作性和

执行力”的思路,辽宁对施行25年的原环保条例进行了大幅度修改。

修订后,《条例》共七章七十三条,分为总则、监督管理、保护和改善环境、防治污染和其他公害、信息公开和公众参与、法律责任和附则。条例重点设定了十项制度、三大机制,明确的、有地方特色的法律责任条款和按日连续处罚,也是条例的一大特色。

2 突出地方特色,对环保法进行细化和补充

在新闻通气会上,李德民多次提及:“省级《条例》更是在补充和细化新环保法上下功夫,增强可操作性和执行力。”

在与上位法进行有效衔接的基础上,《条例》的地方特色之一是法律责任条款。李国军说:“此处设定的法律责任,都是相关上位法没有规定,而环境保护实际工作中又迫切需要的。我们借鉴其他省(区、市)的立法经验,结合我省实际细化了规定,增强《条例》的执行力。”

比如,对擅自撤销或者变动环境保护主管部门确定的环境质量监测点(断面)的规定;对企业事业单位和其他生产经营者未依法建立载明防治污染设施运行、

定;省、市、县人民政府应当根据本行政区域生态环境状况,在重点生态功能区、生态敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线。

再比如,第二十八条规定:各级人民政府对依法设立的各级自然保护区、风景名胜、森林公园、湿地公园、地质公园、森林水源、重要湿地以及世界文化自然遗产等特殊保护区域,依据法律、法规和相关规划,实施强制性保护措施。严禁从事不符合主体功能区定位的各类开发活动,控制人为因素破坏自然生态和文化自然遗产的原真性、完整

维护、更新和污染物排放等情况的管理台账的规定;对受委托单位未按照法律、法规和相关技术规范的要求运营防治污染设施或者实施污染治理,或者在运营防治污染设施或者实施污染治理中弄虚作假的规定;对污染物集中处理单位未经有关部门同意擅自停止运行污染物集中处理设施,处二十万元以上五十万元以下罚款,这是条例中处罚金额最高的一条。

值得注意的是,《条例》列举了4项可以适用按日连续处罚的情形,对上位法进行了有效补充。

李国军指出:“我们对按日计罚的规定以环保法为依据,环保法第五十九条第二款规定‘地方

性。在旅游资源开发时,应当同步建设完善污水、垃圾等收集清运设施。”

《条例》坚持解决共性和解决突出环境问题并重。

刘国军表示:“在修订过程中,我们始终将环境保护条例定位为我省环境领域起统领作用的综合性、基础性法规,主要解决环境保护领域的共性问题。《条例》既明确了环境保护的理念、基本原则和基本制度,同时对于环境保护领域的突出环境问题,我们也有针对性地做了规定,以增强法规的可操作性。”

性法规可以根据环境保护的实际需要,增加第一款规定的按日连续处罚的违法行为的种类,扩大按日连续处罚的适用情形,实际上是加大了我省对环境违法行为的处罚力度。”

《条例》中明确规定的按日计罚行为包括:未依法取得排污许可证排放污染物的;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,擅自开工建设并生产,违法排放污染物的;建设项目需要配套建设的环境保护设施未建成,未经建设项目竣工环境保护验收或者验收不合格,主体工程正式投入生产或者使用违法排放污染物的。

3 立法亮点:十项制度与三大机制

制度建设是形成环境保护长效机制的根本,《条例》为改善全省环境质量、保护生态环境、建设美丽辽宁提供了根本制度保障。

《条例》重点设定了以下十项制度:1.环境保护目标责任制和考核评价制度;2.环境监察制度;3.环保约谈制度;4.明确了乡镇人民政府、街道办事处和企事业单位以及其他生产经营者环保职责;5.环境监测制度;6.生态功能区、生态敏感保护区和生态保护红线划定制度;7.绿色发展、循环发展和低碳发展;8.重点污染物排放总量控制制度;9.排污许可

和排污权交易制度;10.环境信息公开和公众参与制度。

结合辽宁实际,《条例》设定了三大机制。

一是重点区域、流域和海洋联防联控机制。具体来说,即实行统一规划、统一标准、统一监测、统一防治措施,实施联合防治的人民政府应当协商建立环境信息共享机制,制定共同实施的环境保护计划,处理重大环境问题,开展联合执法、预警应急工作;协商不成的,由共同的上一级人民政府协调解决。

二是联合执法检查机制。即

环境保护主管部门可以会同其他负有环境保护监督管理职责的部门进行联合检查,在各自职责范围内对污染环境的行为依法进行处理。

三是生态补偿机制。省人民政府应当根据本行政区域内的生态保护目标和区域经济社会发展水平等因素,结合不同领域生态特点,建立健全多元化、市场化生态补偿机制,通过受益者付费、财政转移支付、区域协作等方式落实补偿资金,逐步加大补偿力度,扩大补偿范围,促进本省各地区协调发展。

新闻链接

云南强化生态文明建设法治保障

全省16个州市可开展生态环保地方立法

本报记者蒋朝晖昆明报道 记者从日前召开的2018云南省两会系列新闻发布会第七场——依法治省主题新闻发布会上获悉,党的十八大以来,云南省从组织保障、责任强化、严格执法等多方面,不断强化生态文明建设法治保障并取得明显成效。

云南省委政法委员会书记、省委依法治省领导小组办公室主任黄华介绍,2015年和2016年,除昆明市已有立法权外,全省15个州(市)分两批获准行使地方立法权,可就生态环境保护开展地方立法。

云南省人大常委会法工委副主任罗维应介绍,五年来,云南省人大及其常委会围绕争当全国生态文明建设排头兵,制定和修订湿地保护条例、水土保持条例、林木种子条例等法规,批准制定和修订大理白族自治州洱海保护管理条例、迪庆藏族自治州草原管理条例、西双版纳傣族自治州澜沧江流域保护条例等一批单行条例,推进生态立省、环境优先。

云南省政府法制办党组成员、副主任马忠华介绍,云南在强化生态文明建设法治保障上,从立法、组织保障、责任强化、严格执法等方面全力贯彻落实习近平总书记对云南要成为“生态文明建设排头兵”的定位要求。

立法上,在对云南省九大高原湖泊每一个湖泊都制定一部保护条例的基础上,又出台湿地、云龙水库、水土保持、国家公园等保护条例,启动《云南省生物多样性保护条例》的制定和《云南省自然保护区管理条例》的修订。

组织保障上,设立云南省生物多样性保护委员会,成立云南省九大高原湖泊水污染防治领导小组。从责任强化上,开始推进全省领导干部自然资源资产离任审计工作。

从严格执法上,依法惩处违反生态文明建设的不法行为。如大力清理九大高原湖泊违法违规建设项目,抚仙湖沿湖13家企业和省属企事业单位正在按计划退出工作,一级保护区内的别墅等建筑物已依法进行了拆除,对洱海周边约2500户餐饮客栈依法开展了环保核查等。

云南省人民检察院党组成员、副检察长沈曙昆介绍,五年来,全省检察机关主动服务大局,依法保护云南绿水青山。把保护生态环境资源作为开展公益诉讼工作的重中之重,积极参与保障九大高原湖泊及流域水环境综合治理等重大环境工程建设,助推生态环境保护,通过办案共挽回被损毁国有林地2316.48亩,保护被污染土壤217.5亩,督促治理恢复被污染水源地面积47258.45亩,有关行政机关关停、整治217家造成环境污染的企业。

排污费条例废止后,之前的费如何征缴?

陈国强

随着《环境保护税法》的施行,2018年1月1日,《排污费征收使用管理条例》(以下简称“《排污费条例》”)正式废止。2018年1月1日前的排污费是否仍应依据已被废止的条例进行征缴,成了实务中的一个疑点问题。笔者已多次被问到此问题,为此,特将相关问题梳理如下,供大家讨论指正。

① 条例废止前的排污费是否仍应征缴?

该问题实质是一个法律适用问题。《最高人民法院关于印发〈关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要〉的通知》(法[2004]96号)系统阐述了最高人民法院有关行政法中“新法与旧法衔接的观点,在实务中很有指导意义。”

该纪要第三条规定,“根据行政审判中的普遍认识和做法,行政相对人的行为发生在新法施行以前,具体行政行为作出在新法施行以后,人民法院审查具体行政行为的合法性时,实体问题适用旧法规定,程序问题适用新法规定,但下列情形除外:(一)法律、法规或规章另有规定的;(二)适用新法对保护行政相对人的合法权益更为有利的;(三)按照具体行政行为的性质应当适用新法的实体规定的。”虽然《排污费条例》废止后并无新的关于排污费的法律规范,但上述新旧法衔接的规定也可以参考适用。

《排污费条例》第二条规定

② 欠缴排污费,能否继续适用排污费条例处罚?

《排污费条例》第二十一条规定:“排污者未按照规定缴纳排污费的,由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门依据职权责令限期缴纳;逾期拒不缴纳的,处应缴排污费数额1倍以上3倍以下的罚款,并报经有批准权的人民政府批准,责令停产停业整顿。”

同时,《排污费条例》第十四条规定,“排污者应当自接到排污费缴纳通知单之日起7日内,到指定的商业银行缴纳排污费。”

法律法规被废止后,对其废止后的行为无法律约束力。因此,我们可以分不同情形分析得出如下结论:

一是2018年1月1日前,环保部门在已依据《排污费条例》对排污者进行行政处罚的,该行政处罚继续有效。

二是在2018年1月1日后,环保部门向排污者送达排污费缴纳通知单,排污者发生逾期缴纳行为的,由于逾期缴纳行为发生在《排污费条例》废止后,环保部门不能依据已废止的条例对该行为进行处罚。

三是针对排污者逾期缴纳行为发生在2018年1月1日之前的,但持续到2018年1月1日后仍未支付的情形,该如何处罚,有如下两种意见。

第一种观点是:参考“违法行

“直接向环境排放污染物的单位和个人工商户(以下简称排污者),应当依照本条例的规定缴纳排污费。”2018年1月1日前,排污者向环境排放污染物的,应根据排放行为发生时的旧法(即《排污费条例》)缴纳排污费。借用税法中纳税义务发生时间的概念,参考《环境保护税法》中“纳税义务发生时间为纳税人排放应税污染物的当日”,排污费的缴纳义务发生时间也应在排污行为发生的当日。

根据上述分析,在《排污费条例》废止前,排污者缴纳排污费的义务已存在,除法律法规有明确规定外,该义务并不因《排污费条例》的废止而豁免。同时,由于并无新法就排污费的征收程序进行规定,因此,环保部门仍可参照《排污费条例》规定的程序征收排污者依法应缴的排污费。

因此,《排污费条例》废止前的排污费仍应依据已被废止的条例进行征缴。

为持续到新法施行后被查处的,适用被查处时的新法”的基本原则,排污者逾期缴纳行为发生在2018年1月1日之前的,但违法行为持续到2018年1月1日后才考虑查处的,应适用查处时的法律法规。在考虑查处时,针对逾期缴纳排污费的行为,已无适用的法律法规,因此也无法对此等行为进行处罚。

第二种观点是:由于《排污费条例》废止之后的逾期缴纳行为不应再被视为《排污费条例》项下的违法行为,意即,依据《排污费条例》认定的逾期缴纳排污费的违法行为,也应在《排污费条例》废止时同时终止。依据《行政处罚法》的规定,违法行为有连续或者继续状态的,从行为终了之日起二年内未被发现的,不再给予行政处罚。因此,对2018年1月1日前发生的逾期缴纳排污费的行为,只要在2020年1月1日前查处的,都可以依据《排污费条例》进行处罚。

本文作者支持第二种观点。遗憾的是,依据《排污费条例》的规定,针对逾期缴纳排污费的行为,环保部门只能先责令限期缴纳,只要限期缴纳的截止日晚于(包括本数)2018年1月1日,则无法再依据《排污费条例》对排污者作出罚款等行政处罚。

③ 欠费无法依据条例处罚的,如何催收?

如果无法依据《排污费条例》对排污者欠缴排污费的行为进行处罚。那么环保部门应该如何催收排污费呢?

排污费属于行政事业性收费,如果地方性法规、规章中有与行政事业性收费催缴相关规定的,该等规定同样适用于排污费的催缴。此外,环保部门送达排污费缴纳通知单要求排污者缴纳排污费的行为属于一个具体行政行为,排污者欠缴的,环保部门可以依法申请人民法院强制执行。

《行政强制法》第五十三条规定:“当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不履行行政决定的,没有行政强制执行权的行政机关可以自期限届满之日起三个月内,依照本章规定申请人民法院强制执行。”

《行政强制法》第五十四条规定:“行政机关申请人民法院强制执行前,应当催告当事人履行义务。催告书送达十日后当事人仍

未履行义务的,行政机关可以向所在地有管辖权的人民法院申请强制执行;执行对象是不动产的,向不动产所在地有管辖权的人民法院申请强制执行。”

因此,在催告书送达满十日的情况下,环保部门应该在送达排污费缴纳通知单之日起满六个月内三个月内向法院申请强制执行。就催告书的送达时间而言,《行政强制法》并未限定在这三个月内。因此,为满足申请法院强制执行的需要,催告书应在排污费缴纳通知单送达之日起满六个月的期间内送达环保部门。

作者系观韬中茂(杭州)律师事务所律师、浙江省律师协会资源与环境保护专业委员会主任



延伸阅读

哪些地方环保条例增加了按日计罚的种类?

新环保法规定了企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物,受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正的,依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起,按照原处罚数额按日连续处罚。地方性法规可以根据环境保护的实际需要,增加第一款规定的按日连续处罚的违法行为的种类。

在新环保法2014年4月修订通过后,一些省市纷纷着手修改环境保护条例,除了日前刚刚

通过的辽宁之外,小编整理发现,广东、重庆、四川、上海、安徽等省市也在早前陆续依据上位法,增加了按日连续处罚的种类。

2015年最早通过的广东增加了未经批准擅自拆除、闲置污染防治设施;重点排污单位不依法公开或者不如实公开环境信息;污染物集中处理单位不正常运行或者未经环境保护主管部门同意停止运行污染物集中处理设施;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,擅自开工建设的等。

除环评文件未经批准擅自开工建设的情形外,重庆还增加了对超标超总量排放污染物的、通过烟气旁路、暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据,或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式排放污染物的;排放法律、法规规定禁止排放的污染物的;违法倾倒有毒物质的;擅自将未经环境影响评价的场地土壤或者经

环境风险评估认定的污染土壤转移倾倒的等。

紧随其后的四川除了超标超总量的、通过烟气旁路等或者逃避监管方式排放污染物的、法律法规禁止排放的污染物的等三方面与重庆规定相同之外,还增加了无证排污的,以及将违法倾倒有毒物质扩充为“违法排放、倾倒和处置重金属的污染物、持久性有机污染物、危险废物等有毒物质的”。新环保法实施后,短短时

间两次修订条例的上海,除了无证排污、超标超总量排污、不正常运行环保设施外,还增加了违反规定无组织排放大气污染物的;违反建设项目管理制度,主体工程投入生产或者使用且排放污染物的;擅自倾倒危险废物,或者对危险废物未采取相应防范措施,造成危险废物渗漏或者造成其他环境污染的;违反放射性污染防治规定,生产、销售、使用、转让、进口、贮存放射性同位素或者射线装置等的。

2018年最新通过的安徽环保条例则增加了在城市市区从事一些活动产生噪声污染的,处罚后拒不改正将被按日连续处罚。