

法治动态

# 天津宣判一起环境污染纠纷案

被告支付环境损害恢复费用715万余元,鉴定评估费42万元

本报讯 据天津法院网消息,天津市第二中级人民法院近日公开宣判一起环境污染责任纠纷案,判决被告支付环境损害恢复费用715.4025万元,支付天津市人民检察院第二分院鉴定评估费42万元。这起案件也是天津首例由检察机关提起诉讼的环境污染责任纠纷案。

经审理查明,天津某污水处理有限公司于2015年5月29日注册成立后,主要从事污水处理业务。同年,该公司在未经环评审批,未建设配套环保设施,未取得危险废物经营许可证的情况下,从外地有偿回收2000余吨工业废液进行非法处理。

2016年1月8日,原天津市滨海新区环保局在执法检查中发现上述违法行为后,责令其立即停止生产,并处以2万元罚款。6月,该公司污水池发生泄漏,降雨导致废液溢流至厂区及北侧围墙外裸露土壤地面,造成部分农作物及鱼塘受损。事件发生后,该公司将溢流出的废液抽回,存入厂区西侧空地处理。

时搭建的无防渗漏措施的围堰内。

2017年5月,这家公司又将围堰内的废液存入新建成的废液池内。8月29日,原滨海新区环保局检查发现其厂区内池体及储罐内存有约4000吨黄色废液,厂区北侧和北侧围墙外裸露土壤地面上有大量浅黄色液体。9月12日,经天津市环境监测中心检测,池体、储罐以及厂区内水沟中废液的锌浓度超过国家相关标准,属于含锌危险废物。

2018年8月,经天津市环境保护技术开发中心鉴定,这家公司厂区内废液池、储液罐中的废液是具有腐蚀性和浸出毒性的危险废物,储存体量约4000立方米,其废液溢流行为造成公司厂区及北侧围墙外区域地表下0至4.5米土壤受到损害,受损土壤体积约为145600立方米,损害指标涉及重金属汞、铅、镉、镍、铜和锌,并造成这一区域内的浅层地下水受到损害,受损地下水面积约为45000平方米,受损含水层深度17米,损害指标涉及汞、镉、镍、铜和苯酚。

法院遂依法作出上述判决。

## 执法力度加大了,如何更好依法行政?

# 十堰探索建立处罚“回访制”

本报讯 通讯员叶相成 赵慧捷十堰报道“上次处罚为我们敲响了警钟,今后我们要对采样探头进行再改进,以确保时时能规范检测。”近日,湖北省十堰市环境执法人员深入十堰如通机动车安全技术检测有限公司回访,公司站长冯建义信誓旦旦地表示。

今年10月,湖北省生态环境厅下达一份督办通知书,反映十堰如通机动车安全技术检测有限公司存在检验程序不规范等问题。接到督办通知后,十堰市机动车排气污染监督管理中心联合张湾分局执法人员深入实地进行检查,通过调取历史检测视频,发现这家公司在对3辆车检验的过程中,存在尾气采样探头插入排气管深度不足400毫米等问题。为此,张湾分局对其罚款10万元。

由于当时检测时,采样探头从套管滑落,致使其插入排气管深度不足400毫米,检测人员不存在主观上的故意。据冯建义介绍,为避免此类问题再次发生,他们已对采样

管等设施予以改进,即在采样手柄与套管间用一根铁丝牢牢固定,以防止采样探头从套管滑落。

近年来,十堰不断加大执法力度,去年行政处罚200多件,罚款2000多万元,处罚案件数与罚款数双超历史。环境执法力度加大了,如何更好依法行政,规范执法?

今年十堰积极探索实施环境行政处罚“回访制”。十堰市生态环境局法规科科长崔亮说,实施这一制度主要目的是六个“是否”:准确把握企业违法行为是否得到整改;处罚决定是否执行完结;办案职员在执法过程中是否存在越权执法现象;办案职员是否依照法律法规规定的程序执法;企业享有的陈述申辩的权利是否得到有效保障;企业对环境执法工作是否有改进的意见和建议等。

崔亮表示,下一步,十堰将多措并举,督导各县(市、区)开展好回访工作,力争使全市环境行政处罚回访率达50%。



无照经营,未通过环评审批,使用明令禁止的燃煤锅炉……江苏省新沂市污染防治攻坚战办近日根据群众举报,联合市食药监、生态环境和公安部门取缔了一家污染环境的豆腐作坊。图为执法现场。 蒋绍辉摄

# 武安重奖污染举报人

半月收到群众反映的问题线索182件

本报记者张铭贤 通讯员冯涛 蒿文祥邯郸报道 河北省武安市近日为9名实名污染举报人兑现奖励共计2900元,其中1例举报“散乱污”问题污染情况严重,奖励1000元。

8月3日,《武安市大气污染防治联席会议办公室关于实行大气污染防治违法有奖举报的通告》及《关于建立大气污染防治重奖举报机制的通告》发布,接受群众11类涉及大气问题举报,包括工业企业擅自拆除、停运、闲置污染防治设施,非法排污、超标排污、恶意排污,各类施工场地未按要求采取围挡、覆盖、喷淋等防尘抑尘措施等。对经核实举报属实的,一次性给予举报人200元~1000元的现金奖励。

据介绍,重奖的五个方面分别是:重点行业企业违法排污行为,重点行业企业违规生产行为,“散乱污”企业违法建设和违法反弹行为,非法盗采矿产资源行为,非法黑加油站(点)和销售劣质油品行为。重奖范围内举报内容一经核实,一次性给予举报人1000元~2000元的现金奖励。

举报制度提升了公众关注武安环保事业、参与环境保护的热情。截至8月18日,两个《通告》发出后半月内,武安市累计接到群众举报182件,已核查151件,其中属实105件,整改完成88件,整改中17件;已累计兑现奖励48人,共计12100元。

# 山东今年底发布执法队伍权力责任清单

实现执法行为公开透明,执法全过程留痕和可回溯管理

本报记者周雁凌 季英德 董若义

## 行政执法信息公示——

整合执法信息,主动向社会公开

山东省生态环境厅副厅长姚云辉向记者介绍了《实施方案》的具体内容。其中,在行政执法信息公示方面,《实施方案》要求,全省各级生态环境部门要按照“谁执法谁公示”原则,明确公示内容的采集、传递、审核、发布职责,规范信息公示内容的标准、格式,加强行政执法信息的有效整合。

“各级应以政务网站为主要公开载体,以新媒体、办事大厅公示栏、服务窗口等为补充,建立行政执法公示专栏,加强

资源整合、信息共享、动态调整。发现公开的行政执法信息不准确的,应及时予以更正。”姚云辉对记者说。

记者注意到,《实施方案》从事前、事中、事后三个阶段对行政执法信息公开作出明确规定。

其中,事前公开阶段,各级生态环境部门要向社会主动公开生态环境保护法律、法规等规范性文件;机构设置、工作职责、执法人员等信息;部门权力和责任清单等清单信息;行政

处罚、行政强制、行政许可服务指南、执法流程图,材料示范文本、救济渠道、咨询服务、投诉举报途径等信息。

山东省生态环境厅执法局局长许伟介绍:“2019年年底前,全省各级生态环境部门要基本完成生态环境保护综合执法队伍权力和责任清单、重大执法决定法制审核目录清单的制定发布工作。”

在事中公示阶段,《实施方案》要求,执法人员在监督检查、调查取证等执法活动时,

应主动公示执法身份,依法出具执法文书,并做好执法事由、执法依据、权利义务、救济渠道等内容的告知说明。在行政许可、群众来访受理等政务服务窗口明示岗位信息以及办理进度查询、咨询服务、投诉举报途径等信息。

在事后公开阶段,要按照规定时限要求,及时公开执法决定,动态更新信息内容,拓展应用环境信息,对生态环境领域失信生产经营单位及其有关人员人员进行联合惩戒。

## 执法全过程记录——

规范档案制作保存,确保有据可查、有源可溯

《实施方案》规定,全省各级生态环境部门应按照合法、客观、公正的原则,通过文字、音像等方式,对行政执法全过程进行全面、系统、规范记录,制作行政执法案卷,按规范归档保存,实现全过程留痕和可回溯管理。

按照规定,各级生态环境部门要将纸质或者电子行政执法文书作为行政执法全过程及

内部审批全流程记录的基本形式。要进一步规范行政执法的重要事项和关键环节,做到文字记录合法规范、客观全面、及时准确。

对查封扣押、限产停产或经政府批准的停业关闭等涉及重大权益的现场执法活动和执法办案场所,应全程音像记录;对现场执法、调查取证、举行听证、文书送达等容易引发争议

的行政执法过程,应根据实际情况进行音像记录。

加强对执法案卷的制作、使用、管理和归档保存,确保所有执法行为有据可查、有源可溯。案卷内的音像资料,应编号并备注拍摄内容,不得故意毁损、擅自修改删除或者剪辑拼接。音频资料应视情况备注对话人员的身份信息和主要对话内容。

“按照《实施方案》,全省各

## 重大执法决定法制审核——

明确审核目录清单,未通过审核不得作出决定

对于一些重大执法决定,《实施方案》明确,全省各级生态环境部门应在作出决定前公开透明,执法全过程留痕和可回溯管理,每项重大执法决定作出前均得到合法性审核。通过落实推行“三项制度”,全面提升全省生态环境行政执法能力和水平,提高群众对生态环保的满意度,助力打好污染防治攻坚战。”

《实施方案》规定,进行法制审核的机构一般是生态环境部门负责法制审核工作的内设机构,原则上应与行政执法承办机构分开设置,法制审核人员原则上不少于本单位执法人员总数的5%。鼓励采取聘用

方式,发挥法律顾问、公职律师在法制审核中的作用。

全省各级生态环境部门要科学界定重大执法决定的范围,编制本部门重大执法决定法制审核目录清单。凡涉及重大公共利益,可能造成重大损害或引发社会风险,直接关系行政相对人或者第三人重大权益,经过听证程序作出行政决定,以及案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的,都应进行法制审核。

在审核程序和责任方面,各级应结合实际,确定本部门法制审核流程,明确审核方式、时限和责任,法制审核的时间计入行政执法办理时限,法制审核机构对重大执法决定的法制审核意见负责。

为确保“三项制度”落到实处,山东省生态环境厅要求,全省各级生态环境部门主要负责人要作为第一责任人,紧密结合地方实际,稳妥推进制度实施。

◆张玉宇 赵宇

### 基本案情

## 不服行政处罚结果,企业要求行政复议

2016年,某单位的纸制品加工建设项目环评文件已在原A市B县环保局备案。B县环保局并为此出具审查意见,证明这一建设项目符合污染防治的各项要求。

为减少大气污染物排放,2018年,这家单位将原燃煤蒸汽锅炉改为煤气发生炉,用于纸制品烘干和采暖,其纸制品生产过程并无化学处理工艺,其营业执照中获得批准的经营范围仅有纸制品,并无其他产品。

2019年8月8日,A市生态环境局在执法检查中认为,煤气发生炉属《建设项目环境影响评价分类管理名录》(以下简称《环评分类管理名录》)中的第93项煤气生产业,应当按照这一名录的要求编制环评报告,并经审批和竣工验收后,才能投入使用。然而,这家单位新安装的煤气发生炉并没有经环评文件审批,之后也没有经过验收即投入使用。A市生态环境局认定其违反了《环评法》和《建设项目环境保护管理条例》有关未批先建和未验先投的规定,遂做出两个处罚决定,分别处罚款13000元和30万元。

这家单位不服,申请复议。

### 争议焦点

## 新安装煤气发生炉是编制环评报告书还是登记表?

众所周知,假如A市生态

环境局认定B县环保局适用法律正确,即新安装煤气发生炉应当编制报告书,那么这个煤气发生炉的环评报告书就得经审批,其污染防治设施还得竣工验收才能投入使用。未批先建和未验先投就可以给予处罚。

如果相反,这家单位新安装煤气发生炉后,仍从事纸制品加工工业并无化学处理工艺,应当按《环评分类管理名录》第29项编制登记表,那就既没有未批先建的处罚,也没有未验先投的处罚。

显然这个复议案件的主要争议是,纸制品加工单位新安装煤气发生炉,应当按煤气生产行业编制报告书,还是以污染物种类发生改变为由,仍按纸制品行业编制登记表?

讨论中,第一种观点认为,首先,煤气发生炉与煤气生产所产生的污染物种类相同,其污染防治措施就应当相同,从污染物实际排放上考虑,就应当按照煤气生产行业同样对待,应当编制报告书。

其次,煤气发生炉确实有煤气产生,产生就是生产,因此又符合《环评分类管理名录》中第93项的字面意思,也应当编制报告书。

再次,根据《环评分类管理名录》第五条“跨行业、复合型建设项目,其环境影响评价类别按其中单项等级最高的确定”的规定,这家纸制品加工单位属跨纸制品和煤气生产两个行业的情形,更应当编制报告书。并认为前述三点的逻辑是环评及其审批的通用规则。

第二种观点与第一种观点正好相反,并争执不下。

第二种观点认为,煤气发生炉与煤气生产行业所产生的污染物种类相同,其污染防治措施也可以相同,但不等于环评文件的法定形式必然相同。登记表或者后评价备案,甚至

后期的监管,均能够实现有效管理。其次,产生并不等于生产。生产是指利用工具创造更多的生活资料。煤气发生炉仅为纸制品加工过程中的工具,并不能改变其行业属性。再次,只生产纸制品,并无生产煤气的想法和打算,也说明这家单位并不属于“跨行业”的情形。

### 结论

## 无明确判断标准时,应回到原则规定去做合理解释

笔者同意第二种观点,认为两个处罚决定属适用法律错误。

理由一,《环评法》第十六条第(一)项规定,对可能造成重大环境影响的建设项目,应当编制报告书,对产生的环境影响进行综合评价。

笔者认为,纸制品加工单位改变燃烧方式,新安装煤气发生炉,更有利于改善大气环境,即使可能产生新的污染物也更加可控,不可能构成法律所说的重大影响。如果确有必要要求其重新履行或者完善环评手续,也应当以纸制品加工的登记表或者后评价的备案形式完善。

理由二,生产,是指利用工具创造更多的生活资料。产生并不等于生产。申请人安装煤气发生炉确实产生煤气,但不能改变其纸制品的行业属性。也就是说,申请人只生产纸制品,即使利用煤气发生炉作为烘干和采暖的工具,也不能将其归入煤气生产行业,从而改变其环评文件的法定形式,并因此违法增加其义务。

理由三,按照《环评分类管理名录》确定环评文件的法定形式,笔者认为首先要确定建设项目所属行业,其次还要符合其中的具体描述。对于“跨

行业、复合型”的认定标准需要进一步细化、明确,甚至需要获得立法文件的进一步指引,如此才能更加合法合规。

如果按照第一种观点,其逻辑是环评及其审批的通用规则的话,容笔者虚拟一个事例,以证明这个逻辑可能带来的不合理。

一个19张床位的小诊所本应当按登记表编制环评文件并备案,无需审批也无须通过竣工验收。但是,诊所通常会提供药剂配制或者中药加工服务,因此可能跨入制药行业编制报告表。这个报告表必须经审批,还得通过竣工验收,如有违反还可能受到处罚。如果这个小诊所用煤气发生炉取暖,它就兼具煤气的行业属性,它的环评文件就变成了最高等级的报告书。根据工商注册管理规定,这家诊所就可以合法地经营煤气。

甚至更极端一点,一所医院能否因动物实验而一跃兼具屠宰行业的属性呢?

通过这个有违常识的事例,只能得出一个结论,即当“跨行业、复合型”并无明确、清楚判断标准时,应当回到原则规定里去做合理解释。这里所说的原则规定是指《环评法》第十六条所列各项给出的原则性判断方法。

作者单位:张玉宇,北京盈科(沈阳)律师事务所;赵宇,辽宁省生态环境厅



# 应按照国家分类确定环评文件类型

以某建设项目将燃煤蒸汽锅炉改为煤气发生炉后引发的行政复议为例