

# 你在“违法”处置飞灰,知道吗?

◆陈国强 殷青

## 编者按

危险废物应当严格依法管理处置,这是所有环保人均具备的基本认知。但是我们在实践中发现,对于生活垃圾焚烧后产生的飞灰,虽然已经明确其属于危废,但由于对飞灰“豁免管理”的误解等原因,在实际贮存处置等环节中,仍然存在较多没有按照危废相关要求管理的情况,而国家目前对于“飞灰”的监管也相对薄弱。

从过往经验来看,监管现状并非违法责任豁免的挡箭牌,合法合规经营始终是企业的基本责任。为此,京衡环境法律团队基于“飞灰”管理与处置的实践,结合为政府、企业提供相关法律服务时的关注重点,就企业进行“生活垃圾焚烧飞灰”管理处置时存在的法律风险进行提示,为企业进行危废管理提供一定的参考。



## 链接

### “飞灰”是危险废物吗?

“飞灰”是垃圾焚烧的主要产物之一,含有重金属和二噁英等污染物。2008年《国家危险废物名录》修订时明确“生活垃圾焚烧飞灰”属于危险废物,具有毒性,危废类别为HW18。

#### 《国家危险废物名录》(2016修订)(节选)

废物类别	行业来源	废物代码	危险废物	危险特性
HW18 焚烧 处置残渣	环境治理业	772-002-18	生活垃圾焚烧飞灰	T
		772-003-18	危险废物焚烧、热解等处置过程产生的底渣、飞灰和废水处理污泥(医疗废物焚烧处置产生的底渣除外)	T
		772-004-18	危险废物等离子体、高温熔融等处置过程产生的非玻璃态物质和飞灰	T
		772-005-18	固体废物焚烧过程中废气处理产生的废活性炭	T

注:危险特性,包括腐蚀性(Corrosivity, C)、毒性(Toxicity, T)、易燃性(Ignitability, I)、反应性(Reactivity, R)和感染性(Infecitivity, In)。

### “飞灰”的主要处置方式有哪些?

关于“生活垃圾焚烧飞灰”的处置,目前我国主要采用以下两种方式:1.经整合固化后,进入生活垃圾填埋场进行填埋处置;2.进入水泥窑协同处置。

注意:根据《生活垃圾焚烧污染控制标准》(GB 18485-2014)的规定,“生活垃圾焚烧飞灰”如进入生活垃圾填埋场处置,应满足《生活垃圾填埋场污染控制标准》(GB 16889-2008)的要求;如进入水泥窑处置,应满足《水泥窑协同处置固体废物污染控制标准》(GB 30485-2013)的要求。

#### 《危险废物豁免管理清单》(节选)

序号	危废类别/代码	危险废物	豁免环节	豁免条件	豁免内容
4	772-002-18	生活垃圾焚烧飞灰	处置	满足《生活垃圾填埋场污染控制标准》(GB16889-2008)中6.3条要求。进入生活垃圾填埋场填埋。	填埋过程不按危险废物管理。
4	772-002-18	生活垃圾焚烧飞灰	处置	满足《水泥窑协同处置固体废物污染控制标准》(GB 30485-2013)的要求。进入水泥窑协同处置。	水泥窑协同处置过程不按危险废物管理。

## 立法动态

# 苏州垃圾分类明年六月一日起强制执行

将建立生活垃圾处理收费制度

本报讯“苏州市将建立生活垃圾处理收费制度,并实行垃圾分类投放管理责任人制度。”近日,江苏省苏州市人大审议通过《苏州市生活垃圾分类管理条例》(以下简称《条例》),已提交省人大审查,待批准后,将于2020年6月1日正式实施。

《条例》规定,苏州市生活垃圾分为可回收物、有害垃圾、易腐垃圾、其他垃圾四类。明确苏州市将建立生活垃圾处理收费制度,并实行垃圾分类投放管理责任人制度。机关、企事业单位和社会团体等单位,本单位为投放管理责任人;农副产品集贸市场、商场、宾馆、酒店、娱乐场所、商铺等经营场所,经营管理单位为投放管理责任人;城市住宅区委托物业服务企业实施物业管理的,物业服务企业为投放管理责任人;农村居民点,村民委员会为投放管理责任人。

《条例》规定,苏州市将逐步推行生活垃圾定时定点分类投放制度。县级市(区)人民政府可以根据本地生活垃圾分类管理实际情况,决定实行生活垃圾定时定点分类投放的区域。此外,大件垃圾不得随意丢弃或者投放至收集容器内;有害垃圾应当投放至有害垃圾收集容器内,但废药品应当投放至市场监管部门公布的家庭废药品收集点;易腐垃圾应当先在产生场所滤去水分,再投放至易腐垃圾收集容器内。

《条例》还对未分类拒收作出明确,规定生活垃圾收集、运输单位发现交付的生活垃圾不符合分类规定的,应当要求垃圾分类投放管理责任人进行分类;对仍不分类的,可以拒绝接收,并向环境卫生主管部门报告,由环境卫生主管部门及时处理。

《条例》明确,生产者、销售者和经营者应当减少使用不可降解的一次性用品;住宿经营者应当优先采购可重复使用、可再利用产品,不得在经营活动中主动提供客房一次性日用品;餐饮服务、集体供餐等单位应当设置提示牌,提醒适量点餐。餐饮服务、集体供餐等单位不得主动提供一次性使用的筷子、调羹、刀叉。

针对违反《条例》规定,不分类投放生活垃圾的,对个人处以50元以上500元以下罚款,对个人处以50元以上200元以下罚款。李苑

对于“生活垃圾焚烧飞灰”属于危险废物目前并无争议,但由于飞灰具有“豁免管理”的特殊规定,实践中很多单位或个人便因此误以为“生活垃圾焚烧飞灰”已不属于危险废物或者无需按照危险废物相关要求进行管理,但这其实是对“豁免”的错误解读。在实践中,要实现豁免管理仍然需要满足一定的条件要求。

### 豁免环节的限定:

“生活垃圾焚烧飞灰”豁免管理仅限于“进入生活垃圾填埋场填埋”及“进入水泥窑协同处置”的过程

2016年《国家危险废物名录》修订时规定:“列入本名录附录《危险废物豁免管理清单》中的危险废物,在所列的豁免环节,且满足相应的豁免条件时,可以按照豁免内容的规定实行豁免管理。”

在《危险废物豁免管理清单》中,明确了“生活垃圾焚烧飞灰”豁免管理的两种情形及相应的豁免条件,即焚烧飞灰进入生活垃圾填埋场填埋处置以及进入水泥窑协同处置的过程不按危险废物管理。

需要注意的是,豁免管理并不意味着“生活垃圾焚烧飞灰”不属于危险废物,只是在填埋处置或者协同处置过程中,实施填埋以及水泥窑协同处置的经营单位无需按照危险废物利用处置的要求取得危险废物经营许可证,除此之外的其他环节仍应按照危险废物相关要求进行管理处置。

### 入场标准的限制:

“生活垃圾焚烧飞灰”进入豁免管理环节应满足一定的标准要求,同时需注意避免因非法处置未达标的“飞灰”而构成刑事犯罪

前已述及,“生活垃圾焚烧飞灰”进入生活垃圾填埋场处置或进入水泥窑处置应分别满足《生活垃圾填埋场污染控制标准》(GB 16889-2008)或《水泥窑协同处置固体废物污染控制标准》(GB 30485-2013)的要求。而整合固化作为焚烧飞灰进入生活垃圾填埋场填埋处置的前提处理方式,也是最容易被忽视管理的环节之一。

在目前飞灰的实际处置过程中,由于技术有限、管理疏忽等多方面原因,对于经整合固化的“飞灰”是否达到《生活垃圾填埋场污染控制标准》(GB 16889-2008)相应的入场标准,存在未按要求进行检测的情形。

需要特别提示的是,由于“生活垃圾焚烧飞灰”属于危险废物,如果委托处置单位明知整合固化后的飞灰不满足相应入场标准,却仍将这部分飞灰委托生活垃圾填埋场填埋处置的,将可能因涉及“非法处置危险废物”而构成污染环境罪;同时,如果生活垃圾填埋场的经营单位明知存在前述情

形仍接收处置的,将可能构成共同犯罪。

### 非豁免环节的要求:

除明确的豁免环节外,“飞灰”的运输转移仍应依法报批、填写危险废物转移联单,遵守危险废物管理要求

“生活垃圾焚烧飞灰”作为危险废物,其收集、贮存、运输、处置等环节均应按照我国现行危险废物管理相关要求进行,包括实践中最容易被忽视的将飞灰运输至填埋场或者运输至水泥窑处置的环节。在焚烧飞灰运输过程中,必须采取防止污染环境的有效措施,包括包装、标识、运输车辆、运输人员等事项均应符合国家有关危险废物运输管理的规定;焚烧飞灰的运输单位必须拥有相应的危险废物运输资质,必须执行危险废物转移联单相关制度等。

此外,根据现行规定,转移危险废物必须按照国家有关规定填写危险废物转移联单,否则根据《固体废物污染环境防治法》的规定,单位存在被主管部门处两万元以上20万元以下罚款的行政处罚风险。

### 混合原则的适用:

“飞灰”混合其他固体废物后的废物仍属于危险废物

根据现行法律法规的要求,收集、贮存危险废物,必须按照危险废物特性分类进行。禁止混合收集、贮存、运输、处置性质不相容而未经安全性处置的危险废物。同时,根据现行《危险废物鉴别标准 通则》(GB 5085.7-2007)对于危险废物混合后的判定规则,该标准第5.1条规定:“具有毒性(包括浸出毒性、急性毒性及其他毒性)和感染性等一种或一种以上危险特性的危险废物与其他固体废物混合,混合后的废物属于危险废物。”

由于实践中大量存在飞灰无序堆放、混合收集处置等情况,根据危险废物混合原则,一方面如发生混合一般难以区分,将导致需要进行处置的飞灰量增加;另一方面,由于“生活垃圾焚烧飞灰”具有毒性,一旦其与其他固体废物混合,混合后的废物均属于危险废物,包括焚烧飞灰的包装袋。对飞灰产生单位而言,不仅将面临处理成本上升的问题,一旦发生环境污染事件,相应的处罚与赔偿后果都可能巨幅提升。

综上,虽然目前对于“生活垃圾焚烧飞灰”的处理技术并未达到成熟稳定,监管也相对薄弱,但这并非企业就此疏于依法管理处置的理由。正因为漏洞的存在,导致在贮存到处置的每一个环节中,相应的风险均有所增加,而在这种情况下,企业更应谨慎行事,依法经营。

作者单位:浙江京衡律师事务所

## 图说表述

# 全国政协表彰100件有影响力重要提案 9件生态环境资源领域提案入选

政协第十三届全国委员会常务委员会第九次会议日前表彰了全国政协成立70年来100件有影响力重要提案。记者梳理发现,其中有9件生态环境资源领域提案入选,最早的一个是1986年的“关于加强生态环境监测的提案”。而如果以波澜壮阔的改革开放作为时间节点,这9件入选的提案都发生在改革开放以后。这也从一个侧面反映了新中国成立70年来,生态环境保护理念的变迁以及人民政协在革命、建设、改革各个时期发挥的不同作用。

#### 全国政协成立70年来有影响力重要提案名单(总计100件)

序号	界次	年份	案号	题目	提案者
23	六界四次	1986年	0068	关于加强生态环境监测的提案	赵丛礼
44	九届二次	1999年	0001	关于加大投资力度依法治理黄河的提案	民盟中央
50	九届三次	2000年	3310	关于尽快建立三江源国家级自然保护区的提案	罗豪才等4人
57	十届一次	2003年	1875	建立环境与发展综合决策机制实施可持续发展战略案	王曦
71	十一届二次	2009年	0065	关于推进海洋探测与开发的提案	陈明义
73	十一届二次	2009年	1381	关于建立草原生态补偿长效机制的提案	黄恒宇等4人
77	十一届三次	2010年	1596	关于要求加强千岛湖及新安江流域跨区域保护的提案	徐辉等7人
79	十一届四次	2011年	0648	关于加大东北黑土地资源保护的提案	支建华
83	十二届一次	2013年	0489	关于积极应对区域灰霾污染的有关工作的提案	农工党中央

消息来源:中国政协网 整理:王玮

## 海南就“禁塑”制品名录公开听证

# 分类逐步推进全面禁塑

本报见习记者周海燕海口报道

海南省生态环境厅近日就《海南省禁止生产销售使用一次性不可降解塑料制品名录(第一批)》举行听证会,针对《名录》相关内容的合理性和可行性听取社会各方意见建议。此举标志着海南省朝着全岛“禁塑”的目标又近了一步。

年初,海南公布《全面禁止生产、销售和使用一次性不可降解塑料制品实施方案》,宣布全省自今年起分种类逐步推进全面“禁塑”。7月,海南省生态环境厅就《名录》向公众公开征求意见。

海南省生态环境厅有关负责人介绍,《目录》紧扣“一次性”和“不可降解”两个关键词,严格限定在塑料袋和塑料餐具这两大类,并非对所有塑料制品提出禁止要求。据介绍,《名录》中禁止的膜袋和餐具均不包含商品预包装,如方便面、果冻、酸奶等商品的预包装。

全岛“禁塑”政府是主导,群众是主角。在听证会上,蓝丝带海洋保护协会副秘书长张善华建议说:

“禁止后,推广全生物降解技术和产品回收和处理、公众教育和行为倡导,以及已进入市场流通的不可降解塑料制品处理等问题都应该关注。要加强全生物降解塑料制品的科普宣传,努力引导公众正确使用。”

海口诚佳美塑料包装有限公司财务总监吕细群提出,政府部门要加强塑料制品生产企业监管,打击违规生产一次性不可降解塑料制品的企业,如果没有有效的监管措施,真正的降解塑料制品企业将无法生存,最终也无法达到“禁塑”效果。

海南省生态环境厅有关负责人也表示,对于从听证会以及后期问卷调查等途径中收集到的合理化意见和建议,都将充分吸收到“禁塑”工作中去,以科学和谨慎的态度逐步推进“禁塑”工作。

与会多名听证陈述人表示,海南“禁塑”对于保护生态环境将起到重要作用,在操作层面应设置弹性时间,考虑市民消费习惯、各行业成本等要素,确保“禁塑”取得实效。

## 执法大练兵

### 全员练兵 岗位练兵 实战练兵

# 鄂尔多斯将大练兵向纵深推进

本报记者杨爱群 通讯员冯为鄂尔多斯报道

全员练兵、岗位练兵、实战练兵,不断将环境执法大练兵活动向纵深推进。2019年,内蒙古自治区鄂尔多斯市进一步提升环境监察工作能力和水平,通过突击检查、专项检查、交叉检查、联合检查等“四个常态化”执法,全面加强监管力度,有效解决重点环境问题,促进环境质量稳步提升。

注重回应群众环境问题呼声,有效解决生态环保突出问题。以专项行动为载体,结合执法大练兵,全面铺开针对重点领域、重点区域、重点行业的环境整治工作,以开展“雷霆斩污”“百日攻坚”“散乱污”“执法检查、饮用水源地工业污染源整治”“清源行动”、废塑加工点专项整治“清塑行动”、新版排污许可证检查等一系列环境执法专项行动为抓手,大练兵活动贯穿于专项行动的全过程,严格按照“三直三不”要求,即直奔现场、直接督查、直接曝光,不定时间、不打招呼、不听汇报。采取交叉执法、突击检查、明察暗访等执法形式,对大气、水、土壤环境问题和中央环保督察、内蒙古自治区生态环保大检查反馈问题整改情况开展“地毯式”及“点穴式”执法检查,确保实现行动的高标准、高效率、高质量,营造出对环境违法行为快速反应、快速打击、高压震慑的态势。

加强信息化建设力度,不断提升环境监管执法的智能化和精准化水平。信息化可视监管平台暨环境网格化监管暨12369应急指挥中心正式运营,在全市521家煤矿、洗煤厂、电厂安装高清视频监控探头,实现了可视化监管,进一步强化了

# 云南立法保护星云湖

## 违反条例相关规定最高可罚10万元

本报见习记者陈克瑶昆明报道

云南省人民代表大会常务委员会日前公布《云南省星云湖保护条例》(以下简称《条例》),自2020年1月1日起施行。

《条例》指出,星云湖保护坚持保护优先、科学规划、统一管理、综合防治、合理利用、绿色发展的原则。星云湖保护范围按照功能和保护要求,划分为一级保护区和二级保护区。星云湖水质以Ⅲ类为保护标准,通过科学治理,改善、提高现有水质。实施星云湖生态补水工程,其水质应当达到国家Ⅲ类水以上标准。

《条例》明确,云南省人民政府、玉溪市人民政府、江川区人民政府应当将星云湖保护工作纳入国民经济和社会发展规划,将保护经费列入本级财政预算,加大财政转移支付力度,建立长期稳定的保护投入和生态保护补偿、生态补水机制。征收的水资源费、渔业资源增殖保护费按照有关规定用于星云湖保护。

云南省人民政府统筹领导星云湖保护工作,协调处理有关星云湖保护的重大问题,加强监督检查。玉溪市人民政府对星云湖实施统一保护和管理工作,江川区人民政府负责星云湖保护和管理工作。

《条例》规定,星云湖保护范围内的各级人民政府及其有关行政主管部门应当加强对星云湖流域水资源、水产资源、土地矿产资源、森林资源、野生动植物以及自然遗产、文化遗

产、古树名木的保护。

江川区人民政府应当对星云湖保护范围内的水库、河道、沟渠、湿地、湖泊等组织实施水污染综合治理和生态环境保护工程,对荒山荒坡进行生态修复,逐步实行退耕、还林、还草,改善流域环境资源承载能力。

《条例》明确,星云湖保护范围内应当调整优化产业结构,发展绿色产业,培育壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业,发展高效农业、先进制造业、现代服务业。

星云湖保护范围内应当采取有效措施防治农业面源污染,推广农业综合防控措施,鼓励使用有机肥、生物农药,全生物可降解地膜,科学处置农业废弃物。

《条例》分别规定了一级保护区和二级保护区内的禁止行为,明确了法律责任,对在保护区内的违法行为提出了具体处罚措施。如在一级保护区内新建、改建、扩建除环保、湿地工程及科研等设施以外建筑物、构筑物的,由玉溪市人民政府湖泊管理机构或者有关行政主管部门责令限期拆除;逾期不拆除的,依法强制拆除,所需费用由违法单位或者个人承担,并处2万元以上10万元以下罚款。在二级保护区内随意倾倒、堆放、填埋废弃菜叶等农业废弃物的,由生态环境主管部门责令改正,对个人处100元以上500元以下罚款,对单位处1000元以上5000元以下罚款;情节严重的,处1万元以上5万元以下罚款。