七种情形从重处罚 三种情形免于处罚

河北出台环境行政处罚自由裁量权裁量标准(试行)

本报记者张铭贤 通讯员闫兆静 石家庄报道 为推进依法行政,规范行政处罚裁量权的行使,《河北省生态环境厅环境行政处罚自由裁量权裁量标准(试行)》(以下简称《裁量标准》)近日出台,明确了河北省生态环境厅实施行政处罚案件的适用范围、裁量原则、裁量方式等。

从重处罚金额增加的百分值一般不超过裁量额度的30%

《裁量标准》提出,行使环境行政处罚裁量权,应当综合、全面考虑违法行为造成的环境污染、生态破坏以及社会影响;违法行为当事人的主观过错程度;违法行为的具体方式或者手段;违法行为危害的具体对象;违法行为当事人是初犯还是再犯;违法行为当事人改正违法行为的态度和所采取的改正措施及效果。

《裁量标准》提出,出现以下七种情形的可以从重处罚:违法情节恶劣,造成重大环境影响或者社会影响的;经责令改正继续实施违法行为的;隐匿、销毁违法证据的;一年内实施违法行为三次以上的;妨碍执法人员查处违法行为或者拒不配合执法人员现场检查的;重污染天气预警期间、突发环境事件处置期间或者被责令限期整改期间环境违法的;其它可以从重行政处罚的情形。

对符合从重处罚条件的案件,经行政执法机构集体研究讨论后,可以在裁量表裁定的基础上增加一定的百分值,但增加的百分值一般不超过裁量额度的30%。从重处罚后处罚的金额应以最高的法定罚款金额为限。

处罚和教育相结合:四种情形从轻处罚,三种情形免于处罚

坚持处罚和教育相结合原则,《裁量标准》提出,四种情形应当从轻处罚:主动消除或者减轻违法行为危害后果的;积极改正违法行为的;配合行政执法部门查处违法行为有立功表现的;其他可以从轻行政处罚的情形。对符合从轻或减轻处罚条件的案件,行政执法机构集体研究讨论后,可以在裁量表裁定的基础上减少一定百分值,减少的百分值一般不超过裁量额度的20%,且从轻处罚后的罚款金额以最低的法定罚款金额为限。

此外,《裁量标准》还明确提出,违法行为轻微并及时纠正,且没有造成环境危害后果的,可以依法不予行政处罚。其中三种情形可免于处罚:对"未批先建"等环境违法行为,未造成环境污染后果,且企业自行实施关停或者实施停止建设、停止生产等措施的;超标排放水污染物不超过2小时且超标倍数小于0.1倍、日污水排放量小于0.1吨的,不规范贮存危险废物时间不超过24小时、数量小于0.01吨且未污染外环境的,以及其他违法行为持续时间短、污染小且当日完成整改的;其他违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的情形。环境违法行为在两年内未被发现的,不再给予行政处罚,但法律、法规另有规定的除外。两年期限从环境违法行为发生之日起计算;违法行为有连续状态或者继续状态的,从行为终了之日起计算。

CEN 生态环境损害赔偿制度大家谈

长三角生态绿色一体化发展与生态环境损害赔偿制度构建

——生态环境损害赔偿制度改革全面试行两周年回顾(创新篇)

复旦大学 张梓太

2018年11月,长江三角洲区域一体化发展上升为国家战略,承载了引领新时代经济高质量发展的重要使命。长三角一体化发展以生态绿色为主基调,离不开生态文明制度体系建设的推进。

而作为生态文明制度体系的重要内容,生态环境损害赔偿制度已在全国试行近两年并在党的十九届四中全会公报中再次被提及,其与生态绿色一体化发展战略的落实有着天然的结合点,二者应进行对接并相互成就。

生态环境损害赔偿制度有助于避免劣币驱逐良币,正向激励环境友好型企业

高质量和一体化是长三角一体化发展中的两个关键。

《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》(以下简称《总体方案》)希冀示范区率先将生态优势转化为经济社会发展优势,探索生态友好型发展模式,率先探索从区域项目协同走向区域一体化制度创新,不破行政隶属、打破行政边界,实现共商、共建、共管、共享、共赢,这是对上述两个关键的最直接诠释。

虽然在经济发展与环境保护问题上,我国一直避免走西方国家"先污染后治理"的老路。但在实践中,"企业污染、群众受害、政府埋单"的困局屡见不鲜。究其根源,高质量的发展不仅需要理论,更需要对生态价值的重视和相应的制度保障。

生态环境损害赔偿制度正是为破解上述困局而提出的,其加大了企业污染环境和破坏生态的成本,促使企业加大环境投入及遵守环保法规,同时也有助于避免劣币驱逐良币,对环境友好型企业形成了正向激励,有助于加快推进供给侧结构性改革。

生态环境损害赔偿制度是检验一体化是否成功的试金石。

一方面,生态环境损害赔偿对企业经营会产生较大影响,不同地区的制度规则及执法标准等应尽可能统一,避免导致新的不公。

另一方面,生态环境损害赔偿分为调查、磋商、诉讼以及修复多环节,涉及地方政府、生态环境、自然资源、水务、农业、绿化市容、财政以及司法等多行政机关。

在需要跨区域协同推进的案件中,案件链条长以及所涉部门多均使得案件的推进难度更大,考验着一体化能否真正落实。

生态环境损害赔偿制度推进不够有力既有制度自身因素,也面临结构性困境

《生态环境损害赔偿制度改革方案》要求,到2020年,力争在全国范围内初步构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度。

各省级地区在《生态环境损害赔偿制度改革方案》的基础上均出台了实施方案,推进了相关案例。但总体而言,各地的制度构建守成有余,创新不足,距离形成行之有效的制度体系仍有距离。

在制度构建层面,中央相关文件缺少详尽的规则指引,且上位法依据也存在争议;在制度执行层面,地方政府及相关部门间协同性不足,部门和区域壁垒仍未破除,同时在调查、磋商、诉讼以及修复等各环节均面临经验不足的困境。

最为关键的是,生态环境损害赔偿很可能成为企业的"生死劫",而某一特定企业面临的索赔问题甚至可能是区域内整个行业的共性问题。在传统考核体系下,地方政府有强烈的不主张索赔的动因。

生态绿色一体化发展为破解生态环境损害赔偿制度困境提供了契机。

生态绿色一体化发展对统计体系、绩效评价制度以及政绩考核制度等均提出了新的要求,生态因素的考量将更为凸显,这势必影响生态环境损害赔偿制度的推进效率,而长三角的经济水平和产业结构也决定了地方政府有底气切实深入推行此制度。

此外,一体化不仅仅是跨区域的协同,通过数据共享机制的构建,同一区域内不同部门间的资源也将得以有效整合,从而有效破除案件推进中的部门和区域壁垒。

紧扣高质量与一体化,从五方面探索有实效可复制的生态环境损害赔偿制度体系

在长三角生态绿色一体化发展进程中,生态环境损害赔偿制度构建需紧扣高质量与一体化两大关键,探索有实效可复制的生态环境损害赔偿制度体系,从以下五方面着手实现对接。

索赔主体的协同及概念拓宽。根据《生态环境损害赔偿制度改革方案》,生态环境损害赔偿权利人为省级、市地级政府,赔偿权利人可指定相关部门或机构负责具体工作。

但上述规定在实践中出现了异化:一是赔偿权利人虚化,索赔职责几乎完全落在生态环境部门身上,且不同部门间沟通协调不畅;二是索赔主体拘泥于行政区划各自推进,鲜有跨区域索赔案例。

对此,一方面需借助生态绿色一体化发展信息资源互联共享机制实现区域和部门间数据共享与工作协作,另一方面需通过明确责任边界与落实问责,推动赔偿权利人切实承担索赔责任。

此外,顺应"不破行政隶属、打破行政边界"的理念,生态环境损害赔偿应以区域一体化管理为目标,完善区域联合索赔机制,并在一体化示范区将执行委员会明确为赔偿权利人。

磋商主体的多元化。生态环境损害案件具有高度的复杂性:一是损害链条长,所涉利益主体往往较多;二是一般同时涉及多种责任;三是鉴定评估及修复方案复杂多样;四是修复的落实与责任人配合程度关系紧密。

鉴于此,通过磋商解决争端是相关利益及责任主体实现共赢的最有效方式。生态环境损害赔偿磋商应破除赔偿权利人与义务人一对一磋商的传统思维,邀请检察机关、环保组织、鉴定评估机构、第三方修复机构以及受影响公众等利益相关方共同参与,走向一对多乃至多对多磋商,探索实现行政责任、刑事责任以及生态环境损害赔偿责任的适当对接,最终达成详尽、可落实的赔偿协议,实现法律效果和社会效果的统一。

鉴定评估与修复标准的统一。在生态环境损害赔偿中,不同的鉴定评估与修复标准下赔偿数额很可能差异较大,这给实践带来了困扰并可能引发对案件公平性的质疑。对鉴定评估与修复方案制定工作的规范是生态环境损害赔偿制度构建中的"硬骨头",

目前国家已出台相关指导规范,但仍不足以充分指导相关工作。保护和修复生态环境处于生态绿色一体化发展的优先位置。长三角地区生态环境损害鉴定评估及修复的实践经验丰富,有能力在一体化进程中对上述工作做出更为细致的规范。

相关部门应结合长三角生态绿色发展规划和生态环境治理需求,针对不同类型损害,制定更为细致可行的操作规范与标准。

资金管理与使用方式的统一。目前生态环境损害赔偿制度实践多聚焦于"钱从哪里来"问题,对赔付后的资金管理与使用问题重视程度不够。

各地实践模式多样,目前主要有基金管理、财政统筹使用以及财政专户管理三种。综合考虑修复效率以及专业性,在生态绿色一体化发展进程中生态环境损害赔偿资金宜统一采取基金管理模式。修复基金的管理和使用应破除行政边界,以实际受损区域为核心考量。

《总体方案》提出发展节能环保、绿色低碳第三方服务等产业,这其中应包括第三方资金管理及修复市场的培育。此模式下,同一资金管理人可管理多个赔偿基金,而专业管理人的选聘及监督考评也将成为模式成败的关键。

社会化分担机制的构建。为避免出现赔偿即破产的困局,除了在个案中采取权衡不同修复方案以及分期赔付等方式外,还应构建环境责任保险、生态环境损害赔偿基金以及生态环境损害财务担保机制等社会化分担机制。

长三角地区金融发达,企业集聚效应突出且质量总体较好,具备推进生态环境损害赔偿社会化分担机制的条件。《总体方案》已将绿色金融确定为重点发展的产业之一,生态环境损害赔偿社会化分担机制的构建应成为其重要内容。

陕西省宝鸡市陈仓区近日联合区治霾办、市场监督管理局、虢镇街办等单位,对虢镇街道辖区燃煤小火炉、散煤销售、村民冬季取暖情况进行了检查。图为在东阳大厦院内发现一处散煤销售摊点,执法人员要求摊点负责人三日内对散煤自行清理,否则将按照有关法规严肃处理。

马卫刚供图

环境治理法治化与循环经济产业化论坛举办

构筑学术研究与技术应用一站式平台

本报记者徐卫星北京报道 环境治理法治化与循环经济产业化高端论坛暨中国行为法学会生态环境保护行为研究分会筹备委员会第二次工作会议近日在北京召开。

本届论坛致力于深入学习贯彻党的十九大关于我国生态环境保护的决策部署,充分发挥中国行为法学会生态环境保护行为研究分会筹备委员会和中国行为法学会智库专家(生态环境保护)委员会的职能和作用。

论坛深度研讨新形势下环境治理法治化与循环经济产业化问题,在更高层次促进理论与实践的紧密结合与创新发展,努力构筑起一个集技术研发推广、孵化对接应用、损害评估鉴定、效能转化提高、法治规范保障等多学科跨领域的学术研究与技术应用一站式服务平台。

论坛由中国行为法学会指导,中国行为法学会生态环境保护行为研究分会筹备委员会和中国行为法学会基础理论研究分会共同主办。

论坛受到了来自社会各界的广泛关注和积极参与,来自国家部委、地方政府、高校研究机构专家学者以及相关环保企业负责人、律师等200余名代表出席了本届论坛。

据悉,本届论坛为探索研究生态环境保护工作行为规律,推动我国环境污染治理法治化与循环经济产业化发展提供了重要的沟通交流平台。

CEN 法治动态

湖北中油水环境治理有限公司非法排污3000余吨

负责人被判处从业禁止五年

本报讯 江苏省宿迁市宿城区人民法院骆马湖流域环境资源法庭近日对湖北中油水环境治理有限公司采取逃避监管方式非法排污案件作出一审判决:判处罚金100万元;程某等5名被告人分别被判处有期徒刑九个月至两年三个月不等的刑罚,并处相应罚金;被告人程某、肖某作为公司总经理、项目经理,被判处从业禁止五年。

此案是宿城区人民法院集中管辖环境资源案件以来受理的首例环境治理公司非法排污案,且首次对被告人适用从业禁止规定。

2017年12月,在明知宿迁某环保服务有限公司污水处理站的设备工艺不能规范处置在处理危险废物过程中产生的工业废水、明知此站曾采用偷排方式逃避监管的情形下,为谋取利益,被告人程某仍代表湖北中油水环境治理有限公司以每月7万余元的服务费与宿迁某环保服务有限公司签订《委托运营服务合同》,承接其污水处理站运营业务,并安排被告人肖某负责运营管理。

2017年12月1日~2018年4月27日,被告人程某指使被告人肖某多次非法偷排污水,后被告人肖某则安排小组长褚某或直接安排操作工(被告人仇某、周某等人)偷排污水。之后操作工将未经处理的污水约计3000吨直接偷排至东侧电缆沟内,污水顺电缆沟流至外环境中。

2018年4月27日,被告人仇某、周某在非法排污过程中被查获。经检测,电缆沟在公司东北角外侧与"一企一管"交汇处的废水中总铅浓度达到3.94mg/L,污水处理站调节池东侧电缆沟总铅浓度达到173 mg/L。

法院经审理认为,被告单位湖北中油水环境治理有限公司及被告人程某、肖某、褚某、仇某、周某违反《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》等国家法律规定,采取逃避监管的方法排放有毒物质,严重污染环境,其行为均已构成污染环境罪。综合各被告人的认罪态度、参与的作用等情况,遂依法作出上述判决。

朱来宽 叶春花

山东出台土壤污染防治条例

2020年1月1日起施行,为打好净土保卫战提供法治保障

◆本报记者周雁凌 季英德

"有色金属矿采选、有色金属冶炼、石油开采加工、化工、医药、焦化、制革、电镀、危险废物经营、固体废物填埋等行业中纳入排污许可重点管理的企业事业单位,应列入土壤污染重点监管单位名录。"将于2020年1月1日起施行的《山东省土壤污染防治条例》(以下简称《条例》)作出了明确规定,

《条例》强调,对重大土壤环境违法案件、突出土壤环境问题查处不力或公众反映强烈的,省、设区的市生态环境主管部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门应当挂牌督办,责成所在地人民政府或者有关部门限期查处、整改,挂牌督办情况应当向社会公开。

突出预防为主保护优先

山东省生态环境厅厅长王安德告诉记者:"山东省是农业大省,粮食和蔬菜产量分别占全国总产量的9%、13%,确保全省土壤安全及农产品安全意义重大。制定适应山东省的土壤污染防治地方性法规,在制度上建立和完善土壤污染防治机制非常必要。"

"《条例》突出了预防为主、保护优先的原则,强化源头预防,建立和完善土壤污染防治机制。"山东省人大常委会法制工作委员会副主任石晓介绍。

为从源头上防止对污染土壤的不当利用,《条例》明确规定,县级以上人民政府应根据土壤环境质量状况以及环境承载能力,合理确定区域功能定位和产业布局。设区的市以上人民政府生态环境主管部门应会同其他有关部门编制土壤污染防治规划。县(市、区)人民政府和化工园区、涉重金属排放的产业园区,应当根据土壤污染防治规划制定实施方案。

对农用地土壤分类管理

《条例》按照土壤污染程度和相关标准,对农用地土壤实行分类管理制度,分为优先保护类、安全利用类和严格管控类:未污染和轻微污染的农用地划为优先保护类,轻度和中度污染的农用地划为安全利用类,重度污染的农用地划为严格管控类。

县级以上人民政府应当依法将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田,实行严格保护,确保其面积不减少、土壤环境质量不下降。永久基本农田集中区域不得新建可能造成土壤污染的建设项目;已经建成的,由所在地县级以上人民政府责令限期关闭拆除。对安全利用类农用地地块,县级以上人民政府农业农村、林业部门应当结合主要作物品种、水资源条件和种植习惯等情况,会同生态环境等部门制定并实施安全利用方案。

《条例》指出,对产出的农产品污染物含量超标、需要实施修复的农用地地块,土壤污染责任人应当编制修复方案,报所在地县(市、区)人民政府农业农村、林业部门备案并实施。修复方案应包括修复范围、指标要求、修复方式、施工方案和地下水污染防治等内容。修复活动应优先采取不影响农业生产、不降低土壤生产功能的生物修复措施,阻断或者减少污染物进入农作物食用部分,确保农产品质量安全。

在建设用地方面,《条例》提出,对建设用地土壤污染风险管控和修复名录中的地块,土壤污染责任人应当按照国家和省有关规定以及土壤污染风险评估报告的要求,制定风险管控方案,报设区的市人民政府生态环境主管部门备案并组织实施。

由生态环境主管部门或其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门责令改正,处以罚款:

- 土壤污染重点监管单位未按照规定和监测规范进行监测的;
- 矿山企业在开采、选矿、运输、仓储等矿产资源开发活动中未按照规定采取措施防止土壤污染的;
- 尾矿库运营、管理单位未按照规定采取措施防止土壤污染的;
- 石油勘探开发单位未对钻井、采油、集输等环节实施全过程管理,或者未按照规定采取措施防止土壤污染的;
- 输油管、储油罐、加油站的所有者或运营者未采取措施防止土壤污染的。

由县级以上人民政府农业农村部门责令改正,处以罚款:

- 在土壤污染严重区域和其他需要重点保护区域内使用剧毒、高毒、高残留农药的,对单位处**5万元~10万元罚款**,对个人处**2000元~10000元罚款**。
- 农用薄膜使用者随意弃置、掩埋或者焚烧废旧农用薄膜的,处**1万元~10万元罚款**;农用薄膜使用者为个人的,可处**200元~2000元罚款**。

王淼制图