《河北省扬尘污染防治办法》4月1日施行

污染物排放要既达国标又达省标

◆本报记者周迎久 张铭贤

为有效防治扬尘污染,改善大气环境质量,在出台《河北省大气污染防治条例》《河北省人民代表大会常务委员会关于加强扬尘污染防治的决定》的基础上,河北省近日制定了《河北省扬尘污染防治办法》(以下简称《办法》),并将于4月1日起施行。

河北省生态环境厅厅长高建民表示:"《办法》共5章46条,立足解决实际问题和创新突破,对扬尘污染防治措施进行细化量化,作出了进一步规范,明确了扬尘污染防治措施和扬尘污染物排放'双达标'要求,强化了扬尘污染法律责任,为河北推进扬尘污染综合治理攻坚行动提供了法制保障。"

责任

既要各司其职又要形成合力

"随着大气污染防治工作的不断深化,扬尘污染问题日益凸显,扬尘源成为河北省PM_{10}的首要排放源,占总排放量的57.4%。河北省委、省政府高度重视扬尘治理问题,将其列入蓝天保卫战重点工作强力推进。"河北省生态环境厅副厅长何立涛介绍说,着眼依法治尘,进一步细化、实化《河北省大气污染防治条例》《河北省人民代表大会常务委员会关于加强扬尘污染防治的决定》,河北省政府制定了《河北省扬尘污染防治办法》。

扬尘污染源点多面广,涉及的相关部门和责任主体广泛。为破解九龙治水困局,《办法》在第一章重点明确了各职能部门扬尘防治责任。

《办法》规定,生态环境主管部门对本行政区域内的扬尘污染防治实施统一监督管理。住房城乡建设、自然资源、交通运输、城市管理、工业和信息化、农业农村、水行政等部门在各自职责范围内对扬尘污染防治实施监督管理。

此外,针对乡镇人民政府、街道办事处等在扬尘污染防治一线但又没有执法权的实际情况,《办法》规定其对发现的扬尘污染行为应及时予以制止,并报告相关部门。

在地方政府层面,《办法》明确提出,县级以上人民政府应当制定扬尘污染防治专项规划,建立健全扬尘污染防治统筹协调、长效管理和财政投入保障机制。

在明确监管责任的同时,《办法》对排污单位明确了治污主体责任。企业事业单位和其他生产经营者应当履行扬尘污染防治主体责任,制定扬尘污染防治实施方案,落实扬尘污染防治措施,依法缴纳环境保护税,并对污染所造成的损害依法承担责任。

达标

治理措施要到位,排放还需"双达标"

分类细化扬尘污染防治措施。《办法》就防治措施专章进行了规定,详细明确了建筑工程施工、市政工程施工、公路水利工程施工、工业企业料堆场、码头、露天矿山、道路公路养护保洁、物料运输等领域扬尘污染防治措施。

"分类细化举措是《办法》的一个亮点,比如针对以往遮盖、覆盖防尘措施搞形式、效果差的问题,《办法》对各类防尘网的密度进行了明确,遮盖块状物料的防尘网,网目密度不得少于800目/100平方厘米;遮盖粒状、粉状物料和裸露地面等的防尘网,网目密度不得少于2000目/100平方厘米。在遮盖的同时,《办法》还要求防尘网要有效防风加固,保证完整无损。"河北省生态环境厅大气环境处处长谢文勇向记者介绍说,这些规定可以说是细而又细、实而又实的,详尽的防治举措便于企业执行、部门监管和责任落实,可有效减少污染排放。

"既要扬尘防治措施到位,又要扬尘污染物排放达标,设置'双达标'要求,是《办法》的一个创新。"何立涛介绍说,针对施工场地,河北省去年制定了扬尘排放的地方标准,《办法》明确提出,建设工程施工在落实防尘要求的同时,要符合国家和本省施工场地扬尘污染物排放标准,也就是"双达标"。

在细化常态化防控举措的同时,《办法》还就重污染天气应急响应期间的措施进行了明确。对企业事业单位和其他生产经营者,结合其污染防治水平、排放强度、企业管理水平、交通运输方式等进行评价和绩效分级,实施应急减排差异化管控。鼓励企业结合行业生产特点和对空气质量的影响,采取季节性生产调控措施。

处罚

治理不力的地区将被约谈

严格监管。《办法》提出,生态环境主管部门应当对扬尘来源进行调查,确定并及时调整本行政区域的重点扬尘污染源,每月向社会公布。生态环境主管部门及其他负有扬尘污染防治监督管理职责的部门应当对重点扬尘污染源实行重点监管。重点扬尘污染源应安装、使用扬尘污染物在线监测设备并联网,确保稳定达标运行。

严肃考评。《办法》明确,对扬尘污染防治工作开展不力、监管责任落实不到位、扬尘污染情况严重的地区,约谈当地政府主要负责人,并向社会公开约谈情况。对公众反映强烈、造成重大扬尘污染等违法案件,可进行挂牌督办,限期查处、整改,并向社会公开挂牌督办情况。对扬尘污染防治工作实施考评,将考评结果纳入生态环境保护目标责任制考核内容。

严格惩罚。《办法》强化扬尘污染法律责任,除对未依法采取有效措施防治扬尘污染,未实现扬尘污染物达标排放等违法行为明确规定了相关罚则外,对拒不改正违法行为的,还作出按日计罚有关规定。针对超标排放的,《办法》规定,由监督管理部门责令改正,处1万~3万元罚款;情节较重的,处3万~10万元罚款;拒不改正的,责令其停工整治。

《办法》还规定,建设施工、物料堆放、矿产资源开采加工未依法采取扬尘污染防治措施,超过过扬尘污染物排放标准,受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正的,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。

高建民表示,《办法》施行后,河北省生态环境厅将坚持有法必依、执法必严,有针对性地开展普法和专项执法行动,进一步压实扬尘污染防治责任,减少污染排放,推动大气环境质量持续改善。

大家说法

能否对滥食野生动物行为提起公益诉讼?

◆常纪文 李珂琪

新冠肺炎疫情发生后,鉴于社会上批评立法存在不足的声音渐起,有必要尽快对现有立法进行梳理并采取修改举措、革除滥食野生动物陋习。笔者认为,革除滥食野生动物陋习需建立风险预防原则和民事公益诉讼制度。

现行法律不能对滥食野生动物行为提起公益诉讼

我国有民事公益诉讼和行政公益诉讼两类。根据《环境保护法》第58条、《民事诉讼法》第55条以及《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第1条的规定,笔者认为,环境公益诉讼多针对已造成环境损害或者即将发生的环境损害行为,属于对具有科学确定性生态环境损害的司法救济手段。

按照规定和解释,违法食用野生动物导致的生态环境损害具有科学确定性,可以评估,法律规定的机关或者符合条件的社会组织可以针对违法食用野生动物的行为提起生态环境损害方面的民事公益诉讼。但是,对滥食野生动物的行为应当不能提起公益诉讼,因为这种损害具有科学不确定性。

退一步看,即使起诉条件允许包括滥食野生动物带来的不具科学确定性的风险,那么在案件审理中必然涉及行为与损害之间因果关系的举证,而环境污染损害的因果关系间接反证原则不适用于滥食野生动物引起的生态破坏。

基于目前并无确切证据证明,新冠肺炎公共卫生事件确由滥食野生动物的行为引发,而且病毒传染过程的不确定导致危害后果的不确定,发生的损害也是不确定的,最后原告必然败诉。

从这点看,认为《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》中"具有损害社会公共利益重大风险"包括科学不确定性风险的观点不切实际不科学。

防控公共卫生风险需对滥食野生动物采取风险预防措施

基于人类认知的局限性,尽管野生动物和人类传染病之间的因果关系目前不是那么确切,但仍须做好源头的风险预防工作,一些学者基于此提出切断野生动物与人类之间的密切接触。

公共卫生领域的风险预防原则包括科学对待野生动物的风险预防原则,是指人类传染性的疾病极有可能由野生动物携带的病毒引起,但不能以科学上存在的不确定性为由延迟采取相关的预防和控制措施。风险预防原则是为了保护全社会的需要由立法规定的,应当在野生动物捕猎、进出口、检验检验、运输、人工繁育、销售、食用等环节全面实施。

目前,我国基于《突发事件应对法》《传染病防治法》等法律的规定,对新冠肺炎疫情的防控采取了坚决的应急措施。应急措施的采取必须科学和依法,而《环境保护法》《野生动物保护法》《传染病防治法》都未明确规定人与野生动物保持科学距离的风险预防原则。

基于保护公共卫生安全的需要,急需修改《野生动物保护法》确立风险预防原则,在此基础上规定革除滥食野生动物陋习,并采取执法和司法措施予以监督。

《野生动物保护法》建立风险预防原则有法制基础

为防范"决策于不确定性之中"的社会风险,增强事物的可预见性,"风险预防"作为保护人类和环境的预防理念逐渐在环境法领域兴起。

《联合国里约环境与发展宣言》(1992年)第15条对"风险预防"作了权威性表达,即"国家应依据其能力广泛地采用风险预防办法以保护环境,遇有严重或不可逆转的损害威胁时,不得以缺乏完全的科学确定性为理由推迟采取符合成本效益、且能防止环境恶化的措施。"

可见,风险预防旨在突破传统证据规则无法对缺乏科学技术证明的环境风险进行有效回应的局限性。

在宣言指引下,风险预防原则目前主要适用于气候变化领域和生物安全领域。《联合国气候变化框架公约》和《卡塔赫纳生物安全议定书》都在各自领域确认了风险预防原则。我国是《卡塔赫纳生物安全议定书》的缔约国,这一原则理应遵守。

应当开展立法转化工作,在国内法规定,当生态环境、粮食安全、公共卫生安全遇到可能由生物因子造成的严重或不可逆转损害的威胁时,不能以缺乏充分确定的科学证据为由拒绝或者延迟采取预防损害发生的措施。

由于野生动物属于生物因子,而《野生动物保护法》《传染病防治法》缺乏风险预防原则的明确规定,因此修改这些法律补充这一原则,是具有法律基础的。

基于风险预防原则建立民事公益诉讼制度

法律是为社会服务的。面对一些未知风险,公众借现实需要和价值诉求影响立法者,使立法制定或者修改更符合预期判断,以减少群体性事件的发生;相关产业界既要保护自己的合法利益,也要对自己的利益作出一些让步或者对自己的行为作出进一步规范;专家则通过科学评估影响立法者,使立法更具有科学性和合理性;政府基于现实的经济、社会损失和外交影响,作出制度建设取舍方面的利益权衡。只有最大程度地平衡各方期望和利益的法律制度,才能够得到有效实施。

现在我国到了有条件、有能力不依靠野生动物提供人体所需蛋白质的全面实现小康生活时期,也到了与野生动物保持适当距离培育生态文明型和环境友好型生活方式的窗口期,加上全面加强野生动物保护具有广泛的民意基础,因此全国人大常委会日前出台了禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习的决定。

可以基于此决定,出于防控公共卫生风险的需要,修改《环境保护法》《野生动物保护法》《传染病防治法》《民事诉讼法》,明确设立风险预防原则,规定法律规定的机关或者符合条件的社会组织有权对滥食野生动物行为提起公益诉讼。

此外,《侵权责任法》中的停止侵害、排除妨碍、消除危险的责任承担方式属于预防性措施。对滥食野生动物行为提起公益诉讼涉及野生动物,可称为风险预防性环境民事公益诉讼,其功能定位应当以行为禁止或者行为限制的司法救济为主。在原告资格方面,如果可能,可以放开一些,规定普通公民都可以提起此公益诉讼。

实施此类民事公益诉讼制度需构建配套性诉讼机制

实施风险预防性环境民事公益诉讼需在《民事诉讼法》或者司法解释中构建因果关系认定、举证责任分配等诉讼保障机制。

在风险预防性环境民事公益诉讼中,原告需要对被告是否滥食野生动物和可能发生公共卫生事件举证,被告需要对饲养、食用、买卖、运输、捕猎野生动物的行为是否存在承担举证责任。

在因果关系方面,由于公共卫生风险不具备100%的科学确定性,可以建立盖然性因果关系理论,即只要现有科学证据证明公共卫生事件极大可能(如90%以上)与滥食野生动物有关,就可认定这种因果关系存在。

鉴于因果关系认定的科学性很强,且可能需要耗费很大资金,原告和被告往往均没有技术能力和经济能力承担此工作,建议由国家规定的科研机构承担此责任。正是因为因果关系不是100%地确定,所以在法律责任中不建议规定恢复原状、赔偿损失等诉讼请求。

作者分别为国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、西北政法大学行政法专业硕士研究生

用药物毒杀三千多只候鸟

骆马湖流域环境资源法庭判处崔某有期徒刑两年十个月

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组成七人合议庭公开开庭审理由沭阳县人民检察院提起公诉的一起非法狩猎案,判处崔某有期徒刑两年十个月。

法院查明,灰头鹀属小型鸣禽,繁殖于西伯利亚、日本以及我国东北等地,越冬至我国南方地区,在江苏境内为冬候鸟,秋末迁来越冬。因为性不怯疑,容易使人接近,往往在非常接近时才飞离,所以成为非法狩猎者窥猎目标。

2019年9月,被告人崔某从QQ群里学习非法猎鸟方法,购买播放器、药和面包虫为猎捕灰头鹀做准备。同年9月~11月,崔某多次前往沭阳县高墟镇某村田地内,采用播撒拌药面包虫、播放鸟鸣录音以引诱灰头鹀啄食的方法进行猎捕。

案发后,沭阳县公安机关从崔某家中扣押死鸟3737只、面包虫两盆、播放器15个及充电器1个。庭审中,被告人称其毒杀的鸟准备供自己食用及到年底送给亲朋好友。

经鉴定,被捕杀的鸟中3351只系灰头鹀,属于国家保护的有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物;另有386只因形态不完整,无法确定具体种属。

法院认为,野生动物是珍贵的自然资源,具有生态、科学、历史、美学、文化等价值。非法猎捕野生动物易造成生态失衡,同时给公共安全带来重大风险,并存在多重社会危害性:一是以食用为目的的非法狩猎行为以及运输、销售、加工等环节对公共安全构成严重威胁。二是采用投毒方式猎捕野生动物加剧生态恶化。三是猎捕野生动物破坏生物多样性。

综合上述犯罪事实和危害后果,法院认为被告人崔某以食用为目的,采用药物毒杀方式非法捕猎野生动物,数量众多,情节恶劣,危害较大,依法应当予以严惩。考虑其认罪认罚,具有坦白情节,可对其从轻处罚。依照《中华人民共和国刑法》第三百四十一条第二款之规定,依法判决崔某上述刑罚。

庭审中,法庭邀请南京森林警察学院侯森林教授出庭,从专业角度详细讲解这一案件违法狩猎行为对灰头鹀、鸟类、上一营养级的物种造成的不可逆转的破坏,打破食物链的动态平衡,对人类食用者健康及生命安全、农田等生态环境等诸多方面产生的诸多连锁性恶劣影响。

朱来宽 叶春花

上接一版

前期摸底做得彻底。"二污普"清单的排污单位产排污信息全、覆盖广、信息准,地方还通过原排污费征收、企业自主验收、工商管理、电力等其他途径摸排补充"二污普"清单缺失的排污单位,形成全面的固定污染源基础信息清单。

据生态环境部排污许可证管理的相关负责人介绍,初步分析全国"二污普"数据,涉及排污单位300余万家,数据约800万个。

为了避免遗漏,北京市结合污染源普查、建设项目审批、生态环境执法等梳理清理整顿对象。天津市通过街镇排查、企业自主验收信息平台、工商管理注册信息等多个途径全方位无死角进行摸查。

"济南市除了采用常规途径摸排外,还通过'企查查'、'天眼查'、'114'等多种方式了解企业信息。"王倩雯告诉记者。

分类分得清晰。根据排污单位所属行业、产品产能、原辅材料等信息,初步分类为重点管理、简化管理或登记管理等三大类,形成固定污染源发证和登记清单。再针对企业的不同情况采取分类处置。

机制理得顺畅。广东、北京、吉林、湖南等省(市)书记、省长、分管副省长对排污许可工作做出批示、召开会议,提出工作要求。目前全国已有22个省区市已基本完成工作机制构建,成立了固定污染源排污许可工作领导小组。

二是信息化做得好。在疫情防控期间,很多地区利用信息化培训,开展政策宣讲,完成登记注册等工作,形式灵活,因地制宜。

山东省烟台市生态环境局栖霞分局针对辖区内应登记核发的企业及规模化养殖场,通过电话通知、快递邮寄等方式将排污许可清理整顿通知、排污许可申报流程、小规模养殖场登记指南等送到企业手中。济宁市多次通过钉钉直播召开视频培训会,录制登记视频并制作详细的"傻瓜式"登记文档,对发证企业开展不见面网上办公,组织专家开展网上技术审核。德州市生态环境局乐陵分局采用空中课堂进行集中授课,两个小时就内完成了145家排污单位排污许可登记工作。

"3月初,德州全市大约培训企业人员1700多人,其中1400多人用的网络培训。济南视频培训了企业300多人。"王倩雯说。

三是宣传工作做得到位。各省份均已通过官方网站、微信公众号、新闻媒体等途径向企业和群众积极宣传排污许可相关政策和要求,对发证和登记范围、发证机关、发证和登记时间、相关程序等进行了明确。大部分省区市还建立了专项微信群、QQ群、设立热线电话,对企事业单位申报和登记的技术要点、流程进行宣传、培训、指导和答疑。山东、安徽等部分省份已落实专人负责在全省工作群中收集、解答问题,做到当日问题当日解答,并形成答疑集定期更新下发各市。

到位的宣传工作让企业没有了顾虑,积极配合相关工作的开展。

包保调度,做好帮扶和指导

疫情发生以来,生态环境部不仅抓紧发布管理文件,发布操作手册,编制相关标准,加强技术指导,而且还建立了包保制度,定点帮扶,"一竿子插到底"地帮扶地方。

2月26日,生态环境部环评司司务会审议通过水处理通用工序排污许可技术规范。生态环境部排污许可证管理的相关负责人告诉记者:"近期还将印发工业炉窑等21项技术规范,由总则、台账与执行报告、行业规范等75项规范组成的排污许可技术规范体系即将建设完成。完成清理整顿19个未发证行业的许可证申请范本和审核要点。"

为了加强技术指导,1月9日~10日,生态环境部对两万多人开展了视频培训,发布了7期近百个常见问题解答,录制了各种小视频,还开通了排污许可云讲堂,利用抖音等平台,录制小视频,开展网上直播。

生态环境部"一竿子插到底",将技术支持工作一直延伸到区县生态环境部门,整理形成排污许可清理整顿常见问题7批98问解答口径,研究制定《排污限期整改通知书内容与格式(送审稿)》和《地方清理整顿清单完整性和准确性检查方案》。

已经晚上11点多了,全国排污许可证管理工作群里,依然不断有人提出问题。生态环境部环境工程评估中心齐硕博士,马上进行了耐心细致的答复。第二天早上6点38分,内蒙古乌兰察布的一位同志又提出了新的问题,齐硕依旧在第一时间进行回复。陕西省生态环境厅张秋香说:"无论什么时间,齐硕都会不厌其烦地给地方解答各种问题。"

但谁也不会想到,齐硕是一个下个月即将临盆的孕妇。

评估中心还制定了《排污许可清理整顿技术支撑总体方案(草案)(第一阶段)》,举全中心之力配合完成排污许可技术支持工作。

为了对任务量大、能力弱的地市开展精准帮扶指导,生态环境部成立了8个包保组,将工作下沉至地市,对一些地区进行重点帮扶。

每个包保组由环评司、执法局或评估中心一名司局级领导任组长。包保组建立了日调度、周报告机制,还通过包保联络群,第一时间传达清理整顿包保工作要点、重要工作节点及进度要求,在督导过程中采取差别化政策。