

项目环评重新审核亟待立法统一

◆周建勋

为满足陕西省西安市城西及西咸新区用电负荷增长需求,位于西安市的西部至河寨330KV架空高压线路工程近期开始施工铺设。该工程遭到沿线众多社区居民的反对。

居民反对的理由是该工程于

2012年8月16日取得环评批复,2016年3月25日建设单位对该项目下发开工令,而该工程实际开工建设的时间却是在2020年6月。从2012年原环评取得批复到2020年实际开工的8年间,该架空线路沿线的居民区等从当初

的几个发展到了现在的几十个。

鉴于媒体报道信息有限,若报道中提到的实际开工日期确实是2020年6月,那么,该工程就涉及到建设项目环评中重新审核制度的法律适用及其立法合理性探讨。

五年后实际开工建设,应当重新审核环评文件

目前,环境法中涉及重新审核的法律依据有二:一是《环境影响评价法》(以下简称《环评法》)第二十四条第二款:建设项目的环评文件自批准之日起超过五年,方决定该项目开工建设的,其环境影响评价文件应当报原审批部门重新审核;原审批部门应当自收到建设项目环境影响评价文件之日起十日内,将审核意见书面通知建设单位。二是《建设项目环境保护管理条例》(以下简称《条例》)第十二条第二款:建设项目环境影响报告书、环境影响报告表自批准之日起满五年,建设项目方开工建设的,其环境影响报告书、环境影响报告表应当报原审批部门重新审核。原

审批部门应当自收到建设项目环境影响评价报告书、环境影响报告表之日起10日内,将审核意见书面通知建设单位;逾期未通知的,视为审核同意。

从文义即可看出,《环评法》与《条例》关于重新审核的适用依据存在显著差异。即当建设项目环评文件自批准之日起满五年及以上的情况下,《环评法》规定的适用依据是“方决定开工”建设,采用了以“决定开工”为要件的主观原则;而《条例》规定的适用条件是“方开工”建设,采用了“实际开工”为要件的客观原则。根据原环境保护部《关于加强“未批先建”建设项目环境影响评价管理工作的通知》(环办环评[2018]18

号)规定,电网项目中变电工程和线路工程开工建设是指主体工程基础开挖和线路基础开挖。因而重新审核的适用如果采用主观原则,则是以建设项目的决策方是否“决定开工”为条件,即只要在建设项目环境影响评价文件自批准之日起的五年内决定开工,就不涉及重新审核程序的启动。但如果采用客观原则,则重新审核仅以项目是否实际开挖基础(实际开工)为条件,而不考虑建设项目的决策方何时“决定开工”,一旦建设项目没有在其环境影响评价文件自批准之日起的五年内而是在满五年后,准备实际开工建设,就应当申请对原环评文件的重新审核。

适用不同法律,为企业回避环评文件期限留下空子

从历史角度观察,重新审核制度最早出现在我国1998年的《条例》第十二条,采用的是客观原则。该条例经历了2017年的修订,删除了环境影响登记表的表述外,重新审核条款的序号和内容至今未变。2002年我国首次制定《环评法》时,吸收了重新审核制度,并规定于第二十四条,但却采用了主观原则,而非《条例》的客观原则。《环评法》也经过两次修正,重新审核条款的内容和编号同样也没有变化。

自《环评法》施行后,意味着启动重新审核程序的依据从客观的实际开工,转变为建设单位主观的决定开工,从而赋予建设单位在项目重新审核方面极大的决策权,甚至可能凌驾于建设主管部门施工许可之上,即建设单位在取得环评批准文件之日起的5年内,只要作出过开工决定,哪怕没有取得建设主管部门的施工许可,没有实际开工建设,均可以不再需要进行原环评文件的重新审核。

统一法律规定,完善环评重新审核制度

从上述分析可知,在重新审核的法律适用方面,《环评法》和《条例》出现了明显不一致。

依据《环评法》的主观原则,重新审核的法律适用却存在逻辑上的悖论。依据《环评法》中的“决定开工”作为重新审核的适用依据时,建设单位可能会采取在重新审核的五年期间内先作出开工“决定”以避免启动重新审核程序,之后再择机实际开工的方式,实质架空了重新审核制度。并且,由于开工“决定”是建设单位内部的,单方文件,不具有信息公开和公众参与的法律义务,面对环境执法,建设单位存在补发和倒签“开工决定”于五年期内的可能,反而进一步背离了重新审核的立法目的。

反之,依据《条例》中的“实际开工”作为重新审核的适用依据时,由于《环评法》第三十一条和《条例》第二十一条均明确,环评文件未经审查或审查后未予批准,建设项目不得开工建设,否则属于未批先建的违法行为。因此,只要原环评文件批准满五年,建设单位准备实际开工建设的,建设单位就必须在实际开工前申请重新审核。比较而言,《条例》关于重新审核的立法有利于

问题在于,如果重新审核的适用完全取决于建设单位“决定开工”的主观方面,势必出现建设单位在“决定开工”后,又经过了较长时间才实际开工的情况。更为极端的情况是,建设单位可能会在取得环评批复后不久就下达“开工决定”,彻底回避环评文件批准后的五年期限,至于何时实际开工建设,完全由建设单位自主决定。如此一来,重新审核的制度目的何在呢?

全国人大官网关于《环评法》第二十四条的释义,其中明确谈到了立法建立重新审核制度的目的就是“为了防止因时间变迁,建设项目所在地环境状况或者国家环保方面的规定发生变化,使原来进行的环境影响评价失去价值的情况出现”。并且指出“重新审核的结果大体可能有三种情况:第一种情况是,建设项目所在地的环境状况未发生改变或者环境状况的变化不影响该建设项目继续建设的,予以审核同意,也就是对原批准的环境影响评价文件重

堵塞建设单位以内部决定规避重新审核程序的漏洞,更有利于实现重新审核的立法目的。

正如本文前述的330kv输变电工程,建设单位是在该工程2012年8月16日取得环评文件批复后的5年内,即2016年3月25日下发了开工令,建设单位“决定开工”并未超过该工程环评文件满五年的到期日即2017年8月16日,实际开工却是在“决定开工”的4年后即2020年6月。如依据《条例》规定,建设单位则应当在开工前申请重新审核,经审核批准后方可开工建设。

事实上,该工程沿线居民群众所反对的并非是该工程的建设,而是因该工程取得环境影响评价批复后的5年间,工程沿线的居住区等环境敏感点不断增加,工程建设仍采取原来的架空输电方式已然与现实的环境管理和群众需求不符,该工程可能造成的环境影响与2012年取得环评批复时的情况已大不相同,也与2016年建设单位下达“开工令”时的环境状况迥异。

重新审核制度在《环评法》与《条例》规定上的不一致,还为环境执法制造了障碍。面对建设单

位原环评批复五年内已决定开工,而实际开工早已超过原环评批复五年的情况下,环境执法部门若不依据《环评法》而是依据《条例》的规定予以行政处理,其处理结果势必难以得到复议机关和法院的最终支持。但若依据《环评法》的规定不予处理,又面临“合法却不合理”的困境。

破解重新审核在法律适用方面的现实困境,最为有效的途径还是确保法律与行政法规的立法统一,保障相关制度符合立法目的和实践逻辑。因此,应在尊重制度沿革的基础上,根据我国生态环境发展的现实需要,重新审视《环评法》中重新审核立法主观原则的合理性,吸收并采纳《条例》规定的客观原则,建议将《环评法》第二十四条第二款修改为“建设项目环境影响评价文件自批准之日起超过五年,该项目开工建设的,建设单位应当在开工前及时向原审批部门报请重新审核其环境影响评价文件;原审批部门应当自收到建设项目环境影响评价文件之日起十日内,将审核意见书面通知建设单位。”从而完善我国环评重新审核制度的立法。

作者单位:北京德恒律师事务所

深圳构建生态环境保护法律制度框架

将法治思维植入发展基因

◆张晓波 黄蕾

自1992年7月1日全国人大常委会授予广东省深圳经济特区立法权以来,深圳先后出台20余部生态环境类法规和40余部地方标准、技术规范,初步形成了具有深圳特色的生态环境法规标准体系。

■背景

环境立法历经坎坷

二十世纪八十年代,深圳环境污染、破坏的历史欠账较少。在引进“三来一补”经济时,深圳明确提出“重污染项目原则上不引进,倡导发展科技含量高、无污染或污染小的项目”。

整个二十世纪八十年代,地方的环境立法进展缓慢。这一时期,各地主要是以执行国家的环境法律法规为主。

以1989年《环境保护法》颁布为标志,从中央到地方的环境立法进入快速发展期。但受制于地方立法的权限,以及立法认知上的偏差,地方环境立法的质量普遍不高,重复立法、宣示立法问题突出,缺少地方特色。

面对这一现状,深圳环保立法工作坚持立足深圳实际,确立了预防为主的原则,将“严格控制新污染破坏”作为工作的重点。

1992年,深圳获得经济特区立法权后,环境保护地方法规体系的构建进入快车道。

■做法

铁腕保护生态环境

设机构,组团队,出成果。1993年初,深圳市环保局增设政策法规处,负责全市环保政策法规调研、环境立法起草及环境执法工作。当年出台的《深圳经济特区环境噪声污染防治条例》是深圳取得地方立法权后制定的首批法规之一。

1994年9月,《深圳经济特区环境保护条例》出台,规定自然资源开发者必须缴纳生态补偿费、处罚措施体现预防优先原则……成为当时体系最完整、处罚最严厉的环保地方性法规。

《深圳经济特区饮用水源保护条例》《深圳市基本生态控制线管理规定》则成为对饮用水源地实行水源保护区划定和基本生态控制线保护。

一项项制度建立,一条条法规形成,一部部法律实施……

立法是基础,严格执法让

立法有了生命力。深圳在经济快速发展的同时,对环境违法“零容忍”,严格按照“有法必依、执法必严、违法必究”的要求开展行政执法活动。1997年,原深圳市环保局按照法定程序,关闭了已有40年历史的深圳市水泥厂。2000年后,深圳相继开展了“违法养殖清理行动”“保障群众健康环保专项行动”“雨季行动”“蓝天行动”“雷霆行动”“春雷行动”等专项治理行动。

经过多年努力,深圳逐渐构建了“行政、民事、刑事”三位一体的环境违法追责体系。在行政责任追究方面,2017年,深圳持续开展“利剑”系列生态环境专项执法行动,共查处各类环境违法案件8463宗,处罚金额达7.04亿元,执法力度位居全国地级以上城市前列;在民事责任追究方面,2018年,深圳市委发扬敢闯敢干的“特区精神”试行生态损害赔偿制度,制定各项制度“深圳版”,建立司法行政等部门“责任制”,2019年深圳市生态环境局与深圳某企业签订深圳市首份生态环境损害赔偿协议,涉案金额900余万元,并入选2020年全国生态环境损害赔偿磋商十大典型案例;在刑事责任追究方面,多家企业被移送公安,追究刑事责任,判刑,2016年—2019年统计数据显示,深圳法院共审结涉环境资源类刑事案件一审案件共142宗。

对违法行为重拳出击,对守法企业激励服务。2013年,深圳开展重污染企业信用等级评定。对污染企业按绿牌、蓝牌、黄牌和红牌评定环保信用等级,并采取相应激励约束措施。2016年,深圳在全国首推“道歉承诺”,推行行政处罚案件认错认罚从宽制度,“违法者主动道歉承诺从轻处罚制度”,给了违法企业自身一个改正的机会,敦促违法企业用沉甸甸的责任体现企业的担当,用实实在在的效果检验道歉的诚意,用环境质量的改善兑现自己的环保承诺。截至今年6月,深圳共有1205家企业因环保问题在深圳特区报等主流媒体上公开道歉并作出守法承诺,大大提高了行政处罚效率,也显现了环境法治宣传教育和社

会导向作用。

■启示

法律为绿色政策护航

今年深圳市人大正在审议

的《深圳经济特区绿色金融发展条例》率先创设绿色信贷、绿色投资以及投资后管理制度,压实金融机构的事前防范、事中审批和事后监管的责任。专章设立上市公司环境信息披露制度,压实上市公司环境信息披露主体责任。创设环境污染强制责任保险制度,压实保险公司环境风险防控服务责任。

从实施“绿色信贷”政策,到开展“举报违法排污者”活动,从推行“环境监督约谈制度”到实施污染治理设施运营企业“环保监督员制度”……深圳将法治思维植入发展基因。这些法律法规通过强化职权、促进创新、保障依法行政,充分发挥特区环保法规、规章对环保工作的规范、指引和保障功能,为深圳依法管理环境奠定了良好基础,有效改善和提升了特区环境质量。

生态环境部环境规划院院长、中国工程院院士王金南认为,深圳制定的特区法规、规章中三分之二是在国家相关法律法规尚未制定的情况下先行先试完成的。

确如王金南所说,深圳生态环境立法起步早、数量多、质量高、体系化和创新性强,生态环境执法的机制和手段建设,有许多“第一”和“首创”。率先开展环境保护行政执法责任制试点;首创“按日计罚”和吊销排污许可证后处理制度;首创违法者主动公开道歉承诺从轻处罚制度,增强公众监督威慑力;率先推动“查管分离”执法模式改革,探索深圳特色环境监管执法模式;率先开展环境损害鉴定评估试点,成立环境损害鉴定机构;创设了排污权交易、购物袋有偿使用、环境违法行为有奖举报等激励型制度,均被国家、省级立法中吸收采用。

深圳多措并举,推陈出新。截至2020年上半年,深圳市共制定环境领域的地方性法规有20余部,约占全部地方性法规的10%,涉及资源利用、市容市政、污染防治、自然环境保护等多个方面,以及40余部地方标准和技术规范,形成了具有深圳特色的、与国家法律和广东省地方法规相配套的生态环保法规标准体系。

深圳环境管理有了法治思维的护航,环境质量实现不断提升。目前,全市空气质量连续7年排名全国168个重点城市前十位。



福建省厦门市同安生态环境局近日联合厦门市公安局同安分局、同安区人民检察院开展“刑事司法对接 同堂研习”专题研学活动,就如何更好地“刑事司法对接”、不断提升打击环境违法犯罪工作效能以及办理案件中遇到的具体问题进行了讨论,并达成了共识。

图为专题研学活动现场。

沈胜学 张艺摄

中国环境报公益发布

请规范利用处置危险废物!

我国对危险废物污染防治实行“减量化、资源化、无害化”原则:

减少危险废物的产生量和危害性;

充分合理利用危险废物;

不能利用的危险废物应当进行无害化处置;

收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的全过程,均应当遵从无害化的要求,

采取措施防止或者减少危险废物对环境的污染,保障人体健康。

