

山东印发生态环境保护综合行政执法事项目录清单

尽职照单免责 失职依法问责

◆本报记者周雁凌 季英德 王文硕

“执法目录清单全面划定了生态环境部门行政执法的边界范围,为依法开展环境执法工作提供了依据。今后凡没有法律法规依据的执法事项将一律取消。”山东省日前印发《山东省生态环境保护综合行政执法事项目录清单(2020年版)》(以下简称《目录清单》),是生态环境部印发《生态环境保护综合行政执法事项目录清单(2020年版)》(以下简称《指导目录》)后,第一个出台《目录清单》的省份。

山东省生态环境厅党组成员、副厅长姚云辉表示,加强生态环境保护综合行政执法,实施执法事项目录清单管理制度,是深化生态环境保护综合行政执法改革的重要内容,是界定全省生态环境部门执法职责范围的重要依据,是全面落实生态环境保护执法责任制的关键。

《目录清单》印发后,关键还是要抓好落实。今后,全省生态环境部门要强化依法监管、精准监管,着力提升监管实效,引导企业诚信守法,坚决防止“一刀切”。

严禁 以属地管理为名转嫁执法责任

山东省在今年3月正式启动生态环境综合行政执法事项目录清单编制工作,在先后征求各有关部门意见并经省政府常务会议审议通过后,省政府办公厅印发了《关于生态环境保护综合行政执法有关事项的通知》(以下简称《通知》)。

《通知》要求,根据生态环境部印发的《指导目录》编制生态环境保护综合行政执法事项目录清单,由省生态环境厅负责印发并指导实施。按照“谁主管谁监管”原则,推动形成边界清晰、协同高效的执法职责体系,全面落实行政执法责任制,明确责任主体、问责依据、追责情形和免责事由,严禁以属地管理为名将执法责任转嫁给基层。

据了解,《目录清单》共确定生态环境部门依法实施的行政执法事项241个,其中,行政处罚事项216个,行政强制事项25个。通过编制执法目录清单,厘清了生态环境部门与自然资源、水利等部门之间存在职能划转事项的边界,有利于加强部门协调联动,推动建立边界清晰、协同高效的执法职责体系,推动打赢打好污染防治攻坚战。

山东省各级生态环境部门要严格按照《目录清单》,加快构建以信用监管执法为基础、以综合执法“双随机、一公开”为基本手段、以重点监管执法为补充的

新型监管执法模式。按照企业环境信用等级实施差异化执法,大力推进非现场执法,逐步压减现场检查频次。编制全省执法工作规程和操作手册,严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”,强化执法稽查,推动形成程序透明、行为规范、证据收集完备的执法体系。合理压减并规范行使自由裁量权,促进同标准处罚、无差别执法。

山东省生态环境厅执法局副局长张世国告诉记者:“《目录清单》对生态环境执法人员来讲,既是普法书,也是责任状。我们根据88部生态环境保护法律法规规章归纳列出生态环境部门可依法实施的241个生态环境执法事项,方便执法人员依法开展生态环境保护执法工作。同时,逐项对执法事项对应的事项名称、职权类型、实施依据、实施主体和责任主体进行明确,为在生态环境领域全面实行‘尽职照单免责、失职照单问责’的行政执法责任制提供依据。”

明确

事项责任主体和第一责任层级

记者注意到,山东省编制的《目录清单》以生态环境部印发的《指导目录》为基础,结合全省地方立法和部分法律法规立改废释情况,对生态环境部门依法依规实施的行政处罚和行政强制事项进行了细化、补充和完善,进一步明确了事项对应的责任主体和第一责任层级。

从行政执法事项确定情况来看,《指导目录》确定的行政执法事项共248个,其中行政处罚事项228个、行政强制事项20个。《目录清单》则对涉及第一责任层级为“国务院主管部门”和“太湖流域设区的市”等内容的58个事项予以删减,对涉及山东省地方性法规和规章等内容的51个事项予以补增。编制后,《目录清单》共确定行政执法事项241个,其中行政处罚事项216个,行政强制事项25个。

在法律法规梳理方面,《指导目录》的实施依据涉及各类法律法规规章共计70部,其中法律15部、行政法规22部、部门规章33部。《目录清单》共涉及各类法律法规规章88部,其中法律14部、行政法规16部、部门规章37部、地方性法规和规章21部。此外,《目录清单》从两个层

“不正常运行污染防治设施”是否一定违法?

◆孙贵东

近日,某县生态环境部门对一起涉嫌“通过逃避监管的方式排放大气污染物”环境违法行为进行了调查、审查、集体讨论。在研究讨论过程中产生了以下三种的意见。

意见一:

涉事企业在正常生产期间违反操作规程,导致污染治理设备不能正常运行并发挥作用,符合《环保法》《大气污染防治法》及《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》通过逃避监管的方式排放污染物的情形,建议依法对其进行处罚。

意见二:

事发时虽未及时发现监测,无法获取污染排放情况,但一般情况如不正常运行污染防治设施,肯定会存在污染物排放行为(大多情况下都会存在超标排放污染违法行为)。因此存在不正常运行污染防治设施的行为必然导致污染物排放,认定“排放污染”无需监测报告等证据来证明。

意见三:

该行为虽实施了“逃避监管”的违法行为,但仅构成“通过逃避监管的方式排放大气污染物”环境违法行为的要素之一,而另一要素是排放污染物。该案是上级交办案件,执法人员未能及时取证,未能对“污染物排放情况”取证,没有认定“排放污染物”证据。因此建议补充调查或者不予处罚。

调查认定“通过逃避监管的方式排放污染物”,要把握好形式违法与实质违法的关系

该案涉及的行为虽然在形式上构成了“逃避监管”,但仅构成“通过逃避监管的方式排放污染物”环境违法行为的要素之一。而要构成实质违法还必须对是否排放污染的有关情况及违法事实进行调查认定,这是构成该违法行为的必不可少的要素之一。

也就是说,逃避监管的方式和排放污染物是构成“通过逃避监管的方式排放污染物”违法行为的两个必不可少的要素,二者缺一不可。

如果在调查认定处理涉嫌“通过逃避监管的方式排放污染物”案件中,将“逃避监管”与“通过逃避监管的方式排放污染物”等容易给执法造成事实不清、证据不足的不利。

譬如,某地环保部门调查的一起涉嫌通过雨水管网逃避监管的方式排放大气污染物,最终通过全面的调查取证,雨水管网排放是由于管道破裂溢流进的自来水。

再如,某县调查处理的涉嫌“不正常运行污染防治设施逃避监管的方式排放大气污染物”,最终经调查虽然企业在部分不涉及污染排放设备未停止运行的情况下未开启污染防治设施,但是在涉及污染物排放的工艺设备停止运行没有污染物排放的情况下停止污染设备运行的,在该情况下虽然是“不正常运行污染防治设施”,但不存在污染物排放。

同样,在山东省某区人民法院审理的一起“私设暗管通过逃避监管的方式排放水污染物”非诉执行案中,审理法院认为涉事企业排放的是生猪屠宰完成后冲洗车间的废水,废水不等同于水污染物,环境执法部门在没有其它证据佐证的情况下直接认定排放的废水属于水污染物,属于认定事实不清,终裁定不予执行该处罚。

上述三种情形就不能认定为“通过逃避监管的方式排放污染物”。

要处理好“通过逃避监管的方式排放污染物”与“超标排放污染物”之间的关系

如果在调查处理“通过逃避监管的方式排放污染物”违法行为时,经监测发现当事人排放的污染物超标,那么该如何处理呢?据笔者了解,对此主要有以下三种处理方式:

一是“结果罚”:按照“超标排放水污染”定性处理。采取这样的处理决定理由主要是经调查不正常运行污染防治设施是导致超标的直接原因,认为不正常运行污染防治设施原因是过程,而超标排放污染物是其造成最终结果或者造成呈环境影响后果,通过处罚“结果”可以倒逼其改进“不正常运行污染防治设施”。

二是“过程罚”:按照“通过逃避监管的方式排放污染物”进行定性处理。理由是根据法律规定,“通过逃避监管的方式排放污染物”除了对当事人作出罚款的处罚决定外还要将违法行为移送公安机关实施行政拘留,这种处理措施相对于“超标排放污染物”的仅仅是罚款的处理措施要重,参照从重罪处断和择一重罪处罚原则,应当选择较重的处罚措施。

三是“双罚”:即对“通过逃避监管的方式排放污染”“超标排放污染”分别单独进行处罚。

准确理解把握《环保法》《大气污染防治法》《水污染防治法》立法目的

以上三部法律之所以将“通过逃避监管的方式排放污染”与“超标排放污染物”分别设定为两种不同的违法行为,有其立法的目的与意义。设定“通过逃避监管的方式排放污染”处理的有关规定,目的是对排污单位的污染的处理、排放方式、过程、途径等进行规范,是预防性措施手段,避

免排污单位为了达到所谓的“达标排放”等目的通过非法的方式手段途径非法处理排放污染物。

设定“超标排放”有关规定的目的,则是警示教育督促当事人严格执行有关污染物排放标准要求,落实达标排放要求,至于什么原因导致的超标,以什么方式途径超标排污不是该项规定调整规范的重点,意即只看结果不问过程和手段。

虽然两种违法行为在个别时候具有一定的关联性比如存在因果关系等。但二者却是两个独立的违法行为,不能没有任何法律、事实依据简单地将其二者认定为法律上的所谓“一事”,因为履行以法定的方式排放污染物、按照排放标准排放污染物是法律明确的排污单位两项都必须履行的法定义务,不履行两项法定义务让其承担一项法律责任,虽然没有违背“一事二罚”原则,却是“两事一罚”。

此外二者设定目的、意义和调整规范的重点不同,如果将类似的违法行为定性为“通过逃避监管的方式超标排放污染”,即将两个违法行为合二为一,选择两个违法行为中的一个违法行为进行处理,不仅属于不履行法定职责,违背立法的目的与意义构成“违法”。同时在法律适用上,违法行为的量罚不好把握处理,往往会使得处罚畸轻会变相地降低了对违法行为的处罚力度,是无形地对违法行为的包庇与纵容,达不到预期的执法目的与效果。

综上,笔者认同第三种意见。
作者单位:临沂市生态环境局莒南县分局



一家之言



北京开展流域检查 发现涉水问题25起

为推进地表水环境质量持续改善,北京市、区两级生态环境部门近日联合公安、水务和渔政等部门及属地政府开展为期一周的流域专项执法检查行动,取缔3家“散乱污”企业,拟立案处罚3起,发现各类环境问题30起,其中涉水环境问题25起。

图为8月11日下午,执法人员检查通州区大柳树村菜疑似危废暂存点。

本报通讯员张雷晴供图

海南对涉ODS企业开展执法检查

下一步将进一步完善涉ODS企业监管清单

本报见习记者周海燕海口报道 为落实《关于印发〈2020年消耗臭氧层物质执法检查工作方案〉的函》要求,严厉打击涉ODS违法行为,持续保持执法高压态势,不断巩固履约成效,海南近期对全省范围涉ODS重点企业开展执法检查。

臭氧层是指距地面15~50千米的大气平流层中臭氧浓度相对较高的部分,被誉为“地球生物生存繁衍的保护伞”。但随着制冷剂、发泡剂、喷射剂等化学物质被大量使用,这些制品中含有的大量消耗臭氧层物质(ODS)对臭氧

层构成严重威胁。据介绍,重点行业企业主要指涉及四氯化碳(CTC)、三氯一氟甲烷(CFC-11)、二氯二氟甲烷(CFC-12)、一氯二氟甲烷(HCFC-22)等ODS的企业。

检查内容包括:检查企业非法生产、销售、使用三氯一氟甲烷、四氯化碳等国家禁止行为;检查消耗臭氧层物质企业相关生产经营活动原始资料是否完整保留3年以上;对组合聚醚生产、销售及聚氨酯泡沫生产企业开展取样检测;检查企业是否落实相关要求,在冰

产过程中违规使用一氯二氟乙烷;检查组合聚醚生产企业是否按照有关要求申领使用配额许可或进行备案,尤其是组合聚醚销售、聚氨酯泡沫生产企业;检查其他涉消耗臭氧层物质企业非法生产、销售、使用、建设等行为。

据介绍,海南省将坚决打击违法生产使用销售ODS行为,加强监督检查,加大日常执法力度,对涉ODS违法行为,发现一起、查处一起,绝不姑息。同时,根据本次检查结果,将进一步完善涉ODS企业监管清单。

本报见习记者韩东良 通讯员王从帅连云港报道 江苏省连云港市警方日前破获了一起非法出售、收购珍贵、濒危野生动物制品的案件,先后抓获犯罪嫌疑人40名,涉案金额达65万元。

2019年3月,连云港市云台山风景区公安分局花果山景区派出所民警在日常巡查时,发现有家店铺存在使用海龟标本祈福牟利的行为,随后民警委托南京森林公安部门进行标本物种鉴定,发现标本是绿海龟,属于国家二级保护动物。

民警随即立案调查,原来是这家店铺老板焦某花了数千元从山东人王某手中网购而来。

办案民警以王某为案件主要突破口,开始了长达数月的异地侦查。

同年12月,办案民警在山东临朐将犯罪嫌疑人王某抓获。通过审查,办案民警发现其从2017年开始,就开始通过网络平台出售海龟标本。截至被抓,他一共向24省80多人出售海龟标本200余只。

民警在审查中了解到,王某非法出售的这些海龟,主要包括绿海龟和玳瑁两个品种,均为国家二级保护动物,其中玳瑁被列入《世界自然保护联盟》濒危物种红色名录,严禁出售、购买、利用、携带、寄递。这些海龟主要来自海南一带,当地渔民在海上猎杀后,交由专人将内脏掏空,烘干后制成标本售卖,价格根据品种和体积从数千元到数万元不等。

“由于龟壳制作的工艺品美轮美奂,民间一直存在将海龟标本悬挂在室内可以辟邪招财的说法。因此,尽管海龟工艺品价格不菲,却还是有销路。导致一部分人为非法获利,铤而走险,捕捞、收购海龟并加工后大肆贩卖。”警方介绍说。

截至今年6月,警方根据王某交代的线索,先后抓获犯罪嫌疑人40名,查获海龟标本56件,涉案金额达65万元,其中最大的一件长度超过了1.1米。

根据我国《刑法》第341条规定:非法猎捕、杀害国家重点保护的珍贵、濒危野生动物的,或者非法收购、运输、出售国家重点保护的珍贵、濒危野生动物及其制品的,处5年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;情节严重的,处5年以上10年以下有期徒刑,并处罚金;情节特别严重的,处10年以上有期徒刑,并处罚金或者没收财产。目前,案件还在进一步调查中。

连云港侦破一起涉野生动物制品案 查获海龟标本五十多件,抓获犯罪嫌疑人四十名