针对流域风险防范体系、水产养殖污染责任、船舶污染责任等内容广泛征求各界意见

四川嘉陵江流域立法呼之欲出

嘉陵江广元市苍溪段。 苍溪县生态环境局供图

立法进行时

◆本报记者王小玲 通讯员郑阳

“对‘船舶经营者’的惩罚,在实际执法过程中,会因为经营者复杂等情况,存在执法难的问题,建议‘船舶所有人’也应该纳入惩罚对象。”

“第二十六条的二、三款规定,上位法已经有要求,建议可以删除。”

5月17日,四川省人大城乡建设环境资源保护委员会举行《四川省嘉陵江流域生态环境保护条例(草案征求意见稿)》(以下简称《草案》)立法听证会,重点针对嘉陵江流域风险防范体系、水产养殖污染责任、船舶污染责任等条款的内容进行听证,广泛征求社会各界意见。

9位听证陈述人“献智” 让法律的“牙齿”咬住环保的关键

嘉陵江是长江流域面积最大的支流,也是沿岸城市重要的饮用水源。嘉陵江四川段干流总长度641公里,流域面积3.58万平方公里。随着城市人口的增多和城市化进程的加快,嘉陵江流域生态环境安全存在着较大隐患、面临着多重挑战,这些问题威胁着嘉陵江流域的生态环境安全。

如何让法律的“牙齿”,准确“咬”住嘉陵江生态环境保护的关键?

听证会上,来自政府、法律、市民代表等各个领域的9位听证陈述人,针对《草案》第二十六条“风险防范体系”、第九十八条“未设置下泄生态流量在线监测装置”、第一百条“水产养殖污染责任”和第一百零一条“船舶污染责任”等条款是否合理、可行和适当,各抒己见。

在风险防范体系方面,针对《草案》中提到的“加强对流域运输车辆、港口、矿山、化工厂、尾矿库等发生的突发生态环境事件的应急管理”,四川省应急管理厅三级调研员陈阳建议,应增加对输油管道可能引起生态环境事件防范的条款。同时,建议将文中“加强应急管理”修改为“加强应急防范和处置能力”。

在基层工作已经29年,广安市岳池生态环境局总工程师王启程对嘉陵江流域的生态环境保护立法密切关注。听证会上,他连续提出了20多条修改完善建议,细致入微。如第十九条,对生态系统影响评估的相关规定,他建议对“第三方评估”单位的规定,要避免“既当裁判,又当运动员”;第六十八条对危废污染防治的提法,他建议修改为“危化污染防治”。

南充市生态环境局副局长高先辉建议,将《草案》中提到的水产养殖污染责任执法主体“县级以上地方人民政府生态环境主管部门”改为“渔业行政主管部门”,这样可以有效避免多头执法,提升行政监管效率。

船舶污染责任方面也同样受到广泛关注。来自生态环境、交通运输管理等部门的听证陈述人给出了自己的建议。“出现船舶污染时,只对船舶经营者进行处罚的话,可能会因为责任认定困难影响执法。”广元市生态环境局助理工程师梁刚建议,将船舶所有人纳入处罚对象。

四川省交通运输厅航务管理局政策法规处处长陈艳梅注意到,在船舶污染责任中出现了海损事故的提法。“海损这一提法不合适,建议可改为发生船舶污染水域的事故。”

广安市武胜县生态环境局总工程师舒建华针对两处内容,提出了涉及职能部门的修改意见。一处是第六十五条,关于禁止养殖区域的划定,他建议由更“专业”的农业部门划定。另外一处是第七十条,关于尾矿库责任的部分,他认为应该把自然资源部门的责任明确在其中。

图为四川省人大城乡建设环境资源保护委员会举行《四川省嘉陵江流域生态环境保护条例(草案征求意见稿)》立法听证会。 本报记者王小玲摄

嘉陵江流域立法 四川迈出了“三大步”

“嘉陵江流域生态环境立法保护,四川已经迈出了‘三大步’”。四川省人大城环资委副主任委员冯军说,“第一步”由南充市最先迈出。

2018年8月21日,四川省十三届人大常委会第十二次主任会议讨论报请批准的设区的市地方性法规时,建议以《南充市嘉陵江流域生态环境保护条例》为“样本”,将嘉陵江流域生态环境保护纳入省人大常委会立法。

“开展嘉陵江流域立法,是以法治思维和法治方式将习近平总书记的重要指示和党中央决策部署转为具体行动。”冯军说,嘉陵江流域生态环境保护被纳入省级立法,将更有利于形成保护合力、提高保护层级、增强保护力度。

在此基础上,“第二步”政府立法随即启动,保护范围由南充扩大到四川省行政区域内嘉陵江干流、支流和湖泊形成的集水区域所涉及的德阳市、绵阳市、广元市、遂宁市、南充市、广安市、达州市、巴中市、资阳市、阿坝州的相关县级行政区域。

同时,经过多次讨论修改,《草案》具体内容共9章105条,包括规划与管理、资源保护、污染防治、绿色发展、区域合作、法律责任等。明确规定嘉陵江流域生态环境保护,应当坚持保护优先、预防为主,防治结合、系统治理,公众参与、损害担责的原则。

如今,立法保护正处在“第三步”——人大自主立法。其中,广泛征求社会各界意见是关键的一步。前期,《草案》已经在网上发布,并选取了重要条款作为听证主要内容。

冯军说,“这些内容都是广大群众普遍关注的焦点、热点问题,也是相关部门比较关注的问题,同时也是立法上的难点问题,需要进一步听取意见。”

据了解,经四川省人大城环资委审议通过形成的条例草案,已经列入省十三届人大常委会第二十七次会议审议。

区域协同合作 共建流域“朋友圈”

一江嘉陵水,不仅串联起四川多市,也串联了川陕甘渝多省。

《草案》则串联起了嘉陵江流域的“上游担当”。针对跨界协调碎片化问题,《草案》从生态整体性和流域系统性出发,按照山水林田湖草沙是一个生命共同体的理念,从第八十三条至第九十五条分别对河湖长、通航、执法、应急、司法、信息等协同内容进行了细化和完善。

值得的关注的是,随着四川省委关于加快推动成渝地区双城经济圈建设的决定要求,要开展川渝生态共建,推进环境共保,深化跨流域跨区域生态环境保护合作,开展川渝两地生态环境保护协同立法。

2020年9月,为促进嘉陵江流域生态环境保护协同立法,川渝两地联合考察了广安市武胜县清平镇国考断面,调研了南充市上中坝生态湿地公园和嘉陵区河西沙石堆码场,认真梳理出嘉陵江流域生态保护需要协同解决的问题,探索从协同立法、协同监督、协同代表活动等多个方面,为成渝地区双城经济圈建设助力。

同时,川陕甘渝等省市共同推进嘉陵江流域生态环境的一体化保护也已经开启。

今年4月20日,川陕甘渝四省市的宝鸡、汉中、陇南、广元、南充、绵阳、遂宁、巴中、达州、广安、重庆一中院共11家中级人民法院签署《嘉陵江流域环境资源保护司法协作框架协议》,并召开嘉陵江流域司法协作第一次联席会与环境资源保护司法协作暨典型案例新闻发布会。

“《草案》从南充市扩展到全省,再由川渝区域上升为区域协同立法。”冯军表示,《草案》旨在加强嘉陵江流域生态环境保护,防治水污染,保障生态安全,主动服务和融入长江经济带发展战略,实现人与自然和谐共生,促进绿色发展。

云南省人大监督生态文明排头兵建设

连续5年审议年度环境状况报告,加强立法监督工作

◆本报记者蒋朝晖

记者近日从云南省庆祝中国共产党成立100周年系列新闻发布会民主法治建设人大工作专题发布会上获悉,近几年来,云南省人大常委会紧扣争当全国生态文明建设排头兵,聚焦打好污染防治攻坚战,全面加强生态环保立法监督工作,为促进云南高质量、跨越式发展作出了新的贡献。

生态环境保护法规占省级立法近三成

据云南省人大常委会副秘书长、新闻发言人单文介绍,党的十八大以来,云南省人大常委会高度重视生态环境保护地方立法工作。截至2021年3月,现行有效的省级地方性法规中生态文明建设和生态环境保护占28%。

2020年5月云南省十三届人大三次会议审议通过、同年7月1日起施行的《云南省创建生态文明建设排头兵促进条例》,是云南省生态文明建设领域首部全面、综合、系统的地方性法规,对云南省努力成为全国生态文明排头兵发挥重要的引领和促进作用。

2018年,在全国率先出台《云南省生物多样性保护条例》,全面完成九大高原湖泊保护条例修订,坚持以最严密制度、最严格法治保护生态,助推建设中国最美丽省份。

今年,省人大常委会将审议《云南省土壤污染防治条例(草案)》、《云南省昭通渔洞水库保护条例(修订草案)》两部法规。

首创“听取报告+评议+测评”监督方式

发布会上,云南省人大环境与资源保护委员会副主任委员赵明刚对省人大常委会全面加强生态环保立法监督工作特色和亮点作了介绍。

在监督工作方面,云南省人大常委会把听取审议专项工作报告、执法检查、专题询问等监督方式有机结合起来,创新机制,切实推动改进工作。首创“听取报告+评议+测评”的“三合一”监督方式。省人大常委会严格落实新修订的环境保护法,在听取和审议省政府年度环境状况报告制度方面一直走在全国前列。

2016年,云南省成为全国首批人大审议政府环境状况专项报告的省份,并连续5年听取和审议省政府年度环境状况报告。

2017年~2018年,省人大常委会积极发挥主导作用,不断探索创新,连续推行“三合一”监督方式,其中亮点是测评政府环境报告采取量化打分,并现场打分,无记名投票,现场唱票和公布测评结果。

组织生物多样性条例执法检查

多年来,云南省人大常委会高度重视九大高原湖泊保护和治理工作。自2018年起连续3年督察九大高原湖泊河(湖)长制工作落实和保护治理情况,推动落实保护条例,加强保护治理工作。

2020年,省人大常委会专门听取和审议省政府九大高原湖泊保护治理工作情况的报告并开展专题询问。在专题询问会议上,省人大常委会组成人员提出问题和意见,省政府分管副省长和相关部门负责人现场应询。

专题询问让监督更有深度、更有力度。今年,云南省人大常委会将运用法治手段,首次听取和审议省政府关于生态文明建设情况报告并开展专题询问,听取和审议省政府2020年度环境状况和环境保护目标完成情况报告,对《固体废物污染环境防治法》执行情况进行检查等。为推动高水平承办好联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会,省人大常委会今年4月对全省贯彻落实《云南省生物多样性保护条例》情况组织了执法检查,运用法治方式进一步推进全省生物多样性保护工作。

个人筛分砂石,可否处罚产废企业?

◆张武丁

群众举报孙某利用矿山开采企业废石,进行筛分造成扬尘污染。

经调查,孙某私自搬运某矿山开采企业采矿废石,筛分后卖给建筑企业牟利。而矿山企业疏于管理,约有两万多吨废石被运走,也没有与孙某签订委托合同。

生态环境部门认为,孙某从事生产,没有防护措施造成扬尘污染应当处罚;孙某加工的原料来源于某矿山开采企业,企业没有尽到固体废物管理义务,也当予以处罚。

对孙某该如何处罚?

孙某作为个人,根据市场需要,投资兴建砂石筛分厂,未进行工商登记,也未开展环境影响评价,直接生产和排污。其行为违反了《大气污染防治法》第七十二条的规定,应进行处罚。

如果孙某要继续从事生产,就要依法办理环评、排污许可等手续,严格依法开展经营。否则,就要依据该法第一百二十三条的规定:“未依法取得排污许可证排放大气污染物的”、“建筑施工或者贮存易产生扬尘的物料未采取有效措施防治扬尘污染的”,“受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正的,依法作出处罚决定的行政机关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”。

矿产开采企业所产废石是固废吗?

根据《固体废物鉴别标准通则》“6.1以下物质不作为固体废物管理。即任何不需要修复和加工即可用于其原始用途的物质,或者在产生点经过修复和加工后满足国家、地方制定或行业通行的产品质量标准并且用于其原始用途的物质”,可以认定案件中矿产开采企业所产废石,要么属于不需要修复和加工即可用于其原始用途,要么属于在产生点经过修复和加工后满足行业通行的产品质量标准并且用于其原始用途的物质——砂石。

或者按照“6.2按照以下方式进行处置后的物质,不作为固体废物管理”,即金属矿、非金属矿和煤炭采选过程中直接留在或返回到采空区的符合GB18599中第I类一般工业固体废物要求的采矿废石、尾矿和煤矸石。但是带入除采矿废石、尾矿和煤矸石以外的其他污染物质的除外,案中企业所产废石属于直接留在或返回到采空区的符合GB18599中第I类一般工业固体废物要求的采矿废石、尾矿和煤矸石。

因而,矿产开采企业所产的废石还算不上固体废物。

企业应承担相应的管理义务及连带责任

《环境保护法》第四十二条规定,“排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者,应当采取措施……排放污染物的企业事业单位,应当建立环境保护责任制度……”。也就是说,相关企业有建立环境保护责任制度、采取措施防治污染的义务。《固体废物污染环境防治法》(以下简称《固废法》)第十九条也规定:“收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的单位和其他生产经营者,应当加强对相关设施、设备和场所的管理和维护,保证其正常运行和使用”。作为产生污染物的矿山开采企业,应当履行好防治所产生污染物的义务,如管理好固体废物。

不论企业是否自己处理所产生的固体废物,《固废法》赋予了两种义务,一是第三十六条规定,产生工业固体废物的单位应当建立健全产生、收集、贮存、运输、利用、处置全过程的污染环境防治责任制度,建立工业固体废物管理台账,如实记录产生工业固体废物的种类、数量、流向、贮存、利用、处置等信息,实现工业固体废物可追溯、可查询。二是第三十七条规定,对不处置所产生的固体废物情形,委托他人运输、利用、处置工业固体废物的,应当对受托方的主体资格和技术能力进行核实,依法签订书面合同,在合同中约定污染防治要求。产生工业固体废物的单位违反委托规定的,除予以处罚外,还应当与造成环境污染和生态破坏的受托方承担连带责任。

尽管矿产开采企业所产生的废石不属于固废,但企业也应承担相应的管理义务和连带责任。

从本案提供的材料看,矿产开采企业虽未与孙某签订委托合同,但实际上已默许运走约两万余吨废石,形成事实上的委托关系。生态环境局认为应当认定为承担委托责任。

对矿产开采企业如何管理?

在类似情况下,排污许可制度应当大显身手:通过环境影响评价和验收后,要将监管重点转移到排污许可上来。否则,《固废法》第一百零四条规定,“未依法取得排污许可证产生工业固体废物的,由生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治,处十万元以上一百万元以下的罚款;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业或者关闭”。

取得排污许可证是第一步,只是开始和开端,还要依证排污、自证守法。否则,“未取得排污许可证排放污染物”,依据第三十三条“责令改正或者限制生产、停产整治,处20万元以上100万元以下的罚款”;“未按照排污许可证规定控制大气污染物无组织排放”,依据第三十五条“责令改正,处5万元以上20万元以下的罚款;情节严重的,处20万元以上100万元以下的罚款,责令限制生产、停产整治”。

对屡罚屡犯、屡教不改的,除了按日连续处罚措施外,还有按次处罚:“(一)未建立环境管理台账记录制度,或者未按照排污许可证规定记录;(二)未如实记录主要生产设施及污染防治设施运行情况或者污染物排放浓度、排放量;(三)未按照排污许可证规定提交排污许可证执行报告;(四)未如实报告污染物排放行为或者污染物排放浓度、排放量”,可依据第三十七条“责令改正,处每次5千元以上2万元以下的罚款”。

作者单位:河南省三门峡市生态环境局

提高奖励金额 引入精神奖励

烟台鼓励公众举报环境污染

本报记者董若义 通讯员谢楠烟台报道 举报人一年内最高可获得50万元奖励。山东省烟台市生态环境局近日对原《烟台市生态环境违法行为举报奖励暂行规定》(以下简称《暂行规定》)进行了修订。

修订后的《暂行规定》进一步拓展了有奖举报途径,举报人可通过向生态环境违法行为发生地生态环境部门寄送书面举报材料或者个人送达,或通过“12369”网络举报平台、“12369环保举报”微信公众号、烟台市生态环境违法行为有奖举报热线等进行举报;在对举报人实施物质奖励的同时,可以根据案件核查情况,征得举报人同意后,对举报人实施表扬等精神奖励。

苏州立法高标准建设太湖生态岛

建设低碳、美丽、富裕、文明、和谐的示范岛

本报记者李莉 见习记者韩东良苏州报道 江苏省苏州市十六届人大常委会第三十三次会议日前审议通过了《苏州市太湖生态岛条例》(以下简称《条例》),提出将太湖生态岛建设成为低碳、美丽、富裕、文明、和谐的生态示范岛。据悉,这是苏州首次以立法形式保护太湖岛屿的生态,在江苏省内也是首例。

《条例》规定了适用范围为金庭镇区域范围内的西山岛等27个太湖岛屿和水域,同时规定了太湖生态岛坚持的原则。

西山岛是全国淡水湖泊中面积最大的岛,是太湖健康生态系统维护的关键节点和生态屏障,也是长三角核心区重要生态服务功能的支撑地。2019年年底,西山岛所在的苏州市吴中区金庭镇被列入苏州生态涵养发展实验区。2020年年底,苏州提出理清思路,准确定位,打响“太湖生态岛”品牌。今年3月1日,江苏省“十四五”规划纲要正式对外公布,“支持苏州建设太湖生态岛”被纳入规划。

围绕高标准建设太湖生态岛的需要,苏州市人大常委会将《苏州市太湖生态岛条例》作为2021年立法计划中的第一个正式制定项目,也是苏州市人大常委会决定自主牵头起草的立法项目。

《条例》重点突出了太湖生态岛的资源保护、污染防治和生态修复,以及文化遗产和村落的保护和利用。要求进行动态监测,掌握太湖生态岛内的自然资源、生态环境和水环境变化情况。同时,对非物质文化遗产进行保护和传承,并对古建筑管理保护责任人的权力责任作了探索性规定。

据苏州市人大常委会法制工作委员会主任陈巧生介绍,苏州希望通过“小切口”立法,提高立法针对性、适用性、可操作性,进一步明确太湖生态岛的地位,总结固化实践经验,在打造太湖生态保护示范样本中更好地发挥立法的规范、保障、引领作用,促进太湖生态岛生态保护和绿色发展。