

新修订的《乌鲁木齐市大气污染防治条例》7月1日施行

明确政府部门职责突出重污染天气应对

◆本报见习记者杨涛利 通讯员渠娟

“拒不执行停止施工工地上石方作业或者建筑物拆除施工等重污染天气应急措施的,由市、区(县)建设部门处一万元以上十万元以下罚款。”颁布实施16年来,新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市人大常委会第二次全面修订了《乌鲁木齐市大气污染防治条例》(以下简称《条例》),对重污染天气应对作了明确规定。

近日,新疆维吾尔自治区第十三届人大常委会第二十五次会议批准通过了《条例》。此次修订的《条例》共7章49条,从总则、监督管理、高污染燃料及扬尘污染防治、油烟废气及恶臭污染防治、重污染天气应对以及法律责任等方面作了新的明确规定。

为什么要二次修订?

——大气污染防治工作进入新阶段,持续改善大气环境质量难度越来越大

“《条例》自2005年3月1日起施行,2014年3月进行第一次全面修订。今年是第二次全面修订。”乌鲁木齐市生态环境局党组书记、局长葛广峰说,《条例》颁布实施16年来,为推动乌鲁木齐市大气环境质量改善提供了重要法制保障,发挥了积极作用。

近些年,乌鲁木齐市实施了一系列大气污染防治措施,大气环境质量改善明显。尤其是2020年,乌鲁木齐市全力推进控煤、控污、控尘、控车、区域联防联控系列措施,通过调整优化产业结构,强力推进减煤工程、综合整治城市面源污染、优化调整运输结构,强化区域联防联控等,着力削减污染存量、严格控制污染增量、持续降低污染总量,生态环境质量显著改善。

葛广峰说:“去年,我们协同相关部门开展了重污染天气应急、春季扬尘专项治理、挥发性有机物执法检查及机动车尾气联合路检等专项行动,督促整改了一批涉气环境问题。”

监测数据显示,2020年,乌鲁木齐市环境空气质量(未扣除沙尘天气影响)达标率76.2%,同比提高0.3%。2020年全市环境空气质量优良天数较“十二五”末增加41天,PM_{2.5}、PM₁₀浓度分别下降28.8%和37.6%,二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳浓度分别下降40%、30.8%、28.6%。

在国家层面,2015年-2016年,被称为“史上最严”的《环境保护法》和新修订的《大气污染防治法》相继正式施行;在新疆层面,《新疆维吾尔自治区大气污染防治条例》也于2019年1月正式施行。这些上位法对大气污染防治工作有了新要求,也提出了更加严格的规定。

如何强化监督管理?

——在城市主导风向的上风方,禁止新建、扩建影响大气环境质量的建设项目建设

加强监督管理,形成完整的大气污染防治制度体系,是此次《条例》修订的一大特点。

记者注意到,新《条例》用一个章节13个条款分别从编制防治规划、制定实施工作计划、总量控制、环境影响评价、排污许可、污染物处理设施运行管理、企业环境信息公开、重点排污单位管理、污染物排放口规范化设置、大气环境监测网络体系建设、监督检查、行政强制措施、网格化管理等方面,规定了大气污染防治的一系列重要管理制度。

鉴于乌鲁木齐市处于山谷地形三面环山的特殊地理环境中,《条例》在项目准入方面有了更明确的规定。《条例》规定:“在城市主导风向的上风方,严格控制大气污染物排放,禁止新建、扩建影响大气环境质量的建设项目建设。”

对大气污染物实行排污许可管理制度。《条例》要求,实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者,应当按照国家、自治区和本市有关规定申请核发排污许可证,并按照排污许可证载明的一系列重要管理制度。

在总量控制方面,《条例》规定,超过排放标准排放油烟的,在禁止区域内露天烧烤食品的,露天焚烧农作物秸秆、落叶、杂草产生烟尘污染物的,以及拒不执行停止施工工地上石方作业或者建筑物拆除施工等重污染天气应急措施,具体明确了处罚实施主体及法律责任。

记者注意到,旧《条例》中提到“大气污染防治工作实行统筹规划、预防为主、源头控制、属地管理的方针,坚持谁污染、谁治理的原则”。新修订的《条例》中则明确为:“大气污染防治应当以改善大气环境质量为目标,坚持新发展理念,坚持全民参与、源头治理、规划先行、标本兼治、协同控

制、损害担责的原则。”

不仅如此,《条例》的立法目的和适用范围有了新表述。适用范围由旧《条例》“本市行政区域内大气污染防治工作适用本条例”,变为了“本条例适用于本市行政区域内大气污染防治及其监督管理活动”。

在适用范围中新增“监督管理活动”,着重强调“大气污染防治应当以改善大气环境质量为目标,坚持新发展理念”。这些变化,不仅体现了对大气污染防治进行监督管理的重要性,而且也强化了大气污染防治的目标导向。

新的“变化”,还体现在对各级政府及其职能部门的职责进一步作了明确。

新《条例》规定:“市、区(县)人民政府应当加强对大气污染防治工作的领导,对本行政区域内的大气环境质量负责制、损害担责的原则。”

此外,与旧《条例》相比,新《条例》对发展改革、工业和信息化、建设等13个职能部门的监督管理职责的表述更清晰、更到位。对此,乌鲁木齐市人大常委会法制工委有关人员表示,将以前涉及的多部门“在各自职责范围内,协同做好大气污染防治工作”这一笼统的提法,变为用“单一款项”逐一表述其相应职责,旨在解决目前乌鲁木齐市大气污染防治工作中存在的权责交叉、职责不清、监管乏力等问题。

同时,还对违反《条例》规定,超过排放标准排放油烟的,在禁止区域内露天烧烤食品的,露天焚烧农作物秸秆、落叶、杂草产生烟尘污染物的,以及拒不执行停止施工工地上石方作业或者建筑物拆除施工等重污染天气应急措施,具体明确了处罚实施主体及法律责任。

记者注意到,旧《条例》中提到“大气污染防治工作实行统筹规划、预防为主、源头控制、属地管理的方针,坚持谁污染、谁治理的原则”。新修订的《条例》中则明确为:“大气污染防治应当以改善大气环境质量为目标,坚持新发展理念,坚持全民参与、源头治理、规划先行、标本兼治、协同控

制、损害担责的原则。”

不仅如此,《条例》的立法目的和适用范围有了新表述。适用范围由旧《条例》“本市行政区域内大气污染防治工作适用本条例”,变为了“本条例适用于本市行政区域内大气污染防治及其监督管理活动”。

在适用范围中新增“监督管理活动”,着重强调“大气污染防治应当以改善大气环境质量为目标,坚持新发展理念”。这些变化,不仅体现了对大气污染防治进行监督管理的重要性,而且也强化了大气污染防治的目标导向。

新的“变化”,还体现在对各级政府及其职能部门的职责进一步作了明确。

新《条例》规定:“市、区(县)人民政府应当加强对大气污染防治工作的领导,对本行政区域内的大气环境质量负责制、损害担责的原则。”

此外,与旧《条例》相比,新《条例》对发展改革、工业和信息化、建设等13个职能部门的监督管理职责的表述更清晰、更到位。对此,乌鲁木齐市人大常委会法制工委有关人员表示,将以前涉及的多部门“在各自职责范围内,协同做好大气污染防治工作”这一笼统的提法,变为用“单一款项”逐一表述其相应职责,旨在解决目前乌鲁木齐市大气污染防治工作中存在的权责交叉、职责不清、监管乏力等问题。

同时,还对违反《条例》规定,超过排放标准排放油烟的,在禁止区域内露天烧烤食品的,露天焚烧农作物秸秆、落叶、杂草产生烟尘污染物的,以及拒不执行停止施工工地上石方作业或者建筑物拆除施工等重污染天气应急措施,具体明确了处罚实施主体及法律责任。

记者注意到,旧《条例》中提到“大气污染防治工作实行统筹规划、预防为主、源头控制、属地管理的方针,坚持谁污染、谁治理的原则”。新修订的《条例》中则明确为:“大气污染防治应当以改善大气环境质量为目标,坚持新发展理念,坚持全民参与、源头治理、规划先行、标本兼治、协同控

制、损害担责的原则。”

不仅如此,《条例》的立法目的和适用范围有了新表述。适用范围由旧《条例》“本市行政区域内大气污染防治工作适用本条例”,变为了“本条例适用于本市行政区域内大气污染防治及其监督管理活动”。

在适用范围中新增“监督管理活动”,着重强调“大气污染防治应当以改善大气环境质量为目标,坚持新发展理念”。这些变化,不仅体现了对大气污染防治进行监督管理的重要性,而且也强化了大气污染防治的目标导向。

新的“变化”,还体现在对各级政府及其职能部门的职责进一步作了明确。

新《条例》规定:“市、区(县)人民政府应当加强对大气污染防治工作的领导,对本行政区域内的大气环境质量负责制、损害担责的原则。”

此外,与旧《条例》相比,新《条例》对发展改革、工业和信息化、建设等13个职能部门的监督管理职责的表述更清晰、更到位。对此,乌鲁木齐市人大常委会法制工委有关人员表示,将以前涉及的多部门“在各自职责范围内,协同做好大气污染防治工作”这一笼统的提法,变为用“单一款项”逐一表述其相应职责,旨在解决目前乌鲁木齐市大气污染防治工作中存在的权责交叉、职责不清、监管乏力等问题。

同时,还对违反《条例》规定,超过排放标准排放油烟的,在禁止区域内露天烧烤食品的,露天焚烧农作物秸秆、落叶、杂草产生烟尘污染物的,以及拒不执行停止施工工地上石方作业或者建筑物拆除施工等重污染天气应急措施,具体明确了处罚实施主体及法律责任。

记者注意到,旧《条例》中提到“大气污染防治工作实行统筹规划、预防为主、源头控制、属地管理的方针,坚持谁污染、谁治理的原则”。新修订的《条例》中则明确为:“大气污染防治应当以改善大气环境质量为目标,坚持新发展理念,坚持全民参与、源头治理、规划先行、标本兼治、协同控

制、损害担责的原则。”

不仅如此,《条例》的立法目的和适用范围有了新表述。适用范围由旧《条例》“本市行政区域内大气污染防治工作适用本条例”,变为了“本条例适用于本市行政区域内大气污染防治及其监督管理活动”。

在适用范围中新增“监督管理活动”,着重强调“大气污染防治应当以改善大气环境质量为目标,坚持新发展理念”。这些变化,不仅体现了对大气污染防治进行监督管理的重要性,而且也强化了大气污染防治的目标导向。

自动监测、遥感监测、远红外摄像等方式,对排放大气污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行监督检查。

如何建立优化大气污染防治网格化管理体系?《条例》规定,“区(县)人民政府应当将本辖区内所有企业事业单位、施工场所、主次干道、公共场所、居民小区等纳入大气污染防治网格化监管体系,划定环境监管网格,建立大气污染防治网格化监管台账。”

尤其是《固体废物污染环境防治法》第六十五条第二款规定,“从事畜禽规模养殖应当及时收集、贮存、利用或者处置养殖过程中产生的畜禽粪污等固体废物,避免造成环境污染”。否则,要依据第一百零七条的规定,由生态环境主管部门责令改正,“可以处十万元以下的罚款;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”。对于规模以下,处罚似乎无依据。

但是,比较分散、经常碰见、群众反映强烈的却多是规模以下养殖场。就生态环境影响而言,各种畜禽养殖经营活动,不论是否达到规模,都会产生废水、臭气和固体废物,一旦缺少治理,就会影响生活在周边的人,如本案。所以,在建设富强民主文明和谐美丽社会主义现代化强国的过程中,作为保障民生福祉的生态环境保护法律,并未遗漏和放松对规模养殖场以下的监管,除了上述的末端治理及处罚外,新法规一直在努力加强和完善畜禽养殖污染源的预防,如《排污许可管理条例》。

一是《环境保护法》赋予了畜禽养殖业者应尽的义务。第四十九条第三款第二句规定“从事畜禽养殖和屠宰的单位和个人应当采取措施,对畜禽粪便、尸体和污水等废弃物进行科学处置,防止污染环境”。注意,此处并未强调规模,而是指“从事畜禽养殖和屠宰的单位和个人”。显然,规模小、污染小、环境影响也小的养殖场,如本案,就不能不尽防治义务。

二是《畜禽规模养殖污染防治条例》明确了畜禽养殖防治的应尽义务。第十四条规定:“从事畜禽养殖活动,应当采取科学的饲养方式和废弃物处理工艺等有效措施,减少畜禽养殖废弃物的产生量和向环境的排放量”。规定没有将非规模养殖场排除在外。

三是《排污许可管理条例》规定了违法行为的处罚措施。作为生态文明体制改革和建设的重要抓手,党的十八大以来,党中央、国务院一直在谋划构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系。目前,统一公平、全面实行、覆盖所有固定污染源的排污许可制得以建立。

按照最新版《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》全覆盖要求,通过增加登记管理类别,针对污染物产生量、排放量和环境影响程度都很小的企业事业单位和其他生产经营者,将以前未纳入行业、未纳入排污单位系统纳入排污许可管理,如本案。

排污许可可为改善生态环境质量提供了长牙齿的制度利器,关乎生态文明制度体系和生态环境治理体系,既压实排污单位主体责任,推动主动守法,也推动管理部门转变角色、找准定位、履行职责。但权威需要强化,要实现全面核发,而全面核发只是开端,权威不是发出来的,而是证后监管管出来的。环境影响评价不好干预规模以下养殖场的建设行为,而排污许可则将其纳入登记管理类,使管理得以完善。

《排污许可管理条例》第二十四条第一款规定,“污染物产生量、排放量和对环境的影响程度都很小的企业事业单位和其他生产经营者,应当填报排污登记表,不需要申请取得排污许可证”。不理睬怎么办,就要依据第四十三条规定,“需要填报排污登记表的企业事业单位和其他生产经营者,未依照本条例规定填报排污信息的,由生态环境主管部门责令改正,可以处5万元以下的罚款”。

四是《生态环境部关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见(环执法〔2019〕42号)》附件“部分常用环境违法行为自由裁量参考基准及计算方法”的要求。其中“(二)违反环境保护排污许可管理制度的行为”明确规定,“排污单位管理类别:登记管理”和“废气类别:农业生产、畜禽养殖”要计算处罚金额。

五是地方裁量基准的相关规定。如《河南省生态环境行政处罚裁量基准》(二)大气污染防治类,序号:5;违法行为:通过逃避监管的方式排放大气污染物的,也规定要对“废气类别”中的“畜禽养殖”进行处罚数额计算。

因此,对规模以下畜禽养殖场的各种违法行为处罚,是有充足法律依据的。

其实,国家一直支持畜禽养殖,如《环境保护法》第五十条规定,各级人民政府应当在财政预算中安排资金,支持农村饮用水水源地保护、生活污水和其他废弃物处理、畜禽养殖和屠宰污染防治、土壤污染防治和农村工矿污染治理等环境保护工作。《水污染防治法》第五十六条第一款也规定,国家支持畜禽养殖场、养殖小区建设畜禽粪便、废水的综合利用或者无害化处理设施。但都不能不履行环保义务。

特别是《畜禽规模养殖污染防治条例》,对畜禽养殖废弃物进行综合利用活动、自愿建设综合利用和无害化处理设施的,给予各种鼓励。如第二十九条规定,进行畜禽养殖污染防治,从事利用畜禽养殖废弃物进行有机肥产品生产经营等畜禽养殖废弃物综合利用活动的,享受国家规定的相关税收优惠政策;还如第三十五条规定,畜禽养殖户自愿建设综合利用和无害化处理设施,采取措

施减少污染物排放的,可以依照本条例规定享受相关激励和扶持政策。

依照鼓励政策,本案中的二处养牛场要区别对待:前者建设的沼气池属于“自愿建设综合利用和无害化处理设施、采取措施减少污染物排放”,可以享受相关激励扶持政策;当然还要继续改造:如牛粪堆积点及路面的水泥硬化、防雨棚的搭建、加装将牛尿污水引入沼气池的管道、雨污分离等。

后者则不能享受政策扶持,更要进行改造,如要按照《畜禽养殖污染防治标准》建设硬化粪便堆存场地、化粪池、搭建防雨棚、建设隔离墙等。

就当前来看,相关部门要加强信息交流,普法执法到位,该管理的一定要管理好,既服务好畜禽养殖发展,推进乡村振兴,也完善监管履职,更好地提升生态环境质量,加快美丽乡村建设。

作者单位:河南省三门峡市生态环境局 山西省灵宝市国土资源和规划局

未批先建如何认定是否需要配套环保设施?

责道颖

■案情

2021年5月6日,江苏省南通市生态环境局执法人员对某纺织有限责任公司开展日常检查。该单位热熔黏合衬布印染生产线搬迁技改项目经过环评批复,废水、废气、噪声、固废均经过环保竣工验收,领取排污许可证。

现场检查时发现,该单位于2019年新建纺织助剂项目,两座常压搅拌釜和1座蒸汽搅拌桶未经环保审批即投入生产。纺织助剂项目产生的废水由热熔黏合衬布印染生产线搬迁技改项目配套建设的污水处理设施处置,两座常压搅拌釜使用的主要原料为乙二醛,生产过程中未配套建设废气处理设施。

这起案件在办理中有几个问题引发争议,笔者对争议问题提出几点思考:

一、涉案单位未批先建的纺织助剂生产项目未安装废气治理设施,违反“三同时”原则

生产经营单位未编制环评文件,未批先建,如何认定是否需要配套环保设施。

笔者认为,可以从几个方面认定:一是通过技术监测排放的污染物是否超标确定是否应安装配套的污染防治设施;二是调取项目生产过程中使用的生产原料的成分说明书,通过成分说明书认定生产原料是否产生污染物,进而认定是否需要安装治理设施;三是相关工艺流程明确要求安装配套设施,可以作为认定的依据。行政处罚案件证据的证明力一般参照民事诉讼证据采取高度盖然性的证明标准,对证明力大的证据予以确认。

本案中,两座常压搅拌釜生产过程中使用乙二醛,属于易挥发性物质,在生产过程中会产生挥发性有机废气。故可以认定两座常压搅拌釜生产工段应当安装配套的废气处理设施,其未安装环境治理设施即投入生产的行为属于环境保护法律法规认定的违反“三同时”制度。

二、涉案单位未批先建的纺织助剂生产项目的废水治理设施未经验收投入使用

本案中,该单位热熔黏合衬

布印染生产线搬迁技改项目建立污水处理站,该设施于2018年11月9日通过环境保护自主验收。2019年,该单位未经环评审批新建纺织助剂项目,该项目属于化学原料和化学制品制造业生产项目,用于生产低醛树脂等纺织助剂,在更换不同助剂生产过程中产生清洗废水,直接排入厂内其他项目的污水处理设施。一种观点认为,该项目不违反法律规定;另一种观点认为,纺织助剂项目废水处理设施应当经过环保竣工验收。

笔者认为,将不同行业的治理设施混为一谈,认为只要存在废水治理设施就能有效治理任何类型的废水,违反了环境保护法律法规的立法宗旨。从环保手续办理的角度,纺织助剂项目的废水处理设施应当经过环保竣工验收,方能正式投入生产。只有当该单位的污水处理站经过两个生产项目的竣工验收,才能从法律和技术层面论证该治理设施能够

三、该案适用《排污许可管理条例》第三十四条进行处罚,法律依据不充分

排污单位超过许可排放量排放污染物在实务中存在两种情形,一种是排污单位生产项目经过环评审批并竣工验收,领取排污许可证后,超过许可规定量的排污许可量。这种情形适用《排污许可管理条例》第三十四条规定立案

查处,并无争议。另一种情形是排污单位的生产项目经过环评审批、竣工验收并领取排污许可证,之后该单位从事其他行业生产,生产项目未批先建,该项目排放的污染物超出排污许可证规定的排放量,这种情形该如何准确适用法律,未批先建与违反《排污许可管理条例》的行为分别立案查处或处罚其中的一种行为?

笔者认为,上述第二种情形存在两类不同法律性质的行政许可。环评审批针对建设单位从事建设项目生产前应获取符合环保要求的许可。排污许可针对建设单位的生产项目建设完成正式投入生产后排放污染物前应获取的符合排污要求的许可。两种类型的行政许可的分水岭在于建设单位是否完成环保竣工验收。建设单位完成生产项目的竣工验收,环评审批的法律效力自动终止。本案中,涉案单位纺织助剂项目未批先建,增加污染物的排放量造成的不同的危害,违反的是不同的排污许可制度,存在两种不同的违法行为构成要件,属于两种不同的违法行为。若仅依处罚未批先建,对违法排污的行为不作法律评价,意味着对未经许可非法排污行为的放任。

因此,本案可以针对涉案单位纺织助剂项目未批先建、违反“三同时”、违反排污许可增加污染物的排放量分别立案查处。

作者单位:江苏省南通市生态环境综合行政执法局

对规模以下畜禽养殖场该如何加强监管?

张武丁 王平平 张赞宇



辽宁省营口市环保涉法“一站式”服务中心日前正式揭牌运行。服务中心通过市生态环境局、市公安局、市人民检察院、市中级人民法院、市司法局集中联合办案、集中案件管辖、集中执行审判、集中纠纷调解,实现生态环境违法案件从侦查、逮捕、起诉到审判一体化办案模式,形成严厉打击环境违法犯罪的合力,为推动营口市绿色低碳高质量发展强势能、建功、助力。

姜欣竹摄