

生态环境部门如何准确适用“首违不罚”制度?

行政处罚法规定,初次违法且危害后果轻微并及时改正可不罚



曹晓凡

限内同一领域或者同一领域内同一类违法行为范围内,当事人第一次有该违法行为。应对时间、领域、违法行为种类等作出合理限制,如果对时间、领域、违法行为种类等不作限定,则本规定的适用空间将十分有限。

二是违法的危害后果轻微,不是“违法行为轻微”。

《行政处罚法》第三十三条第一款两句中的“轻微”所表达的含义不同。第一句中的“轻微”对应的是违法行为;第二句中的“轻微”对应的是危害后果。对于“行为犯”而言,如果当事人违法行为轻微的,应当适用“违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚”的规定。生态环境执法机关要正确把握违法的危害后果“轻微”的标准,对是否符合“轻微”的要求要进行综合考量。

三是当事人及时改正。当事人对自身的违法行为有正确的认识,并采取措施及时改正了违法行为,行政管理秩序得到了恢复。对于“及时改正”要注意及时改正的时间和及时改正的程度。“及时改正”的时间起码应该是在行政处理的过程中,可以是当场改正,也可以是被责令改正后行政处理决定前

完成改正。“及时改正”应具有彻底性,如果虽有所整改,但整改并不彻底,就不应适用“首违不罚”制度。

以上三点缺一不可。

有的法律规定的是“可以”,有的是“应当”

“首违不罚”是“可以”不予行政处罚,而不是“应当”不予行政处罚。生态环境执法机关被赋予了一定的裁量空间。

有的法律规范规定的是“可以”处以某种行政处罚,如《固体废物污染环境防治法》第一百零七条规定:“从事畜禽规模养殖未及时收集、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的,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。”此类情况可以直接适用“首违不罚”制度。

有的法律规范直接规定处以某种行政处罚。如《环境影响评价法》第三十一条第三款规定:“建设单位未依法备案建设项目环境影响登记表的,由县级以上生态环境主管部门责令备

案,处五万元以下的罚款。”

对于符合“首违不罚”适用条件的案件,应由生态环境执法机关决定是否不予行政处罚。

不应以不罚为由不立案,也不宜立案后销案

适用“首违不罚”制度的案件,对于当场予以改正的,生态环境执法人员应当进行现场检查(勘察)笔录中记录当事人的违法事实以及当场改正的情况,确认当事人当场改正后方可不予行政处罚;对于不能当场改正的,应当依法下达责令改正违法行为决定书,生态环境执法机关应当及时核实改正情况,当事人在规定期限内彻底完成改正的,方可不予行政处罚。

对于当事人拒不改正、逾期不改正或者改正不符合要求的,应当依法作出行政处罚决定。

“首违不罚”制度不影响案件的正常立案调查,符合“首违不罚”的案件应在调查终结后再经过审查作出“不予行政处罚”决定,而不宜以“首违不罚”为由不予立案,也不宜在立案后予以销案处理。

对不予处罚的当事人应当进行教育

根据《行政处罚法》第三十三条第三款的规定,对当事人的违法行为依法不予行政处罚的,行政机关应当对当事人进行教育。适用“首违不罚”制度的前提是当事人有违法行为,破坏了正常的行政管理秩序。生态环境执法机关对当事人的违法行为依法不予行政处罚的案件,也不能放任不管,应当指出并纠正当事人的违法行为,教育、督促当事人守法。

关于对当事人进行教育,立法用语是“应当”,即对当事人的违法行为依法不予行政处罚的,生态环境执法机关对当事人进行教育是职责所在。

生态环境执法机关在履行教育职责时原则上应是书面形式,或者以电子记录等形式予以载明,在内容上主要是以确认违法行为和相关法律法规知识的普及为主,以增强当事人对自身违法行为的深刻认识,避免再有类似违法行为。体现宽严相济的法治精神,让当事人切实感受到“有温度的执法”。

作者单位:河北环境工程学院、湖南中安律师事务所

对生活垃圾焚烧发电行业,还有哪些监管需要跟上?

李青

生态环境部门历来高度重视生活垃圾焚烧发电行业达标排放工作。2018年,生态环境部开展打好污染防治攻坚战“7+4”行动,就把其作为4个专项行动之一。

目前,我国生活垃圾焚烧发电行业部分技术装备已达到国际先进水平,烟气污染物自动监测监控技术与国际接轨,部分地区已探索完成二噁英在线实时采样技术。“装、树、联”工作有序推进,逐步实现实时监控,并率先将自动监测数据直接用于行政处罚,全行业环境管理整体水平明显提升,已初步形成线上线下联动、有力有效监管的局面。

但纵观生活垃圾焚烧发电行业,离高质量发展要求仍有一定差距,尤其是个别企业焚烧飞灰发生非法倾倒地事件,更是充分暴露出生活垃圾焚烧处置行业的深层次问题。如何实现更有效监管?笔者结合实践抛砖引玉。

存在问题

超标排放、投诉量大、监测频次不够、技术有待进步

源头管控深度不够

一是部分地方处置能力不足,部分生活垃圾焚烧发电企业,焚烧飞灰需送往危废填埋场处置,居民厨余垃圾处理设施建设尚处在起步阶段。

二是少数工艺较为落后,部分企业因投产时间较早,焚烧设备和工艺选用上存在缺陷,无法实现源头管控。与炉排炉工艺相比,流化床工艺的入炉垃圾难以充分燃烧完全,导致废气中污染物浓度较高且不稳定,产生飞灰量也较大。

三是控制不严,个别焚烧企业将大量工业垃圾混入焚烧,如废塑料等含氯物质,加大废气达标排放难度。部分垃圾焚烧企业长期超负荷运行,直接造成污染物超标排放。

过程监管力度不足

部分生活垃圾焚烧企业每年产生飞灰近一万吨。飞灰在没经整合填埋前应按危险废物管理,部分企业在飞灰的安全、合规处置方面仍有较大欠缺。而现有垃圾填埋场陆续封场,飞灰专用填埋场较少,个别地区飞灰无法落去处,存在生态环境安全隐患,这是当前急需解决的难题。

再有,生活垃圾焚烧行业的“邻避效应”较为突出,恶臭扰民现象时有发生,群众信访投诉量偏高。个别企业年均信访量达到200次以上。

最后,部分地区过度依赖焚烧企业申报的数据,缺乏现场核实,渗滤液产生量底数不清,处置

对策建议

源头管控、过程监管、末端监测、系统治理

强化源头管控

推进提质增效。督促各地严控一般工业固废进入垃圾焚烧厂焚烧处置,特别是废塑料等含氯物质,提高进厂垃圾质量;并从入炉源头上,各地明确月度垃圾平均入炉量不得超过110%的要求,防止因超负荷造成污染物超标排放。

加强科技攻关。针对新问题,组织垃圾焚烧发电行业开展科学研究、技术运用,积极推进餐厨废弃物与焚烧协同处理、850吨和1000吨大型机械炉排、垃圾焚烧中温次高压(吨发电量提升10%)、焚烧飞灰等离子熔融、SCR选择性还原法脱硝等新的技术、工艺、装备的应用,从源头上提升垃圾处理设施运行效率和水平。

细化过程监管

强化生活垃圾焚烧发电企业对车辆进场、卸料配料、焚烧炉运行、烟气净化、废水处理、飞灰处置全流程、全环节环境管理。建立健全焚烧飞灰、臭气、渗滤液信息化管理台账,通过大数据方式及时发现违法线索,严肃查处违法行为,形成常态化监管。

密切与周边群众联系,严肃查处违法投诉举报,有效防控环境风险、防范和化解“邻避”问题。相关监管部门加强对垃圾焚烧运行中环保耗材使用、炉温控制、飞灰处置等排查整治,建立问题清单,定期跟踪推动,促进垃圾焚烧厂规范运行。

深化末端防治

落实生活垃圾焚烧企业保证自动监测数据真实、准确、完整、有效的主体责任,严厉打击不规范运行,自动监测数据造假行为

1525家企业纳入正面清单, 累计帮扶企业7931家次

内蒙古建立多项制度 助力优化营商环境

本报记者杨爱群 见习记者李俊伟呼和浩特报道 记者从内蒙古自治区生态环境厅日前召开的新闻发布会上获悉,内蒙古自治区生态环境厅制定出台一系列制度,不断加强和规范事中事后监管,推动惠企政策落地落实,持续优化营商环境,助力内蒙古经济高质量发展。

大力推动非现场监管模式,实现向精准执法转变。印发《内蒙古自治区重点排污单位非现场监管工作指引(试行)》,推动运用“互联网+监管”,建立以重点排污单位污染源自动监控系统为基础的非现场监管远程执法体系,构建“事前预警、事中监管、事后执法”监管新模式。

同时,在全省范围建立超标预警告知微信平台,形成重点排污单位、生态环境执法机构、在线监测部门三位一体的超标排放预警联动监管体系,让企业及时掌握污染物排放异常信息,第一时间整改,避免被行政处罚。

实施监督执法正面清单制度,引导企业提高守法水平。出台《内蒙古自治区生态环境监督执法正面清单管理制度(试行)》,进一步细化清单编制内容,纳入正面清单行业的类别由过去的6类增加到了7类,引导更多企业积极开展环境污染防治工作,实现绿色发展。

据统计,2020年以来,全区先后共有1525家企业纳入了正面清单管理,各级生态环境部门对清单内企业开展非现场检查16159家次,通过非现场方式发现问题214个,全部及时告知企业完成整改,并依法依规进行了处理。对23家/次符合可依法不予行政处罚政策的清单内企业给予免于处罚决定,累计帮扶企业7931家次。

完善生态环境领域执法机制,规范执法工作。今年相继制定出台《内蒙古自治区生态环境保护综合行政执法事项目录(2021年版)》等9项工作制度。通过跨区域交叉检查制度实现执法力量统一调度;通过专案查办制度实现对案情重大的违法案件专案立案查办,着重联合公安、检察机关等形成工作合力,推动解决突出的生态环境问题;通过举报奖励机制形成首部全区性生态环境领域有奖举报办法;通过典型案例指导制度积极回应社会关切。今年已先后发布12起典型案例。



深度剖析台州临海一起篡改在线监测数据案

叶韬

为深入贯彻生态环境部《关于进一步严厉打击危险废物环境违法案件和重点排污单位自动监测数据弄虚作假违法行为的通知》文件精神,浙江省台州市生态环境局组织精干力量,同时借助第三方专业力量开展“双打击”工作,前不久成功查处了一起典型的篡改在线监测数据违法案件。

案情:VOCs自动监控数据氧气含量居然长时间稳定不变,生态环境部门立案处罚

2021年7月初,台州市生态环境局在利用自动监控数据异常分析模型对全市自动监控数据进行巡检时,发现临海某制药有限公司VOCs自动监控数据氧气含量长时间稳定在19.8%,立即组织专家利用大数据进行分析。初步判定该企业VOCs自动监控系统可能存在篡改自动监控数据的情形,并收集该企业VOCs在线监控相关材料,制定详细周密的检查方案。

7月22日,台州市生态环境局组织执法人员、环境监测人员以及自动监控专家成立4个检查组对临海某制药有限公司VOCs自动监控系统、RTO废气处理设施运行情况以及排口废气排放情况进行全面核查。

检查组在查看VOCs自动监控系统数据采集仪、检查站点配置界面时发现,氧气含量量程下限设置为0、量程上限设置为23.8,但该企业废气自动监控系统(RTO排出口)竣工资料显示氧气含量量程下限设置为0、量程上限设置为25。

启示:先进科技手段的运用,让精准打击环境违法行为成为可能

该案件是落实环境污染发现机制,利用在线监控系统巡查等非现场执法检查手段发现的一起篡改在线监测数据环境违法典型案例。

近年来,由于疫情、优化营商环境等原因,为应对环境保护发展新态势,环境执法监管新要求,推进区域环境治理持续提升,台州市生态环境局通过先进技术的运用快速有效地解决一些执法难题,强化非现场监管,实现多维度监管、精准执法,提高了打击环境违法行为的力度。本案件就是通过网上巡查、数据比较、技术支持等非现场监管的方式查处的典型案例。

线上巡查,逻辑分析。自动监控数据日常巡检是台州市生态环境局落实非现场执法检查工作机制的重要举措之一,该局安排专人定期对全市重点排污单位自动监控数据开展巡检,通过数据逻辑分析、同类企业数据比对、异常数据核查等方式,大大增加了自动监控弄虚作假类型案件的查处效率,通过互联网+的执法模式,实现精准打击。

周密部署,多方联动。本案查处过程中,台州市生态环境局周密部署,从发现违法案件线索到邀请相关方面专家逻辑分析,再到现场分组同步开展有针对性的核查,案件查处过程中步步为营,第一时间准确固定相关证据,不给环境违法企业毁灭证据的机会,大大提高了案件查处效率。

科技助力,精准执法。现代科技手段是当前环境执法工作的有效助力,台州市生态环境局近年来利用无人机、土壤重金属快速等科技监管手段建立了“人防+技防”的环境执法新模式,同时也查处了多起环境违法案件。这些科技手段不仅为生态环境部门动态掌握治污设备的运行情况提供了有效的技术支持,更实现了对排污企业“无死角”监督管控和违法行为“零容忍”的精准打击。

2021年甘肃省生态环境执法大练兵比武竞赛活动近日在兰州拉开帷幕。来自全省14个市州的42名精英齐聚一堂、同台竞技,充分展现各地生态环境执法业务水平和练兵成效,为深入打好全省污染防治攻坚战提供有力的执法保障。

图为知识竞赛现场的参赛队员。 张兴林摄

