中国环境报

2021.11.19 星期五

责编:李贤义 电话:(010)67113382 传真:(010)67113772 E-mail:hjbslaw@sina.com

一家之言

在线监控出问题,企业和第三方各承担什么责任?

◆王同林

今年,生态环境部将在线监控运维作为两大环境执法的重点之一。近期,山东省济南市对部分排污企业大气在线监控运维过程中的违法行为进行了行政处罚,笔者也参与其中。从检查情况看,排污企业主要存在超期未全流程校准、数据失控未修约等问题,还有的排污企业在线监控委托给第三方运维后,就一托了之。

在线监控运维中,排污企业应承担哪些法律责任?笔者结合在执法检查中发现的问题,尝试作个全面梳理。

排污企业应当承担哪些法律责任?

污染者负担原则是一项具有法律拘束力的原则,简而言之,"谁污染谁治理"。排污企业为排污损害环境而付出治理恢复环境的费用,承担法律责任是污染者负担原则的本意。

《环境保护法》第六条第一款规定了一切单位和个人都有保护环境的义务,第三款进一步明确企业事业单位和其他生产经营者防止、减少环境污染和生态破坏的义务以及应当依法承担其所造成环境损害的民事责任。

就行政责任而言,《大气污染防治法》第二十五条规定,重点排污单位应当对自动监测数据的真实性和准确性负责。

《水污染防治法》第二十三条也规定,重点排污单位还应当安装水污染物排放自动监测设备,与环境保护主管部门的监控设备联网,并保证监测设备正常运行。其第二十四条第一款进一步规定,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对监测数据的真实性和准确性负责。

上述规定,在法律上明确了排污企业的行政主体责任。

此外,《山东省环境保护条例》第四十八条规定,排污单位可以委托具有相应能力的第三方机构运营其环境保护设施或者实施污染治理。委托运营不免除排污单位的责任。这一条压实了排污企业的主体责任,不因委托运营而减少其责任承担。

原环境保护部办公厅也在给原北京市环境保护局的《关于重点污染源自动监控数据有效传输率考核有关问题的复函》(环办便函[2018]21号)中规定:"二、取消环保部门的数据有效性审核后,应依法落实企业的主体责任。"

因此,对于安装污染源在线监控系统且运维不符合相应技术规范的排污企业,应承担违法行为的不利法律后果。无论是从环境立法的价值目标出发,还是对现行的相关法律法规及规范性文件的阐释,排污主体应当对根据自己的意图表示实施的排污行为及产生的排污后果承担相应的环境行政法律责任。

就刑事责任而言,重点排污单位可能涉及同时构成破坏计算机信息系统罪和污染环境罪。

《刑法》第二百八十六条规定,违反国家规定,对计算机信息系统功能进行删除、修改、增加、干扰,造成计算机信息系统不能正常运行,后果严重的,处五年以下有期徒刑或者拘役;后果特别严重的,处五年以上有期徒刑。违反国家规定,对计算机信息系统中存储、处理或者传输的数据和应用程序进行删除、修改、增加的操作,后果严重的,依照前款的规定处罚。

"两高"关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释第一条规定:"实施刑法第三百三十八条规定的行为,具有下列情形之一的,应当认定为'严重污染环境':……(七)重点排污单位篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施,排放化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等污染物的。"

需要注意的是,按照该解释第十条第二款"重点排污单位篡改、伪造……同时构成污染环境罪和破坏计算机信息系统罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚",一是同时构成污染环境罪和破坏计算机信息系统罪的,择一重罪定罪处罚,追求与其行为后果、主观恶性相适应的刑事责任;二是按照"罪刑法定"原则,进行等内解释,只有排放化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物四种水、大气污染物的才能定罪处罚。

排污企业应遵守哪些在线运维技术规范?

对于在线监控系统的运维,国家和部分地方也有明确的技术规范要求。对于大气污染物在线监控系统,我国有《固定污染源烟气(SO_2、NO_x、颗粒物)排放连续监测技术规范》(HJ75-2007)进行规范;对于水污染物在线监控系统,山东省有《水污染源在线监测系统运行维护技术规范》(DB37/T4079—2020)进行规范。

如在《固定污染源烟气(SO_2、NO_x、颗粒物)排放连续监测技术规范》第9条中,规定了固定污染源烟气排放连续监测系统技术验收的总体要求、技术验收条件、CEMS技术验收指标和联网验收等具体规范要求;在第11条规定了定期校准、定期维护、定期校验、CEMS定期校准校验技术指标要求及数据失控时段的判别与修约等规范内容。

上述技术规范,为排污企业正常运维在线监控系统提供了技术遵循,也是环境执法中判定在线监控系统是否正常运行的主要技术依据。

2020年3月24日,《水污染源在线监测系统(COD_{Cr}、NH_3-N等)数据有效性判别技术规范》(HJ 356-2019代替HJ/T 356-2007)开始实施。2021年9月26日,生态环境部就《排污单位自动监测数据工况标记规则-生活垃圾焚烧发电行业(征求意见稿)》公开征求意见。此征求意见稿规定了工况标记内容及要求,同时在6.2中还明确规定了"自动标记、人工标记均可作为生态环境监管执法的事实依据",将进一步强化企业主体责任。

第三方运维公司有什么法律责任?

排污企业既然承担违法行为的主体责任,那么作为受委托方的第三方运维公司,是否还要承担责任呢?

《环境保护法》第六十五条规定,环境影响评价机构、环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构,在有关环境服务活动中弄虚作假,对造成的环境污染和生态破坏负有责任的,除依照有关法律法规规定予以处罚外,还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带民事责任。该条规定了第三方运维公司弄虚作假,对造成的环境污染和生态破坏负有责任的,除承担相应处罚外,还应当与排污企业承担连带责任。

《山东省环境保护条例》第七十六条规定,环境影响评价机构、环境监测机构、污染治理机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的第三方机构,未依照法律、法规和相关技术规范的要求提供有关环境服务活动,造成环境污染和生态破坏的,由生态环境主管部门和其他有关部门责令停业整顿,处十万元以上五十万元以下的罚款,并对其主要负责人处一万元以上十万元以下的罚款。在环境服务活动中弄虚作假的,还应当依法与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任;构成降低资质等级或者吊销资质证书情形的,授予其资质的部门应当依法给予相应处罚。

从这两条的规定来看,第三方运维公司承担法律责任的前提是其行为造成了实质性的损害后果,即必须有实际的环境污染和生态破坏后果发生。

而《环境保护法》第五条规定了损害担责原则,其本意是指只要有环境污染和生态破坏的行为发生即为损害,行为人就要承担责任而非有了损害结果才承担责任。

相较之下,排污企业的主体责任重于第三方运维公司;第三方运维公司承担责任的条件明显高于排污企业,从其责任归责原则看,应该是过错责任原则。

执法实践中,很多在线监控设施不正常运行,无实际的环境污染和生态破坏后果,构成要件上不要求有危害后果,是行为罚。

《污染源自动监控管理办法》(国家环境保护总局令第28号)第十四条第二款规定,自动监控系统由第三方运行和维护的,接受委托的第三方应当依据《环境污染治理设施运营资质许可管理办法》的规定,申请取得环境污染治理设施运营资质证书。

《污染源自动监控设施现场监督检查办法》(环境保护部令第19号)第二十三条规定,运营单位参与排污单位污染源自动监控设施运行弄虚作假的,依照《环境污染治理设施运营资质许可管理办法》的有关规定处罚。

虽然原环境保护部《环境污染治理设施运营资质许可管理办法》(部令第20号)已于2014年废止,但从其规定来看,也是立足于排污企业承担主体责任。

民事法律关系不能对抗行政法律关系

就排污企业与第三方运维公司关系而言,双方需要明晰双层法律关系。

排污企业与第三方运维公司签订的委托运维合同,属于平等主体之间的民事合同,是民事法律关系。而生态环境主管部门对在线设施运行的检查,是一种行政检查,属于行政法律关系。两者之间的法律关系属性不同。

因此,排污企业或第三方运维公司不能以双方因订立民事合同而产生的民事法律关系对抗行政法律关系。

此外,第三方运维公司也可能承担刑事责任。实践中,如果第三方运维公司配合排污企业实施篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施的,构成共同犯罪的,共同承担刑事责任。"两高"关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释第十条第三款明确规定,从事环境监测设施维护、运营的人员实施或者参与实施篡改、伪造自动监测数据、干扰自动监测设施、破坏环境质量监测系统等行为的,应当从重处罚。

对主观过错的认定,"两高三部"关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要中明确,通过篡改、伪造监测数据的方式排放污染物的,可以认定其故意实施环境污染犯罪。

此外,实践中可能存在片面共犯的问题。从事环境监测设施维护、运营的一方,如果认识到是与重点排污单位共同实施篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施的行为,虽然重点排污单位不知情,尚无此认识,但此时就构成片面共犯。

总之,排污企业一定要强化主体意识,不能因有偿委托专业第三方公司运维,就一托了之。由此造成的行政处罚、信用受损等法律后果,仍应由排污企业承担。

作者单位:山东省济南市生态环境保护综合行政执法支队

CEN 新闻+

连云港试行固定污染源自动监控管理办法

明确七种逃避监管情形 涉嫌犯罪的移送司法机关

本报讯 为加强污染源监管,更好地完善污染源自动监测系统建设、运行管理工作,江苏省连云港市生态环境局近日出台《连云港市固定污染源自动监控管理办法(试行)》(以下简称《办法》,自11月1日起施行)。

自动监控系统如何运行维护?《办法》规定,排污单位可自行或委托具有相应能力的第三方机构负责固定自动监测设备的运行和维护。

同时,《办法》明确了七种逃避监管的情形:一是未按照标记规则虚假标记的;二是稀释或者旁路排放,逃避自动监测设备监控的;三是采取人工遮挡、堵塞和喷淋等方式,干扰采样口的;四是凭空生成监测数据的;五是篡改、销毁原始记录的;六是对设备参数和监测数据进行秘密修改的;七是其他篡改、伪造自动监测数据的。

排污单位和运维单位的责任有哪些?

《办法》规定,排污单位是污染源自动监测设备安装和运行的主体,负责自动监测设备安装、联网、验收、备案、正常运行及故障处理等工作;有义务配合生态环境部门对污染源自动监测设备现场进行监督检查。运维单位受排污单位委托,按照规范要求对排污单位自动监测设备正常运行提供服务保障。

违规行为如何处罚?《办法》指出,生态环境部门依法对违规行为进行调查处理;涉嫌犯罪的,依法移送司法机关追究刑事责任。

李贤义

污染源大数据智能管控为黄石经济技术开发区·铁山区送来"金钥匙"

黄石经济技术开发区·铁山区全貌

《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》(以下简称《意见》)近日印发实施,明确提出"十四五"时期乃至2035年生态文明建设和生态环境保护的主要目标、重点任务和关键举措。《意见》提出,加快发展节能环保产业,推广生态环境整体解决方案、托管服务和第三方治理。构建智慧高效的生态环境管理信息化体系。

深入打好污染防治攻坚战,离不开科技赋能。湖北省黄石市充分响应推动长江经济带发展的国家战略,并在具体实践中积极运用科技手段,走出了一条精准治污的新路子。

"黑匣子":污染源管控迫在眉睫

黄石作为国家生态文明示范市,积极响应党中央及湖北省生态文明建设要求,编制《黄石生态文明建设示范市规划(2017-2027年)》,将加强长江保护,打造黄石港区、西塞山区、阳新县等沿江保护示范区作为重点工作内容。

黄石经济技术开发区成立于1992年,地处长江中游南岸,为湖北省和长江沿岸的重点开发区之一。2010年3月,经国务院批准升级为国家级经济技术开发区,规划面积460平方公里,是中部地区现代制造业基地和高新技术产业发展基地,是黄石大产业承载区、大园区先导区、大城市中心区。

2016年5月28日,国务院发布《土壤污染防治行动计划》,行动计划中指出:加强涉重金属行业污染防控,严格执行重金属污染物排放标准并落实相关总量控制指标,加大监督检查力度。同年,原湖北省环境保护厅印发《湖北省重金属污染综合防治"十二五"规划》,将重金属污染防治、重点企业达标排放、严格污染源监管等工作提升到一定的高度。

近年来,黄石经济技术开发区·铁山区大力发展电子信息、先进装备制造、生物医药等战略性新兴产业,目前正处于招商引资的重要时期,并肩负着完成国家生态文明示范市任务的光荣使命,致力于打造全国三大PCB聚集区。开发区已入驻多家PCB企业、制药企业等,还将引入大量的重点发展企业,涉重污水的产生量呈逐年上升趋势。

黄石经济技术开发区·铁山区的快速发展,不断对环境信息的采集、管理、发掘、加工提出新的更高的要求,全面、及时、准确地发掘、掌握和处理园区内各种环境信息,是提高整个园区科学化管理水平的必要条件。

湖北省黄石经济技术开发区·铁山区生态环境保护综合执法大队大队长陈敬国说,"此前,园区环境监测信息的主要来源是环境监测站,每年的环境监测数据数以万计,因此仅靠手工管理很难保证数据的及时性和准确性,而且也不便于对数据进行进一步的分析,难以更好地服务于环境决策。"

因此,黄石经济技术开发区·铁山区重点污染源大数据智能管控项目建设迫在眉睫。

企业云集,让黄石经济技术开发区·铁山区发展速度不断加快,经济实力持续增强,但产业的不断扩张让环境监管压力骤增。如何实现对污染源企业精细化、精准化监管,一直是一个"打不开"的"黑匣子":监管不透明,许多流程细节"看不到""摸不清""拿不准",导致污染物无序排放,带来环境污染的风险,一直是困扰黄石经济技术开发区·铁山区环境管理的一大难题,更是保障长江"清流东去"的关键问题。

"金钥匙":污染源大数据智能管控"不一般"

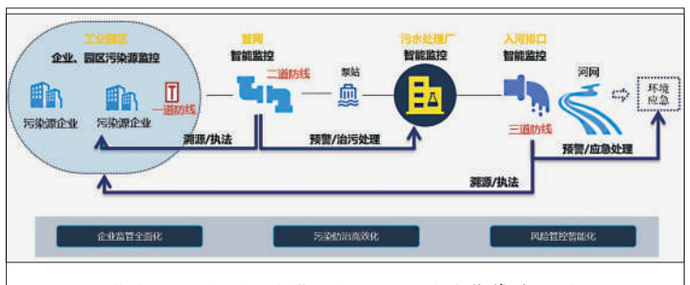
黄石经济技术开发区·铁山区重点污染源大数据智能管控(一期)项目实现了一平台和五大功能系统,分别是PCB类企业全过程监管系统、垃圾焚烧企业全过程监管系统、污水管网与泵站监管系统、排水管网及提升泵站智能监管优化系统、固定污染源企业排放精细化监管系统和固定污染源"一企一策"大数据智能监管平台。

苏州水云境科技有限公司协同清华苏州环境创新研究院,组建跨行业、多学科、不同领域等复合人才相互融合的团队,运用智能硬件、工艺分析、模型算法、软件平台与大数据挖掘等核心技术,对"源-网-站-厂-河"进行联动分析与管控,有效解决黄石经济技术开发区·铁山区内涉重废水排放无规划的问题,合理规划涉重废水排放,减轻污水处理厂处理涉重废水的压力,保障污水处理厂排口下游长江水域的水质,并实现对异常事件预警和污染物超标溯源。

打开环境监管"黑匣子"的"金钥匙"来了。而详细了解这一平台和五大功能系统,就发现它们"各有神通",各自拥有独特而新颖的功能,为一整套大数据智能管控的完整平稳运作发挥了重要作用。大数据这把"金钥匙"在黄石经济技术开发区·铁山区不断发挥着效能。

"智能管控"不一般。固定污染源全过程工况工艺智能监管系统,是基于排污企业生产工艺、废水(废气)治理工艺、末端排放监测的一套全流程监管体系。收集整合污染源全生命周期数据,结合多维度智能模型,构建预警报警体系,深度挖掘分析企业排放和工况数据,精准识别异常环节,为重点污染源排污综合监管、企业工况优化、污染管控防治与精准环境执法等提供科学决策依据。重点监控企业废水(废气)的产生环节,并针对每一个排污企业生产工艺、治理工艺的不同,设计出针对性的决策算法,真正做到"一企一策"的智能监管。

黄石经济技术开发区重点污染源大数据智能管控平台



"源-网-站-厂-河"一体化五级联动监管系统图

通过采集企业生产段、治理段工艺的数据,建立动态仿真工艺模型,模拟企业生产、治理工艺、末端排放全过程运行情况。通过算法,建立排放过程中出现的异常情况进行判定,提出可能引起异常的原因,并给出相应的解决办法。

"五级联动"不一般。"源-网-站-厂-河"一体化五级联动监管系统,是以改善流域水环境质量为目标,为实现流域精细化管理和精准治污而制定的一套全方位、立体化的监管体系。这一体系的实施,能够为生态环境监管部门提供科学、有效的决策向导。

通过一体化五级联动监管,打通曾经闭塞各项环节,实现各环节信息互通,让废水从产生到净化,再到最后无害排放"全程联动","尽在掌握"。

"智慧监管"不一般。利用物联网、云计算等技术,以大数据为支撑、以信息化为手段的"互联网+"智慧化监管模式,建立完善的监管体系,精准把脉企业健康,防患于未然,构建区内水环境保护的三道防线。

"见成效":透明化、智慧化监管收效显著

运用末端监测手段结合全过程动态仿真模型,利用大数据算法等方式,为区内固定污染源企业在节能降耗和污染防控达标工作上提供了全面的解决方案,促进黄石经济技术开发区·铁山区对重点排污单位的精细化管理,实现黄石经济技术开发区·铁山区内污染物排放智能监管与环境风险防控,符合国家生态绿色发展理念,帮助黄石经济技术开发区·铁山区在环境监管和经济发展上取得双赢。

湖北省黄石经济技术开发区管委会主任·铁山区区长余文化说,"这个项目的建设,加强了对企业污染物排放的监管,监管手段得以丰富;对企业污染源排放的精细化监管让我们'心中有数',原来是管理盲区的'黑匣子',现在完全透明化了。"

"大数据这把'金钥匙'不仅帮助我们打开了'黑匣子',有效解决了我们黄石经济技术开发区·铁山区内涉重废水排放的环境风险问题,合理规划涉重废水排放,减轻了污水处理厂处置涉重废水的压力;更重要的意义在于,保障了污水处理厂下游长江水域的水质,为长江经济带水生态环境改善,起到了营商环境与环保监管的协同作用,献上了一份黄石地区'智能+联动+智慧'的'金钥匙'。"

"十四五"是实现生态文明建设新进步的第一个五年,是深入打好污染防治攻坚战、持续改善生态环境质量的关键五年。在此背景下,可以预见未来5年,产业园区的精细化、精准化监管必将成为长江经济带以及全国环境监管领域的主流方向。

湖北省黄石市生态环境局经济技术开发区·铁山区分局局长汪文涛说,"智能监管体系的应用,有效解决对污染源企业进行全过程工况工艺监管的困境,实现污染源一体化智能监管从'人防+技防'到'联防+联控'、从末端'监测+监控'到'全过程+监测监管'、从随机执法到精准执法的转变,可以说是深入打好污染防治攻坚战、改善生态环境质量的一大'利器'。"

于天昊