



新噪声法六大亮点

◆李静云

新修订通过的《中华人民共和国噪声污染防治法》(以下简称“新噪声法”)将于2022年6月5日起施行,笔者梳理了新法的6个方面亮点,供大家进一步学习参考。

亮点一 明确噪声污染内涵,扩大法律适用范围

首先,重新界定了噪声污染内涵,扩大了法律适用范围,明确“指超过噪声排放标准或者未依法采取防控措施产生噪声,并干扰他人正常生活、工作和学习的现象”,从而解决部分噪声污染行为在现行法律中存在监管空白的问题。
没有噪声排放标准产生噪声的领域,包括城市轨道交通、机动车“炸街”、乘坐公共交通工具、饲养宠物、餐饮等噪声扰民行为。
新噪声法针对有些产生噪声的领域没有噪声排放标准的情况,在“超标+扰民”基础上,将“未依法采取防控措施”产生噪

声干扰他人正常生活、工作和学习的现象,均界定为噪声污染。

其次,删除了原法名称中的“环境”二字,因为扰民需要防治的是人为噪声,不是自然环境噪声,新噪声法明确法律规范的对象是人为噪声,不影响对噪声污染防治行为的严格要求,反而更聚焦需要运用法律手段解决的噪声污染。

新噪声法还将工业噪声扩展到生产生活中产生的噪声,增加了对可能产生噪声污染的工业设备的管控,并明确环境振动控制标准和措施要求等。

亮点二 完善噪声标准体系,科学精准依法治污

现行噪声标准主要有3项,对新型噪声扰民行为尚没有相应的噪声排放标准。为完善健全噪声标准体系,新噪声法有3个举措:

首先,明确建设噪声污染防治标准体系。新噪声法明确国家要推进噪声污染防治标准体系建设,并授权国务院生态环境主管部门和国务院其他有关部门,在各自职责范围内,制定和完善噪声污染防治相关标准,并加强标准之间的衔接协调。

其次,扩大噪声标准的制定主体范围。新噪声法授权省级人民政府,对于尚未制定国家噪声排放标准的,可以制定地

方噪声排放标准;对已经制定国家噪声排放标准的,还可以制定严于国家噪声排放标准的地方噪声排放标准。同时,授权县级以上地方政府,可以根据国家声环境质量标准和国土空间规划以及用地现状,制定本行政区域各类声环境质量标准的适用区域。

第三,明确制定环境振动控制标准。震动问题因缺乏相关控制标准和制度,造成证据收集困难、管理依据不明,亟待解决。新噪声法明确要求国务院生态环境主管部门,根据国家声环境质量标准和国家标准,制定国家环境振动控制标准以及相关的环境振动控制标准。

亮点三 强化噪声源头防控,筑牢污染第一防线

首先在规划中防控。要求各级人民政府及其有关部门,在制定、修改国土空间规划和相关规划时,依法进行环境影响评价,充分考虑城乡区域开发、改造和建设项目产生的噪声对周围生活环境的影响,统筹规划,合理安排土地用途和建设布局,防止、减轻噪声污染。

其次在布局中防控。要求在确定建设布局时,要根据国家声环境质量标准和民用建筑隔声设计相关标准,合理划定建筑物与交通干线的防噪声距离,并提出相应的规划设计要求;在交通干线两侧、工业

企业周边等地方建设噪声敏感建筑物,还应当按照标准间隔一定距离,并采取减少振动、降低噪声的措施。

第三,在产品中防控。要求国务院标准化主管部门会同有关监管部门,对可能产生噪声污染的工业设备、施工机械、机动车、铁路机车车辆、城市轨道交通车辆、民用航空器、机动船舶、电气电子产品、建筑附属设备等产品,在其技术规范或者产品质量标准中规定噪声限值;市场监管管理部门加强对电梯等特种设备使用时发出的噪声进行监督抽测,生态环境主管部门予以配合。

亮点四 强化各级政府责任,明确目标考核评价

一是将噪声污染防治目标完成情况纳入政府考核,即运用目标化、量化、制度化的管理方法,通过签订责任书的形式,细化噪声污染防治的主要责任者和责任范围,使得任务能够得到层层分解落实,从而达到既定的声环境质量目标。

二是对未完成声环境质量改善规划设定目标的地区以及噪声污染问题突出、群众反映强烈的地区,省级以上人民政府生态环境主管部门,要会同其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门实施约谈,要求及时整改,同时情况要向社会公开。

三是因公路、城市道路和城市轨道交通运行排放噪声造成严重污染的,或者因铁路运行排放噪声、民用航空器起降排放噪声等造成严重污染的,设区的市、县级人民政府要组织有关部门,对噪声污染情况进行调查评估和责任认定,并制定噪声污染综合治理方案。

亮点五 分类防控噪声污染,对症下药精准施策

对于工业噪声,增加了排污许可管理制度,增加了自行监测制度,同时要求可能产生噪声污染的新改扩建项目进行环评;要求建设项目的噪声污染防治设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用;在投入使用或者使用之前,建设单位要对配套建设的噪声污染防治设施进行验收,编制验收报告,并向社会公开。

对于建筑施工噪声,一是明确施工单位噪声污染防治责任。要求建设单位将噪声污染防治费用列入工程造价。二是明确建设单位自动监测责任,并对监测数据的真实性和准确性负责。三是增加了禁止夜间施工的规定,除非是因生产工艺要求或者其他特殊需要必须连续施工的抢修、抢险施工作业。四是增加了优先使用低噪声施工设备的要求,工信部会同生态环境部、住建部等部门,要公布低噪声施工设备指导名录,并适时更新。

对于交通运输噪声,一是基础设施选址要考虑噪声的影响。例如,新建公路、铁路线路的选线设计,要尽量避免噪声敏感建筑物集中区域;新建民用机场的选址,与噪声敏感建筑物集中区域的距离要符合标准的要求。二是在基础设施相关工程技术规范中要有噪声污染防治的要求。三是加强对地铁和铁路噪声的防控。四是加强对使用警器的管理。

对于社会生活噪声,一是鼓励培养减少噪声产生的良好习惯,日常生活中,要尽量避免产生噪声对周围人员造成干扰。二是限制邻居噪声污染,使用家用电器、乐器或者进行其他家庭场所活动,要控制音量或者采取其他有效措施。三是预防室内装修噪声,要按照限定作业时间,采取有效措施。四是鼓励创建安静区域,在举行中考、高考时,对可能产生噪声影响的活动,作出时间和区域的限制性规定等。

亮点六 聚焦噪声扰民难点,保障安宁和谐环境

一是禁止广场舞噪声扰民。规定在公共场所组织或者开展活动,要遵守公共场所管理者有关活动区域、时段、音量等规定,采取有效措施,防止噪声污染。同时,要求公共场所管理者要规定娱乐、健身等活动的区域、时段、音量,采取设置噪声自动监测和显示设施等措施来加强监督管理。如果违反规定的,首先是说服教育,责令改正;拒不改正的,给予警告,对个人可以处200元以上1000元以下的罚款,对单位可以处2000元以上20000元以下的罚款。

二是禁止机动车轰鸣“炸街”扰民。明确禁止驾驶拆除或者损坏消声器、加装排气管等擅自改装的机动车以轰鸣、疾驶等方式造成噪声污染,要求使用机动车音响器材要控制音量。违反规定的,由公安机关交通管理部门依照有关道路交通安全的法律法规处罚。

三是禁止酒吧等商业场所噪声扰民。明确要求文化娱乐、体育、餐饮等场所的经营管理者,要采取有效措施,防止、减轻噪声污染,并且禁止在商业经营活动中使用高音广播喇叭,或者采用其他持续反复发出高噪声的方法进行广告宣传。违反规定的,责令改正,处5000元以上50000元以下的罚款;拒不改正的,处5万元以上20万元以下的罚款,并可以报经有批准权的人民政府批准,责令停业。

以上这三种行为,如果经劝阻、调解和处理未能制止,持续干扰他人正常工作、学习和生活,或者其他违反治安管理的,由公安机关依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。
作者系武汉大学环境法博士,单位系生态环境部核设施安全监管司

以行为保全制度为依据,落实保护优先、预防为主原则

最高法发布生态环境侵权案件禁止令适用规定

本报记者王玮

环境权益的重要职责。

近年来,最高法针对生态环境保护的自身特点,为回应环境司法实践中对行为保全措施的特殊需求,以《民事诉讼法》行为保全制度为依据,将延伸探索采取生态环境禁止令措施作为一项重要工作部署,指导各级法院积极开展工作实践。

杨丽萍介绍,在认真总结各地法院司法实践的基础上,经过反复调研论证和广泛征求意见,最高法就禁止令保全措施的法律依据、申请主体、适用范围、审查标准等问题予以规范,制定出台《规定》(共14条),以实现禁止令保全措施对生态环境的预防性、及时性保护和对侵权行为的震慑作用,统一法律适用。

据了解,我国在刑法修正案(八)率先规定了刑法上的禁止令。《民法典》第997条亦规定了人格权保护的禁止令。

“但这些都是实体法上的禁止令。”中国人民大学法学院教授汤维建评价,《规定》的出台丰富了保全制度的具体内容,在程序法领域呈现具有公示、监督和震慑作用的禁止令保全措施,推动了保全制度继续向前发展完善。

杨丽萍说,《规定》在起草过程中,以人民群众对惩治环境污染、生态破坏行为的迫切需求为出发点,明确为防止申请人合法权益或者生态环境受到难以弥补的损害,可以采取禁止令保全措施给予救济,及时制止损害的发生或继续扩大。

为切实落实“保护优先、预防为主”原则,及时有效防止或者减少生态

环境损害影响,《规定》明确了诉前和诉讼过程中均可以申请采取禁止令保全措施。对“情况紧急”给予可以缩短作出禁止令保全措施时间的特殊规定,强化预防性保全措施功能。

为服务国家社会发展需要,《规定》明确在确定禁止令保全措施的适用范围、考量因素、审查期限时,要把握时、度、效,既要考虑对生态环境的保护,也要考量对国家社会发展及被申请人合法权益的影响,合理平衡各方利益关系。

采取禁止令保全措施的前提是什么?

明确禁止令保全措施的法律属性。

禁止令保全措施的法律依据是《民事诉讼法》第100条、第101条规定的行为保全。在生态环境保全制度基础上制作单独的禁止令予以公示,既体现了行为保全制度的一般特征,又体现了生态环境保护的特殊需要。

明确禁止令保全措施的申请主体和适用情形。

《规定》第2条明确禁止令保全措施的申请主体,包括直接受到环境污染、破坏生态行为损害或者损害风险的自然人、法人或者非法人组织,以及《民法典》第1234条、第1235条规定的“国家规定的机关”和“法律规定的组织”。《规定》第3条明确在提起生态环境侵权诉讼时或者过程中

可以申请中止令。同时,也考虑到生态环境受到损害的紧急情况,在提起诉讼前可以申请诉前禁止令。

明确采取禁止令保全措施的考量因素。
采取禁止令保全措施的前提是被申请人污染环境、破坏生态行为具有现实而紧迫的重大风险,不及时制止将使申请人合法权益或者生态环境受到难以弥补的损害。在此基础上,《规定》第5条细化了人民法院作出禁止令保全措施需综合考量的因素。

一是被申请人污染环境、破坏生态行为是否被行政机关依法处理而仍继续实施;二是被申请人污染环境、破坏生态行为对申请人合法权益或者生态环境造成的损害是否会超过禁止被申请人一定行为对其造成的损害;三是禁止被申请人一定行为对国家利益、社会公共利益或者他人合法权益产生的不利影响;四是申请人的请求应具有基本的依据等其他应当考量的因素。

明确各方当事人的权利保障。
《规定》总结环境司法实践经验,对禁止令保全措施实施过程中各方当事人的权利保障予以规定。规定了询问、勘查、复议程序,保障当事人陈述、申辩等诉讼权利;规定了申请人的担保义务,防止恶意申请和权利滥用;规定了禁止令保全措施的提前解除,避免当事人或者利害关系人受到不必要的损害。此外,还明确了不履行禁止令保全措施须依法承担相应法律责任,以保障禁止令保全措施的履行效果。

观点

《规定》能够切实有效地为审理生态环境侵权案件提供有效的程序规则支持,从而更好地维护公众的环境权益及民事主体的其他合法权益,更具法律指导意义,将对生态环境保护起到重要作用。

——方燕 全国人大代表、特约监督员、陕西省律师协会会长、北京金城同达律师事务所高级合伙人兼西安分所主任

《规定》明确将生态环境侵权案件的诉前、诉中禁止令定位为一种禁止类的行为保全措施,不仅有助于对生态环境侵害给予及时有效的预防性救济,还确保了此项司法改革举措具有充分的法律依据。

——杨松 全国人大代表、特约监督员、辽宁大学党委常委、副校长、辽宁省人大法制委副主任、“万人计划专家”、长江学者

《规定》创设性提出诉前、诉中禁止令保全措施,对于及时解决生态环境损害问题具有很强的现实意义。

——肖胜方 全国人大代表、特约监督员、中华全国律师协会副会长、广东省律师协会会长、广东胜伦律师事务所主任

《规定》不仅掀起了生态环境司法保护新的一页,对生态环境的预防性、及时性、有效性保护提供了司法依据,亮出了法律利剑,成为生态环境司法保护的绿色盾牌。

——汤维建 全国政协委员、特约监督员、中国人民大学法学院教授、民革中央常委、中国民事诉讼法研究会副会长(兼职)

禁止令保全措施加大司法保护生态环境力度

总台央视记者:《规定》对生态环境保护将发挥怎样作用?

最高法副院长杨丽萍:禁止令保全措施目的是为了及时制止生态环境侵权行为,避免因申请人合法权益或者生态环境造成难以弥补的损害。《规定》的出台是为了更好地落实“保护优先、预防为主”原则,将对生态环境保护发挥重要作用。

一是丰富民事侵权行为保全制度。根据民事诉讼法关于行为保全的规定,被侵权人可以在提起诉讼前或者诉讼过程中申请人民法院禁止侵权人作出一定行为。生态环境侵权属于特殊侵权,在该领域适用禁止令保全措施,并规范、完善相关程序规则,在保全裁定基础上制作单独的禁止令予以公示,丰富了民事诉讼行为保全制度。

二是加大环境司法保护力度。人民法院基于当事人申请采取禁止令保全措施,在案件审结前,甚至诉前即责令被申请人立即停止一定行为,将对生态环境的司法保护向前延伸,强化了环境司法对保护公众环境权益、震慑生态环境侵权行为的力度。

三是回应群众关切。《规定》明确人民法院可依保全裁定内容制定单独的禁止令张贴在污染环境、生态破坏行为实施地、损害结果发生地等相关场所,接受人民群众监督,将有力维护生态环境公

共利益和人民群众环境权益。

中国环境报记者:如何保护被申请人合法权益?

最高法环资庭庭长刘竹梅:制定《规定》中尤其考虑到案件尚未经过审理、裁判,甚至尚未受理,以及可能存在恶意申请禁止令的情形,人民法院在审查判断是否作出禁止令时,应依法审慎适用。
一是要考量具体的环境损害类型,区分不同的生态环境损害予以救济。尤其是环境污染与生态破坏类型不同,造成损害的行为方式差异较大,在具体个案中需要法官发挥司法智慧,避免出现保护不足和过度保护两种倾向。

二是要适当控制适用范围,发挥禁止令保全措施“调节器”功能。人民法院在审查判断是否作出禁止令时,要审查比较被申请人污染环境、破坏生态行为对申请人合法权益或者生态环境在裁判前可能遭受的损害,与禁止被申请人一定行为可能会对被申请人造成的损害,以衡量双方合法权益,避免出现利益失衡。特别说明的是,“损害”不需要精确认定具体金额,而是在现有证据材料基础上对双方损失范围、小,程度进行综合比较判断。

此外,为平衡可能产生的利益冲突,防止权利滥用,《规定》明确询问、勘查、申请复议、提前解除禁止令保全措施等程序,保障被申请

人和其他利害关系人的合法权益。

中国审判记者:如何理解“现实而紧迫的重大风险”?

最高法环资庭二级高级法官贾清林:禁止令保全措施可能会对被申请人权益造成一定影响,故需要具备“现实而紧迫的重大风险”这一基本条件,即损害必须真实的、现实存在的,具有时空上的迫切性,所产生的风险具有重大性,如不及时制止将很可能导致申请人合法权益或者生态环境受到难以弥补的损害。具体可以从以下几方面考量:
一是被申请人是否违反了《环境保护法》《森林法》《长江保护法》等环境资源法律法规,实施了污染环境、破坏生态行为。

二是被申请人实施的污染环境、破坏生态行为是否已经被相关环境资源法律法规明确规定在应承担法律责任的范围内。

三是被申请人因污染环境、破坏生态行为应当予以行政处罚但尚未处理,或者已经行政处罚但尚未得到有效控制。
鉴于环境资源法律法规中对于应承担法律责任的污染环境、破坏生态行为规定的较为丰富,同时考虑到禁止令保全措施刚刚适用,《规定》对人民法院审查作出禁止令的基本条件采取了概括性描述的方式。各级法院应综合考虑并结合个案判断是否作出禁止令。

山西开展环境领域执法专项监督

省司法厅6个监督组分赴全省33个市县

本报记者高岗栓太原报道
根据山西省委全面依法治省委员会安排部署,近日山西省司法厅组织开展全省生态环境领域行政执法专项监督,6个监督组分赴全省11个设区市及其22个县(市、区)进行实地监督。
这是机构改革重组后,省司法厅首次开展专项执法监督工作。
本次专项监督主要针对2020年以来山西省生态环境厅、省综改示范区和全省11个设区市的生态环境行政执法情况,重点对法律法规是否得到有效实施、全面推行行政执法“三项制度”情况、生态环境违法行为立案查处情况、“运动式”“一刀切”执法情况、执法队伍建设和执法保障情况等五方面内容进行监督。

专项监督期间,共召开座谈会35次,实地查看33个生态环境执法单位,抽查执法案卷22宗,发放调查问卷167份,抽取262名执法人员进行了公共法律知识测试。

各监督组报告显示,全省生态环境领域在推进综合行政执法改革,落实行政执法“三项制度”、行政执法案卷制作、执法信息化建设、执法队伍建设等方面仍存在不少问题,要求各地要进一步深化改革,着力解决基层分局在执法主体不适格、相对集中行政处罚程序未履行、执法事项清单不一致的问题,营造更加公平高效的执法环境。

山西省司法厅相关负责人表示,已于近期对发现的问题向山西省生态环境厅进行了书面通报,并提出针对性改进建议。



河北省唐山市近日在迁安市首钢股份公司迁安钢铁公司组织开展“2021年辐射环境安全应急演练”。演练针对门禁式辐射检测设备报警展开,演习现场规范有序,有效检验了辐射事故应急预案的科学性、部门间相互配合的协调性以及应急装备的适应性,锻炼了队伍,提升了辐射事故应急处置能力和水平。
张铭贤 温玉萍摄