

江西出台监测质量监督管理办法

防范、惩处环境监测数据弄虚作假行为

本报记者张林霞南昌报道 江西省生态环境厅近日出台《江西省生态环境监测质量监督管理办法(试行)》(以下简称《办法》),防范、惩处环境监测数据弄虚作假行为。

《办法》明确了生态环境监测质量监督管理工作的监督主体及要求,规定对有弄虚作假行为的监测单位和个人向社会公开其信息,并上报江西省公共信用信息平台,禁止被处罚单位购买政府环境监测服务,禁止相关人员在环境监测行业从业。结合生态环境监测质量监督管理工作的实践经验,充实了五种对弄虚作假行为的判别条件,以堵塞漏洞。对免于、从宽或从轻处理的情形做出了说明,以降低弄虚作假行为发生的概率。被认定弄虚作假而不服的,允许其提出行政复议,保障监测机构维护自身合法权益的救济途径,以减少行政错误。

《办法》明确要求环境监测机构在对外出具报告或数据的同时,应提供有关采样、运输、分析、监测、质控等方面的原始记录、数据等材料(复印或影印件)。也就是说,以后在江西省开展生态环境监测工作的环境监测机构,受企事业单位、政府部门、其他组织或个人的委托,在合同履行期间出具监测报告或数据的同时,要提供有关的采样、运输、分析、监测、质控等一系列工作的原始记录(可以是纸质或电子),以证明这份报告是完全按监测标准、规范和质量控制体系得出的,监测数据是全面、准确、真实的,也就是说环境监测机构作为监测数据的责任主体要自证清白。

《办法》单独用一个章节对自动监测质量保证提出了一系列的

要求,如运维机构应根据合同约定自动监测数据承担法律责任,如不签合同但事实上从事运维工作的视为有合同关系,双方共同承担责任;对运维机构开展自动监测设备的运维活动尤其是对自动监测数据的获取、传输等全过程提出质量管理要求;明确了自动监测数据的传输方式必须采用数字化,数据在传输过程中必须保持完全一致等。

规定各级生态环境行政主管部门在与环境监测机构签订政府购买监测服务合同时,要依法履行环境监测质量监督管理责任,要签订对监测机构开展现场检查、质控考核、能力验证等方面的合同条款。如果监测机构拒绝或无法履行被监督义务的,就不能承接政府购买服务。

提出了生态环境监测质量监督管理工作的重点,规定对监测单位存在被实名举报、报告不附原始记录且不整改的,被行政主管部门发现有弄虚作假嫌疑、聘请弄虚作假不良记录人员从业等四类行为要进行执法检查,发现涉嫌犯罪的事实移交司法机关。对提供虚假材料、损毁移动监测点或设备、数据传输明显不一致、干扰设备电源网络导致数据异常等情形,查实后直接按《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》予以处理。

对单位及个人的监测数据弄虚作假行为认定后,《办法》采取多种措施进行处理,有公开通报单位及个人信息、纳入信息平台进行联合惩戒、禁止购买政府环境监测委托服务、生态环境监测行业从业禁止等。同时,设定了三种免于、从宽、从轻相关责任追究的情形以及可提出行政复议的情形。

发挥检察建议功能 监督重点领域问题

莒南开展公益诉讼沂蒙行活动

本报讯 为更加有效地发挥检察建议功能,加大执法监督和普法宣传力度,山东莒南县人民检察院近日全面开展了污染防治公益诉讼沂蒙行活动。为确保活动扎实开展,莒南县人民检察院制订出台了《莒南县人民检察院污染防治公益诉讼沂蒙行活动实施方案》(以下简称《方案》)。

根据《方案》,针对污染防治中存在的问题,针对重点领域、重点行业、重点部门,重点监督以下领域和问题:

水污染防治领域,未经许可非法排放水污染物,超标排放水污染物,污染地表水或地下水,不正常使用水污染物处理设施或者擅自拆除、闲置水污染物处理设施,未按规定设置排污口,私设暗管,医疗废水排放不达标,畜禽养殖污染,污染地下水,城市黑臭水体治理不力,县级水源地保护区内的违法违规问题等。

土壤污染防治领域,如危险废物非法跨界转移、倾倒,违法处置生活垃圾,工矿企业非法向土壤环境转移污染物,违法开发污染土壤,非法生产加工镀锌、镀铬等污染土壤等。

大气污染防治领域,如未经许可非法排放大气污染物,超标排放大气污染物,不正常使用大气污染物处理设施或者擅自拆除、闲置大气污染物处理设施,未采取有效污染防治措施向大气排放粉尘、恶臭气体或者其他含有有毒物质气体等。

环境执法方面,重点加强对

偷排偷放,非法排放有毒有害污染物,非法处置危险废物,不正常运行污染防治设施,伪造或者篡改环境监测数据,未及时发现污染或危险等的监督。

重点采取以下方面具体措施:加大打击力度。始终坚持“严”字当头,加强立案监督、审查逮捕、审查起诉工作,强化刑事追责法律监督,形成高压态势。

加强对污染防治领域刑事案件侦查活动的监督引导和证据审查,严把事实关、证据关和法律适用关。发挥检察建议功能。按照“助防防”、“双赢、共赢、多赢”的监管理念,加强与生态环境、国土、乡镇政府等部门、单位的沟通协作,依法支持相关部门、单位强化监管执法活动,对办案中发现的相关领域社会治理中存在的新隐患、新矛盾、新特点,查找问题,及时提出风险预警和对应的检察建议,促进相关部门、单位加强制度建设、工作创新和监管治理。坚持把诉前程序作为检察机关提起公益诉讼的必经程序和法定手段,对行政机关不履行职责或者怠于监管的,依法向相关行政部门、单位提出检察建议督促其依法履行职责。

加大提起公益诉讼力度。对于经济程序后,无适格主体或适格主体不起诉的、负有监管职责的行政机关不履职或者履职不到位的,严格按照修改后民事诉讼法和行政诉讼法及两高《关于检察公益诉讼案件适用法律问题的解释》的规定,注重运用好“提起公益诉讼”这个刚性手段,认真分析研判提起诉讼的可行性和实效性,把公益诉讼核心,力求办案法律效果、政治效果和社会效果有机统一,在做透被告明确、事实清楚、诉讼请求明确的基础上,及时上报审批后向法院提起公益诉讼。

依法履行民行检察职责。加强对涉及污染防治攻坚战民事、行政诉讼的法律监督,依法支持人民法院的合法裁判,维护司法权威;加大对涉及污染防治攻坚战虚假诉讼的监督惩治力度;依法支持人民法院重点审查污染防治攻坚战中被被执行人规避执行、抗拒履行和违法干预执行等行为,对拒不履行人民法院生效裁判构成犯罪的,依法追究刑事责任;对违法采取强制措施、违法查封扣押物等情形,及时向人民法院提出检察建议。

孙贵东

取消资质管理 强化企业责任

新环评法触发质量监管新变革

◆周建勋

生态环境领域的“放管服”改革,是环境治理体系与治理能力现代化的重要内容之一,涉及政府自身职能的转变,这是充分释放发展活力、打好污染防治攻坚战的重要举措。

2018年12月29日,十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议公布了《关于修改〈环境影响评价法〉的决定》,这一决定自公布之日起施行。这是我国对《环境影响评价法》(以下简称《环评法》)进行的第二次修正。其中最为引人关注的是取消了建设项目环评技术单位资质管理,强化了企业主体责任。这一重大改革措施反映了立法机关对确保环评质量的高度关注,体现了探索重构环评质量监管法制规范的努力。

环评编制主体的多元化

为从源头防治环境污染,环境影响评价(以下简称环评)被引入国内,并通过《环评法》加以确立。2003年的《环评法》和2016年的修正案中均要求“接受委托为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构,应当经国务院环境保护行政主管部门考核审查合格后,颁发资质证书,按照资质证书规定的等级和评价范围,从事环境影响评价服务,并对评价结论负责。”也正因此如此,环评技术单位的资质管理实质上已经成为持续多年的环评制度改革中的一条主线。面对严峻的环境形势,我国环境管理部门将打击“红顶中介”作为突破口,促使环评机构彻底脱钩,2015年11月1日又废止了2006年的《资质管理办法》,实施了新的《资质管理办法》。两年后的2017年,国务院修改并实施了新的《建设项目环境保护管理条例》,删除了旧条例中有关“从事建设项目环境影响评价工作的单位,必须取得国务院环境保护行政主管部门颁发的资质证书”的规定,同时还删除了对环评技术单位“吊销资质证书”的处罚规定。直至2018年对《环评

法》的再次修改,终于尘埃落定——废除环评技术单位资质管理制度。至此,在我国实行了近20年的环评技术单位资质管理终于成为了历史。

新《环评法》环评编制主体不再是单一化的,而是多元化的。法律也不再设置环评编制主体的资质许可,而是采取环评技术能力评价的方式。为配合环评技术单位资质管理的取消,确保环评的技术服务能力要求的评价标准。

新《环评法》规定,只要符合相关部门规定的环评技术能力建设指标,并具备按照国家有关环评标准和技术规范编制环评文件的能力,不仅环评技术单位可以接受委托编制环评文件,而且符合环评技术能力要求的建设单位也可以不再委托而自行编制环评文件。

这一变革性规定使得环评资质不再是编制环评文件的制度性门槛,消除了环评技术服务市场围绕环评资质形成的天然技术壁垒和权力寻租空间,更有利于保证环评质量,促进环评的客观性和科学性。

环评结论责任的业主化

按照以往的《环评法》,具备环评资质的环评技术单位才能依据其相应的评价等级和类别,接受委托从事环评文件编制工作,而一旦发生环评文件失实的后果,受委托的环评技术单位是承担环评结论责任的唯一主体,作为业主的建设单位并不因此担责。

理论上讲,这一规定有其合理性,却忽略了环评制度的特有规律。环评结论具有“事先性”。就建设项目的环评而言,只有建设单位对建设项目的性质、地点、规模、生产工艺以及采取何种污染防治措施等实际情况最为知晓并具有决策权,环评文件中的基础数据取得、源强测算、总量核定、防治措施有效性的预测、工期的设定等内容,离不开作为业主方的建设单位配合提供相关材料。

实践中,由于环评技术与建设单位的民事上的委托关系,环评技术单位接受委托后,为了能顺利获得环评审批,往往不得不在建设单位的委托意图、生态环境部门的环评审批与国家环境技术标准或规范之间寻求妥协,从而形成环评结论。



熏制年味十足的腊肉,是南方地区的传统,如何兼顾口味与大气环境质量,尚需在实践中探索。

目前,广大农村地区耕作的土地已经比较少,特别是城乡接合部以及郊区,不少农村家庭逐渐告别了传统生产方式,采取经营“小作坊”等新生产方式,比如手工榨油、制作腐竹、熏制腊肉、粮食加工、制作米皮等,虽然传统食品加工传承着舌尖上的味道,但却会产生不同程度的污染。

传统监管模式下,首先会检查其环评手续,尽管我们有《环境影响评价法》作为指导,有《建设项目环境影响评价分类管理名录》作为有效的实施手段,但是对于那些“不起眼”的“小作

坊”到底需不需要环评之间却较难达成共识,而这些“小”问题在一定程度上造成困扰。一种意见认为,应当将这些“小作坊”全部纳入建设项目管理范围;另一种意见认为,应当对农村地区的家庭经营“小作坊”予以环评豁免。如此一来,或可能伤害了农民生产积极性,或可能对污染现象监管不到位。笔者认为,这些“小作坊”环评不能搞“一刀切”,要具体问题具体分析。

首先是对“建设项目”的定义。目前而言,法律法规对“建设项目”并没有明确且清晰的定义,《建设项目环境影响评价分

传统食品加工传承着舌尖上的味道,却会产生不同程度的污染

农村家庭“小作坊”环评不能“一刀切”

◆彭学坦

类管理名录》中对“建设项目”也没有定义,相关管理部门对“建设项目”未有清晰的界定。原国家环境保护总局《关于执行建设项目环境影响评价制度有关问题的通知》对建设项目的范围进行过如下解释:《条例》所称的“建设项目”是指:按固定资产投资方式进行的一切开发建设活动,包括国有经济、城乡集体经济、联营、股份制、外资、港澳台投资、个体经济和其他各种不同经济类型的开发活动。这一通知将“建设项目”明确限定为“按固定资产投资方式开展的一切开发建设活动”。

其次是对“建设项目”的解释方法。法律的适用离不开解释,法律解释填补着法律和事实之间的空隙。笔者认为,此时应对“建设项目”进行解释,对“建

环评质量责任的法律化

提高环评文件质量不仅是我国环评法律制度的价值追求,也是本次修正《环评法》的核心目标之一。但一个特殊的现象是,我国以往的《环评法》对如何确保和实现环评文件质量这一核心目的涉及得比较少。

针对这一弊端,新《环评法》在取消环评资质管理后,首次立法确认了环评文件存在严重质量问题属于违法行为,而且列举式地规定了环评质量违法行为的主要类型。

在责任承担方式上,对建设单位采取双罚制;对编制人员实行“禁业”并罚;对环评技术单位采取罚款、“禁业”及没

环评质量违法处罚的严格化

新《环评法》不仅新增了对建设单位的双罚制,增加了对编制人员五年禁止从业的处罚,而且对环评技术单位的处罚幅度也从原先规定的“所收费用一倍以上三倍以下的罚款”增加到“三倍以上五倍以下的罚款”。

不过,要落实新《环评法》中环评质量违法行为的处罚,仍需有关立法及法律解释的配合。例如,《环境保护法》第

六十五条中的“弄虚作假”与新《环评法》第三十二条中环评文件存在“严重质量问题”的关系如何衔接,对造成环境污染和生态破坏负有责任的,如何确定连带责任;第三十二条中的“情节严重”应如何认定;其中的“违法所得”是指环评质量违法行为发生时的获利数额,还是从事环评质量违法行为的全部收入等法律适用问题,尚需法律解释加以释明。

在法律责任的归责方式上,立法对建设单位和环评技术单位采取了差别对待。依据新《环评法》规定,建设单位作为结论责任主体承担严格责任,接受委托从事环评编制的环评技术单位则承担过错责任。换言之,只要建设项目的环评文件存在法定严重质量问题的,无论环评文件是否为建设单位编制,建设单位都应当承担法律责任。但是,环评技术单位承担法律责任的前提是违反了国家有关环境影响评价标准和技术规范等规定,致使其编制的建设项目环评文件存在法定严重质量问题。

编制单位及人员监管的法制化

加强对环评编制单位及人员环评从业行为的诚信约束和监管,是提高环评文件的质量重要途径。由于以往的《环评法》未涉及环评文件质量的具体规范,而是将重点放在环评资质管理方面,因此,有关环评编制单位及人员的监管必然地纳入了资质管理的范畴,并最终通过位阶较低的部门规章或部门公告的方式加以公布和实施,使得环境行政主管部门的监管行为法律依据不足,难以形成环境行政执法的威慑力。

为此,新《环评法》首次通过立法对环评编制单位及编制人员的监管、质量考核和诚信约束加以规范,为环评编制单位及人员监管的法制化创造了法律依据。

首先,新《环评法》明确了对编制单位进行监管的部门是“设区的市级以上

人民政府生态环境主管部门”,监管的对象是任何进行环评文件编制的单位,包括自行编制环评文件的建设单位,不再局限于环评技术单位。监管方式是加强对编制单位的监管和质量考核。

其次,新《环评法》明确了对环评从业行为诚信约束的监管部门是负责审批建设项目文件的生态环境主管部门,监管方式是对环评违法行为的诚信档案,并与国家有关信用信息平台联网,相关监管结果向社会公布。

可见,新《环评法》从环评业务实践出发,对环评文件编制单位的监管和质量考核与编制单位及人员的诚信约束分别设定了不同层级的管理部门,采取了不同的监管方式。

作者单位:北京德恒律师事务所

致歉信

尊敬的社会公众:
我们是安徽省铜陵市郊区人民法院(2018)皖0711刑初55号案附带民事公益诉讼被告人张罗平、张广丰、冯文烈、耿长春、吴加发、附带民事公益诉讼被告单位浙江兰溪市新里工艺品有限公司因污染环境对社会公众的环境安全造成威胁,侵害了不特定人民群众的合法权益。经司法机关教育,我们对于自身过错和危害后果已经有了深刻的认识和悔意,现诚挚地向社会公众公开道歉。
致歉人:张罗平(身份证号:340123196510101510)、张广丰(身份证号:340123197102201496)、冯文烈(身份证号:420281196704084631)、耿长春(身份证号:340223196611166132)、吴加发(身份证号:340704196310120016)
2019年3月15日

件事实也包含于法律规范之下,即可得出法律结论。有了清晰准确的法律规范作为大前提,需要执法人员从生活事实中予以提炼、甄别、整理,区分出哪部分事实是具有法律意义的案件事实。对执法人员来讲,需要在生活事实与法律规范之间来回穿梭,其重心在于:对生活事实做出判断,只有当生活事实与构成要件所描述的事实两相契合时,方能做出准确的逻辑推论。

综上,笔者认为,农村家庭“小作坊”是否需要环评,综合考量“小作坊”的建设规模、对环境的影响程度、是否注册营业执照以及营业执照类型,就可以得出准确的结论。

作者单位:陕西省汉中市生态环境局汉台分局