

土质木炭窑可依法予以关闭

◆宫双双

编者按:

在实践中,对采用淘汰类落后生产工艺土质木炭窑的监督管理存在着诸多疑惑。如,该类木炭窑是否属于一般意义上违反建设项目环境影响评价制度或“三同时”制度中的违法违规建设项目?是否可以申请办理排污许可证?监管该类木炭窑的主体是谁?对该类木炭窑的生产经营者应处以何种方式的处罚?本期围绕这些问题来逐一分析探讨,以期对环境执法提供参考依据。

采用淘汰类落后生产工艺的土质木炭窑,指的是把成品的木头或者废旧木材收集完毕后,将上述木头或废旧木材加工成一节一节或一根一根的形状,并放在木炭窑里进行不充分燃烧,烧制过程中会产生和排放大量烟气,最后烧制成活性炭。

从某种程度上说,采用淘汰类生产工艺的木炭窑不具备污染治理条件,所以由它产生的二氧化硫、烟尘、一氧化碳、二氧化碳都是无组织排放,没有经过任何治理,是大气污染防治的重点对象之一。

土质木炭窑是淘汰类的落后生产工艺

新《环境保护法》颁布以来,在环境执法实践中一直存在诸多疑惑,如木炭窑是否属于一般意义上的违反建设项目环境影响评价制度或“三同时”制度的违法违规建设项目,木炭窑是否可以申请办理排污许可证,如果属于违法违规建设项目或可以申请排污许可证,那么一旦木炭窑的生产经营者违背了《环境保护法》第六十三条第一项或第二项的规定,对其是否可以实行行政拘留的处罚等。

消除这些疑惑的关键,就是要对木炭窑的性质进行界定。

根据国家发改委2013年修正的《产业结构调整指导目录》中的第三类第一部分第一项第四点规定:“以木材、伐根为主要原料的活性炭生产以及氯化锌法活性炭生产工艺”

属于淘汰类的落后生产工艺。而企业办理环评手续或排污许可手续之前,是要通过当地发改部门或者上一级发改部门关于企业项目的审批。

既然木炭窑属于产业名录中淘汰类的落后生产工艺,那么木炭窑在进行企业项目审批时,肯定是通不过的。如果对该木炭窑进行环评批复或排污许可,那就间接承认了该类木炭窑是允许合法存在的,这与《产业结构调整指导目录》中规定木炭窑属淘汰类落后生产工艺的规定是相违背的。

因此,木炭窑不属于一般意义上违反建设项目环境影响评价制度或“三同时”制度中的违法违规建设项目,更不需要申请办理排污许可证。由此,对于采用淘汰类生产工艺木炭窑的生产经营者,就不适用《环境保护法》第六十三条第一项或第二项的规定,对其就不能进行行政拘留的处罚。

国家对严重污染大气环境的工艺实行淘汰制度

那么,在环境执法实践中,应该如何对采用淘汰类落后生产工艺的土质木炭窑进行监督管理呢?对此,各类环境保护相关法律法规均已明确规定。

如,新修订的《环境保护法》第四十六条规定:“国家对严重污染环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。任何单位和个人不得生产、销售或者转移、使用严重污染环境的

工艺、设备和产品。”

新修订的《大气污染防治法》第二十七条规定:“国家对严重污染大气环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。国务院经济综合主管部门会同国务院有关部门确定严重污染大气环境的工艺、设备和产品淘汰期限,并纳入国家综合性产业政策目录。生产者、进口者、销售者或者使用者应当在规定期限内停止生产、进口、销售或者使用列入前款规定目录中的设备和产品。工艺的采用者应当在规定期限内停止采用列入前款规定目录中的工艺。”

《循环经济促进法》第十八条规定:“国务院循环经济发展综合管理部门会同国务院环境保护等有关主管部门,定期发布鼓励、限制和淘汰的技术、工艺、设备、材料和产品名录。禁止生产、进口、销售列入淘汰名录的设备、材料和产品,禁止使用列入淘汰名录的技术、工艺、设备和材料。”

上述规定,为监管采用淘汰类落后生产工艺的木炭窑,提供了充分的法律依据。

县级以上人民政府有权关闭、取缔土质木炭窑

《循环经济促进法》第五十条第二款规定:“使用列入淘汰名录的技术、工艺、设备、材料的,由县级以上地方人民政府循环经济发展综合管理部门责令停止使用,没收违法使用的设备、材料,并处5万元以上20万元以下的罚款;情节严重的,由县

级以上人民政府循环经济发展综合管理部门提出意见,报请本级人民政府按照国务院规定的权限责令停业或者关闭。”

新修订的《大气污染防治法》第一百零一条规定:“违反本法规定,生产、进口、销售或者使用国家综合性产业政策目录中禁止的设备和产品,采用国家综合性产业政策目录中禁止的工艺,或者将淘汰的设备和产品转让给他人使用的,由县级以上人民政府经济综合主管部门、出入境检验检疫机构按照职责责令改正,没收违法所得,并处货值金额一倍以上三倍以下的罚款;拒不改正的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭。进口行为构成走私的,由海关依法予以处罚。”

现行环境保护法律对木炭窑的监管主体、强制措施、罚款方式等存在差异,根据“新法优于旧法”的原则,应适用最新修订的《大气污染防治法》。

也就是说,最终有权关闭、取缔采用淘汰类生产工艺土质木炭窑的主体,是“县级以上人民政府”,但是还必须经过一定的前置程序,即先由“县级以上人民政府经济综合主管部门”或“县级以上地方人民政府循环经济发展综合管理部门”按照职责进行责令停止使用或责令改正,没收违法使用的设备、材料或没收违法所得,并处罚款,对于拒不改正或情节严重的,再报请“县级以上人民政府”予以关闭、取缔。

作者单位:陕西省长武县环境保护局

双方均无法提供生产证据,是否处罚?

◆孙贵东

山东省某县人民法院近日受理了一起涉及生态环境保护的行政诉讼案件。经审理,法院判决撤销环保部门的行政处罚决定。

撤销的主要原因是,案件调查处理存在明显的举证责任“混淆”问题,法院认为不能以“当事人不能拿出合理有效的证据证明他们在上次处罚后一直未生产”,作为认定当事人存在“有继续生产的迹象”违法事实的“证据”。

据了解,在当前环境执法过程中,这种现象有一定的普遍性。从法律角度看,这是一个举证责任不清问题。根据《行政诉讼法》等有关法律法规,笔者提出以下建议,以供参考。

行政部门要认清自身的举证责任

《行政诉讼法》第三十四条规定:“被告对作出的行政行为负有举证责任,应当提供作出该行政行为的证据和所依据的规范性文件。被告不提供或者无正当理由逾期提供证据,视为没有相应证据。”第三十七条规定:“原告可以提供证明行政行为违法的证据。原告提供的证据不成立的,不免除被告的举证责任。”

由此可知,根据《行政处罚法》《行政诉讼法》等,举证是行政执法部门的法定责任,而对于当事人来说仅是可用可不用的权利。也就是说,在违法事实调查认定中,执法部门的任务是,获取足够、充分、必要的证据来证明违法事实存在,当事人则有权利提供自身不违法的证据,对有关证据进行反驳。

在违法行为调查认定中,执法部门的任务是以获取的证据为材料,给违法当事人编织“违法帽子”,这顶帽子是否“真材实料”“货真价实”“量身定做”,戴帽人有权利对帽子的“质量”提出异议,并“讨价还价”。如果挑出了问题,执法部门必须根据有关法律法规予以解释、说明、反驳,或者对漏洞、瑕疵进行补充完善。

总之,无论在证明违法行政存在的“正论”中,还是在反驳当事人有关“违法事实不存在”的“驳论”中,执法部门都是举证的责任主体,既要提供证明违法事实的“正面证据”,也要出具反驳到“违法事实不成立”的“反面证据”,即“双向双面举证”。如果拿不出确凿的证据证明认定违法事实或者反驳当事人,都是证据不足,不能认定违法事实的存在、成立。

行政处罚要以违法事实为依据

另外,“正面证据”“反面证据”不确凿、不足,当事人也提供不出足够有效的“反驳证据”证明违法事实不成立,即双方举证出现“0:0”时,不能由此认定违法事实成立。

像上述法院判决案例中的情况,环境执法部门拿不出足够有效的证据证明当事人“曾经生产”的事实,当事人也提供不出证据证明其“未生产”,此时,无论违法行为成立还是不存在,都“空口无凭”。

《行政处罚法》第三十条规定:公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为,依法应当给予行政处罚的,行政机关必须查明事实;违法事实不清的,不得给予行政处罚。这一规定,为行政处罚明确了一条基本的原则和要求,即行政处罚要“以违法事实为依据”。如果执法部门没有获取足够有效的证据,就是违法事实不清楚。

值得注意的是,证明违法事实存在的证据是直接证据,“没有不违法证据”这一“反向证据”或者“间接证据”,不应当成为直接证据,也就是说“否定之否定即为肯定”的逻辑推理,不适用于直接证据的认定与使用。这是举证责任颠倒或混淆,类似的证据虽然有一定的客观真实性,但不具有合法性、关联性。

作者单位:山东省莒南县环境保护局

以案说法

擅自开工建设射线探伤房

无锡一企业未批先建,被责令停建!

本报见习记者韩东良无锡报道 一企业在没有报送环评文件更没有得到环保部门批准的情况下,擅自开工建设固定式X射线探伤房,日前被江苏省无锡生态环境局处罚。

无锡市和惠山区两级环境监察执法人员日前对惠山经济开发区进行环保巡查时发现,某锅炉制造公司未向环保部门报送环境影响评价文件并未经审批同意,擅自开工建设固定式X射线探伤房,建设项目总投资额10万元。

据介绍,该锅炉制造公司建设固定式X射线探伤房,应先向环保部门报批环境影响评价文件,经审查批准后方可开工建设。执法人员当即进行了现场调查和取证。调查终结后,执法部门对该锅炉制造

公司的上述违法行为,责令其立即停止建设,并补办环评审批手续,同时依法予以处罚。

环境影响评价,是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施,进行跟踪监测的方法与制度。环境影响评价文件事前报环境主管部门审批,这不仅是我国公民、法人或者其他组织的法定义务,更是保护环境、保护人民生命财产、保障可持续发展的重要举措。

这起案件中的建设项目涉及高危辐射源,施工前必须向生态环境主管部门申报环境影响评价,案涉企业“未批先建”的行为属于违法行为,应当承担法律责任。

拒不配合 辱骂推搡 干扰执法

新乡一渣土车沿街抛洒,三人被拘!

本报讯 渣土车违规运输,抛洒严重,拒不配合调查,并辱骂、撞击执法人员。日前,河南省新乡市3名涉案人员被依法拘留。据悉,这也是该市大气污染防治攻坚战中,渣土车违规运输被处罚第一案。

经记者了解,5月5日,新乡市城管局接到群众举报,一施工工地渣土车违规运输,道路抛洒严重。接报后,迅速组织5名执法人员进行现场调查。

经查,该工地渣土运输承包方无视环保攻坚办“大风天气停止土石方作业”的通知要求,不仅继续施工,不间断大量清运渣土,且运输覆盖不严,渣土抛洒严重。

调查期间,该公司人员不但不配合执法人员调查取证,其中一名人员还故意冲撞执法车辆,并纠集多名人员对执法人员

进行碰撞、谩骂、侮辱,并扯扯执法人员工作证件,阻止干扰调查取证。在劝阻无效后,执法人员拨打了110报警电话。

公安人员接到报警后,经调取现场监控、执法记录仪、走访现场群众后认定,执法人员在调查取证中主动表明身份,程序合法,面对谩骂及推搡时始终保持克制冷静、文明执法。5月8日,对3名涉案人员依法治安拘留。

今年以来,新乡市生态环境系统不断加大执法力度,严厉打击各种环境违法行为。1月~4月,立案处罚案件达416起,下达行政处罚决定359件,查封扣押案件84件,移送行政拘留案件15件,涉及拘留人员17人,移送环境污染犯罪案件9件,涉及人员10人。

杨吉公 任伟伟

更正说明

2019年5月10日“说法”版刊登的《违法行为从旧法延续到新法,怎么办?》一文中,第一部分最后一段应当是A县环保局拟根据《建设项目环境保护管理条例》(1998年发布,第253号)第二十八条的规定,责令B混凝土搅拌站停止生产,并处罚款5万元。

因为此处错误给读者造成的阅读困扰,本文作者和编辑深表歉意!在此也感谢广大读者长期以来对“说法”版的支持!

图片新闻

夜幕下的环境守护者

4月27日晚,江西省吉安市吉水县环保局组织执法人员对辖区内的重点企业进行突击夜查,重点检查企业的污染治理设施运行情况,是否存在偷排偷放等违法排污行为。

图为环境执法人员冒雨夜查一糯米粉生产企业的排污口。

谢凯伟摄



河北省人大就河湖保护开展立法调研

以高质量立法推动生态环境建设

本报记者周迎久 张铭贤鄯郚报道

河北省人大常委会常务副主任范照兵日前赴邯郸市就太行山绿化和河湖保护治理立法工作进行调研。他指出,全省人大系统要围绕推进生态文明建设,大力加强相关立法工作,促进全省生态环境保护和建设上更高水平。

范照兵先后到漳河上游水利枢纽、西达新大桥、涉县圣福天路、云中天路、复兴区康湖文明生态示范区等地调研河湖保护治理和太行山绿化工作,并召开座谈会听取意见建议。

他指出,全省人大系统要紧紧围绕党委中心工作,以高质量立法更好地推动全省生态环境建设。要深入开展调研,广泛听取意见建议,总结基层好的经验做法,强化精品意识,高度重视相关法规草案文本的修改完善,提供高质量的地方性法规。要结合立法调研,积极推动太行山绿化建设,坚持科学绿化、创新绿化、高质量绿化,实现经济效益、社会效益、生态效益相统一。要贯彻落实水污染防治法等法律法规,确保河湖长制等落地见效。

哈尔滨印发施工现场环境标准化管理规定

工地需连续设置围挡安装喷淋装置

本报见习记者李明哲哈尔滨报道 施工现场出入口要设置车辆冲洗设备和安装视频监控,易产生扬尘污染的区域要设置空气质量监测设备……日前,黑龙江省哈尔滨市召开全市施工现场环境标准化管理暨建筑市场秩序专项整治联合执法检查推进会议,印发《哈尔滨市施工现场环境标准化管理规定》,在全市开展施工现场环境标准化管理专项整治。目前,哈尔滨市已成立6个督查检查组,从速从严处理扬尘污染问题。

依据《规定》,施工现场的围挡,必须要连续设置,不得留有缺口,不得存在倾斜、变形、破损、脏污的情况;不允许在围挡外从事作业活动或堆放机具设备、建筑材料等;施工现场主体建筑、配套道路、管线、庭院绿化等所有工程未全部结束前,不得拆除围挡和大门。

同时,施工现场的出入口必须设置大门,与围挡一起构成全封闭施工环境;出入口处地面必须硬铺装,与城市道路相连接,宽度不小于大门宽度,强度满足车辆通行要求;硬铺装出现变形、塌陷要及时

修复;出入口处要设置车辆冲洗设备,建筑垃圾排放量在两万立方米以上、拉运时间大于15天的,必须安装地埋式自动冲洗设备;车辆驶出现场前应将轮胎和货厢外侧清洗干净,不得粘挂泥浆、渣土驶入城市道路;出入口处要安装视频监控,实时监控建筑垃圾排放时间、运输车辆超高、遗漏、密闭、水冲洗等情况。

依据《规定》,施工现场内存放的建筑垃圾、渣土、拌合土、砂石等细颗粒物材料和易扬尘材料要集中、分类堆放,并采用防尘网苫盖严密;水泥、石灰粉等粉状材料要集中、分类存放在密闭空间内;场内的裸露地面要进行硬化、固化或绿化,或采用碎石、防尘网等措施进行苫盖,硬化、绿化或苫盖应严密,不得存在裸露土。

施工现场围挡顶部要安装雾化喷淋装置,其他易产生扬尘污染的区域以及使用期不足3个月的围挡,要设置移动式雾炮车、洒水车等降尘设备;现场环境超过标准时于大门宽度,强度满足车辆通行要求;硬铺装出现变形、塌陷要及时

施工;施工现场边界下风处或主要车行道路、易产生扬尘污染的区域要设置空气质量监测设备。

《规定》要求,施工现场内在进行建筑物或构筑物拆除、喷涂、铣刨、切割,土石方及铺装道路的预拌灰土和无机料的碾压等作业时,必须采取围挡遮盖隔离、持续喷雾洒水等降尘措施,并及时清理废弃物。风力五级或以上或三级以上重污染天气预警期间,要立即采取应急响应措施,停止以上作业。

会议要求,市直有关部门要定期考核督查,将施工现场环境标准化管理纳入年度目标综合考评,建立目标责任、考核评价、挂牌督办、约谈等机制。各部门和各级政府要充分运用“互联网+监管”的方式,对全市所有在建工程现场实行动态化智慧监管,建立监测预警机制,24小时监控,一旦发生机械作业运行隐患、环境污染等问题或重污染天气,第一时间处理。对未达到标准的施工现场,各级监管部门要严格管控,采取“零容忍”态度,立即责令停工,依法从严处罚,并通过新闻媒体向公众曝光。