

对宁罚不治企业只能干瞪眼?

江苏射阳针对重复环境违法企业建立名单,专治各种“不服”

本报通讯员魏列伟

法治头条

今年年初,江苏省射阳县环保局对过去一年的行政处罚工作进行了盘点。在已经实施处罚的40多个环境违法案件中,有近10个属于重复违法、重复处罚案件。企业这种宁罚不治、重复违法现象必须想办法消除,射阳县环保局就此摆上桌面探讨研究,制定出相关办法和措施。

重复违法问题在哪儿? 现行法律法规和监管手段均有不足,难以震慑企业

在基层环境执法实践中,对于企业环境违法行为,生态环境部门往往采用限期治理、一般性处罚等规定。但限期治理和一般性处罚常常变成部分深谙此道的企业手中重复违法的“免死牌”。治理期限不明确、监管失之严格、整改验收马虎等情况,都有可能使违法企业有恃无恐,重复违法,导致环境执法陷入“违法一罚款一再违法一再罚款”,难以从根本上解决环境违法问题。

射阳县环保局经过深入探讨和细致研究,再次印证了一个早已有的观点:违法企业一再宁罚不治,重复违法的情况说明生产者的违法经营所得远远高于处罚,处罚对他们来说比守法更划算。

造成上述问题的原因,除了现行法律法规缺失明确的处罚约束与处罚规定,还有监管执法措施手段缺乏跟进,难以对宁罚不治、重复违法企业形成有效震慑。

射阳县环保局对相关的法律和规定进行了追根溯源。原环境保护部2015年1月起施行的《环境保护主管部门实施限期生产、停产整治办法》第八条明确,排污者有下列情形之一的,由环境保护主管部门报经有批准权的人民政府责令停业、关闭:一是两年内因排放重金属、持久性有机污染物等有毒物质超过排放标准受过两次以上行政处罚,又实施前列行为的;二是被责令停产整治后拒不复产或者擅自恢复生产的;三是停产整治决定解除后,跟踪检查发现又实施同一违法行为的;四是法律法规规定的其他严重环境违法情节的。

据此,射阳县环保局于2019年2月制定《射阳县环境污染重复违法企业专项监管办法》(以下简称《监管办法》),从监管制度层面亮剑宁罚不治、重复违法企业。

射阳县环保局局长孙鸿斌坦言,能够有效打击和震慑环境重复违法者才能维护法律尊严,如果执法实践中做不到这一点,就要积极探索监管执法新模式,实现法律法规与执法实践的完美结合。

“专项监管”宁罚不治 移出监管名单后,企业原违法信息转为信用档案长期保存

《监管办法》规定,县内企事业单位和其他生产经营重复违法者拒绝、阻挠、妨碍环境监督检查或者突发环境事件调查;较大、重大和特别重大突发环境事件发生后,未按照要求执行停产、限排和整改措施,继续违反法律法规排放污染物;非法排放、倾倒、利用、贮存、处置危险废物造成重复违法。

在环境敏感区域重复实施环境违法行为,其为人人同样列入环境污染重复违法“专项监管名单”。比如,在饮用水水源一级保护区内新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目,从事网箱养殖等导致饮用水水体受到重复污染;在饮用水水源一、二级保护区内新建、改建、扩建排放污染物的建设项目;在自然保护区核心区和缓冲区重复倾倒固体废物,排放有毒、有害污水和废气,或新设排污口。

建设项目未依法进行环境影响评价,被责令停止建设,拒不执行的;未取得排污许可证排放污染物,被责令停止排污,拒不执行的;通过暗管、渗井、渗坑、灌注、篡改、伪造监测数据,或者干扰自动监测设施排放污染物,以不正常运行污染防治设施等逃避监管执法的方式,重复排放污染物的,移送行政拘留的重复违法行为,其为人人同时列入环境污染重复违法监管“专项名单”。

《监管办法》明确规定,对纳入环境污染“专项监管名单”管理的重复违法企业事业单位和其他生产经营经营者,将慎重采用限期治理的处理规定,依法纳入企业绿色信贷“黑名单”征信系统,并依法给予上限重罚,包括高额罚款、按日计罚、停产整顿、查封关闭等处理;停止执行相关环保专项资金支持,对其环保专项资金项目的申请行使“一票否决”。

射阳县环保局环境监察大队负责人表示,重复违法“专项监管名单”将实时公布,动态更新。同时,还将把“专项监管名单”及时共享到有关信息平台;“专项监管名单”管理期限为两年,两年期满后未发现重复违法情况的,移出“专项监管名单”,原违法违规信息和记录转为信用档案长期保存。

跟执法措施 “清零行动”已查封关停6家单位和企业



江西省新余市“黑烟车”抓拍系统近日建成运行后,新余开始对排放不达标“黑烟车”上路行驶进行抓拍,不断加大机动车尾气污染防治力度。黎燕平摄

新乡36家水泥企业递交承诺书

从源头防止扬尘污染,配合区域限行

河南省新乡市辖区内36家水泥熟料生产企业近日全部与生态环境部门签署《水泥行业道路扬尘污染源头防治承诺书》。承诺书从六方面对水泥行业扬尘污染治理提出要求,一是规范装车时间。将主要原物料装卸时间调整至白天,严禁夜间装卸袋装水泥、碎石等原物料;二是加强车辆管理。水泥企业厂内自用车辆、非道路移动机械,要采用新能源或国五以上排放标准机动车,国三以下运输车辆,不得进入厂区内装卸;三是严格超载管理。严把装车源头,严禁超量装车,严控超载上路;四是确保车辆密闭苫盖。散装原料卸车必须密闭作业,禁止厂内露天转运散装物料,杜绝沿途抛洒现象。

运输车辆装载高度最高点不得超过车辆槽帮上沿40厘米,两侧边缘要低于槽帮上缘10厘米,车斗内要采用苫布覆盖,苫布边缘至少要遮住槽帮上沿以下15厘米;五是完善车辆冲洗。出厂口和料场出口配备高压清洗装置,对车身体、底盘进行冲洗,严禁带泥上路。洗车平台四周要设置洗车废水收集防治设施,严禁洗车废水随意排放;六是强化运输车辆司机环境教育、安全教育,确保运输车辆积极配合区域限行、执法检查。目前,新乡市所有水泥熟料生产线的窑头、窑尾均已安装自动监控设施。

杨济公 任伟伟

2015年国务院正式印发的《生态环境监测网络建设方案》中,明确提出坚持全面布点、全国联网、自动预警、依法追责,形成政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的生态环境监测新格局。

随着国家水环境监测网络建设基本完成,为后续对全国338个地级及以上城市水环境质量、变化情况每年进行考核、排名奠定了坚实基础;而城市内不同水体的水质、水量差异较大,国家水环境监测网络难以全面覆盖一些较小支流、河道,特别是城市建成区内老百姓身边的一些水量较小、污染较重的水体。为了全面掌握辖区内的水环境质量状况和变化



水质自动监测站

河长制水环境智慧管理系统助力碧水保卫战

情况,对水环境进行高密度、全覆盖的自动监测将成为各个地方政府的必然需求。

同样在2015年,先河环保在行业内首次提出水质网格化的系统解决方案,依托行政区划划分的省、市、县、乡四级监管网格,综

合考虑监管需求、数据质量和运行成本,优化产品组合,科学布设点位,进而锁定重点监管对象,划分监管等级和污染责任,通过“现场智能感知+基于物联网技术的综合管理平台”相结合的建设形式,实现“全面布点、全国联网、自动预警、依法追责”的格局,打通监测与监管的通道,为全面监管、科学治污、精准治污提供决策依据。

这一系统采用最新的水质多参数原位分析仪、多样式的水质自动监测站及浮标站相结合的形式,以“全面布点,全面联网”为宗旨,合理划分五级监管网格,设立科学的功能区面源监管机制,通过立体监测、趋势监测、移动监测,形成全覆盖的在线监控网络系统,为科学治污、精准治污提供决策依据,促进治理水质污染由凭经验、凭感觉、粗放式向网格化、实时化、精准化治污转变,大幅提升治污的工作效能,推动水质质量持续改善。

优势特点

1.科学界定污染责任

通过科学划定监管网格,对网格内、网格间的河湖功能区、工业废水功能区、农业污水功能区、人海海水功能区、地下水功能区等面源敏感区合理设定考核评价体系,厘清网格内、网格间(市与市、县与县、镇与镇、村与村)的污染源,界定监管责任,依据考核问责机制落实处理,避免逐级追责时出现扯皮、推诿等问题。

2.建立联动监管模式,构建大监管格局

1)以实时、准确的水质监测数据作为管理基础,及时发现水环境污染事件或突发问题,缩短异常事件的响应与处理时间,为监管提供定性定量的数据支撑。2)建立网格内、网格间的联动关系,发现污染源及扩散趋

势,准确监控环境异常状况从产生到消失的全过程,并且及时进行预警预报。

3)打通监测与监管之间的通道,协助政府管理部门从传统“点对点”的监测监管模式向“点对点”模式转变,提高工作效率。

4)打造一套集“监测、预警、指挥、执法、管理”五位一体的水网格监管模式,实现由单一部门治理向协同治理、共同治理转变,构建大环保、大监管格局。

3.大数据分析,长期决策支持

1)利用大数据技术挖掘数据之间的关系,结合水文数据、气象数据、地理信息数据、多种环境质量模型,甄别影响区域水质质量的主要因素及其污染贡献率,实现靶向溯源和精准治污。2)通过长期的连续监测,对管理手段和治理效果进行评价,为政府优化产业结构、推进产业转型升级、制定水污染防治决策支持行动计划等提供科学依据。

应用案例

应用案例

1.四川省水网网格化监测系统及大数据平台服务采购项目 项目涉及饮用水源地预警监测网络,县区间主要跨界、生态补偿断面监测网络,主要支流入河口断面监测网络组成的三级水环境污染监测网络;涵盖了固定站、集装箱站、小型站、大数据平台服务、管理咨询服务等。

2.2017年某区域水环境精准监测及决策支持项目建成运行

项目监测点位覆盖了这一区域的内境、出境、入海口、生态补偿等多种监测断面,结合配套的大数据应用平台,实现了区域水环境网格化精准监测、监管。



行政处罚加处罚款能否减免?

——一起申请法院强制执行的环境行政处罚案件引发的思考

夏睿宏 彭洪真

案情简介

企业逾期不履行环境行政处罚决定

2015年9月,原山东省青岛市环保局城阳分局依法对辖区某装饰材料有限公司违反建设项目“三同时”制度,未经环保审批验收,主体工程便正式投入热转印膜生产案作出罚款3万元的行政处罚决定。

当事企业在法定期限内未申请行政复议,也未提起行政诉讼,亦未履行处罚决定。经依法完成催告后,原山东省青岛市环保局城阳分局于2016年5月将本案移交青岛市城阳区人民法院,申请予以强制执行。城阳区法院于2017年7月20日作出准予强制执行的裁定,案件强制执行。

焦点问题

生态环境部门是否有权同意减免加处罚款?

本案焦点问题集中在一直未自觉履行罚款处罚决定的案件,在申请法院强制执行后,行政机关是否有权同意减免加处罚款?有没有法律依据?

什么是加处罚款?为什么要加处罚款?加处罚款是指被处罚的当事人在无正当理由逾期不履行行政机关的处罚决定时,行政机关可以在原处罚决定的基础上,增加处罚的幅度,具体是每日按罚款数额的3%加处罚款,原处罚决定仍应执行。

其本质是一种执行罚,即当事人不及时履行他人不能代履行的义务时,行政机关可以采用课以财产上新的给付义务的办法,促其履行义务。

加处罚款作为一种强制执行措施,是行政机关、人民法院保证行政处罚决定得以履行的重要手段,直接关系到当事人的权益。申请法院强制执行后,生态环境部门能减免加处罚款吗?生态环境部门作为行政机关,其

作出的行政处罚决定是行使国家行政执法权的行为,非因法定事由或经法定程序,不得随意变更与撤销,必须执行,当事人理应承担、按时、完全履行行政处罚决定。

加处罚款作为保证当事人及时完全履行义务的必要手段,其本意在于通过不断增加的罚款金额给当事人带来财产上的更大损失,引起当事人警醒,迫使当事人自觉履行行政处罚决定。

生态环境部门自身并不具有强制执行权力,在依法向法院强制执行过程中,历经对当事人催告、申请法院强制执行、法院受理并审查强制执行申请、法院作出是否裁定准予强制执行等诸多法定程序。

笔者认为,从法院受理行政强制执行申请起,已进入行政处罚决定的强制执行阶段,生态环境部门已不再具有减免加处罚款权,当然不能作出减免加处罚款决定。

处理结果

3万元罚款与3万元加处罚款执行到位

原青岛市环保局城阳分局经集体讨论研究,最终认为:这起行政处罚案件已移交法院强制执行,应由法院执行局依据法院生效的《行政裁定书》予以实施行政强制执行,作为做出行政处罚决定的行政机关已经无权决定减免加处罚款,至于是否可以分期、延期缴纳罚款本金及加处的罚款,应由法院执行局根据当事企业的相关申请及实际情况作出决定。

根据区法院方面建议,2018年4月,原青岛市环保局城阳分局做出书面答复,赞同区法院做出的同意当事人延期缴纳罚款及加处罚款的决定。近日,这起案件作出的罚款3万元本金及加处罚款3万元一并执行到位,缴至国库。

令笔者感到振奋的是,之后不久,2019年4月,全国人大常委会法工委就国家市场监督管理总局办公厅商请明确行政处罚加处罚款能否减免问题,作出《对行政处罚加处罚款能否进

行减免问题的意见》(法工办发〔2019〕82号),认为行政机关申请法院强制执行,人民法院受理行政强制执行申请后,行政机关不宜减免加处的罚款。

由此来看,原青岛市环保局城阳分局经集体讨论后作出的决定完全符合全国人大常委会意见的精神,生态环境主管部门在实际工作中对已申请法院强制执行的案件,作出不宜减免加处罚款的决定。

作者单位:山东省青岛市生态环境局、青岛市生态环境局城阳分局

