

山东修订环评文件质量考核办法

出现15种重大原则性问题直接判定为零分

◆本报记者周雁凌 季英德 王学鹏



山东省环保厅日前印发《山东省建设项目环境影响评价文件质量考核办法》(以下简称《办法》),规定了环评文件单件考核、环评机构环评文件季度考核和年度考核的方式,列举了环评文件可能存在的15种重大原则性问题和处理规定,进一步加强对环评机构和环评工程师的监督管理,提高全省建设项目环境影响评价文件质量。

《办法》自2018年9月10日起施行,原《山东省建设项目环境影响评价文件质量考核办法(试行)》同时废止。记者经过梳理对比发现,新《办法》不仅考核内容更完善,对于不良行为的处罚力度更加严格,能更好地督促环评机构自觉履行法定义务和社会责任,提高环评文件质量,为经济建设提供优质高效服务。

质量考核采取百分制评分和重大原则性问题一票否决相结合

经济大省山东环评市场,近年来在全省开展环评业务的环评机构急剧增加,但环评质量却参差不齐,不仅影响项目选址建设和环保措施落实,也带来较大环境风险。

2017年1月,山东省环保厅印发了试行《办法》,切实加强环境影响评价管理。为更好地发挥环评的源头预防作用,适应以改善环境质量为核心的环境管理要求,省环保厅决定对试行《办法》进行修订。根据新的《办法》,首次来山东开展工作的环评机构,应当登录“山东政务服务网”中介超市申请进驻。

环评文件包括环境影响报告书和环境影响报告表两类,质量考核分为环评文件单件考核、环评机构环评文件季度考核和年度考核。质量考核采用百分制评分和重大原则性问题一票否决相结合的方法,考核结果划分为优秀、良好、合格、不合格四个等级。

记者看到,《办法》调整了考核结果等级的分数段,优秀由80分以上提高至90分以上,良好由66~79分变为超过70分不足90分,合格由60~65分改为60分以上70分,不足60分为不合格。

此外,直接判定为零分的重大原则性问题由原来11项重新调整后增加至15项。(见右图)

环评文件季度考核两次不合格的则年度不合格,评分为零分

《办法》明确规定,环评机构以及编

制主持人和主要编制人员对其环评文件的质量和结论终身负责。省、市、县(市、区)环保部门负责其审批环评文件的单件考核。省环保厅负责环评机构环评文件的季度考核和年度考核。

针对环评机构环评文件季度考核,《办法》规定,县(市、区)环保部门每季度第1个月5日前,将其审批上一季度环评机构环评文件单件考核评分平均分作为县(市、区)环保部门季度评分,并将考核情况和结果报告市环保部门。

市环保部门每季度第1个月10日前,将其审批上一季度环评机构环评文件单件考核评分平均分与县(市、区)环保部门季度评分,按照6:4权重比例,确定加权平均分,作为市环保部门季度评分;没有市环保部门审批环评文件的,县(市、区)环保部门季度评分作为市环保部门季度评分;并将考核情况和结果报告省环保厅。

省环保厅每季度第1个月15日前,将其审批上一季度环评机构环评文件单件考核评分平均分,作为省环保部门季度评分,与市环保部门季度评分,按照5:5权重比例,确定加权平均分,作为该环评机构环评文件季度考核评分;没有省环保厅审批环评文件的,市环保部门季度评分作为该环评机构环评文件季度考核评分。

环评机构本季度省、市、县(市、区)环保部门季度评分不足60分的,其季度考核为不合格。环评机构本季度环评文件有2件质量考核不合格的,其季度质量考核为不合格。环评机构环评文件年度质量考核的评分为环评机构环评文件季度质量考核评分的平均值。环评机构环评文件季度质量考核两次不合格的,其年度质量考核为不合格、评分为零分。

山东省环保厅可以根据工作需要,对市、县(市、区)环保部门审批的环评文件质量进行随机抽查。环评机构当年省、市、县(市、区)环保部门审批的报告书5件以下的,省环保厅应当按照环评文件单件考核规则,随机抽查其县(市、区)环保部门审批的报告书5件,不足5件的抽查其全部环评文件,抽查结果纳入年度考核结果。抽查的考核评分与环评机构报告年度考核评分,按照5:5权重比例,确定加权平均分,作为该环评机构环评文件年度考核的最终评分。

环评机构更换名称或环评工程师更换单位的,限期整改仍有效

根据《办法》,省环保厅应当及时在山东环境网站公布环评机构环评文件季度、年度考核以及抽查的情况和结果,接受社会监督。

对于年度考核不合格,或者因环评文件质量存在重大原则性问题、直接判定年度考核不合格的,由环保部门责令环评机构、编制主持人、主要编制人员限期整改6至12个月;限期整改期间,环保部门暂缓受理该环评机构、编制主持人、主要编制人员编制的环评文件审批申请,如果环评机构更换名称或者环评工程师更换工作单位的,限期整改决定仍然有效。

凡被限期整改过的环评机构均纳入环保诚信记录。

《办法》还明确了环评机构、编制主持人、主要编制人员整改期间再次出现应当限期整改情形的处理方式:

被2个以上设区市环保部门责令限期整改的,全省各级环保部门暂缓受理其编制的环评文件,将该环评机构移出“山东政务服务网”中介超市。被2个以上同一设区市的县(市、区)环保部门责令限期整改的,全市各级环保部门暂缓受理其编制的环评文件。被2个以上不

同设区市的县(市、区)环保部门责令限期整改的,有关市各级环保部门暂缓受理其编制的环评文件。环评机构、编制主持人、主要编制人员整改完成,由作出处罚决定的环保部门进行检查验收合格,报省环保厅审核后,方可重新进入“山东政务服务网”中介超市,再次开展业务。

环评机构环评文件季度考核不合格,或者经抽查判定环评机构1件环评文件考核不合格的,由省环保厅对环评机构及编制主持人和主要编制人员进行通报批评。

环评机构在环评中弄虚作假、致使环评文件失真失实的,省环保厅应当及时提出处理建议,报告生态环境部。环保部门工作人员和评审专家在考核中有违法违规行为的,由环保部门依法依规进行处理。环评机构对考核结果和处理决定有异议的,可以作出处理决定的环保部门提出书面申诉,环保部门应当依据相关规定受理并进行处理。

直接判定为零分的15项情形

环评文件存在重大原则性问题,其单件考核直接判定为零分的情形包括:

- 1.建设项目类型及其选址、布局、规模等不符合环境保护法律法规和相关法定规划;
- 2.基础资料数据明显不实,内容存在重大缺陷、遗漏,或者环境影响识别、评价重点确定存在较大疏漏的;
- 3.对于搬迁、技改、扩建项目,其污染源强应监测但未进行监测,确定的源强不准确或者依据不充分的;
- 4.所在区域环境质量未达到国家或者地方环境质量标准,且建设项目拟采取的措施不能满足区域环境质量改善目标管理要求;
- 5.改建、扩建和技术改造项目,未针对项目原有环境污染和生态破坏提出有效防治措施;
- 6.采取的污染防治措施无法满足国家和地方排放标准,或者未采取必要措施预防和控制生态破坏;或者采取的污染防治措施经济技术不可行;
- 7.编制质量差,达不到相关技术要求,不足以支持环境影响评价结论的或者环境影响评价结论不明确、不合理;
- 8.评价结论错误;
- 9.同一环评文件因质量问题或者修改超期,被退回两次以上。

环评文件存在重大原则性问题,其环评机构环评文件年度考核直接判定为零分的情形包括:

- 1.建设项目工程分析出现重大失误,即项目组成不清,或者主要工程组成遗漏或者工艺失实,或者项目污染源强、物料平衡、水平衡严重有误,或者项目主要污染源、特征污染物遗漏等;
- 2.伪造、更改监测数据或者引用的现状监测数据错误;
- 3.主要环境保护目标或者主要评价因子遗漏;
- 4.环境影响评价工作等级或者环境标准适用错误;
- 5.环境影响预测与评价方法错误或者参数确定不当,导致预测结果不正确、不客观;
- 6.主要环境保护措施缺失。

登记经营者与实际经营者不一致,罚谁?

◆王爱军

【案情】
废气扰民引来环保局处罚

2018年4月15日,群众举报位于R市城区的金海湾浴场废气扰民。

2018年4月16日,R市环保局行政执法人员对该浴场进行现场执法检查,发现该浴场使用烟煤作为燃料,而R市城区为高污染燃料禁燃区,相关行为已违反了《中华人民共和国大气污染防治法》第三十八条之规定。R市环保局拟依据《中华人民共和国大气污染防治法》第一百零七条第一款进行处罚。

该浴场有个体工商户营业执照,字号为金海湾浴场,登记经营者为徐某。2017年3月1日徐某和李某签订合同,将浴场出租给李某从事洗浴经营,徐某未注销登记个体工商户营业执照,李某使用原营业执照对外经营。

【分歧】
三种处理意见各有道理

查处过程中,环境行政执法人员对被处罚主体的认定,出现了分歧,存在三种不同意见。

第一种观点认为,应处罚金海湾浴场,同时注明登记经营者徐某。因为本案中原营业执照未变更或注销,李某仍然沿用原营业执照,而营业执照登记经营者为徐某,所以处罚对象为金海湾浴场,同时注明经营者徐某。

第二种观点认为,应处罚实际经营者李某。虽然营业执照未变更,但李某是违法行为的直接行为人,所以处罚对象为李某。

第三种观点认为,应处罚登记经营者徐某和实际经营者李某。登记经营者徐某未及时注销金海湾浴场营业执照,李某对外经营使用该营业执照进行洗浴经营,应由徐某和李某共同承担行政责任。笔者同意第三种观点。

【解析】
违法主体认定是关键

环境行政处罚必须做到事实清楚、证据确凿充分。违法主体的认定更是环境行政处罚的首要问题和关键环节,是环境行政处罚事实认定中的重中之重。否则,如果被处罚主体不适格,将会直接影响环境行政处罚的准确性,在行政诉讼中面临极大的败诉风险。

《中华人民共和国民法通则》第二十六条规定:“公民在法律允许范围内,依法经核准登记,从事工商业经营的,为个体工商户。个体工商户可以起字号。”《中华人民共和国民法通则》第五十六条第一款规定:“个体工商户的债务,个人经营的,以个人财产承担;家庭经营的,以家庭财产承担;无法区分的,以家庭财产承担。”

《民法通则》沿袭《民法通则》对个体工商户的公民属性价值考量,实施行政处罚时应以公民对待。除家庭经营的外,个体工商户由公民个人经营,以个人财产承担。

《个体工商户条例》(国务院令596号)第十条规定:“个体工商户登记事项变更的,应当向登记机关申请办理变更登记。个体工商户变更经营者的,应当在办理注销登记后,由新的经营者重新申请办理注册登记。家庭经营的个

体工商户在家庭成成员间变更经营者的,依照前款规定办理变更手续。”所以,个体工商户不得转让,新的经营者只能在前一经营者办理注销登记后重新申请办理注册登记。

本案中徐某将金海湾浴场租赁给李某经营,徐某依法应当在办理注销登记后,由新的经营者李某重新申请办理注册登记。而本案中徐某未办理注销登记,李某对外经营时仍然使用该营业执照,则意味着金海湾浴场经营主体仍然存在,仍具有对外公示效力,登记经营者和实际经营者具有权利和义务上的利害关系。

《中华人民共和国民事诉讼法》及其司法解释并没有对登记经营者实际经营者不同的情形作出明确的规定。但《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五十九条规定:“在诉讼中,个体工商户以营业执照上登记的经营者为当事人。有字号的,以营业执照上登记的字号为当事人,但应同时注明该字号经营者的基本信息。营业执照上登记的经营者与实际经营者不一致的,以登记的经营者和实际经营者为共同诉讼人。”

需要说明的是,司法实务中有意见认为该条第二款规定以登记的经营者和实际经营者作为共同诉讼人,仅是对原告主体的列明。但笔者通过查询中国裁判文书网,各级人民法院在审判中均认定本条款不仅是对原告主体的列明,还是对责任承担方式的界定,即登记经营者和实际经营者要共同承担责任。

《中华人民共和国民事诉讼法》第一百零一条规定:“人民法院审理行政案件,关于期间、送达、财产保全、开庭审

理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等,以及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督,本法没有规定的,适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。”本条规定通过一个“等”字进行了不完全列举,即当行政诉讼法没有规定时,适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。

综上,本案中登记经营者徐某将金海湾浴场租赁给实际经营者李某从事洗浴经营,实施了环境违法行为,对外产生的违法行政责任,由登记经营者徐某和实际经营者李某共同承担,所以被处罚主体应为徐某和李某。

【引申】

如果实际经营者李某对外经营时没有使用登记经营者徐某的个体工商户营业执照,笔者认为,应该以实际经营者个人为行政处罚对象。因为这种情况下根本没有涉及登记经营者的权利义务,根据环境保护法谁污染谁治理谁担责的基本原则,实际经营者李某是行政责任承担主体。

工作单位:江苏省如皋市环保局

生态环境系统公务员
学法用法征文
电子信箱:xyfzw@sina.com

法治动态

北京首例刑附民环境公益诉讼案宣判

6人被判赔偿近13万元,其中2人获刑

本报讯 北京市首例刑事附带民事环境公益诉讼案近日在石景山法院宣判。因收储废机油造成土壤污染的6人,被判赔偿污染土壤修复费共计近12余万元。其中2人被分别判处有期徒刑11个月。

法院经审理查明,被告人邹某等自2017年6月起在北京石丰桥下平房院内实施污染环境的犯罪。据指控,2017年6月至10月间,闫某在无经营许可的情况下多次向邹某等5人收集废机油,并通过添加水、火碱等将废机油制成脱模剂出售给建筑工地使用。2017年10月14日,当闫某再次向邹某等人收油时被当场抓获。

根据《国家危险废物名录》,废机油及其他含废机油废物均属于危险废物,需要进行无害化处理,防止对土壤、地下水及周边环境造成

污染。据统计,6人因废机油倾倒、贮存、处置不当,造成遗撒和渗漏,对土壤造成污染,需修复土方量共计322.38立方米。每立方米土壤修复处理成本为400元。对查获的危险废物进行无害化处置共花费284270元。

北京石景山区检察院遂向法院提起刑事公诉,指控两人犯污染环境罪,要求闫某、邹某等6人承担消除危险、恢复原状的民事责任。

法院认定,检察机关指控罪名成立,以污染环境罪分别判处被告人闫某、邹某有期徒刑11个月,并处罚金1万元。并支持民事诉讼请求,判决6人共赔偿应急处置费85386.6元,土壤修复费共计近12.9万元。
张雪晴

乌鲁木齐立法治理机动车污染

市政府可对高污染车辆采取限制措施

本报讯 新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市人大常委会日前审议通过了《乌鲁木齐市机动车和非道路移动机械排气污染防治条例》,经自治区人大常委会审查批准后将颁布实施,这意味着乌鲁木齐市机动车污染防治将有法可依。

近几年,乌鲁木齐市机动车保有量迅猛增加,年均增长10万辆以上,目前已达109万辆。乌鲁木齐市成为全国首个气化城市后,机动车尾气排放成为氮氧化物主要来源,加快立法,严控机动车污染势在必行。

《条例》规定,乌鲁木齐市政府可根据大气环境质量状况,对高污染排放车辆采取限制区域、限制时间行驶的交通管理措施,并向社会公告。新购或外地迁入的机动车需在本市办理注册登记或转移登记

的,应符合本市执行的排放标准。

非道路移动机械(推土机、压路机、挖掘机、打桩机等)排放大气污染物应当符合本市执行的排放标准。对超标排放且经维修或采用排放控制技术后仍不达标机械,将被停用。

排放检验机构伪造机动车、非道路移动机械排放检验结果或出具虚假排放检验报告的将受到重罚,且由负责资质认定的部门取消其检验资格。

截至2017年底,全国机动车保有量达3.1亿辆。从分布情况看,全国有53个城市的汽车保有量超过百万辆,24个城市超200万辆,7个城市超300万辆。北京、深圳、成都、西安等地已相继制定出台了关于机动车污染治理的地方法规。

侯卫婷 渠娟 史滴莎

南通公安部门利剑斩污

破获刑事案件40起,抓获犯罪嫌疑人157名

本报记者李莉南通报道 今年以来,江苏省南通市公安局先后在全市范围内启动“利剑斩污”和集中打击整治污染长江违法犯罪等两个专项行动,共破获刑事案件40起,抓获相关违法犯罪嫌疑人157名,其中公安部、省公安厅督办案件20起。

据了解,两个专项行动主要围绕群众反映强烈、涉及大气污染等重点问题,聚焦长江、通吕运河、通启运河、通扬运河等重点水域,紧盯重金属类、危险废物产业企业、污水处理厂等“三类企业”,周密组织污染防治攻坚战,严打非法排放倾倒处置危险废物、超标排放重金属污染物、通过隐蔽手段排放污染物等突出违法犯罪行为。

“不放过任何一条线索,发现一起坚决查处一起。”南通市公安局还通过加强与市场监管、环保、农委、

海洋渔业等部门密切协作,与检察机关、法院建立联席会议、联合培训、案件会商等机制,优化打击模式。

据统计,今年以来共开展联合检查128次,整改问题53处,办理各类环境案件300余起,破获刑事案件40起,抓获相关违法犯罪嫌疑人157名,其中公安部、省公安厅督办案件20起。

南通市公安局食药环侦支队支队长陈刚告诉记者,公安部门将持续深入推进“利剑斩污”专项行动,主动介入、主动出击、主动亮剑,严打严重影响公共安全、严重危害群众健康、严重破坏生态环境的突出违法犯罪,并坚持问题导向,强化责任落实,成立协调联络和环境行动两个小组,以“全覆盖、零容忍”为原则,始终保持对污染环境犯罪的高压严打态势。

鸡泽开展涉VOCs行业专项执法检查



河北省鸡泽县近日开展涉VOCs行业企业环保专项执法检查,针对全县所有企业摊点进行拉网式排查,建立工作台账,明确类别和整改措施,时限、责任人,对单督导、按期要账。目前鸡泽县已排查涉VOCs企业71家,已全部安装治理设备,12家油脂企业完成防泄漏监测,并建立防泄漏管理制度及信息管理平台。
张铭贤 秦红英摄影报道