

新固废法中生态环境部门的履职重点

从实践来看,“代为处置”危险废物职责是一个比较大的追责风险点

◆李静云



新修订的《固体废物污染环境防治法》(以下简称新固废法)已于2020年9月1日起施行。这部法律历经五次修改,也是生态环境领域法律中修改次数最多的一部法律,凸显了其在生态环境领域的重要地位。生态环境部作为主管部门,在实施新固废法的过程中,需要关注以下十项履职重点。

关注一:

“危废经营许可证”更名为“危废许可证”

新固废法将“危险废物经营许可证”更名为“危险废物许可证”,删去了“经营”二字,以淡化生态环境部门行业管理色彩。生态环境部依法对收集、贮存、利用、处置危险废物的单位提出环境管理要求,并对这些单位的环境污染防治活动进行监督管理。

老固废法第57条规定,从事收集、贮存、处置危废经营活动的单位,向县级以上环保部门申领经营许可证;从事利用危废经营活动的单位,向国务院环保部门或者省级环保部门申领经营许可证。并授权由国务院制定具体管理办法。

2004年5月30日,国务院令408号公布了《危险废物经营许可证管理办法》,于2004年7月1日起施行。之后,又进行了两次修订,分别于2013年12月7日和2016年2月6日通过施行。

《危险废物经营许可证管理办法》第3条规定,危险废物经营许可证按照经营方式,分为危险废物收集、贮存、处置综合经营许可证和危险废物收集经营许可证两种。并在第7条明确,危险废物收集经营许可证,由县级环保部门审批颁发;危险废物收集、贮存、处置综合经营许可证由省级环保部门审批颁发;医疗废物集中处置单位的危险废物经营许可证,由所在地设区的市级环保部门审批颁发。

《危险废物经营许可证管理办法》的适用范围是危险废物收集、贮存、处置许可证,并未对危险废物利用许可证进行规定。根据老固废法第57条规定,从事利用危废经营活动的单位,向国务院环保部门或者省级环保部门申领经营许可证。

新固废法第80条规定“从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动的单位,应当按照国家有关规定申请取得许可证”,即删除了老《固废法》第57条关于申领利用危废许可证的规定,且没有明确回答如何申领利用危废许可证。但是,新固废法第80条授权“许可证的具体管理办法由国务院制定”,因此,还需尽快出台关于申领利用危废许可证的相关规定。

关注二:

工业固废申报登记制度融入排污许可证

新固废法删除了老固废法第32条,即取消了工业固废申报登记制度,取而代之的是排污许可制度。新固废法第39条规定,产生工业固废的单位应当取得排污许可证,排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定;产生工业固废的单位应当向所在地生态环境主管部门提供工业固废的种类、数量、流向、贮存、利用、处置等有关资料,以及减少工业固废产生、促进综合利用的具体措施,并执行排污许可管理制度的相关规定。

第78条规定,产生危险废物的单位已经取得排污许可证的,执行排污许可管理制度的规定。同时,在第104条明确,未依法取得排污许可证产生工业固废的,由生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治,处10万元-100万元的罚款;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业或者关闭。根据生态环境部《排污许可管

理办法(试行)》第6条的规定,由设区的市级环保主管部门负责核发排污许可证,生态环境部负责指导全国排污许可制度实施和监督,各省级生态环境部门负责本行政区域排污许可制度的组织和监督;地方性法规对排污许可证核发权限另有规定的,从其规定。

关注三:

取消固废防治设施验收许可

新固废法取消了生态环境部门对固废污染防治设施竣工验收的行政许可,改为由建设单位自主验收。老固废法第14条中“固体废物污染防治设施必须经原审批环境影响评价文件的环保行政主管部门验收合格后,该建设项目方可投入生产或者使用”,修改为新固废法第18条第二款“建设单位应当依照有关法律法规的规定,对配套建设的固体废物污染防治设施进行验收,编制验收报告,并向社会公开”。

至此,所有涉及竣工验收许可的法律条款都已经修改完毕,意味着环境保护设施竣工验收许可制度彻底退出历史。

关注四:

工业固废监管任务新增较多

新固废法中生态环境主管部门新增的关于工业固废监管的任务较多,如转移固体废物出省、自治区、直辖市行政区域利用未备案的,产生、收集、贮存、运输、利用、处置固废的单位没有依法及时公开固废污染防治信息的,产生工业固废的单位未建立固废管理台账并如实记录的,以及没有依法取得排污许可证产生工业固废的违法行为,都要作出处罚。

各级生态环境主管部门应当对产生工业固废的单位加强现场监督,现场执法时要检查产废单位是否建立了工业固废产生、收集、贮存、运输、利用、处置全过程的污染防治责任制度,是否建立了工业固废管理台账,是否对暂时不利用或者不能利用的固废建设了贮存设施,或者采取了无害化处置措施等。若有工业固废有关违法行为,则按照新固废法第102条进行处罚,最高可以罚100万元。(固废有关违法行为和罚则详见表1)

关注五:

加强危险废物监管是重中之重

各级生态环境主管部门应当监督产生危废的单位,是否制定了危废管理计划,是否按照国家标准贮存、利用、处置危废,危废是否混入非危废中贮存,是否建立危险废物管理台账,以及是否通过国家危险废物信息管理系统向所在地生态环境主管部门申报危险废物的种类、产生量、流向、贮存、处置等有关资料等。若生态环境主管部门发现危废有关违法行为,则按照新固废法第112条和第114条进行处罚,最高可以罚500万元,这在生态环境部法律中,是最高额度的处罚。(危废有关违法行为和罚则详见表2)

关注六:

“代为处置”职责要履行到位

小伙伴们要特别关注新固废法第113条中关于“代为处置”的规定,这是在老固废法第55条基础上修改的。根据这几年的实践情况来看,这是一个比较大的追责风险点。新固废法第113条规定“危险废物产生者未按照规定处置其产生的危险废物被责令改正后拒不改正的,由生态环境主管部门组织代为处置,处置费用由危险废物产生者承担;拒不承担代为处置费用的,处代为处置费用一倍以上三倍以下的罚款”。

老固废法第55条规定“产生危险废物的单位,必须按照国家有关规定处置危险废物,不得擅自倾倒、堆放;不处置的,由所在地县级以上地方环保部门责令限期改正;逾期不处置或者处置不符合国家有关规

定的,由所在地县级以上地方环保部门指定单位按照国家有关规定代为处置,处置费用由产生危险废物的单位承担。”

新老固废法的区别在于,一是由生态环境部门指定单位代为处置,改为由生态环境部门组织代为处置。从实际案例来看,产废单位逃跑了或者是破产了的情况比较多,生态环境部门没有经费,没有经费就没有单位来代为处置,所以落实不了而难以履职到位,有的地方生态环境部门还因此被追责。改为组织代为处置,在遇到产废单位逃跑了或者是破产了的情况,就可以向政府报告申请处置经费垫资,先解决危废的污染问题,等追查到产废单位,再由其承担处置经费,因为被危废污染了的环境要尽快修复。

二是执法主体由所在地县级以上地方环保部门,改为生态环境主管部门,地方环保部门是指县级以上、省级以下(含省级)环保部门,现在改为“生态环境主管部门”,即各级生态环境主管部门都有职责。

2010年3月1日起实施的《环境行政处罚办法》(环境保护部令第8号),其中第18条规定“两个以上环境保护主管部门都有管辖权的,由最先发现或者最先接到举报的环境保护主管部门管辖”,即谁先发现谁处罚。

根据新固废法第101条的规定,“发现违法行为或者接到对违法行为的举报后未予查处的”,“由本级人民政府或者上级人民政府的有关部门责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分”。新固废法第101条还规定“应当作出行政处罚决定而未作出的,上级主管部门可以直接作出行政处罚决定。”

三是根据实际情况,增加了对拒不承担代为处置费用的,可以处代为处置费用1倍-3倍的罚款。

关注七:

用好有奖举报和信息公开制度

固废和危废对环境的污染都具有隐蔽性和滞后性,固废和危废造成的污染,治理起来不仅难度大而且需要高昂的治理费用,既耗时耗力,又非常艰巨。

而另一方面,固废和危废有关违法行为,很难及时发现,需要依靠群众举报,违法者非法排放、倾倒、处置倾倒的地方周围的群众是最好的监督者,实际的案例也绝大多数都是依靠群众举报发现的。

新固废法第31条明确了“有奖举报”制度,一是授权“任何单位和个人都有权对造成固体废物污染环境的行为和个人进行举报”。二是要求“生态环境主管部门和其他负有固体废物污染防治监督管理职责的部门应当将固体废物污染防治举报方式向社会公布,方便公众举报”。三是“接到举报的部门应当及时处理并对举报人的相关信息予以保密;对实名举报并查证属实的,给予奖励”。四是“举报人举报所在单位的,该单位不得以解除、变更劳动合同或者其他方式对举报人进行打击报复”。

为便于群众监督违法者,新固废法还新增了多条关于信息公开的条款,例如第29条要求生态环境主管部门应当会同住建、农业、卫生等部门,定期向社会发布固体废物的种类、产生量、处置能力、利用处置状况等信息;产生、收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的单位,应当依法及时公开固体废物污染环境防治信息,主动接受社会监督;利

用、处置固体废物的单位,应当依法向公众开放设施、场所,提高公众环境保护意识和参与程度。第16条要求,建立全国危险废物等固体废物污染防治信息平台,第28条要求建立产生、收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的单位和其他生产经营者信用记录制度,将相关信用记录纳入全国信用信息共享平台。

关注八:

善用查封扣押、按日计罚、双罚制等新手段

新固废法在法律一章新增查封扣押、按日计罚、双罚制等新执法手段,既增加了处罚种类,又提高了罚款额度,为大大提高违法成本提供了法律依据。

第27条明确了查封扣押制度,授权生态环境主管部门和其他负有固体废物污染防治监督管理职责的部门,对于可能造成证据灭失、被隐匿或者非法转移的,以及造成或者可能造成严重环境污染的,可以对违法收集、贮存、运输、利用、处置的固体废物及设施、设备、场所、工具、物品予以查封、扣押。

第119条明确了按日计罚制度,单位和其他生产经营者违反本法规定排放固体废物,受到罚款处罚,被责令改正的,依法作出处罚决定的行政机关应当组织复查,发现其继续实施该违法行为的,依照《中华人民共和国环境保护法》的规定按日连续处罚。

新固废法有4条明确了双罚制,即不仅要对单位处以罚款,还要对单位的负责人处以罚款。其中,第103条、第114条、第118条的执法主体是生态环境主管部门,第108条的执法主体是城镇排水主管部门。

新固废法第103条是继2018年新《水污染防治法》第81条首次对拒绝、阻挠执法的处罚做出规定之后,在生态环境法律中再次明确对拒绝、阻挠执法的处罚,但是增加了双罚制,新《水污染防治法》第81条仅对拒绝、阻挠执法的单位处2万元-20万元的罚款,新固废法第103条不仅规定对拒绝、阻挠执法的单位处5万元-20万元的罚款,还要对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,处以2万元-10万元的罚款。

新固废法第114条、第118条是首次在生态环境法律中明确对法定代表人、主要负责人处以罚款,之前出台的生态环境法律中的双罚制都是对直接负责的主管人员和其他责任人员处以罚款,并且罚款的额度在所有生态环境法律中也是最高的,第114条规定,对于无证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动的,处100万元-500万元的罚款,对其法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员,处10万元-100万元的罚款。

关注九:

对6项违法行为移送公安机关拘留

新固废法第120条对需要移送公安机关予以拘留的6项违法行为做出了明确规定:一是擅自倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物,造成严重后果的;二是在生态保护红线区域、永久基本农田集中区域和其他需要特别保护的区域内,建设固体废物、危险废物集中贮存、利用、处置的设施、场所和生活垃圾填埋场的;三是将危险废物提供或者委托

给无许可证的单位或者其他生产经营者堆放、利用、处置的;四是无许可证或者未按照许可证规定从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动的;五是未经批准擅自转移危险废物的;六是未采取防范措施,造成危险废物扬散、流失、渗漏或者其他严重后果的。

以上这些违法行为,尚不构成犯罪的,由公安机关对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员处10日-15日的拘留;情节较轻的,处5日-10日的拘留。

关注十:

配套适用两高司法解释和相关法规

需要特别强调的是,一些有关固废和危废的违法行为,不仅违反固废法的要求,还触犯刑法构成了犯罪,应当依法追究刑事责任。新固废法第123条规定,违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

例如,非法排放、倾倒、处置危险废物达到三吨(含三吨)以上的违法行为,根据“两高”关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释第1条的规定,认定为“严重污染环境”,即已经构成犯罪,应按照《刑法》第338条“污染环境罪”定罪处罚,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金;后果特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。

又如,无危险废物经营许可证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动,严重污染环境的,根据“两高”关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释第7条的规定,按照《刑法》第338条“污染环境罪”定罪处罚;同时构成《刑法》第225条“非法经营罪”的,依照处罚较重的规定定罪处罚。

明知他人无危险废物经营许可证,向其提供或者委托其收集、贮存、利用、处置危险废物,严重污染环境的,根据“两高”关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释第7条的规定,以共同犯罪论处。

此外,《刑法》第152条“走私废物罪”、第339条“非法处置进口的固体废物罪”和“擅自进口固体废物罪”等,都需要与新固废法配套实施。

那么,新问题来了,既违反固废法,又触犯刑法的,是先予以行政处罚,再向公安机关移送,还是先向公安机关移送,再处罚?

根据原环境保护部、公安部 and 最高人民检察院2017年1月25日发布的实施的《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》,其中第16条规定,环保部门向公安机关移送涉嫌环境犯罪案件,已作出的警告、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证的行政处罚决定,不停止执行;未作出行政处罚决定的,原则上应当在公安机关决定不予立案或者撤销案件、人民检察院作出不予起诉决定、人民法院作出无罪判决或者免于刑事处罚后,再决定是否给予行政处罚;涉嫌犯罪案件的移送办理期间,不计入行政处罚期限。

第17条进一步规定,公安机关对涉嫌环境犯罪案件,经审查没有犯罪事实,或者立案侦查后认为犯罪事实显著轻微、不需要追究刑事责任,但经审查依法应当予以行政处罚的,应当及时将案件移交环保部门。

因此,既违反固废法,又触犯刑法的,先向公安机关移送,生态环境主管部门已作出的警告、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证等行政处罚的决定,不停止执行,涉及到罚款部分的处罚决定暂停执行;如果公安机关决定不予立案或者撤销案件、人民检察院作出不予起诉决定、人民法院作出无罪判决或者免于刑事处罚后,再决定是否给予行政处罚;涉嫌犯罪案件的移送办理期间,不计入行政处罚期限。

向公安机关移送之前,生态环境主管部门未作出行政处罚决定的,在公安机关决定不予立案或者撤销案件、人民检察院作出不予起诉决定、人民法院作出无罪判决或者免于刑事处罚后,可以给予行政处罚。如果依法追究刑事责任了,仍应作出警告、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证等行政处罚的决定,不再执行罚款部分的行政处罚。

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政策处

新固废法十大亮点



- 1 应对疫情加强医疗废物监管
- 2 逐步实现固体废物零进口
- 3 加强生活垃圾分类管理
- 4 限制过度包装和一次性塑料制品使用
- 5 推进建筑垃圾污染防治
- 6 完善危险废物监管制度
- 7 取消固废防治设施验收许可
- 8 明确生产者责任延伸制度
- 9 推行全方位保障措施
- 10 实施最严格法律责任

表1

固废相关罚则			
序号	违法行为	旧法罚则	新法罚则
1	产生、收集、贮存、运输、利用、处置固废的单位未依法及时公开固废污染防治信息的	/	5万-20万元罚款
2	在生态保护红线区、永久基本农田集中区域和其他需要特别保护的区域内,建设工业固废、危险废物集中贮存、利用、处置的设施、场所和生活垃圾填埋场的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
3	转移固废出省、自治区、直辖市行政区域贮存、处置未经批准的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
4	转移固废出省、自治区、直辖市行政区域利用未备案的	/	10万-100万元罚款
5	擅自倾倒、堆放、丢弃、遗撒工业固体废物	0.5万-5万元罚款	处所需处置费用1倍-3倍的罚款,所需处置费用不足10万元的,按10万元计算
6	未采取相应防范措施,造成工业固废扬散、流失、渗漏或者其他环境污染的	1万-10万元罚款	5万-20万元罚款
7	产生工业固废的单位违反本法规定委托他人运输、利用、处置工业固废的	/	10万-100万元罚款
8	贮存工业固废未采取符合国家环境保护标准的防护措施的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
9	单位和其他生产经营者违反固废管理要求,污染环境,破坏生态的	/	10万-100万元罚款
10	未依法取得排污许可证产生工业固废的	/	10万-100万元罚款

表2

危废相关罚则			
序号	违法行为	旧法罚则	新法罚则
1	未按照规定设置危险废物识别标志的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
2	未按照国家有关规定制定危险废物管理计划或者申报危险废物有关资料的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
3	擅自倾倒、堆放危险废物的	/	处所需处置费用三倍以上五倍以下的罚款,所需费用不足20万元的,按20万元计算
4	将危险废物提供或委托给无许可证的单位或者其他生产经营者从事经营活动的	2万-20万元罚款	处所需处置费用三倍以上五倍以下的罚款,所需费用不足20万元的,按20万元计算
5	未按照国家有关规定填写、运行危险废物转移联单或者未经批准擅自转移危险废物的	2万-20万元罚款	10万-100万元罚款
6	未按照国家和环境保护标志贮存、利用、处置危险废物或者将危险废物混入非危险废物中贮存的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
7	未经安全性处置,混合收集、贮存、运输、处置具有不相容性质的危险废物的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
8	将危险废物与旅客在同一运输工具上载运的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
9	未经消除污染处理,将收集、贮存、运输、处置危险废物的场所、设施、设备和容器、包装物及其他物品转作他用的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
10	未采取相应防范措施,造成危险废物扬散、流失、渗漏或者其他环境污染的	1万-10万元罚款	处所需处置费用三倍以上五倍以下的罚款,所需费用不足20万元的,按20万元计算
11	在运输过程中沿途丢弃、遗撒危险废物的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
12	未制定危险废物意外事故防范措施和应急预案的	1万-10万元罚款	10万-100万元罚款
13	未按照国家和有关规定建立危险废物管理台账并如实记录的	/	10万-100万元罚款
14	无许可证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动的	没收违法所得,可以并处违法所得三倍以上以下的罚款	100万-500万元罚款;对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员,处10万-100万元的罚款
15	未按照许可证规定从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动的	没收违法所得,可以并处违法所得三倍以上以下的罚款	50万-200万元罚款;对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员,处5万-50万元的罚款



固废和危废,不仅是生态环境管理中专业性、复杂性、技术性最强的领域,而且是引发环境纠纷风险最大的领域,也是追责最多的领域。尤其是危废,具有感染性、腐蚀性、易燃性、毒性等一种或多种危险属性,造成的环境污染比大气污染和水污染严重,且污染不可逆、难以治理,社会公众对危废造成的环境污染问题也十分敏感。危废来源广泛、种类繁多、特性各异、复杂多变,仅《国家危险废物名录》中就有四十六大类479种危废,实践中还有不少需要根据危险废物鉴别标准来识别的危险废物,而危险废物鉴别方法比较复杂也使得鉴别周期较长,成本较高,也造成监管难度增加。

另一方面,正因为有关固废和危废执法监管的专业性太强,加之相关培训远远不够,造成现场执法监管往往只关注大气污染和水污染,固废和危废执法监管尚未有效纳入日常环境执法监管范畴。因此,各级生态环境部门要加强对生态环境监管和执法人员在固废和危废方面的专业知识培训,以及相关法规的培训,如《危险废物经营许可证管理办法》《国家危险废物名录》《危险废物鉴别技术规范》和《危险废物鉴别系列标准和通则》等,为贯彻落实好新固废法打下良好基础。