《生态环境领域市场轻微违法违规行为免罚清单（征求意见稿）》起草说明

为贯彻落实《上海市全面深化国际一流营商环境建设实施方案》有关要求，在生态环境领域探索包容审慎监管，激发市场活力，不断优化更具国际竞争力的营商环境，促进经济持续健康发展，上海市司法局、上海市生态环境局共同起草了《生态环境领域市场轻微违法违规行为免罚清单（征求意见稿）》（以下简称《免罚清单》）。现将有关情况说明如下：

一、起草背景

**一是不断推进生态环境治理体系和治理能力现代化的需要。**《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》要求，推进国家治理体系和治理能力现代化，完善生态环境保护执法制度，严格规范公正文明执法。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于构建现代环境治理体系的指导意见》要求，完善监管机制。生态环境部《关于在生态环境系统推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施意见》《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》要求，促进生态环境保护综合执法队伍严格规范公正文明执法，规范生态环境行政处罚自由裁量权的适用。《免罚清单》有利于细化生态环境领域执法裁量权、完善环境执法监管机制、提升生态环境执法效能，推动形成合法合理公平高效的生态环境执法体系。

**二是深入探索包容审慎监管、持续优化营商环境的需要。**2020年1月，市委办公厅、市政府办公厅出台了《上海市全面深化国际一流营商环境建设实施方案》。方案要求，深入探索包容审慎监管，进一步细化行政处罚裁量权，打造国际一流营商环境。法治是本市不断优化更具国际竞争力的营商环境的根本保障。作为包容审慎监管举措，制定《免罚清单》有利于规范生态环境领域行政处罚权行使，保护行政相对人合法权益，对持续优化本市营商环境具有重要意义。

**三是不断优化监管方式、提高执法效率的需要。**生态环境领域执法量大面广，违法行为人种类多样，违法行为表现差异较大，生态环境执法部门探索、优化、创新监管理念和方式，深化落实精准治污、科学治污、依法治污，在严格执法的同时坚持宽严相济、过罚相当原则，制定《免罚清单》，有利于在执法监管中进一步紧抓重点排污单位、重点监管领域，把有限的资源和力量集中在更需要的地方，助力打赢污染防治攻坚战，不断改善环境质量。

**四是细化法律规定、更好地指导生态环境执法实践的需要。**《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》等法律、规章均有不予处罚的规定，但由于缺乏明确、细化的制度依据，执法人员在执法实践中对轻微违法的具体案件不敢轻易认定，并进而依法不予处罚。这影响了法律法规有关规定的具体落实。《免罚清单》将依法不予处罚的违法行为具体化、标准化，为执法人员提供了明确的执法工作指引，有利于进一步提升本市生态环境领域执法精细化水平，进一步规范生态环境领域执法行为，同时也给行政相对人一定的容错空间，促进社会经济发展与生态环境保护的协调发展。

二、主要思路和原则

根据调研情况，在充分吸收各方意见的基础上，起草工作明确了以下工作思路和原则：

**一是严格遵守有关法律法规规章的规定。**《免罚清单》的免罚事项严格遵守《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》和生态环境保护相关法律法规规章的规定，以环境违法行为轻微、及时纠正、未造成环境危害后果三个构成要件作为免罚条件，不创设、不突破。同时，针对法条、结合执法实践，重点厘清、细化了违法行为轻微的具体情形，为执法人员提供执法操作依据，防止执法随意、标准不一。

**二是严格界定违法行为轻微的认定条件。**根据本市2015-2019年环境行政处罚数据和执法实践情况，参考外省市经验，结合市场主体普遍诉求，《免罚清单》依照《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》不予处罚相关规定，按照违法行为未造成实质危害后果、持续时间短、污染小的原则明确了11项轻微环境违法行为。每项轻微环境违法行为均明确了其认定条件，如第4-11项明确违法行为必须为首次被发现。

**三是严格落实及时纠正的要求。**市场主体发生《免罚清单》规定的轻微违法行为，符合条件后虽可不予处罚，但绝非放松监管要求，市场主体必须严格履行环境整改义务，按要求完成整改。依据《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》不予处罚相关规定，《免罚清单》强调了轻微环境违法行为必须及时纠正、整改到位方可免罚。如，第1-3项要求市场主体必须及时停止建设并恢复原状方可免罚；第5、8项要求市场主体必须当场整改方可免罚。

**四是坚持处罚与教育相结合。**对于违法行为，不能片面强调处罚、以罚代管或一罚了之，执法的目的是纠正违法行为，教育行政相对人自觉守法。因此，对于不予处罚的轻微环境违法行为，《免罚清单》明确，执法机关应当坚持处罚与教育相结合的原则，通过批评教育、指导约谈等措施，提升行政相对人守法意识，避免日后此类违法行为再次发生，实现法律效果和社会效果的相统一。

**五是不排除其他不予处罚的情形。**《免罚清单》明确，对其他符合《中华人民共和国行政处罚法》等法律、法规、规章规定的不予行政处罚情形的生态环境领域市场轻微违法违规行为，依法不予行政处罚。

三、主要内容

《免罚清单》设定的轻微违法行为涉及**建设项目管理、大气污染防治、固体废物污染防治、噪声污染防治、环境管理制度**5个生态环境领域，共11项。具体为：

**（一）建设项目管理领域（4项）。**主要对建设项目环境影响报告书（表）未批先建类环境违法行为、环境影响登记表未备案类环境违法行为予以规定。

第1项至第3项，对于“未批先建”的违法行为，如可以实现建设项目恢复原状、修复了对环境造成的危害影响，不予处罚。

第4项，需要办理环境影响登记表的建设项目对环境污染影响较小、无需生态环境部门审批，且数量占比大，将该类违法行为认定为轻微环境违法行为，首次发现不予处罚，有利于落实“放管服”改革优化营商环境的要求，有利于提高生态环境执法效率，集中力量聚焦执法重点领域。

**（二）大气污染防治领域（2项）。**主要对VOCs无组织排放和未粘贴非道机械标签的两项环境违法行为，首次发现的不予处罚。

第5项：涉VOCs企业已做好密闭措施且安装并使用污染防治设施，但由于工作人员疏忽或其他原因导致车间门窗或者设备未及时关闭的，鉴于其对环境危害小，经执法人员现场指正后当场完成整改的，首次发现不予处罚。

第6项：非道路移动机械的所有者已经向所在区生态环境部门领取识别标志，但由于未及时粘贴或者脱落等客观原因导致现场检查时发现未粘贴识别标志，考虑到未造成环境危害后果，经执法人员现场指正、当场完成整改的，首次发现不予处罚。

**（三）固体废物环境污染防治（2项）。**主要针对少量危险废物与非危险废物混合堆放、未设置危险废物标识的两项环境违法行为，首次发现的不予处罚。

第7项：一是限定危险废物种类，剧毒化学品、医疗废物、实验废物及易燃易爆危险废物不得适用免罚。二是限定危险废物数量，0.01吨以下方可适用，与生态环境部《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》保持一致。三是限定混合堆放的方式，明确为危险废物独立包装、未混入非危险废物包装内，仅为混合堆放的；

第8项：未设置危险废物标识违反危险废物规范化管理，并未造成实质性危害后果。

**（四）环境噪声污染防治（1项）。**主要针对社会生活环境噪声超标排放的环境违法行为，首次发现的不予处罚。

第9项：噪声是以声压级为表征，所以基于噪声监测误差的考量，给予1分贝的超标幅度。

**（五）环境管理（2项）。**主要针对未制定操作规定、未建立台账或台账建立不完善的两项环境违法行为，首次发现的不予处罚。

第10项、第11项：该两项行为主要违反环境程序性管理要求，未造成环境危害后果，采取首次发现不予处罚，督促整改的方式，有利于企业积极落实环境主体责任。