关于《舟山市危险废物管理规定（送审稿）》的

起草说明

为加强舟山市危险废物管理，维护环境安全，保障公众健康，市人大将《舟山市危险废物管理规定》（以下简称《规定（草案）》）列入市政府立法计划，由市司法局牵头，具体起草单位为市生态环境局。目前，《规定（草案）》已报司法局审查，现将有关情况作如下说明：

# 一、制定《规定（草案）》的必要性

随着舟山市社会经济的不断发展，生产、生活过程中危险废物的产生和排放数量呈明显上升趋势，给区域环境安全和公众健康带来较大潜在风险。舟山市作为我国东南沿海群岛城市，四面环海、岛屿众多，危险废物管理存在一定特殊性，例如：危险废物（尤其是医疗废物）转运涉及较多水路运输，与陆路运输存在较大管理差异；海港船舶营运带来的大量危险废物，在管理上存在多部门职能交叉等。近年来，为强化生态环境风险防范，国家、省级层面陆续制修订了一系列涉及危险废物管理的法律法规、政策制度。我市虽于2011年制定出台了《舟山市危险废物管理办法》（市政府令第31号），但该办法中的部分管理要求与当前危险废物管理最新规定、我市实际需求等已不能完全相符，危险废物日常管理存在的一些体制机制、法制性积弊亟待解除。**一是部分领域管理机制体制不顺**。舟山市由于沿海港口城市的特殊性，船舶行业产生的危险废物总量较大，各相关部门对港口船舶产生的含油危险废物、油品储运和船舶修造业产生的含油危险废物收集、转运、处置等监管职责不明晰，管理体制尚未理顺，未能形成严密的监管网络，造成2007年油泥跨境倾倒的恶劣事件。**二是不能良好落实国家、省级层面的最新管理要求**。国家层《固体废物污染环境防治法》正在修订，提出对危险废物的分级、分类、信息化监管以及危险废物集中处置设施建设、跨省转移等方面的新规定。浙江省级层面也密集出台关于“清废行动”、工业固体废物环境管理、学校实验室废弃物处置等方面的系列政策文件，对危险废物管理作出了重要部署。这些新规定、新部署对危险废物管理的基础能力建设、工作职责细化等提出了新要求，亟需通过法律条文进行强化落实。**三是部分地方特征性管理需求细则缺少法律依据**。我市因群岛城市特色带来的偏远小岛医疗站（点）医疗废物转运难、船舶行业危险废物管理不顺、小微企业危险废物量微收集转运成本高等实际问题，在上位法中未能找到明确的管理依据，亟需依据国家、省级有关要求，结合我市日常管理探索经验，依托地方立法进行明确。

从北京、上海、广东、苏州等地对危险废物管理立法和实践来看，基于地区实际情况，有针对地细化危险废物管理规定，强调疏堵结合、落实责任，更有助于提高区域危险废物管理能力水平。围绕解决舟山市危险废物管理存在的突出问题，我市应学习外地先进做法，整合部门管理经验，从立法层面，对危险废物管理进一步细化规范，切实保障区域环境安全。

# 二、《规定（草案）》的起草过程

2017年，市生态环境局根据管理需要，向市人大申报将《舟山市危险废物管理条例》（后根据有关要求改名为《舟山市危险废物管理规定》）作为我市立法项目，市人大采纳该申报并将其列入《舟山市七届人大常委会立法调研项目库》作为立法一类项目。

2018年，市生态环境局正式启动《规定（草案）》立法事项，委托浙江省环境保护科学设计研究院作为该立法事项的技术支持单位，参与《舟山市危险废物管理规定立法调研报告》编制、《舟山市危险废物管理规定》（草案）起草；同年，在充分调研基础上，形成《舟山市危险废物处置管理立法前期调研报告》并进行专家评审，系统梳理了危险废物现有法律法规及管理政策、舟山市危险废物处理处置及管理情况，分析立法需求并提出立法主要思路，为下一步《规定（草案）》起草奠定基础。

2019年，在前期调研报告的基础上，市生态环境局起草了《规定（草案）》，并征求局内部各责任处室及各县（区）分局、各功能区管委会、市属各相关部门及代表企业的意见，共收集反馈意见30条。根据反馈意见，对《规定（草案）》进行修改完善，并提交市司法局及市人大常委会法工委，作为2020年法规项目申报。

2020年3月，市生态环境局根据司法局意见，进一步规范《规定（草案）》条文文字表述，并二次征求了各县（区）人民政府、各功能区管委会及市属各相关部门的意见，同时在舟山日报上全文刊登了《规定（草案）》，征求社会公众意见。目前，《规定（草案）》经市生态环境局集体讨论后，报司法局审查。

# 三、《规定（草案）》的编制特色

《规定（草案）》起草立足于贯彻落实新形势下危险废物管理新要求、解决我市危险废物管理实际问题、优化提升我市危险废物管理水平，对上位法不明确、不详细的领域，作了细化补充，编制特色主要体现在以下三个方面：

**一是填补港口区域船舶行业危险废物管理立法空缺，理顺各相关部门管理职责**。《规定（草案）》特别针对港口船舶营运产生的危险废物环境污染防治制定了相关条款，对船舶营运产生的危险废物清运要求、涉及管理部门职责等进行明确（第十五、十六条），构建对港口船舶危险废物监管的严密网络。**二是基于舟山群岛城市交通特色，细化危险废物运输管理要求及医疗废物收运管理相关主体职责**。明确港口主管部门、海事管理机构等在危险废物运输管理方面，与生态环境主管部门共同承担落实危险废物管理名录与危险货物运输品名的对接管理职能（第十三条）；细化恶劣天气下危险废物运输管理要求（第八条）；细化偏远小岛医疗站（点）的医疗废物收运管理要求，强调县（区）人民政府、功能区管委会应对海岛医疗废物转运设施建设的财政保障责任（第十七条），为群岛城市危险废物安全转运提供保障。**三是紧跟现代治理体系和治理能力建设要求，突出危险废物源头减量、信息化监管的管理理念**。《规定（草案）》强调危险废物源头减量管理（第九条），明确危险废物产生单位在关键环节设置视频监控设备的建设责任（第六条），明确支持产业园区参与微量危险废物收集、贮存管理（第十四条），有助于进一步提升我市危险废物管理能力。

# 四、关于《规定（草案）》主要内容的说明

《规定（草案）》共二十五条，从内容设置上可以分为总则性要求、对危险废物污染环境防治一般规定的细化补充，舟山市危险废物污染环境防治的特殊规定以及法律责任。主要内容包括：

**一是明确适用范围、原则和各方职责，推进全社会共同治理**。《规定（草案）》明确了适用范围（第2条），提出“危险废物污染环境防治坚以政府为主导、企业为主体、公民和社会组织共同参与的多元治理模式”（第3条），对各级人民政府、危险废物产生单位、经营单位、运输单位责任进行细化和补充。强调市人民政府对危险废物管理工作的组织领导和督促监管职责，并负责“统一制定全市危险废物集中处置设施、信息化监控设施建设规划并组织实施” （第4条），县（区）人民政府、功能区管委会“负责落实市人民政府制定的危险废物集中处置设施、信息化监控设施建设规划，为规划实施提供用地、交通、配套基础设施等保障”（第5条）；特别规定危险废物产生单位应“依照生态环境主管部门要求，在产生点、贮存场所和厂门口等关键环节设置符合技术规范的视频监控及其他辅助设备，并保证监控系统正常运行”（第6条）；危险废物经营单位“应落实危险废物入厂检测，不得无故拒收，不得擅自停止危险废物集中处置设施的运营”（第7条）；危险废物运输单位“应当按照有关法律、法规的规定取得道路、海洋等各类交通运输所需的许可或备案”“应合理安排时间，减少恶劣天气下的危险废物运输”（第8条）。

**二是强化危险废物源头削减，规范危险废物的日常管理。**根据舟山市危险废物处置能力缺口及群岛城市的现实基础，《规定（草案）》明确“严格控制新建、改建、扩建危险废物产生量大、本市无处置能力或处置能力不足的涉及危险废物建设项目”（第9条）。在上位法基础上，细化危险废物产生单位、经营单位关于信息化管理平台的申报登记要求、管理计划制定、台账建立及保存要求、转移联单管理等（第10、11、12条），规定了“危险废物申报登记信息发生改变的，申报单位应当至少提前五个工作日办理变更登记”“因不可控制因素发生紧急重大改变的，应当立即向所在地生态环境主管部门报告，自改变之日起十五个工作日内补办变更登记”（第10条），危险废物台账、危险废物经营情况档案应当保存十年以上，“以填埋方式处置危险废物的危险废物经营单位，应当永久保存危险废物经营情况档案，并在填埋场地建立并维护危险废物填埋的永久识别标志”（第11条）。为完善海岛城市危险废物运输管理，提出“生态环境主管部门会同交通运输主管部门、港口主管部门、海事管理机构落实危险废物管理名录与危险货物运输品名的对接管理，协同推进危险废物运输管理工作。”（第13条）

**三是明确小体量危废收、贮管理机制，减轻企业负担**。《规定》（草案）针对舟山市大量小微企业产生的危险废物量少、收集贮运成本高等实际问题，明确“鼓励、支持产业园区建立小微企业危险废物集中收集、贮存平台，允许收集、贮存产业园区范围内小微企业产生的工业危险废物和废铅蓄电池、废含汞荧光灯管等社会源危险废物。”“年危险废物年产生量十吨以下的企业产生的危险废物可以纳入小微企业危险废物集中收集、贮存平台统一收集、贮存。产业园区管理机构应当根据园区产业规划和企业需求，统一建设符合国家规定的危险废物收集、贮存、转运、处置设施”（第14条），在减轻小微企业环境治理成本的同时，进一步提高我市危险废物的收运效率。

**四是明确船舶作业危废清除要求和各部门职责，规范船舶作业危废管理**。强化港口船舶营运产生的危险废物环境污染防治，《规定》（草案）明确了船舶污染物纳入危险废物管理的范围、转移联单管理、港口码头经营资质、贮存设施等要求，提出“含油率高于百分之一的船舶水污染物和油泥（包）除执行船舶污染物接收转运管理规定外，应同时纳入危险废物管理范围”“船舶污染物纳入危险废物管理的，相应的接收单位、运输单位、处置单位均应在填写《船舶污染物转运及处置联单》的同时，填报《危险废物转移联单》。其中，对在海上锚地和港区实施清舱作业的船舶污染物接收单位按照产生危险废物的单位实施管理。”“装卸危险废物的港口码头应当具备危险货物经营资质，危险废物贮存设施应当符合相关要求”（第15条）。同时，明确了港口船舶营运产生的危险废物规范管理过程中海事、交通运输（港口）、生态环境、海洋与渔业等相关行政主管部门职责，（第16条），理顺各部门监管职责，构建船舶作业危险废物严密的监管网络。

**五是细化医疗废物分级分类收运，理顺医疗废物管理体系**。根据《国家危险废物名录》对19张以下（含）医疗卫生机构产生的医疗废物的收集的豁免，结合舟山市偏远小岛医疗废物收运不符合上位法要求的现实困难，《规定》（草案）明确偏远小岛医疗医疗废物收运方式，规定“各偏远小岛医疗站（点）的医疗废物可通过专用医废箱送到当地社区卫生服务中心（乡镇卫生院），社区卫生服务中心（乡镇卫生院）的医疗废物通过专用医废箱就近送当地卫生计生行政部门指定的、纳入医疗废物集中回收的医疗机构医疗废物暂存点，再由专业的医废处置公司进行集中回收处置”，要求“县（区）人民政府、功能区管委会应对海岛医疗废物转运设施建设等提供财政保障，确保医疗废物合法合规收集、转运”（第17条），并对医疗废物分类别处置要求进行明确，提出“在医疗临床和医学、医药试验过程中产生的人及动物的肢体、脏器及其残物和动物的尸体，必须交由持有危险废物经营许可证的殡葬等专门单位集中处置；其他医疗废物必须按照有关法律、法规规定，由产生单位（含个体医疗机构）进行毁形、消毒预处理，由持有危险废物经营许可证的医疗废物集中处置单位进行处置”（第18条）

**六是补充部分特殊情况下危险废物处置要求、生活垃圾和实验室中产生的危险废物管理要求**。《规定》（草案）明确危险废物的场所、设施、设备和容器、包装物或其他物品转作他用时，“必须经过消除污染的处理”“转作他用的应当记录数量、用途和去向”；危险废物产生单位和经营单位在搬迁、转产、关闭之前，“应当安全处置已经产生或贮存的危险废物，并按照国家及地方有关规定开展环境调查、风险评估和治理修复”；提出危险废物退役费用的预提要求，并规定“因客观原因无法履行相应职责的，由当地人民政府、功能区管委会承担相关职责”（第19条）。针对生活垃圾中危险废物管理，《规定》（草案）明确“各辖区城市管理主管部门负责规范设置有害垃圾收集容器，环境卫生责任区范围内的责任人履行危险废物管理主体责任”（第20条）；针对实验室危险废物管理，《规定》（草案）规定了“产生实验室危险废物的教育、科研机构和其他企业事业单位应当建立实验室危险废物分类存放、登记管理制度，并按照相关法律法规要求执行危险废物申报登记、管理计划备案、转移联单填写等管理要求，依法处置”，实验室废物产生量较小的单位“可通过政府购买服务方式建立实验室危险废物统一收运模式，并委托有资质单位或其授权合作单位依法开展具体工作”（第21条）。

**七是明确法律责任和处罚额度**。《规定》（草案）第22条至24条，主要为明确违反前述条款的法则规定的相关行为设置了法律责任和处罚额度，对于上位法已有明确法律责任的，原则上不再作重复规定。对于未按要求申报登记、申报变更，未按要求建立台账，未按要求建立经营情况档案或档案未按要求移交等情况，首先要求责令改正，并处于罚款（第22条）；对于船舶污染物作业未按要求填报转移联单，或在不具备危险货物经营资质的港口码头装卸危险废物的，要求限期改正，并处以罚款（第23条）。