

三亚市人大法制委员会 关于《三亚市餐饮业油烟污染防治办法 (草案)》审议结果的报告

--2019年11月5日在三亚市七届人大常委会第三十五次会议上
三亚市人大常委会副主任、市人大法制委主任委员 林有炽

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年4月12日召开的市七届人大常委会第二十八次会议，对主任会议提请的《三亚市餐饮业油烟污染防治管理办法（草案）》（以下简称草案）进行了初次审议。会后，市人大法制委员会通过三亚日报、市人大网、市政府网等媒体将草案全文公布，广泛征求社会各方面意见。市人大常委会法工委组织召开了草案修改征求意见座谈会，听取市政府职能部门、行业协会、相关企业负责人和市人大代表、市人大法制委委员、市人大常委会法工委委员、专家学者的意见；组织立法专家实地考察了部分餐饮企业，调研油烟污染防治情况。为借智引力，确保立法质量，市人大常委会与海南大学签订了有偿法律服务协议，由海南大学派出立法专家协助完成草案修改完善工作。省人大常委会法工委对我市餐饮业油烟污染防治立法工作非常重视，给予了有力指导，提出了修改意见和建议。

2019年10月30日，市七届人大法制委员会召开第十二次会议，对法规案进行了统一审议。法制委员会认为，为了有效防治餐饮业油烟污染，持续保持优良大气环境质量，保

障公众健康，推进生态文明建设，有必要制定本法规。根据常委会组成人员的审议意见和各方面的建议，法制委员会建议对草案作相应的修改、完善。现将草案修改的主要问题报告如下：

一、关于法规名称及体例结构

有的单位提出，法规名称“三亚市餐饮业油烟污染防治管理办法”中的“管理”二字多余，且《中华人民共和国大气污染防治法》《海南省大气污染防治条例》等上位法的名称中均无“管理”二字，建议将法规名称中的“管理”二字删除。有的专家学者提出，在体例结构方面，草案第二章“规划建设”的许多内容属于第三章“污染防治措施”的内容，建议将第二、第三章的内容合并为一章。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是将法规名称中的“管理”二字删除，定名为“三亚市餐饮业油烟污染防治办法”；二是将草案第二章“规划建设”、第三章“污染防治措施”的内容合并为一章，即第二章“餐饮业油烟污染防治措施”，草案由六章调整为五章。

二、关于立法目的的规定

部分委员认为，对于我市而言，大气污染防治的目标是持续保持优良大气质量，而不是改善大气环境质量，且推进生态文明建设作为《国家生态文明试验区（海南）实施方案》的核心要义，应当在立法目的中予以体现。

法制委员会审议后，建议作如下修改：将草案第一条中“保护和改善大气环境质量”修改为“持续保持优良大气质

量”，并增加规定“推进生态文明建设”的内容。（草案修改稿第一条）

三、关于餐饮业油烟污染防治措施的规定

有的委员和专家学者认为，《中华人民共和国环境保护法》第四十一条关于“建设项目中防治污染的设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施应当符合经批准的环境影响评价文件的要求，不得擅自拆除或者闲置”的规定以及《中华人民共和国环境影响评价法》第二十六条关于“建设项目建设过程中，建设单位应当同时实施环境影响报告书、环境影响报告表以及环境影响评价文件审批部门审批意见中提出的环境保护对策措施”的规定，主要针对需要编制环境影响报告书、环境影响报告表并报请批准的项目，而餐饮服务项目属于在投产前填报环境影响登记表并备案的项目，生态环境主管部门无法对餐饮服务项目环保设施设计、施工过程进行监管，实践中只需确保油烟净化设施在投产时到位即可。草案其他条款关于正常使用油烟净化设施的规定中已包括餐饮服务项目从投产到退出的全过程，因此，草案第十五条关于“新建、改建、扩建餐饮服务项目环境影响登记表中填报的环境保护措施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用，有效防治餐饮油烟污染”的规定，应当予以删除。有的单位提出，草案第二十四条关于“市场监督管理部门在核发食品经营许可证时，应对餐饮服务项目油烟净化设施安装情况、油烟排放第三方检测合格报告书进行核查。对于未安装油烟净化设施或

油烟排放检测不合格的餐饮服务项目不予核发食品经营许可证”的规定，属于增设行政许可条件，与《中华人民共和国行政许可法》的规定和推进“放管服”改革的精神不符，应当予以删除。

法制委员会审议后，建议采纳上述意见，删除草案第十五条、第二十四条的内容。

四、关于餐饮业油烟排放监测的规定

有的单位、委员和专家学者提出，无论从危害程度还是从法律规定来看，餐饮业油烟污染与工业废气污染有着明显不同。对于排放工业废气的企业，《中华人民共和国大气污染防治法》明确要求其进行监测，并保存原始监测记录，其中重点排污单位应当安装、使用大气污染物排放自动监测设备，与环境保护主管部门的监控设备联网。而对于餐饮业经营者，《中华人民共和国大气污染防治法》仅规定安装油烟净化设施或者采取其他油烟净化措施、禁止设立餐饮服务项目的区域场所、不得在禁止区域内露天烧烤食品等内容，《海南省大气污染防治条例》也只是从主管部门、法律责任等方面对上位法规定的内容进行了细化。草案第二十条关于“列入污染源自动监控计划的餐饮服务项目，应当按照规定的时限建设、安装油烟处理设施运行监控装置，并应当与所在地生态环境部门联网”的规定以及草案第三十八条相应罚则的规定，不仅大幅增加餐饮企业经营成本，缺乏可操作性，而且与上位法规定不符，应当予以删除。同时，建议借鉴北京、上海等发达地区的做法，生态环境主管部门可以通过委托有

资质的监测机构定期或者不定期监测餐饮业油烟排放等方式加强对油烟污染源的环境监测监控。此种制度安排既不会增加餐饮企业负担，又可以保证油烟排放监测数据客观公正，更能够实现立法目的。

法制委员会审议后，建议采纳上述意见，删除草案第二十条、第三十八条的内容，并将草案第二十六条的内容修改为：“生态环境主管部门可以通过委托有资质的监测机构定期或者不定期监测餐饮业油烟排放等方式，加强对油烟污染源的环境监测监控，定期发布餐饮业油烟污染信息，与相关主管部门建立餐饮业油烟污染防治工作的信息联动和共享机制。”（草案修改稿第十七条）

五、关于直接引用技术规范标准的问题

有的单位提出，草案第十二条、第十六条直接引用了原环境保护部发布的《饮食业环境保护技术规范》的内容，规定了设置油烟排放口的高度、距离以及安装油烟净化设施的高度、距离、最低去除效率等具体标准。因相关技术规范标准可能会随着经济社会的发展而调整变化，如生态环境部最近公布了新修订的《餐饮业油烟污染物排放标准（征求意见稿）》，为保证法规的稳定性，建议不要在法规中直接引用相关技术规范标准。

法制委员会审议后，建议采纳上述意见，将草案第十二条、第十六条中关于具体标准的规定统一修改为“按照国家和本省相关技术规范”。（草案修改稿第九条、第十二条）

六、关于禁止露天烧烤的规定

餐饮业行业协会提出，草案第二十一条关于“在城市建成区内，任何单位和个人不得从事露天烧烤、骑墙（窗）烧烤，或者为露天烧烤、骑墙（窗）烧烤提供场地”的规定过于绝对化，不利于我市旅游产业和夜间经济的发展，建议进行修改。

法制委员会审议后，建议采纳上述意见，在草案第二十一条原有内容后增加“市、区人民政府划定的区域除外”的规定。（草案修改稿第十五条）

七、关于法律责任的规定

有的专家学者提出，在设定未安装油烟净化设施或者不正常运行油烟净化设施、超标排放油烟行为的法律责任时，可以将超标排放油烟作为未安装油烟净化设施或者不正常运行净化设施违法行为的从重情节，在上位法规定的行政处罚幅度内适当提高罚款的下限。部分常委会组成人员和有的单位提出，建议根据上位法规定和我市机构改革实际，对部分法律责任条款设定的行政处罚主体进行梳理和修改。

法制委员会审议后，建议采纳上述意见，对相关法律责任条款进行修改。（草案修改稿第二十三条至二十七条）

此外，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的修改建议，法制委员会还对草案的部分条款进行了合并、删减、修改和调整。

根据以上审议意见，法制委员会提出了草案修改稿，建议提请市七届人大常委会第三十五次会议审议后交付表决。

以上报告和草案修改稿是否妥当，请予审议。