

■ 百日维权记

有“九米”之规,无执法细则

法律规定遭遇现实尴尬,如依法落实过半餐馆得关门

历经百日维权煎熬,小区业主的“生活保卫战”似乎取得了胜利。但余音犹存,这场事关油烟噪音的维权背后,是法律法规的“硬框框”与现实的尴尬碰撞,居民维权的关键法律依据仍然缺乏执法细则。根据《济南市大气污染防治条例》第38条规定,在与居民住宅楼等环境敏感目标水平间距小于九米的场所,禁止新建从事产生油烟、恶臭或者其他异味的餐饮服务项目。但对于“小于九米”的产生油烟、异味的餐饮店,该如何处罚或查封,法律上还是缺乏相应的具体规定。



6月2日,想吃拉面的居民在门口被告知停业整顿。

文/本报记者 王兴飞
实习生 杨志奇 于丽雨
片/本报记者 戴伟

维权疑惑 有法律明文规定 为何避而不谈

“我们维权有两个法律依据,一是餐饮饭馆只有工商营业执照,没有食药局发放的食品经营许可证,属于无证经营,理应被取缔;另一个是这些餐馆也违反了大气污染防治条例,本身就属于违规经营。”业主高先生说。

在无证经营这一问题上,依据《中华人民共和国食品安全法》,未取得食品生产经营许可证从事食品生产经营活动,由县级以上人民政府食品药品监督管理部门依法处理,明知从事前款规定的违法行为,仍为其提供生产经营场所或者其他条件的,责令停止违法行为。

居民表示,投诉无证经营,食药部门发了文,物业也配合发布了整改通知,最后在联合行动中也是以此为由进行了查封。

而投诉饭馆违反大气污染防治条例一直没有下文。“如果这一条例能够执行,这几家饭馆都将被取缔,居民再也不用担心油烟和噪音了。”高先生说。

2012年11月1日起施行的《济南市大气污染防治条例》第38条规定,在与居民住宅楼等环境敏感目标水平间距小于九米的场所,禁止新建从事产生油烟、恶臭或者其他异味的餐饮服务项目。而居民投诉的三家饭馆均违反了这一规定。

对小区居民的投诉,历城区环保局答复,该局多次进行现场检查,要求被投诉餐馆安装油烟分离器、采取降噪措施等。最近一次5月4日的检测数据显示,三家饭馆的噪声不超标,同时根据相关规定露天烧烤、油烟等问题由城管局负责查处。不过,对是否违反《济南市大气污染防治条例》,答复中未做相关解释。

执法尴尬 城管局有执法权 但处罚权不清晰

小区维权居民弄不明白,既

然有明文规定,为何放任餐饮企业违规开设在居民楼下?然而对于执法者而言,从条例条文的硬框框到具体操作,仍有含糊不明之处,实际执法时也面临尴尬。

“条例出台后我们进行学习培训,当时没有对《济南市大气污染防治条例》第38条‘水平距离九米’这一款作细化说明,也没有说小于九米,该由哪个部门进行管理。”历城区环保局监察大队工作人员介绍,这一条文被放在餐饮油烟这一块,该条文的执法主体则比较含糊。尽管如此,条例中的规定仍然是“硬框框”,具有不可逾越的行政法效力。“城管执法局应该作为执法主体,我们配合。”

历城区港沟街道办事处工作人员表示,街道办城管科有管理权但没有执法权;区域管局派驻街道办的城管执法中队虽有执法权,但处罚权却不清晰。“虽有执法权,但对怎么处罚,开具什么处罚单,并不清楚。”工作人员表示,没有罚单而执行处罚则有可能遭遇“乱作为”的投诉。

历城区政府热线部门负责人表示,油烟问题执法权确实在城管执法部门。其他几个区由城管委,城管局、城管执法局共同组成城管部门,在历城唯独缺少了协调多部门的城管委,这导致了联合执法上缺少协调。

联合行动 政府该管的就得管 座谈会敲定方案

尽管条例和现实“打架”,但居民遭受油烟噪音侵扰而提出诉求,政府部门不能无动于衷。

历城区环保局工作人员介绍,环保局到现场检测,相关检测结果确实均未超标。工作人员同时表示,不超标不代表未对居民生活造成影响。

“如果噪音超标我们处理;油烟超标的话,我们会把数据提供给城管执法局,由执法局处理。如果执行这一规定取缔餐饮饭馆,执法局应该作为执法主体,我们可以配合。”环保局工作人员称,油烟整治这一块早在2012年就已交给城管执法局,两个部门也有过对接。

“几个部门一直在说哪些事不归我管,就没说哪些事应该管,怎么管。你们不说,我替你们

说怎么管。”在5月25日政府与业主的座谈会上,历城区政务服务中心业务科负责人王勇表示,油烟噪音扰民问题,食药局、环保局、办事处等来回推,但推来推去不管是谁的事,归根结底都是政府的事。现场座谈当场变成现场调度,确定了联合执法方案,以违规经营、扰乱正常生活秩序进行查封,并限期搬离。

餐饮店主 执法过程无可挑剔 但其他地方怎么没查

6月2日记者到两家餐饮店探访,面馆后厨经营设备和餐具已被贴上历城区食品药品监督管理局的封条。不过,兰州拉面馆老板认为执法过程没有可以挑剔的地儿,“他们没有暴力执法,整个过程都很理性。”他忧愁的是经济损失:“我去年12月开

始租的门店,租金一年12万,加上装修一共用了16万多,大都是贷款。以前营业也只能保证不赔不赔,这才刚有点起色。”

“楼上住户和我们协商说得弄个公共烟道。房东不愿出钱,我们自己先装了油烟净化器,公共烟道的事等谈好谁出钱后再落实。结果因为没办食药局的许可证直接被封了。”兰州拉面馆老板焦躁不安,他的手指向西指了指,“那里是小区的西门,居民楼下也有兰州拉面馆、烤鱼馆、烧烤店,为什么不查封他们?”

2日晚上7点,在小区西门,记者看到的确有四五家饭馆在居民楼间营业,不少还占用店前的地面经营,其中也有烧烤摊。

店主们也采取了“维权”行动。联合执法查封当天,历城区食药局港沟所就接到12345热线转过来的店主投诉;2日上午,餐饮店经营人员到历城区食

药局投诉,随后又到区政府反映问题。“一是投诉食药局不给办食品经营许可证,二是店主认为如果查封,小区西门餐饮饭馆和他们一样,两种对待方式他们认为不合理。”对这一投诉,历城区食药局港沟所负责人表示:“我们是执行5月25日区座谈会的决定,执法符合规范,我们已经向局里交了书面说明材料。有了这个例子,以后居民和楼下餐饮饭馆起纠纷的事会更多。”

现实难题 省与市条例规定不一 尴尬恐还要继续

《济南市大气污染防治条例》第38条关于“小于九米”的规定,除了不清晰的处罚权对执法造成尴尬外,遍地餐馆的现实也无疑给条例的落实增加了难度。

相关人士表示,自2012年开始施行《济南市大气污染防治条例》后,小区里原来就普遍存在的餐饮饭馆大都成了“违规开设”。在济南市区绝大部分老旧小区里,多层住宅间的楼间距一般在20米左右,两栋楼各扣除9米的楼间距,两楼之间的商铺几乎没有餐饮饭馆的立锥之地。如要按条例规定,对与居民住宅楼等环境敏感目标水平间距小于九米场所经营的餐饮饭馆一律取缔,市区范围内超过半数以上的小餐饮饭馆将被迫停业。

另外,据相关人士分析,不得“小于九米”这一规定应是参考了环保部2010年4月1日起实施的《餐饮业环境保护技术规范》,其中提出,新建产生油烟的餐饮业单位边界与环境敏感目标边界水平间距不宜小于9米。在今年5月下旬山东省人大常委会办公厅发布的《山东省大气污染防治条例(草案)》中,对排放油烟的餐饮服务经营者,只是要求其应当安装油烟净化设施使油烟达标排放,防止对附近居民的生活环境造成污染,但并没有关于其经营场所与居民楼距离的规定。

该草案的意见征集截止日期为今年6月30日。如果最终生效的《山东省大气污染防治条例》中也没有“九米”或相关距离规定,那么《济南市大气污染防治条例》的相关规定多少也会再添些尴尬了。

编辑快评

立规执法应更接地气

□李阳 肖龙凤

这次“百日维权”,居民一开始倚重的依据是《济南市大气污染防治条例》第38条关于“小于九米”禁止油烟餐饮服务的规定,因其具体处罚权不清晰,导致了执法尴尬;最终查封餐馆的执法依据是食品安全法中关于无证经营的部分。

本来处理环境相关纠纷的难点,是污染的鉴定及损害后果的评估。对于凤栖第13号楼业主反映存在噪音问题,但环保部门的检测结果显示达标;油烟问题到底是什么标准,很少有人说得清。实际上,据相关人员介绍,油烟是否达标,目前缺乏相应的检测手段,一是去查时对方可能把油烟机风量开小些;二是加工不同食物产生的油烟量不同;三是油烟包含哪些成分也不好定。只能重点查看有没有安装油烟净化装置,一旦安装并正常使用,就会视为符合环保要求。

即便环保部门检测达标,如果距离较近,并不代表不对居民生活产生困扰。对此,《济南市大气污染防治条例》第38条原本给出了一个操作简单的规定,即只要在居民住宅楼水平间距小于九米的场所,就不得从事有油烟的餐饮服务。

问题是,这个“小于九米”的规定,一方面缺少相应的处罚细则导致执法难;另一方面,鉴于业内人士估计的济南市区超过半数餐饮“小于九米”,该规定如果得到实行,将一刀“切”掉巨量餐馆,在就业、生活乃至社会稳定等方面造成的影响,恐怕不可估量,这大概亦是该规定难于实行的原因之一。

因此,在立规执法时,应充分调研实际情况和各方需求,并充分论证可行性,将执法权和处罚权等都条分缕析讲明白,为执法者提供充分的法律依据。只有法律的顶层设计接地气、可操作,监管部门、执法部门等才能有依据、有底气,去协调和解决不同群体间的矛盾纠纷,维护相关人群的合法权利。