附件2

关于《柳州市城市餐厨废弃物管理条例

（草案）》(送审稿)的起草说明

2018年，我市制定并出台了《柳州市餐厨废弃物管理办法》，到2020年已实施满两年。根据《立法法》相关规定，拟对餐厨废弃物的管理规章上升为地方性法规，将《柳州市餐厨废弃物管理办法》纳入2021年度地方性法规立法计划，现已完成《柳州市城市餐厨废弃物管理条例（草案）》（以下简称《条例》）的起草工作。下面就有关起草情况说明如下：

一、立法背景

随着我国城镇化的发展，城市规模不断扩大，发展过程中的矛盾相继凸显，需要管理规范与时俱进，建立健全相关的法律法规，解决社会生产生活中的矛盾，满足人民生活的需求。近年来，我市餐饮行业发展迅速，生产经营中因未规范化处理的餐厨废弃物而产生的问题困扰着广大市民，对市民身体健康等方面的影响巨大。2020年新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》对厨余垃圾的管理作出了明确的规定，本《《条例》中的餐厨废弃物作为厨余垃圾的一种，是区别于普通居民家庭厨余垃圾，在食品加工、餐饮服务、集体供餐等活动中产生的食物残余、不可再食用的废弃动植物油脂和各类油水混合物，俗称“潲水”。餐厨废弃物具有日产生量大，含水量较高（一般90%以上）、经过煮沸过程、易水解发酵、含油脂量高，相比普通的厨余垃圾处理工艺简单、成本更低等特点。据调查，目前我市及市辖县餐饮企业约14500家，市区范围餐饮企业约9000家，每天产生约200吨餐厨废弃物。在过去很长一段时间里，餐厨废弃物的主要消纳途径是由再生资源回收公司、个体商贩和养殖户收集、处理，其传统处理方式主要是：一是经简单处理后用于养殖；二是将餐厨废弃物中的废弃食用油脂分离，经粗加工后作为工业油脂原料。在此过程中，一些不法公司、商贩将餐厨废弃物中提炼的废弃食用油脂加工成“潲水油”，经地下销售渠道重新回到餐桌，给食品安全带来严重影响。部分商家将餐厨废弃物乱倾乱倒，严重污染城市环境。为有效解决餐厨废弃物安全管理和处置问题，切实保障食品安全和人民群众身体健康，2010年7月，国务院办公厅下发了《关于加强地沟油整治和餐厨废弃物管理的意见》（国办发〔2010〕36号）。2012年4月，广西壮族自治区人民政府办公厅下发了《关于进一步加强餐厨废弃物管理的意见》（桂政办发〔2012〕104号），对做好全区餐厨废弃物管理和地沟油整治工作作做出了全面部署。2010年11月，柳州市人民政府办公室下发了《关于加强地沟油整治和餐厨废弃物管理工作的通知》（柳政办〔2010〕290号）。随着国家、自治区和我市有关文件和政策的实施，餐厨废弃物管理力度逐步加大，但也存在一些亟需解决的问题：餐厨废弃物处理设施不到位、规范的收运体系不健全、打击餐厨废弃物非法收运缺乏法律依据、监管部门职责不清、餐厨废弃物产生单位责任不明等，影响了餐厨废弃物管理工作的深入持续发展，亟需通过立法对这项工作进行推进和规范，实现餐厨废弃物管理的法制化、规范化。

二、必要性和可行性

我市餐厨废弃物具有总量大、易污染、难处理的特点，处理不当，可能危及食品安全和破坏环境卫生，是影响人民群众身体健康的大事。

1. **制定《条例》是保障食品卫生安全的需要。**餐厨废弃物是一种资源，保证对其利用的合理性、合法性至关重要，需要对其进行严格管控。2018年《柳州市餐厨废弃物管理办法》规章实施以来，受限于餐厨废弃物处理终端尚未建设完全，柳州市餐厨废弃物的收运、处置工作一直处以一个探索实施的状态，实施力度不够，目前只能对餐厨废弃物做临时性处置。市场上仍存在一些不法商家和公司，不顾规章要求，违法违规从事餐厨废弃物的处理活动，提炼地沟油。今年，餐厨废弃物处理终端项目即将建成投入使用。因此，需要通过立法建立完善的餐厨废弃物收运、处置体系，加强流向监控和违法处置，防止餐厨废弃物进入食品流通领域。

**（二）制定《条例》是改善城市市容环境的需要。**目前，我市餐厨废弃物日产生量大，临时收运处置无法满足当前的需求，因收运遗漏而随意丢弃的餐厨废弃物无疑会对市容市貌造成影响；同时，餐厨废弃物水分和有机物含量高，含有多种不饱和脂肪酸，腐烂变质的速度很快，易产生不良气味，滋生蚊虫，将餐厨废弃物与其他垃圾混合又极易造成二次污染，从而对环境卫生造成恶劣影响。最后，餐厨废弃物直接排入地下道或者河流则餐厨废弃物中的细菌与病原体极有可能对水体和土壤，严重影响生态环境。目前，我市噩待实现对餐厨废弃物的全面收运、处置，才能确保餐厨废弃物不影响城市市容环境卫生。因此，必须通过立法予以保证实施，推进前端收运的合法性，结合末端处理项目建成投入使用，强有力制约餐厨废弃物违法处置行为。

**（三）制定《条例》是加强餐厨废弃物管理的需要。**近年来，我市餐饮业持续稳定发展，市场规模不断扩大，餐厨废弃物规范化处理初见成效，但仍存在流向“地沟油”生产、加工窝点的隐患。要加强餐厨废弃物管理，建立符合餐厨废弃物特点的无害化处置与资源化利用的法律制度，必须进行立法。市委市政府于2017年启动我市餐厨废弃物处理项目建设，处理规模为处理餐厨垃圾200吨/日+处理废弃油脂20吨/日，总投资1.38亿元，预计2021年底可以投入使用。出台《条例》是规范餐厨废弃物管理、运行餐厨废物处理项目的重要条件，有助于加快静脉产业园建设、推进创建“食品健康城市”。

**（四）制定《条例》是深化垃圾分类工作的需要。**餐厨废弃物是城市生活垃圾的组成部分，餐厨废弃物管理的好坏，直接影响了城市垃圾分类管理工作的进展。餐厨废弃物可以提炼出油脂，运用于化工行业；也可以经过厌氧发酵产生沼气，提供清洁能源。可以说，餐厨废弃物处理的好是宝，处理不好是危险物品。对此，需要通过立法强化监管手段，鼓励科学处置餐厨废弃物的，使其减少危害，实现变废为宝，促进餐厨废弃物的减量化、资源化和无害化。

**（五）我国许多地方已经开始餐厨废弃物管理立法探索。**目前，国家尚未制定餐厨废弃物管理的专门法规。但是我国《固体废物污染环境防治法》、《食品安全法》、国务院《城市市容和环境卫生管理条例》以及《城市生活垃圾管理办法》为餐厨废弃物管理立法提供了充分的法律依据。同时，全国已有上海、南京、杭州、海口、淄博等多个市出台了针对餐厨废弃物的管理办法或条例，为餐厨废弃物管理的完善立法提供了经验。

三、《条例（草案）》起草过程

2020年启动了《柳州市餐厨废弃物管理办法》后评估工作，市司法局通过公开招投标形式委托第三方进行全面客观的立法后评估工作，第三方的评估结果为，建议《柳州市餐厨废弃物管理办法》继续施行并上升为地方性法规。同时经市城市管理行政执法局提请，由市城市管理行政执法局会同市司法局向市人民政府建议向市人大将该项目上升为地方性法规，并纳入2021年度地方性法规立法计划。

市人大将其纳入2021年地方性法规立法计划后，市执法局即开展《条例（草案）》起草工作。2021年1月，市执法局在认真研究吸收有关方面意见和借鉴其他地方立法经验的基础上，结合工作的实际需求，对《条例（草案）》进行相应调整和完善，完成了送审稿初稿送至我局开展审查修改工作。

四、主要内容和依据

《条例（草案）》主要内容有：一是明确了餐厨废弃物的定义、主管部门和各相关部门的职责；二是明确餐厨废弃物收运、处置的服务许可制度，通过城市生活垃圾经营性清扫、收集、运输、处置服务许可证，严格控制餐厨废弃物收运、处置企业的市场准入；三是建立特许经营模式，将餐厨废弃物交由经过特许经营方式确定的收运人和处置人，实现对餐厨废弃物统一管理，防止餐厨废弃物流入非法领域；四是建立了联单制度和台账制度，以便管理部门掌握全市餐厨废弃物的产量、流向和处置情况，强化餐饮垃圾的日常监管；五是确立了停业歇业报告制度和应急管理制度，方便管理部门对餐厨废弃物处置进行科学调度；六是对餐厨废弃物产生、收运和处置企业提出作业要求，规范餐厨废弃物产生、收运和处置行为；七是明确了相关部门的监督和联动执法责任，建立形成齐抓共管机制；八是明确了违反《条例（草案）》相关规定的法律责任。

《条例（草案）》主要依据了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《城市市容和环境卫生管理条例》，参考了《广西壮族自治区实施<城市市容和环境卫生管理条例>办法》和《城市生活垃圾管理办法》，同时还参考借鉴了南宁、海口、淄博、杭州、广州等地的餐厨废弃物管理规定。

五、需要说明的几个问题

**(一)关于《条例（草案》的名称。**在各地立法中，分别使用了“餐厨垃圾管理办法”和“餐厨废弃物管理办法”及“餐饮垃圾和废弃食用油脂管理办法”。根据2010年7月，国务院办公厅下发的《[关于加强地沟油整治和餐厨废弃物管理的意见](http://www.foodmate.net/law/shipin/164015.html)》（国办发〔2010〕36号）以及《广西壮族自治区人民政府办公厅关于进一步加强餐厨废弃物管理的意见》（桂政办发〔2012〕104号），我们采用了《柳州市城市餐厨废弃物管理条例》这一名称，与国家和自治区相关文件精神保持一致。

**（二）关于本条例餐厨废弃物的定义。**餐厨废弃物属于生活垃圾的范畴，具有成分复杂、有机物和油脂含量高、易腐烂等特点。就全国范围看，目前，餐厨废弃物没有一个统一的定义。由于居民家庭餐厨废弃物的收集需要建立在完善的生活垃圾分类工作基础上，而目前尚不具备全面实施条件，因此，《条例（草案）》参考其他地方政府规章关于餐厨废弃物的定义，规定办法所称本办法所称餐厨废弃物，是指除居民日常生活以外的食品加工、餐饮服务、集体供餐等活动中产生的食物残余、不可再食用的废弃动植物油脂和各类油水混合物。从事食品加工、餐饮服务、集体供餐等活动的单位，包括个体工商户，统称为餐厨废弃物产生单位。

**（三）关于条例的适用范围。**餐厨废弃物产生单位分布广泛，且不均匀，在城市、县和人口密集的部分乡镇都有分布，考虑到县、农村地区由于餐厨废弃物产生量较少，距离我市统一的餐厨废弃物处理场所远，目前尚不具备纳入统一管理的条件，因此，《条例（草案）》适用范围定于市区范围内，市区交通便利、管理基础相对较好，具备集中收集的条件，同时也是非法收运活动比较集中的地区，需要重点规范和管理。

**（四）关于管理职责。**餐厨废弃物的管理工作涉及住房城乡建设、公安、城市管理行政执法、市场监督管理等十多个部门，只有政府主导，各有关部门明确职责分工，通力合作，才能取得工作实效。《条例（草案）》规定，市、城区人民政府应当加强对餐厨废弃物管理的统一领导和组织协调。市城市管理执法行政主管部门负责监督管理本市餐厨废弃物收运、处置活动。市场监督管理、生态环境、农业农村等行政主管部门按照各自职责，做好餐厨废弃物的监督管理工作。

**（五）关于处置设施建设。**目前，我市“餐厨垃圾废物处理厂”已纳入“静脉产业园”项目，建设规模日处理餐厨废弃物220吨，拟采用“预处理+厌氧发酵”主体工艺，主要建设餐厨废弃物收运和处理系统。考虑到设施建设的急迫性和办法执行的时间差异性，《条例（草案）》明确要求，市城市管理执法行政主管部门应当会同有关部门，编制餐厨废弃物治理规划，并纳入市容环境卫生专项规划，统筹安排餐厨废弃物收运、处置设施的布局、用地和规模。餐厨废弃物处置设施用地应当作为环境卫生设施用地纳入城市黄线保护范围，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。鼓励支持社会资本参与餐厨废弃物收运体系和处置设施的建设和运营。

**（六）关于餐厨废弃物收集运输、处置单位许可制度。**要实施这项工作的最大障碍就是现有收运处置体系强力阻挠和餐厨废弃物产生单位抵触。因为现有收运处置体系中，收运处置方把餐厨废弃物用作饲料或提炼油脂可牟利，餐厨废弃物产生方也可以出售获利。依法管理餐厨废弃物是现代文明城市环境发展的客观要求，是强化食品安全的重要措施，统一收运、集中处置符合垃圾处理无害化、资源化基本原则，通过规章建立餐厨废弃物统一收运、集中处理的新运行机制非常必要。《条例（草案）》参考《城市生活垃圾管理办法》的相关规定，分别规定了通过招投标等公平竞争方式确定餐厨废弃物收运、处置的企业，并向中标单位颁发城市生活垃圾经营性收运、处置服务许可证，同时与中标企业签订协议，明确约定经营内容、区域、范围、期限及服务标准等内容。该模式并不是新设的行政许可，而是通过政府招标授权给优质的经营服务单位，是一种政府购买社会服务的方式。

**（七）关于餐厨废弃物收集容器设置主体问题。**目前我市餐厨废弃物集中收运工作尚在起步阶段，是一个将兜售餐厨废弃物的利润从产生者剥夺的过程。如果将餐厨废弃物收集容器的设置责任落实到餐厨废弃物产生者，可能会给餐厨废弃物集中收运工作带来阻力。经测算，若餐厨废弃物收集容器由政府买单，用于购置收集桶的费用大约为200万元。为满足运输配套需求，同时有利于统一管理，我们确认由收运单位负责统一设置餐厨废弃物收集容器。

**（八）明确了餐厨废弃物产生、收运、处置企业的责任义务。一是**餐厨废弃物产生企业应当遵守下列规定：应当与取得餐厨废弃物收集、运输服务许可的企业签订协议，并报所在区城市管理执法主管部门备案；不得交由未签订收运服务协议的单位和个人收运、处置；应当按照城市人民政府确定的生活垃圾处理费收费标准缴纳城市生活垃圾处理费。**二是**从事餐厨废弃物收运服务的企业，应当遵守下列规定：免费为餐厨废弃物产生单位提供符合标准的餐厨废弃物全密闭专用收集容器；遵守环境卫生作业标准和规范，按照服务协议的约定，及时收运餐厨废弃物；收集餐厨废弃物后，应当及时清理作业场地，并将收集的餐厨废弃物运到指定处置场所；不得将收集的餐厨废弃物交由未取得服务许可证的处置企业处置;用于收运餐厨废弃物的车辆，应当为全密闭自动卸载车辆，确保密封、完好，保持外观整洁，并喷涂规定的标识标志；**三是**从事餐厨废弃物处置服务的企业，应当按照处置服务协议及规范要求接收收集运输单位运送的餐厨废弃物；严格按照相关规定和技术标准，处理处置餐厨废弃物过程中产生的废水、废气、废渣、粉尘等，防止二次污染;按照要求配备餐厨废弃物处置设施、设备，并保证其运行良好;对每日收运、进出场站、处置的餐厨废弃物进行计量，按照要求将统计数据和报表报送市城市管理执法行政主管部门；应当保持餐厨废弃物处置场地和周边环境整洁；按照要求定期进行水、气、土壤等环境监测，对餐厨废弃物处置设施的性能和环保指标进行检测、评价，并将评价数据向社会公开，报送生态环境、城市管理执法行政主管部门备案。**四是规定了市民守则，**即任何单位和个人不得有下列行为：将餐厨废弃物裸露堆放或任意倾倒、抛洒、丢弃、销售处置；将餐厨废弃物及其加工产品作为食品销售或者作为食品加工原料；将餐厨废弃物直接或者提炼作为食用油销售、使用；

**（九）关于法律责任设定。**《条例（草案）》法律责任设定的原则是，法律、法规、规章已有处罚规定的，从其规定；对《办法（草案）》新设禁止性要求的均对应设置相应法律责任，以体现规章的严肃性。

**（十）关于部分条款修改的规定。**一是因机构设置调整，《条例（草案）》相应的作出了修改；二是因《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的新修订，《条例（草案）》对涉及重复规定的处罚事项进行了修改和删除。