

贯彻落实《生态环境损害赔偿管理规定》系列解读②

建设更加完善的生态环境保护制度体系

◆齐霁 田超

近日,经中央深改委审议通过,生态环境部联合最高法、最高检等共14家单位印发了《生态环境损害赔偿管理规定》(以下简称《规定》)。《规定》结合生态环境损害赔偿制度改革进程中发现的新问题,进一步深化和细化了《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《改革方案》),是贯彻习近平生态文明思想的具体实践,将为建设更加完善的生态环境保护制度体系发挥积极的作用。

统一指导全国开展生态环境损害赔偿工作

2015年党中央国务院开启生态环境损害赔偿制度改革试点工作,其工作背景是生态环境损害法律责任不明确,法律制度不健全,立法没有涉及受损生态环境的赔偿和修复。

现实中,“企业污染、百姓受害、政府买单”的问题比较突出,如腾格里沙漠污染等事件,责任人虽然受到了法律的制裁,但遗留的生态环境损害问题没有得到解决,破坏的环境没有得到修复,群众的生态环境权益没有得到保障。

为此,中央启动了生态环境损害赔偿制度改革。2017年《改革方案》明确提出,到2020年要初步构建“责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效”的生态环境损害赔偿制度。

《规定》正是在全面完成改革阶段性目标的时间节点,根据《民法典》的新规定,充分梳理总结各地改革实践经验,全面剖析阻碍改革深入开展的困难问题的基础上编制的,目的是通过细化规则和程序,统一指导全国开展生态环境损害赔偿工作,推动改革工作从试行向法治化、规范化、常态化运行转变,让改革制度落地生根、长久见效。

《规定》是实施《改革方案》的“升级版”操作规范

(一)《规定》的主要内容
《规定》共5章38条,分为总

则、任务分工、工作程序、保障机制和附则5部分。

第一部分为总则,明确了《规定》制定的目的和依据、工作原则、适用范围、赔偿范围、权利人及其工作职责、义务人及其赔偿责任、责任衔接、鼓励履责等内容。

第二部分为任务分工,分别明确了中央和国家有关部门的任务分工、地方党委和政府职责。

第三部分为工作程序,对生态环境损害赔偿案件线索筛查、案件管辖、索赔启动、损害调查、鉴定评估、索赔磋商、司法确认、赔偿诉讼、修复效果评估等重点环节作出规定。

第四部分为保障机制,对鉴定评估机构建设、鉴定评估技术方法、资金管理、公众参与和信息公开、报告机制、考核和督办机制、责任追究与奖励机制等作出规定。第五部分为附则,明确了《规定》的解释权、生效时间等。

(二)《规定》与相关制度文件的关系

一是与《改革方案》的关系。《规定》在第一条明确了《改革方案》是《规定》制定的依据。《规定》是在总结地方改革试点和全国试行实践基础上,根据《民法典》有关要求,通过强化工作职责、规范工作程序、加强督办考核,指导改革转入常态化实施。《规定》在工作原则、主要内容等方面与《改革方案》一脉相承,是《改革方案》的延续和深化。因此,《规定》是实施《改革方案》的“升级版”操作规范。

二是与《若干意见》的关系。《规定》和2020年印发的《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》(以下简称《若干意见》),均是以生态环境部联合有关中央和国家机关的名义发布。《规定》在《民法典》《固体废物污染环境防治法》等法律修订后制定的,充分汲取法律精髓,深入总结地方经验,全面梳理相关问题,对相关法律做出深化和细化规定,并经中央深改委批准后,由生态环境部牵头印发。

因此,《若干意见》与《规定》

不一致的,应当适用《规定》。对于《若干意见》,生态环境部还将会同相关部门,结合工作实际进行修订,保持文件的一致性和协调性。

三是与《司法解释》的关系。从《规定》的制定主体和相关内容可以看出,《规定》联合最高法、最高检等单位,对生态环境损害赔偿和司法诉讼的实践关系进行了规定。《规定》的相关内容,与生态环境损害赔偿司法解释、公益诉讼等规定保持一致。

下一步,随着改革和司法实践的深入,司法机关与生态环境损害赔偿的具体工作部门一同根据工作需要,完善相关诉讼规则。

实践中存在的问题与《规定》提出的解决措施

经过改革试点和试行,从中央国家机关到各省市,都取得了不少成绩,但实践中仍然存在地方工作开展不平衡、全国的赔偿工作程序不统一、鉴定评估技术能力尚显不足等问题。

为推动改革从试行向“法治化”“常态化”“规范化”的转变,《规定》充分吸纳地方的实践经验,针对索赔工作中最主要的问题,提出了相关措施。

(一)强化部门统筹协调,促进制度落实到位
一是《规定》明确生态环境部牵头指导实施生态环境损害赔偿制度,强化部门协调和业务指导;二是加强与公益诉讼、行政执法等制度衔接;三是建立重大案件督办机制,督促地方对重大案件进行及时有效的处理。四是统一了赔偿工作程序,细化了工作要求,明确了不启动或终止索赔情形。

(二)压实地方责任,强化案件办理力度
一是将生态环境损害赔偿的突出问题纳入中央和省级生态环境保护督察内容;二是纳入污染防治攻坚战绩效考核以及环境保护相关考核;三是增加案

件线索筛查渠道,强化案件启动等内容;四是明确问责追究形式,对滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等情形问责。

(三)强化鉴定评估技术能力建设

《规定》明确加快相关基础方法和关键环节技术研究,研究建立鉴定评估机构和专家的诚信评价体系,加快鉴定评估机构和人员能力建设。

落实《规定》还需要重点做好六方面工作

在《规定》的法治化、规范化、常态化的运行中,要注意6方面的问题。

一是继续将生态环境损害赔偿突出问题纳入督察和污染防治攻坚战绩效考核,推动工作职责落实到具体的部门和人员。

二是充分发挥生态环境部门的牵头作用,强化同司法、自然资源等部门的合作交流,发挥多部门协同的合力。

三是加大案件线索排查力度,形成案件台账,依法依规开展索赔,将制度规范落实到案例实践。

四是要在案件启动率不断上升的基础上,提高结案率,确保每个线索有回应,每个案件都有着落,真正把案件办实、办结、办妥。

五是做好修复监督工作,确保受损生态环境得到修复,修复效果达到要求。

六是在实践中及时发现管理制度或技术方法的问题,提出修改的意见建议,并积极促成专项立法,推动生态环境损害赔偿制度进一步完善。

作者单位:生态环境部环境规划院



文章有删减,扫描二维码进入中国环境客户端查看原文

一家之言

损害赔偿涉多名义务人,责任如何承担?

◆梁文静 曾智群

生态环境损害责任认定是生态环境损害赔偿案件磋商诉讼的基础工作。按照“谁损害、谁担责”原则,只有在准确确定赔偿义务人及其责任份额后,才能开展追偿工作。

实践中,不少赔偿案件存在两个及以上赔偿义务人的情况,其责任如何认定?磋商诉讼程序如何衔接?

赔偿义务人的责任怎么认定?

环境污染种类多、环境污染成因复杂,造成生态环境损害的危行为与危害结果之间的关联关系认定困难,尤其是涉多个赔偿义务人的环境污染责任认定则更为复杂,相关的法律规范及技术规范目前也并无具体的规定。

实践中,对于经刑事责任认定的赔偿案件,一般采取刑事责任作为赔偿认定基准。

譬如,在最高人民法院2020年10月发布的全国检察机关服务保障打好污染防治攻坚战典型案例中,“四川省成都市成华区益正环保科技有限公司等单位、吕顺体等16人污染环境案”的责任认定方式是结合刑事案件认定的排污数量、非法获利和相关企业、人员的经济条件确定赔偿金额。

在生态环境部2021年12月发布的十大典型案例中,“江苏省南通市33家钢丝绳生产企业非法倾倒危险废物生态环境损害赔偿系列案”采取的作法是参照刑事案件调查的份额进行民事责任分配。

对于未经刑事责任认定的赔偿案件,多个赔偿义务人的责任分

配,建议依照《民法典》侵权责任及《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》等规定进行认定;多个赔偿义务人如共同实施污染环境行为造成损害的,或分别实施污染环境行为造成同一损害,其污染行为都足以造成全部损害的,承担连带责任;如分别实施污染环境行为造成同一损害,且不足以造成全部损害的,承担按份责任,并根据排污情况以及行为对损害后果所起的作用等因素确定承担比例。

在最高人民法院2021年发布的环境资源典型案例中,“来宾市人民检察院诉佛山市泽田石油科技有限公司等72名被告环境污染公益诉讼案”的裁判认定为:泽田公司等4家企业分别实施了非法处置废酸油渣的行为,相互之间并无共同意思联络,不能简单认定共同侵权而适用连带责任,应依照其侵权事实承担按份责任。

至于责任认定的举证问题,依照《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》规定,由赔偿权利人及其指定部门、机构等行政机关承担主要的举证责任,包括存在生态环境违法行为、造成生态环境损害、违法行为与损害后果具有关联性。

涉多个赔偿义务人,磋商和诉讼如何衔接?

赔偿诉讼双方之间为生态环境损害赔偿法律关系,作为当事人一方的赔偿义务人,无论是连带或按份承担,只要造成了生态环境损害,均应承担赔偿责任,做到应赔尽赔。

基于诉的标的同一性,行政机

关为原告提起的赔偿诉讼,则属于不可分的必要共同诉讼。在此理论框架下,磋商、诉讼程序衔接区分为三种情形。

一是全部赔偿义务人磋商成功。基于意思自治和环境污染责任认定,双方达成的磋商协议是对自身民事权利义务的分配及确认;达成赔偿协议后,可向法院申请司法确认。上述南通市非法倾倒危险废物生态环境损害赔偿案就是通过集中磋商的方式,与33家涉事企业达成了赔偿协议。

二是全部赔偿义务人均不同意磋商或磋商无法达成一致,均被提起赔偿诉讼。由于是不可分之诉,多个赔偿义务人必须一同应诉,未一同应诉的应当予以追加;法院必须合并审理,作出合一判决。

三是部分赔偿义务人磋商成功,部分义务人被提起赔偿诉讼。此情形相对复杂,因部分赔偿义务人已达成赔偿协议,行政机关需对达成协议以外的赔偿义务人提起赔偿诉讼。但是,赔偿案件处理结果同已达成协议的赔偿义务人有法律上的利害关系。

因此,依照《民事诉讼法》有关第三人的规定,因部分赔偿义务人可以申请参加诉讼,或者由法院通知参加诉讼;法院判决承担民事责任的,也有当事人的诉讼权利义务。

总之,生态环境损害赔偿诉讼既具有民事诉讼的相关特点,在制度设定上也有其自身的独特性,如原告主体资格要求、磋商前置、举证责任分配等,不一而足,在推动赔偿案件实践时需辨别适用。

作者单位:广东省惠州市生态环境局、广东卓凡(仲恺)律师事务所

CEN 执法一线

本报讯“你看这家企业2号至5号锅炉,二氧化硫数据有异常。”日前,山东省青岛市生态环境综合行政执法支队即墨大队工作人员通过在线环境监测监控系统查看数据时,发现青岛金源热电有限公司数据存在异常,立即向企业发出预警信息。

青岛金源热电有限公司专工李振奇接到预警信息后,立即组织运维单位一小时内赶到现场对设备进行检查,并及时妥善处理了存在的问题。

“通过‘N’平台(即包括以污染源在线监测平台、用电监控平台、固废管理平台、排污许可管理

通过“N+1”平台实现异常问题快速处置一条龙 即墨非现场执法效率高

平台等为主的多个在线监测监控平台)发现的相关问题线索,会通过‘1’智慧执法监管平台推送至企业,节省了中间联络环节,提高了问题处置效率。”工作人员说。

利用“N+1”综合数据平台,还可以联动固定证据,使证据更牢固、更精确。即墨分局通过查询全国排污许可证信息管理平台、青岛市固体废物管理平台时,发现某公司《2021年度排污许可证执行报告(年报)》中报告的废

盐酸的实际产生量和处置量超出《排污许可证(副本)》中规定的标准量,执法人员立即作出处罚决定,并对企业实施限制生产。

即墨区坚持建平台、融平台、用平台,进一步提高非现场执法的密度和频次,打通非现场执法工作的“最后一公里”。截至4月底,即墨区共开展非现场执法314次,线上下达检查记录134件,反馈问题206个,帮扶企业解决问题20余个。 卢延军

CEN 中国环境报 | 公益发布

积极参与 环保实践 活动

ENVIRONMENTAL PRACTICES

- 传递保护生态环境正能量
- 树立健康绿色的时尚观念

