

贯彻落实《生态环境损害赔偿管理规定》系列解读③

推动生态环境损害赔偿制度落地见效

◆孙佑海

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》),进一步明确生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体和损害赔偿解决途径等,积极探索建立生态环境损害赔偿和赔偿制度,加快推进生态文明建设。

生态环境损害赔偿管理的基本规定

《规定》总则等对生态环境损害赔偿的管理作出如下基本规定:

一是明确了制定目的和依据。制定目的是为规范生态环境损害赔偿工作,推进生态文明建设,建设美丽中国;制定依据是《生态环境损害赔偿制度改革方案》和《民法典》《环境保护法》等法律法规。

二是明确了工作原则。即:生态环境损害赔偿工作应当坚持依法推进、鼓励创新、环境有偿、损害担责、主动磋商、司法保障、信息共享、公众监督原则。

三是明确了生态环境损害赔偿的范围。即:《规定》的适用范围。所谓生态环境损害赔偿,是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,以及上述要素构成的生态系统功能退化。同时,明确以下两种情形不适用该规定:(一)涉及人身伤害、个人和集体财产损失要求赔偿的,适用《民法典》等法律有关侵权责任的规定;(二)涉及海洋生态环境损害赔偿的,适用《海洋环境保护法》等法律及相关规定。

四是明确了生态环境损害赔偿的范围。生态环境损害赔偿的范围是:(一)生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失;(二)生态环境功能永久性损害造成的损失;(三)生态环境损害调查、鉴定评估等费用;(四)清除污染、修复生态环境费用;(五)防止损害的发生和扩大所支出的合理费用。

五是明确了赔偿权利人和赔偿义务人的职责。规定:国务院授权的省级、地市级政府(包括直轄市所辖的区县级政府)是本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。赔偿权利人可以根据有关职责分工,指定有关部门或机构负责具体工作。

《规定》还明确:赔偿权利人及其指定的部门或机构,有权请求赔偿义务人在合理期限内承担生态环境损害赔偿责任。具体职责是:(一)定期组织筛查案件线索,及时启动案件办理流程;(二)委托鉴定评估,开展索赔磋商和作为原告提起诉讼;(三)引导赔偿义务人自行或委托社会第三方机构修复受损生态环境,或者根据国家有关规定组织开展修复或替代修复;(四)组织对生态环境修复效果进行评估;(五)其他相关工作。

六是明确了赔偿义务人及其赔偿方式和范围。即:赔偿义务人是违反国家规定,造成生态环境损害的单位或者个人。赔偿义务人应当按照国家规定的要求和范围,承担生态环境损害赔偿责任,做到应赔尽赔;还应当依法积极配合生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等工作,参与索赔磋商,实施修复,全面履行赔偿义务。

赔偿义务人的赔偿方式主要有两种:第一种是生态环境损害可以修复的情形下,应当修复至生态环境受损前的基线水平或者生态环境风险可接受水平。赔偿义务人根据赔偿协议或者生效判决要求,自行或者委托开展修复的,应当依法赔偿生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失和生态环境损害赔偿范围内的相关费用。第二种是生态环境损害无法修复的情形下,赔偿义务人应当依法赔偿相关损失和生态环境损害赔偿范围内的相关费用,或者在符合有关生态环境修复法规政策和规划的前提下,开展替代修复,实现生态环境及其服务功能等量恢复。

七是明确了不同法律责任之间的关系和赔偿顺序。要求:赔偿义务人因同一生态环境损害行为需要承担行政责任或者刑事责任的,不影响其依法承担生态环境损害赔偿赔偿责任;赔偿义务人的财产不足以同时承担生态环境损害赔偿责任和缴纳罚款、罚金时,优先用于承担生态环境损害赔偿。各地可根据案件实际情况,统筹协调社会利益、群众利益,根据赔偿义务人主观过错、经营状况等因素分类处置,探索分期赔付等多样化责任承担方式。有关国家机关应当依法履行职责,不得以罚代赔,也不得以赔代罚。

八是规定了对赔偿义务人行

为的处理措施。明确赔偿义务人积极履行生态环境损害赔偿责任的,相关行政机关和司法机关,依法将其作为从轻、减轻或者免于处罚的情节。但是,对生效判决和经司法确认的赔偿协议,赔偿义务人不履行或者不完全履行义务的,依法列入失信被执行人名单。

生态环境损害赔偿管理的任务分工

为有效开展生态环境损害赔偿管理,《规定》分别规定了中央和地方有关机关的任务分工和职责。

在中央层面,明确生态环境部牵头指导实施生态环境损害赔偿制度,会同自然资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业农村部、国家林草局等相关部门负责指导生态环境损害的调查、鉴定评估、修复方案编制、修复效果评估等业务工作。科技部负责指导有关生态环境损害鉴定评估技术研究工作。公安部负责指导公安机关依法办理涉及生态环境损害的刑事案件。司法部负责指导有关生态环境损害司法鉴定管理工作。财政部负责指导有关生态环境损害赔偿资金管理等工作。国家卫生健康委会同生态环境部开展的健康问题调查研究、环境与健康综合监测与风险评估。市场监管总局负责指导生态环境损害赔偿评估相关的计量和标准化工作。最高法、最高检分别负责指导生态环境损害赔偿案件的审判和检察工作。

在地方层面,明确省级、市地级以上党委、政府对本地区的生态环境损害赔偿工作负总责,应当加强组织领导,狠抓责任落实,推进生态环境损害赔偿工作稳妥、有序进行。党委和政府主要负责人应当履行生态环境损害赔偿工作第一责任人职责;党委和政府领导班子成员其他成员应当根据工作分工,领导、督促有关部门和单位开展生态环境损害赔偿工作。各省级、市地级以上党委和政府每年应当至少听取一次生态环境损害赔偿工作情况的汇报,督促推进生态环境损害赔偿工作,建立严考核、硬约束的工作机制。

《规定》第三章为“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的权利义务作出规定,细化了10个筛查线索渠道,确定了6类不启动和终止索赔的情形,明确了4个关键环节的损害调查重点。其中,关于案件的管辖和启动,明确在全国有重大影响或者生态环境损害范围在省域内跨市地的案件由省级政府管辖,省域内其他案件管辖由省级政府确定;生态环境损害范围跨省域的,由损害地相关省级政府共同管辖,相关省级政府应加强沟通联系,协商开展赔偿工作。还规定赔偿权利人及其指定的部门或机构在发现或者接到生态环境损害赔偿案件线索后,应当在三十日内就是否造成生态环境损害进行初步核查。对已造成生态环境损害的,应当及时立案启动索赔程序。

《规定》第四章为“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。其中,为推进生态环境损害赔偿评估工作开展,明确规定:国家建立健全统一的生态环境损害鉴定评估技术标准体系。科技部会同相关部门组织开展生态环境损害鉴定评估关键技术方法研究。生态环境部会同相关部门构建并完善生态环境损害鉴定评估技术标准体系框架,充分依托现有平台建立完善服务于生态环境损害赔偿评估的数据平台。生态环境部负责制定生态环境损害赔偿评估技术总纲和关键技术环节、基本生态环境要素、基础方法等基础性技术标准,商国务院有关主管部门后,与市场监管总局联合发布。国务院有关主管部门可以根据职责或者工作需要,制定生态环境损害赔偿评估的专项技术规范。

作者单位:中国法学会环境资源法学研究会,天津大学法学院

作者单位:中国法学会环境资源法学研究会,天津大学法学院

作者单位:中国法学会环境资源法学研究会,天津大学法学院

作者单位:中国法学会环境资源法学研究会,天津大学法学院

确保防疫不放松 实现执法不缺位

邯郸实施“微”调度“云”监管

本报记者张铭贤 通讯员麻艳超 蒿文祥 邯郸报道 面对当前严峻复杂的疫情形势,河北省邯郸市生态环境局坚持疫情防控“少流动”“少接触”“少聚集”原则,实行微信调度,开展“线上”执法,倡导企业自查,通过“非接触”式办公,实现“疫情防控不放松、环境执法不缺位”。

“微”调度,执法指挥不间断。邯郸市主城区封控期间,为尽量减少开会聚集,邯郸市生态环境局借助微信群、腾讯视频会议进行指挥调度,实时发挥党组织凝聚力、感召力,实时传达上级指示要求,实时调度工作重点,实时部署工作任务。

“云”监管,执法检查不掉

线。邯郸市充分利用在线自动监测、分表计电等科技手段,在封(管)控期间开展“非接触”式远程执法。邯郸市生态环境局安排专人盯守“非现场”执法平台系统信息,及时向一线执法人员交办、转办和处置异常数据;执法人员通过电话、微信视频等方式核查询问企业环境保护措施落实情况,“线上”查处环境问题,督促企业整改落实。

4月18日,智慧环保平台显示,邯郸市永年区某环保科技有限公司焚烧炉烟气排放口一氧化碳超标,生态环境执法人员电话告知涉事企业超标情形,要求提供相关佐证材料后,企业通过电子邮箱向生态环境部门提供了设备故障记录、维修台账和行业技术规范等资料。

经执法人员分析,鉴于企业因系统故障导致超标,且企业一个自然年内累计超标时长不超过60小时的豁免时限,符合不认定为污染物排放超标情形,不予处罚。

邯郸市生态环境局印发《关于开展工业企业落实生态环境保护主体责任自查整改工作通知》,规定符合疫情防控要求正常生产的工业企业,要对照自查整改要点,自主开展检查及整改,并向县级生态环境执法部门报备,进一步压实了工业企业生态环境保护主体责任。同时,对生态环境部门“非现场”执法发现的环境问题线索,允许企业远程提供相关佐证材料和影像资料自证守法、自证清白。

筛选行业定标准 按清单分级管理

青岛即墨差异化监管助企转型升级

本报讯 去年以来,山东省青岛市生态环境局即墨分局积极探索“行业治理+正面清单”监管模式,变按企业监管为按行业监管,通过督促升级改造、实施差异化监管等措施,实现生态环境执法从“一对一”到“一对多”、从“点对点”到“点带面”,进一步提高了监管效能。

筛选行业定标准。即墨区筛选了部分生产粗放、污染严重的行业企业作为试点,统一制定行业升级改造标准或污染防治设施替代要求。针对包装印刷行业,组织行业骨干代表和挥发性有机物治理专家研究确定了从源头替代、治理升级等一整套全流程污染防治升级改造标准。针对即墨区热镀锌行业普遍生产粗放、污染防治设施效能低下、超产能生产等

问题,梳理行业选址及产业准入要求、环评手续办理和环境影响评价要求,高标准制定了《热镀锌行业环保守则》。

帮扶鼓励促整改。针对不同行业不同企业情况,制定资金支持、审批政策鼓励、帮扶执法等一系列帮扶鼓励政策,协助企业完善布局、改造污染防治设施,或协助企业搬迁升级,减少污染。争取国家资金320万元,帮扶包装印刷企业升级改造。对拟整体搬迁并严格按照高标准建设生产线和污染防治设施的热镀锌企业,在发改立项、产能增加、环评审批等方面给予服务,提高审批效率;对升级改造正在搬迁的热镀锌企业,专门为其制作环保清单,详细列明酸洗槽液、锌池液等等重点监管对象的搬迁提示,

并针对每一项提出应急处置措施。

差异化监管显成效。根据行业治理的情况对企业采取差异化精准监管措施。对完成环保搬迁或设施升级改造的企业,生态环境部门组织验收后,采取纳入正面清单等差异化监管措施,减少现场检查频次;对于有等靠思想未开展升级改造的企业,通过增加执法次数、加大执法力度,倒逼企业自主开展升级改造。

目前,即墨区已开展包装印刷行业升级改造工作,已完成源头替代或设施改造80家,有效降低区域挥发性有机物排放总量;正在开展热镀锌行业升级改造,全区24家热镀锌企业,已有15家完成或正在进行搬迁升级。

卢延宁



秸秆禁烧工作不力 村支书被约谈

5月17日,湖北省丹江口市第三巡查组通报丹江口市一村有秸秆焚烧点。十堰市生态环境局丹江口分局接到通报后,迅速启动秸秆焚烧联合执法工作机制,兵分两

路开展工作。一组人员直奔现场进行实地调查。经查,该火点为该村82岁村民陈某某在自家责任地里露天焚烧油菜秆,过火面积为两平方米。考虑到当

事人年龄较大,执法人员现场对当事人进行训诫后,协助当事人将焚烧黑斑整改到位。另一组人员则对该村党支部书记陈某某进行约谈。

本报通讯员叶相成 谭鑫玉摄



用确凿证据倒逼企业主动治污

◆黄卫明

在多次的监督帮扶任务中,让我印象最深的是2020年底参加的河南省洛阳市大气污染防治督查帮扶。当时正处于重污染天气预警状态,按照要求,企业在重污染应急期间应落实相应管控措施错峰生产,并实行差异化管控,符合应急减排的要求,保证“削峰降速”的效果。我们当时主要任务是核查企业是否落实减排措施。

多数企业处于停产状态,正当生产状态开展检查很难发现问题。为确保督查帮扶发挥实效,我们决定加大检查力度,扩大检查范围,现场查阅企业历史生产记录、治污设施维护记录和实时监测数据等信息,以判断企业在以往生产状态下是否严格执行污染防治管控要求。

有一家企业处于停产状态,我们通过检查其近期生产阶段污染治理设施的运行状态,查看其脱硫塔浆液历史数据时发现,很多时段pH值小于5,已失去脱硫效果,历史在线监测数据也显示异常。我们判断该企业污染防治设施长时间处于不正常运行状态,没有起到污染治理效果。

帮扶期间,我们通过抽查生产状态下企业落实污染防治管控要求情况,击破了排污企业的侥幸心理,帮助地方生态环境部门传导责任压力,倒逼企业主动依法依规严格落实各项要求。

作者单位:中国环境监测总站



投稿请下载中国环境APP

杭州制定内部举报奖励办法

线索一经查实最高可获奖金50万元

◆本报见习记者任婧

为充分发挥污染者“内部式”监督作用,让内部举报人成为环境治理体系的参与者,浙江省杭州市生态环境局近日发布《杭州市生态环境违法行为内部举报奖励与保护办法》(以下简称《办法》)。该办法自2022年6月10日起施行。

什么是内部举报?

内部举报是指知情人员针对企事业单位和其他生产经营者(以下统称“被举报人”)所实施的生态环境违法行为向生态环境主管部门进行的揭露和检举。

举报人是指与被举报人存在或存在过劳动雇佣关系的知情人员,包括被举报人委托从事污染治理运营的第三方工作人员,不包括被举报人的法定代表人、主要负责人,也不包括与被举报人存在代理、承包等合作关系或有竞争等其他利益关系的人员。

内部举报的生态环境违法行为主要针对性质恶劣且不易被发现的环境违法和破坏生态的行为。主要包括超标排放污染物;篡改、伪造监测数据,私设暗管,非紧急情况不开启应急排放通道,或者不正常运行污染物处理设施等以逃避监管的方式排放污染物;将有

毒有害物质含量超标的污染物用于土地复垦或者向农用地排放、倾倒、填埋有毒有害物质超标;非法排放、转移、倾倒、处置固废、工业固废、废旧放射源、放射性废物;在饮用水水源地保护区范围内非法设置排污口;未启动应急预案,采取相关应急措施,造成污染事故及其他生态环境主管部门认为性质恶劣且不易被发现的环境违法和生态破坏行为。

此外,向生态环境主管部门提供无主放射源或者无主放射性废物线索的,也可获得奖励。

但需要注意的是,举报人只有同时满足以下5个条件才能获得奖励。即:有明确的举报对象、具体的举报事实及相关证据或线索;举报事项事实未被生态环境主管部门掌握;根据举报线索已查实环境违法行为;实名举报或虽为匿名举报但可以验证举报人的身份;有资料证明与被举报人存在或存在过劳动雇佣关系,或者受被举报人委托从事污染治理设施运营。

内部举报有什么奖励?

内部举报成功的举报人最高可获奖金50万元。《办法》规定,生态环境部门根据举报线索查实环境违法行为,按照行政决定书处罚额度或刑事案件判决书罚金总额给予举报人物质奖

励,奖励标准具体按照《杭州市生态环境违法行为举报奖励实施办法》(杭环发[2021]2号)规定的200%确认奖金,最高奖励不超过50万元。

此外,生态环境部门在查实违法行为后发现举报人也要承担相应法律责任的,酌情从轻、减轻、免除相应行政处罚。

生态环境违法行为举报受理机构接到举报后,对符合举报范围的,应及时通知涉嫌环境违法行为发生地的生态环境部门前往查处。必要时,可由杭州市生态环境局(杭州市生态环境保护行政执法队)直接前往查处。

环境执法人员在受理举报后应及时赴现场调查处理。对于情况紧急、涉及饮用水源等环境敏感性强、或违法行为正在进行的,不立即取证可能导致证据湮灭的案件,需立即安排人员进行现场调查处理。

对于举报违法行为的受理及后续处理情况要及时告知举报人,做到受理告知、立案告知、处罚告知、奖励告知,保证举报人的举报知情权。

内部举报会被开除么?

环境违法行为的有奖举报一般需要实名举报,为保护内部举报人,《办法》允许举报人可以匿名举报,但身份必须可以验证。

