

江苏发布生态环境损害赔偿制度实施方案

同一损害事件中,赔偿项目不得遗漏;适用范围内的每起案件,都不得遗漏

◆本报通讯员贺震



推进生态环境损害赔偿制度改革,江苏又迈出坚实一步。日前,江苏省委办公厅、省政府办公厅联合印发《江苏省生态环境损害赔偿制度改革实施方案》(以下简称《江苏实施方案》),并向社会公开发布。

对照中办、国办早前发布的《生态环境损害赔偿制度改革方案》和其他省市已出台的实施方案,不难发现,作为国家此项改革制度试点省份之一的江苏,其实施方案充分吸收了试点期间的经验成果,有着鲜明的江苏特色。

特色一: 组织领导规格更高

《生态环境损害赔偿制度改革方案》要求:“省(自治区、直辖市)政府成立生态环境损害赔偿制度改革工作领导小组”。

生态环境损害赔偿制度,是生态文明制度体系的重要组成部分。《江苏实施方案》明确,“省生态文明建设领导小组负责生态环境损害赔偿制度改革工作,统筹推进生态环境损害赔偿制度建设与案例实践,研究解决工作中出现的困难和问题。”“领导小组办公室设在省环保厅,负责日常组织协调工作。”

《江苏省生态文明建设领导小组及成员单位职责》规定,省生态文明建设领导小组有六大职责。

相较于在政府层面成立领导小组,江苏此项改革的组织机构规格更高一层。因为江苏省生态文明建设领导小组双线双组长制,由党政主要领导即省委书记和省长任组长,分管环保的副省长任副组长,成员单位涵盖了省级党委系统(如省纪委、省委组织部、省委宣传部等)、政府系统、法院、检察院和中央直属的在江苏垂直机构(如海关、银保监局等),共50个单位。由省生态文明建设领导小组负责此项改革,充分体现了省委、省政府党政同心协力,一岗双责。

《江苏实施方案》先后经由省政府专题会议、省政府常务会议和省委深化改革委员会会议审议,由省委、省政府主要领导担任组长副组长的省生态文明建设领导小组主抓,并且确定为省领导联系的重点改革任务,确保了这项改革的组织领导坚强有力。

特色二: 部门职责明确具体

“明确相关部门职能”是《江苏实施方案》中文字篇幅最长的一节,也是方案的亮点之一。

此节除明确授权省环保、国土、住建、农业、水利、海洋渔业和林业等7个



直接负有生态环境要素监管职能的部门,代表省政府具体办理生态环境损害索赔的职责外,还明确了省法院、检察院和科技、司法、财政、卫生计生、省政府法制办等7个相关部门在生态环境损害赔偿制度改革中的职责。

其中,科技保障和法制保障最具江苏特色。《江苏实施方案》规定,省科技厅对生态环境损害评估、鉴定等关键技术研发给予相关支持;省政府法制办负责生态环境损害赔偿磋商诉讼及相关法制保障工作,省、设区市人民政府法制工作部门会同相关部门共同处理生态环境损害赔偿中的涉法涉诉问题。

由于生态环境损害赔偿是一项新的制度,目前还在探索、试行阶段,实践中,鉴定评估环节还有大量的技术性难题待解,需要相应的科技支撑;而无论是磋商成功,申请司法确认,还是磋商不成,提起诉讼,都有大量涉及法律运用的具体问题,有时在有些方面还没有现成的法律可用,需要依据法理作出法律判断。法制办作为政府的法制工作部门会同相关部门共同处理生态环境损害赔偿中的涉法涉诉问题,可以为案例实践中法律运用有效“护航”,确保生态环境损害赔偿在法律的框架内运行,避免相关部门工作中出现违法现象。

特色三: 充分诠释“应赔尽赔”

“应赔尽赔”,是《生态环境损害赔偿制度改革方案》提出的生态环境损害赔偿的一项重要要求。相较于这个方案,《江苏实施方案》两处强调“应赔尽赔”诠释了两层含义。

其一,在“明确赔偿范围及相关主体”中明确,“违反法律法规,造成生态环境损害的单位或个人,应当承担生态环境损害修复或赔偿责任,做到应赔尽

赔。”强调赔偿义务人应当赔偿的“生态环境损害赔偿范围包括清除污染费用、应急处置费用、监测检测费用、生态环境修复费用、生态环境功能永久性损害造成的损失,以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用。”即同一起损害事件中,赔偿项目不得遗漏。

其二,在“开展生态环境损害赔偿案例实践”中明确要求,“健全案源报告制度,加强案例筛选,确保应赔尽赔。各设区市、省各负有生态环境监管职能部门要认真履职尽责,积极开展生态环境损害赔偿磋商或诉讼。”即对于符合方案“适用范围”的每一起生态环境损害案件,都不得遗漏。

总之,应该启动索赔程序的案件,一起都不能漏;同一起案件中,应该赔偿的金额一分钱也不能少。

特色四: 保障公众参与监督

生态环境损害赔偿虽然属于民事赔偿,但不同于普通的民事赔偿纠纷。作为一项代行国家所有权、维护公共环境权益的制度改革,让公众知晓、让公众参与、让公众监督,在“阳光下办案”,无疑有着极为重要的意义。为此,《江苏实施方案》从三个方面作出特别规定:

——推进信息公开。依法公开生态环境损害调查、鉴定评估、磋商达成的赔偿协议、诉讼裁判文书、生态环境修复效果评估结果、赔偿资金使用情况等信息,保障公众知情权,接受公众监督。

——鼓励公众参与。创新公众参与方式,邀请专家和利益相关的公民、法人和其他组织参与生态环境赔偿磋商与修复工作。强化公众意见反馈与

处理,对公民、法人和其他组织举报要求提起生态环境损害赔偿的,赔偿权利人或其指定的部门或机构应当及时研究处理和答复。

——建立监督机制。加强对生态环境损害鉴定评估、赔偿磋商、案件审理、修复实施的全过程监督,确保赔偿到位、修复有效。对生态环境损害赔偿工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依纪依法予以责任追究。

特色五: 五个方面保证落实

为保证生态环境损害赔偿制度落地实施,《江苏实施方案》特别从五个方面加以强调,构成一个完整的闭环。

一是确保工作有部署有落实。方案要求各设区市和省各有关部门按照“年度计划、季度督查、半年小结、全年考评”要求,细化、分解目标任务,进行生态环境损害赔偿工作考核评估,形成严考核、硬约束的工作机制。

二是确保工作有人去干。方案要求各相关职能部门要明确专人负责此项工作。建立联络员制度,各相关部门指定专人负责采集信息资料,按要求向省生态文明建设领导小组报送工作情况。

三是确保工作经费有保障。方案明确规定生态环境损害赔偿所需工作经费由同级财政予以安排。

四是确保部门协力支持。方案要求政府各相关部门应积极配合生态环境损害赔偿与环境公益诉讼的调查取证等工作。

五是确保有人督办。方案明确将各地生态环境损害赔偿制度改革进展情况,纳入省环保督察内容。省、市政府督查室负责对各地各部门生态环境损害赔偿工作开展情况进行跟踪督查。

法治动态

上海严格监管一类污染物排放企业

明确用5天时间抽查80家左右相关企业

本报记者蔡新华见习记者徐璐上海报道 上海日前正式启动一类污染物排放企业专项行动交叉执法及集中抽查工作,以加大一类污染物排放企业的执法力度。

根据《上海市一类污染物排放企业专项执法检查工作方案》安排,上海市环境监察总队共抽调各区环境执法人员16名,与总队8名执法人员一起,组成8个检查组,明确用5天时间集中抽查全市80家左右一类污染物排放企业。

检查前,上海市环境监察总队专门组织了集中培训,从检查流程、要点把控、监测采样、调查取证、表单填写等环节进行了具体明确。

检查内容除了重点查看企业环保及验收制度落实情况,排污许可证制度落实情况,废水分类分质处理,废水、废气排放及污染防治设施运行管理,环境台账管理,危险废物

处理处置等方面外,还将结合上海市清废行动、工业危险废物产生单位规范化管理、涉重金属行业防控、在线监测等多个方面开展系统检查。

上海市环境监察总队相关负责人表示,此次专项执法行动是上海环境监察系统第一次组织抽调各区执法人员跨区交叉开展的执法行动,打通了各区执法互通互用的执法渠道;同时也是第一次全市性环境执法和环境监测部门的联合执法检查,也是一次市区两级环境执法机构的联合执法检查,为全市执法人员提供了比较好的相互学习、共同提高的机会。

这位负责人介绍,上海市环境监察总队也会组织总结好此次执法活动,作为今后提高执法大练兵成效、增强执法能力的重要手段,为今后上海打好污染防治攻坚战助力。

安康宣判一起行政公益诉讼案

镇政府随意倾倒垃圾污染环境成被告

本报记者李涛安康报道 陕西安康市铁路运输法院近日依法公开审理了安康铁路运输检察院提起的平利县三阳镇人民政府不履行垃圾治理职责的行政公益诉讼案件。法院当庭宣判:三阳镇人民政府在兰家垭村三组回子沟(雷打垭)处随意倾倒垃圾的行为违法;三阳镇人民政府依法对雷打垭垃圾倾倒行为积极采取措施,恢复生态环境。

一审宣判后,被告三阳镇人民政府当庭表示服判息诉不上诉,并积极整改。

审理查明:2013年5月1日,平利县三阳镇人民政府办公室与三阳镇兰家垭村三组签订荒山租赁合同,约定三阳镇政府在三阳镇兰家垭村三组(雷打垭)处承包荒山建一个垃圾填埋场。

荒山租赁后,三阳镇人民政府在未办理审批手续,亦未对场地作任何处理的情况下,于2013年至2016年12月间,直接将镇里生活垃圾等废弃物倾倒于此处。

由于这个垃圾倾倒点周边树木成林,紧邻公路一侧,且这条公路是兰家垭村部分村民通往三阳集镇的必经之路,垃圾倾倒现场已形成露天垃圾场,部分垃圾用土覆盖于表层,大量垃圾裸露在外,现场伴有浓烈腐臭气味。

案件审理期间,三阳镇人民政府已经停止在雷打垭倾倒生活垃圾行为,并采取积极覆土、补植等措施对这处垃圾堆放现场环境进行治理。

因雷打垭垃圾场占地面积较大,垃圾治理尚需一段时间,至今尚未彻底完成这处垃圾堆放场的环境治理和生态恢复工作。

“严”法规还需“硬”执行

衢州重罚两家违反“三同时”企业

本报记者朱智翔记者晏利扬通讯员王毓衡衢州报道 浙江省衢州市环保局近日开展执法巡查,严厉打击违反“三同时”制度的环境违法企业,并依据新修订的《建设项目环境保护管理条例》,对企业法定代表人采取“双罚”制,力求警钟长鸣,确保企业建设项目自落地便符合环保要求。

新《建设项目环境保护条例》大幅提高了违法成本,“严”法规还需“硬”执行。

在巡查中,衢州环境执法人员秉持“不错过任何一个企业项目,不放过任何一个违法行为”的“硬气”,一家企业一家企业地查,一个项目一个项目地看,先后发现:某机械有限公司,其项目正在组织生产,需要配套的污染防治设施未按照环境影响报告表及批复要求建设到位,主体工程擅自投入生产;某科技有限公司,其通过审批的某项目中破碎、

筛选(筛分)、输送等生产工序未配套建设污染处理设施。并且两家公司的法定代表人,对建设项目建设项目需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收投人生产使用的行为均知悉。

对此,根据新《建设项目环境保护管理条例》,衢州市环保局作出了对上述两家单位分别罚款20万元人民币、对其法定代表人分别罚款5万元人民币的行政处罚,同时责令限期改正违法行为,逾期不改正的,将继续对其进行查处,绝不姑息。

“若按照修订前的条例,两个案件只能给予最高10万元的处罚。”衢州市环保局相关负责人说,新条例改变了过去违法成本低的状况,有力打击了建设项目未批先建、未验先投等违法犯规行为,降低了企业负责人和其他责任人参与、纵容违法行为的可能性,提高了企业家“绿色发展”的意识。



为防控移动源污染,山东省济南市天桥区环保、交警部门日前开展联合执法,对过往车辆进行路检,严查尾气超标车辆。本报记者王学鹏摄

云南推进生态环境损害赔偿制度改革

探索在省、州(市)级律师协会设立生态环境损害赔偿纠纷调解机构

◆本报记者蒋朝晖实习记者陈克瑶

云南省委办公厅、省政府办公厅日前印发的《生态环境损害赔偿制度改革实施方案》(以下简称《方案》)明确提出,进一步明确生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体、损害赔偿问题解决途径等,形成符合实际的鉴定评估管理和技术体系、资金保障和运行机制。到2020年,初步建立责任明确、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。

6种情形将被依法追责

《方案》明确,生态环境损害赔偿范围包括清除污染费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等有关合理费用。

各州(市)和省级有关部门可根据生态环境损害赔偿工作进展情况和需要,提出细化生态环境损害赔偿范围的建议。积极开展环境健康损害赔偿探索性研究与实践。

《方案》规定,有以下6种因人为因素造成国有自然资源和生态环境损害情形之一的,将依法追究生态环境损害赔偿责任:

发生较大及以上突发环境事件的;在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的;非法排放、倾倒和处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质,造成生态环境损害的;因环境污染或生态破坏,造成永久基本农田、国有防护林地、特种用途林地5亩以上,一般耕地、其他林地10亩以上,国有草原或草地20亩以上基本功能丧失或遭受永久性破坏的;造成国有森林或其他林木死亡50立方米以上,或幼树死亡2500株以上的;因环境污染或生态破坏,造成经过认定的湿地自然状态改变、生态特征及生物多样性明显退化、湿地生态功能严重损害的;发生其他严重影响生态环境后果,赔偿权利人及其指定的部门或机构认为有必要追究赔偿责任的。

各州(市)应根据实际情况,综合考虑造成的环境污染、生态破坏程度以及社会影响等因素,明确细化具体情形。

通过磋商达成赔偿协议

《方案》规定了明确赔偿范围、确定赔偿义务人、明确赔偿权利人、规范生态环境损害鉴定评估、开展赔偿磋商、完善赔偿诉讼规则,加强生态环境修复与损害赔偿的执行和监督、加强生态环境损害赔偿资金管理共8方面工作内容。

《方案》对开展赔偿磋商做出规定:经调查发现生态环境损害需要修复或赔偿的,省、州(市)级政府根据生态环境损害鉴定评估报告,就损害事实与程度、修复启动时间与期限、赔偿的责任承担方式与期限等具体问题与赔偿义务人进行磋商,统筹考虑修复方案技术可行性、成本效益最优化、赔偿义务人赔偿能力、第三方治理可行性等情况,达成赔偿协议。

对经磋商达成的赔偿协议,可以依照民事诉讼法向人民法院申请司法确认。经司法确认的赔偿协议,赔偿义务人不履行或不完全履行的,省、州(市)级政府及其指定的部门或机构,根据磋商或判决要求,结合本行政区域生态环境损害情况开展替代修复。