忻州市生态环境损害赔偿制度改革

实施方案

为全面贯彻落实党的十九大和习近平总书记系列重要讲话精神，加快推进生态文明建设，深化生态文明体制改革，强化污染者生态环境保护法律责任，根据《中共山西省委办公厅、山西省人民政府办公厅关于印发<山西省生态环境损害赔偿制度改革实施方案>的通知》（晋办发〔2018〕65号）精神，结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求和目标

通过在全市范围内试行生态环境损害赔偿制度，进一步明确生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体、损害赔偿解决途径等，形成相应的鉴定评估管理和技术体系、资金保障和运行机制，逐步建立生态环境损害的修复和赔偿制度，加快推进忻州市生态文明建设。

2019年，初步完成我市生态环境损害赔偿制度设计，明确生态环境损害赔偿范围、各部门职责分工，做好配套政策文件的制定和实施；加强案例筛选，开展案例实践。到2020年，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。

## 二、基本原则

**立足市情，改革创新。**按照相关法律法规规定，立足我市实际，由易到难、稳妥有序开展生态环境损害赔偿制度改革工作。

**环境有价，损害担责。**体现环境资源生态功能价值，促使赔偿义务人对受损的生态环境进行修复。生态环境损害无法修复的，实施货币赔偿，用于替代修复。赔偿义务人因同一生态环境损害行为需承担行政责任或刑事责任的，不影响其依法承担生态环境损害赔偿责任。

**主动磋商，司法保障。**生态环境损害发生后，赔偿权利人组织开展生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制等工作，积极与赔偿义务人磋商。不具备磋商条件或磋商未达成一致的，赔偿权利人及其指定的部门或机构可以依法提起诉讼。

**信息共享，公众监督。**实施信息公开，推进生态环境损害赔偿信息共享。生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制等工作中涉及公共利益的重大事项应当向社会公开。

## 三、适用范围和启动条件

本方案所称生态环境损害，是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、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。

**（一）有下列情形之一的，按本方案要求依法追究生态环境损害赔偿责任**

1.发生较大及以上突发环境事件的；

2.在国家和山西省主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区及泉域重点保护区发生环境污染、生态破坏事件的；

3.在重点生态功能区、禁止开发区及泉域重点保护区范围以外的其他地区造成耕地、林地、绿地、湿地、饮用水水源地和古稀濒危动植物等基本功能丧失或遭受永久性破坏的；

4.在重点生态功能区、禁止开发区及泉域重点保护区范围以外的其他地区导致区域大气、水、土壤、生态等环境质量等级下降的；

5.发生其他严重影响生态环境事件的。

**（二）以下情形不适用本方案**

1. 造成人身伤害、个人和集体财产损失要求赔偿，适用《中华人民共和国侵权责任法》等法律规定的。

2. 涉及历史遗留且无责任主体的生态环境损害问题，由所在地政府纳入正常环境治理工作。

**（三）启动条件**

开展生态损害赔偿应具备以下几个条件：

1.完成生态环境损害调查;

2.完成生态环境损害鉴定或者评估；

3.完成生态修复方案，并形成初步意见；

4.法律、法规等规定的其他条件。

## 四、工作内容

**（一）明确赔偿范围**

生态环境损害的赔偿范围包括：

1. 控制或减轻损害费用：为控制或者减轻生态环境损害所采取的必要的合理的应急处置措施而发生的费用。

2. 修复费用：采取或者将要采取措施，修复或者部分修复受损害自然资源与生态环境功能所需的费用。

3. 生态环境功能损失：受损害的生态环境功能部分或者完全修复前的生态环境服务功能损失。生态环境及其功能无法恢复，生态环境向公众或其他生态系统提供服务能力完全丧失为生态环境功能永久性损害造成的损失。

4. 调查、鉴定评估、修复效果评估费用：调查、勘查污染区域和鉴定评估污染等损害风险与实际损害、对损害修复效果评估所发生的费用。

生态环境损害赔偿费用以实际发生和未来必然发生的合理费用计算，根据生态环境损害鉴定评估机构的鉴定评估意见确定。经磋商达成一致，由赔偿义务人进行污染清除或者生态修复且达到预定修复效果的，污染清除、生态修复费用不再纳入赔偿范围。

现行民事法律和资源环境保护法律有相关免除或减轻生态环境损害赔偿责任规定的，从其规定。

**（二）明确赔偿义务人**

赔偿义务人是指违反法律法规，造成生态环境损害，应当承担生态环境损害赔偿责任的单位或个人。

环境影响评价机构、环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构，在有关环境服务活动中弄虚作假，对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。

**（三）明确赔偿权利人**

市人民政府和各县（市、区）人民政府、五台山风景名胜区、忻州开发区管委会为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。市域内跨县的生态环境损害，由市人民政府管辖；不涉及跨县的生态环境损害，由当地人民政府管辖。跨市域的生态环境损害，由市人民政府报请省政府协调处理。

由市、县人民政府指定相关部门按各自职责负责生态环境损害赔偿具体工作。涉及两个以上部门的，由人民政府指定办理部门。人民政府及指定的部门或机构均有权提起诉讼。

由市政府牵头，组织市生态环境局及相关部门制定生态环境损害鉴定评估机构选定程序、信息公开等工作规定；由市司法局牵头，建立对生态环境损害索赔行为的监督机制。

**（四）开展赔偿磋商**

赔偿权利人及其指定的部门或机构应当主动与赔偿义务人进行磋商。磋商围绕损害事实的程度、启动时间和期限、赔偿责任方式和期限等具体问题进行，统筹考虑相关情况达成赔偿协议。

经磋商达成的赔偿协议，可依照民事诉讼法向人民法院申请司法确认。经司法确认后的赔偿协议，赔偿义务人不履行或不完全履行的，赔偿权利人及其指定的部门或机构可以向人民法院申请强制执行。磋商未达成一致的，赔偿权利人及其指定的部门或机构应当及时提起生态环境损害赔偿民事诉讼。

由市司法局牵头，会同相关部门，制定生态环境损害赔偿磋商工作程序。

**（五）完善赔偿诉讼规则**

各级人民法院要指定专门法庭或者成立环境资源审判庭审理生态环境损害赔偿民事案件。生态环境损害赔偿诉讼判决前经法院同意，可以继续磋商，进行庭外和解，或者在法院主持下进行调解。由市中级人民法院牵头，研究制定符合生态环境损害赔偿需要的诉前证据保全、先予执行、执行监督等制度。

有关部门按照最高人民法院制定的指导意见，做好生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼之间的衔接工作。

**（六）加强生态环境修复与损害赔偿执行情况的监督**

赔偿权利人及其指定的部门或机构对磋商或诉讼后的生态环境修复效果进行评估，确保生态环境得到及时有效修复。生态环境损害赔偿款项使用情况、生态环境修复效果要向社会公开，接受公众监督。由市生态环境局牵头，会同相关部门，研究制定生态环境损害修复评估验收管理办法、生态环境损害赔偿信息公开规定。

**（七）规范生态环境损害鉴定评估**

依托环境损害司法鉴定机构，推动全市生态环境损害鉴定评估能力建设，加强鉴定评估专业队伍建设。完善鉴定评估管理制度和工作程序，保障独立开展生态环境损害鉴定评估，并做好与司法程序的衔接。为磋商提供鉴定意见的鉴定评估机构应当符合国家有关要求，为诉讼提供鉴定意见的鉴定评估机构应当遵守司法行政机关等相关规定规范。

**（八）加强生态环境损害赔偿资金管理**

赔偿义务人应当根据磋商或判决要求，组织开展生态环境的修复。赔偿义务人无能力开展修复工作的，可以委托具备修复能力的社会第三方机构进行修复，修复资金由赔偿义务人向委托的社会第三方机构支付。赔偿权利人前期开展生态环境损害调查、鉴定评估、修复效果后评估等费用由赔偿义务人承担。

赔偿义务人造成的生态环境损害无法修复的，其赔偿资金作为政府非税收入，全额上缴同级财政，纳入预算管理。赔偿权利人及其指定的部门或机构根据磋商或判决要求，结合本区域生态环境损害情况开展替代修复。由市财政局牵头，会同相关部门，研究制定生态环境损害赔偿资金管理办法，进一步规范和完善生态环境损害赔偿资金的使用和管理。

**（九）深入开展生态环境损害赔偿研究**

市生态环境局会同相关部门，筛选近年来生态环境损害事件中的典型案例，重点了解和分析损害评估、赔偿范围、赔偿磋商、赔偿诉讼、损害修复等情况，为建立生态环境损害赔偿和修复制度提供基础材料。针对环境损害赔偿基线确定、因果关系判定、损害量化等环境损害赔偿鉴定及环境健康损害赔偿的关键环节，积极开展环境健康损害赔偿探索性研究与实践。

## 五、工作程序

发生生态环境损害后，按以下程序开展生态环境损害赔偿工作：

**（一）启动生态环境损害赔偿工作**

人民政府及其指定的部门或机构发现按照本方案规定需要追究生态环境损害赔偿责任的情形，应当依法调查、收集有关证据，及时报告赔偿权利人及其指定的部门或机构。

**（二）开展生态环境损害调查和鉴定评估**

赔偿权利人及其指定的部门或机构应当组织对生态环境损害事件进行全面调查，委托生态环境损害鉴定评估机构或者司法鉴定机构开展生态环境损害鉴定与评估。

**（三）开展赔偿磋商**

赔偿权利人及其指定的部门或机构根据调查报告、鉴定评估结论及初步修复方案，通知赔偿义务人、相关参与方召开磋商会议。经磋商达成一致意见的，签订赔偿磋商协议。

**（四）提起生态环境损害赔偿诉讼**

赔偿义务人不同意磋商，或者磋商未达成一致意见的，赔偿权利人及其指定的部门或机构应当及时向人民法院提起生态环境损害赔偿诉讼，启动损害赔偿诉讼程序。

**（五）实施生态环境修复**

根据司法确认的磋商协议或者人民法院生效的判决、调解协议，受损生态环境需要修复的，赔偿义务人可以自主修复或者委托具有资质的社会第三方机构修复。

**（六）评估生态环境修复效果**

生态修复工作完成后，赔偿义务人向赔偿权利人及其指定的部门或机构申请开展生态环境损害赔偿效果评估。评估不达标的，赔偿义务人应当在限定时间内继续修复直至评估达标。

## 六、工作要求

**（一）加强组织领导。**市政府成立全市生态环境损害赔偿制度改革工作领导小组，统筹推进生态环境损害赔偿制度建设，建立联席会议制度，及时研究、探索和解决工作中出现的困难和问题，确保工作有序推进。各县（市、区）政府要加强对生态环境损害赔偿制度改革的统一领导，成立县级工作领导小组，及时制定本地区实施方案，明确改革任务和时限要求，确保各项改革措施落到实处。

**（二）加强协调配合。**各部门要按照职责分工，加强协调配合，切实形成工作合力。市中级人民法院负责生态环境损害赔偿的审判工作。市人民检察院负责生态环境损害赔偿的检察工作。市发展和改革委员会负责争取上级预算内生态环境领域相关资金支持。市科学技术局负责指导有关生态环境修复关键技术研发、成果转化工作。市公安局负责指导生态环境损害案件的侦查、取证工作。市司法局负责指导有关环境损害司法鉴定管理工作，对生态环境损害赔偿工作涉及的规范性文件进行合法性审查，为生态环境损害赔偿制度方面提供法制保障。市财政局会同相关部门负责有关生态环境损害赔偿资金管理工作。市生态环境局会同相关部门负责并指导有关生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制、修复效果后评估等业务工作。市卫生健康委员会、生态环境局负责开展环境与健康问题调查研究或指导县（市、区）开展调查研究，加强环境与健康综合监测与风险评估。市规划和自然资源局、市住房和城乡建设局、市水利局、市农业农村局负责指导生态环境要素破坏的种类、程度、数据的提供和认定工作，指导、配合生态环境损害调查、坚定和生态环境修复方案审定及修复效果评估等工作，并在安排项目和专项资金时予以支持和倾斜。

**（三）加大责任追究。**建立对生态环境损害索赔行为的监督机制，赔偿权利人及其指定的部门或机构的负责人、工作人员在索赔工作中存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依纪依法追究责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关。

**（四）做好经费保障。**市、县财政局负责落实本级生态环境损害赔偿制度改革工作所需经费。市有关部门要积极争取对我市改革工作政策、资金、技术上的支持。

**（五）加强舆论引导。**利用各类新闻媒体加大宣传力度，做好政策解读，不断强化“环境有价，损害担责”理念，为全面推行生态环境损害赔偿制度营造良好氛围。

**（六）鼓励公众参与**。创新公众参与方式，强化公众意见反馈处理。依法公开生态环境损害赔偿相关信息，保障公众知情权。

附件：生态环境损害赔偿制度改革试点工作任务分工表

附件

生态环境损害赔偿制度改革试点工作

任务分工表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 工作任务 | 牵头单位 | 完成时限 | 参与单位 |
| 1 | 建立对生态环境损害索赔行为的监督机制 | 市司法局 | 2019.12 | 市发展和改革委员会、市科学技术局、市财政局、市规划和自然资源局、市生态环境局、市住房和城乡建设局、市水利局、市农业农村局、市卫生健康委员会、市中级人民法院、市人民检察院 |
| 2 | 制定生态环境损害赔偿磋商工作程序，明确索赔启动条件、赔偿程序、赔偿依据、磋商主体、磋商原则、磋商内容等。 | 市司法局 | 2019.12 |
| 3 | 研究制定符合生态环境损害赔偿需要的诉前证据保全、先予执行、执行监督等制度，可根据试行情况，提出有关生态环境损害赔偿诉讼的立法和制定司法解释建议。 | 市中级人民法院 | 2019.12 | 市发展和改革委员会、市科学技术局、市司法局、市财政局、市规划和自然资源局、市生态环境局、市住房和城乡建设局、市水利局、市农业农村局、市卫生健康委员会 |
| 4 | 研究制定忻州市生态环境损害赔偿监督管理办法，对索赔工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依纪依法予以责任追究。 | 市人民检察院 | 2019.12 | 市发展和改革委员会、市科学技术局、市司法局、市财政局、市规划和自然资源局、市生态环境局、市住房和城乡建设局、市水利局、市农业农村局、市卫生健康委员会、市中级人民法院 |
| 5 | 研究制定《忻州市生态环境损害赔偿资金管理办法》。 | 市财政局 | 2019.12 | 市生态环境局、市发展和改革委员会、市科学技术局、市财政局、市司法局、市规划和自然资源局、市住房和城乡建设局、市水利局、市农业农村局、市卫生健康委员会 |
| 6 | 研究制定《忻州市生态环境损害修复评估验收管理办法》。 | 市生态环境局 | 2019.12 | 市发展和改革委员会、市科学技术局、市财政局、市规划和自然资源局、市住房和城乡建设局、市水利局、市农业农村局、市卫生健康委员会 |
| 7 | 研究制定《忻州市生态环境损害赔偿信息公开规定》。 | 市生态环境局 | 2019.12 |
| 8 | 针对环境损害赔偿基线确定、因果关系判定、损害量化等环境损害赔偿鉴定及环境健康损害赔偿关键环节，开展研究。 | 市生态环境局 | 2019.12 | 市发展和改革委员会、市科学技术局、市财政局、市司法局、市规划和自然资源局、市住房和城乡建设局、市水利局、市农业农村局、市卫生健康委员会 |