

最高人民法院 最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释

(2016年11月7日最高人民法院审判委员会第1698次会议、2016年12月8日最高人民检察院第十二届检察委员会第58次会议通过,自2017年1月1日起施行)

为依法惩治有关环境污染犯罪,根据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》的有关规定,现就办理此类刑事案件适用法律的若干问题解释如下:

第一条 实施刑法第三百三十八条规定的行为,具有下列情形之一的,应当认定为“严重污染环境”:

(一)在饮用水水源一级保护区、自然保护区核心区排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的;

(二)非法排放、倾倒、处置危险废物三吨以上的;

(三)排放、倾倒、处置含铅、汞、镉、铬、砷、铊、锑的污染物,超过国家或者地方污染物排放标准三倍以上的;

(四)排放、倾倒、处置含镍、铜、锌、银、钒、钨、钴的污染物,超过国家或者地方污染物排放标准十倍以上的;

(五)通过暗管、渗井、渗坑、裂隙、溶洞、灌注等逃避监管的方式排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的;

(六)二年内曾因违反国家规定,排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质受过两次以上行政处罚,又实施前列行为的;

(七)重点排污单位篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施,排放化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等污染物的;

(八)违法减少防治污染设施运行支出一百万元以上的;

(九)违法所得或者致使公私财产损失三十万元以上的;

(十)造成生态环境严重损害的;

(十一)致使乡镇以上集中式饮用水水源取水中断十二小时以上的;

(十二)致使基本农田、防护林地、特种用途林地五亩以上,其他农用地

十亩以上,其他土地二十亩以上基本功能丧失或者遭受永久性破坏的;

(十三)致使森林或者其他林木死亡五十立方米以上,或者幼树死亡二千五百株以上的;

(十四)致使疏散、转移群众五千人以上的;

(十五)致使三十人以上中毒的;

(十六)致使三人以上轻伤、轻度残疾或者器官组织损伤导致一般功能障碍的;

(十七)致使一人以上重伤、中度残疾或者器官组织损伤导致严重功能障碍的;

(十八)其他严重污染环境的情形。

第二条 实施刑法第三百三十九条、第四百零八条规定的行为,致使公私财产损失三十万元以上,或者具有本解释第一条第十项至第十七项规定情形之一的,应当认定为“致使公私财产遭受重大损失或者严重危害人体健康”或者“致使公私财产遭受重大损失或者造成人身伤亡的严重后果”。

第三条 实施刑法第三百三十八条、第三百三十九条规定的行为,具有下列情形之一的,应当认定为“后果特别严重”:

(一)致使县级以上城区集中式饮用水水源取水中断十二小时以上的;

(二)非法排放、倾倒、处置危险废物一百吨以上的;

(三)致使基本农田、防护林地、特种用途林地十五亩以上,其他农用地三十亩以上,其他土地六十亩以上基本功能丧失或者遭受永久性破坏的;

(四)致使森林或者其他林木死亡一百五十立方米以上,或者幼树死亡七千五百株以上的;

(五)致使公私财产损失一百万元以上的;

(六)造成生态环境特别严重损害的;

(七)致使疏散、转移群众一万五千

人以上的;

(八)致使一百人以上中毒的;

(九)致使十人以上轻伤、轻度残疾或者器官组织损伤导致一般功能障碍的;

(十)致使三人以上重伤、中度残疾或者器官组织损伤导致严重功能障碍的;

(十一)致使一人以上重伤、中度残疾或者器官组织损伤导致严重功能障碍,并致使五人以上轻伤、轻度残疾或者器官组织损伤导致一般功能障碍的;

(十二)致使一人以上死亡或者重度残疾的;

(十三)其他后果特别严重的情形。

第四条 实施刑法第三百三十八条、第三百三十九条规定的犯罪行为,具有下列情形之一的,应当从重处罚:

(一)阻挠环境监督检查或者突发环境事件调查,尚不构成妨害公务等犯罪的;

(二)在医院、学校、居民区等人口集中地区及其附近,违反国家规定排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的;

(三)在重污染天气预警期间、突发环境事件处置期间或者被责令限期整改期间,违反国家规定排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的;

(四)具有危险废物经营许可证的企业违反国家规定排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的。

第五条 实施刑法第三百三十八条、第三百三十九条规定的行为,刚达到应当追究刑事责任的标准,但行为人及时采取措施,防止损失扩大、消除污染,全部赔偿损失,积极修复生态环境,且系初犯,确有悔罪表现的,可以认定为情节较轻,不起诉或者免于刑事处罚;确有必要判处刑罚的,应当从宽处罚。

第六条 无危险废物经营许可证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营

活动,严重污染环境的,按照污染环境罪定罪处罚;同时构成非法经营罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。

实施前款规定的行为,不具有超标排放污染物、非法倾倒污染物或者其他违法造成环境污染的情形的,可以认定为非法经营情节显著轻微危害不大,不认为是犯罪;构成生产、销售伪劣产品等其他犯罪的,以其他犯罪论处。

第七条 明知他人无危险废物经营许可证,向其提供或者委托其收集、贮存、利用、处置危险废物,严重污染环境的,以共同犯罪论处。

第八条 违反国家规定,排放、倾倒、处置含有毒害性、放射性、传染病病原体等物质的污染物,同时构成污染环境罪、非法处置进口的固体废物罪、投放危险物质罪等犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。

第九条 环境影响评价机构或者其他人员,故意提供虚假环境影响评价文件,情节严重的,或者严重不负责任,出具的环境影响评价文件存在重大失实,造成严重后果的,应当依照刑法第二百二十九条、第二百三十一条的规定,以提供虚假证明文件罪或者出具证明文件重大失实罪定罪处罚。

第十条 违反国家规定,针对环境质量监测系统实施下列行为,或者强令、指使、授意他人实施下列行为的,应当依照刑法第二百八十六条的规定,以破坏计算机信息系统罪论处:

(一)修改参数或者监测数据的;

(二)干扰采样,致使监测数据严重失真的;

(三)其他破坏环境质量监测系统的行为。

重点排污单位篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施,排放化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等污染物,同时构成污染环境罪和破坏计算机信息系统罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。

总之,对于上述两种行为,造成严重后果的,均可以破坏计算机信息系统罪论处。

故而,《解释》第十条第一款规定:“违反国家规定,针对环境质量监测系统实施下列行为,或者强令、指使、授意他人实施下列行为的,应当依照刑法第二百八十六条的规定,以破坏计算机信息系统罪论处:(一)修改参数或者监测数据的;(二)干扰采样,致使监测数据严重失真的;(三)其他破坏环境质量监测系统的行为。”

需要注意的是,《解释》对破坏环境质量监测系统的定罪量刑作了专门规定,按照司法解释适用时间效力的规定,对于此类行为原则上应当适用《解释》,而非适用《危害计算机信息系统安全犯罪解释》。

重点排污单位篡改、伪造自动监测数据,排放污染物的行为,可能同时构成污染环境罪和破坏计算机信息系统罪。因此,《解释》第十条第二款明确:“重点排污单位篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施,排放化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等污染物,同时构成污染环境罪和破坏计算机信息系统罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。”

此外,根据《解释》第十条第三款的规定,从事环境监测设施维护、运营的人员实施或者参与实施篡改、伪造自动监测数据、干扰自动监测设施、破坏环境质量监测系统等行为,应当从重处罚。

单位实施环境污染相关犯罪的定罪量刑标准

单位实施环境污染相关犯罪,往往具有更大的社会危害性,应当从严惩治。《解释》第十一条明确规定,对于单位实施环境污染相关犯罪的,适用与个人犯罪相同的定罪量刑标准。

环境污染犯罪相关术语的界定

环境污染刑事案件专业性较强,涉及专门术语多。为统一相关案件的办理,《解释》对相关术语作了明确界定。

1关于“有毒物质”的界定

《2013年解释》第十条对“有毒物质”专门作了界定。考虑到有关规范性文件的规定,《解释》对“有毒物质”的规定做出修改,删去“剧毒化学品、列入重点环境管理危险化学品名录的化学品,以及含有上述化学品的物质”的表述。

第十五条规定:“下列物质应当认定为刑法第三百三十八条规定的‘有毒物质’:(一)危险废物,是指列入国家危险废物名录,或者根据国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法认定的,具有危险特性的物质;(二)《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》附件所列物质;(三)含重金属的污染物;(四)其他具有毒性,可能污染环境的物质。”

气预警期间的应急措施。

在重污染天气预警期间,违反国家规定排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的,社会危害性更大。基于此,《解释》专门明确对上述情形应当从重处罚。

(4)具有危险废物经营许可证的企业违反国家规定排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的。

从实践来看,危废处置企业污染环境犯罪案件显现。当前,个别具有危险废物处置资质的企业唯利是图,为赚取正规处置和非正规处置间的巨额利差,将本应自行处置的危险废物转包给无处理资质的单位和个人,造成巨大环境安全隐患。

较之于无资质企业和个人非法处置危险废物的行为,此类行为的社会危害性更为突出,应当从重处罚。

为贯彻落实“完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度”,考虑到司法实践中的复杂情况,《解释》第五条规定:“实施刑法第三百三十八条、第三百三十九条规定的行为,刚达到应当追究刑事责任的标准,但行为人及时采取措施,防止损失扩大、消除污染,全部赔偿损失,积极修复生态环境,且系初犯,确有悔罪表现的,可以认定为情节较轻,不起诉或者免于刑事处罚;确有必要判处刑罚的,应当从宽处罚。”

应当指出的是,上述规定的目的在于促使行为人在实施环境污染犯罪后及时采取措施,减少、弥补损害,充分发挥刑法的威慑和教育功能。

4 环境污染共同犯罪的处理规则

实践中,一些单位和个人非法排放、倾倒、处置危险废物,以降低生产成本、牟取不法利益。而且,行为人分工明确,相互配合,呈现出明显的产业化迹象,甚至形成了“一条龙”作业。对于此类犯罪,不仅要依法惩治直接污染环境的行为人,更要打源头、追幕后,依法追究危险废物提供者的刑事责任。

为此,《解释》第七条重申了对环境污染犯罪的共同犯罪处理规则,规定:“明知他人无危险废物经营许可证,向其提供或者委托其收集、贮存、利用、处置危险废物,严重污染环境的,以共同犯罪论处。”

需要注意的是,考虑到此种情形可能构成非法经营罪的共同犯罪,故未再限制为“以污染环境罪的共同犯罪论处”。

5 环境污染犯罪竞合的处理原则

环境污染犯罪行为可能同时触犯多个罪名,如违规排放、倾倒、处置含有毒害性、放射性、传染病病原体等物质的污染物,可能同时触犯污染环境罪与投放

危险废物罪。

为进一步加大对环境污染相关犯罪的惩治力度,《解释》第八条明确规定了“从一重罪处断原则”,即排放、倾倒、处置含有毒害性、放射性、传染病病原体等物质的污染物,同时触犯数个罪名的,择一重罪处断。

6 环境污染关联犯罪的法律适用

除环境污染犯罪外,《解释》还对环境影响评价领域可能涉及的提供虚假证明文件罪、出具证明文件重大失实罪,破坏国家环境质量监测系统可能涉及的破坏计算机信息系统罪等关联犯罪的法律适用问题作了规定。

1 环境影响评价领域所涉犯罪的适用

环境影响评价对于预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响,促进经济、社会和环境的协调发展,具有关键作用。但是,实践中环评造假或者严重失实的情况时有发生。

为从源头上有效预防环境污染犯罪,《解释》第九条规定:“环境影响评价机构或者其他人员,故意提供虚假环境影响评价文件,情节严重的,或者严重不负责任,出具的环境影响评价文件存在重大失实,造成严重后果的,应当依照刑法第二百二十九条、第二百三十一条的规定,以提供虚假证明文件罪或者出具证明文件重大失实罪定罪处罚。”

需要注意的是,由于目前环境影响评价登记审批改为备案,只有环境影响报告书和报告表需要审批,故此处的“环境影响评价文件”通常是指环境影响报告书、报告表。

2 破坏国家环境质量监测系统所涉犯罪的适用

环境监测数据是环境决策的重要基础。个别地方破坏环境质量监测系统,影响监测系统正常运行,欺骗公众,影响政府公信力,甚至误导环境决策,危害严重。

根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害计算机信息系统安全刑事案件应用法律若干问题的解释》(以下简称《危害计算机信息系统安全犯罪解释》)第十一条的规定,计算机信息系统是指具备自动处理数据功能的系统,包括计算机、网络设备、通信设备、自动化控制设备等。据此,国家环境质量监测系统亦属于计算机信息系统的范畴,对其进行破坏的行为可能构成破坏计算机信息系统罪。

经研究认为,对于采用物理方式妨害自动监控系统采样、稀释采集的污染物样行为,实际上是对计算机信息系统功能进行干扰,造成计算机不能正常运行,符合刑法第二百八十六条第一款的规定;而对于采用无形方式删除、修改、增加计算机信息系统中存储、处理或者传输的数据和应用程序的,符合刑法第二百八十六条第二款的规定。

定罪处罚。

从事环境监测设施维护、运营的人员实施或者参与实施篡改、伪造自动监测数据、干扰自动监测设施、破坏环境质量监测系统等行为,应当从重处罚。

第十一条 单位实施本解释规定的犯罪的,依照本解释规定的定罪量刑标准,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员定罪处罚,并对单位判处罚金。

第十二条 环境保护主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据,在刑事诉讼中可以作为证据使用。

公安机关单独或者会同环境保护主管部门,提取污染物样品进行检测获取的数据,在刑事诉讼中可以作为证据使用。

第十三条 对国家危险废物名录所列的废物,可以依据涉案物质的来源、生产过程、被告人供述、证人证言以及经批准或者备案的环境影响评价文件等证据,结合环境保护主管部门、公安机关等出具的书面意见做出认定。

对于危险废物的数量,可以综合被告人供述,涉案企业的生产工艺、物耗、能耗情况,以及经批准或者备案的环境影响评价文件等证据做出认定。

第十四条 对案件所涉的环境污染专门性问题难以确定的,依据司法鉴定机构出具的鉴定意见,或者国务院环境保护主管部门、公安部门指定的机构出具的报告,结合其他证据做出认定。

第十五条 下列物质应当认定为刑法第三百三十八条规定的“有毒物质”:

(一)危险废物,是指列入国家危险废物名录,或者根据国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法认定的,具有危险特性的物质;

(二)《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》附件所列物质;

(三)含重金属的污染物;

(四)其他具有毒性,可能污染环境的物质。

实际上,根据《国家危险废物名录(2016版)》的规定,废弃危险化学品(包括剧毒化学品、重点环境管理危险化学品)均属于危险废物,可以直接根据《解释》第十五条第一项认定为“有毒物质”。

II 关于“公私财产损失”的计算

对于环境监测费用是否可以纳入“公私财产损失”的计算范围,存在较大争议。《2013年解释》对此未作明确。而实践中已有对现场监测所产生的费用是否纳入“公私财产损失”计算范围存在争议的案件。

《解释》起草过程中,经慎重研究认为,“公私财产损失”不包括日常环境监测费用,但因所涉行为导致的各类环境应急措施和应急处置费用(包括应急监测费用)可以列为“为防止污染扩大、消除污染而采取必要合理措施所产生的费用”。

为消除司法实践中的争议,《解释》第十七条第四款明确“公私财产损失”包括处置突发环境事件的应急监测费用。

9 监测数据的证据资格

为确保相关监测数据的客观、准确,确保相关案件公正处理,《2013年解释》第十一条第二款专门规定:“县级以上环境保护部门及其所属监测机构出具的监测数据,经省级以上环境保护部门认可的,可以作为证据使用。”

这实际上是在“经省级以上环境保护部门认可”的前提下赋予县级以上环境保护主管部门及其所属监测机构出具的监测数据的刑事证据资格。

应当指出的是,《2013年解释》设定监测数据认可程序的现实情况是,当时办理环境污染刑事案件尚处于起步阶段,各地缺乏成熟经验。因此,“经省级以上环境保护部门认可”的程序设置,对于确保监测数据的准确,提升环境污染刑事案件的质量,确保此类案件办理的“不偏不倚”,发挥了重要的作用。

当然,随着环境污染刑事案件办理的逐渐增多,监测数据认可程序不能完全适应办案实际需求的现象也开始显现。实践中,省级环境保护主管部门的认可通常只能进行形式审查,还可能导致程序冗杂、效率低下,不利于环境污染刑事案件的及时处理。

基于此,根据刑事诉讼法第五十二条第二款“行政机关在行政执法和查办案件过程中收集的物证、书证、视听资料、电子数据等证据材料,在刑事诉讼中可以作为证据使用”的规定,《解释》第十二条第一款取消了环境监测数据的认可程序,明确规定:“环境保护主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据,在刑事诉讼中可以作为证据使用。”

据此,环境保护主管部门及其所属监测机构在行政执法和查办案件过程中收集的监测数据具有刑事证据资格,不

第十六条 无危险废物经营许可证,以营利为目的,从危险废物中提取物质作为原材料或者燃料,并具有超标排放污染物、非法倾倒污染物或者其他违法造成环境污染的情形,应当认定为“非法处置危险废物”。

第十七条 本解释所称“二年内”,以第一次违法行为受到行政处罚的生效之日与又实施相应行为之日的时间间隔计算确定。

本解释所称“重点排污单位”,是指设区的市级以上人民政府环境保护主管部门依法确定的应当安装、使用污染物排放自动监测设备的重点监控企业及其他单位。

本解释所称“违法所得”,是指实施刑法第三百三十八条、第三百三十九条规定的行为所得和可得的全部违法收入。

本解释所称“公私财产损失”,包括实施刑法第三百三十八条、第三百三十九条规定的行为直接造成财产损毁、减少的实际价值,为防止污染扩大、消除污染而采取必要合理措施所产生的费用,以及处置突发环境事件的应急监测费用。

本解释所称“生态环境损害”,包括生态环境修复费用,生态环境修复期间服务功能的损失和生态环境功能永久性损害造成的损失,以及其他必要合理费用。

本解释所称“无危险废物经营许可证”,是指未取得危险废物经营许可证,或者超出危险废物经营许可证的经营范围。

第十八条 本解释自2017年1月1日起施行。本解释施行后,《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释[2013]15号)同时废止;之前发布的司法解释与本解释不一致的,以本解释为准。

需要再经过省级以上环境保护主管部门的认可。

实践中需要注意的是,第三方监测机构虽然不属于环境保护主管部门所属的监测机构,但只要是在环境保护主管部门或者所属监测机构的支持下从事相关监测活动或者提供技术支持,以环境保护主管部门或者所属监测机构名义做出的监测报告,也应当认定为符合《解释》第十二条第一款的规定,在刑事诉讼中可以作为证据使用。

《2013年解释》施行期间,对于公安机关在刑事立案后或者初查过程中提取污染物样品进行检测获取的数据,是否需要经过省级以上环境保护主管部门认可,才能作为刑事证据使用,实践中争议较大。

经研究认为,根据刑事诉讼法和相关规定,公安机关作为刑事侦查机关,享有当然的刑事证据收集权力,其收集的证据作为刑事证据使用无须经过行政认可等其他程序。而且,近年来,公安机关办理环境污染刑事案件取证能力大幅提升,能够满足有关技术规范的要求。

基于此,《解释》第十二条第二款规定:“公安机关单独或者会同环境保护主管部门,提取污染物样品进行检测获取的数据,在刑事诉讼中可以作为证据使用。”

有必要强调的是,与环境保护主管部门获取监测数据适用行政执法的相关规定不同,无论是刑事立案后,还是初查过程中,公安机关获取监测数据都属于刑事侦查活动,应当适用刑事诉讼法的相关规定。

当下较为适宜的方式是公安机关与环境保护主管部门执法联动,以充分利用公安机关控制现场的能力和环境保护主管部门的技术优势,确保相关证据的准确性。

10 环境污染专门性问题的认定

鉴定难是困扰环境污染刑事案件办理的突出难题。《2013年解释》确立了鉴定与检验“两条腿走路”的原则,第十一条第一款规定:“对案件所涉的环境污染专门性问题难以确定的,由司法鉴定机构出具鉴定意见,或者由国务院环境保护部门指定的机构出具检验报告。”

从《2013年解释》实施情况来看,鉴定机构和环境保护部指定的检验机构仍然偏少,难以满足实际办案所需。

为此,《解释》第十四条增加规定公安部亦可指定出具检验报告的机构,即规定:“对案件所涉的环境污染专门性问题难以确定的,依据司法鉴定机构出具的鉴定意见,或者国务院环境保护主管部门、公安部门指定的机构出具的报告,结合其他证据做出认定。”

从《2013年解释》实施情况来看,鉴定机构和环境保护部指定的检验机构仍然偏少,难以满足实际办案所需。

为此,《解释》第十四条增加规定公安部亦可指定出具检验报告的机构,即规定:“对案件所涉的环境污染专门性问题难以确定的,依据司法鉴定机构出具的鉴定意见,或者国务院环境保护主管部门、公安部门指定的机构出具的报告,结合其他证据做出认定。”

据此,环境保护主管部门及其所属监测机构在行政执法和查办案件过程中收集的监测数据具有刑事证据资格,不