

司法实践逐渐增多,环境公益诉讼案件判决执行难等问题日益凸显

# 环境修复执行机制急需完善

◆本报记者王琳琳 张聪

环境修复执行是环境公益诉讼成果能否最终有效落实的关键,在建设美丽中国的新征程中,如何充分发挥环境公益诉讼推进生态文明建设的积极有效作用,如何建立和完善环境修复执行机制,急需引起有关部门重视和关注。今年全国“两会”期间,全国政协委员、江苏绿世界控股集团董事长宋青呼吁,要建立和完善环境公益诉讼中的环境修复执行机制。

## 相关法规不完善 影响环境修复执行效率

2015年1月1日新环保法施行以来,环境公益诉讼在司法实践中逐渐增多,日益成为保护社会公共环境权益的有力司法武器,成为生态环境资源保护的重要手段。然而,随着环境公益诉讼的不断推进,在先行先试的省市区域相继有不少案件已进入执行环节,随之而来的环境修复执行问题也日益凸显。

《民事诉讼法》是当前环境公益诉讼的主要法律依据,但对公益诉讼的规定仅限于诉讼主体内容,对执行缺少明确规定,仅涉及执行款落实环节,缺乏环境公益诉讼执行环节中所需的对环境修复方面的规定。宋青认为,相关法律法规的不完善,会影响环境修复执行效率。

“相对于其他民事诉讼,环境公益诉讼除具有公益性外,其环境修复执行阶段更具有专业性、复杂性和时限性等特征,执行主体、执行程序、执行内容等相关规定的缺位,将影响环境公益诉讼案件的执行效率,不利于执行环节中环境修复的最终有效落实。”宋青说。

## 企业运营和部门监管存在不足 削弱环境修复执行效果

宋青指出,企业运营不规范,也导致环境修复执行存在隐患。对环境修复企业的资质管理和质量监管分属住建和环保等不同部门,尚需统筹协调。

由于缺乏对应的行业标准和造价规范,以专利产品保密为由,不同企业针对同一被污染场地的修复报价可能相差悬殊,因信息不透明、专业性不强等原因而很难作出有效判断。污染企业与环境修复企业可能互联互通,影响污染鉴定、环境修复的客观性、公正性,致使环境公益诉讼环境修复执行隐患增多。

“部门职责不清晰,也在一定程度上削弱了环境修复执行的成效。”宋青认为,环境修复执行需要经历原告申请、法院落实、环保检测验收等多个环节。若是由环境公益组织作为诉讼主体,力量薄弱的问题客观存在。

同时,法院对环境公益诉讼案件的执行,雷同于一般民事案件,尚未建立有效机制将环境修复执行到位。司法程序与行政执法界限也较为模糊,衔接不畅,环境修复执行工作较为被动。

## 创新操作模式 协力推进环境修复执行

结合环境公益诉讼的公益特性,有专家学者认为,法院应加大执行力度,推进环境修复执行到位;检察机关应同步加强检察监督,严格确保专款专用;环保部门应发挥专业优势,跟踪参与,为环境修复执行提供专业保障。

在环境修复执行模式方面,宋青建议针对环境公益诉讼达成民事调解的执行,在被告自愿履行公益诉讼请求的前提下,可采用在环保部门监管下的被告自动履行模式。由被告选择具有专业环境修复资质的企业,开展生态环境修复工作,环保部门负责给予专业指导,所属地方政府同步督促企业及时将环境修复责任落到实处,消除污染危害及对周边环境的不良影响,以满足全部公益诉讼请求,落实对生态环境的损害赔偿。

“若已进入法院强制执行阶段,则可采用公选第三方企业替代修复的执行模式。法院联合环保部门建立专业的环境工程招投标代理人,环境修复企业、环境损害鉴定评估专业机构等信息

库,从中公选第三方企业替代修复,履行诉讼请求。”宋青说。

去年4月,贵州省六盘水市钟山区人民检察院提起公益诉讼的钟山区大湾镇人民政府违法堆放垃圾污染环境一案经普安县人民法院作出判决,责令大湾镇人民政府采取补救措施,于2017年12月31日前完成垃圾堆放场的环境治理工作。记者近日了解到,判决后,法院多次联系大湾镇人民政府就其履行判决要求要求进行督促、指导,检察院也及时组织有关人员到现场进行实地查看,从而有效推进了垃圾堆放场的科学整改,缓解了环境污染影响。

## 制定实施细则 完善环境修复执行监督

“环境公益诉讼作为一种法律手段,其目的不在于打官司,而是通过有效执行来修复环境。”宋青建议选取环境公益诉讼试点省市,探索制定环境修复执行规章,明确执行款项和环境修复工作的细化落实准则。同步加强立法调

研,健全执行机制,完善执行监督,落实主体责任,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,出台相应立法建议或司法解释。

“重视生态环境损害鉴定评估专业力量建设,推动组建符合条件的专业评估队伍,形成能够满足环境修复执行现实需求的评估能力。规范鉴定评估管理制度和工作程序,保障生态环境损害鉴定评估的独立性,并做好与司法程序的衔接。”宋青指出,要加快建立健全统一的生态环境损害鉴定评估技术标准体系,针对基线确定、因果关系判定、损害数额量化等损害鉴定关键环节,组织加强关键技术与标准研究。

依据《生态环境损害赔偿制度改革方案》,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,全额上缴同级国库,纳入预算管理。宋青建议在财政或环保部门探索建立生态环境损害赔偿资金管理机制,将公益诉讼所得赔偿款全部纳入,确保专款专用,及时将环境修复执行落到实处。

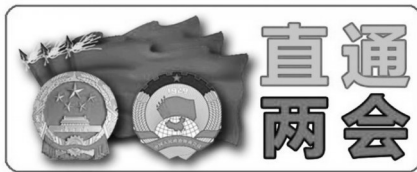
问题直接曝光、顶格处罚、挂牌督办,对责任不落实、工作不到位、整改办理迟缓的启动问责程序,严肃追究责任。

济宁市要求各相关部门各负其责,坚决做到工业企业错峰生产、扬尘污染防治、清洁取暖、餐饮业油烟污染防治、机动车污染防控、烟花爆竹燃放、重污染天气应急管控措施等“七个落实到位”。针对可能发生的重污染天气,提前做好安排部署,严格落实各项应急减排措施。各市直行业部门开展执法检查“回头看”活

动,对企业单位生产台账加强检查,确保错峰生产、封土行动、重污染天气应急等管控措施落实到位。

济宁市严格落实“党政同责”“一岗双责”,明确县(市、区)委书记、县(市、区)长和各部门局长(主任)是第一责任人,亲力亲为抓大气治理、抓反馈问题整改、抓河长制落实,做到“一竿子插到底”。对重视不够、进度缓慢的,将由市委督查办、市政府督查室、市监察委实施专项督办。

高广勇 董若义



## 新闻链接

2月8日,湖南省检察机关提起的首起重大破坏生态环境刑事附带民事公益诉讼案,在湘潭县人民法院公开开庭审理。 谭文强供图

## 常州武进区查获一起非法倾倒废液案 两名嫌疑人被刑事拘留

本报通讯员骆冬明 记者闫艳常州报道 江苏省常州市武进区环保局西太湖环保所近日接到举报,反映有人在武进经济开发区凤苑路与虹西路交叉口东北侧倾倒不明液体。接到举报后,环境执法人员第一时间赶到现场进行调查,并对污染物采取了紧急处置措施,防止污染进一步扩散。

在现场,执法人员看到倾倒点空地上裸露浅水坑内存有暗红色液体,并散发着淡淡的刺鼻味。经测算,倾倒面积约400平方米。据现场目击证人介绍,1月1日下午3点40分,一辆槽罐车开来,直接将不明液体倾倒在空地上。

环境执法人员立即对暗红色液体进行了采样监测,结果显示,现场倾倒物中污染物浓度pH值为12.45、化学需氧量为60100mg/L、镍为50.5mg/L、总氮为301mg/L、石油类为25.6mg/L,其中镍浓度超标49.5倍。

西太湖环保所立即联系公安部门展开联合调查,同时指导西太湖管委会对污染物进行紧急处置,连夜开挖掘机筑起围挡,将现场能抽取的液体抽入吨桶,防止污染进一步扩散。

经过多日对倾倒点附近车辆运行轨迹分析、研判,联合调查组最终锁定了嫌疑人。在太湖派出所的协助下,西太湖环保所对嫌疑人孙某明和马来亭进行了询问。据二人交代,孙某明为槽罐车车主,马来亭是其雇佣的驾驶员。1月1日孙某明曾指派马来亭驾驶水泥槽罐车将礼宝建材公司武进分公司厂内的废水拖运倾倒在上述地点。

随即,案件被移送公安部门。公安部门当天对犯罪嫌疑人孙某明、马来亭进行了刑事拘留,并对涉事企业展开进一步调查。

经过应急处置,现场的废水由专用车辆拖运至常州风华环保有限公司进行了处置;污泥全部装车拖运到溧阳天山水泥有限公司进行无害化处置。经专业机构检测,目前现场土壤已符合指标要求。

## 陈鹏 杨安丽

辽宁省大连市环保局审批工作人员小王正在对一个建设项目进行审批,在登录“大连市建设项目审批系统”录入相关信息后,工作便顺利完成。而如果在一年前,她至少要登省、市和大厅3个系统,按不同的格式、内容录入3次信息,才能满足不同层级的联网报送要求。

这样的工作便利,完全得益于大连市环保局依托上级审批信息系统进行二次开发创新,建设投用了“大连市建设项目审批系统”,既满足了上级部门的统一要求,又兼顾了本地个性化需要。

## 实现“统一平台录入、分别个性化报送”

当前,各级部门对审批信息联网实时报送的要求越来越高,但报送的渠道往往不统一,比如省里有省里的系统,市里是市里的系统,行政服务大厅还有一套系统,而不同系统对信息的格式、内容要求又有区别。这就造成了具体审批工作人员往往需要登录多个系统,按各系统的不同格式录入相关信息,才能完成所有报送工作,费时费力。

为了提高工作效率,大连市

## 湖南首起检察机关提起的刑事附带民事公益诉讼案宣判

# 非法处置废渣 被告人获刑并修复生态

◆本报见习记者黄昌华 通讯员谭文强

“这次开庭审理对我的触动很大,我真心认罪;对环境造成了伤害,我深表歉意,并深深自责,感谢办案的公检法机关对我的帮助和教育。保护环境就是保护我们的家园,我们呼吁化工企业一定要依法生产。”法庭上,被告人钟某先听到判决结果后充满了悔意。

2月8日,湖南省湘潭县人民法院公开开庭审理钟某先、许某忠等人环境污染刑事附带民事公益诉讼案。经审理,法庭当庭判处各被告人有期徒刑一年到拘役6个月不等,并承担修复生态及立即消除危险等民事责任。据悉,这是湖南省检察机关提起的首起重大破坏生态环境刑事附带民事公益诉讼案。

## 未经许可,擅自提炼和处置含镉工业废渣

据调查,2017年3月,在无危险废物经营许可证的情况下,被告人许某忠、赵某军等6人在湘潭县某镇租用厂房,合伙开办了一家无名金属提炼厂。

2017年3月至6月,提炼厂以长沙能远金属材料有限公司的名义,从广东先导稀材股份有限公司非法购买44.905吨含镉工业废渣,在未办理行政许可和环评手续的情况下,擅自利用自制设备从废渣中提炼镉合金。

## 创新庭审,由公益诉讼人运用多媒体示证

广东先导稀材股份有限公司违法提供危险废物和许某忠、林某超等人违法利用、处置有毒有害危险废物的行为,造成周边土壤严重污染,威胁到周边居民的生命财产安全,损害了社会公共利益,检察机关据此提起了刑事附带民事公益诉讼。

2月8日,案件在湘潭县人民法院公开开庭审理,湘潭县人民检察院指派两名检察员出庭支持公诉,同时另指派两名检察员以公益诉讼人的身份出庭支持公益诉讼。

庭审中,合议庭创新庭审方式,由公益诉讼人运用多媒体

示证方式,针对上述被告人非法行为造成的环境损害和应当承担的民事侵权责任等争议焦点进行了举证、质证、辩论。同时,公益诉讼人还向法院全方位还原了案发后公益诉讼人调取的现场原貌和起诉前后现场对比图。

因事实清楚,证据确实充分,湘潭县人民法院于当日下午作出一审判决,各被告人因犯污染环境罪,判处有期徒刑一年到拘役6个月不等,没收违法所得,上缴国库。

法庭同时认定上述被告人及广东先导稀材股份有限公司

重污染。2017年6月24日,湘潭市环境监测支队对现场进行勘验检查,并委托湘潭市环境监测站进行检测。

经检测确认,金属提炼厂中各类混合废渣属于危险废物,擅自提炼和处置导致土壤中镉含量严重超标。湘潭市环保局出具了环境污染损害专家意见及修复方案,初步确定生态环境修复费用高达124.662万元。

的行为侵害社会公共利益,依法判令上述被告人和广东先导稀材股份有限公司共同对他们湘潭县金属提炼厂附近所造成的环境损害进行修复,恢复原状(本案审理期间已履行完毕)。对寄存于环保公司的27.65吨涉案危险废物依法委托有资质的第三方进行处置,消除危险。

本案被告人及刑事附带民事公益诉讼被告人当庭表示认罪服罪,接受公益诉讼人的教育并真诚悔过,承诺承担民事责任,对造成的生态破坏进行修复并立即消除危险。

## 合力共治,坚持办案和生态修复并重

湘潭县检察院作为公益诉讼人,切实履行法律赋予检察机关的公益诉讼监督职能,通过提起刑事附带民事公益诉讼,既追究违法行为人的刑事责任,又追究污染者破坏生态环境损害社会公益利益的侵权责任,努力达到办理一案,惠及一方,警示教育的目的,用一片“检察蓝”坚守着三湘大地的青山绿水蓝天白云。

湖南省高级人民法院对此案也非常重视,积极加强指导。这起案件的妥善审理,对制裁环境污染、实现土壤修复和保护生态环境产生了积极的社会效果。

“推进检察公益诉讼工作,是解决公地悲剧问题的新的着力点,是法院依法服务美丽中国建设重要支撑点,是完善国家治理体系的重要创新点,能有效解决社会组织提起公益诉讼动力不足、经费有限、取证困难等难题。”湖南省高级人民法院环境资源庭庭长伍胜在庭审后接受记者采访时表示,法院将继续

发挥审判职能作用,开创环境资源审判的新局面,坚持恢复性司法理念,办案和生态修复并重,造福三湘人民;进一步强化与检察机关、公安机关、环境执法部门的协调联动机制,形成环境司法与行政执法保护环境公共利益的共治合力;积极推动在湖南建设一批环境司法示范基地、生态修复基地,环境法治教育基地,加强生态环境保护司法宣传和教

育,让绿色司法在潇湘大地成为看得见、摸得着的生动司法实践。

## 依托上级审批信息系统进行二次开发

# 大连执法监管得到信息化助力

不断完善,未来审批信息还可进一步与移动执法终端实现互联互通,届时监管人员可以通过移动执法终端进行查看,监管执法将更加方便快捷。

同步开发“建设项目电子档案系统” 为了让这个系统的电子数据更加完善,大连市环保局还同步开发了“建设项目电子档案系统”,梳理、导入2011年~2017年全市各级环评审批部门历史建设项目环评审批、验收电子信息13300余个。接下来,大连市环保局还将继续开展2011年以前全市建设项目电子档案录入工作。

2017年大连市在接受中央环保督察期间,材料报送时间紧、任务重,建设项目审批系统和历史项目电子档案系统在调阅材料时很好地发挥了作用,使得档案调取工作快捷、高效完成。

实现了审批信息与监管执法的实时互通。近日,大连市环境监察支队的执法人员小李准备对一家水泥厂进行检查。出发之前,他登录“大连市建设项目审批系统”,即可看到企业的一个技改项目当前状态是“待审批”。同时,企业自2012年建厂以来的历次审批信息也都一目了然。

“要是在以往,我得到档案室,从一屋子的文件中一点点查找企业的相关信息。而如今只要在电脑上输入企业或项目名称,当前及历史上的环评审批信息便弹出来了,十分方便。”小李告诉记者,这得益于“大连市建设项目审批系统”同步推送功能的开发,审批信息只要录入系统,监管部门登录后就可实时看到,使得监管有了依据、有了方向、有了底。

据大连市环保局相关人员介绍,随着环保系统的大数据网络

不断完善,未来审批信息还可进一步与移动执法终端实现互联互通,届时监管人员可以通过移动执法终端进行查看,监管执法将更加方便快捷。

同步开发“建设项目电子档案系统” 为了让这个系统的电子数据更加完善,大连市环保局还同步开发了“建设项目电子档案系统”,梳理、导入2011年~2017年全市各级环评审批部门历史建设项目环评审批、验收电子信息13300余个。接下来,大连市环保局还将继续开展2011年以前全市建设项目电子档案录入工作。

2017年大连市在接受中央环保督察期间,材料报送时间紧、任务重,建设项目审批系统和历史项目电子档案系统在调阅材料时很好地发挥了作用,使得档案调取工作快捷、高效完成。

实现了审批信息与监管执法的实时互通。近日,大连市环境监察支队的执法人员小李准备对一家水泥厂进行检查。出发之前,他登录“大连市建设项目审批系统”,即可看到企业的一个技改项目当前状态是“待审批”。同时,企业自2012年建厂以来的历次审批信息也都一目了然。

“要是在以往,我得到档案室,从一屋子的文件中一点点查找企业的相关信息。而如今只要在电脑上输入企业或项目名称,当前及历史上的环评审批信息便弹出来了,十分方便。”小李告诉记者,这得益于“大连市建设项目审批系统”同步推送功能的开发,审批信息只要录入系统,监管部门登录后就可实时看到,使得监管有了依据、有了方向、有了底。

据大连市环保局相关人员介绍,随着环保系统的大数据网络

## 法治动态

## “一把手”亲自抓 一竿子插到底

# 济宁启动环保集中执法攻坚行动

20个执法组24小时不间断巡查

本报讯 山东省济宁市近期不断加大治气治水力度,启动环保集中执法攻坚行动,以最高标准、最严措施、最硬作风,强化监管监控,“零容忍”整治突出环境问题、违法违规行为,确保全市生态环境质量持续改善。

济宁市环保部门牵头成立20个执法巡查组,围绕秋冬季大气污染防治攻坚行动,实行市县联动,对重点区域、重点流域、重点企业24小时不间断巡查执法,对突出问题进行大排查、快整治、严执法,对发现的

问题直接曝光、顶格处罚、挂牌督办,对责任不落实、工作不到位、整改办理迟缓的启动问责程序,严肃追究责任。

济宁市要求各相关部门各负其责,坚决做到工业企业错峰生产、扬尘污染防治、清洁取暖、餐饮业油烟污染防治、机动车污染防控、烟花爆竹燃放、重污染天气应急管控措施等“七个落实到位”。针对可能发生的重污染天气,提前做好安排部署,严格落实各项应急减排措施。各市直行业部门开展执法检查“回头看”活

动,对企业单位生产台账加强检查,确保错峰生产、封土行动、重污染天气应急等管控措施落实到位。

济宁市严格落实“党政同责”“一岗双责”,明确县(市、区)委书记、县(市、区)长和各部门局长(主任)是第一责任人,亲力亲为抓大气治理、抓反馈问题整改、抓河长制落实,做到“一竿子插到底”。对重视不够、进度缓慢的,将由市委督查办、市政府督查室、市监察委实施专项督办。

高广勇 董若义