

◆刘国臣

最高人民法院近期发布施行了《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》(以下简称《若干规定》)。自此,生态环境损害赔偿诉讼这一全新制度的司法适用有了具体指导。

一、生态环境损害赔偿诉讼的性质与特点

从法律属性上来说,生态环境损害赔偿诉讼既非环境民事公益诉讼,又非普通环境侵权责任诉讼。但在责任承担方式上具备“民事”特点,而程序和权利主体方面又带有“行政色彩”,有专家将其称之为“公益诉讼”。从适用的角度来看,基本遵守的是民事诉讼的基本规则,强调双方当事人地位的平等性。

生态环境损害赔偿诉讼具有如下特点:(一)原告主体具有特殊性和特定性:省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构,或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门。(二)起诉动机的行政色彩,原告起诉是为了履行国家所有权人、国有资产管理人的职责,也是政府履行环境保护管理职责的需要。(三)被告对象的限定性。原告只可针对三类情形提起诉讼,包括发生较大、重大、特别重大突发环境事件的,在国家或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,以及发生其他严重影响生态环境后果的情形。(四)磋商前置。提起诉讼前,必须是权利人与被告已经进行过磋商但未达成一致,或者因客观原因无法与被告进行磋商。(五)应赔尽赔原则。体现了司法领域对环境保护法“环境有价、损害担责”原则的贯彻落实。

二、生态环境损害赔偿诉讼的举证责任问题

《若干规定》第六条规定,原告主张被告承担生态环境损害赔偿责任的,应当就以下事实承担举证责任:(一)被告实施了污染环境、破坏生态的行为,或者具有其他应当依法承担责任的情形;(二)生态环境受到损害,以及所需修复费用、损害赔偿等具体数额;(三)被告污染环境、破坏生态的行为与生态环境损害之间具有关联性。由此可见,生态环境损害赔偿诉讼中,原告的举证责任,同一般地环境侵权责任纠纷的举证责任是近似的。“关联性”可理解为“因果关系”的初步证据,证明标准为“高度盖然性标准”,而非高度盖然性标准或者排除合理性怀疑标准。意思就是,原告提交的因果关系初步证据,无须确切证明“行为与损害”之间因果关系的存在,证据达到因果关系存在的较强可能性即可。

《若干规定》第七条对被告的举证责任进行了规定,“被告反驳原告主张的,应当提供证据加以证明。被告主张具有法律规定的不承担责任或者减轻责任情形的,应当承担举证责任。”需要注意的是,对被告的举证责任而言,与普通环境侵权责任纠纷是有区别的。《侵权责任法》中规定,普通环境侵权责任纠纷,被告有证据证明“其行为与损害之间不存在因果关系”的义务,也即通常所说的“举证责任倒置”原则。但对于生态环境损害赔偿诉讼而言,《若干规定》里未再进行类似规定,而是规定“被告反驳原告主张,应当提供证据加以证明”。这里的“主张”包含“关联性”的主张,被告直接提出反驳证据,实质是“谁主张谁举证”一般举证规则的体现。

本文认为,实质是“举证责任倒置”原则在“生态环境损害赔偿诉讼”制度上的弱化,原因在于,普通环境侵权责任纠纷案件中,原告往往处于举证弱势地位,因此立法通过“举证责任倒置”平衡原告双方的权利义务。但对于生态环境损害赔偿诉讼而言,由于原告是市地级以上行政机关,与被告相比,被告处于相对弱势地位,权力机关调查取证的能力更强。因此,在生态环境损害赔偿诉讼中摒弃由被告承担“行为与损害之间不存在因果关系”的举证责任,是举证责任公平分配的体现。

三、《若干规定》明确了行政机关应急处置费用的可诉性

《若干规定》第十九条明确行政机关对实际支出的应急处置费用提起诉讼进行主张的,人民法院应予受理。可以在生态环境损害赔偿诉讼中主张,也可以单独主张。

在此之前,政府及有关部门的环境应急处置费用是否可诉的问题,实践中一直存在争议。有观点认为,环境应急是行政机关的法定职责,该笔费用是财政支出,行政机关没有损失,不应以被侵权人名义进行主张。有法院认为,政府环境应急处置损失不属于民事诉讼的受理范围,例如,云南省泸水市环境保护局与泸水市康辉实业有限公司、何立永土壤侵权责任纠纷案[(2018)云3321民初216号]中,原告泸水市环境保护局主张“应急处置费用应遵循谁污染谁治理的原则,由责任人负责承担”。而审理法院则认为,生态环境部门在发现污染事件后,应当及时履行其监督管理环境的职责,现原告未履行职责而造成的损失不属于人民法院受理民事诉讼的范围,因此驳回原告泸水市环保局的起诉。

也有观点认为,该笔费用属于行政代履行性质。行政代履行属于行政强制执行的一种执行方式,指行政相对人逾期不履行行政义务时,通过他人(包括行政机关自身)代为履行达到相同目的,行政相对人支付费用的一种制度。除紧急状况外,行政代履行适用的前提是行政机关做出要求行政相对人必须履行一定义务的行政决定后,行政相对人逾期不履行,经催告仍不履行的情况下才适用。

本文认为,应急处置费用和行政代履行是部分重合的关系,《行政强制法》中明确规定了代履行的适用条件、履行程序等,如果应急处置程序能够符合法律规定行政代履行特点,则该笔应急处置费用可以以行政代履行为由进行主张。但实践中多数情况下,政府开展应急处置工作时,尚不能明确定义义务人,一般不具备适用行政代履行的条件。因此,《若干规定》中对应急处置费用可诉性的明确规定,解决了现实需要,填补了制度空白,体现了生态文明建设的制度要求。

作者单位:山东德衡律师事务所

企业承包经营期间违法行为责任主体如何认定?

李晓晰 吴兵 刘永涛

案情

环保设施未经验收,主体工程正式投入生产

2018年10月26日,四川省A县环保局执法人员在该县城郊接合部检查时发现,一家停产两年多的B混凝土搅拌站有刚生产后留下的痕迹,即水泥罐体下地面沉积有生产废水和撒落的混凝土,且搅拌站靠河边的山坡上倾覆有清洗混凝土罐车时产生的废弃混凝土。

经A县环保局调查核实,B混凝土搅拌站由C公司2014年投资1500万元于同年11月开工建设,其《环境影响报告表》A县环保局已于2014年9月予以批复,在需要配套建

设的环保设施(水污染防治设施和大气污染防治设施)未经A县环保局验收的情况下,B混凝土搅拌站主体工程于2016年3月正式投入生产。在此期间,已配套建设了80立方米的废水处理设施及水泥罐体上的一套除尘设施。后来由于其他多方原因,B混凝土搅拌站于2016年10月开始停止生产。

同时查明,2018年8月23日,C公司与李某签订了《承包经营协议》,将C公司投资建设并负责经营的B混凝土搅拌站承包给李某经营,李某每年向C公司缴纳承包费

100万元,其承包期限为5年。2018年10月12日,B混凝土搅拌站再次复工并投入生产,李某在承包B混凝土搅拌站期间,未另外单独办理营业执照。

针对B混凝土搅拌站需要配套建设的环保设施(水污染防治设施和大气污染防治设施)在未经验收的情况下,而主体工程却正式投入生产问题,A县环保局拟根据新《建设项目环境保护管理条例》(第682号)第二十三条第一款的规定,对C公司进行处理。

分歧

追究责任主体应以营业执照为准,还是以实际承包人为准?

在对此案的讨论过程中,有关执法人员对如何认定该案中违法行为的责任主体而产生了分歧。

第一种意见认为,C公司于2018年8月23日与李某签订了《承包经营协议》,将B混凝土搅拌站承包给李某经营,其承包期限为5年。也就是说,从2018年8月23日起B混凝土搅拌站的实际经营者就是李某。在调查时,由于C公司的法定代表人张某长期未在A县,无法向张某调查相关情况,李某承包B混凝土搅拌站后于2018年10月12日再次投入生产,加之李某承包B混凝土搅拌站期间,未另外单独办理营业执照。为便于日常监管,可参照原国家环境保护总局《关于如何确认无照经营行政处罚相对人主体的

复函》(环函[2004]434号)的行政解释,即对未取得工商营业执照,也未取得环保许可批准文件,擅自从事经营活动的,生态环境部门应当对实际经营者的环境违法行为,依照有关生态环境法律法规予以处罚。所以,李某承包B混凝土搅拌站后于2018年10月12日再次投入生产并将生产废渣倾倒在靠河边的山坡上的违法行为及该搅拌站“未验先投”的违法行为其责任主体均应当是李某。

第二种意见认为,经法人调查,C公司于2014年3月在当地市场管理部门办理了企业法人营业执照,公司类型为有限责任公司,其经营范围为商品混凝土制造等,李某承包经营B混凝土搅拌站期

间没有另外单独办理营业执照,仍然使用C公司的营业执照,而承包人李某对外仍以C公司的名义从事商品混凝土生产经营活动。

同时查明,承包人李某在明知B混凝土搅拌站配套建设的环保设施(水污染防治设施和大气污染防治设施)在未经验收的情况下,主体工程擅自于2018年10月12日再次投入生产,并将清洗混凝土罐车时产生的废弃混凝土从废水处理设施中清理出来后直接倾倒在靠河边的山坡上。所以,李某承包B混凝土搅拌站后将生产废渣倾倒在靠河边的山坡上的违法行为及该混凝土搅拌站“未验先投”违法行为的责任主体均应当是C公司。

解析

层层转承包,责任应以合同约定为准

对此问题,笔者同意第二种意见。企业承包经营是发包方在不改变企业所有权的前提下,将企业发包给经营者承包,经营者向企业缴纳承包费,以企业名义从事经营活动,并按合同分享经营成果的一种经营方式。

据了解,在本案中,C公司采用承包方式于2018年8月23日将B混凝土搅拌站的经营管理权,以承包的方式承包给李某个人经营,并在《承包经营协议》中约定:C公司向承包人李某提供场地、设施设备及相关证照手续(包括公司营业执照、生产资质、公章等原件),由C公司指定专人保管,便于李某使用。这种情况,只是管理形式和分配发生了变化,而B混凝土搅拌站的性质和企业所有

权没有发生变化,承包人李某在承包期间以C公司的名义实施的行为,是C公司行为,而不是李某个人的行为,所产生的法律后果也应由C公司承担。

关于第一种意见提出,由于C公司的法定代表人张某长期未在A县,无法向张某调查相关情况这一问题。经查,C公司已向邓某进行书面授权委托,即邓某担任C公司监督人员,全权代表C公司履行与李某签订的承包合同,有权对李某承包经营B混凝土搅拌站期间的产品质量、安全生产等工作进行监督。所以,即使C公司的法定代表人张某长期未在A县,执法人员同样可以向邓某调查C公司和B混凝土搅拌站及李某与本案有关的相关情况。

综上,笔者认为,不管是李某承包B混凝土搅拌站期间将生产废渣倾倒在靠河边的山坡上的违法行为,还是B混凝土搅拌站“未验先投”的违法行为,其责任主体都应当是C公司,而不是李某。因此,第一种意见是错误的。

但是,李某承包B混凝土搅拌站期间,如果该站具有《环境保护法》第六十三条第(三)项中“通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据,或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物的”,应当移送行政拘留的情形,则应当将承包人李某的违法行为作为行政拘留案件移送公安机关处理。

启示

企业转让使用权获取利益,有义务对承包人进行监督

承包经营只是经营方式的改变,承包人如果以企业的名义参加经济活动,企业仍然作为独立经济主体参加经济活动,所产生的法律后果也应由企业承担。企业所有者愿意在保留所有权不变的情况下将企业的使用权出让而获取一定的收益,就有义务监督承包人对企业的使用情况,并承担承包人以企业的名义进行经

营活动所带来的风险。

需要注意的是,在企业承包问题上,要查清承包人违反行政管理程序的行为是在何时、以谁的名义实施的。承包人在承包期间以企业的名义实施的违反行政管理法规的行为,应当认定为企业的违法行为,而不应认定为承包人个人的违法行为。承包人在承包期间实施承包合同规定的权利以外

的行为,或者承包以前、以后所实施的行为违法,则应当认定为承包人个人的违法行为,而不应当认定为企业的违法行为。

作者单位:四川省巴中市生态环境局通江县生态环境局

实际支出的应急处置费用具有可诉性

《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》的理解与适用



图文并茂 深入浅出 联系实际

《环境污染犯罪司法解释图解案例手册(第二版)》实用性强

◆本报记者文墨

不空洞、不理论、不抽象、不公式,从“两高”环境污染犯罪司法解释文件,到实际案例判例,从最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、生态环境部、公安部、司法部、生态环境部正式印发的《关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要》(以下简称《纪要》),到图文并茂的解释说明,一本书秒懂环境污染犯罪司法那些看似高深的知识。

这是由生态环境部生态环境执法局、最高人民法院研究室、最高人民检察院第一检察厅、最高人民检察院法律政策研究室共同主编的《环境污染犯罪司法解释图解案例手册(第二版)》(以下简称《手册》),是基层工作人员必备的一本书。

近年来,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、生态环境部高度重视依法惩治环境污染违法犯罪活动。2016年“两高”制定出台新的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》;2017年原环境保护部、

公安部、最高人民法院联合印发《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》;2019年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、生态环境部正式印发《纪要》。

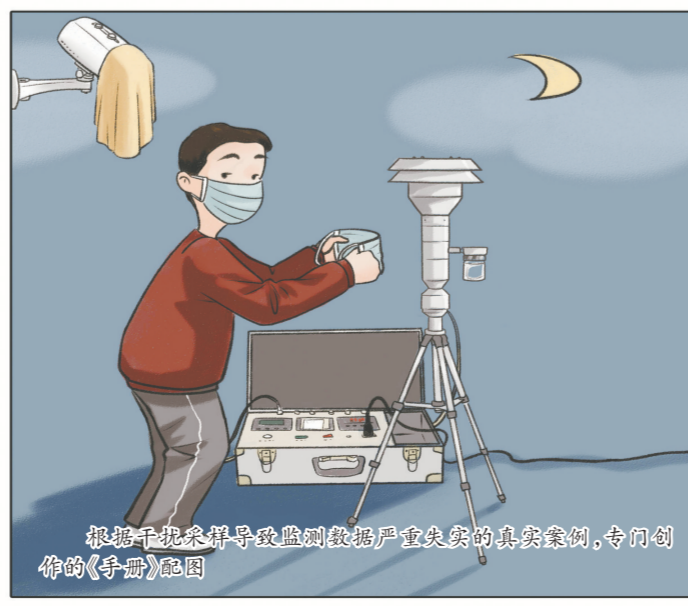
相关的法律规定不仅解决了环境执法和司法人员办理环境污染犯罪案件过程中的很多难题和困惑,使之更具有实用性和可操作性,同时也贯彻了最严格的环境执法司法制度、最严密的环保法治理念,对环境污染犯罪起到强烈的震慑作用。

《手册》是在第一版的基础上重新修订,增加了最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、生态环境部发布的《纪要》及其相应解读。同时,还新增5个典型的环境污染犯罪案例,并沿袭原有的风格采用图文并茂的方式予以呈现,有助于读者对相关条款规定的深刻理解。

翻开这本《手册》,几乎每一

页都有一幅漫画。“有些漫画是根据现实事件设计的。”本书的编者告诉记者,《手册》对一些文件和相关规定进行了比较深入的解读,让读者了解其中的背景和过程,还介绍了起草的基本思路,有利于进一步理解其内

容。“这本书不仅可以对环境执法、司法人员办理环境污染犯罪案件具有很高的使用和参考价值,也对政府和相关部门、重点排污单位以及广大关心环境保护工作的公众了解环境司法工作起到普及作用。”



根据干扰采样导致监测数据严重失实的真实案例,专门创作的《手册》配图