

民法典施行前的行为能否主张惩罚性赔偿?

是更有利于保护生态环境,还是要坚持依照行为时的法律承担责任

◆黄成



《民法典》对生态环境损害惩罚性赔偿制度作出了明确规定,对未来的环境侵权诉讼、生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼都将产生重大影响。2020年12月29日,为解决民法典的溯及力问题,最高人民法院发布《关于适用中华人民共和国民法典时间效力的若干规定》(以下简称《若干规定》)。随着民法典的正式施行,生态环境行政主管部门或者检察机关在提起诉讼时都将面临能否对民法典施行前的侵权行为主张惩罚性赔偿问题。虽然已有部分法院作出判决,但目前争议巨大。

例如,有法院认为适用《民法典》的相关规定更有利于保护生态环境,更有利于维护社会公共秩序、公共利益,更有利于弘扬和谐、文明等社会主义核心价值观;也有法院认为,损害生态环境公共利益发生在《民法典》施行前,按照《若干规定》第一条第二款的规定,应当依照行为时的法律承担责任。鉴于此问题关系诉讼请求的确定,很有必要深入探讨。

障,现行法律的威严和国家公权力的公信力也会丧失殆尽。

由于根据《侵权责任法》的规定,实施环境侵权行为并不会因此承担惩罚性赔偿责任。因此,笔者认为,以《民法典》第一千二百三十二条追究侵权人惩罚性赔偿责任,就有违“法不溯及既往”的原则。

关键词2 法律事实持续的时间

《若干规定》第一条规定,“民法典施行后的法律事实引起的民事纠纷案件,适用民法典的规定。民法典施行前的法律事实引起的民事纠纷案件,适用当时的法律、司法解释的规定,但是法律、司法解释另有规定的除外。民法典施行前的法律事实持续至民法典施行后,该法律事实引起的民事纠纷案件,适用民法典的规定,但是法律、司法解释另有规定的除外。”

由此可以看出,是否适用《民法典》的规定,必须首先理解法律事实。比如,侵权行为发生在民法典施行前,但侵权人没有进行生态环境修复,生态环境被损害的状态一直持续到民法典施行后,是否属于民法典施行前的法律事实持续至民法典施行后?这就涉及“法律事实持续”的理解。

尽管《若干规定》以法律事实的发生时间作为确定新旧法律适用的标准,但是,《民法典》并未界定法律事实的含义,更无条文提及“法律事实”。但《民法典》第一百二十九条规定,“民事权利可以依据民事法律行为、事实行为、法律规定的事件或者法律规定的其他方式取得”。这一条规定事实上已经隐含了法律事实的规定。

按照民法学通说,“法律事实”就是法律规范所规定的能够引起法律关系产生、变更和消灭的客观情况或现象。根据法律事实的发生是否与人的意志有关,可以把法律事实分为事件和行为两大类。行为又可以分为合法行为和违法行为和其他行为,合法行为可以分为法律行为、准法律行为与事实行为,违法行为可以分为违约行为与侵权行为,其他行为是除合法行为、违法行为之外的行为,包括防卫过当、避险过当等。

尽管法律事实的含义明确、分类具体,但是,法律事实为抽象事实,某一具体事实如何落入抽象的法律事实之中,时常产生错误理解。

例如,2020年8月某行为人为倾倒危险废物,当即造成土壤污染的行为,权利人在2021年1月提起诉讼,能否主张土壤受到污染的事实一直持续,因此适用民法典的规定?

在该案中,引起民事纠纷的法律事实是倾倒危险废物这一行为,该行为才是导致权利人和义务人之间法律关系产生的法律事实。而倾倒危险废物这一行为在2020年8月就已经实施完毕,并未一直持续,持续的只是环境被污染的状态。如果污染环境的行为不是倾倒危险废物,而是某化工厂通过暗管的方式排放工业废水,如果该工厂的这一污染行为从2020年8月一直持续到2021年1月,那么可以认为“民法典施行前的法律事实持续至民法典施行后”。

环境侵权行为的构成要件包括侵权行为、损害后果、因果关系三个要件,如果环境侵权的构成要件跨越旧法与新法,应以持续性法律事实构成要件的成就作为适用法律的依据,即应当适用民法典。

例如,污染环境的行为发生在2020年8月,由于环境污染具有滞后性,但损害后果在2021年1月才开始出现,那么这种情形下主张权利就适用《民法典》的规定。对此,《若干规定》第二十四条亦有明确规定,“侵权行为发生在民法典施行前,但是损害后果出现在民法典施行后的民事纠纷案件,适用民法典的规定。”

关键词3 有利溯及与空白溯及

《立法法》第九十三条规定了法律溯及既往的原则,并规定了“有利溯及”的例外。《若干规定》第二条对此作了进一步细化,规定在“适用民法典的规定更有利于保护民事主体合法权益,更有利于维护社会和经济秩序,更有利于弘扬社会主义核心价值观”的情况下,可以溯及既往。

《若干规定》第三条还规定“民法典施行前的法律事实引起的民事纠纷案件,当时的法律、司法解释没有规定而民法典有规定的,可以适用民法典的规定,但是明显减损当事人合法权益、增加当事人法定义务或者背离当事人合理预期的除外”,学理上一般称之为“空白溯及”。

实践中有法院将“有利溯及”和“空白溯及”均作为法律依据,主张对民法典施行前发生的环境侵权行为适用惩罚性赔偿的规定。事实上,二者系针对不同情形:

第一,就“有利溯及”而言,主要针对民法典和此前的法律、司法解释均有规定,但二者存在冲突的情形。

例如,民法典和侵权责任法均规定了高空抛物物的相关责任,但民法典对侵权责任法的相关规定作出了修改。在有利溯及的标准上,刑事法律的溯及标准相对明确,即“从旧兼从轻”,但在民事法律的溯及标准上,不

论是理论研究还是实务经验都远远不够,还没有形成统一认识。

虽然目前司法解释规定了“三个有利于”标准,但也带来一连串问题:“三个有利于”之间的关系为何,只要满足一个即可,还是需要三个同时满足?单就第一个“有利于”而言,即“有利于保护民事主体合法权益”,此处的“民事主体”是否仅针对原告,是否也包括被告?作为“法不溯及既往”的例外情形的“有利溯及”是否也应有例外?

有学者就提出,应当以不破坏当事人合理预期、不减损当事人既存权利,不冲击既有社会秩序作为是否适用“有利溯及”的标准,在存在前述情形下就不应溯及既往。

第二,就“空白溯及”而言,主要针对当时法律、司法解释没有规定,而民法典有规定的规定。在民事审判领域,通常存在的情形是,新法对某一问题已经作出明确规定,而旧法对此没有规定,基于维护公平正义、统一法律适用的需要,人民法院可以对此适用新法的规则。这是在长期的民事审判实践基础上发展而来的,其重要的法理基础是“法官不得拒绝裁判”。例如,《民法典》此次新增规定了破坏生态的民事责任。

具体就生态环境领域惩罚性赔偿而言,是否可以认为原来的法律没有规定而民法典有规定,因此惩罚性赔偿属于“新增规定”应适用“空白溯及”呢?值得斟酌。

此前的《侵权责任法》虽然没有规定惩罚性赔偿,但就侵权人应当承担的责任而言是明确的,并不需要承担惩罚性赔偿责任。若权利人以《侵权责任法》为依据主张惩罚性赔偿,由于其主张没有法律依据,诉讼请求必然被驳回。因此,惩罚性赔偿的规定实际上是《民法典》改变了此前的规定,若应溯及,也应属于“有利溯及”而非“空白溯及”。

由于适用惩罚性赔偿责任的规定,尽管其有利于维护社会公共利益,有利于弘扬社会主义核心价值观,但将大幅度增加了侵权人的责任,减损了当事人根据此前的《侵权责任法》享有的不必承担惩罚性赔偿的“既得权”,严重背离当事人合理预期,以不溯及既往为宜。

实际上,从体系解释的角度,也不难看出最高法院的态度:针对损害社会公共利益的行为,《若干规定》仅规定了侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉,损害社会公共利益这一种情形可以溯及既往,但对于破坏生态环境、侵害消费者权益等其他损害社会公共利益的情形没有规定可以溯及既往。在法律和司法解释没有明确规定的情况下,应当认为最高法院对此持否定态度。

作者系重庆市高级人民法院环境资源审判庭高级法官

五大硬核举措 筑牢固废风控防线

◆李玉爽 李春雷

党的十九大以来,我国在固体废物管理工作中,认真贯彻落实生态环境保护法律法规,以《固体废物污染环境防治法》为引领,创新采取五大“硬核”举措,构建了全链条管理体系,形成了依法治废的良好局面,有效筑牢了我国固体废物环境风险防控底线。

1 强化源头控制,注重废物识别和企业管理

明确判定规则,强化废物源头识别。发布《固体废物鉴别标准 通则》(GB 34330—2017)、《危险废物鉴别标准 通则》(GB 5085.7—2019)、《危险废物鉴别技术规范》(HJ 298—2019),修订《国家危险废物名录》(2021年版),规定了固体废物和危险废物的属性鉴别流程和具体要求。

根据上述文件,判定物质是否是危险废物的前提,应首先属于固体废物,然后再判断是否被列入《国家危险废物名录》;对于列入名录的废物,可直接判定为危险废物,不需要进一步开展属性鉴别相关工作;对其它不明确是否具有危险特性的固

体废物,应当按照国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法进行认定。

强化项目和企业的事前管理,预防危险废物环境风险。

发布《建设项目危险废物环境影响评价指南》(公告2017年第43号)和《危险废物产生单位管理计划制定指南》(公告2016年第7号),规定在环境影响评价阶段,应全面分析固体废物全生命周期的环境影响,制定污染防治措施,促进项目运营后的危险废物规范化管理;在正式投入生产前,企业应制定管理计划,减少危险废物产生量和危害性,确保危险废物全生命周期的环境安全。

2 完善过程管理,突出制度引导和精细管理

发布多项制度规范,落实依法治理。

在前期《固体废物焚烧污染控制标准》《危险废物收集 贮存 运输技术规范》《危险废物经营单位记录和报告经营情况指南》等近40项标准、规范、技术指南的基础上,结合当前的发展形势,针对多种废物、多个行业、多个处置情形,制定污染控制标准、技术政策规范、环境管理指南,促进依法治理、依规管理。

探索多种方法,深化精细管理。对32种危险废物实行有条件的豁免

管理,以提高环境管理效率,降低管理过程中的总体环境风险;以试点的形式,探索建立针对社会源有价危险废物(废铅蓄电池)的收集处理体系,兼顾环境安全与资源效率;推行“一证式”监管,将固体废物环境管理纳入排污许可证,管理思路由“全面风险控制”转向“单一固定源监管”;实行危险废物分级分类管理,年产危险废物10吨以下的单位,其中报和管理计划备案等信息化管理要求,不再由国家统一规定,而是由省级生态环境部门结合本地实际作出。

3 打击违法行为,形成长效监管和执法体系

继续开展危险废物规范化考核工作,多维度解决固废管理痼疾。

从“十二五”开始,生态环境部以危险废物规范化考核为抓手,对危险废物产生单位和经营单位实施严格监管。“十三五”时期,增加对环境保护行政管理部门的考核与评级,解决危险废物管理重视程度不够、处置能力存在结构性供需矛盾、管理基础和薄弱等问题,敦促地方政府与部门落实监管责任。

加强与公安机关的合作,严厉打击违法犯罪行为。

通过组织开展环保督察、专项行动、区域排查、强化督查等方式,应用信息化技术和监测设备,及时准确地发现固体废物非法堆存、倾倒和填埋等问题,与公安机关协同联动,及时移交涉

嫌环境犯罪案件,依法追究违法者的刑事责任,严惩并震慑非法倾倒处置固体废物的违法行为。

多层次长期行动,形成固体废物环境监管的长效机制。

在长期的危险废物规范化考核工作和持续的专项行动过程中,生态环境部已形成了明确的督办要求(限期整治、溯源调查、依法查处、信息公开),对整改不力、进展迟缓等问题比较突出的,将视情采取批评、公开约谈等措施;对工作成效突出的,将予以表扬。各地通过加强区域联防联控和部门协同、推行信息化建设、完善监管体系、落实污染防治责任、保障集中处置能力、健全督察问责和问题整改程序、发挥群众监督作用,基本形成了固体废物环境监管的长效机制。

4 落实各方责任,推进多方协同和综合治理

以法律明确责任,完善治污措施。

修订《固体废物污染环境防治法》(2020年),压实企业的固体废物处理和处置责任,强化政府的固体废物治理和监管责任;综合运用全过程监控、跨区域联防联控、信息化追溯、信用记录、考核评价等方法,确保危险废物的规范化处理;增加查封扣押、按日连续处罚、对企业和个人实行“双处罚”等措施,严厉追究违法者责任。

强化部门合作和全过程管理,推行生产者责任延伸制度。

发布《生产者责任延伸制度推行方案》(国办发〔2016〕99号),对电器电子、汽车、铅酸蓄电池和包装物等4类

产品实施生产者责任延伸制度,在产品的设计、原料使用、供应链管理、废物回收利用的全生命周期,各管理部门分工合作,通过规范引导、政策支持、信息公开、执法监管等方法,共同规范废物回收行为,提升资源循环利用水平。

实行综合治理,提升“三个能力”建设。

发布《关于提升危险废物环境监管能力、利用处置能力和环境风险防范能力的指导意见》(环规字〔2019〕92号),从监管能力、利用处置能力、风险防范能力三个方面,建立健全“源头严防、过程严管、后果严惩”的危险废物环境监管体系,全面防范危险废物环境风险。

5 注重统筹推进,强化效率提升和全面发展

推行信息化管理,提升固体废物管理现代化水平。

将全国的固体废物环境管理统一到“全国固体废物管理信息系统”,以“一张网”覆盖固体废物申报登记、危险废物转移、经营情况报告等内容,深化大数据在环境监管领域的应用,发挥相关数据在分析决策方面的作用,统筹废物治理和资源管理,实现科学治污和高效监管。

推进固体废物进口管理制度改革,全面维护国内生态环境安全。

贯彻执行《禁止洋垃圾入境 推进固体废物进口管理制度改革实施方案》(国办发〔2017〕70号),疏堵结合、标本兼治,全面禁止洋垃圾入境,杜绝外源输入型污染,促进国内固体废物无害化、资源化利用,全面保护生态环境安全和人民群众身体健康;明确固体废物属性鉴别机构和鉴别程序,加强进口固体废物环境管理,解决进口货物的属性争端;开展进口固体废物加工企业环境违法专项督查行动,查处倒卖、

非法加工利用进口固体废物以及其他环境违法行为,深入整治固体废物集散地,堵住洋垃圾非法入境渠道,规范国内固体废物加工利用产业发展。

融入到城市发展中,统筹解决固体废物环境问题。

组织开展“无废城市”试点建设,以创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念为引领,通过形成绿色发展方式和生活方式,将固体废物对城市发展的影响降至最低,实现经济社会的绿色高质量发展,全面提升生态文明和美丽中国建设水平。

作者单位:中国人民公安大学食品药品与环境犯罪研究中心



西安启动秦岭生态环保宣传周普法活动 “保护秦岭是全社会的事”

本报记者王双瑾西安报道 陕西省西安市生态环境局日前联合蓝田县生态环境局、长安大学秦岭生态环境研究院,在蓝田县辋川镇政府开展西安市第八个秦岭生态环境保护宣传周普法宣传活动。

长安大学秦岭生态环境研究院副教授吴健华、博士魏玮结合专业特色分别进行了专题讲座。在《秦岭北麓水环境特征及其影响因素分析》专题讲座中,吴健华从绿色秦岭、生态秦岭、安全秦岭、文化秦岭、智慧秦岭、和谐秦岭等方面进行了详细分析。她说,秦岭是重要的生态功能区和水源涵养地,要高度重视秦岭生态环境保护;同时秦岭也是我国重要的生态安全屏障之一,保护秦岭是全社会的事。

魏玮以《走进秦岭》为主题,分享了秦岭生态功能保护区的现状与未来,对相关法律法规和科普知识进行了细致解读。她呼吁,要从日常生活中践行秦岭生态环境保护的理念。

讲座结束后,主办单位现场发放了《西安市秦岭生态环境保护条例》等宣传材料和环保布袋,随后在李家河水库开展西安市第八个秦岭生态环境保护宣传周普法现场宣传活动。

李家河水源地位于秦岭北麓,蓝田县境内东南部瀋河流域一级支流辋川河中游,是西安市继黑河引水工程之后又一重大饮水工程。工作人员对相关法律法规做了详细讲解,并通过观看宣传片,让大家更深刻认识到保护秦岭生态环境的重要性。



江苏省苏州沧浪医院作为苏州市姑苏生态环境局执法局支部的党建共建单位,多次获得生态环境部门的帮扶和业务指导,这面锦旗展现了党建融合业务工作的良好成效。

图为姑苏生态环境局局长丁选新从苏州沧浪医院院长陈艳手中接过锦旗。郭小川 管汉生摄