

江苏省生态环境厅等部门关于印发《关于贯彻落实生态环境损害赔偿管理规定的实施意见》的通知

苏环规〔2023〕1号

各设区市人民政府：

经省委、省政府同意，现将《关于贯彻落实生态环境损害赔偿管理规定的实施意见》印发给你们，请结合实际认真组织实施。

江苏省生态环境厅
江苏省高级人民法院
江苏省人民检察院
江苏省科学技术厅
江苏省公安厅
江苏省司法厅
江苏省财政厅
江苏省自然资源厅
江苏省住房和城乡建设厅
江苏省交通运输厅
江苏省水利厅
江苏省农业农村厅
江苏省卫生健康委员会
江苏省市场监督管理局
江苏省林业局
江苏海事局

2023年1月18日

关于贯彻落实生态环境损害赔偿管理规定的实施意见

为认真落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求,推进我省生态环境损害赔偿工作全面落地见效,根据生态环境部等十四个部门印发的《生态环境损害赔偿管理规定》(环法规[2022]31号),结合我省实际,现提出如下实施意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的二十大精神,深入贯彻习近平生态文明思想,坚持依法推进、鼓励创新,环境有价、损害担责,主动磋商、司法保障,信息共享、公众监督的原则,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,持续改善生态环境质量,推动美丽江苏建设。

二、责任分工

(一)部门责任分工。《生态环境损害赔偿管理规定》明确省政府和设区市政府作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人,指定相关部门或机构负责并指导本系统生态环境损害赔偿业务工作。

省生态环境厅牵头指导实施生态环境损害赔偿制度,会同省自然资源厅、省住房和城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业农村厅、省林业局、江苏海事局等负有生态环境监管职能的部门、机构负责并指导生态环境损害调查、鉴定评估、开展磋商、申请司法确认、提起诉讼与强制执行,以及修复方案编制、修复效果评估等业务工作。省科学技术厅负责指导有关生态环境损害鉴定评估技术研究工作。省公安厅负责指导公安机关依法办理涉及生态环境损害赔偿的刑事案件。省司法厅负责指导有关环境损害司法鉴定管理工作,配合相关部门共同承担生态环境损害赔偿案件的起诉工作,处理相关涉法问题。省财政厅负责指导有关生态环境损害赔偿资金管理工作。省卫生健康委

员会会同省生态环境厅开展环境健康问题调查研究、环境与健康综合监测与风险评估。省市场监督管理局负责指导生态环境损害鉴定评估相关的计量和标准化工作。

省高级人民法院、省人民检察院分别负责指导生态环境损害赔偿案件的审判和检察工作。

设区市人民政府作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人,参照省级部门责任分工,指定相关部门或机构负责生态环境损害赔偿业务工作。

(二)建立健全衔接机制。赔偿权利人指定的部门和司法机关要强化信息共享,建立健全线索移送、案件通报和重大问题定期会商等机制。生态环境损害赔偿案件涉及多个部门或机构的,可以由牵头部门或机构通过组建联合调查组、座谈研讨等方式,开展生态环境损害赔偿工作。

三、工作重点

(三)持续做好线索筛查。生态环境部门要会同自然资源、住房和城乡建设、交通运输、水利、农业农村、林业等相关部门以及海事管理机构建立线索筛查和移送机制,加强与司法机关对接,按照《生态环境损害赔偿管理规定》明确的十个重点渠道,全面、充分开展线索筛查。发现违反国家规定造成生态环境损害的,要及时启动索赔,开展调查。不得以罚代赔,也不得以赔代罚。

涉及其他部门或机构职能的线索,要及时移送。接受线索移送的相关部门或机构,要在三十日内就是否造成生态环境损害进行初步核查。对已造成生态环境损害的,要及时立案启动索赔程序,案件办理情况与移送部门或机构信息共享。

未按国家规定启动生态环境损害赔偿程序的,检察机关根据《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》督促赔偿权利人启动赔偿程序,赔偿权利人要求具体开展索赔工作的部门或机构及时启动索赔。

对公民、法人和其他组织举报要求提起生态环境损害赔偿的,赔偿权利人

及其指定的部门或机构应当及时研究处理,在接到举报之日起两个月内答复履行情况。

(四)实行案件分级管辖。设区市行政区域内的生态环境损害赔偿案件,由设区市人民政府管辖。设区市人民政府管辖的重大、疑难案件可以报请省人民政府提级管辖。

(五)实行案件分类办理。符合以下情形,纳入重大案件管理:

- 1.发生较大及以上突发环境事件的;
- 2.在国家和省级划定的重点生态功能区、禁止开发区和生态红线区域发生环境污染、生态破坏事件的;
- 3.中央和省级生态环境保护督察发现并明确交办需要开展生态环境损害赔偿工作的;
- 4.国家和省级交办的重大事项中涉及生态环境损害赔偿工作的;
- 5.除上述情形外,设区市人民政府或省负有生态环境监管职能的部门根据实际情况,综合考虑环境污染、生态破坏程度以及社会影响等因素,确定已造成严重影响生态环境后果的。

对重大案件,赔偿权利人指定的部门或机构建立台账,排出时间表,加快办理进度,定期向赔偿权利人报送工作进展。生态环境部门接到国家规定的其他机关、社会组织提起民事公益诉讼告知的,除省生态环境厅、省人民检察院印发的《关于加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接机制的实施意见》(苏环办〔2022〕236号)规定的可以移送检察机关配合开展民事公益诉讼的情形以外,及时启动生态环境损害赔偿程序;其他部门或机构可以参照适用该规定。

对损害事实简单、责任认定无争议、损害较小的案件,赔偿义务人已主动自行修复或替代修复、赔偿《中华人民共和国民法典》第一千二百三十五条规定的损失和费用的,可以不启动或终止索赔。鼓励省负有生态环境监管职能的部门指导设区市在法定范围内,结合本地区经济发展水平等实际情况明确

损害显著轻微、不需要赔偿的裁量标准,避免畸轻畸重、显失公平。

对其他案件,要及时开展调查,合理设定磋商期限,防止久查不磋、久磋不决。磋商未达成一致的,应当及时向人民法院提起诉讼。

(六)规范生态环境损害鉴定评估。生态环境损害索赔启动后,开展损害调查的相关部门或机构可以根据相关规定委托符合条件的环境损害司法鉴定机构或者生态环境、住房和城乡建设、交通运输、自然资源、水利、农业农村、林业和草原等国务院相关主管部门推荐的机构(两类机构以下统称为鉴定机构)出具鉴定意见、鉴定评估报告;适用简易评估认定程序的,可以委托相关领域专家出具专家意见。

公安机关在办理涉嫌破坏环境资源保护犯罪案件时,为查明生态环境损害程度和损害事实,委托相关鉴定机构或者专家出具的鉴定意见、鉴定评估报告、专家意见等,可以用于生态环境损害调查。

鉴定机构和专家对其出具的鉴定意见、鉴定评估报告、专家意见等负责。相关部门定期评估、综合运用信用评价、监督惩罚、准入退出等措施,提升鉴定评估工作质量。

鉴定机构和专家收取鉴定评估费用要考虑当地经济社会发展水平、鉴定事项难易程度、耗费的工作时间和费用、鉴定标的额等因素,减少或避免鉴定评估费用“倒挂”现象。

(七)简易评估认定程序适用范畴。损害事实简单、责任认定无争议、损害较小的案件,适用简易评估认定程序:

- 1.采用委托专家评估的方式,出具专家意见;
- 2.根据与案件相关的法律文书、监测报告等资料,由相关部门或机构作出综合认定。鼓励通过类案参考、典型案例评析等方式统一综合认定尺度。

初步调查发现生态环境损害调查、鉴定评估等费用明显高于其他损失和费用的,开展损害调查的相关部门或机构要及时提醒赔偿义务人适用简易评估认定程序。赔偿义务人明确表示不同意适用简易评估认定程序的,以共同

委托方式委托符合条件的鉴定机构开展鉴定评估。

开展损害调查的相关部门或机构要结合污染环境、破坏生态的范围和程度、生态环境的稀缺性、生态环境恢复的难易程度、防治污染设备的运行成本、赔偿义务人因违法行为所获得的利益以及过错程度、社会影响等因素,在专家意见和综合认定基础上形成调查结论,提出启动磋商或者终止索赔程序的意见。

(八)简易磋商程序适用范畴。经简易评估认定生态环境损害费用(不包括《中华人民共和国民法典》第一千二百三十五条第三项规定的生态环境损害调查、鉴定评估等费用)五十万元以下的,经与赔偿义务人协商一致,可以启动简易磋商程序,不召开磋商会议直接签署生态环境损害赔偿协议。生态环境损害费用超过五十万元、一百万元以下,经协商适用简易磋商程序的,要按照“一事一报”的原则向赔偿权利人及时汇报。

鼓励设区市、省负有生态环境监管职能的部门在开展生态环境损害赔偿工作中探索实施简易评估认定和简易磋商程序。

(九)支持惩罚性赔偿请求。违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的,相关部门或机构依法提出惩罚性赔偿请求。惩罚性赔偿金额以生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失数额作为计算基数。

磋商过程中,发现赔偿义务人正在实施或者即将实施污染环境、破坏生态行为,如不及时制止将使生态环境受到难以弥补损害的,相关部门或机构可以向人民法院申请采取禁止令等措施。

检察机关可以依法支持相关部门提出惩罚性赔偿请求,对磋商过程、磋商意见、拟达成的生态环境损害赔偿协议提供法律意见建议。

(十)倡导修复优先的理念。生态环境损害发生后,鼓励依法依规先行采取收集、导流、拦截、降污等措施,控制和缓解损害的二次发生和扩大。磋商未达成一致前,赔偿义务人主动要求对可以修复的损害开展修复的,在书面确认

损害事实后,经具体开展索赔工作的部门或机构同意可以开展修复;无法修复的,在符合有关生态环境修复法律法规政策和规划的前提下,按照有关规定积极开展替代修复。

赔偿义务人可以自行修复或委托具备修复能力的社会第三方机构修复受损生态环境。

鼓励以修复基地为载体,实现对生态环境具有实效性、持续性、示范性的立体修复。探索推动生态产品价值核算结果在生态环境损害赔偿的应用。

(十一)倡导形式多样的赔偿方式。鼓励赔偿义务人在履行法定义务之外,进一步节约资源,削减污染物排放量,提高清洁生产水平。赔偿义务人赔偿能力不足的,特别是小微企业或者个人,在提供全额有效财产担保(财产担保形式为保证金的,视同赔偿金管理)的情况下,可以采取分期赔付、延长缴纳期限等赔偿方式,也可以允许其提供有益于生态环境保护的劳务。采取替代修复或其他赔偿方式不足以弥补其对生态环境造成的损害的,要缴纳未履行或未完全履行的修复费用或赔偿资金。

赔偿义务人全面履行生态环境损害赔偿责任的,相关行政机关、司法机关依法将其作为从轻、减轻或者免予处理的情节。

因第三人的过错污染环境、破坏生态的,具体开展索赔工作的部门或机构可以向侵权人请求赔偿,也可以向第三人请求赔偿。侵权人赔偿后,有权依法向第三人追偿。

(十二)规范赔偿资金管理。具体开展索赔工作的部门或机构要请求赔偿义务人赔偿《中华人民共和国民法典》第一千二百三十五条规定的损失和费用。

对生态环境损害可以修复的案件,赔偿义务人或受委托开展生态环境修复的第三方机构,要加强修复资金的管理,根据赔偿协议或判决要求,开展生态环境损害的修复。对生态环境损害无法修复的案件,赔偿资金由具体开展索赔工作的部门或机构负责执收,全额上缴本级国库,纳入一般公共预算

管理。

生态环境损害调查、鉴定评估及其他必要费用(包括经初步核查发现符合不启动或终止索赔情形的案件产生的相关费用)按规定足额保障。

各设区市根据实际情况制定本地区生态环境损害赔偿资金管理细则,进一步规范资金的使用和监管。

(十三)组织生态环境修复效果评估。设区市人民政府及其指定的部门或机构要加强生态环境修复过程监管,避免修复过程产生二次污染;组织对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,实现生态环境及其服务功能等量恢复。坚决杜绝生态修复工程实施过程中的形式主义。

四、保障措施

(十四)加强组织领导。《生态环境损害赔偿管理规定》明确省、设区市党委和政府对本地区的生态环境损害赔偿工作负总责,要加强组织领导,狠抓责任落实,推进生态环境损害赔偿工作稳妥、有序进行。党委和政府主要负责人要履行生态环境损害赔偿工作第一责任人职责,党委和政府领导班子其他成员要根据工作分工,领导、督促有关部门和单位开展生态环境损害赔偿工作。省和设区市党委和政府每年至少听取一次生态环境损害赔偿工作情况的汇报,督促推进生态环境损害赔偿工作,建立严考核、硬约束的工作机制。

县(市、区)、乡镇政府、街道办事处、开发区管理委员会依法接受委托,协助上级政府相关部门或机构开展生态环境损害赔偿有关工作。委托事项实行“清单制”管理,根据法律、法规、规章的变化和县(市、区)、乡镇(街道)、开发区的实际承接能力适时进行调整。

(十五)强化技术支撑。设区市党委和政府及其指定的部门或机构负责统筹推进本地区的生态环境损害鉴定评估专业力量建设,根据本地区生态环境损害赔偿工作实际,形成生态环境损害鉴定评估推荐机构或专家名录,建立跨行业、跨部门、跨地区、跨领域的鉴定评估资源共享机制。推荐机构或专家名录要动态更新,并向社会公开。

鼓励设区市根据职责或工作需要,制定生态环境损害鉴定评估的专项工作指南、生态环境损害修复效果评估方法,充分依托现有平台建设开发服务于生态环境损害赔偿的数据平台或者工具软件。

(十六)严格考核约束。将生态环境损害赔偿的突出问题纳入省级生态环境保护督察、污染防治攻坚战成效考核以及环境保护相关考核。对存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等情形的,按照有关规定交由纪检监察机关依纪依法处理,涉嫌犯罪的,移送司法机关,依法追究刑事责任。对有显著成绩的单位和个人,按规定给予表扬奖励。

(十七)加强宣传培训。充分运用各级各类媒体平台对生态环境损害赔偿开展宣传报道,提高社会的知晓度和参与度;开展生态环境损害赔偿典型案例评选,以案释法,助推生态环境源头防控;探索修复效果可视化宣传,增强人民群众对优美生态环境的获得感。定期对负责生态环境损害赔偿的工作人员组织培训,提升线索筛查、案件调查、赔偿磋商等业务能力。

(十八)强化公众参与。创新公众参与方式,邀请相关部门、专家和利益相关的公民、法人、其他组织参加索赔磋商、索赔诉讼或者生态环境修复,依法公开生态环境损害赔偿相关信息,接受公众监督。

本文件自2023年3月1日起施行,有效期至2028年2月29日。