

环境保护法律热点问题

环境污染责任险新政

中国环境保护部会同保险监督管理委员会于2013年1月21日联合印发了《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》（环发[2013]10号）（简称“指导意见”），将已经推行了五年的环境污染责任保险试点升级为环境污染“强制”责任保险试点。

一、 试点历程

环境污染责任保险是以企业发生污染事故对第三者造成的损害依法应承担的赔偿责任为标的的保险，又称绿色保险。

2007年12月4日，原国家环境保护总局和保监会联合印发《关于环境污染责任保险工作的指导意见》（简称“2007年意见”），提出在重点行业和区域，以危险化学品生产经营企业、石油化工企业、危险废物处置企业为对象开展“环境污染责任保险”的试点工作。当时提出的目标为：到2015年，“制度相对完善、全国范围推广、保险覆盖扩大、保障能力增强、机制不断健全、积极有效应对环境污染事故”。根据环保部官网上公布的数据，截至目前已有十多个省、自治区和直辖市开展了相关试点工作，投保企业达2000多家，承保金额近200亿元。

2011年10月17日，国务院发布了《关于加强环境保护重点工作的意见》，明确要求“健全环境污染责任保险制度，开展环境污染强制责任保险试点”。

2012年8月21日，国务院办公厅于发布了《关于印发国家环境保护部“十二五”规划重点工作部门分工工作方案的通知》，要求环保部、司法部、工信部、保监会、发改委、财政部、科技部、农业部、交通运输部应分工协作、共同负责健全环境污染责任保险制度，研究建立重金属排放等高环境风险企业强制保险制度。指导意见正是为落实国务院的上述要求而发布。

二、 强制投保主体

指导意见在2007年意见的基础上，结合试点地区的经验，明确了强制投保的试点企业范围。

1. 涉重金属企业：根据国务院有关规定，明确了铅、汞、镉、铬等需重点防控的重金属污染物；明确了包括重有色金属矿（含伴生矿）采选、重有色金属冶炼、铅蓄电池制造、皮革及其制品、化学原料及化学制品制造等涉及重金属污染防治的重点行业。规定上述行业内涉及重金属污染物产生和排放的企业，“应当”投保环境污染责任保险。这类企业的投保应该按照国务院尚未出台的有关规定来实施。

2. 地方法规确认的强制投保企业：地方性法规、地方人民政府制定的规章或者规范性文件规定“应当”投保环境污染责任保险的企业，“应当”投保环境污染责任保险。这类企业的投保应该按照地方有关规定来实施。

在上述强制投保试点企业之外，指导意见还明确，国家鼓励（而非强制）石

油天然气开采、石化、化工、危险化学品经营、危险废物经营等高环境风险企业投保环境污染责任保险。但需要注意的是，如果这些被鼓励投保的企业已经在地方试点中被列入当地应当投保的行业或企业，那么理解上其应该被归入上述第2点强制投保的企业范围。

上述强制投保范围的划定勾勒出了此番试点的如下政策取向：（1）在全国范围内，重点防控重金属污染这种同时危及土壤、大气和水体，牵一发而动全身的污染物质；（2）在地方层面，尊重地方政府根据各地不同情况和突出矛盾而设定的“强制”投保优先次序，避免打乱地方政府的既有规划，同时又为各地推行“强制”投保试点提供了中央部委规范性文件层面的支持；（3）预告了强制投保试点范围如果进一步扩大所可能涵盖的领域——可以想见，那些目前被“鼓励”的行业和企业，未来将首当其冲进入“强制”保险的试点范围。

三、 约束和激励机制

对应当投保而未及时投保的企业，环保部门可以将企业是否投保与环评审批、环保验收、强制清洁生产审核、排污许可核发、上市环保核查等制度挂钩；也可以暂停受理企业的环境保护专项资金、重金属污染防治专项资金申请（反之，对投保企业的污染防治项目优先考虑专项资金支持）；同时，可以将企业是否按规定投保的信息提供给金融机构，作为客户评级、信贷准入管理和退出的重要依据。如果上述措施能够得到有效落实，环境责任保险的“强制性”将在相当大的程度上得到保障。但是，某些措施的实施显然需要包括财政部、证监会、银监会、相关行业协会有多个部门的协调，恐怕并非环保部能够单方有效推动。

四、 投保和理赔

2007年试点推行以来，投保及理赔机制不健全、赔偿责任不明确是实践中比较突出的问题之一。对此，指导意见在总结地方经验的基础上，提出了一些原则性意见，试图为理顺投保和理赔关系设定发展方向。

（一） 投保

1. 环境风险评估：相对精确的评价所承保的风险，是保险公司厘定保费、匡定赔偿责任范围和限额、确保环境责任保险市场化、可持续运作的基石。因此，指导意见明确，保险公司可以在企业投保或续保前委托或者自行对投保企业开展环境风险评估，并鼓励保险经纪机构向投保企业提供环境风险评估和其他有关技术支持和服务。

目前，我国已经出台环境风险评估技术指南的行业（如氯碱、硫酸等）还相当有限，这方面的技术性、基础性工作仍然任重道远。

2. 投保档次和保险费率：投保企业根据本企业环境风险水平、发生污染

事故可能造成的损害范围等因素，确定足以赔付环境污染损失的投保档次，即责任限额。保险公司在各投保档次基准费率的基础上，根据企业环境风险评估结果，综合考虑企业的环境守法状况，确定投保企业的具体费率。指导意见要求，保险公司在确定基准费率时应综合考虑投保企业的环境风险因素和历史情况，并兼顾投保企业的经济承受能力。以陕西省为例，其试点实施意见将年度累计责任限额在 100 万元到 6000 万元的范围内划分为 9 档，各档费率基准值均不超过 2.3%；并依据企业规模、行业特点、风险等级等因素，要求保险公司在该档对应的基准费率基础上协商确定实际保险费率，调整系数不超过±50%。

由投保企业自行确定投保责任限额，等于给了相关企业以最低限额投保的自由裁量权。企业自身的选择能否基本覆盖未来可能发生的环境责任风险，似乎尚未纳入监管者的视野。

(二) 赔偿范围

2007 年意见发布以来，参与保险试点的保险公司在各地推出的保险产品不尽相同，保险赔偿范围也没有统一标准。指导意见此次明确，保险条款载明的保险责任赔偿范围应当包括：

1. 第三方因污染损害遭受的人身伤亡或者财产损失；
2. 投保企业为了救治第三方的生命，避免或者减少第三方财产损失所发生的必要而且合理的施救费用；
3. 投保企业根据环保法律法规规定，为控制污染物扩散，或者清理污染物而支出的必要而且合理的清污费用；
4. 由投保企业和保险公司约定的其他赔偿责任。

从保险产品的设计看，某些保险产品在主险部分还包括法律费用；此外，某些保险产品中可以选择精神损害赔偿作为附加险。

根据指导意见的表述，一般认为，对于被保险企业生产流程本身带来的累积式、渐变式污染所导致的损害，对野生动植物等自然资源性财产造成的损害，以及因环境污染间接导致的第三者人身伤亡和财产损失（比如环境污染可能作为诱发因素之一的慢性疾病），保险公司在现阶段无需赔付。

(三) 损害鉴定

环境污染损害鉴定评估机制目前正处在建立和完善阶段。环保部在 2011 年 5

月 25 日发布的《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》中提出，2011-2012 年为环境污染损害鉴定评估探索阶段，要初步形成环境污染损害鉴定评估工作能力。据此，重庆、昆明等城市被列入评估试点范围，并设立了一批环境污染损害鉴定评估专业机构。根据指导意见，目前进行损害鉴定评估及核算的主要依据是《环境污染损害数额计算推荐方法》（第 I 版）。未来三年，我国在这一领域的工作重点为“制定重点领域管理与技术规范以及组建队伍”；并在其后的四年内“完善相关评估技术与管理规范，推进相关立法进程”；在 2020 年之前基本形成覆盖全国的环境污染损害鉴定评估工作能力。

五、 现实影响

1. 环境污染“强制”责任保险仍处于试点刚刚展开的初级阶段，其强制性还相当有限。大部分省份、地区投保环境污染责任险的基本条件尚不具备，更遑论“强制”。但是，指导意见中将强制投保与一系列建设项目环评手续以及上市资格挂钩的提议，值得相关客户关注其中的实践风险。

2. 在对相关环保法律做出修订之前，国家法律层面并无针对投保强制责任险违规的罚则。随着试点的逐步深入，实践中行政、司法部门是否以及如何现有法律制度架构内实现对相关违规行为的追究，有待我们持续观察。比如，是否可能将未投保强制责任险（从而导致环境污染损害未能得到及时有效控制）视为“情节严重”的违法行为、构成相关行政乃至刑事责任的宽严裁量标准？

3. 指导意见中推动健全环境损害赔偿制度的如下表述值得注意：“企业发生污染事故后，地方环保部门应当通过提供有关监测数据和相关监管信息，依法支持污染受害人和有关社会团体对污染企业提起环境污染损害赔偿诉讼，推动企业承担全面的污染损害赔偿赔偿责任”。一定程度上，这体现了监管者通过鼓励民事诉讼倒逼企业投保的思路。被侵权人依据侵权责任法主张污染者的环境污染责任，在中国目前的司法实践中困难重重。如果能够得到环保部门的支持，对侵权行为、损害范围和因果关系的举证将变得相对容易。如果相关表述的确体现了监管部门的执政思路，那么实践中从事环境污染高危行业经营的企业可能会面临更加现实的诉讼风险。

无论如何，上述与法制解读、执法尺度、地方实践差异等相关的种种不确定性都会对律师评估相关法律、实践风险带来挑战。而从客户的角度而言，基于中国当前严峻的环境污染现实，环境污染“强制”责任保险制度的推行将是大势所趋。高危行业宜未雨绸缪，及早开始相关筹划。

封 锐 合 伙 人 Tel: 8610 8519 1389 Email: fengr@junhe.com

程向梅 律 师 Tel: 8610 8519 1283 Email: chengxm@junhe.com

本简报仅为提供法律信息之目的，供参考使用，并不构成君合律师事务所的法律意见或建议。