

中华人民共和国最高人民法院

法〔2022〕277号

最高人民法院 关于发布第37批指导性案例的通知

各省、自治区、直辖市高级人民法院，解放军军事法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院：

经最高人民法院审判委员会讨论决定，现将武汉卓航江海贸易有限公司、向阳等12人污染环境刑事附带民事公益诉讼案等十个案例（指导性案例202—211号），作为第37批指导性案例发布，供审判类似案件时参照。



2022年12月30日

指导性案例 202 号

武汉卓航江海贸易有限公司、向阳等 12 人污染环境刑事附带民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2022 年 12 月 30 日发布)

关键词 刑事/刑事附带民事公益诉讼/船舶偷排含油污水/损害认定/污染物性质鉴定

裁判要点

1. 船舶偷排含油污水案件中,人民法院可以根据船舶航行轨迹、污染防治设施运行状况、污染物处置去向,结合被告人供述、证人证言、专家意见等证据对违法排放污染物的行为及其造成的损害作出认定。

2. 认定船舶偷排的含油污水是否属于有毒物质时,由于客观原因无法取样的,可以依据来源相同、性质稳定的舱底残留污水进行污染物性质鉴定。

相关法条

《中华人民共和国刑法》(根据 2011 年 5 月 1 日起施行的《中华人民共和国刑法修正案(八)》修正)第 338 条

《中华人民共和国水污染防治法》(2017 年 6 月 27 日修正)第 59 条

基本案情

被告单位武汉卓航江海贸易有限公司(以下简称卓航公司)通过租赁船舶从事国内水上货物定线运输业务,其经营的国裕 1 号

船的航线为从江苏省南京市经安徽省芜湖市至浙江省台州市以及宁波市北仑港返回南京市。

依照法律法规,被告单位卓航公司制定《防止船舶造成污染管理须知》,该须知规定国裕1号船舱底含油污水可通过油水分离器处理达标后排放,也可由具备接收资质的第三方接收。被告单位卓航公司机务部常年不采购、不更换油水分离器滤芯,船舶油水分离器无法正常工作,分管机务部的副总经理等人指示工作人员用纯净水替代油水分离器出水口水样送检,纵容船舶逃避监管实施偷排;其亦未将含油污水交给有资质第三方处理,含油污水长期无合法处置去向。

2017年8月至2019年3月期间,先后担任国裕1号船船长的被告人向阳、担任轮机长的被告人殷江林、胡国政伙同同案其他被告人违反法律规定,先后五次偷排船舶含油污水。后又购买污水接收证明自行填写后附于油类记录簿应付检查。2019年3月,经举报,国裕1号船将含油污水偷排入长江的行为及作案工具被查获。

归案后,被告人向阳等各被告人供述了国裕1号船轮机长等为公司利益多次指使轮机部管轮、机工等人逃避监管,拒不执行法律法规规定的防污措施,于2017年8月至2019年3月五次将舱底含油污水不经油水分离器处理偷排至长江及近海自然水域的事实。各被告人供述能够相互印证,并有证人证言佐证,亦与涉案船舶常年定线运行,含油污水积累速度和偷排频率相对稳定的情形相符,足以认定案件相关事实。

因排入外界的含油污水因客观原因已无法取样,鉴于案涉船

船常年定线运输、偷排频次稳定,设备及操作规程没有变化,舱底残留含油污水与排入外界的含油污水,来源相同且性质稳定,不存在本质变化,故就舱底残留含油污水取样送检。经鉴定,国裕1号船舱底含油污水属于“有毒物质”。生态环境损害的专家评估意见证实,以虚拟治理成本法计算得出五次偷排含油污水造成的生态环境损害数额为10000元至37500元。

江苏省南京市鼓楼区人民检察院同时提起刑事附带民事公益诉讼,指控被告单位卓航公司及各被告人犯污染环境罪,并请求判令被告卓航公司承担本案环境损害赔偿费用23750元、专家评估费用9000元及公告费用700元。

裁判结果

江苏省南京市玄武区人民法院于2020年7月16日以(2020)苏0102刑初24号刑事附带民事判决,认定被告单位卓航公司犯污染环境罪,并处罚金人民币4万元;以污染环境罪分别判处被告人向阳等十二名被告人有期徒刑一年六个月至八个月,并处罚金人民币3万元至1万元;判令附带民事公益诉讼被告卓航公司支付生态环境损害赔偿费用人民币23750元及专家评估费用人民币9000元、公告费用人民币700元,合计人民币33450元。宣判后,被告人向阳提出上诉。南京市中级人民法院于2020年12月23日以(2020)苏01刑终575号刑事附带民事裁定,驳回上诉,维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为:根据水污染防治法等法律法规,被告单位卓航公司虽制定了舱底含油污水等污染环境防治措施,但相关措

施在实际运行中流于形式,没有实际执行,用于防治污染的油水分离器不能正常使用。被告单位卓航公司弄虚作假获取油水分离器水样合格的检测报告、低价购置含油污水接收证明逃避监管。案涉船舶常年定线运输,航线上千公里,随着航程增加必然产生并持续累积含油污水,但含油污水既未经油水分离器处理又未交由有资质第三方接收。各被告人供述、证人证言及在案物证关于偷排污水行为的方式、时间、参与人员的内容互相吻合,足以认定各被告人实施了将含油污水排至长江及近海水域的污染环境行为。涉案含油污水的性质稳定,案涉船舶常年定线运输,设备、操作规程及含油污水产生机理稳定,舱底残留含油污水与被偷排的污水系同一整体、性状一致,可以取样据以进行污染物性质鉴定。经鉴定,该含油污水系有毒物质。

案涉污染环境行为系为了被告单位卓航公司的单位利益,在公司分管副总经理指使下,由国裕1号船船长、国裕1号船轮机长、机工等多人参与,共同将未经处理的舱底含油污水偷排至驶经的长江及近海水域,应当认定为单位犯罪。卓航公司违反国家规定,以逃避监管的方式排放有毒物质,严重污染环境,其行为构成污染环境罪。被告人向阳等各被告人系单位犯罪中直接负责的主管人员或其他直接责任人员,应当以污染环境罪对其定罪处罚。

附带民事公益诉讼被告卓航公司污染环境,依法应承担生态环境损害赔偿赔偿责任。卓航公司将未经处理的舱底含油污水多次偷排至自然水域,专家意见以虚拟治理成本法量化生态环境损害数额并无不当,卓航公司对此不持异议。经评估,案涉船舶五次将未经处理的舱底含油污水偷排至驶经的长江及近海水域行为造成的

生态环境损害数额为 10000 元至 37500 元。公益诉讼起诉人南京市鼓楼区人民检察院取其中间值主张的生态环境损害赔偿费用数额,具有法律和事实依据,依法予以支持。公益诉讼起诉人主张的专家评估费用及公告费用,属于为诉讼支出的合理费用,依法予以支持。

(生效裁判审判人员:姜立、刘尚雷、于元祝)

指导性案例 203 号

左勇、徐鹤污染环境刑事附带民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2022 年 12 月 30 日发布)

关键词 刑事/刑事附带民事公益诉讼/应急处置措施/必要合理范围/公私财产损失/生态环境损害

裁判要点

对于必要、合理、适度的环境污染处置费用,人民法院应当认定为属于污染环境刑事附带民事公益诉讼案件中的公私财产损失及生态环境损害赔偿范围。对于明显超出必要合理范围的处置费用,不应当作为追究被告人刑事责任,以及附带民事公益诉讼被告承担生态环境损害赔偿责任的依据。

相关法条

《中华人民共和国刑法》(根据 2011 年 5 月 1 日起施行的《中华人民共和国刑法修正案(八)》修正)第 338 条

基本案情

自 2018 年 6 月始,被告人左勇在江苏省淮安市淮安区车桥镇租赁厂房,未经审批生产铝锭,后被告人徐鹤等人明知左勇无危险废物经营许可证,仍在左勇上述厂房中筛选铝灰生产铝锭,共计产生约 100 吨废铝灰。2019 年 4 月 23 日,左勇、徐鹤安排人员在淮安市淮安区车桥镇大兴村开挖坑塘倾倒上述废铝灰。在倾倒 20 余吨时,因废铝灰发热、冒烟被群众发现制止并报警。

同年 4 月 24 日,淮安市淮安区原环境保护局委托江苏新锐环

境监测有限公司司法鉴定所对坑塘内废铝灰进行取样鉴定、委托淮安翔宇环境检测技术有限公司对涉案坑塘下风向的空气与废气进行取样检测。4月28日,经淮安翔宇环境检测技术有限公司检测,涉案坑塘下风向氨超标。4月29日,经江苏新锐环境监测有限公司司法鉴定所鉴定,涉案倾倒的废铝灰13个样品中,有4个样品氟化物(浸出毒性)超出标准值,超标份样数超出了《危险废物鉴别技术规范》(HJ/T298—2007)中规定的相应下限值,该废铝灰为具有浸出毒性特性的危险废物。《国家危险废物名录》(2021版)规定再生铝和铝材加工过程中,废铝及铝锭重熔、精炼、合金化、铸造熔体表面产生的铝灰渣及其回收铝过程产生的盐渣和二次铝灰属于危险废物。

同年4月27日,淮安市淮安区车桥镇人民政府组织人员对上述燃烧的废铝灰用土壤搅拌熄灭,搅拌后的废铝灰与土壤的混合物重453.84吨。

2019年11月,江苏省环境科学研究院受淮安市淮安区车桥镇人民政府委托,编制应急处置方案认为:涉案废铝灰与土壤的混合物因经费及时间问题未进行危险废物属性鉴别工作,根据《国家危险废物名录》(2016版)豁免管理清单第10条规定,建议采用水泥窑协同处置方式进行处置。该院对此次事件生态环境损害评估认为:本次污染事件无人身损害,存在财产损害,费用主要包括财产损害费用、应急处置费用和生态环境损害费用。财产损害费用为清理过程中造成农户的小麦、油菜、蚕豆、蔬菜损失共计3400元;应急处置费用包括应急监测费用7800元(实收7200元)、废铝灰与土壤的混合物的清理费用76161元、处置费用因暂未处置暂

按 1000 元/吨估算；生态环境损害费用 18000 元（坑塘回填恢复，即填土费用）。

2020 年 3 月 18 日，淮安市淮安区车桥镇人民政府委托南京中联水泥有限公司对废铝灰与土壤的混合物按照危险废物进行处置，处置单价为 2800 元/吨，该价格含税、含运费。此外还产生江苏新锐环境监测有限公司鉴定费用 80000 元、江苏省环境科学研究院应急处置方案费用 70000 元及生态环境损害评估费用 250000 元，合计 400000 元。

关于本案应急处置的相关问题，江苏省环境科学研究院出庭鉴定人明确，应急处置方案针对的是已经清挖出的废铝灰与土壤的混合物，该混合物不能直接判定为危险废物，按照豁免程序处理可提高经济性和实操性，本案受污染的土壤采用水泥窑协同处置的价格为 1000 元/吨。出庭有专门知识的人认为，铝灰不会大面积燃烧，只需用土壤将明火掩盖即可，20 吨废铝灰经土壤混合搅拌后，清理出的混合物应在 60 吨至 120 吨范围内，否则属于过度处置。

淮安市淮安区人民检察院提起刑事附带民事环境公益诉讼，指控被告人左勇、徐鹤犯污染环境罪，请求判令被告左勇、徐鹤共同赔偿污染环境造成的财产损失费用 3400 元、应急处置费用 1431788 元、生态环境损害费用 18000 元以及检验、鉴定等其他合理费用 400000 元，合计 1853188 元；判令被告左勇、徐鹤在淮安市级媒体上向社会公众公开赔礼道歉。

裁判结果

江苏省盱眙县人民法院于 2021 年 6 月 24 日以(2019)苏 0830

刑初 534 号刑事附带民事判决,认定被告人左勇犯污染环境罪,判处有期徒刑二年,并处罚金人民币 5 万元;被告人徐鹤犯污染环境罪,判处有期徒刑二年,并处罚金人民币 5 万元;责令被告人左勇退缴违法所得人民币 13000 元,上缴国库;被告人左勇、徐鹤连带赔偿财产损失费用人民币 3400 元、应急处置费用人民币 156489 元、生态环境损害费用人民币 18000 元、鉴定评估等事务性费用等人民币 400000 元,合计人民币 577889 元,于判决生效后十五日内履行;责令被告人左勇、徐鹤在淮安市级媒体上向社会公众公开赔礼道歉;驳回刑事附带民事公益诉讼起诉人淮安市淮安区人民检察院的其他诉讼请求。宣判后,没有上诉、抗诉,判决已生效。

裁判理由

法院生效裁判认为:被告人左勇、徐鹤违反国家规定,共同倾倒危险废物,严重污染环境,其行为均已构成污染环境罪。二被告人的行为造成了生态环境损害,损害了社会公共利益,除应受到刑事处罚外,还应依法承担相应的民事责任,包括赔偿损失和赔礼道歉,被告人左勇、徐鹤依法应对造成的生态环境损害后果承担连带赔偿责任。

为维护国家利益和社会公共利益,刑事附带民事公益诉讼起诉人主张两被告人承担生态环境损害赔偿责任,应予以支持,但生态环境损害数额的确定应当遵循合理、必要原则。检察机关在提起公益诉讼时,更应当基于社会公共利益目的、公平正义立场和节约资源、保护生态环境原则,合理提出诉求、准确审查证据。即环境污染事故发生后,行政机关采取应急处置措施应当以必要、合理、适度为原则。对必要、合理、适度的处置费用,应当作为追究被

告人刑事责任、承担生态环境损害赔偿责任的依据。但明显超出必要、合理范围的处置费用,不应当认定为环境污染事故造成的公私财产损失,不能将此不合理处置费用作为追究被告人刑事责任的依据,也不能据此作为被告人承担生态环境损害赔偿责任的依据。本案的焦点在于应急处置措施是否超出了必要、合理的限度。

一、关于用 400 余吨土壤覆盖 20 余吨废铝灰的应急处置措施是否合理、必要问题

污染环境事故发生后,行政机关为消除危险、清除污染、防止损害后果进一步扩大所采取应急处置的手段和方式应当予以认可,但在条件允许的前提下,仍应当以必要、合理、适度处置为基本原则。本案中,相关行政机关接到报警赴现场勘查后已经确定倾倒的物质系废铝灰。废铝灰不会大面积燃烧,即使局部燃烧只需用土壤将明火掩盖即可。对废铝灰的处置技术即“泥土覆盖”技术相对简单且具有普适性,本案应急处置与污染事件发生间隔几天,时间上已经不具有紧迫性,应急处置人员有充足的时间研究、制定更加合理的方案。行政机关组织人员采用土壤混合搅拌的措施具有可行性,能够达到应急的效果,但使用的泥土量应当在合理、必要范围内,否则既会造成受污染的土壤过多,消耗国家资源,也会增加相应的处置费用。本案实际清挖出混合物数量是专家建议最高值的近 4 倍,差距过大,此次环境污染事件使用土壤搅拌后清理出混合物 453.84 吨属于处置过当。根据适度处置、节约资源的原则并结合专家意见,酌定此污染事件清理出混合物合理必要的数量为 120 吨。

二、关于将废铝灰与土壤的混合物直接按照危险废物以 2800

元/吨价格委托处置是否合理问题

江苏省环境科学研究院制作的应急处置方案明确载明,本案中涉案废铝灰混合物转移和处置可以根据《国家危险废物名录》(2016版)豁免管理清单第10条规定,不按危险废物进行管理,并建议采用水泥窑协同处置方式进行处置,处置费用估算为1000元/吨(含运费)。故该混合物的处置、利用可以不按危险废物进行管理,直接以受污染的土壤即1000元/吨的价格送交处置更加合理。但本案处置价格过高,对超出1000元/吨的部分,不予认定。

三、关于生态环境损害评估报告中未列入,但已实际发生的装车列支费用与运输费用是否应当计入应急处置费用的问题

经查,应急处置人员在实际处置废铝灰与土壤的混合物时,产生了混合物装车列支费用与运输费用。到庭的鉴定人明确表示生态环境损害评估报告中1000元/吨的处置费用包含运输费用但不包含装车列支费用,故实际处置中额外支付的运输费用,属于不合理、不必要范围,故不予支持;但装车列支费用属于《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十九条规定的“原告为停止侵害、排除妨碍、消除危险采取合理预防、处置措施而发生的费用”,予以支持。

四、关于公私财产损失数额认定及附带民事公益诉讼赔偿数额认定的问题

经查,本案的公私财产损失包括污染环境行为直接造成的财产损失、减少的实际价值,亦包括污染场地回填等为防止污染扩大、消除污染而采取必要合理措施所产生的费用,以及处置突发环境事件的应急监测费用。依据江苏省环境科学研究院评估,结合

实际处置情况,认定被告人左勇、徐鹤污染环境行为造成的公私财产损失数额如下:1. 财产损害费用 3400 元:即清理过程中造成农户的小麦、油菜、蚕豆、蔬菜损失共计 3400 元。2. 应急处置费用:156489 元。应急处置费用包括:(1)应急监测费用 7200 元;(2)清理费用 20137 元;(3)处置费用 129152 元。3. 生态环境损害费用:18000 元。坑塘经过应急清理后已基本消除污染,但需要进行回填恢复,填土费用 18000 元。以上费用共计 177889 元。即公私财产损失数额应当认定为 177889 元,但未达到司法解释规定的 1000000 元,不属于后果特别严重情节。

附带民事公益诉讼起诉人主张赔偿的生态环境损害数额包括上述公私财产损失数额,同时还包括生态环境损害赔偿鉴定及评估费用、应急方案编制费用共计 400000 元。综上,被告人左勇、徐鹤应当承担的生态环境损害赔偿数额共计 577889 元。

(生效裁判审判人员:孙在桐、蒋莹莹、王玉林、张春艳、翟顺昌、陈志艺、薛琴)

重庆市人民检察院第五分院诉 重庆瑜煌电力设备制造有限公司等 环境污染民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2022 年 12 月 30 日发布)

关键词 民事/环境污染民事公益诉讼/环保技术改造/费用
抵扣/生态环境损害赔偿金

裁判要点

1. 受损生态环境无法修复或无修复必要,侵权人在已经履行生态环境保护法律法规规定的强制性义务基础上,通过资源节约集约循环利用等方式实施环保技术改造,经评估能够实现节能减排、减污降碳、降低风险效果的,人民法院可以根据侵权人的申请,结合环保技术改造的时间节点、生态环境保护守法情况等因素,将由此产生的环保技术改造费用适当抵扣其应承担的生态环境损害赔偿金。

2. 为达到环境影响评价要求、排污许可证设定的污染物排放标准或者履行其他生态环境保护法律法规规定的强制性义务而实施环保技术改造发生的费用,侵权人申请抵扣其应承担的生态环境损害赔偿金的,人民法院不予支持。

相关法条

《中华人民共和国环境保护法》第 36 条、第 40 条第 1 款

《中华人民共和国循环经济促进法》第 3 条

基本案情

重庆市鹏展化工有限公司(以下简称鹏展公司)、重庆瑜煌电力设备制造有限公司(以下简称瑜煌公司)、重庆顺泰铁塔制造有限公司(以下简称顺泰公司)均无危险废物经营资质。2015 年 4 月 10 日,鹏展公司分别与瑜煌公司、顺泰公司签订合同,约定鹏展公司以 420 元/吨的价格向瑜煌公司、顺泰公司出售盐酸,由鹏展公司承担运费。前述价格包含销售盐酸的价格和鹏展公司将废盐酸运回进行处置的费用。2015 年 7 月开始,鹏展公司将废盐酸从瑜煌公司、顺泰公司运回后,将废盐酸直接非法排放。2015 年 7 月至 2016 年 3 月,鹏展公司非法排放废盐酸累计至少达 717.14 吨,造成跳蹬河受到污染。经评估,本次事件生态环境损害数额为 6454260 元,同时还产生事务性费用 25100 元及鉴定费 5000 元。本次污染事件发生后,瑜煌公司和顺泰公司投入资金开展酸雾收集、助镀槽再生系统等多个方面的技术改造,环境保护水平有所提升。公益诉讼起诉人重庆市人民检察院第五分院认为鹏展公司、瑜煌公司和顺泰公司应承担本次环境污染事件造成的损失,遂向人民法院提起诉讼请求判决鹏展公司、瑜煌公司、顺泰公司承担生态环境损害赔偿金及鉴定费等共计 6484360 元,并向社会公众赔礼道歉。

裁判结果

重庆市第五中级人民法院于 2019 年 11 月 29 日作出(2019)渝 05 民初 256 号民事判决:一、被告鹏展公司赔偿因非法排放废盐酸产生的生态环境修复费用 6479360 元、技术咨询费 5000 元,

合计 6484360 元,限本判决生效之日起十日内支付至本院指定的司法生态修复费专款账户。二、被告瑜煌公司和被告顺泰公司对本判决第一项确定的被告鹏展公司的赔偿款分别承担 3242180 元的连带清偿责任。三、被告鹏展公司、瑜煌公司和被告顺泰公司在本判决生效之日起三十日内在重庆市市级以上媒体向社会公众赔礼道歉。宣判后,瑜煌公司和顺泰公司不服,提起上诉,并在二审中提出分期支付申请和对其技改费用予以抵扣请求。重庆市高级人民法院于 2020 年 12 月 25 日作出(2020)渝民终 387 号民事判决:一、维持重庆市第五中级人民法院(2019)渝 05 民初 0256 号民事判决第一、第三项。二、撤销重庆市第五中级人民法院(2019)渝 05 民初 0256 号民事判决第二项。三、瑜煌公司、顺泰公司对鹏展公司应承担的生态环境损害赔偿金分别承担 3242180 元的连带清偿责任,在向重庆市第五中级人民法院提供有效担保后,按照 25%、25%及 50%的比例分三期支付。具体支付时间为本判决生效之日起十日内各支付 809920 元及技术咨询费 2500 元;2021 年 12 月 31 日前各支付 809920 元;2022 年 12 月 31 日前各支付 1619840 元。技术咨询费在执行到位后十日内支付到重庆市人民检察院第五分院指定的账户。四、如果瑜煌公司、顺泰公司在本判决生效后实施技术改造,在相同产能的前提下明显减少危险废物的产生或降低资源的消耗,且未因环境违法行为受到处罚,其已支付的技术改造费用可以凭技术改造效果评估意见和具有法定资质的中介机构出具的技术改造投入资金审计报告,可在支付第三期款项时向人民法院申请抵扣。

裁判理由

法院生效裁判认为,根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(2015年修正)第五十七条规定,从事收集、贮存、处置危险废物经营活动的单位,必须向县级以上人民政府环境保护行政主管部门申请领取经营许可证;从事利用危险废物经营活动的单位,必须向国务院环境保护行政主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门申请领取经营许可证。本案中,瑜煌公司、顺泰公司作为危险废物的生产者,却将涉案危险废物交由未取得危险废物经营许可证的鹏展公司处置,违反了危险废物污染防治的法定义务。鹏展公司非法排放的危险废物中无法区分瑜煌公司、顺泰公司各自提供的具体数量或所占份额,构成共同侵权,故瑜煌公司和顺泰公司应对鹏展公司所造成的生态环境损害承担连带责任。

环境公益诉讼作为环境保护法确立的重要诉讼制度,其诉讼目的不仅仅是追究环境侵权责任,更重要的是督促引导环境侵权人实施环境修复,鼓励企业走生态优先、绿色发展的道路,实现环境保护同经济建设和社会发展相协调。瑜煌公司和顺泰公司在案涉污染事件发生后实施技术改造,并请求以技术改造费用抵扣生态环境损害赔偿金。对技术改造费用能否用以抵扣应承担的生态环境损害赔偿金的问题,应秉持前述环境司法理念,对企业实施的环保技术改造的项目和目的加以区分,分类对待。如果企业实施的环保技术改造的项目和目的仅满足其环境影响评价要求、达到排污许可证设定的污染物排放标准或者履行其他法定的强制性义务,那么对该部分技术改造费用应不予抵扣;如果企业在已完全履行法律对企业设定的强制性环境保护义务基础之上,通过使用清

洁能源、采用更优技术、工艺或设备等方式,实现资源利用率更高、污染物排放量减少、废弃物综合利用率提升等效果,则该部分技术改造费用就应考虑予以适当抵扣。

本案中,由于河流具有自净能力,受到污染的水体现已无必要进行生态环境修复。瑜煌公司和顺泰公司愿意继续进行技术改造,其承诺实施的技术改造,有利于实现污染物的减量化、再利用和资源化,亦有利于降低当地的环境风险。因此,将瑜煌公司和顺泰公司已实际支付的环保技术改造费用用于抵扣其应承担的生态环境损害赔偿金,符合环境公益诉讼维护社会公共利益的目的。为支持企业绿色转型,鼓励瑜煌公司和顺泰公司投入更多的资金用于节能减排,法院将瑜煌公司和顺泰公司各自可以抵扣的上限设定为其应承担的生态环境损害赔偿金的50%。故瑜煌公司和顺泰公司在本判决生效后开展技术改造,在相同产能的前提下明显减少危险废物的产生或降低资源的消耗,且未因环境违法行为受到处罚,其已支付的技术改造费用凭技术改造效果评估意见和具有法定资质的中介机构出具的技术改造投入资金审计报告,可向人民法院申请抵扣。

在环境民事公益诉讼案件中,既要确保受损的生态环境得到及时有效修复,又要给予正确面对自身环境违法行为、愿意积极承担环境法律责任的企业继续进行合法生产经营的机会,实现保护生态环境与促进经济发展的平衡。新冠肺炎疫情期间,瑜煌公司和顺泰公司的生产经营受到一定影响,两家企业在案发后投入大量资金实施技术改造,且部分尚欠的技术改造费用已到清偿期,两家企业当前均出现一定程度的经营困难。为促发展、稳预期、保民

生,最大限度维持企业的持续经营能力,对瑜煌公司和顺泰公司请求分期支付的意见予以采纳,准许其两年内分三期支付生态环境损害赔偿金。

(生效裁判审判人员:唐亚林、赵翎、黄成)

上海市人民检察院第三分院诉郎溪华远固体废物 处置有限公司、宁波高新区米泰贸易有限公司、 黄德庭、薛强环境污染民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2022 年 12 月 30 日发布)

关键词 民事/环境污染民事公益诉讼/固体废物/走私/处置
费用

裁判要点

1. 侵权人走私固体废物,造成生态环境损害或者具有污染环境、破坏生态重大风险,国家规定的机关或者法律规定的组织请求其依法承担生态环境侵权责任的,人民法院应予支持。在因同一行为引发的刑事案件中未被判处刑事责任的侵权人主张不承担生态环境侵权责任的,人民法院不予支持。

2. 对非法入境后因客观原因无法退运的固体废物采取无害化处置是防止生态环境损害发生和扩大的必要措施,所支出的合理费用应由侵权人承担。侵权人以固体废物已被行政执法机关查扣没收,处置费用应纳入行政执法成本作为抗辩理由的,人民法院不予支持。

相关法条

《中华人民共和国民法典》第 179 条、第 187 条(本案适用的是自 2010 年 7 月 1 日起实施的《中华人民共和国侵权责任法》第 4

条、第 15 条)

基本案情

法院经审理查明:2015 年初,郎溪华远固体废物处置有限公司(以下简称华远公司)法定代表人联系黄德庭,欲购买进口含铜固体废物,黄德庭随即联系宁波高新区米泰贸易有限公司(以下简称米泰公司)实际经营者陈亚君以及薛强,商定分工开展进口含铜固体废物的活动。同年 9 月,薛强在韩国组织了一票 138.66 吨的铜污泥,由米泰公司以铜矿砂品名制作了虚假报关单证,并将进口的货物清单以传真等方式告知华远公司,华远公司根据货物清单上的报价向米泰公司支付了货款 458793.90 元,再由黄德庭在上海港报关进口。后该票固体废物被海关查获滞留港区,无法退运,危害我国生态环境安全。上海市固体废物管理中心认为,涉案铜污泥中含有大量重金属,应从严管理,委托有危险废物经营许可证单位进行无害化处置。经上海市价格认证中心评估,涉案铜污泥处置费用为 1053700 元。

另查明,2017 年 12 月 25 日,上海市人民检察院第三分院就米泰公司、黄德庭、薛强共同实施走私国家禁止进口固体废物,向上海市第三中级人民法院提起公诉。上海市第三中级人民法院于 2018 年 9 月 18 日作出(2018)沪 03 刑初 8 号刑事判决,判决米泰公司犯走私废物罪,并处罚金 20 万元;黄德庭犯走私废物罪,判处有期徒刑四年,并处罚金 30 万元;薛强犯走私废物罪,判处有期徒刑二年,并处罚金 5 万元。该刑事判决已生效。

裁判结果

上海市第三中级人民法院于 2019 年 9 月 5 日作出(2019)沪

03 民初 11 号民事判决:被告米泰公司、被告黄德庭、被告薛强、被告华远公司于本判决生效之日起十日内,连带赔偿非法进口固体废物(铜污泥)的处置费 1053700 元,支付至上海市人民检察院第三分院公益诉讼专门账户。华远公司不服,提起上诉。上海市高级人民法院于 2020 年 12 月 25 日作出(2019)沪民终 450 号民事判决:驳回上诉,维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为:行为人未在走私废物犯罪案件中被判处刑事责任,不代表其必然无需在民事公益诉讼中承担民事责任,是否应当承担民事责任,需要依据民事法律规范予以判断,若符合相应民事责任构成要件的,仍应承担民事赔偿责任。本案中,相关证据能够证明华远公司与米泰公司、黄德庭、薛强之间就进口铜污泥行为存在共同商议,其属于进口铜污泥行为的需求方和发起者,具有共同的侵权故意,符合共同实施环境民事侵权行为的构成要件。

对于非法入境的国家禁止进口的固体废物,即使因被查扣尚未造成实际的生态环境损害,但对国家生态环境安全存在重大侵害风险的,侵权行为人仍应负有消除危险的民事责任。相关行为人应当首先承担退运固体废物的法律责任,并由其自行承担退运成本,在无法退运的情形下,生态环境安全隐患和影响仍客观存在,行为人不应当因无法退运而免除排除污染风险的法律责任。故在本案中,四被告应当共同承担消除危险的民事责任。

针对非法入境而滞留境内的固体废物,无害化处置是消除危险的必要措施,相应的处置费用应由侵权行为人承担。为防止生态环境损害的发生,行为人应当承担为停止侵害、消除危险等采取

合理预防、处置措施而发生的费用。案涉铜污泥无法退运,为消除环境污染危险,需要委托有关专业单位采取无害化处置,此系必要的、合理的预防处置措施。相关费用属于因消除污染危险而产生的费用,华远公司与其他各方应承担连带赔偿责任。侵权行为人以固体废物已被行政执法机关查扣没收,处置费用应纳入行政执法成本作为抗辩理由的,不应予以支持。

(生效裁判审判人员:殷勇磊、张心全、陈振宇)

北京市人民检察院第四分院诉朱清良、朱清涛 环境污染民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2022 年 12 月 30 日发布)

关键词 民事/环境污染民事公益诉讼/土壤污染/生态环境
功能损失赔偿/生态环境修复/修复效果评估

裁判要点

1. 两个以上侵权人分别实施污染环境、破坏生态行为造成同一损害,每一个侵权人的污染环境、破坏生态行为都不足以造成全部损害,部分侵权人根据修复方案确定的整体修复要求履行全部修复义务后,请求以代其他侵权人支出的修复费用折抵其应当承担的生态环境服务功能损失赔偿金的,人民法院应予支持。

2. 对于侵权人实施的生态环境修复工程,应当进行修复效果评估。经评估,受损生态环境服务功能已经恢复的,可以认定侵权人已经履行生态环境修复责任。

相关法条

《中华人民共和国民法典》第 1167 条、第 1229 条(本案适用的是自 2010 年 7 月 1 日起实施的《中华人民共和国侵权责任法》第 21 条、第 65 条)

基本案情

2015 年 10 月至 12 月,朱清良、朱清涛在承包土地内非法开采建筑用砂 89370.8 立方米,价值人民币 4468540 元。经鉴定,朱

清良二人非法开采的土地覆被类型为果园,地块内原生土壤丧失,原生态系统被完全破坏,生态系统服务能力严重受损,确认存在生态环境损害。鉴定机构确定生态环境损害恢复方案为将损害地块恢复为园林地,将地块内缺失土壤进行客土回填,下层回填普通土,表层覆盖 60 厘米种植土,使地块重新具备果树种植条件。恢复工程费用评估核算为 2254578.58 元。北京市人民检察院第四分院以朱清良、朱清涛非法开采造成土壤受损,破坏生态环境,损害社会公共利益为由提起环境民事公益诉讼(本案刑事部分另案审理)。

2020 年 6 月 24 日,朱清良、朱清涛的代理人朱某某签署生态环境修复承诺书,承诺按照生态环境修复方案开展修复工作。修复工程自 2020 年 6 月 25 日开始,至 2020 年 10 月 15 日完成。2020 年 10 月 15 日,北京市房山区有关单位对该修复工程施工质量进行现场勘验,均认为修复工程依法合规、施工安全有序开展、施工过程中未出现安全性问题、环境污染问题,施工程序、工程质量均符合修复方案要求。施工过程严格按照生态环境修复方案各项具体要求进行,回填土壤质量符合标准,地块修复平整,表层覆盖超过 60 厘米的种植土,已重新具备果树种植条件。

上述涉案土地内存在无法查明的他人倾倒的 21392.1 立方米渣土,朱清良、朱清涛在履行修复过程中对该部分渣土进行环境清理支付工程费用 75.4 万元。

裁判结果

北京市第四中级人民法院于 2020 年 12 月 21 日作出(2020)京 04 民初 277 号民事判决:一、朱清良、朱清涛对其造成的北京市

房山区长阳镇朱岗子村西的 14650.95 平方米土地生态环境损害承担恢复原状的民事责任,确认朱清良、朱清涛已根据《房山区朱清良等人盗采砂石矿案生态环境损害鉴定评估报告书》确定的修复方案将上述受损生态环境修复到损害发生之前的状态和功能(已履行完毕)。二、朱清良、朱清涛赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间的服务功能损失 652896.75 元;朱清良、朱清涛在履行本判决第一项修复义务时处理涉案地块上建筑垃圾所支付费用 754000 元折抵其应赔偿的生态环境受到损害至恢复原状期间的服务功能损失 652896.75 元。三、朱清良、朱清涛于本判决生效之日起七日内给付北京市人民检察院第四分院鉴定费 115000 元。四、朱清良、朱清涛在一家全国公开发行的媒体上向社会公开赔礼道歉,赔礼道歉的内容及媒体、版面、字体需经本院审核,朱清良、朱清涛应于本判决生效之日起十五日内向本院提交,并于审核通过之日起三十日内刊登,如未履行上述义务,则由本院选择媒体刊登判决主要内容,所需费用由朱清良、朱清涛负担。判决后,双方当事人均未提出上诉。

裁判理由

法院生效裁判认为:朱清良、朱清涛非法开采的行为,造成了生态环境破坏,侵害了不特定多数人的合法权益,损害了社会公共利益,构成环境民事侵权。朱清良、朱清涛作为非法开采行为人,违反了保护环境的法定义务,应对造成的生态环境损害承担民事责任。

一、关于被告对他人倾倒渣土的处理费用能否折抵生态功能损失赔偿费用的问题。从环境法的角度而言,生态环境具有供给

服务、调节服务、文化服务、以及支持服务等功能。生态环境受损将导致其向公众或其他生态系统提供上述服务的功能减少或丧失。朱清良、朱清涛在其租赁的林果地上非法开采,造成地块土壤受损,属于破坏生态环境、损害社会公共利益的行为,还应赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间的服务功能损失。根据鉴定评估报告对生态服务价值损失的评估意见,确定朱清良、朱清涛应承担的服务功能损失赔偿金额为 652896.75 元。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十四条第一款规定,人民法院判决被告承担的生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失等款项,应当用于修复被损害的生态环境。故被告人承担的生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失的款项应当专项用于该案环境修复、治理或异地公共生态环境修复、治理。朱清良、朱清涛对案涉土地进行生态修复时,土地上还存在无法查明的他人倾倒渣土。朱清涛、朱清良非法开采的行为造成受损地块原生土壤丧失、土壤的物理结构变化,而他人倾倒渣土的行为则会造成土壤养分的改变,两个侵权行为叠加造成现在的土壤生态环境损害。为全面及时恢复生态环境,朱清良、朱清涛根据修复方案对涉案地块整体修复的要求,对该环境内所倾倒渣土进行清理并为此实际支出 75.4 万元,系属于对案涉环境积极的修复、治理,这与法律、司法解释规定的被告承担生态功能损失赔偿责任的目的一致。同时,侵权人在承担修复责任的同时,积极采取措施,对他人破坏环境造成的后果予以修复治理,有益于生态环境保护,在修复效果和综合治理上亦更能体现及时优化生态环境的特点。因此,综合两项费用的

功能目的以及赔偿费用专项执行的实际效果考虑,朱清良、朱清涛对倾倒渣土环境进行清理的费用可以折抵朱清良、朱清涛需要承担的生态功能损失赔偿费用。

二、关于被告诉讼过程中自行进行生态修复的效果评估问题。朱清良、朱清涛在诉讼过程中主动履行环境修复义务,并于2020年6月25日至10月15日期间按照承诺书载明的生态环境修复方案对案涉地块进行了回填修复。根据《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)》第九条规定,负有相关环境资源保护监督管理职责的部门或者其委托的机构在行政执法过程中形成的事件调查报告、检验报告、监测报告、评估报告、监测数据等,经当事人质证并符合证据标准的,可以作为认定案件事实的根据。本案中,北京市房山区有关单位积极履行环境监督管理职责,对于被告人自行实施的生态修复工程进行过程监督并出具相应的验收意见,符合其职责范围,且具备相应的专业判断能力,有关单位联合出具的验收意见,可以作为认定当事人自行实施的生态修复工程质量符合标准的重要依据。同时,评估机构在此基础上,对修复工程进行了效果评估,确认案涉受损地块内土壤已恢复至基线水平,据此可以认定侵权人已经履行生态环境修复责任。

(生效裁判审判人员:马军、梅宇、赵佳、王鹏宇、张桂荣、张风光、衡军)

指导性案例 207 号

江苏省南京市人民检察院诉王玉林 生态破坏民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2022 年 12 月 30 日发布)

关键词 民事/生态破坏民事公益诉讼/非法采矿/生态环境
损害/损失整体认定/系统保护修复

裁判要点

1. 人民法院审理环境民事公益诉讼案件,应当坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。对非法采矿造成的生态环境损害,不仅要认定造成山体(矿产资源)的损失,还要对开采区域的林草、水土、生物资源及其栖息地等生态环境要素的受损情况进行整体认定。

2. 人民法院审理环境民事公益诉讼案件,应当充分重视提高生态环境修复的针对性、有效性,可以在判决侵权人承担生态环境修复费用时,结合生态环境基础修复及生物多样性修复方案,确定修复费用的具体使用方向。

相关法条

《中华人民共和国环境保护法》第 64 条

《中华人民共和国民法典》第 1165 条(本案适用的是自 2010 年 7 月 1 日起实施的《中华人民共和国侵权责任法》第 6 条)

基本案情

2015 年至 2018 年期间,王玉林违反国家管理矿产资源法律

规定,在未取得采矿许可证的情况下,使用机械在南京市浦口区永宁镇老山林场原山林二矿老宕口内、北沿山大道建设施工红线外非法开采泥灰岩、泥页岩等合计十余万吨。南京市浦口区人民检察院以王玉林等人的行为构成非法采矿罪向南京市玄武区人民法院提起公诉。该案审理期间,王玉林已退赔矿石资源款4455998.6元。2020年3月、8月,江苏省环境科学研究院先后出具《“南京市浦口区王玉林等人非法采矿案”生态环境损害评估报告》(以下简称《评估报告》)《“南京市浦口区王玉林等人非法采矿案”生态环境损害(动物类)补充说明》(以下简称《补充说明》)。南京市人民检察院认为,王玉林非法采矿造成国家矿产资源和生态环境破坏,损害社会公共利益,遂提起本案诉讼,诉请判令王玉林承担生态破坏侵权责任,赔偿生态环境损害修复费用1893112元(具体包括:1.生态资源的损失中林木的直接经济损失861750元;2.生态系统功能受到影响的损失:森林涵养水损失440233元;水土流失损失50850元;土壤侵蚀损失81360元;树木放氧量减少损失64243元;鸟类生态价值损失243122元;哺乳动物栖息地服务价值损失18744元;3.修复期间生物多样性的价值损失132810元)以及事务性费用400000元,并提出了相应的修复方案。

裁判结果

江苏省南京市中级人民法院于2020年12月4日作出(2020)苏01民初798号民事判决:一、被告王玉林对其非法采矿造成的生态资源损失1893112元(已缴纳)承担赔偿责任,其中1498436元用于南京市山林二矿生态修复工程及南京市浦口区永宁街道大桥林场路口地质灾害治理工程,394676元用于上述地区生物多样

性的恢复及保护。二、被告王玉林承担损害评估等事务性费用400000元(已缴纳),该款项于本判决生效后十日内划转至南京市人民检察院。判决后,南京市人民检察院与王玉林均未上诉,判决已发生法律效力。

裁判理由

法院生效裁判认为:非法采矿对生态资源造成复合性危害,在长江沿岸非法露天采矿,不仅造成国家矿产资源损失,还必然造成开采区域生态环境破坏及生态要素损失。环境和生物之间、生物和生物之间协同共生,相互影响、相互依存,形成动态的平衡。一个生态要素的破坏,必然会对整个生态系统的多个要素造成不利影响。非法采矿将直接导致开采区域的植被和土壤破坏,山体损坏影响到林、草蓄积,林、草减少影响到水土涵养,上述生态要素的破坏又直接、间接影响到鸟类和其他动物的栖息环境,造成生态系统的整体破坏及生物多样性的减少,自然要素生态利益的系统损害必将最终影响到人类的生产生活和优美生态环境的实现。被告王玉林违反矿产资源法的规定,未取得采矿许可证即实施非法采矿行为,造成生态环境的破坏,主观存在过错,非法采矿行为与生态环境损害之间具有因果关系,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》第六条之规定,对其行为造成的生态环境损害后果承担赔偿责任。

一、关于生态环境损害计算问题

(一)生态资源的经济损失计算合理。非法采矿必将使被开采区域的植被遭到严重破坏,受损山体的修复及自然林地的恢复均需要合理周期,即较长时间才能重新恢复林地的生态服务功能水

平,故《评估报告》以具有 20 年生长年限的林地作为参照计算具有一定合理性,《评估报告》制作人关于林木经济损失计算的解释科学,故应对非法采矿行为造成林木经济损失 861750 元依法予以认定。

(二)鸟类生态价值损失计算恰当。森林资源为鸟类提供了栖息地和食物来源,鸟类种群维持着食物链的完整性,保持营养物质循环的顺利进行,栖息地的破坏必然导致林鸟迁徙或者食物链条断裂,一旦食物链的完整性被破坏,必将对整个森林生态系统产生严重的后果。《补充说明》载明,两处非法开采点是林鸟种群的主要栖息地和适宜生境,非法采矿行为造成鸟类栖息地被严重破坏,由此必然产生种子传播收益额及改善土壤收益额的损失。鸟类为种子的主要传播者和捕食者,可携带或者吞食植物种子,有利于生态系统次生林的自然演替;同时,次生林和原始森林系统的良性循环,也同样为鸟类的自然栖息地提供了庇护,对植物种子的传播具有积极意义。《补充说明》制作人从生态系统的完整性和种间生态平衡的角度,对非法采矿行为造成平衡性和生物多样性的破坏等方面对鸟类传播种子损失作出了详细解释,解释科学合理,故对非法采矿造成鸟类生态价值损失 243122 元予以认定。

(三)哺乳动物栖息地服务价值损失客观存在。森林生态系统是陆地生态系统的重要组成部分,同时也是哺乳动物繁衍和生存的主要栖息地之一。哺乳动物不仅对维持生态系统平衡有重要作用,还能够调节植物竞争,维护系统物种多样性以及参与物质和能量循环等,是改变生态系统内部各构件配置的最基本动力。虽然因客观因素无法量化栖息地生态环境损害价值,但非法采矿行为

造成山体破坏和植被毁坏,导致哺乳动物过境受到严重影响,哺乳动物栖息地服务价值损失客观存在。结合案涉非法采矿区域位于矿坑宕口及林场路口的实际情况,综合考虑上述区域植被覆盖率以及人类活动影响造成两区域内哺乳动物的种类和数量较少等客观因素,公益诉讼起诉人主张按照其他生态环境损失 1874368 元的 1% 计算哺乳动物栖息地服务价值损失 18744 元具有一定的合理性,应当依法予以支持。

二、关于生态环境修复问题

恢复性司法理念要求受损的生态环境切实得到有效修复,系统保护需要从各个生态要素全方位、全地域、全过程保护,对破坏生态所造成的损失修复,也要从系统的角度对不同生态要素所遭受的实际影响予以综合考量,注重从源头上系统开展生态环境修复,注重自然要素生态利益的有效发挥,对长江流域生态系统提供切实有效的保护。鉴于非法采矿给生态环境造成了严重的破坏,应当采取消除受损山体存在的地质灾害隐患,以及从尽可能恢复其生态环境功能的角度出发,结合经济、社会、人文等实际发展需要进行总体分析判断。

案涉修复方案涵盖了山体修复、植被复种、绿地平整等生态修复治理的多个方面,充分考虑了所在区域生态环境结构的功能定位,体现了强化山水林田湖草沙等各种生态要素协同治理的理念,已经法庭技术顾问论证,结论科学,方法可行。王玉林赔偿的生态环境损失费用中,属于改善受破坏的自然环境状况,恢复和维持生态环境要素正常生态功能发挥范畴的,可用于侵权行为发生地生态修复工程及地质灾害治理工程使用。本案中生物栖息地也是重

要的生态保护和修复目标,生物多样性受到影响的损失即鸟类生态价值损失、哺乳动物栖息地服务价值损失、修复期间生物多样性价值恢复费用属于生物多样性恢复考量范畴,可在基础修复工程完成后,用于侵权行为发生地生物多样性的恢复及保护使用。

综上,法院最终判决王玉林对其非法采矿造成的生态资源损失承担赔偿责任,并在判决主文中写明了生态修复、地质治理等项目和生物多样性保护等费用使用方向。

(生效裁判审判人员:陈迎、姜立、刘尚雷、陈美芳、毛建美、丁茜、任重远)

指导性案例 208 号

江西省上饶市人民检察院诉张永明、张鹭、毛伟明 生态破坏民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2022 年 12 月 30 日发布)

关键词 民事/生态破坏民事公益诉讼/自然遗迹/风景名胜/
生态环境损害赔偿金额

裁判要点

1. 破坏自然遗迹和风景名胜造成生态环境损害,国家规定的机关或者法律规定的组织请求侵权人依法承担修复和赔偿责任的,人民法院应予支持。

2. 对于破坏自然遗迹和风景名胜造成的损失,在没有法定鉴定机构鉴定的情况下,人民法院可以参考专家采用条件价值法作出的评估意见,综合考虑评估方法的科学性、评估结果的不确定性,以及自然遗迹的珍稀性、损害的严重性等因素,合理确定生态环境损害赔偿金额。

相关法条

《中华人民共和国环境保护法》第 2 条

基本案情

公益诉讼起诉人上饶市人民检察院诉称:张永明、张鹭、毛伟明三人以破坏性方式攀爬巨蟒峰,在世界自然遗产地、世界地质公园三清山风景名胜区的核心景区巨蟒峰上打入 26 个岩钉,造成严重损毁,构成对社会公共利益的严重损害。因此应判决确认三人

连带赔偿对巨蟒峰非使用价值(根据环境资源价值理论,非使用价值是人们从旅游资源获得的并非来源于自己使用的效用,主要包括存在价值、遗产价值和选择价值)造成的损失最低阈值 1190 万元;在全国性知名媒体公开赔礼道歉;依法连带承担聘请专家所支出的评估费用 15 万元。

被告张永明、张鹭、毛伟明辩称:本案不属于生态环境公益诉讼,检察院不能提起民事公益诉讼;张永明等人主观上没有过错,也没有造成巨蟒峰的严重损毁,风险不等于实际的损害结果,故不构成侵权;专家组出具的评估报告不能采信。

法院经审理查明:2017 年 4 月份左右,被告人张永明、张鹭、毛伟明三人通过微信联系,约定前往三清山风景名胜区攀爬“巨蟒出山”岩柱体(又称巨蟒峰)。2017 年 4 月 15 日凌晨 4 时左右,张永明、张鹭、毛伟明三人携带电钻、岩钉(即膨胀螺栓,不锈钢材质)、铁锤、绳索等工具到达巨蟒峰底部。被告人张永明首先攀爬,毛伟明、张鹭在下面拉住绳索保护张永明的安全。在攀爬过程中,张永明在有危险的地方打岩钉,使用电钻在巨蟒峰岩体上钻孔,再用铁锤将岩钉打入孔内,用扳手拧紧,然后在岩钉上布绳索。张永明通过这种方式于早上 6 时 49 分左右攀爬至巨蟒峰顶部。毛伟明一直跟在张永明后面为张永明拉绳索做保护,并沿着张永明布好的绳索于早上 7 时左右攀爬到巨蟒峰顶部。在张永明、毛伟明攀爬开始时,张鹭为张永明拉绳索做保护,之后沿着张永明布好的绳索于早上 7 时 30 分左右攀爬至巨蟒峰顶部,在顶部使用无人机进行拍摄。在巨蟒峰顶部,张永明将多余的工具给毛伟明,毛伟明顺着绳索下降,将多余的工具带回宾馆,随后又返回巨蟒峰,攀爬

至巨蟒峰 10 多米处,被三清山管委会工作人员发现后劝下并被民警控制。张鹭、张永明在工作人员劝说下,也先后于上午 9 时左右、9 时 40 分左右下到巨蟒峰底部并被民警控制。经现场勘查,张永明在巨蟒峰上打入岩钉 26 个。经专家论证,三被告人的行为对巨蟒峰地质遗迹点造成了严重损毁。

本案刑事部分已另案审理。

2018 年 3 月 28 日,受上饶市检察院委托,江西财经大学专家组针对张永明等三人攀爬巨蟒峰时打入的 26 枚岩钉对巨蟒峰乃至三清山风景名胜区造成的损毁进行价值评估。2018 年 5 月 3 日,江西财经大学专家组出具了《三清山巨蟒峰受损价值评估报告》。该评估报告载明:专家组依据确定的价值类型,采用国际上通行的条件价值法对上述故意损毁行为及其后果进行价值评估,巨蟒峰价值受损评估结果为,“巨蟒峰案”三名当事人的行为虽未造成巨蟒峰山体坍塌,但对其造成了不可修复的严重损毁,对巨蟒峰作为世界自然遗产的存在造成了极大的负面影响,加速了山体崩塌的可能性。因此,专家组认为:此次“巨蟒峰案的价值损失评估值”不应低于该事件对巨蟒峰非使用价值造成的损失最低阈值,即 1190 万元。

裁判结果

江西省上饶市中级人民法院于 2019 年 12 月 27 日作出(2018)赣 11 民初 303 号民事判决:一、被告张永明、张鹭、毛伟明在判决生效后十日内在全国性媒体上刊登公告,向社会公众赔礼道歉,公告内容应由一审法院审定;二、被告张永明、张鹭、毛伟明连带赔偿环境资源损失计人民币 6000000 元,于判决生效后三十

日内支付至一审法院指定的账户,用于公共生态环境保护和修复;
三、被告张永明、张鹭、毛伟明在判决生效后十日内赔偿公益诉讼
起诉人上饶市检察院支出的专家费 150000 元。宣判后,张永明、
张鹭提起上诉。江西省高级人民法院于 2020 年 5 月 18 日作出
(2020)赣民终 317 号民事判决:驳回上诉,维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为:

一、关于人民法院对检察机关提起的本案生态破坏民事公益
诉讼可否支持的问题

首先,张永明上诉称其三人行为仅构成对自然资源的破坏而
非对生态环境的破坏,该主张不能成立。《中华人民共和国宪法》
第二十六条明确“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染
和其他公害。”该法条将环境分为生活环境和生态环境。生活环境
指向与人类活动有关的环境,生态环境指向与自然活动有关的环境。
《中华人民共和国环境保护法》第二条“本法所称环境,是指影
响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总
体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、
自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”
该法条将环境分为自然环境和人工环境。自然环境指与人类生存和
发展有密切关系的自然条件和自然资源,人工环境指经过人类活动
改造过的环境。由以上分析可以认定张永明等三人采取打岩钉方
式攀爬行为对巨蟒峰自然遗迹的损害构成对自然环境,亦即对生
态环境的破坏。

其次,张永明等三人采取打岩钉方式攀爬对巨蟒峰的破坏损

害了社会公共利益。巨蟒峰作为独一无二的自然遗迹,是不可再生的珍稀自然资源型资产,其所具有的重大科学价值、美学价值和经济价值不仅是当代人的共同财富,也是后代人应当有机会享有的环境资源。本案中,张永明等三人采取打岩钉方式攀爬对巨蟒峰的损害,侵害的是不特定社会公众的环境权益,不特定的多数人享有的利益正是社会公共利益的内涵。人们享有的环境权益不仅包含清新的空气、洁净的水源等人们生存发展所必不可少的环境基本要素,也包含基于环境而产生的可以满足人们更高层次需求的生态环境资源,例如优美的风景、具有重大科研价值的濒危动物或具有生态保护意义的稀缺植物或稀缺自然资源等。对这些资源的损害,直接损害了人们可以感受到的生态环境的自然性、多样性,甚至产生人们短时间内无法感受到的生态风险。

综上,张永明等三人的行为对巨蟒峰自然遗迹的损害,属于生态环境资源保护领域损害社会公共利益的行为,检察机关请求本案三被告依法承担破坏自然遗迹和风景名胜造成的生态环境损害赔偿责任,人民法院应予支持。

二、关于赔偿数额如何确定的问题

本案三行为人对巨蟒峰造成的损失量化问题,目前全国难以找到鉴定机构进行鉴定。依据《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十三条规定,法院可以结合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以及被告的过错程度等因素,并可以参考相关部门意见、专家意见等合理确定。

2018年3月28日,上饶市人民检察院委托江西财经大学专

家组就本案所涉巨蟒峰损失进行价值评估。江西财经大学专家组于2018年5月3日作出《三清山巨蟒峰受损价值评估报告》(以下简称《评估报告》)。该专家组成员具有环境经济、旅游管理、生态学方面的专业知识,采用国际上通行的条件价值法对本案所涉价值进行了评估,专家组成员均出庭对《评估报告》进行了说明并接受了各方当事人的质证。该《评估报告》符合《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十五条规定的“专家意见”,依法可作为本案认定事实的参考依据。

《评估报告》采用的条件价值法属于环境保护部下发的《环境损害鉴定评估推荐方法(第Ⅱ版)》确定的评估方法之一。虽然该方法存在一定的不确定性,但其科学性在世界范围内得到认可,且目前就本案情形没有更合适的评估方法。故根据以上意见,参考《评估报告》结论“‘巨蟒峰案的价值损失评估值’不应低于该事件对巨蟒峰非使用价值造成的损失最低阈值,即1190万元”,综合考虑本案的法律、社会、经济因素,具体结合了三被告已被追究刑事责任的情形、本案查明的事实、当事人的过错程度、当事人的履行能力、江西的经济发展水平等,酌定赔偿金额为600万元。

裁判同时明确,生态环境是人类生存和发展的根基,对自然资源的破坏即是对生态环境的破坏。我国法律明确将自然遗迹、风景名胜作为环境要素加以保护,规定一切单位和个人都有保护环境的义务,因破坏生态环境造成损害的,应当承担侵权责任。特别是在推进生态文明建设的进程中,只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能更好地保护我们的生态环境。张永明、张鹭、毛伟明三人采用打岩钉方式攀爬行为给巨蟒峰造成不可修复的永久性

伤害,损害了社会公共利益,构成共同侵权。判决三人承担环境侵权赔偿责任,旨在引导社会公众树立正确的生态文明观,珍惜和善待人类赖以生存和发展的生态环境。

(生效裁判审判人员:胡淑珠、黄训荣、王慧军)

指导性案例 209 号

浙江省遂昌县人民检察院诉叶继成 生态破坏民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2022 年 12 月 30 日发布)

关键词 民事诉讼/生态破坏民事公益诉讼/恢复性司法/先予执行

裁判要点

生态恢复性司法的核心理念为及时修复受损生态环境,恢复生态功能。生态环境修复具有时效性、季节性、紧迫性的,不立即修复将导致生态环境损害扩大的,属于《中华人民共和国民事诉讼法》第一百零九条第三项规定的“因情况紧急需要先予执行的”情形,人民法院可以依法裁定先予执行。

相关法条

《中华人民共和国民事诉讼法》第 109 条(本案适用的是 2017 年 6 月 27 日修正的《中华人民共和国民事诉讼法》第 106 条)

基本案情

2018 年 11 月初,被告叶继成雇请他人在浙江省遂昌县妙高街道龙潭村村后属于龙潭村范围内(土名“龙潭湾”)的山场上清理枯死松木,期间滥伐活松树 89 株。经鉴定,叶继成滥伐的立木蓄积量为 22.9964 立方米,折合材积 13.798 立方米,且案发山场属于国家三级公益林。根据林业专家出具的修复意见,叶继成应在案涉山场补植 2 至 3 年生木荷、枫香等阔叶树容器苗 1075 株。浙

江省遂昌县人民检察院认为不需要追究叶继成的刑事责任,于2019年7月作出不起诉决定,但叶继成滥伐公益林山场林木的行为造成森林资源损失,破坏生态环境,遂于2020年3月27日提起环境民事公益诉讼。由于遂昌县春季绿化造林工作即将结束,公益诉讼起诉人在起诉同时提出先予执行申请,要求叶继成根据前述专家修复意见原地完成补植工作。后由于种植木荷、枫香等阔叶树的时间节点已过,难以购置树苗,经林业专家重新进行修复评估,认定根据案涉林木损毁价值及补植费用9658.4元核算,共需补植1至2年生杉木苗1288株。检察机关据此于2020年4月2日变更诉讼请求和先予执行申请,要求叶继成按照重新出具的修复意见进行补植。

裁判结果

浙江省丽水市中级人民法院于2020年3月31日作出(2020)浙11民初35号裁定,裁定准予先予执行,要求被告叶继成在收到裁定书之日起三十日内在案发山场及周边完成补植复绿工作。叶继成根据变更后的修复意见,于2020年4月7日完成补植,浙江省遂昌县自然资源和规划局于当日验收。

浙江省丽水市中级人民法院于2020年5月11日作出(2020)浙11民初35号判决:一、被告叶继成自收到本院(2020)浙11民初35号民事裁定书之日起三十日内在“龙潭湾”山场补植1—2年生杉木苗1288株,连续抚育3年(截止到2023年4月7日),且种植当年成活率不低于95%,3年后成活率不低于90%。二、如果被告叶继成未按本判决的第一项履行判决确定的义务,则需承担生态功能修复费用9658.4元。宣判后,双方当事人均未上诉,判

决已生效。

裁判理由

法院生效裁判认为,森林生态环境修复需要考虑节气及种植气候等因素,如果未及时采取修复措施补种树苗,不仅增加修复成本,影响修复效果,而且将导致生态环境受到损害至修复完成期间的服务功能损失进一步扩大。叶继成滥伐林木、破坏生态环境的行为清楚明确,而当时正是植树造林的有利时机,及时补种树苗有利于新植树木的成活和生态环境的及时有效恢复。基于案涉补植树苗的季节性要求和修复生态环境的紧迫性,本案符合《中华人民共和国民事诉讼法》第一百零六条第三项规定的因情况紧急需要先予执行的情形,故对公益诉讼起诉人的先予执行申请予以准许。

林地是森林资源的重要组成部分,是林业发展的根本。林地资源保护是生态文明建设中的重要环节,对于应对全球气候变化,改善生态环境有着重要作用。被告叶继成违反《中华人民共和国森林法》第二十三条、第三十二条的规定,未经许可,在公益林山场滥伐林木,数量较大,破坏了林业资源和生态环境,对社会公共利益造成了损害,应当承担相应的环境侵权责任。综合全案事实和鉴定评估意见,人民法院对公益诉讼起诉人要求叶继成承担生态环境修复责任的主张予以支持。

(生效裁判审判人员:程建勇、单欣欣、聂伟杰、张锡斌、余俊、韩黎明、叶水火)

指导性案例 210 号

九江市人民政府诉江西正鹏环保科技有限公司、 杭州连新建材有限公司、李德等 生态环境损害赔偿诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2022 年 12 月 30 日发布)

关键词 民事/生态环境损害赔偿诉讼/部分诉前磋商/司法确认/证据/继续审理

裁判要点

1. 生态环境损害赔偿案件中,国家规定的机关通过诉前磋商,与部分赔偿义务人达成生态环境损害赔偿协议的,可以依法向人民法院申请司法确认;对磋商不成的其他赔偿义务人,国家规定的机关可以依法提起生态环境损害赔偿诉讼。

2. 侵权人虽因同一污染环境、破坏生态行为涉嫌刑事犯罪,但生态环境损害赔偿诉讼案件中认定侵权事实证据充分的,不以相关刑事案件审理结果为依据,人民法院应当继续审理,依法判决侵权人承担生态环境修复和赔偿责任。

相关法条

《中华人民共和国民法典》第 1229 条(本案适用的是自 2010 年 7 月 1 日起实施的《中华人民共和国侵权责任法》第 65 条)

基本案情

2017 年至 2018 年间,江西正鹏环保科技有限公司(以下简称

正鹏公司)与杭州塘栖热电有限公司(以下简称塘栖公司)等签署合同,运输、处置多家公司生产过程中产生的污泥,收取相应的污泥处理费用。正鹏公司实际负责人李德将从多处收购来的污泥直接倾倒,与丰城市志合新材料有限公司(以下简称志合公司,已注销)合作倾倒,或者交由不具有处置资质的张永良、舒正峰等人倾倒至九江市区多处地块,杭州连新建材有限公司(以下简称连新公司)明知张永良从事非法转运污泥,仍放任其持有加盖公司公章的空白合同处置污泥。经鉴定,上述被倾倒的污泥共计1.48万吨,造成土壤、水及空气污染,所需修复费用1446.288万元。案发后,九江市浔阳区人民检察院依法对被告人张永良等6人提起公诉,后经九江市中级人民法院二审审理,于2019年10月25日判处被告人张永良、舒正峰、黄永、陈世水、马祖兴、沈孝军6人犯污染环境罪(李德、夏吉萍另案处理),有期徒刑三年二个月至有期徒刑十个月不等,并处罚金10万元至5万元不等。九江市人民政府依据相关规定开展磋商,与塘栖公司达成金额计4872387元的赔偿协议,但未能与正鹏公司、连新公司、李德等7人达成赔偿协议。塘栖公司所赔款项包括1号地块、2号地块全部修复费用及4号地块部分修复费用等,已按协议全部履行。协议双方向九江市中级人民法院申请司法确认,九江市中级人民法院已依法裁定对该磋商协议作出确认。因未能与正鹏公司、连新公司、李德等7人达成赔偿协议,九江市人民政府就3号地块、5号地块修复费用及4号地块剩余修复费用等提起本案诉讼,要求各被告履行修复生态环境义务,支付生态环境修复费用、公开赔礼道歉并承担律师费和诉讼费用。

裁判结果

江西省九江市中级人民法院于2019年11月4日作出(2019)赣04民初201号民事判决:一、被告正鹏公司、李德、黄永、舒正峰、陈世水于本判决生效后三个月内对九江市经济技术开发区沙阁路附近山坳地块(3号地块)污泥共同承担生态修复义务,如未履行该修复义务,则上述各被告应于期限届满之日起十日内共同赔偿生态修复费用280.3396万元(被告舒正峰已自愿缴纳10万元生态修复金至法院账户);二、被告正鹏公司、连新公司、张永良、李德、黄永、舒正峰、夏吉萍、陈世水于本判决生效后三个月内对九江市经济技术开发区沙阁路伍丰村郑家湾地块(4号地块)污泥共同承担生态修复义务,如未履行该修复义务,则上述各被告应于期限届满之日起十日内共同赔偿生态修复费用201.8515万元(被告连新公司已自愿缴纳100万元生态修复金至法院账户);三、被告正鹏公司、张永良、李德、夏吉萍、马祖兴于本判决生效后三个月内对九江市永修县九颂山河珑园周边地块(5号地块)污泥共同承担生态修复义务,如未履行该修复义务,则上述各被告应于期限届满之日起十日内共同赔偿生态修复费用448.9181万元;四、各被告应于本判决生效后十日内共同支付环评报告编制费20万元,风险评估方案编制费10万元及律师代理费4万元;五、各被告于本判决生效后十日内,在省级或以上媒体向社会公开赔礼道歉;六、驳回原告九江市人民政府的其他诉讼请求。宣判后,当事人未上诉,一审判决生效。

裁判理由

法院生效裁判认为:正鹏公司、连新公司、张永良、李德、舒正

峰、黄永、夏吉萍、陈世水、马祖兴以分工合作的方式非法转运、倾倒污泥造成生态环境污染,损害了社会公共利益,应当承担相应的生态环境损害赔偿责任。因各被告倾倒的每一地块污泥已混同,同一地块的污泥无法分开进行修复,应由相关被告承担同一地块的共同修复责任。本案各被告对案涉3、4、5号地块环境污染应承担的侵权责任逐一认定如下:

一、3号地块污泥系李德从长江江面多家公司接手,由黄永、舒正峰、陈世水分工合作倾倒,该地块修复费用280.3396万元,应由上述各被告共同承担。陈世水辩称其系李德雇员且在非法倾倒行为中非法所得较少及作用较小,应由雇主李德承担赔偿责任或由其承担较小赔偿责任。因环境共同侵权并非以非法所得或作用大小来计算修复责任大小,该案无证据可证明陈世水系李德雇员,陈世水与其他被告系以分工合作的方式非法倾倒污泥,应承担共同侵权连带环境修复责任。

二、4号地块部分污泥来源于连新公司(系张永良以连新公司名义获得),由李德、黄永、舒正峰、陈世水分工合作进行倾倒,该地块剩余修复费用201.8515万元,应由上述各被告共同承担。连新公司辩称来源于张永良的污泥并不等同于来源于连新公司,连新公司不应承担赔偿责任。依据审理查明的事实可知,连新公司是在处理污泥能力有限的情况下,将公司公章、空白合同交由张永良处理污泥,其对张永良处理污泥的过程未按照法律规定的流程进行追踪,存在明显监管过失,且张永良、证人黄某某证言证实4号地块的部分污泥来源于连新公司。因而,连新公司该抗辩意见不应予以支持。

三、5号地块污泥来源于张永良,由李德、马祖兴分工合作进行倾倒,该地块修复费用448.9181万元,应由上述各被告共同承担。环境损害鉴定报告中评估报告编制费20万元,风险评估方案编制费10万元以及律师代理费4万元,均属本案诉讼的合理支出费用,原告主张的上述费用应予以支持。生态环境损害赔偿案件承担责任的方式包括赔礼道歉,九江市人民政府要求被告在省级或以上媒体向社会公开道歉的诉讼请求于法有据,应予以支持。

本案裁判还认为,李德作为正鹏公司的实际控制人,在正鹏公司无处理污泥资质及能力的情况下,以正鹏公司的名义参与污泥的非法倾倒,李德与正鹏公司应共同承担生态环境修复责任。在上述4号、5号地块的污泥非法倾倒中,夏吉萍以志合公司的名义与正鹏公司合作处理污泥的方式参与其中,且作为志合公司实际负责人取得相关利润分成,故夏吉萍应共同承担上述地块的生态修复责任。对夏吉萍辩称其不明知被告正鹏公司非法倾倒污泥的行为,不应承担生态环境损害修复责任,其本人涉嫌环境污染刑事犯罪正在公诉,刑案应优先于本案审理的理由,本案正鹏公司与志合公司的合作协议、银行流水记录及李德、夏吉萍、张永良的供述、证人王某某的证言、志合公司转运联单等证据足以证明志合公司与正鹏公司于2017年9月14日合作后,双方共同参与了涉案污泥倾倒,夏吉萍取得倾倒污泥的利润分成,应当承担所涉污泥倾倒导致的环境损害赔偿赔偿责任。本案对夏吉萍侵权事实的认定已有相关证据予以支撑,并非必须以相关刑事案件审理结果为依据,继续审理并无不妥。

(生效裁判审判人员:鄢清员、沈双武、施龙西、钱振华、沈爱、周卉、徐军)

指导性案例 211 号

铜仁市万山区人民检察院诉铜仁市万山区林业局 不履行林业行政管理职责行政公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2022 年 12 月 30 日发布)

关键词 行政/行政公益诉讼/林业行政管理/行政处罚与刑罚衔接/特殊功能区环境修复

裁判要点

1. 违法行为人的同一行为既违反行政法应受行政处罚,又触犯刑法应受刑罚处罚的情形下,行政机关在将案件移送公安机关时不应因案件移送而撤销已经作出的行政处罚。对刑事判决未涉及的行政处罚事项,行政机关在刑事判决生效后作出行政处罚决定的,人民法院应予支持。

2. 违法行为人在刑事判决中未承担生态环境修复责任的,林业等行政主管部门应当及时责令其依法履行修复义务,若违法行为人不履行或者不完全履行时应组织代为履行。林业等行政主管部门未履行法定生态修复监督管理职责,行政公益诉讼起诉人请求其依法履职的,人民法院应予支持。

3. 特殊功能区生态环境被破坏,原则上应当原地修复。修复义务人或者代履行人主张异地修复,但不能证明原地修复已不可能或者没有必要的,人民法院不予支持。

相关法条

《中华人民共和国森林法》(2019 年修订)第 74 条、第 81 条

(本案适用的是 2009 年修正的《中华人民共和国森林法》第 10 条、第 44 条)

《中华人民共和国行政处罚法》(2021 年修订)第 35 条 (本案适用的是 2017 年修正的《中华人民共和国行政处罚法》第 28 条)

基本案情

2014 年 4 月,被告人沈中祥投资设立一人公司武陵农木业公司并任法定代表人。2014 年 5 月至 7 月,该公司以修建种植、养殖场为由,在没有办理林地使用许可手续的情况下,雇佣施工队使用挖掘机械在贵州省铜仁市万山区茶店街道梅花村隘口山组及万山区大坪乡大坪村马鞍山等处林地剥离地表植被进行挖掘,致使地表植被毁坏,山石裸露。经鉴定,毁坏林地 276.17 亩,其中重点公益林 49.38 亩,一般公益林 72.91 亩,重点商品林 108.93 亩,一般商品林 44.95 亩。涉案公益林功能设定为水土保持和水源涵养。本案一审审理时,被毁坏林地部分新植马尾松苗,苗木低矮枯黄,地表干涸破碎;水源涵养公益林部分未作任何处理,山岩裸露,碎石堆积,形如戈壁。

2015 年 1 月,铜仁市万山区林业局(以下简称万山区林业局)以上述行为涉嫌构成非法占用农用地罪移送铜仁市公安局万山分局,但公安机关立案侦查后作撤案处理。万山区林业局遂对沈中祥和武陵农木业公司作出行政处罚决定:责令限期恢复原状(未载明期限),并处罚款 1841134 元,但被处罚人均未履行。2016 年 1 月 20 日,铜仁市公安局万山分局重新立案侦查。次日,万山区林业局撤销上述行政处罚决定。2016 年 12 月,铜仁市万山区人民法院以(2016)黔 0603 刑初 67 号刑事判决,认定被告人沈中祥犯

非法占用农用地罪,判处有期徒刑二年,并处罚金人民币五万元。判决生效后,铜仁市万山区人民检察院向万山区林业局发出检察建议,建议其依法履行森林资源保护监管职责,责令沈中祥限期恢复原状,按每平方米10元至30元并处罚款。万山区林业局书面回复,因沈中祥在服刑,公司倒闭,人员解散,无法实施复绿;林业局拟部分复绿造林,对其中难以复绿造林地块异地补植复绿;按一事不再罚原则不予罚款处罚。

检察机关以万山区林业局既未对沈中祥作出行政处罚,也未采取有效措施予以补植复绿,没有履行生态环境监管职责,导致林地被破坏的状态持续存在,当地生态环境遭受严重破坏为由提起行政公益诉讼,请求确认万山区林业局未依法履行监管职责的行为违法并判令其依法履行环境保护监管职责。

裁判结果

贵州省遵义市播州区人民法院于2017年9月29日作出(2017)黔0321行初97号行政判决:由被告铜仁市万山区林业局对沈中祥以铜仁市万山区武陵农木业生产开发有限公司名义毁坏铜仁市万山区茶店街道梅花村隘口山组、大坪乡大坪村马鞍山林地补植复绿恢复原状依法履行监督管理法定职责,并限期完成复绿工程验收。宣判后,双方均未上诉,判决发生法律效力。

裁判理由

法院生效裁判认为:

一、万山区林业局未依法履行职责

万山区林业局作为万山区人民政府林业行政主管部门,依照《中华人民共和国森林法》(2009年修改)第十条规定,负责对万山

区行政区域内森林资源保护、利用、更新的监督管理。万山区林业局应当依法履行职责,对违反林业管理法律、法规占用、毁坏森林资源、改变林地用途的行为依法查处。依照《中华人民共和国森林法》(2009年修改)第四十四条的规定,责令违法行为人停止违法行为并按法律规定补种树木,违法行为人拒不补种或者补种不符合国家有关规定的,由林业主管部门代为补种,所需费用向违法行为人追偿,但是万山区林业局未依法履行职责。

二、公安机关立案侦查后,万山区林业局撤销行政处罚的决定违法

违法行为人的同一行为既违反行政法应受行政处罚,又触犯刑法应受刑罚处罚的情形下,行政执法机关在将案件移送司法机关之前已经作出的行政处罚,折抵相同功能的刑罚。依照《中华人民共和国行政处罚法》(2017年修正)第二十八条“违法行为构成犯罪,人民法院判处拘役或者有期徒刑时,行政机关已经给予当事人行政拘留的,应当依法折抵相应刑期。违法行为构成犯罪,人民法院判处罚金时,行政机关已经给予当事人罚款的,应当折抵相应罚金”,《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》第十一条第三款“行政执法机关向公安机关移送涉嫌犯罪案件前,已经依法给予当事人罚款的,人民法院判处罚金时,依法折抵相应罚金”的规定,这种折抵是执行上的折抵,而不是处罚决定本身的折抵,且仅折抵惩罚功能相同的处罚,功能不同的处罚内容不能折抵。因此,在刑事侦查立案前已经作出的行政处罚不应撤销。万山区林业局在将涉嫌犯罪的行政违法行为移送公安机关,公安机关立案后万山区林业局又撤销其在先已经作出的行政处罚决定时,不但撤销了与刑

事裁判可能作出的罚金刑功能相同的罚款处罚,还一并撤销了不属于刑罚处罚功能的责令违法行为人补植复绿以恢复原状的行政处罚。万山区林业局这一撤销行为违反了法律规定。

三、刑事判决生效后,万山区林业局未责令违法行为人恢复被毁坏林地的行为违法

对刑事判决未涉及的处罚事项,行政机关在刑事判决生效后应作出行政处罚决定。责令犯罪人补植复绿以修复环境,不属于刑罚处罚范畴,而属于法律赋予行政主管机关的行政权,属于行政处罚范围。刑事判决生效后,在先没有作出行政处罚的,刑事判决生效后,行政机关不得基于同一行为作出与刑罚功能相同的行政处罚。在对违法行为人追究刑事责任后,刑罚处罚未涉及环境修复责任的,行政机关应当依法作出决定,责令违法行为人按森林法要求种植树木、修复环境。因此,万山区林业局在刑事判决生效后应当依法作出责令违法行为人履行补植复绿义务的行政处罚决定并监督违法行为人履行,违法行为人拒不履行或者履行不合格的,应当代为补植复绿,并责令违法行为人承担费用。被告万山区林业局未作出责令沈中祥及武陵农木业公司补植复绿以恢复原状并监督履行的行为违法。

四、万山区林业局未履行代为补植复绿职责

特殊功能区生态环境被破坏的,原则上应当原地修复。修复义务人或者代履行人主张异地修复,但不能证明原地修复已不可能或者没有必要的,人民法院不予支持。万山区林业局在未作出责令违法行为人修复环境决定的情形下,会同乡镇人民政府等在被毁坏的林地上种植了部分树苗,但效果较差,没有保证成活率,

没有达到环境修复的目的。且对于毁坏严重,形同戈壁的土地未进行治疗复绿。鉴于被毁坏林地及林木的公益林性质和水源涵养、水土保持功能,补植复绿应当就地进行,不得异地替代。万山区林业局代为补植树木的行为,虽已部分履行职责,但尚未正确、全面履行,仍应继续履行。

(生效裁判审判人员:何林、李兴蓉、何德华)

最高人民法院办公厅秘书一处

2022年12月30日印发

