

辽宁省高级人民法院转印

日期 2020·1·13

发送范围: 全省各级法院

中华人民共和国最高人民法院

法〔2019〕297 号

最高人民法院 关于发布第 24 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,现将吕金奎等 79 人诉山海关船舶重工有限责任公司海上污染损害责任纠纷案等十三个案例(指导案例 127—139 号),作为第 24 批指导性案例发布,供在审判类似案件时参照。



指导案例 127 号

吕金奎等 79 人诉山海关船舶重工有限责任公司 海上污染损害责任纠纷案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 民事/海上污染损害责任/污染物排放标准

裁判要点

根据海洋环境保护法等有关规定,海洋环境污染中的“污染物”不限于国家或者地方环境标准明确列举的物质。污染者向海水水域排放未纳入国家或者地方环境标准的含有铁物质等成分的污水,造成渔业生产者养殖物损害的,污染者应当承担环境侵权责任。

相关法条

- 1.《中华人民共和国侵权责任法》第 65 条、第 66 条
- 2.《中华人民共和国海洋环境保护法》(2017 年修正)第 94 条第 1 项(本案适用的是 2013 年修正的《中华人民共和国海洋环境保护法》第 95 条第 1 项)

基本案情

2010 年 8 月 2 日上午,秦皇岛山海关老龙头东海域海水出现异常。当日 11 时 30 分,秦皇岛市环境保护局接到举报,安排环境监察、监测人员,协同秦皇岛市山海关区渤海乡副书记、纪委书记等相关人员到达现场,对海岸情况进行巡查。根据现场巡查情况,

海水呈红褐色、浑浊。秦皇岛市环境保护局的工作人员同时对海水进行取样监测,并于8月3日作出《监测报告》对海水水质进行分析,分析结果显示海水 pH 值 8.28、悬浮物 24mg/L、石油类 0.082mg/L、化学需氧量 2.4mg/L、亚硝酸盐氮 0.032mg/L、氨氮 0.018mg/L、硝酸盐氮 0.223mg/L、无机氮 0.273mg/L、活性磷酸盐 0.006mg/L、铁 13.1mg/L。

大连海事大学海事司法鉴定中心(以下简称司法鉴定中心)接受法院委托,就涉案海域污染状况以及污染造成的养殖损失等问题进行鉴定。《鉴定意见》的主要内容:(一)关于海域污染鉴定。1、鉴定人采取卫星遥感技术,选取 NOAA 卫星 2010 年 8 月 2 日北京时间 5 时 44 分和 9 时 51 分两幅图像,其中 5 时 44 分图像显示山海关船舶重工有限责任公司(以下简称山船重工公司)附近海域存在一片污染海水异常区,面积约 5 平方千米;9 时 51 分图像显示距山船重工公司以南约 4 千米海域存在污染海水异常区,面积约 10 平方千米。2、对污染源进行分析,通过排除赤潮、大面积的海洋溢油等污染事故,确定卫星图像上污染海水异常区应由大型企业污水排放或泄漏引起。根据山船重工公司系山海关老龙头附近临海唯一大型企业,修造船舶会产生大量污水,船坞刨锈污水中铁含量很高,一旦泄漏将严重污染附近海域,推测出污染海水源地系山船重工公司,泄漏时间约在 2010 年 8 月 2 日北京时间 00 时至 04 时之间。3、对养殖区受污染海水进行分析,确定了王丽荣等 21 人的养殖区地理坐标,并将上述当事人的养殖区地理坐标和

污染水域的地理坐标一起显示在电子海图上,得出污染水域覆盖了全部养殖区的结论。(二)关于养殖损失分析。鉴定人对水质环境进行评价,得出涉案海域水质中悬浮物、铁及石油类含量较高,已远远超过《渔业水质标准》和《海水水质标准》,污染最严重的因子为铁,对渔业和养殖水域危害程度较大。同时,确定吕金国等人存在养殖损失。

山船重工公司对《鉴定意见》养殖损失部分发表质证意见,主要内容为认定海水存在铁含量超标的污染无任何事实根据和鉴定依据。1、鉴定人评价养殖区水质环境的唯一依据是秦皇岛市环境保护局出具的《监测报告》,而该报告在格式和内容上均不符合《海洋监测规范》的要求,分析铁含量所采用的标准是针对地面水、地下水及工业废水的规定,《监测报告》对污染事实无任何证明力;2、《鉴定意见》采用的《渔业水质标准》和《海水水质标准》中,不存在对海水中铁含量的规定和限制,故铁含量不是判断海洋渔业水质标准的指标。即使铁含量是指标之一,其达到多少才能构成污染损害,亦无相关标准。

又查明,《鉴定意见》鉴定人之一在法院审理期间提交《分析报告》,主要内容:(一)介绍分析方法。(二)对涉案海域污水污染事故进行分析。1、对山海关老龙头海域卫星图像分析和解译。2、污染海水漂移扩散分析。3、污染源分析。因卫星图像上污染海水异常区灰度值比周围海水稍低,故排除海洋赤潮可能;因山海关老龙头海域无油井平台,且8月2日前后未发生大型船舶碰撞、触礁搁

浅事故,故排除海洋溢油可能。据此,推测污染海水区应由大型企业污水排放或泄漏引起,山船重工公司为山海关老龙头附近临海唯一大型企业,修造船舶会产生大量污水,船坞刨锈污水中铁含量较高,向外泄漏将造成附近海域严重污染。4、养殖区受污染海水分析。将养殖区地理坐标和污染水域地理坐标一起显示在电子海图上,得出污染水域覆盖全部养殖区的结论。

吕金奎等 79 人诉至法院,以山船重工公司排放的大量红色污水造成扇贝大量死亡,使其受到重大经济损失为由,请求判令山船重工公司赔偿。

裁判结果

天津海事法院于 2013 年 12 月 9 日作出(2011)津海法事初字第 115 号民事判决:一、驳回原告吕金奎等 50 人的诉讼请求;二、驳回原告吕金国等 29 人的诉讼请求。宣判后,吕金奎等 79 人提出上诉。天津市高级人民法院于 2014 年 11 月 11 日作出(2014)津高民四终字第 22 号民事判决:一、撤销天津海事法院(2011)津海法事初字第 115 号民事判决;二、山海关船舶重工有限责任公司于本判决送达之日起十五日内赔偿王丽荣等 21 人养殖损失共计 1377696 元;三、驳回吕金奎等 79 人的其他诉讼请求。

裁判理由

法院生效裁判认为,《中华人民共和国侵权责任法》第六十六条规定,因污染环境发生纠纷,污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担

举证责任。吕金奎等 79 人应当就山船重工公司实施了污染行为、该行为使自己受到了损害之事实承担举证责任,并提交污染行为和损害之间可能存在因果关系的初步证据;山船重工公司应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。

关于山船重工公司是否实施污染行为。吕金奎等 79 人为证明污染事实发生,提交了《鉴定意见》《分析报告》《监测报告》以及秦皇岛市环境保护局出具的函件等予以证明。关于上述证据对涉案污染事实的证明力,原审法院依据吕金奎等 79 人的申请委托司法鉴定中心进行鉴定,该司法鉴定中心业务范围包含海事类司法鉴定,三位鉴定人均具有相应的鉴定资质,对鉴定单位和鉴定人的资质予以确认。而且,《分析报告》能够与秦皇岛市山海关区在《询问笔录》中的陈述以及秦皇岛市环境保护局出具的函件相互佐证,上述证据可以证实秦皇岛山海关老龙头海域在 2010 年 8 月 2 日发生污染的事实。《中华人民共和国海洋环境保护法》第九十五条第一项规定:“海洋环境污染损害,是指直接或者间接地把物质或者能量引入海洋环境,产生损害海洋生物资源、危害人体健康、妨害渔业和海上其他合法活动、损害海水使用素质和减损环境质量等有害影响。”《鉴定意见》根据污染海水异常区灰度值比周围海水稍低的现象,排除海洋赤潮的可能;通过山海关老龙头海域无油井平台以及 2010 年 8 月 2 日未发生大型船舶碰撞、触礁搁浅等事实,排除海洋溢油的可能;进而,根据《监测报告》中海水呈红褐色、

浑浊,铁含量为 13.1mg/L 的监测结果,得出涉案污染事故系严重污水排放或泄漏导致的推论。同时,根据山船重工公司为山海关老龙头附近临海唯一大型企业以及公司的主营业务为船舶修造的事实,得出污染系山船重工公司在修造大型船舶过程中泄漏含铁量较高的刨锈污水导致的结论。山船重工公司虽不认可《鉴定意见》的上述结论,但未能提出足以反驳的相反证据和理由,故对《鉴定意见》中关于污染源分析部分的证明力予以确认,并据此认定山船重工公司实施了向海水中泄漏含铁量较高污水的污染行为。

关于吕金奎等 79 人是否受到损害。《鉴定意见》中海域污染鉴定部分在确定了王丽荣等 21 人养殖区域的基础上,进一步通过将养殖区地理坐标与污染海水区地理坐标一起显示在电子海图上的方式,得出污染海水区全部覆盖养殖区的结论。据此,认定王丽荣等 21 人从事养殖且养殖区域受到了污染。

关于污染行为和损害之间的因果关系。王丽荣等 21 人在完成上述证明责任的基础上,还应提交证明污染行为和损害之间可能存在因果关系的初步证据。《鉴定意见》对山海关老龙头海域水质进行分析,其依据秦皇岛市环境保护局出具的《监测报告》将该海域水质评价为悬浮物、铁物质及石油含量较高,污染最严重的因子为铁,对渔业和养殖水域危害程度较大。至此,王丽荣等 21 人已完成海上污染损害赔偿纠纷案件的证明责任。山船重工公司主张其非侵权行为人,应就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。山船重工

公司主张因《鉴定意见》采用的评价标准中不存在对海水中铁含量的规定和限制,故铁不是评价海水水质的标准;且即使铁含量是标准之一,其达到多少才能构成污染损害亦无相关指标。对此,人民法院认为:第一,《中华人民共和国海洋环境保护法》明确规定,只要行为人将物质或者能量引入海洋造成损害,即视为污染;《中华人民共和国侵权责任法》第六十五条亦未将环境污染责任限定为排污超过国家标准或者地方标准。故,无论国家或地方标准中是否规定了某类物质的排放控制要求,或排污是否符合国家或地方规定的标准,只要能够确定污染行为造成环境损害,行为人就须承担赔偿责任。第二,我国现行有效评价海水水质的《渔业水质标准》和《海水水质标准》实施后长期未进行修订,其中列举的项目已不足以涵盖当今可能造成污染的全部物质。据此,《渔业水质标准》和《海水水质标准》并非判断某类物质是否造成污染损害的唯一依据。第三,秦皇岛市环境保护局亦在《秦皇岛市环保局复核意见》中表示,因国家对海水中铁物质含量未明确规定污染物排放标准,故是否影响海水养殖需相关部门专家进一步论证。本案中,出具《鉴定意见》的鉴定人具备海洋污染鉴定的专业知识,其通过对相关背景资料进行分析判断,作出涉案海域水质中铁物质对渔业和养殖水域危害程度较大的评价,具有科学性,应当作为认定涉案海域被铁物质污染的依据。

(生效裁判审判人员:耿小宁、唐娜、李善川)

指导案例 128 号

李劲诉华润置地(重庆)有限公司 环境污染责任纠纷案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 23 日发布)

关键词 民事/环境污染责任/光污染/损害认定/可容忍度

裁判要点

由于光污染对人身的伤害具有潜在性、隐蔽性和个体差异性等特点,人民法院认定光污染损害,应当依据国家标准、地方标准、行业标准,是否干扰他人正常生活、工作和学习,以及是否超出公众可容忍度等进行综合认定。对于公众可容忍度,可以根据周边居民的反应情况、现场的实际感受及专家意见等判断。

相关法条

- 1.《中华人民共和国侵权责任法》第 65 条、第 66 条
- 2.《中华人民共和国环境保护法》第 42 条第 1 款

基本案情

原告李劲购买位于重庆市九龙坡区谢家湾正街×小区×幢×一×一×的住宅一套,并从 2005 年入住至今。被告华润置地(重庆)有限公司开发建设的万象城购物中心与原告住宅相隔一条双向六车道的公路,双向六车道中间为轻轨线路。万象城购物中心与原告住宅之间无其他遮挡物。在正对原告住宅的万象城购物中心外墙上安装有一块 LED 显示屏用于播放广告等,该 LED 显示

屏广告位从2014年建成后开始投入运营,每天播放宣传资料及视频广告等,其产生强光直射入原告住宅房间,给原告的正常生活造成影响。

2014年5月,原告小区的业主向市政府公开信箱投诉反映:从5月3日开始,谢家湾华润二十四城的万象城的巨型LED屏幕开始工作,LED巨屏的强光直射进其房间,造成严重的光污染,并且宣传片的音量巨大,影响了其日常生活,希望有关部门让万象城减小音量并且调低LED屏幕亮度。2014年9月,黄杨路×小区居民向市政府公开信箱投诉反映:万象城有块巨型LED屏幕通宵播放资料广告,产生太强光线,导致夜间无法睡眠,无法正常休息。万象城大屏夜间光污染严重影响周边小区高层住户,请相关部门解决,禁止夜间播放,或者禁止通宵播放,只能在晚上八天前播放,并调低亮度。2018年2月,原告小区的住户向市政府公开信箱投诉反映:万象城户外广告大屏就是住户的噩梦,该广告屏每天播放视频广告,光线极强还频繁闪动,住在对面的业主家里夜间如同白昼,严重影响老人和小孩的休息,希望相关部门尽快对其进行整改。

本案审理过程中,人民法院组织原、被告双方于2018年8月11日晚到现场进行了查看,正对原告住宅的一块LED显示屏正在播放广告视频,产生的光线较强,可直射入原告住宅居室,当晚该LED显示屏播放广告视频至20时58分关闭。被告公司员工称该LED显示屏面积为160㎡。

就案涉光污染问题是否能进行环境监测的问题,人民法院向

重庆市九龙坡区生态环境监测站进行了咨询,该站负责人表示,国家与重庆市均无光污染环境监测方面的规范及技术指标,所以监测站无法对光污染问题开展环境监测。重庆法院参与环境资源审判专家库专家、重庆市永川区生态环境监测站副站长也表示从环保方面光污染没有具体的标准,但从民事法律关系的角度,可以综合其余证据判断是否造成光污染。从本案原告提交的证据看,万象城电子显示屏对原告的损害客观存在,主要体现为影响原告的正常休息。就LED显示屏产生的光辐射相关问题,法院向重庆大学建筑城规学院教授、中国照明学会副理事长以及重庆大学建筑城规学院高级工程师、中国照明学会理事等专家作了咨询,专家表示,LED的光辐射一是对人有视觉影响,其中失能眩光和不舒适眩光对人的眼睛有影响;另一方面是生物影响:人到晚上随着光照强度下降,渐渐入睡,是褪黑素和皮质醇两种激素发生作用的结果——褪黑素晚上上升、白天下降,皮质醇相反。如果光辐射太强,使人生物钟紊乱,长期就会有影响。另外LED的白光中有蓝光成分,蓝光对人的视网膜有损害,而且不可修复。但户外蓝光危害很难检测,时间、强度的标准是多少,有待标准出台确定。关于光照亮度对人的影响,有研究结论认为一般在 $400\text{cd}/\text{m}^2$ 以下对人的影响会小一点,但动态广告屏很难适用。对于亮度的规范,不同部门编制的规范对亮度的限值不同,但LED显示屏与直射的照明灯光还是有区别,以LED显示屏的相关国家标准来认定比较合适。

裁判结果

重庆市江津区人民法院于2018年12月28日作出(2018)渝0116民初6093号判决:一、被告华润置地(重庆)有限公司从本判决生效之日起,立即停止其在运行重庆市九龙坡区谢家湾正街万象城购物中心正对原告李劲位于重庆市九龙坡区谢家湾正街×小区×幢住宅外墙上的一块LED显示屏对原告李劲的光污染侵害:1. 前述LED显示屏在5月1日至9月30日期间开启时间应在8:30之后,关闭时间应在22:00之前;在10月1日至4月30日期间开启时间应在8:30之后,关闭时间应在21:50之前。2. 前述LED显示屏在每日19:00后的亮度值不得高于600cd/m²。二、驳回原告李劲的其余诉讼请求。一审宣判后,双方当事人均未提出上诉,判决已发生法律效力。

裁判理由

法院生效裁判认为:保护环境是我国的基本国策,一切单位和个人都有保护环境的义务。《中华人民共和国民法总则》第九条规定:“民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源、保护生态环境。”《中华人民共和国物权法》第九十条规定:“不动产权利人不得违反国家规定弃置固体废物,排放大气污染物、水污染物、噪声、光、电磁波辐射等有害物质。”《中华人民共和国环境保护法》第四十二条第一款规定:“排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者,应当采取措施,防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、医疗废物、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、光辐射、电磁辐射等对环境的污染和危害。”本案系环境污染责任纠纷,根据《中华人民共和国侵权责任法》第六十五条规定:“因

污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。”环境污染侵权责任属特殊侵权责任,其构成要件包括以下三个方面:一是污染者有污染环境的行为;二是被侵权人有损害事实;三是污染者污染环境的行为与被侵权人的损害之间有因果关系。

一、关于被告是否有污染环境的行为

被告华润置地(重庆)有限公司作为万象城购物中心的建设方和经营管理方,其在正对原告住宅的购物中心外墙上设置LED显示屏播放广告、宣传资料等,产生的强光直射进入原告的住宅居室。根据原告提供的照片、视频资料等证据,以及组织双方当事人到现场查看的情况,可以认定被告使用LED显示屏播放广告、宣传资料等所产生的强光已超出了一般公众普遍可容忍的范围,就大众的认知规律和切身感受而言,该强光会严重影响相邻人群的正常工作和学习,干扰周围居民正常生活和休息,已构成由强光引起的光污染。被告使用LED显示屏播放广告、宣传资料等造成光污染的行为已构成污染环境的行为。

二、关于被侵权人的损害事实

环境污染的损害事实主要包含了污染环境的行为致使当事人的财产、人身受到损害以及环境受到损害的事实。环境污染侵权的损害后果不同于一般侵权的损害后果,不仅包括症状明显并可计量的损害结果,还包括那些症状不明显或者暂时无症状且暂时无法用计量方法反映的损害结果。本案系光污染纠纷,光污染对人身的伤害具有潜在性和隐蔽性等特点,被侵权人往往在开始受害时显露不出明显的受损害症状,其所遭受的损害往往暂时无法

用精确的计量方法来反映。但随着时间的推移,损害会逐渐显露。参考本案专家意见,光污染对人的影响除了能够感知的对视觉的影响外,太强的光辐射会造成人生物钟紊乱,短时间看不出影响,但长期会带来影响。本案中,被告使用 LED 显示屏播放广告、宣传资料等所产生的强光,已超出了一般人可容忍的程度,影响了相邻居住的原告等居民的正常生活和休息。根据日常生活经验法则,被告运行 LED 显示屏产生的光污染势必会给原告等人的身心健康造成损害,这也为公众普遍认可。综上,被告运行 LED 显示屏产生的光污染已致使原告居住的环境权益受损,并导致原告的身心健康受到损害。

三、被告是否应承担污染环境的侵权责任

《中华人民共和国侵权责任法》第六十六条规定:“因污染环境发生纠纷,污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。”本案中,原告已举证证明被告有污染环境的行为及原告的损害事实。被告需对其在本案中存在法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形,或被告污染行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。但被告并未提交证据对前述情形予以证实,对此被告应承担举证不能的不利后果,应承担污染环境的侵权责任。根据《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第十三条规定:“人民法院应当根据被侵权人的诉讼请求以及具体案情,合理判定污染者承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔礼道歉、赔偿损失等民事责任。”环境侵权的损害不同于一般

的人身损害和财产损害,对侵权行为人承担的侵权责任有其独特的要求。由于环境侵权是通过环境这一媒介侵害到一定地区不特定的多数人的身、财产权益,而且一旦出现可用计量方法反映的损害,其后果往往已无法弥补和消除。因此在环境侵权中,侵权行为人实施了污染环境的行为,即使还未出现可计量的损害后果,即应承担相应的侵权责任。本案中,从市民的投诉反映看,被告作为万象城购物中心的经营管理者,其在生产经营过程中,理应认识到使用 LED 显示屏播放广告、宣传资料等发出的强光会对居住在对面以及周围住宅小区的原告等人造成影响,并负有采取必要措施以减少对原告等人影响的义务。但被告仍然一直使用 LED 显示屏播放广告、宣传资料等,其产生的强光明显超出了一般人可容忍的程度,构成光污染,严重干扰了周边人群的正常生活,对原告等人的环境权益造成损害,进而损害了原告等人的身心健康。因此即使原告尚未出现明显症状,其生活受到光污染侵扰、环境权益受到损害也是客观存在的事实,故被告应承担停止侵害、排除妨碍等民事责任。

(生效裁判审判人员:姜玲、罗静、张志贵)

指导案例 129 号

江苏省人民政府诉安徽海德化工科技有限公司 生态环境损害赔偿案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 民事/生态环境损害赔偿诉讼/分期支付

裁判要点

企业事业单位和其他生产经营者将生产经营过程中产生的危险废物交由不具备危险废物处置资质的企业或者个人进行处置,造成环境污染的,应当承担生态环境损害责任。人民法院可以综合考虑企业事业单位和其他生产经营者的主观过错、经营状况等因素,在责任人提供有效担保后判决其分期支付赔偿费用。

相关法条

- 1.《中华人民共和国侵权责任法》第 65 条
- 2.《中华人民共和国环境保护法》第 64 条

基本案情

2014 年 4 月 28 日,安徽海德化工科技有限公司(以下简称海德公司)营销部经理杨峰将该公司在生产过程中产生的 29.1 吨废碱液,交给无危险废物处置资质的李宏生等人处置。李宏生等人将上述废碱液交给无危险废物处置资质的孙志才处置。2014 年 4 月 30 日,孙志才等人将废碱液倾倒进长江,造成了严重环境污染。

2014年5月7日,杨峰将海德公司的20吨废碱液交给李宏生等人处置,李宏生等人将上述废碱液交给孙志才处置。孙志才等人于2014年5月7日及同年6月17日,分两次将废碱液倾倒入长江,造成江苏省靖江市城区5月9日至11日集中式饮用水源中断取水40多个小时。2014年5月8日至9日,杨峰将53.34吨废碱液交给李宏生等人处置,李宏生等人将上述废碱液交给丁卫东处置。丁卫东等人于2014年5月14日将该废碱液倾倒入新通扬运河,导致江苏省兴化市城区集中式饮用水源中断取水超过14小时。上述污染事件发生后,靖江市环境保护局和靖江市人民检察院联合委托江苏省环境科学学会对污染损害进行评估。江苏省环境科学学会经调查、评估,于2015年6月作出了《评估报告》。江苏省人民政府向江苏省泰州市中级人民法院提起诉讼,请求判令海德公司赔偿生态环境修复费用3637.90万元,生态环境服务功能损失费用1818.95万元,承担评估费用26万元及诉讼费等。

裁判结果

江苏省泰州市中级人民法院于2018年8月16日作出(2017)苏12民初51号民事判决:一、被告安徽海德化工科技有限公司赔偿环境修复费用3637.90万元;二、被告安徽海德化工科技有限公司赔偿生态环境服务功能损失费用1818.95万元;三、被告安徽海德化工科技有限公司赔偿评估费用26万元。宣判后,安徽海德化工科技有限公司提出上诉,江苏省高级人民法院于2018年12月4日作出(2018)苏民终1316号民事判决:一、维持江苏省泰州市

中级人民法院(2017)苏 12 民初 51 号民事判决。安徽海德化工科技有限公司应于本判决生效之日起六十日内将赔偿款项 5482.85 万元支付至泰州市环境公益诉讼资金账户。二、安徽海德化工科技有限公司在向江苏省泰州市中级人民法院提供有效担保后,可于本判决生效之日起六十日内支付上述款项的 20%(1096.57 万元),并于 2019 年 12 月 4 日、2020 年 12 月 4 日、2021 年 12 月 4 日、2022 年 12 月 4 日前各支付上述款项的 20%(每期 1096.57 万元)。如有一期未按时履行,江苏省人民政府可以就全部未赔偿款项申请法院强制执行。如安徽海德化工科技有限公司未按本判决指定的期限履行给付义务,应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十三条之规定,加倍支付迟延履行期间的债务利息。

裁判理由

法院生效裁判认为,海德公司作为化工企业,对其在生产经营过程中产生的危险废物废碱液,负有防止污染环境的义务。海德公司放任该公司营销部负责人杨峰将废碱液交给不具备危险废物处置资质的个人进行处置,导致废碱液被倾倒进长江和新通扬运河,严重污染环境。《中华人民共和国环境保护法》第六十四条规定,因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。《中华人民共和国侵权责任法》第六十五条规定,因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。《中华人民共和国侵权责任法》第十五条将恢复原状、赔偿损失确定为承担责任的方式。环境修复费用、生态环境服

务功能损失、评估费等均为恢复原状、赔偿损失等法律责任的具体表现形式。依照《中华人民共和国侵权责任法》第十五条第一款第六项、第六十五条,《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第一条第一款、第十三条之规定,判决海德公司承担侵权赔偿责任并无不当。

海德公司以企业负担过重、资金紧张,如短期内全部支付赔偿将导致企业破产为由,申请分期支付赔偿费用。为保障保护生态环境与经济发展的有效衔接,江苏省人民政府在庭后表示,在海德公司能够提供证据证明其符合国家经济结构调整方向、能够实现绿色生产转型,在有效提供担保的情况下,同意海德公司依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百三十一条之规定,分五期支付赔偿款。

(生效裁判审判人员:陈迎、赵黎、吴晓玲)

指导案例 130 号

**重庆市人民政府、重庆两江志愿服务发展中心
诉重庆藏金阁物业管理有限公司、重庆首旭环保科技有限公司
生态环境损害赔偿、环境民事公益诉讼案**
(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 民事/生态环境损害赔偿诉讼/环境民事公益诉讼/
委托排污/共同侵权/生态环境修复费用/虚拟治理成本法

裁判要点

1. 取得排污许可证的企业,负有确保其排污处理设备正常运行且排放物达到国家和地方排放标准的法定义务,委托其他单位处理的,应当对受托单位履行监管义务;明知受托单位违法排污不予制止甚或提供便利的,应当对环境污染损害承担连带责任。

2. 污染者向水域排污造成生态环境损害,生态环境修复费用难以计算的,可以根据环境保护部门关于生态环境损害鉴定评估有关规定,采用虚拟治理成本法对损害后果进行量化,根据违法排污的污染物种类、排污量及污染源排他性等因素计算生态环境损害量化数额。

相关法条

《中华人民共和国侵权责任法》第 8 条

基本案情

重庆藏金阁电镀工业园(又称藏金阁电镀工业中心)位于重庆市江北区港城工业园区内,是该工业园区内唯一的电镀工业园,园区内有若干电镀企业入驻。重庆藏金阁物业管理有限公司(以下简称藏金阁公司)为园区入驻企业提供物业管理服务,并负责处理企业产生的废水。藏金阁公司领取了排放污染物许可证,并拥有废水处理的设施设备。2013年12月5日,藏金阁公司与重庆首旭环保科技有限公司(以下简称首旭公司)签订为期4年的《电镀废水处理委托运行承包管理运行协议》(以下简称《委托运行协议》),首旭公司承接藏金阁电镀工业中心废水处理项目,该电镀工业中心的废水由藏金阁公司交给首旭公司使用藏金阁公司所有的废水处理设备进行处理。2016年4月21日,重庆市环境监察总队执法人员在对该公司的废水处理站进行现场检查时,发现废水处理站中两个总铬反应器和一个综合反应器设施均未运行,生产废水未经处理便排入外环境。2016年4月22日至26日期间,经执法人员采样监测分析发现外排废水重金属超标,违法排放废水总铬浓度为55.5mg/L,总锌浓度为 2.85×10^2 mg/L,总铜浓度为27.2mg/L,总镍浓度为41mg/L,分别超过《电镀污染物排放标准》(GB21900—2008)的规定标准54.5倍、189倍、53.4倍、81倍,对生态环境造成严重影响和损害。2016年5月4日,执法人员再次进行现场检查,发现藏金阁废水处理站1号综合废水调节池的含重金属废水通过池壁上的120mm口径管网未经正常处理直接排放至外环境并流入港城园区市政管网再进入长江。经监

测,1号池内渗漏的废水中六价铬浓度为6.10mg/L,总铬浓度为10.9mg/L,分别超过国家标准29.5倍、9.9倍。从2014年9月1日至2016年5月5日违法排放废水量共计145624吨。还查明,2014年8月,藏金阁公司将原废酸收集池改造为1号综合废水调节池,传送废水也由地下管网改为高空管网作业。该池池壁上原有110mm和120mm口径管网各一根,改造时只封闭了110mm口径管网,而未封闭120mm口径管网,该未封闭管网系埋于地下的暗管。首旭公司自2014年9月起,在明知池中有一根120mm管网可以连通外部环境的情况下,仍然一直利用该管网将未经处理的含重金属废水直接排放至外环境。

受重庆市人民政府委托,重庆市环境科学研究院对藏金阁公司和首旭公司违法排放超标废水造成生态环境损害进行鉴定评估,并于2017年4月出具《鉴定评估报告书》。该评估报告载明:本事件污染行为明确,污染物迁移路径合理,污染源与违法排放至外环境的废水中污染物具有同源性,且污染源具有排他性。污染行为发生持续时间为2014年9月1日至2016年5月5日,违法排放废水共计145624吨,其主要污染因子为六价铬、总铬、总锌、总镍等,对长江水体造成严重损害。《鉴定评估报告书》采用《生态环境损害鉴定评估技术指南总纲》《环境损害鉴定评估推荐方法(第Ⅱ版)》推荐的虚拟治理成本法对生态环境损害进行量化,按22元/吨的实际治理费用作为单位虚拟治理成本,再乘以违法排放废水数量,计算出虚拟治理成本为320.3728万元。违法排放废

水点为长江干流主城区段水域,适用功能类别属Ⅲ类水体,根据虚拟治理成本法的“污染修复费用的确定原则”Ⅲ类水体的倍数范围为虚拟治理成本的4.5—6倍,本次评估选取最低倍数4.5倍,最终评估出二被告违法排放废水造成的生态环境污染损害量化数额为1441.6776万元(即320.3728万元 $\times$ 4.5=1441.6776万元)。重庆市环境科学研究院是环境保护部《关于印发〈环境损害鉴定评估推荐机构名录(第一批)〉的通知》中确认的鉴定评估机构。

2016年6月30日,重庆市环境监察总队以藏金阁公司从2014年9月1日至2016年5月5日通过1号综合调节池内的120mm口径管网将含重金属废水未经废水处理站总排口便直接排入港城园区市政废水管网进入长江为由,作出行政处罚决定,对藏金阁公司罚款580.72万元。藏金阁公司不服申请行政复议,重庆市环境保护局作出维持行政处罚决定的复议决定。后藏金阁公司诉至重庆市渝北区人民法院,要求撤销行政处罚决定和行政复议决定。重庆市渝北区人民法院于2017年2月28日作出(2016)渝0112行初324号行政判决,驳回藏金阁公司的诉讼请求。判决后,藏金阁公司未提起上诉,该判决发生法律效力。

2016年11月28日,重庆市渝北区人民检察院向重庆市渝北区人民法院提起公诉,指控首旭公司、程龙(首旭公司法定代表人)等构成污染环境罪,应依法追究刑事责任。重庆市渝北区人民法院于2016年12月29日作出(2016)渝0112刑初1615号刑事判决,判决首旭公司、程龙等人构成污染环境罪。判决后,未提起抗

诉和上诉,该判决发生法律效力。

裁判结果

重庆市第一中级人民法院于 2017 年 12 月 22 日作出(2017)渝 01 民初 773 号民事判决:一、被告重庆藏金阁物业管理有限公司和被告重庆首旭环保科技有限公司连带赔偿生态环境修复费用 1441.6776 万元,于本判决生效后十日内交付至重庆市财政局专用账户,由原告重庆市人民政府及其指定的部门和原告重庆两江志愿服务发展中心结合本区域生态环境损害情况用于开展替代修复;二、被告重庆藏金阁物业管理有限公司和被告重庆首旭环保科技有限公司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;三、被告重庆藏金阁物业管理有限公司和被告重庆首旭环保科技有限公司于本判决生效后十日内给付原告重庆市人民政府鉴定费 5 万元,律师费 19.8 万元;四、被告重庆藏金阁物业管理有限公司和被告重庆首旭环保科技有限公司于本判决生效后十日内给付原告重庆两江志愿服务发展中心律师费 8 万元;五、驳回原告重庆市人民政府和原告重庆两江志愿服务发展中心其他诉讼请求。判决后,各方当事人在法定期限内均未提出上诉,判决发生法律效力。

裁判理由

法院生效裁判认为,重庆市人民政府依据《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》规定,有权提起生态环境损害赔偿诉讼,重庆两江志愿服务发展中心具备合法的环境公益诉讼主体资格,二原

告基于不同的规定而享有各自的诉权,均应依法予以保护。鉴于两案原告基于同一污染事实与相同被告提起诉讼,诉讼请求基本相同,故将两案合并审理。

本案的争议焦点为:

一、关于《鉴定评估报告书》认定的污染物种类、污染源排他性、违法排放废水计量以及损害量化数额是否准确

首先,关于《鉴定评估报告书》认定的污染物种类、污染源排他性和违法排放废水计量是否准确的问题。污染物种类、污染源排他性及违法排放废水计量均已被(2016)渝 0112 行初 324 号行政判决直接或者间接确认,本案中二被告并未提供相反证据来推翻原判决,故对《鉴定评估报告书》依据的上述环境污染事实予以确认。具体而言,一是关于污染物种类的问题。除了生效刑事判决所认定的总铬和六价铬之外,二被告违法排放的废水中还含有重金属物质如总锌、总镍等,该事实得到了江北区环境监测站、重庆市环境监测中心出具的环境监测报告以及(2016)渝 0112 行初 324 号生效行政判决的确认,也得到了首旭公司法定代表人程龙在调查询问中的确认。二是关于污染源排他性的问题。二被告辩称,江北区环境监测站出具的江环(监)字〔2016〕第 JD009 号分析报告单确定的取样点 W4、W6 位置高于藏金阁废水处理站,因而该两处检出污染物超标不可能由二被告的行为所致。由于被污染水域具有流动性的特征和自净功能,水质得到一定程度的恢复,鉴定机构在鉴定时客观上已无法再在废水处理站周围提取到违法排

放废水行为持续时所流出的废水样本,故只能依据环境行政执法部门在查处二被告违法行为时通过取样所固定的违法排放废水样本进行鉴定。在对藏金阁废水处理情况进行环保执法的过程中,先后在多个取样点进行过数次监测取样,除江环(监)字〔2016〕第JD009号分析报告单以外,江北区环境监测站与重庆市环境监测中心还出具了数份监测报告,重庆市环境监察总队的行政处罚决定和重庆市环境保护局的复议决定是在对上述监测报告进行综合评定的基础上作出的,并非单独依据其中一份分析报告书或者监测报告作出。环保部门在整个行政执法包括取样等前期执法过程中,其行为的合法性和合理性已经得到了生效行政判决的确认。同时,上述监测分析结果显示废水中的污染物系电镀行业排放的重金属废水,在案证据证实涉案区域唯有藏金阁一家电镀工业园,而且环境监测结果与藏金阁废水处理站违法排放废水种类一致,以上事实证明上述取水点排出的废水来源仅可能来自于藏金阁废水处理站,故可以认定污染物来源具有排他性。三是关于违法排污计量的问题。根据生效刑事判决和行政判决的确认,并结合行政执法过程中的调查询问笔录,可以认定铬调节池的废水进入1号综合废水调节池,利用1号池安装的120mm口径管网将含重金属的废水直接排入外环境并进入市政管网这一基本事实。经庭审查明,《鉴定评估报告书》综合证据,采用用水总量减去消耗量、污泥含水量、在线排水量、节假日排水量的方式计算出违法排放废水量,其所依据的证据和事实或者已得到被告方认可或生效判决

确认,或者相关行政行为已通过行政诉讼程序的合法性审查,其所采用的计量方法具有科学性和合理性。综上,藏金阁公司和首旭公司提出的污染物种类、违法排放废水量和污染源排他性认定有误的异议不能成立。

其次,关于《鉴定评估报告书》认定的损害量化数额是否准确的问题。原告方委托重庆市环境科学研究院就本案的生态环境损害进行鉴定评估并出具了《鉴定评估报告书》,该报告确定二被告违法排污造成的生态环境损害量化数额为 1441.6776 万元。经查,重庆市环境科学研究院是环境保护部《关于印发〈环境损害鉴定评估推荐机构名录(第一批)〉的通知》中确立的鉴定评估机构,委托其进行本案的生态环境损害鉴定评估符合司法解释之规定,其具备相应鉴定资格。根据环境保护部组织制定的《生态环境损害鉴定评估技术指南总纲》《环境损害鉴定评估推荐方法(第 II 版)》,鉴定评估可以采用虚拟治理成本法对事件造成的生态环境损害进行量化,量化结果可以作为生态环境损害赔偿的依据。鉴于本案违法排污行为持续时间长、违法排放数量大,且长江水体处于流动状态,难以直接计算生态环境修复费用,故《鉴定评估报告书》采用虚拟治理成本法对损害结果进行量化并无不当。《鉴定评估报告书》将 22 元/吨确定为单位实际治理费用,系根据重庆市环境监察总队现场核查藏金阁公司财务凭证,并结合对藏金阁公司法定代表人孙启良的调查询问笔录而确定。《鉴定评估报告书》根据《环境损害鉴定评估推荐方法(第 II 版)》,Ⅲ类地表水污染修复

费用的确定原则为虚拟治理成本的 4.5—6 倍,结合本案污染事实,取最小倍数即 4.5 倍计算得出损害量化数额为 320.3728 万元 $\times 4.5=1441.6776$ 万元,亦无不当。

综上所述,《鉴定评估报告书》的鉴定机构和鉴定评估人资质合格,鉴定评估委托程序合法,鉴定评估项目负责人亦应法庭要求出庭接受质询,鉴定评估所依据的事实有生效法律文书支撑,采用的计算方法和结论科学有据,故对《鉴定评估报告书》及所依据的相关证据予以采信。

二、关于藏金阁公司与首旭公司是否构成共同侵权

首旭公司是明知 1 号废水调节池池壁上存在 120mm 口径管网并故意利用其违法排污的直接实施主体,其理应对损害后果承担赔偿责任,对此应无疑义。本争议焦点的核心问题在于如何评价藏金阁公司的行为,其与首旭公司是否构成共同侵权。法院认为,藏金阁公司与首旭公司构成共同侵权,应当承担连带责任。

第一,我国实行排污许可制,该制度是国家对排污者进行有效管理的手段,取得排污许可证的企业即是排污单位,负有依法排污的义务,否则将承担相应法律责任。藏金阁公司持有排污许可证,必须确保按照许可证的规定和要求排放。藏金阁公司以委托运行协议的形式将废水处理交由专门从事环境治理业务(含工业废水运营)的首旭公司作业,该行为并不为法律所禁止。但是,无论是自行排放还是委托他人排放,藏金阁公司都必须确保其废水处理站正常运行,并确保排放物达到国家和地方排放标准,这是取得排

污许可证企业的法定责任,该责任不能通过民事约定来解除。申言之,藏金阁公司作为排污主体,具有监督首旭公司合法排污的法定责任,依照《委托运行协议》其也具有监督首旭公司日常排污情况的义务,本案违法排污行为持续了1年8个月的时间,藏金阁公司显然未尽监管义务。

第二,无论是作为排污设备产权人和排污主体的法定责任,还是按照双方协议约定,藏金阁公司均应确保废水处理设施设备正常、完好。2014年8月藏金阁公司将废酸池改造为1号废水调节池并将地下管网改为高空管网作业时,未按照正常处理方式对池中的120mm口径暗管进行封闭,藏金阁公司亦未举证证明不封闭暗管的合理合法性,而首旭公司正是通过该暗管实施违法排放,也就是说,藏金阁公司明知为首旭公司提供的废水处理设备留有可以实施违法排放的管网,据此可以认定其具有违法故意,且客观上为违法排放行为的完成提供了条件。

第三,待处理的废水是由藏金阁公司提供给首旭公司的,那么藏金阁公司知道需处理的废水数量,同时藏金阁公司作为排污主体,负责向环保部门缴纳排污费,其也知道合法排放的废水数量,加之作为物业管理部门,其对于园区企业产生的实际用水量亦是清楚的,而这几个数据结合起来,即可确知违法排放行为的存在,因此可以认定藏金阁公司知道首旭公司在实施违法排污行为,但其却放任首旭公司违法排放废水,同时还继续将废水交由首旭公司处理,可以视为其与首旭公司形成了默契,具有共同侵权的故

意,并共同造成了污染后果。

第四,环境侵权案件具有侵害方式的复合性、侵害过程的复杂性、侵害后果的隐蔽性和长期性,其证明难度尤其是对于排污企业违法排污主观故意的证明难度较高,且本案又涉及到对环境公益的侵害,故应充分考虑到此类案件的特殊性,通过准确把握举证证明责任和归责原则来避免责任逃避和公益受损。综上,根据本案事实和证据,藏金阁公司与首旭公司构成环境污染共同侵权的证据已达到高度盖然性的民事证明标准,应当认定藏金阁公司和首旭公司对于违法排污存在主观上的共同故意和客观上的共同行为,二被告构成共同侵权,应承担连带责任。

(生效裁判审判人员:裘晓音、贾科、张力)

指导案例 131 号

中华环保联合会诉德州晶华集团振华有限公司 大气污染责任民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 民事/环境民事公益诉讼/大气污染责任/损害社会
公共利益/重大风险

裁判要点

企业事业单位和其他生产经营者多次超过污染物排放标准或者重点污染物排放总量控制指标排放污染物,环境保护行政主管部门作出行政处罚后仍未改正,原告依据《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》第一条规定的“具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为”对其提起环境民事公益诉讼的,人民法院应予受理。

相关法条

- 1.《中华人民共和国民事诉讼法》第 55 条
- 2.《中华人民共和国环境保护法》第 58 条

基本案情

被告德州晶华集团振华有限公司(以下简称振华公司)成立于 2000 年,经营范围包括电力生产、平板玻璃、玻璃空心砖、玻璃深加工、玻璃制品制造等。2002 年 12 月,该公司 600T/D 优质超厚

玻璃项目通过环境影响评价的审批,2003年11月,通过“三同时”验收。2007年11月,该公司高档优质汽车原片项目通过环境影响评价的审批,2009年2月,通过“三同时”验收。

根据德州市环境保护监测中心站的监测,2012年3月、5月、8月、12月,2013年1月、5月、8月,振华公司废气排放均能达标。2013年11月、2014年1月、5月、6月、11月,2015年2月排放二氧化硫、氮氧化物及烟粉尘存在超标排放情况。德州市环境保护局分别于2013年12月、2014年9月、2014年11月、2015年2月对振华公司进行行政处罚,处罚数额均为10万元。2014年12月,山东省环境保护厅对其进行行政处罚。处罚数额10万元。2015年3月23日,德州市环境保护局责令振华公司立即停产整治,2015年4月1日之前全部停产,停止超标排放废气污染物。原告中华环保联合会起诉之后,2015年3月27日,振华公司生产线全部放水停产,并于德城区天衢工业园以北养马村新选厂址,原厂区准备搬迁。

本案审理阶段,为证明被告振华公司超标排放造成的损失,2015年12月,原告中华环保联合会与环境保护部环境规划院订立技术咨询合同,委托其对振华公司排放大气污染物致使公私财产遭受损失的数额,包括污染行为直接造成的财产损坏、减少的实际价值,以及为防止污染扩大、消除污染而采取必要合理措施所产生的费用进行鉴定。2016年5月,环境保护部环境规划院环境风险与损害鉴定评估研究中心根据已经双方质证的人民法院调取的

证据作出评估意见,鉴定结果为:振华公司位于德州市德城区市区内,周围多为居民小区,原有浮法玻璃生产线三条,1#浮法玻璃生产线已于2011年10月全面停产,2#生产线600t/d优质超厚玻璃生产线和3#生产线400t/d高档优质汽车玻璃原片生产线仍在生产。1、污染物性质,主要为烟粉尘、二氧化硫和氮氧化物。根据《德州晶华集团振华有限公司关于落实整改工作的情况汇报》有关资料显示:截止到2015年3月17日,振华公司浮法二线未安装或未运行脱硫和脱硝治理设施;浮法三线除尘、脱硫设施已于2014年9月投入运行;2、污染物超标排放时段的确认,二氧化硫超标排放时段为2014年6月10日—2014年8月17日,共计68天,氮氧化物超标排放时段为2013年11月5日—2014年6月23日、2014年10月22日—2015年1月27日,共计327天,烟粉尘超标排放时段为2013年11月5日—2014年6月23日,共计230天;3、污染物排放量,在鉴定时段内,由于企业未安装脱硫设施造成二氧化硫全部直接排放进入大气的超标排放量为255吨,由于企业未安装脱硝设施造成氮氧化物全部直接排放进入大气的排放量为589吨,由于企业未安装除尘设施或除尘设施处理能力不够造成烟粉尘部分直接排放进入大气的排放量为19吨;4、单位污染物处理成本,根据数据库资料,二氧化硫单位治理成本为0.56万元/吨,氮氧化物单位治理成本为0.68万元/吨,烟粉尘单位治理成本为0.33万元/吨;5、虚拟治理成本,根据《环境空气质量标准》《环境损害鉴定评估推荐方法(第II版)》《突发环境事件应急处置阶段环

境损害评估技术规范》，本案项目处环境功能二类区，生态环境损害数额为虚拟治理成本的3—5倍，本报告取参数5，二氧化硫虚拟治理成本共计713万元，氮氧化物虚拟治理成本2002万元，烟粉尘虚拟治理成本31万元。鉴定结论：被告企业在鉴定期间超标向空气排放二氧化硫共计255吨、氮氧化物共计589吨、烟粉尘共计19吨，单位治理成本分别按0.56万元/吨、0.68万元/吨、0.33万元/吨计算，虚拟治理成本分别为713万元、2002万元、31万元，共计2746万元。

裁判结果

德州市中级人民法院于2016年7月20日作出(2015)德中环民初字第1号民事判决：一、被告德州晶华集团振华有限公司于本判决生效之日起30日内赔偿因超标排放污染物造成的损失2198.36万元，支付至德州市专项基金账户，用于德州市大气环境质量修复；二、被告德州晶华集团振华有限公司在省级以上媒体向社会公开赔礼道歉；三、被告德州晶华集团振华有限公司于本判决生效之日起10日内支付原告中华环保联合会所支出的评估费10万元；四、驳回原告中华环保联合会其他诉讼请求。

裁判理由

法院生效裁判认为，根据《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》第一条规定，法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第五十五条、环境保护法第五十八条等法律的规定，对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公

共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼,符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应予受理;第十八条规定,对污染环境、破坏生态,已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为,原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。法院认为,企业事业单位和其他生产经营者超过污染物排放标准或者重点污染物排放总量控制指标排放污染物的行为可以视为是具有损害社会公共利益重大风险的行为。被告振华公司超量排放的二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘会影响大气的服务价值功能。其中,二氧化硫、氮氧化物是酸雨的前导物,超量排放可至酸雨从而造成财产及人身损害,烟粉尘的超量排放将影响大气能见度及清洁度,亦会造成财产及人身损害。被告振华公司自2013年11月起,多次超标向大气排放二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘等污染物,经环境保护行政主管部门多次行政处罚仍未改正,其行为属于司法解释规定的“具有损害社会公共利益重大风险的行为”,故被告振华公司是本案的适格被告。

(生效裁判审判人员:刘立兵、张小雪、高晓敏)

指导案例 132 号

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉秦皇岛方圆包装玻璃有限公司大气污染责任民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 民事/环境民事公益诉讼/大气污染责任/降低环境风险/减轻赔偿责任

裁判要点

在环境民事公益诉讼期间,污染者主动改进环保设施,有效降低环境风险的,人民法院可以综合考虑超标排污行为的违法性、过错程度、治理污染设施的运行成本以及防污采取的有效措施等因素,适当减轻污染者的赔偿责任。

相关法条

《中华人民共和国环境保护法》第 1 条、第 4 条、第 5 条

基本案情

被告秦皇岛方圆包装玻璃有限公司(以下简称方圆公司)系主要从事各种玻璃包装瓶生产加工的企业,现拥有玻璃窑炉四座。在生产过程中,因超标排污被秦皇岛市海港区环境保护局(以下简称海港区环保局)多次作出行政处罚。2015 年 2 月 12 日,方圆公司与无锡格润环保科技有限公司签订《玻璃窑炉脱硝脱硫除尘总承包合同》,对方圆公司的四座窑炉进行脱硝脱硫除尘改造,合同

总金额 3617 万元。

2016 年中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称中国绿发会)对方圆公司提起环境公益诉讼后,方圆公司加快了脱硝脱硫除尘改造提升进程。2016 年 6 月 15 日,方圆公司通过了海港区环保局的环保验收。2016 年 7 月 22 日,中国绿发会组织相关专家对方圆公司脱硝脱硫除尘设备运行状况进行了考查,并提出相关建议。2016 年 6 月 17 日、2017 年 6 月 17 日,环保部门为方圆公司颁发《河北省排放污染物许可证》。2016 年 12 月 2 日,方圆公司再次投入 1965 万元,为四座窑炉增设脱硝脱硫除尘备用设备一套。

方圆公司于 2015 年 3 月 18 日缴纳行政罚款 8 万元。中国绿发会 2016 年提起公益诉讼后,方圆公司自 2016 年 4 月 13 日起至 2016 年 11 月 23 日止,分 24 次缴纳行政罚款共计 1281 万元。

2017 年 7 月 25 日,中国绿发会向法院提交《关于诉讼请求及证据说明》,确认方圆公司非法排放大气污染物而对环境造成的损害期间从行政处罚认定发生损害时起至环保部门验收合格为止。法院委托环境保护部环境规划院环境风险与损害鉴定评估研究中心对方圆公司因排放大气污染物对环境造成的损害数额及采取替代修复措施修复被污染的大气环境所需费用进行鉴定,起止日期为 2015 年 10 月 28 日(行政处罚认定损害发生日)至 2016 年 6 月 15 日(环保达标日)。

2017 年 11 月,鉴定机构作出《方圆公司大气污染物超标排放

环境损害鉴定意见》，按照虚拟成本法计算方圆公司在鉴定时间段内向大气超标排放颗粒物总量约为 2.06t，二氧化硫超标排放总量约为 33.45t，氮氧化物超标排放总量约为 75.33t，方圆公司所在秦皇岛地区为空气功能区Ⅱ类。按照规定，环境空气Ⅱ类区生态损害数额为虚拟治理成本的 3—5 倍，鉴定报告中取 3 倍计算对大气环境造成损害数额分别约为 0.74 万元、27.10 万元和 127.12 万元，共计 154.96 万元。

另查明，2015 年 3 月，河北广播网、燕赵都市网的网页显示，因被上诉人方圆公司未安装除尘脱硝脱硫设施超标排放大气污染物被按日连续处罚 200 多万。对于该网页显示内容的真实性，被上诉人方圆公司予以认可，故对其在 2015 年 10 月 28 日之前存在超标排污的事实予以确认。

裁判结果

河北省秦皇岛市中级人民法院于 2018 年 4 月 10 日作出 (2016)冀 03 民初 40 号民事判决：一、秦皇岛方圆包装玻璃有限公司赔偿因超标排放大气污染物造成的损失 154.96 万元，上述费用分 3 期支付至秦皇岛市专项资金账户（每期 51.65 万元，第一期于判决生效之日起 7 日内支付，第二、三期分别于判决生效后第二、第三年的 12 月 31 日前支付），用于秦皇岛地区的环境修复。二、秦皇岛方圆包装玻璃有限公司于判决生效后 30 日内在全国性媒体上刊登因污染大气环境行为的致歉声明（内容须经一审法院审核后发布）。如秦皇岛方圆包装玻璃有限公司未履行上述义务，河

北省秦皇岛市中级人民法院将本判决书内容在全国性的媒体公布,相关费用由秦皇岛方圆包装玻璃有限公司承担。三、秦皇岛方圆包装玻璃有限公司于判决生效后15日内支付中国生物多样性保护与绿色发展基金会因本案支出的合理费用3万元。四、驳回中国生物多样性保护与绿色发展基金会的其他诉讼请求。案件受理费80元,由秦皇岛方圆包装玻璃有限公司负担,鉴定费用15万元由秦皇岛方圆包装玻璃有限公司负担(已支付)。宣判后,中国生物多样性保护与绿色发展基金会提出上诉。河北省高级人民法院于2018年11月5日作出(2018)冀民终758号民事判决:驳回上诉,维持原判。

裁判理由

法院生效判决认为,《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,生态环境修复费用难以确定的,人民法院可以结合污染环境、破坏生态的范围和程度、防止污染设备的运行成本、污染企业因侵权行为所得的利益以及过错程度等因素予以合理确定。本案中,方圆公司于2015年2月与无锡市格瑞环保科技有限公司签订《玻璃窑炉脱硝脱硫除尘总承包合同》,对其四座窑炉配备的环保设施进行升级改造,合同总金额3617万元,体现了企业防污整改的守法意识。方圆公司在环保设施升级改造过程中出现超标排污行为,虽然行为具有违法性,但在超标排污受到行政处罚后,方圆公司积极缴纳行政罚款共计1280余万元,其超标排污行为受到行政制裁。在提起本案公

益诉讼后,方圆公司加快了环保设施的升级改造,并在环保设施验收合格后,再次投资 1965 万元建造一套备用排污设备,是秦皇岛地区首家实现大气污染治理环保设备开二备一的企业。

《中华人民共和国环境保护法》第一条、第四条规定了保护环境、防止污染,促进经济可持续发展的立法目的,体现了保护与发展并重原则。环境公益诉讼在强调环境损害救济的同时,亦应兼顾预防原则。本案诉讼过程中,方圆公司加快环保设施的整改进度,积极承担行政责任,并在其安装的环保设施验收合格后,出资近 2000 万元再行配备一套环保设施,以确保生产过程中环保设施的稳定运行,大大降低了再次造成环境污染的风险与可能性。方圆公司自愿投入巨资进行污染防治,是在中国绿发会一审提出“环境损害赔偿与环境修复费用”的诉讼请求之外实施的维护公益行为,实现了《中华人民共和国环境保护法》第五条规定的“保护优先,预防为主”的立法意图,以及环境民事公益诉讼风险预防功能,具有良好的社会导向作用。人民法院综合考虑方圆公司在企业生产过程中超标排污行为的违法性、过错程度、治理污染的运行成本以及防污采取的积极措施等因素,对于方圆公司在一审鉴定环境损害时间段之前的超标排污造成的损害予以折抵,维持一审法院依据鉴定意见判决环境损害赔偿及修复费用的数额。

(生效裁判审判人员:窦淑霞、李学境、邢会丽)

指导案例 133 号

山东省烟台市中级人民法院诉王振殿、马群凯 环境民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 民事/环境民事公益诉讼/水污染/生态环境修复责任/自净功能

裁判要点

污染者违反国家规定向水域排污造成生态环境损害,以被污染水域有自净功能、水质得到恢复为由主张免除或者减轻生态环境修复责任的,人民法院不予支持。

相关法条

- 1.《中华人民共和国侵权责任法》第 4 条第 1 款、第 8 条、第 65 条、第 66 条
- 2.《中华人民共和国环境保护法》第 64 条

基本案情

2014 年 2 月至 4 月期间,王振殿、马群凯在未办理任何注册、安检、环评等手续的情况下,在莱州市柞村镇消水庄村沙场大院北侧车间从事盐酸清洗长石颗粒项目,王振殿提供场地、人员和部分资金,马群凯出资建设反应池、传授技术、提供设备、购进原料、出售成品。在作业过程中产生约 60 吨的废酸液,该废酸液被王振殿

先储存于厂院北墙外的废水池内。废酸液储存于废水池期间存在明显的渗漏迹象,渗漏的废酸液对废水池周边土壤和地下水造成污染。废酸液又被通过厂院东墙和西墙外的排水沟排入村北的消水河,对消水河内水体造成污染。2014年4月底,王振殿、马群凯盐酸清洗长石颗粒作业被莱州市公安局查获关停后,盐酸清洗长石颗粒剩余的20余吨废酸液被王振殿填埋在反应池内。该废酸液经莱州市环境监测站监测和莱州市环境保护局认定,监测PH值小于2,根据国家危险废物名录及危险废物鉴定标准和鉴别方法,属于废物类别为“HW34 废酸中代码为900—300—34”的危险废物。2016年6月1日,被告人马群凯因犯污染环境罪,被判处有期徒刑一年六个月,缓刑二年,并处罚金人民币二万元(所判罚金已缴纳);被告人王振殿犯污染环境罪,被判处有期徒刑一年二个月,缓刑二年,并处罚金人民币二万元(所判罚金已缴纳)。

莱州市公安局办理王振殿污染环境刑事一案中,莱州市公安局食药环侦大队《现场勘验检查工作记录》中记载“中心现场位于消水沙场院内北侧一废弃车间内。车间内西侧南北方向排列有两个长20m、宽6m、平均深1.5m的反应池,反应池底部为斜坡。车间北侧见一夹道,夹道内见三个长15m、宽2.6m、深2m的水泥池。”现车间内西侧的北池废酸液被沙土填埋,受污染沙土总重为223吨。

2015年11月27日,莱州市公安局食品药品与环境犯罪侦查大队委托山东省环境保护科学研究设计院环境风险与污染损害鉴

定评估中心对莱州市王振殿、马群凯污染环境案造成的环境损害程度及数额进行鉴定评估。该机构于2016年2月作出莱州市王振殿、马群凯污染环境案环境损害检验报告,认定:本次评估可量化的环境损害为应急处置费用和生态环境损害费用,应急处置费用为酸洗池内受污染沙土的处置费用5.6万元,生态环境损害费用为偷排酸洗废水造成的生态损害修复费用72万元,合计为77.6万元。

2016年4月6日,莱州市人民检察院向莱州市环境保护局发出莱检民(行)行政违监[2016]37068300001号检察建议,“建议对消水河流域的其他企业、小车间等的排污情况进行全面摸排,看是否还存在向消水河流域排放污染物的行为”。莱州市环境保护局于同年5月3日回复称,“我局在收到莱州市人民检察院检察建议书后,立即组织执法人员对消水河流域的企业、小车间的排污情况进行全面排查,经严格执法,未发现有向消水河流域排放废酸等危险废物的环境违法行为”。

2017年2月8日,山东省烟台市中级人民法院会同公益诉讼人及王振殿、马群凯、烟台市环保局、莱州市环保局、消水庄村委对王振殿、马群凯实施侵权行为造成的污染区域包括酸洗池内的沙土和周边居民区的部分居民家中水井地下水进行了现场勘验并取样监测,取证现场拍摄照片22张。环保部门向人民法院提交了2017年2月13日水质监测达标报告(8个监测点位水质监测结果均为达标)及其委托山东恒诚检测科技有限公司出具的2017年2

月 14 日酸洗池固体废物检测报告(酸洗反应南池—40 cm PH 值=9.02, —70 cm PH 值=9.18, 北池—40 cm PH 值=2.85, —70 cm PH 值=2.52)。公益诉讼人向人民法院提交的 2017 年 3 月 3 日由莱州市环境保护局委托山东恒诚检测科技有限公司对王振殿酸洗池废池的检测报告,载明:反应池南池—1.2m PH 值=9.7, 北池—1.2m PH 值 ≤ 2 。公益诉讼人认为,《危险废物鉴别标准浸出毒性鉴别 GB5085.3—2007》和《土壤环境监测技术规范》(HJ/t166—2004)规定,PH 值 ≥ 12.5 或者 ≤ 2.0 时为具有腐蚀性的危险废物。国家危险废物名录(2016 版)HW34 废酸一项 900—300—34 类为“使用酸进行清洗产生的废酸液”;HW49 其他废物一项 900—041—49 类为“含有或沾染毒性、感染性危险废物的废弃包装物、容器、过滤吸附介质”。涉案酸洗池内受污染沙土属于危险废物,酸洗池内的受污染沙土总量都应该按照危险废物进行处置。

公益诉讼人提交的山东省地质环境监测总站水工环高级工程师刘炜金就地下水污染演变过程所做的咨询报告专家意见,载明:

一、地下水环境的污染发展过程。

1. 污染因子通过地表入渗进入饱和带(潜水含水层地下水水位以上至地表的地层),通过渗漏达到地下水水位进入含水层。

2. 进入含水层,初始在水头压力作用下向四周扩散形成一个沿地下水流向展布的似圆状污染区。

3. 当污染物持续入渗,在地下水水动力的作用下,污染因子随着地下径流,向下游扩散,一般沿地下水流向以初始形成的污染区为起点

呈扇形或椭圆形向下流拓展扩大。4. 随着地下水径流形成的污染区不断拓展,污染面积不断扩大,污染因子的浓度不断增大,造成对地下水环境的污染,在污染源没有切断的情况下,污染区将沿着地下水径流方向不断拓展。二、污染区域的演变过程、地下水污染的演变过程,主要受污染的持续性,包气带的渗漏性,含水层的渗透性,土壤及含水层岩土吸附性,地下水径流条件等因素密切相关。1. 长期污染演变过程。在污染因子进入地表通过饱和带向下渗漏的过程中,部分被饱和带岩土吸附,污染包气带的岩土层;初始进入含水层的污染因子浓度较低,当经过一段时间渗漏途经吸附达到饱和后,进入含水层的污染因子浓度将逐渐接近或达到污水的浓度。进入含水层向下游拓展过程中,通过地下水的稀释和含水层的吸附,开始会逐渐降低。达到饱和后,随着污染因子的不断注入,达到一定浓度的污染区将不断向下游拓展,污染区域面积将不断扩大。2. 短期污染演变过程。短期污染是指污水进入地下水环境经过一定时期,消除污染源,已进入地下水环境的污染因子和污染区域的变化过程。①污染因子的演变过程。在消除污染源阻断污染因子进入地下水环境的情况下,随着上游地下水径流和污染区地下水径流扩大区域的地下水的稀释,及含水层岩土的吸附作用,污染水域的地下水浓度将逐渐降低,水质逐渐好转。②污染区域的变化。在消除污染源,污水阻止进入含水层后,地下水污染区域将随着时间的推移,在地下水径流水动力的作用下,整个污染区将逐渐向下游移动扩大,随着污染区扩大、岩土吸附作用的加

强,含水层中地下水水质将逐渐好转,在经过一定时间后,污染因子将吸附于岩土层和稀释于地下水中,改善污染区地下水环境,最终使原污染区达到有关水质要求标准。

裁判结果

山东省烟台市中级人民法院于2017年5月31日作出(2017)鲁06民初8号民事判决:一、被告王振殿、马群凯在本判决生效之日起三十日内在烟台市环境保护局的监督下按照危险废物的处置要求将酸洗池内受污染沙土223吨进行处置,消除危险;如不能自行处置,则由环境保护主管部门委托第三方进行处置,被告王振殿、马群凯赔偿酸洗危险废物处置费用5.6万元,支付至烟台市环境公益诉讼基金帐户。二、被告王振殿、马群凯在本判决生效之日起九十日内对莱州市柞村镇消水庄村沙场大院北侧车间周边地下水、土壤和消水河内水体的污染治理制定修复方案并进行修复,逾期不履行修复义务或者修复未达到保护生态环境社会公共利益标准的,赔偿因其偷排酸洗废水造成的生态损害修复费用72万元,支付至烟台市环境公益诉讼基金帐户。该案宣判后,双方均未提出上诉,判决已发生法律效力。

裁判理由

法院生效裁判认为:

一、关于王振殿、马群凯侵权行为认定问题

(一)关于涉案危险废物数量及处置费用的认定问题

审理中,山东恒诚检测科技有限公司出具的检测报告指出涉

案酸洗反应南池—40 cm、—70 cm及—1.2m 深度的 pH 值均在正常值范围内；北池—1.2m pH 值 <2 属于危险废物。涉案酸洗池的北池内原为王振殿、马群凯使用盐酸进行长石颗粒清洗产生的废酸液，后其用沙土进行了填埋，根据国家危险废物名录(2016版)HW34 废酸 900—300—34 和 HW49 其他废物一项 900—041—49 类规定，现整个池中填埋的沙土吸附池中的废酸液，成为含有或沾染腐蚀性毒性的危险废物。山东省环境保护科学研究设计院环境风险与污染损害鉴定评估中心出具的环境损害检验报告中将酸洗池北池内受污染沙土总量 223 吨作为危险废物量，参照《环境污染损害数额计算推荐方法》中给出的“土地资源参照单位修复治理成本”清洗法的单位治理成本 250—800 元/吨，本案取值 250 元/吨予以计算处置费用 5.6 万元，具有事实和法律依据，并无不当，予以采信。（具体计算方法为： $20\text{m} \times 6\text{m} \times \text{平均深度 } 1.3\text{m} \times \text{密度 } 1.3\text{t/m}^3 = 203\text{t 沙土} + 20\text{t 废酸} = 223\text{t} \times 250 \text{ 元/t} = 5.6 \text{ 万元}$ ）

（二）关于涉案土壤、地表水及地下水污染生态损害修复费用的认定问题

莱州市环境监测站监测报告显示，废水池内残留废水的 PH 值 <2 ，属于强酸性废水。王振殿、马群凯通过废水池、排水沟排放的酸洗废水系危险废物亦为有毒物质污染环境，致部分居民家中水井颜色变黄，味道呛人，无法饮用。监测发现部分居民家中井水的 PH 值低于背景值，氯化物、总硬度远高于背景值，且明显超标。

储存于废水池期间渗漏的废水渗透至周边土壤和地下水，排入沟内的废水流入消水河。涉案污染区域周边没有其他类似污染源，可以确定受污染地下水系黄色、具有刺鼻气味，且氯化物浓度较高的污染物，即王振殿、马群凯实施的环境污染行为造成。

2017年2月13日水质监测报告显示，在原水质监测范围内的部分监测点位，水质监测结果达标。根据地质环境监测专家出具的意见，可知在消除污染源阻断污染因子进入地下水环境的情况下，随着上游地下水径流和污染区地下水径流扩大区域的地下水稀释及含水层岩土的吸收作用，污染水域的地下水浓度将逐渐降低，水质逐渐好转。地下水污染区域将随着时间的推移，在地下水径流水动力的作用下，整个污染区将逐渐向下游移动扩大。经过一定时间，原污染区可能达到有关水质要求标准，但这并不意味着地区生态环境好转或已修复。王振殿、马群凯仍应当承担其污染区域的环境生态损害修复责任。在被告不能自行修复的情况下，根据《环境污染损害数额计算推荐方法》和《突发环境事件应急处置阶段环境损害评估推荐方法》的规定，采用虚拟治理成本法估算王振殿、马群凯偷排废水造成的生态损害修复费用。虚拟治理成本是指工业企业或污水处理厂治理等量的排放到环境中的污染物应该花费的成本，即污染物排放量与单位污染物虚拟治理成本的乘积。单位污染物虚拟治理成本是指突发环境事件发生地的工业企业或污水处理厂单位污染物治理平均成本。在量化生态环境损害时，可以根据受污染影响区域的环境功能敏感程度分别乘以

1.5—10 的倍数作为环境损害数额的上下限值。本案受污染区域的土壤、Ⅲ类地下水及消水河 V 类地表水生态损害修复费用,山东省环境保护科学研究设计院环境风险与污染损害鉴定评估中心出具的环境损害检验报告中取虚拟治理成本的 6 倍,按照已生效的莱州市人民法院(2016)鲁 0683 刑初 136 号刑事判决书认定的偷排酸洗废水 60 吨的数额计算,造成的生态损害修复费用为 72 万元,即单位虚拟治理成本 2000 元/t $\times$ 60t $\times$ 6 倍=72 万元具有事实和法律依据,并无不当。

二、关于侵权责任问题

《中华人民共和国侵权责任法》第六十五条规定,“因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。”第六十六条规定,“因污染环境发生纠纷,污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。”山东省莱州市人民法院作出的(2016)鲁 0683 刑初 136 号刑事判决书认定王振殿、马群凯实施的环境污染行为与所造成的环境污染损害后果之间存在因果关系,王振殿、马群凯对此没有异议,并且已经发生法律效力。根据《中华人民共和国环境保护法》第六十四条、《中华人民共和国侵权责任法》第八条、第六十五条、第六十六条、《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第十四条之规定,王振殿、马群凯应当对其污染环境造成社会公共利益受到损害的行为承担侵权责任。

(生效裁判审判人员:曲振涛、鲁晓辉、孙波)

指导案例 134 号

重庆市绿色志愿者联合会诉恩施自治州建始磺厂坪矿业有限责任公司水污染责任民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 民事/环境民事公益诉讼/停止侵害/恢复生产/附条件/环境影响评价

裁判要点

环境民事公益诉讼中,人民法院判令污染者停止侵害的,可以责令其重新进行环境影响评价,在环境影响评价文件经审查批准及配套建设的环境保护设施经验收合格之前,污染者不得恢复生产。

相关法条

- 1.《中华人民共和国环境影响评价法》第 24 条第 1 款
- 2.《中华人民共和国水污染防治法》第 17 条第 3 款

基本案情

原告重庆市绿色志愿者联合会(以下简称重庆绿联会)对被告恩施自治州建始磺厂坪矿业有限责任公司(以下简称建始磺厂坪矿业公司)提起环境民事公益诉讼,诉请判令被告停止侵害,承担生态环境修复责任。重庆市人民检察院第二分院支持起诉。

法院经审理查明,千丈岩水库位于重庆市巫山县、奉节县和湖北省建始县交界地带。水库设计库容 405 万立方米,2008 年开始

建设,2013年12月6日被重庆市人民政府确认为集中式饮用水源保护区,供应周边5万余人的生活饮用和生产用水。湖北省建始县毗邻重庆市巫山县,被告建始磺厂坪矿业公司选矿厂位于建始县业州镇郭家淌国有高岩子林场,距离巫山县千丈岩水库直线距离约2.6公里,该地区属喀斯特地貌的山区,地下裂缝纵横,暗河较多。建始磺厂坪矿业公司硫铁矿选矿项目于2009年编制可行性研究报告,2010年4月23日取得恩施土家族苗族自治州发展和改革委员会批复。2010年7月开展环境影响评价工作,2011年5月16日取得恩施土家族苗族自治州环境保护局环境影响评价批复。2012年开工建设,2014年6月基本完成,但水污染防治设施等未建成。建始磺厂坪矿业公司选矿厂硫铁矿生产中因有废水和尾矿排放,属于排放污染物的建设项目。其项目建设可行性研究报告中明确指出尾矿库库区为自然成库的岩溶洼地,库区岩溶表现为岩溶裂隙和溶洞。同时,尾矿库工程安全预评价报告载明:“建议评价报告做下列修改和补充:1.对库区渗漏分单元进行评价,提出对策措施;2.对尾矿库运行后可能存在的排洪排水问题进行补充评价”。但建始磺厂坪矿业公司实际并未履行修改和补充措施。

2014年8月10日,建始磺厂坪矿业公司选矿厂使用硫铁矿原矿约500吨、乙基钠黄药、2号油进行违法生产,产生的废水、尾矿未经处理就排入临近有溶洞漏斗发育的自然洼地。2014年8月12日,巫山县红椿乡村民反映千丈岩水库饮用水源取水口水质出现异常,巫山县启动重大突发环境事件应急预案。应急监测结

果表明,被污染水体无重金属毒性,但具有有机物毒性,COD(化学需氧量)、Fe(铁)分别超标 0.25 倍、30.3 倍,悬浮物高达 260mg/L。重庆市相关部门将污染水体封存在水库内,对受污染水体实施药物净化等应急措施。

千丈岩水库水污染事件发生后,环境保护部明确该起事件已构成重大突发环境事件。环境保护部环境规划院环境风险与损害鉴定评估研究中心作出《重庆市巫山县红椿乡千丈岩水库突发环境事件环境损害评估报告》。该报告对本次环境污染的污染物质、突发环境事件造成的直接经济损失、本次污染对水库生态环境影响的评价等进行评估。并判断该次事件对水库的水生生态环境没有造成长期的不良影响,无需后续的生态环境修复,无需进行进一步的中长期损害评估。湖北省环保厅于 2014 年 9 月 4 日作出行政处罚决定,认定磺厂坪矿业公司硫铁矿选矿项目水污染防治设施未建成,擅自投入生产,非法将生产产生的废水和尾矿排放、倾倒至厂房下方的洼地内,造成废水和废渣经洼地底部裂隙渗漏,导致千丈岩水库水体污染。责令停止生产直至验收合格,限期采取治理措施消除污染,并处罚款 1000000 元。行政处罚决定作出后,建始磺厂坪矿业公司仅缴纳了罚款 1000000 元,但并未采取有效消除污染的治理措施。

2015 年 4 月 26 日,法院依原告申请,委托北京师范大学对千丈岩环境污染事件的生态修复及其费用予以鉴定,北京师范大学鉴定认为:1、建始磺厂坪矿业公司系此次千丈岩水库生态环境损害的唯一污染源,责任主体清楚,环境损害因果关系清晰。2、对

《重庆市巫山县红椿乡千丈岩水库突发环境事件环境损害评估报告》评价的对水库生态环境没有造成长期的不良影响,无需后续生态环境修复,无需进行中长期损害评估的结论予以认可。3、本次污染土壤的生态环境损害评估认定:经过9个月后,事发区域土壤中的乙基钠黄药已得到降解,不会对当地生态环境再次带来损害,但洼地土壤中的Fe污染物未发生自然降解,超出当地生态基线,短期内不能自然恢复,将对千丈岩水库及周边生态环境带来潜在污染风险,需采取人工干预方式进行生态修复。根据《突发环境事件应急处置阶段环境损害评估推荐方法》〔环办(2014)118号〕,采用虚拟治理成本法计算洼地土壤生态修复费用约需991000元。4、建议后续进一步制定详细的生态修复方案,开展事故区域生态环境损害的修复,并做好后期监管工作,确保千丈岩水库的饮水安全和周边生态环境安全。在案件审理过程中,重庆绿联会申请通知鉴定人出庭,就生态修复接受质询并提出意见。鉴定人王金生教授认为,土壤元素本身不是控制性指标,就饮用水安全而言,洼地土壤中的Fe高于饮用水安全标准;被告建始磺厂坪矿业公司选矿厂所处位置地下暗河众多,地区降水量大,污染饮用水的风险较高。

裁判结果

重庆市万州区人民法院于2016年1月14日作出(2014)万法环公初字第00001号民事判决:一、恩施自治州建始磺厂坪矿业有限责任公司立即停止对巫山县千丈岩水库饮用水源的侵害,重新进行环境影响评价,未经批复和环境保护设施未经验收,不得生

产;二、恩施自治州建始磺厂坪矿业有限责任公司在判决生效后180日内,对位于恩施自治州建始县业州镇郭家淌国有高岩子林场选矿厂洼地土壤制定修复方案进行生态修复,逾期不履行修复义务或修复不合格,由恩施自治州建始磺厂坪矿业有限责任公司承担修复费用991000元支付至指定的账号;三、恩施自治州建始磺厂坪矿业有限责任公司对其污染生态环境,损害公共利益的行为在国家级媒体上赔礼道歉;四、恩施自治州建始磺厂坪矿业有限责任公司支付重庆市绿色志愿者联合会为本案诉讼而产生的合理费用及律师费共计150000元;五、驳回重庆市绿色志愿者联合会的其它诉讼请求。一审宣判后,恩施自治州建始磺厂坪矿业有限责任公司不服,提起上诉。重庆市第二中级人民法院于2016年9月13日作出(2016)渝02民终77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,本案的焦点问题之一为是否需判令停止侵害并重新作出环境影响评价。

环境侵权行为对环境的污染、生态资源的破坏往往具有不可逆性,被污染的环境、被破坏的生态资源很多时候难以恢复,单纯事后的经济赔偿不足以弥补对生态环境所造成的损失,故对于环境侵权行为应注重防患于未然,才能真正实现环境保护的目的。本案建始磺厂坪矿业公司只是暂时停止了生产行为,其“三同时”工作严重滞后、环保设施未建成等违法情形并未实际消除,随时可能恢复违法生产。由于建始磺厂坪矿业公司先前的污染行为,导

致相关区域土壤中部分生态指标超过生态基线,因当地降水量大,又地处喀斯特地貌山区,裂隙和溶洞较多,暗河纵横,而其中的暗河水源正是千丈岩水库的聚水来源,污染风险明显存在。考虑到建始磺厂坪矿业公司的违法情形尚未消除、项目所处区域地质地理条件复杂特殊,在不能确保恢复生产不会再次造成环境污染的前提下,应当禁止其恢复生产,才能有效避免当地生态环境再次遭受污染破坏,亦可避免在今后发现建始磺厂坪矿业公司重新恢复违法生产后需另行诉讼的风险,减轻当事人诉累、节约司法资源。故建始磺厂坪矿业公司虽在起诉之前已停止生产,仍应判令其对千丈岩水库饮用水源停止侵害。

此外,千丈岩水库开始建设于2008年,而建始磺厂坪矿业公司项目的环境影响评价工作开展于2010年7月,并于2011年5月16日才取得当地环境行政主管部门的批复。《中华人民共和国环境影响评价法》第二十三条规定:“建设项目可能造成跨行政区域的不良环境影响,有关环境保护行政主管部门对该项目的环境影响评价结论有争议的,其环境影响评价文件由共同的上一级环境保护行政主管部门审批”。考虑到该项目的性质、与水库之间的相对位置及当地特殊的地质地理条件,本应在当时项目的环境影响评价中着重考虑对千丈岩水库的影响,但由于两者分处不同省级行政区域,导致当时的环境影响评价并未涉及千丈岩水库,可见该次环境影响评价是不全面且有着明显不足的。由于新增加了千丈岩水库这一需要重点考量的环境保护目标,导致原有的环境影响评价依据发生变化,在已发生重大突发环境事件的现实情况下,

涉案项目在防治污染、防止生态破坏的措施方面显然也需要作出重大变动。根据《中华人民共和国环境影响评价法》第二十四条第一款“建设项目的环境影响评价文件经批准后,建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的,建设单位应当重新报批建设项目的环境影响评价文件”及《中华人民共和国水污染防治法》第十七条第三款“建设项目的水污染防治设施,应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。水污染防治设施应当经过环境保护主管部门验收,验收不合格的,该建设项目不得投入生产或者使用”的规定,鉴于千丈岩水库的重要性、作为一级饮用水水源保护区的环境敏感性及涉案项目对水库潜在的巨大污染风险,在应当作为重点环境保护目标纳入建设项目环境影响评价而未能纳入且客观上已经造成重大突发环境事件的情况下,考虑到原有的环境影响评价依据已经发生变化,出于对重点环境保护目标的保护及公共利益的维护,建始磺厂坪矿业公司应在考虑对千丈岩水库环境影响的基础上重新对项目进行环境影响评价并履行法定审批手续,未经批复和环境保护设施未经验收,不得生产。

(生效裁判审判人员:王剑波、杨超、沈平)

指导案例 135 号

江苏省徐州市人民检察院诉苏州其安工艺品有限公司 等环境民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 民事/环境民事公益诉讼/环境信息/不利推定

裁判要点

在环境民事公益诉讼中,原告有证据证明被告产生危险废物并实施了污染物处置行为,被告拒不提供其处置污染物情况等环境信息,导致无法查明污染物去向的,人民法院可以推定原告主张的环境污染事实成立。

相关法条

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第 55 条、第 57 条、第 59 条

基本案情

2015 年 5、6 月份,苏州其安工艺品有限公司(以下简称其安公司)将其工业生产活动中产生的 83 桶硫酸废液,以每桶 1300—3600 元不等的价格,交由黄克峰处置。黄克峰将上述硫酸废液运至苏州市区其租用的场院内,后以每桶 2000 元的价格委托何传义处置,何传义又以每桶 1000 元的价格委托王克义处置。王克义到物流园马路边等处随机联系外地牌号货车车主或司机,分多次将

上述 83 桶硫酸废液直接从黄克峰存放处运出,要求他们带出苏州后随意处置,共支出运费 43000 元。其中,魏以东将 15 桶硫酸废液从苏州运至沛县经济开发区后,在农地里倾倒 3 桶,余下 12 桶被丢弃在某工地上。除以上 15 桶之外,其余 68 桶硫酸废液王克义无法说明去向。2015 年 12 月,沛县环保部门巡查时发现 12 桶硫酸废液。经鉴定,确定该硫酸废液是危险废物。2016 年 10 月,其安公司将 12 桶硫酸废液合法处置,支付费用 116740.08 元。

2017 年 8 月 2 日,江苏省沛县人民检察院对其安公司、江晓鸣、黄克峰、何传义、王克义、魏以东等向徐州铁路运输法院提起公诉,该案经江苏省徐州市中级人民法院二审后,终审判决认定其安公司、江晓鸣、黄克峰、何传义、王克义、魏以东等构成污染环境罪。

江苏省徐州市人民检察院在履行职责中发现以上破坏生态环境的行为后,依法公告了准备提起本案诉讼的相关情况,公告期内未有法律规定的机关和有关组织提起诉讼。2018 年 5 月,江苏省徐州市人民检察院向江苏省徐州市中级人民法院提起本案诉讼,请求判令其安公司、黄克峰、何传义、王克义、魏以东连带赔偿倾倒 3 桶硫酸废液和非法处置 68 桶硫酸废液造成的生态环境修复费用,并支付其为本案支付的专家辅助人咨询费、公告费,要求五被告共同在省级媒体上公开赔礼道歉。

裁判结果

江苏省徐州市中级人民法院于 2018 年 9 月 28 日作出(2018)苏 03 民初 256 号民事判决:一、苏州其安工艺品有限公司、黄克

峰、何传义、王克义、魏以东于判决生效后三十日内,连带赔偿因倾倒3桶硫酸废液所产生的生态环境修复费用204415元,支付至徐州市环境保护公益金专项资金账户;二、苏州其安工艺品有限公司、黄克峰、何传义、王克义于判决生效后三十日内,连带赔偿因非法处置68桶硫酸废液所产生的生态环境修复费用4630852元,支付至徐州市环境保护公益金专项资金账户;三、苏州其安工艺品有限公司、黄克峰、何传义、王克义、魏以东于判决生效后三十日内连带支付江苏省徐州市人民检察院为本案支付的合理费用3800元;四、苏州其安工艺品有限公司、黄克峰、何传义、王克义、魏以东于判决生效后三十日内共同在省级媒体上就非法处置硫酸废液行为公开赔礼道歉。一审宣判后,各当事人均未上诉,判决已发生法律效力。

裁判理由

法院生效裁判认为:

一、关于在沛县经济开发区倾倒3桶硫酸废液造成的生态环境损害,五被告应否承担连带赔偿责任及赔偿数额如何确定问题

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称固体废物法)第五十五条规定:“产生危险废物的单位,必须按照国家有关规定处置危险废物,不得擅自倾倒、堆放”。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……禁止无经营许可证或者不按照经营许可证规定从事危险废物收集、贮存、

利用、处置的经营活动”。本案中，其安公司明知黄克峰无危险废物经营许可证，仍将危险废物硫酸废液交由其处置；黄克峰、何传义、王克义、魏以东明知自己无危险废物经营许可证，仍接收其安公司的硫酸废液并非法处置。其安公司与黄克峰、何传义、王克义、魏以东分别实施违法行为，层层获取非法利益，最终导致危险废物被非法处置，对此造成的生态环境损害，应当承担赔偿责任。五被告的行为均系生态环境遭受损害的必要条件，构成共同侵权，应当在各自参与非法处置危险废物的数量范围内承担连带责任。

本案中，倾倒3桶硫酸废液污染土壤的事实客观存在，但污染发生至今长达三年有余，且倾倒地已进行工业建设，目前已无法将受损的土壤完全恢复。根据《环境损害鉴定评估推荐方法（第Ⅱ版）》和原环境保护部《关于虚拟治理成本法适用情形与计算方法的说明》（以下简称《虚拟治理成本法说明》），对倾倒3桶硫酸废液所产生的生态环境修复费用，可以适用“虚拟治理成本法”予以确定，其计算公式为：污染物排放量×污染物单位治理成本×受损害环境敏感系数。公益诉讼起诉人委托的技术专家提出的倾倒3桶硫酸废液所致生态环境修复费用为204415元（ $4.28 \times 6822.92 \times 7$ ）的意见，理据充分，应予采纳。该项生态环境损害系其安公司、黄克峰、何传义、王克义、魏以东五被告的共同违法行为所致，五被告应连带承担204415元的赔偿责任。

二、关于五被告应否就其余68桶硫酸废液承担生态环境损害赔偿赔偿责任，赔偿数额如何确定问题

根据固体废物法等法律法规,我国实行危险废物转移联单制度,申报登记危险废物的流向、处置情况等,是危险废物产生单位的法定义务;如实记载危险废物的来源、去向、处置情况等,是危险废物经营单位的法定义务;产生、收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的单位和个人,均应设置危险废物识别标志,均有采取措施防止危险废物污染环境的法定义务。本案中,其安公司对硫酸废液未履行申报登记义务,未依法申请领取危险废物转移联单,黄克峰、何传义、王克义三被告非法从事危险废物经营活动,没有记录硫酸废液的流向及处置情况等,其安公司、黄克峰、何传义、王克义四被告逃避国家监管,非法转移危险废物,不能说明 68 桶硫酸废液的处置情况,没有采取措施防止硫酸废液污染环境,且 68 桶硫酸废液均没有设置危险废物识别标志,而容器上又留有出水口,即使运出苏州后被整体丢弃,也存在液体流出污染环境甚至危害人身财产安全的极大风险。因此,根据《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》第十三条“原告请求被告提供其排放的主要污染物名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况以及防治污染设施的建设和运行情况等环境信息,法律、法规、规章规定被告应当持有或者有证据证明被告持有而拒不提供,如果原告主张相关事实不利于被告的,人民法院可以推定该主张成立”之规定,本案应当推定其余 68 桶硫酸废液被非法处置并污染了环境的事实成立。

关于该项损害的赔偿数额。根据《虚拟治理成本法说明》,该

项损害的具体情况不明确,其产生的生态环境修复费用,也可以适用“虚拟治理成本法”予以确定。如前所述,68桶硫酸废液的重量仍应以每桶1.426吨计算,共计96.96吨;单位治理成本仍应确定为6822.92元。关于受损害环境敏感系数。本案非法处置68桶硫酸废液实际损害的环境介质及环境功能区类别不明,可能损害的环境介质包括土壤、地表水或地下水中的一种或多种。而不同的环境介质、不同的环境功能区类别,其所对应的环境功能区敏感系数不同,存在2—11等多种可能。公益诉讼起诉人主张适用的系数7,处于环境敏感系数的中位,对应Ⅱ类地表水、Ⅱ类土壤、Ⅲ类地下水,而且本案中已经查明的3桶硫酸废液实际污染的环境介质即为Ⅱ类土壤。同时,四被告也未能举证证明68桶硫酸废液实际污染了敏感系数更低的环境介质。因此,公益诉讼起诉人的主张具有合理性,同时体现了对逃避国家监管、非法转移处置危险废物违法行为的适度惩罚,应予采纳。综上,公益诉讼起诉人主张非法处置68桶硫酸废液产生的生态环境修复费用为4630852元($96.96 \times 6822.92 \times 7$),应予支持。同时,如果今后查明68桶硫酸废液实际污染了敏感系数更高的环境介质,以上修复费用尚不足以弥补生态环境损害的,法律规定的机关和有关组织仍可以就新发现的事实向被告另行主张。该项生态环境损害系其安公司、黄克峰、何传义、王克义四被告的共同违法行为所致,四被告应连带承担4630852元的赔偿责任。

综上所述,生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大

计,生态环境没有替代品,保护生态环境人人有责。产生、收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的单位和个人,必须严格履行法律义务,切实采取措施防止危险废物对环境的污染。被告其安公司、黄克峰、何传义、王克义、魏以东没有履行法律义务,逃避国家监管,非法转移处置危险废物,任由危险废物污染环境,对此造成的生态环境损害,应当依法承担侵权责任。

(生效裁判审判人员:马荣、李娟、张演亮、陈虎、费艳、韩正娟、吴德恩)

指导案例 136 号

吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局、白山市江源区中医院环境公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 行政/环境行政公益诉讼/环境民事公益诉讼/分别立案/一并审理

裁判要点

人民法院在审理人民检察院提起的环境行政公益诉讼案件时,对人民检察院就同一污染环境行为提起的环境民事公益诉讼,可以参照行政诉讼法及其司法解释规定,采取分别立案、一并审理、分别判决的方式处理。

相关法条

《中华人民共和国行政诉讼法》第 61 条

基本案情

白山市江源区中医院新建综合楼时,未建设符合环保要求的污水处理设施即投入使用。吉林省白山市人民检察院发现该线索后,进行了调查。调查发现白山市江源区中医院通过渗井、渗坑排放医疗污水。经对其排放的医疗污水及渗井周边土壤取样检验,化学需氧量、五日生化需氧量、悬浮物、总余氯等均超过国家标准。还发现白山市江源区卫生和计划生育局在白山市江源区中医院未

提交环评合格报告的情况下,对其《医疗机构职业许可证》校验为合格,且对其违法排放医疗污水的行为未及时制止,存在违法行为。检察机关在履行了提起公益诉讼的前置程序后,诉至法院,请求:1. 确认被告白山市江源区卫生和计划生育局于 2015 年 5 月 18 日为第三人白山市江源区中医院校验《医疗机构执业许可证》的行为违法;2. 判令白山市江源区卫生和计划生育局履行法定监管职责,责令白山市江源区卫生和计划生育局限期对白山市江源区中医院的医疗污水净化处理设施进行整改;3. 判令白山市江源区中医院立即停止违法排放医疗污水。

裁判结果

白山市中级人民法院于 2016 年 7 月 15 日以(2016)吉 06 行初 4 号行政判决,确认被告白山市江源区卫生和计划生育局于 2015 年 5 月 18 日对第三人白山市江源区中医院《医疗机构执业许可证》校验合格的行政行为违法;责令被告白山市江源区卫生和计划生育局履行监管职责,监督第三人白山市江源区中医院在三个月内完成医疗污水处理设施的整改。同日,白山市中级人民法院作出(2016)吉 06 民初 19 号民事判决,判令被告白山市江源区中医院立即停止违法排放医疗污水。一审宣判后,各方均未上诉,判决已经发生法律效力。

裁判理由

法院生效裁判认为,根据国务院《医疗机构管理条例》第五条及第四十条的规定,白山市江源区卫生和计划生育局对辖区内医

疗机构具有监督管理的法定职责。《吉林省医疗机构审批管理办法(试行)》第四十四条规定,医疗机构申请校验时应提交校验申请、执业登记项目变更情况、接受整改情况、环评合格报告等材料。白山市江源区卫生和计划生育局在白山市江源区中医院未提交环评合格报告的情况下,对其《医疗机构职业许可证》校验为合格,违反上述规定,该校验行为违法。白山市江源区中医院违法排放医疗污水,导致周边地下水及土壤存在重大污染风险。白山市江源区卫生和计划生育局作为卫生行政主管部门,未及时制止,其怠于履行监管职责的行为违法。白山市江源区中医院通过渗井、渗坑违法排放医疗污水,且污水处理设施建设完工及环评验收需要一定的时间,故白山市江源区卫生和计划生育局应当继续履行监管职责,督促白山市江源区中医院污水处理工程及时完工,达到环评要求并投入使用,符合《吉林省医疗机构审批管理办法(试行)》第四十四条规定的校验医疗机构执业许可证的条件。

《中华人民共和国侵权责任法》第六十五条、第六十六条规定,因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。因污染环境发生纠纷,污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。本案中,根据公益诉讼人的举证和查明的相关事实,可以确定白山市江源区中医院未安装符合环保要求的污水处理设备,通过渗井、渗坑实施了排放医疗污水的行为。从检测机构的检测结果及检测意见可知,其排放的医疗污水,对附近地下水及周边土壤存在重大环境

污染风险。白山市江源区中医院虽辩称其未建设符合环保要求的排污设备系因政府对公办医院投入建设资金不足所致,但该理由不能否定其客观上实施了排污行为,产生了周边地下水及土壤存在重大环境污染风险的损害结果,以及排污行为与损害结果存在因果关系的基本事实。且环境污染具有不可逆的特点,故作出立即停止违法排放医疗污水的判决。

(生效裁判审判人员:张文宽、王辉、历彦飞)

指导案例 137 号

云南省剑川县人民检察院诉剑川县森林公安局 怠于履行法定职责环境行政公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 行政/环境行政公益诉讼/怠于履行法定职责/审查
标准

裁判要点

环境行政公益诉讼中,人民法院应当以相对人的违法行为是否得到有效制止,行政机关是否充分、及时、有效采取法定监管措施,以及国家利益或者社会公共利益是否得到有效保护,作为审查行政机关是否履行法定职责的标准。

相关法条

- 1.《中华人民共和国森林法》第 13 条、第 20 条
- 2.《中华人民共和国森林法实施条例》第 43 条
- 3.《中华人民共和国行政诉讼法》第 70 条、第 74 条

基本案情

2013 年 1 月,剑川县居民王寿全受玉鑫公司的委托在国有林区开挖公路,被剑川县红旗林业局护林人员发现并制止,剑川县林业局接报后交剑川县森林公安局进行查处。剑川县森林公安局于 2013 年 2 月 20 日向王寿全送达了林业行政处罚听证权利告知

书,并于同年2月27日向王寿全送达了剑川县林业局剑林罚书字(2013)第(288)号林业行政处罚决定书。行政处罚决定书载明:玉鑫公司在未取得合法的林地征占用手续的情况下,委托王寿全于2013年1月13日至19日期间,在13林班21、22小班之间用挖掘机开挖公路长度为494.8米、平均宽度为4.5米、面积为2226.6平方米,共计3.34亩。根据《中华人民共和国森林法实施条例》第四十三条第一款规定,决定对王寿全及玉鑫公司给予如下行政处罚:1.责令限期恢复原状;2.处非法改变用途林地每平方米10元的罚款,即22266.00元。2013年3月29日玉鑫公司交纳了罚款后,剑川县森林公安局即对该案予以结案。其后直到2016年11月9日,剑川县森林公安局没有督促玉鑫公司和王寿全履行“限期恢复原状”的行政义务,所破坏的森林植被至今没有得到恢复。

2016年11月9日,剑川县人民检察院向剑川县森林公安局发出检察建议,建议依法履行职责,认真落实行政处罚决定,采取有效措施,恢复森林植被。2016年12月8日,剑川县森林公安局回复称自接到《检察建议书》后,即刻进行认真研究,采取了积极的措施,并派民警到王寿全家对剑林罚书字(2013)第(288)号处罚决定第一项责令限期恢复原状进行催告,鉴于王寿全死亡,执行终止。对玉鑫公司,剑川县森林公安局没有向其发出催告书。

另查明,剑川县森林公安局为剑川县林业局所属的正科级机构,2013年年初,剑川县林业局向其授权委托办理本县境内的所有涉及林业、林地处罚的林政处罚案件。2013年9月27日,云南

省人民政府《关于云南省林业部门相对集中林业行政处罚权工作方案的批复》，授权各级森林公安机关在全省范围内开展相对集中林业行政处罚权工作，同年11月20日，经云南省人民政府授权，云南省人民政府法制办公室对森林公安机关行政执法主体资格单位及执法权限进行了公告，剑川县森林公安局也是具有行政执法主体资格和执法权限的单位之一，同年12月11日，云南省林业厅发出通知，决定自2014年1月1日起，各级森林公安机关依法行使省政府批准的62项林业行政处罚权和11项行政强制权。

裁判结果

云南省剑川县人民法院于2017年6月19日作出（2017）云2931行初1号行政判决：一、确认被告剑川县森林公安局怠于履行剑林罚书字（2013）第（288）号处罚决定第一项内容的行为违法；二、责令被告剑川县森林公安局继续履行法定职责。宣判后，当事人服判息诉，均未提起上诉，判决已发生法律效力，剑川县森林公安局也积极履行了判决。

裁判理由

法院生效裁判认为，公益诉讼人提起本案诉讼符合最高人民法院《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》及最高人民检察院《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》规定的行政公益诉讼受案范围，符合起诉条件。《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第六款规定：“行政机关被撤销或者职权变更的，继续行使其职权的行政机关是被告”，2013年9月27日，

云南省人民政府《关于云南省林业部门相对集中林业行政处罚权工作方案的批复》授权各级森林公安机关相对集中行使林业行政部分行政处罚权,因此,根据规定剑川县森林公安局行使原来由剑川县林业局行使的林业行政处罚权,是适格的被告主体。本案中,剑川县森林公安局在查明玉鑫公司及王寿全擅自改变林地的事实后,以剑川县林业局名义作出对玉鑫公司和王寿全责令限期恢复原状和罚款 22266.00 元的行政处罚决定符合法律规定,但在玉鑫公司缴纳罚款后三年多时间里没有督促玉鑫公司和王寿全对破坏的林地恢复原状,也没有代为履行,致使玉鑫公司和王寿全擅自改变的林地至今没有恢复原状,且未提供证据证明有相关合法、合理的事由,其行为显然不当,是怠于履行法定职责的行为。行政处罚决定没有执行完毕,剑川县森林公安局依法应该继续履行法定职责,采取有效措施,督促行政相对人限期恢复被改变林地的原状。

(生效裁判审判人员:赵新科、白灿山、张吉元)

指导案例 138 号

陈德龙诉成都市成华区环境保护局环境行政处罚案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 行政/行政处罚/环境保护/私设暗管/逃避监管

裁判要点

企业事业单位和其他生产经营者通过私设暗管等逃避监管的方式排放水污染物的,依法应当予以行政处罚;污染者以其排放的水污染物达标、没有对环境造成损害为由,主张不应受到行政处罚的,人民法院不予支持。

相关法条

《中华人民共和国水污染防治法》(2017 年修正)第 39 条、第 83 条(本案适用的是 2008 年修正的《中华人民共和国水污染防治法》第 22 条第 2 款、第 75 条第 2 款)

基本案情

陈德龙系个体工商户龙泉驿区大面街道办德龙加工厂业主,自 2011 年 3 月开始加工生产钢化玻璃。2012 年 11 月 2 日,成都市成华区环境保护局(以下简称成华区环保局)在德龙加工厂位于成都市成华区保和街道办事处天鹅社区一组 B-10 号的厂房检查时,发现该厂涉嫌私自设置暗管偷排污水。成华区环保局经立案调查后,依照相关法定程序,于 2012 年 12 月 11 日作出成华环

保罚字[2012]1130—01号行政处罚决定,认定陈德龙的行为违反《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称水污染防治法)第二十二条第二款规定,遂根据水污染防治法第七十五条第二款规定,作出责令立即拆除暗管,并处罚款10万元的处罚决定。陈德龙不服,遂诉至法院,请求撤销该处罚决定。

裁判结果

2014年5月21日,成都市成华区人民法院作出(2014)成华行初字第29号行政判决书,判决:驳回原告陈德龙的诉讼请求。陈德龙不服,向成都市中级人民法院提起上诉。2014年8月22日,成都市中级人民法院作出(2014)成行终字第345号行政判决书,判决:驳回原告陈德龙的诉讼请求。2014年10月21日,陈德龙向成都市中级人民法院申请对本案进行再审,该院作出(2014)成行监字第131号裁定书,裁定不予受理陈德龙的再审申请。

裁判理由

法院生效裁判认为,德龙加工厂工商登记注册地虽然在成都市龙泉驿区,但其生产加工形成环境违法事实的具体地点在成都市成华区,根据《中华人民共和国行政处罚法》第二十条、《环境行政处罚办法》第十七条的规定,成华区环保局具有作出被诉处罚决定的行政职权;虽然成都市成华区环境监测站于2012年5月22日出具的《检测报告》,认为德龙加工厂排放的废水符合排放污水的相关标准,但德龙加工厂私设暗管排放的仍旧属于污水,违反了水污染防治法第二十二条第二款的规定;德龙加工厂曾因实施“未

办理环评手续、环保设施未验收即投入生产”的违法行为受到过行政处罚,本案违法行为系二次违法行为,成华区环保局在水污染防治法第七十五条第二款所规定的幅度内,综合考虑德龙加工厂系二次违法等事实,对德龙加工厂作出罚款 10 万元的行政处罚并无不妥。

(生效裁判审判人员:李伟东、喻小岷、邱方丽)

指导案例 139 号

上海鑫晶山建材开发有限公司诉上海市金山区 环境保护局环境行政处罚案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2019 年 12 月 26 日发布)

关键词 行政/行政处罚/大气污染防治/固体废物污染环境
防治/法律适用/超过排放标准

裁判要点

企业事业单位和其他生产经营者堆放、处理固体废物产生的臭气浓度超过大气污染物排放标准,环境保护主管部门适用处罚较重的《中华人民共和国大气污染防治法》对其进行处罚,企业事业单位和其他生产经营者主张应当适用《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》对其进行处罚的,人民法院不予支持。

相关法条

- 1.《中华人民共和国环境保护法》第 10 条
- 2.《中华人民共和国大气污染防治法》第 18 条、第 99 条
- 3.《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第 68 条

基本案情

原告上海鑫晶山建材开发有限公司(以下简称鑫晶山公司)不服上海市金山区环境保护局(以下简称金山环保局)行政处罚提起行政诉讼,诉称:金山环保局以其厂区堆放污泥的臭气浓度超标适

用《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称大气污染防治法)进行处罚不当,应当适用《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称固体废物污染环境防治法)处罚,请求予以撤销。

法院经审理查明:因群众举报,2016年8月17日,被告金山环保局执法人员前往鑫晶山公司进行检查,并由金山环境监测站工作人员对该公司厂界臭气和废气排放口进行气体采样。同月26日,金山环境监测站出具了编号为XF26-2016的《测试报告》,该报告中的《监测报告》显示,依据《恶臭污染物排放标准》(GB14554-93)规定,臭气浓度厂界标准值二级为20,经对原告厂界四个监测点位各采集三次样品进行检测,3#监测点位臭气浓度一次性最大值为25。2016年9月5日,被告收到前述《测试报告》,遂于当日进行立案。经调查,被告于2016年11月9日制作了金环保改字[2016]第224号《责令改正通知书》及《行政处罚听证告知书》,并向原告进行了送达。应原告要求,被告于2016年11月23日组织了听证。2016年12月2日,被告作出第2020160224号《行政处罚决定书》,认定2016年8月17日,被告执法人员对原告无组织排放恶臭污染物进行检查、监测,在原告厂界采样后,经金山环境监测站检测,3#监测点臭气浓度一次性最大值为25,超出《恶臭污染物排放标准》(GB14554-93)规定的排放限值20,该行为违反了大气污染防治法第十八条的规定,依据大气污染防治法第九十九条第二项的规定,决定对原告罚款25万元。

另查明,2009年11月13日,被告审批通过了原告上报的《多规格环保型淤泥烧结多孔砖技术改造项目环境影响报告表》,2012年12月5日前述技术改造项目通过被告竣工验收。同时,2015年以来,原告被群众投诉数十起,反映该公司排放刺激性臭气等环境问题。2015年9月9日,因原告同年7月20日厂界两采样点臭气浓度最大测定值超标,被告对该公司作出金环保改字〔2015〕第479号《责令改正通知书》,并于同年9月18日作出第2020150479号《行政处罚决定书》,决定对原告罚款35,000元。

裁判结果

上海市金山区人民法院于2017年3月27日作出(2017)沪0116行初3号行政判决:驳回原告上海鑫晶山建材开发有限公司的诉讼请求。宣判后,当事人服判息诉,均未提起上诉,判决已发生法律效力。

裁判理由

法院生效裁判认为,本案核心争议焦点在于被告适用大气污染防治法对原告涉案行为进行处罚是否正确。其中涉及固体废物污染环境防治法第六十八条第一款第七项、第二款及大气污染防治法第九十九条第二项之间的选择适用问题。前者规定,未采取相应防范措施,造成工业固体废物扬散、流失、渗漏或者造成其他环境污染的,处一万元以上十万元以下的罚款;后者规定,超过大气污染物排放标准或者超过重点大气污染物排放总量控制指标排放大气污染物的,由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改

正或者限制生产、停产整治,并处十万元以上一百万元以下的罚款;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭。前者规制的是未采取防范措施造成工业固体废物污染环境的行为,后者规制的是超标排放大气污染物的行为;前者有未采取防范措施的行为并具备一定环境污染后果即可构成,后者排污单位排放大气污染物必须超过排放标准或者重点大气污染物排放总量控制指标才可构成。本案并无证据可证实臭气是否来源于任何工业固体废物,且被告接到群众有关原告排放臭气的投诉后进行执法检查,检查、监测对象是原告排放大气污染物的情况,适用对象方面与大气污染防治法更为匹配;《监测报告》显示臭气浓度超过大气污染物排放标准,行为后果方面适用大气污染防治法第九十九条第二项规定更为准确,故被诉行政处罚决定适用法律并无不当。

(生效裁判审判人员:徐跃、许颖、崔胜东)