



最高人民检察院第六十二批指导性案例

(上接第二版)在案件执行过程中,人民检察院可以加强执法司法协同,监督责任主体履行修复义务。

【基本案情】

包头A公司(下称A公司)为电解铝生产企业,电解铝生产过程中产生的铝电解废槽衬(俗称大修渣),系有毒性危险废物。2016年,包头市生态环境局对A公司《铝电解废槽衬无害化处理项目环境影响报告书》批复,要求对处置后废渣全部综合利用。2017年至2018年,该公司在未采取任何防渗措施情况下,将1.11万吨大修渣处置后废渣填埋平整、覆土种树。2020年9月,中央生态环境保护督察移送线索指出“**A公司违法填埋大修渣处置后废渣(危险废物),环境风险极大**”。同年10月,A公司将上述填埋废渣挖出,临时堆放在公司固废存储中心,环境污染风险持续存在。

【检察机关履职过程】

线索发现。中央生态环境保护督察办公室向最高人民检察院移送A公司污染环境线索。2020年11月,最高人民检察院将有关材料交内蒙古自治区人民检察院(下称内蒙古自治区检察院),并予以督办。内蒙古自治区检察院依属地管辖交包头市人民检察院(下称包头市检察院)办理。

立案与调查。2021年1月24日,包头市检察院对A公司民事公益诉讼立案,调取了大修渣处置后废渣台账、《危险特性鉴别报告》、《环境损害鉴定评估报告》等证据。2021年3月,A公司委托鉴定机构出具《危险特性鉴别报告》,认为大修渣处置后废渣不属于危险废物,出具《环境损害鉴定评估报告》认为用于平整场地的大修渣处置后废渣未造成土壤环境和地下水污染。为准确查明案件事实,检察机关重点围绕大修渣处置后废渣危险特性与填埋后环境污染情况进行调查核实。一是从行政机关调取书证。检察机关从自治区生态环境厅调取《A公司地块初步采样调查报告》。该报告显示:A公司厂区土壤中二苯并[a,h]蒽和苯并[a]芘最大超标倍数为1.2倍和6.9倍,地下水中氨氮、氟化物等污染物超出地下水Ⅲ类限值。二是对鉴定人员询问。案涉鉴定机构出具了《关于A公司大修渣处置后废渣危险特性鉴别相关工作的说明》。关于大修渣处理项目是对危险废物的“利用”还是“处置”的不同认识,是产生不同结论的原因。三是咨询专家意见。内蒙古自治区检察院向中国科学院生态环境研究中心征询危险废物鉴别规则及相关要求。2021年8月,内蒙古自治区检察院邀请中国科学院生态环境研究中心等单位专家论证,与会专家认为,A公司物理破碎大修渣后添加化学物降低危险废物特性的行为,不属于“从固体废物中提取物质作为原材料或者燃料”的“利用”行为,仍是“处置”行为,大修渣处置后废渣属于危险废物。四是进一步调查评估。针对大修渣处置后废渣是否造成环境污染问题,内蒙古自治区检察院从中国环境科学研究院调取了《A公司厂区及周边土壤和地下水环境调查评估报告》。该报告显示:大修渣处置后废渣填埋是造成土壤环境质量下降的直接原因,填埋区土壤污染深度和程度高于厂区其他区域,5种污染物超标,污染物最大超标深度5.5米;大修渣处置后废渣填埋是地下水污染的重要原因,填埋区污染指标与地下水污染区域及指标一致,与上下游点位存在显著差异,9项特征污染物超标。

提起公诉。包头市检察院发布布告,公告期满,没有适格主体提起诉讼,生态环境损害赔偿权利人亦未启动生态环境损害赔偿程序。2021年12月1日,包头市检察院向包头市中级人民法院提起民事公益诉讼,诉请判令:A公司按照危险废物处置标准对大修渣处置后废渣混合物依法处置;对被污染的土壤和地下水进行修复治理。

包头市中级人民法院告知包头市生态环境局参加诉讼。庭审中,包头市检察院与A公司围绕大修渣处置后废渣是否属于危险废物、是否对环境造成污染等焦点问题举证质证。A公司认为,《危险特性鉴别报告》《环境损害鉴定评估报告》是有鉴定资质的专门机构出具的鉴定意见,有较高证明力。包头市检察院认为,《危险特性鉴别报告》不符合《危险废物鉴别标准通则》(GB5085.7—2019)的规定,与专家意见相冲突。A公司的大修渣“无

害化”处理项目是对电解铝大修渣的“处置”而非“利用”,大修渣处置后废渣属于危险废物;《环境损害鉴定评估报告》与专家意见、《A公司厂区及周边土壤和地下水环境调查评估报告》等证据相矛盾,大修渣处置后废渣填埋区土壤污染深度和程度高于厂区其他区域,填埋区地下水中氟化物等污染物含量显著高于厂区其他区域,专家意见、《A公司地块初步采样调查报告》、《A公司厂区及周边土壤和地下水环境调查评估报告》等证据能够相互印证,足以证明大修渣处置后废渣对土壤和地下水造成污染。

经审理,A公司对检察机关提供的证据和诉讼请求予以认可,向法院庭表调解意愿,愿意承担对生态环境的修复责任,对被污染的土壤和地下水进行修复,并提供了中国环境科学研究院出具的《环境治理修复方案》。该方案以“清除污染源—修复污染土壤—阻断传输扩散—长期监测”为修复路径,明确投资金额188万元,施工期限9个月,连续三年对治理效果进行监测。2021年12月30日,包头市检察院邀请人大代表、政协委员就修复治理方案及结案方式召开听证会。同日,在法院主持下,包头市检察院与A公司达成《调解协议》:1.确认A公司实施了破坏生态环境的行为,对受损害的生态环境承担治理修复责任;2.A公司按照危险废物处置标准对大修渣处置后废渣混合物依法处置;3.A公司按照中国环境科学研究院出具的修复治理方案实施土壤修复清理、覆土绿化和地下水防控措施。4.包头市生态环境局负责对修复治理过程进行监督,对修复治理结果评估验收。包头市生态环境局在调解协议上签字盖章。2022年1月5日,包头市中级人民法院将调解协议公告。同年2月14日,法院依法作出民事调解书。

修复执行。A公司依据方案履行修复治理义务,对大修渣处置后废渣全部依法转移并进行无害化处理,对三处基坑的土壤进行清挖、开展修复和补植复绿。包头市生态环境局派员全程监督。2022年9月22日,包头市生态环境局验收合格后出具《关于对A公司场地污染治理监管情况的报告》,并送包头市中级人民法院和包头市检察院。检察机关对A公司履行生态环境修复义务的情况依法进行监督。

【指导意义】

(一)人民检察院办理公益诉讼案件,应当依法、客观、全面进行调查核实,准确查明案件事实。可以通过调取书证、询问、咨询专家意见等方式全面收集证据,对影响案件事实认定的鉴定意见等证据进行实质性审查。鉴定意见的鉴定过程和办法不符合相关专业规范要求,不能作为认定案件事实的根据。

(二)民事公益诉讼可以依法在法院主持下进行调解,调解协议不得减免诉讼请求载明的民事责任,不得损害社会公共利益。庭审中,案件事实清楚、法律责任明确,被告有修复生态环境的意愿和修复能力且不损害公共利益的,人民检察院可在法院主持下与其调解。调解协议可在措施、期限、费用、验收及监督等方面应具体明确、切实可行。调解程序和调解协议应接受公众监督。

(三)民事公益诉讼案件执行中,人民检察院可以加强执法司法协同,监督责任主体履行修复治理义务。在民事公益诉讼调解案件的执行中,人民检察院可以通过加强与行政机关协作,依法对生态环境修复的情况进行监督、对生态环境修复的效果进行评估,确保公益保护目的实现。

【相关规定】

《中华人民共和国民事诉讼法》(2021年施行)第一百七十九条、第一千二百三十四条、第一千二百三十五条

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(2020年修订)第五条、第七十九条

《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》(2020年修正)第一条、第十二条、第十五条

《人民检察院公益诉讼办案规则》(2021年施行)第九十八条、第九十九条

办案检察院:内蒙古自治区人民检察院 内蒙古自治区包头市人民检察院 承办检察官:张云龙 王慧 罗建磊 王文林 苏文等 案例撰稿人:张云龙 罗建磊 苏文

山东省济南市人民检察院 诉T医院等环境污染民事公益诉讼案

(检例第255号)

【关键词】

民事公益诉讼 放射性污染 重大风险 连带责任 禁止令 先予执行

【要旨】

对具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态等行为,人民检察院可以通过提起民事公益诉讼、建议法院适用禁止令和先予执行等措施,消除环境污染重大风险。存在多个违法行为人的,人民检察院应依法、客观、全面调查每个违法行为人的行为对损害风险发生所起的作用,准确认定侵权责任主体。

【基本案情】

2008年,T医院从国外引进伽玛刀医疗设备一套,内含201枚Co-60Ⅱ类放射源。W医院与T医院存在合作经营关系,合作期间,W医院又与J医院签订《医疗设备租借协议书》,将该套伽玛刀医疗设备租借给J医院使用。后租借协议提前终止,自2016年8月起,该设备长期闲置于J医院内,因T医院、W医院与J医院均未依法对该设备进行处置,造成放射性污染重大风险,损害社会公共利益。

【检察机关履职过程】

立案与调查。2021年12月28日,山东省济南市生态环境局向济南市人民检察院(下称济南市检察院)移送该案件线索。经初查,案涉伽玛刀设备闲置多年,已不能用于正常治疗用途,存放场所已不符合国家相关规定要求。依据原国家环境保护总局发布的《放射源分类办法》相关规定,Co-60Ⅱ类放射源聚集使用,达到Ⅰ类源活度,按Ⅰ类源即极高危险源管理,管理不当可能严重危及人身健康和环境安全。2022年1月18日,济南市检察院以民事公益诉讼立案。

经现场勘查、调阅档案、询问相关人员等查明,2005年5月,W医院与某公司合作设立T医院。2008年12月,T医院以自己名义从国外进口伽玛刀医疗设备,并取得辐射安全许可证。合作经营期间,W医院与J医院签订《医疗设备租借协议书》,约定将该医疗设备租借给J医院,租期为五年(自2013年5月1日至2018年4月30日),双方按项目毛收入提取收益;W医院承担租借设备相关开支及运营成本,负责办理相关设备的使用、环评、防护等许可证件。2013年5月至2016年7月,J医院实际占有使用该设备并按约定向W医院支付收益分成款。2016年7月27日,W医院与J医院提前终止医疗设备租借协议。根据《放射性同位素与射线装置安全和防护管理办法》规定,使用Ⅰ类、Ⅱ类、Ⅲ类放射源的单位应当在放射源闲置或者废弃后三个月内,按照废旧放射源返回协议规定,将废旧放射源交回生产单位或者返回原出口方,或者交具备相应资质的放射性废物集中贮存单位贮存。W、T、J三家医院,未按规定对案涉放射源进行处置,造成长期闲置,存在环境污染重大风险。检察机关通过市场询价并向设备进口方函询,确定放射源处置费用为290万元。

经调查,生态环境部门发现案涉闲置放射源后,曾向T医院下达《责令改正违法行为决定书》,要求T医院20日内完成放射源处置工作,T医院逾期未处置;2021年3月12日,生态环境部门指定有处置资质的第三方机构代为处置,第三方机构因T医院不予配合无法处理,环境污染重大风险持续存在。生态环境部门虽然对案涉伽玛刀医疗设备存放处采取了严密防控措施,但由于放射性环境污染具有不可预测性,案涉放射源未得到妥善处置,其存放环境、承载容器、相关保障设施在遇到不可控因素时,有可能引发泄漏造成严重环境污染的重大风险。

民事公益诉讼一审程序。济南市检察院依法发布公告,公告期满后无适格主体提起民事公益诉讼。

2022年3月28日,济南市检察院依法向济南市中级人民法院提起民事公益诉讼,请求判令T医院、W医院、J医院承担案涉医疗设备处置费用290万元;T医院履行办理处置手续义务。5月30日,济南市中级人民法院裁定将该案移送济南铁路运输中级法院(下称济铁中院)审理。

为防止案涉放射源设备处置不当引发辐射事故,2022年8月9日,济南市检察院向济铁中院发出禁止令建议书,建议禁止三被告在诉讼期间未经法院或者主管机关准许擅自处置案涉伽玛刀及内装放射源。8月10日,济铁中院作出禁止令裁定。

2022年11月17日,济铁中院开庭审理本案。检察机关围绕争议焦点问题对调查收集的相关书证、询问笔录、视听资料、勘验笔录等证据,进行分组举证、质证和辩论。检察机关认为,根据《中华人民共和国放射性污染防治法》及相关条例的规定,T医院作为辐射安全许可持证人,系法律上的使用人,对案涉放射源负有安全防护和闲置处置的法定责任。W医院与J医院作为专业医疗机构及案涉放射源事实上的使用人和管理人,双方在终止租借协议后,未按规定处置放射源,致使社会公共利益持续处于受侵害的重大风险中,亦应承担消除风险的责任。2022年12月30日,济铁中院作出一审判决,支持检察机关全部诉讼请求。

民事公益诉讼二审程序。J医院、T医院对一审判决不服,提出上诉。2023年3月2日,二审开庭审理。庭审中,检察机关围绕能否对环境安全重大风险提起民事公益诉讼及案涉放射源处置责任的承担问题发表意见。检察机关认为,损害既包括现实的损害,也包括潜在的危险。本案放射源的违规闲置已经构成损害社会公共利益的重大风险,根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十八条、《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》第一条的规定,检察机关可以提起民事公益诉讼。三家医院不依法履行法律规定的处置闲置放射源的义务,每家医院的不作为行为都足以导致放射性污染风险的发生,根据《中华人民共和国民法典》第一千一百七十一条的规定,应当承担消除危险的连带责任;放射源处置所需290万元费用系消除危险责任转化而来,应由三家医院连带承担。同年6月30日,山东省高级人民法院作出二审判决,三家医院连带承担放射源处置费用290万元;T医院履行协助办理处置手续义务。

由于案涉放射源设备存放时间长、状况不稳定,二审期间,为避免发生放射污染事故,济南市检察院向法院提出先予执行建议。2023年3月13日,山东省高级人民法院作出先予执行裁定。3月17日,济铁中院依法冻结、划拨三被告银行存款290万元。济南市检察院协调生态环境部门选定具备资质的第三方机构处置,并对处置过程全程监督。3月底,第三方机构启动案涉放射源处置程序,法院根据处置方案的实施进度向第三方机构分期支付处置费用。7月8日,第三方机构按规定将案涉放射源运往境外原设计单位,闲置放射源的拆除、转运、出口等相关工作全部完成,环境污染风险得以彻底消除。

【指导意义】

(一)对具有损害社会公共利益重大风险的污染环境问题,人民检察院在准确认定“重大风险”的基础上,可依法提起民事公益诉讼。办理环境民事公益诉讼案件,既要着眼于环境损害事后救济,也要关注环境风险事前预防。在办案中,应当从损害发生的可能性、损害后果的不可逆性、严重性及行为的违法性等方面,结合案件事实,通过咨询专业部门或机构的意见,综合判断重大风险,依法提起民事公益诉讼。

(二)同一公益损害事实或重大风险涉及两个以上违法行为人时,人民检察院应分析每个违法行为人对损害或者风险发生所起的作用,准确认定责任主体。两个以上行为人分别实施侵权行为,在确定民事公益诉讼责任主体时,应当着重分析侵权行为和损害后果之间的因果关系,查明每个行为人的侵权行为对损害风险发生所起的作用。当每个行为人的侵权行为都足以造成损害风险发生时,应当将两个以上行为人作为承担连带责任的主体。

(三)对现实且紧迫的环境污染重大风险,人民检察院可以建议法院采取禁止令和先予执行等措施。生态环境保护坚持“保护优先、预防为主”的原则,针对行为人可能实施致使环境污染风险继续扩大的违法行为,检察机关可以建议人民法院适用禁止令保全措施,防止生态环境损害发生或继续扩大。对于具有严重危害环境安全或损害社会公共利益重大风险的紧急情形,可以建议人民法院依法先予执行,及时消除风险,发挥先予执行对生态环境的预先保护作用。

【相关规定】

《中华人民共和国民事诉讼法》(2023年修正)第五十八条第二款、第一百零九条

《中华人民共和国民法典》(2021年施行)第一百七十九条、第一千一百六十七条、第一千一百七十一条、第一千二百三十五条

《中华人民共和国放射性污染防治法》(2003年施行)第三十二条

《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》(2020年修正)第一条、第十八条

广东省珠海市人民检察院诉梁某某等八人破坏生态环境民事公益诉讼案

(检例第256号)

【关键词】

民事公益诉讼 非法采矿 生态环境损害 惩罚性赔偿

【要旨】

实施破坏环境资源保护犯罪的主要犯罪嫌疑人,影响受损的社会公共利益得到及时救济,检察机关可以单独提起民事公益诉讼,适用民事诉讼法关于缺席审判等规定,请求法院判令在逃的责任人依法承担生态环境损害赔偿责任。对于非法采矿造成的公益损害,应当坚持山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理,充分考量土壤、基质(基岩)等作为生态系统核心部分所承载的生态功能和价值,合理确定生态环境损害赔偿数额。

【基本案情】

2003年至2019年,梁某某在未取得采矿许可证等相关合法手续的情况下,以合作开发、场地平整和绿化工程为名,指使黄某某、蒋某某等人组织人员在广东省珠海市斗门区南光后山等九地大肆非法挖取土石方,主要为花岗岩、高岭土、砂石黏土等矿产资源。其间,相关部门先后多次针对非法采矿行为发出责令停工通知书,但上述人员的非法开采行为仍未停止。非法开采的矿产品价值及非法获利数额共计5.92亿余元,当地生态环境遭到严重破坏。

另查明,2020年7月31日,广东省珠海市人民检察院(下称珠海市检察院)以黄某某、蒋某某(主要犯罪嫌疑人梁某某在逃)等七人构成非法采矿罪,向广东省珠海市中级人民法院(下称珠海市中级法院)提起公诉。同年10月9日,珠海市中级法院作出一审判决,认定黄某某、蒋某某等七人犯非法采矿罪,分别判处六年七个月至三年不等有期徒刑,并处罚金合计二百万元。黄某某、蒋某某等人提出上诉。同年12月18日,广东省高级人民法院作出二审裁定,驳回上诉,维持原判。

【检察机关履职过程】

线索发现。珠海市检察院在办理梁某某等人涉嫌非法采矿罪等刑事案件时,发现生态环境公益受损的线索。

立案与调查。鉴于本案中生态环境破坏持续时间长、地域范围广、公益损害严重,在逃的主要犯罪嫌疑人梁某某攫取了大部分非法利益,单独提起民事公益诉讼能及时有效保护社会公共利益。2020年9月11日,珠海市检察院决定以民事公益诉讼立案调查。广东省人民检察院成立专案组,与珠海市检察院一体化办案。检察机关通过实地勘验、现场走访、卫星图斑比对、无人机航拍等多种形式开展调查。经调查查明,梁某某为牟取非法利益,指使黄某某、蒋某某等人分工配合,共同实施了非法采矿的违法行为。非法开采的土石方量达1893万余立方米,破坏的土地面积达105万余平方米。相关山体被大面积破坏、高度锐减,部分山体被夷为平地,区域水土流失严重,森林植被、动物、微生物等大量消失,生态环境受到严重损害。

为确定生态环境损害赔偿数额,珠海市检察院委托生态环境部华南环境科学研究所进行生态环境损害评估。2020年10月,该评估机构出具评估报告,确定生态环境修复费用为37.44亿余元,生态环境期间服务功能损失0.27亿余元,前述两项金额合计37.71亿余元。

审前程序。2020年9月11日,珠海市检察院发布公告,公告期满后没有适格主体提起诉讼,生态环境损害赔偿权利人亦未启动生态环境损害赔偿程序,社会公共利益持续处于受损害的状态。

提起民事公益诉讼。2020年12月29日,珠海市检察院以梁某某、黄某某、蒋某某等八人为被告向珠海市中级人民法院提起民事公益诉讼,诉请判令各被告连带赔偿生态环境修复费用及生态环境期间服务功能损失等共计37.71亿余元,并向社会公开赔礼

道歉。

案件审理中,《中华人民共和国民法典》(下称《民法典》)正式实施,本案所涉侵权行为虽发生在《民法典》施行前,但各被告未采取有效措施修复生态环境,生态环境持续受损。依据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉时间效力

的若干规定》,可适用《民法典》关于惩罚性赔偿的规定。因各被告的主观恶性大、生态环境损害后果严重、非法获利金额巨大,2021年4月15日,珠海市检察院决定以评估报告确定的生态环境受到损害至修复完成期间服务功能损失0.27亿余元为计算基数,合理确定生态环境损害赔偿数额。

案例撰稿人:李翠红 孙冬梅

【指导意义】

(一)对于主要犯罪嫌疑人在逃,影响受损的生态环境及时有效修复的,人民检察院可以单独提起民事公益诉讼。为及时修复受损的社会公共利益、防止损害持续扩大,人民检察院可以对在逃的犯罪嫌疑人单独提起民事公益诉讼。提起民事公益诉讼时,应当综合考虑其在侵权中的主观恶性、地位作用、非法获利等因素,依照民事公益诉讼法关于缺席审判等规定,在充分保障被告诉讼权利的前提下,请求人民法院判决其承担相应的民事责任,依法全面保护社会公共利益。

(二)对于非法采矿造成的公益损害,人民检察院应当充分考量土壤、基质(基岩)等作为生态系统核心部分所承载的生态功能和价值,合理确定生态环境损害赔偿数额。非法开采的土石方不仅具有经济价值,更是维系相关生态系统的核心部分,承载着生态屏障、保护生物多样性、涵养水源等重要生态功能和价值。办理非法采矿等破坏环境资源类案件,要坚持山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理,在确定生态环境损害赔偿数额时,应统筹考虑生态环境要素的复杂性、生态系统的完整性。同时,根据侵权人的恶性程度、侵权后果的严重程度等情形,主张惩罚性赔偿。在修复受损生态环境的同时,震慑违法犯罪,彰显检察公益诉讼的独特制度价值。

【相关规定】

《中华人民共和国民事诉讼法》(2021年施行)第一千一百六十八条、第一千二百二十九条、第一千二百三十二条、第一千二百三十五条

《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》(2015年施行)第十八条、第二十条、第二十一条、第二十二条、第三十二条(现为2020年修正后的第十八条、第二十条、第二十一条、第二十二条、第三十二条)

《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》(2022年施行)第十条、第十二条

《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》(2015年施行)第十二条、第十三条(现为2020年修正后的第十二条、第十三条)

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉时间效力的若干规定》(2021年施行)第一条

办案检察院:广东省人民检察院 广东省珠海市人民检察院 承办检察官:林淑瑜 何贝贝 赵一瑾 黄耀佳 罗成等 案例撰稿人:黄耀佳 何贝贝 赵一瑾