

362	7.6 某环保组织、中国某委员会与甲化工有限公司等环境污染责任纠纷公益诉讼案.....	397
364	7.6.1 知识点:土地收储尽职调查;土壤污染修复责任主体;损害担责原则;环境民事公益诉讼法律责任的性质;环境民事公益诉讼的合理性;行政机关优先管辖.....	397
364	7.6.2 主评.....	397
364	7.6.3 副评一.....	402
370	7.6.4 副评二.....	407
370	7.6.5 副评三.....	408
370	7.7 重庆市某联合会与湖北省恩施土家族苗族自治州某矿业有限公司水污染责任纠纷案.....	414
370	7.7.1 知识点:环境民事公益诉讼与环境影响评价;环境损害鉴定;环境公益诉讼顺位;环境民事公益诉讼的合理性.....	414
374	7.7.2 主评.....	414
376	7.8 某环保联合会与无锡市某景区管理委员会环境污染责任纠纷案.....	419
376	7.8.1 知识点:生态环境损害的法律认定;替代性修复的合理性;信息公开.....	419
376	7.8.2 主评.....	419
380	7.9 中国某基金会与永某(三河)商业管理有限公司、永某(中国)商业管理有限公司环境污染责任纠纷案.....	427
381	7.9.1 知识点:“环境”的法律定义;环境民事公益诉讼与公共场所吸烟;环境民事公益诉讼的合理性.....	427
381	7.9.2 主评.....	427
381	7.10 江苏省无锡市人民检察院与上海市杨浦区绿化和市容管理局等环境民事公益诉讼案.....	432
387	7.10.1 知识点:检察环境民事公益诉讼诉前程序;行政机关行政协议的连带责任;公益诉讼人撤诉条件.....	432
387	7.10.2 主评.....	432
387	7.10.3 副评.....	437
392	7.11 海洋渔业局与彭某权等污染海洋环境责任纠纷案.....	439

高等学校法学案例百选系列教材

总主编 季卫东
执行总主编 蒋红珍

环境与资源保护法 案例百选

主编 王曦

高等教育出版社

7.8 某环保联合会与无锡市某景区管理委员会 环境污染责任纠纷案

7.8.1 知识点

生态环境损害的法律认定；替代性修复的合理性；信息公开

7.8.2 主评

一、裁判文书

江苏省无锡市滨湖区人民法院(2012)锡滨环民初字第0002号民事判决书

二、案情概要

(一) 案件事实

2009年10月至2010年7月,无锡市某景区管理委员会(以下简称“某管委”)在建设无锡市动植物园和欢乐园项目期间未经审批擅自改变土地用途。被改变用途的林地面积共计达21154平方米——其中17477平方米林地被用于建设动物场馆及园内道路;另有3677平方米林地被用于兴建观光电梯、消防储水池等景区交通、消防设施。对于上述17477平方米非法占用的林地部分,某管委补办了项目立项规划手续、工程建设用地手续以及林地用途变更手续,并向江苏省无锡市滨湖区农林局缴纳植被恢复费1143508元。而被建设成观光电梯和消防储水池等游览配套设施的林地部分,则不具备补办林地用途变更手续条件。此外,在项目建设过程中存在一块约2500平方米的山体土壤裸露地块,由某管委与无锡太湖明珠欢乐园有限公司、无锡市动物园管理处共同管理使用。某环保联合会以某管委所承建的工程未经审批占用林地、擅自改变林地用途对生态环境造成损害为由向法院提起环境公益诉讼。请求法院:(1)判令被告无锡某管委立即将擅自非法占用的林地恢复林地用途并赔偿因砍伐林木、破坏植被等违法行为给生态环境造成的损害;(2)被告立即对其项目区域内裸露的部分土地进行复绿固土;(3)被告承担原告为该诉讼支出的全部费用。

(二) 判决

江苏省无锡市滨湖区人民法院经审理认为,无锡某管委在开发建设无锡市动植

物园、欢乐园项目时尚未取得改变林地用途的审批手续,其擅自占用林地 21 154 平方米的行为属实,其改变林地用途对生态环境造成了一定程度的损害,依法应当承担相应的民事责任。

第一,关于无锡某管委改变 17 477 平方米林地用途行为的处理。本案中,无锡某管委未经审批占用 17 477 平方米林地的行为,违反了《森林法》关于建设项目占用林地必须履行行政审批的义务,属于违法行为。本案审理过程中,被告经过无锡市农林部门初审后依法向江苏省林业局缴纳了全额植被恢复费 1 143 508 元,应当视为其已经按照法律规定弥补了对生态造成的损害。

第二,无锡某管委擅自改变欢乐园东侧山顶 3 677 平方米林地的用途,该行为违反了《江苏省实施〈中华人民共和国森林法〉办法》的相关规定。鉴于本案审理过程中该 3 677 平方米建设已经被纳入立项规划范围,且观光电梯作为无锡市动物园、欢乐园项目的必要组成部分,同时具有逃生、急救通道的功能,涉及较大的社会公共利益。如判令直接恢复原状,可能造成社会资源的浪费。据此,法院判决责任人以“异地补植林木”等方式进行环境容量或生态功能的修复,以达到生态系统的结构和总量平衡。

第三,本案中的宕口地块为 20 世纪 80 年代开山采石所遗留的裸露山石地貌,其周边林木为防护林。法院认为,无锡某管委及动物园管理处、欢乐园公司作为该地块的使用权人,有义务对该地块的状况进行持续整治,消除水土进一步流失的危险。鉴于无锡某管委自愿提出的复绿方案具有可行性,且属于就地恢复环境生态容量的组成部分,法院认可被告提出的复绿固土方案。

第四,本案原告中华环保联合会系依法成立的、非营利性的、全国性的环保组织,其作为诉讼主体启动公益诉讼,具有正当性,原告提出的被告承担其律师费、住宿费、交通费等费用系合理诉求应当予以支持。

三、评析

2012 年 8 月,我国修正后的《民事诉讼法》首次从法律层面确立了环境公益诉讼制度,明确了有关机关和社会团体的起诉资格。本案系《民事诉讼法》修正后首例由社会组织提起并审结的环境公益诉讼案件。本案发生时,环境公益诉讼在我国刚刚兴起,彼时与环境公益诉讼及生态环境损害救济相关的法律规范严重缺失。在此背景下,针对被告破坏生态环境的行为,应采取何种救济方式“才能最大程度地恢复生态容量,实现环境公益诉讼法律效果、社会效果和生态效果的统一”成为法院审理本

案的难点所在。^①

法院在审理本案过程中主要作了以下三个方面的探索:(1)以充分补偿生态环境容量作为生态侵权案件的裁判目的——将“异地补植”作为恢复生态环境民事责任的承担方式;(2)借助物权法上的倡导性法律条款确认用益物权人对其管理使用的土地负有环境养护义务;(3)判令被告承担相关费用,使环境公益诉讼原告的诉讼成本得到相应补偿。^②鉴于本案判决在上述领域创新性探索,2014年最高人民法院将本案列入保障民生第二批典型案例并予以公布。最高人民法院认为本案的典型意义在于:建设单位景区管委会在建设工程中未经批准占用并改变林地用途对生态环境造成损害,理应承担恢复生态环境的民事责任。本案的特殊之处在于,涉案工程所占用土地已经纳入立项规划范围,且工程对于整个项目具有重要作用,涉及公共利益,直接恢复原状不具可行性。在此情况下,一审法院经咨询专业机构意见,采纳了异地补植的方案进行生态恢复,探索了环境污染者、生态破坏者承担民事责任的方式,避免了社会财富的浪费,又在整个区域范围内恢复了生态容量的水平,可资借鉴。

关于本案判决的典型意义,在理论层面可从以下几个方面加以展开。

(一) 作为环境侵权责任承担方式的生态恢复

本案法院根据《环境保护法》对“环境”的界定以及《侵权责任法》的规定,认定原告应就其破坏生态环境的行为承担相应的民事责任。此外,侵权人因同一行为应当承担行政责任或者刑事责任的,并不影响其侵权责任的承担。因此,本案被告虽因上述违法行为受到行政处罚并缴纳了罚款,其承担行政责任的行为并不影响其侵权行为责任的承担。

若以当下视角观察上述裁判结果,本案法院对被告的行为性质界定清晰,适用法律准确,似无争议之处。但是如前所述,法院在审理本案时,我国《环境保护法》尚未修改,与环境公益诉讼和生态环境损害赔偿相关的法律、法规及司法解释尚未出台。法院仅以原《侵权责任法》和修改前的《环境保护法》的相关条款为依据,认定原告应就其破坏生态的行为承担侵权责任,并将“修复生态环境”作为被告承担民事责任的形式,于法理上尚有若干问题需要澄清。在形成本案判决结果的过程中,法院至少需要克服以下几个方面的理论障碍。

^① 胡卫:《环境污染侵权与恢复原状的调适》,载《法学论丛》2014年第12期。

^② 参见杨波、朱加嘉:《中华环保联合会诉无锡市蓝湖惠山景区管理委员会环境污染责任纠纷案——补偿性生态恢复在环境侵权裁判中的运用》,载《人民司法》2013年第14期。

第一,对“生态环境损害”的界定问题。本案审理时,在法律层面并没有关于“生态环境损害”的明确界定。1989年《环境保护法》不仅将损害赔偿的前提设定为环境污染造成危害,更将赔偿对象限定为直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。这一规定既将“生态破坏”行为排除在损害赔偿的原因行为之外,也间接否定了为保护环境公益向生态破坏者求偿的组织和机构的起诉资格。2009年颁布的《侵权责任法》和2012年修正的《民事诉讼法》部分解决了以上问题,但是上述法律并未从根本上解决生态环境损害侵权责任基础的问题。一方面,《侵权责任法》第2条规定的民事权益并不能囊括环境法上所涉及的权益,例如对生态系统本身的破坏或损伤;民法上“物”的概念也无法覆盖生态环境及其要素。另一方面,《侵权责任法》第65条只将“污染环境”规定为侵权责任的原因行为,其本身并未涉及“生态破坏”所导致的侵权责任。《环境保护法》和《侵权责任法》是本案法院界定被告行为性质和责任承担方式的主要法律依据。在上述法律未区分“污染环境”和“生态破坏”两种不同的原因行为以及与之对应的民事责任形式的前提下,本案法院将被告未经批准擅自占用林地、改变林地用途的行为界定为“对生态环境造成损害”的行为,并在此基础上判定原告承担相应的民事责任的做法,实质上是借助法院的自由裁量权对所援引的法律条款进行了扩充性解释。

第二,对作为生态破坏救济方式的“恢复原状”的理解。针对本案被告改变林地用途的行为,法院认为根据《侵权责任法》《森林法》等的规定,应当责令其限期“恢复原状”。《侵权责任法》虽然将“恢复原状”作为侵权责任的承担方式,但是这一方式能否在环境侵权特别是生态损害情境下直接套用,仍需要做理论上的澄清。

通常而言,侵权法上所指的“恢复原状”是指通过修理、重作、更换等方式使权利人的财产恢复到权利受到侵害前的原有状态。而环境侵权语境下的“恢复原状”,除了包含将受害人的权利恢复到受侵害前的状态,还包含将遭受破坏的自然生态环境恢复到污染、破坏发生之前的原有状态。“较之于民法中的‘恢复’,对生态环境的修复不再是针对某个具体的物品,而是面对一个由多种环境要素协调运行而组成的动态系统。这种修复既要单个环境要素的物理、化学、生物特性的不利改变作出应对,更要注重对被破坏的整个生态系统稳定、平衡状态的恢复。”^①因此,无论是从适用对象、适用标准还是适用范围来看,作为生态破坏救济方式的“恢复原状”与传统民法上的“恢复原状”都存在明显的差异。

^① 吕忠梅、窦海阳:《修复生态环境责任的实证解析》,载《法学研究》2017年第3期。

在本案判决中,法院较为笼统地提出适用《侵权责任法》第15条确定的“恢复原状”的救济方式,对本条的适用对象、标准和具体履行方式问题并未给出相应的解释。对与之相关的一些重要的理论问题,法院未能在本案判决中作出回应与澄清。例如,该条所称“恢复原状”是否包含对自然环境或者生态系统的恢复?生态恢复的标准为何?具体的恢复方式为何?法院绕开了上述理论难点,将充分补偿生态环境容量作为本案的裁判目的,并对恢复环境容量的方式作了灵活处理。

本案审理时,法律并未对生态环境修复的标准作出明确的规定。但根据民法和侵权责任法的逻辑,生态环境理应当被修复到损害发生之前的状态、恢复损害发生前的功能。而现实中,生态环境遭受污染和破坏,将其恢复到损害之前的状态几无可能,且功能上也只是尽可能地恢复到接近之前的状态。此外,损害发生前的生态环境本底若有瑕疵,责令侵权行为人恢复原状很可能并非相关权利主体的利益所需。因此,本案法院借助利益衡量,遵循优先考虑恢复性补偿生态的审判思路,未将恢复生态容量的地点限于原生态效益侵害发生地,认可了被告提出的异地补植恢复方案。

第三,异地补植的合理性、问题及解决方案。而作为环境侵权救济形态之一的“异地恢复/修复”,从理论上界定则是指在整体生态观的指引下,通过“替换某一生态区域将受损或减少的环境资源补充恢复到原值,使得受损环境和替换环境两者的生态容量总和保持原量”^①。本案法院以责令“异地恢复”取代责令“原地恢复”的做法体现了整体生态观,蕴含了较为典型的利益衡量逻辑思路。这一实践系法院在缺乏明确法律规则指引的条件下对原有救济方式的重大调整,是为公共利益“行使自由裁量权进而治愈法律瑕疵的体现”^②。

如果说利益衡量和整体生态观能够解决异地生态恢复的合理性问题,异地修复在修复范围、修复标准上存在的不确定性则对司法机关提出了挑战。因此在个案裁量过程中,法官应当根据受损环境的不同,以资源量、生态服务、修复费用等要素为单量表征,结合具体案情并参考环境保护主管部门意见、专家意见等,确定生态修复的范围、规模和具体实现方式。对于上述不确定性,本案法院的做法是从生态系统服务功能的破坏或损伤出发,认定生态环境受到损害;根据林木受损导致生态系统服务损失的折现量和实施异地造林复绿的折现量之间的对比关系,确定生态恢复规模。^③事

① 王雅菲:《论异地补偿在环境损害救济中的适用》,载《人民司法》2015年第1期。

② 梁上上:《公共利益与利益衡量》,载《政法论坛》2016年第6期。

③ 吕忠梅、窦海阳:《修复生态环境责任的实证解析》,载《法学研究》2017年第3期。

实证明,本案法院的处理方案产生了积极的效果。被告在判决发生后采取积极措施实现异地补植和宕口复绿,改善了当地生态环境,实现了环境公益诉讼的目的。

(二) 借助倡导性法律条款实现环境公益保护

本案法院借助原《物权法》中的倡导性条款,确定被告及第三人对土壤裸露地块负有管护义务。在环境公益诉讼和生态修复相关实体规范缺乏的背景下,这一实践具有一定的创新性。原《物权法》第120条规定:“用益物权人行使权利,应当遵守法律有关保护和合理开发利用资源的规定……”以该倡导性法律条款为基础,法院认为三方主体作为该宕口地块的使用权人,有义务对该问题地块进行持续整治,以消除水土进一步流失的危险。鉴于被告某管委自愿提出的复绿方案具备可行性,且属于就地恢复环境生态容量的组成部分,法院确认被告提出的复绿固土方案,督促被告履行生态恢复义务。

(三) 环境公益诉讼中的公众参与

公众参与是我国环境法上的一项基本原则。根据该原则,公众有权参与解决生态问题的决策过程,参与环境管理并对环境管理部门以及单位、个人与生态环境有关的行为进行监督。《环境保护法》不仅在总则中明确规定了“公众参与”原则,还在分则中专章规定了“信息公开和公众参与”。本案审理过程中,受诉法院较好地贯彻落实了公众参与原则。在选择异地恢复地点的过程中,法院对被告提出的异地补植方案进行了网上公示。在充分征求公众意见并咨询相关专业林业绿化机构意见的基础上,确定无锡市滨湖区杨湾地块补植方案为本案恢复林地的最终方案。这一做法既体现了环境公益诉讼的公众性,使利益相关者的诉求得以表达;同时也有助于保障补植方案的科学性和合理性,使异地补偿方案的确定更为公正、合理,更具有可操作性。

(四) 后续法律发展对此类案件的影响

2014年修订的《环境保护法》中,增加了生态破坏防治和生态保护的内容。为配合新修订的《环境保护法》的实施,原环保部对《环境污染损害数额计算推荐方法(第I版)》进行了修订,发布了《环境损害鉴定评估推荐方法(第II版)》。该文件将“生态环境损害”界定为对于生态环境本身的损害,使之成为与人身损害、财产损害并列的概念,从而进一步明确了生态修复作为一种相对独立的环境侵权损害责任方式在民事法律责任体系中的定位。该办法的制定,有助于解决类似案件中生态损害难以量化评估的问题。

2015年最高人民法院发布的两个与环境侵权纠纷审理相关的司法解释中,已经明确将修复生态环境作为侵权责任的一种承担方式。其中,《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》(法释〔2015〕1号)第20条第1款规定,“原告请求恢复原状的,人民法院可以依法判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能”;第2款则明确使用了“修复生态环境”的表述。《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》(法释〔2015〕12号)第14条规定,“被侵权人请求恢复原状的,人民法院可以依法裁判污染者承担环境修复责任”。最高人民法院的上述司法解释系对《民法通则》以及《侵权责任法》中“恢复原状”规定的扩充性解释,而非创设新的责任承担方式。^①至此,生态环境修复作为“环境污染”和“生态破坏”民事责任承担方式,具备了更加明确的法律基础。

《民法典》在第七编第七章专门规定了“环境污染和生态破坏责任”。《民法典》第1229条规定:“因污染环境、破坏生态造成他人损害的,侵权人应当承担侵权责任。”第1234条规定:“违反国家规定造成生态环境损害,生态环境能够修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任。侵权人在期限内未修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织可以自行或者委托他人进行修复,所需费用由侵权人负担。”如果本案及相关判决发生在《民法典》施行之后,则《民法典》的上述两个法律条款将直接构成被告承担生态修复责任的法律基础。

四、结论

本案系我国早期具有代表性的环境公益诉讼案件,法院在审理此案时面临“法律供给不足”的困境。本案将修复生态环境作为环境侵权责任的实现方式,以恢复生态容量作为环境侵权判决的目的,是对传统民法以及侵权法上“恢复原状”责任方式的拓展。这一判决体现了以生态环境修复为中心的损害救济制度的司法理念,具有前瞻性。法院基于利益衡量而判定原告采取异地补植的修复方法,增强了生态修复的可能性和可操作性,拓宽了生态修复责任的履行方式和生态修复责任的功能。法院借助物权法的倡导性条款,对问题地块的使用权人科以持续整治环境、消除生态破坏危险的义务,有助于督促被告积极履行环境保护义务、防止损害扩大。本案判决产生了积极的社会效应,在很大程度上避免了社会财富浪费,节约了社会成本,维护了环境公益。本案判决为立法机关和司法机关制定、完善与审理生态环境损害赔偿案件相关的法律规则积累了经验,客观上推动了相关立法工作的发展。

^① 吕忠梅、窦海阳:《修复生态环境责任的实证解析》,载《法学研究》2017年第3期。

本案法院对环境侵权责任的履行方式进行了创新性探索,具有一定的积极意义。但是应当看到,这种创新本身也包含了若干不确定性和风险,其中最重要的莫过于对司法“任性”的担忧。^①法官自由裁量权在类似个案审理中的边界如何确定?司法实践中要消除对法院任意扩大解释和适用法律的隐忧,有赖于立法机关、最高人民法院和环境主管部门对类似于环境侵权救济方式等问题作出及时回应,通过修改和完善法律、颁布司法解释、制定部门规章等形式为法院审理类似案件提供明确的规则指引,以确保裁判标准的统一性和完整性。与此同时,法官有义务在积极的裁判效果和法理依据之间作出恰当的衡量,以避免扩张解释的随意和无度,维护司法的公信力。

参考文献:

1. 胡静、崔梦钰,《二元诉讼模式下生态环境修复责任履行的可行性研究》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2019年第6期。
2. 张锋、陈晓阳:《环境损害赔偿制度的缺位与立法完善》,载《甘肃社会科学》2012年第5期。
3. 吕忠梅、窦海阳:《修复生态环境责任的实证解析》,载《法学研究》2017年第3期。
4. 竺效:《生态损害综合预防和救济法律机制研究》,法律出版社2016年版。
5. 李挚萍:《环境修复的司法裁量》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2014年第4期。
6. 朱晓勤:《生态环境修复责任制度探析》,载《吉林大学社会科学学报》2017年第5期。
7. 胡卫:《我国环境修复司法适用的特色分析》,载《环境保护》2015年第19期。

作者:南昆士兰大学法学院高级讲师 赵小波

^① 龚得君:《利益衡量方法在我国的运用初探——以江苏无锡生态侵权案为例》,载《法律方法》2014年第1期。