

对环境侵权及时亮剑——最高法出台禁止令、惩罚性赔偿等规定——

绿色盾牌 法治铸就

本报记者 李万祥

近年来,我国全面加强生态环境保护工作,持续推出环境司法改革创新举措,加大环境司法保护力度,加大对环境违法行为责任追究力度,体现“最严”导向。禁止令和惩罚性赔偿司法举措的运用实践,是实现惩罚犯罪与保护生态环境双赢的有益尝试。

绿水青山就是金山银山,要像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境。在实际工作中如何保护、怎样对待?法治是推动生态环境治理的重要方式。

用最严格制度最严密法治保护生态环境,需要准确适用刑事、民事、行政等多种法律责任,加大对环境污染、生态破坏的惩治力度。人民法院在禁止令、生态环境修复等预防性、恢复性司法措施之外,明确了惩罚性赔偿的具体适用,提供了更为丰富完善的环境司法措施,有助于加大生态环境保护力度,促进生态环境质量持续改善。

司法改革创新全面提升了生态环境司法保护的能力和水平。专业化审判有助于司法创新举措付诸实践。以甘肃省为例,目前设立生态旅游法庭13个、环境资源巡回审判点8个,审结环境资源案件4260件。在云南,2021年9月成立的昆明环境资源法庭集中管辖全省环境资源一审案件、上诉案件和再审案件。

惩罚恶意侵权人是手段,保护生态环境才是目的。在维护国家利益、环境公共利益和人民群众环境权益的同时,也要引导全社会加快形成绿色生产生活方式,推动经济发展和环境保护协同共进。司法举措在落实中如何统筹环境保护和经济发展,考验司法智慧。通过公开透明、公正高效、可获得、可负担的司法过程,以更加清晰的裁判规则,才能更好地维护公众环境权益,优化环境公共政策,完善环境治理体系,为美丽中国增添亮丽色彩。

生态环保再添利器!

今年1月,最高人民法院出台的《关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》《关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》陆续施行,剑指环境破坏易、修复难、违法成本低等“痼疾”问题,释放严格生态保护鲜明信号。

运用环境保护禁令、惩罚性赔偿等司法措施,织密织牢生态环境保护法律适用规则体系,推动受损生态环境有效恢复。这两个司法举措如何落地实施?要注意哪些问题?能否兼顾经济社会可持续发展的需求?近日,记者就系列问题进行了深入采访。

防范生态环境风险

“为了一种美丽的鸟,中国正在学会放弃。”

2021年,举世瞩目的联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会在昆明召开。在作为前序活动之一的世界环境司法大会上,一段视频深深打动了参会人员。

视频里的鸟,是生存于红河干热河谷的绿孔雀。当地正在建设的水电站,可能导致这一区域内的绿孔雀、陈氏苏铁等濒危物种和生态环境遭受不可逆转的损害。法院经审理最终判令建设方停止建设,为濒危物种的预防性保护提供了有益借鉴。

这就是云南法院审结的“绿孔雀案”,是一起典型的涉濒危野生动植物预防性公益诉讼案,被联合国环境规划署评选为生物多样性保护十大案例之一。

防范生态环境风险,才能走好绿色发展之路。促进人与自然和谐共生,要坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境,以法治方式筑牢生态安全屏障。

“生态环境损害是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素与植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,以及上述要素构成的生态系统功能退化。”天津大学法学院院长、中国绿色发展研究院执行院长孙佑海说。

生态环境损害具有累积性、潜伏性、缓发性、公害性等特点。长期以来,生态

环境领域违法成本低问题突出。近年,除了运用刑罚手段外,人民法院贯彻预防原则,运用禁令、诉前保全等多样化措施,预防生态环境损害的发生和扩大。

“生态环境损害千差万别,尤其是环境污染与生态破坏类型不同,造成损害的行为方式差异较大。”最高人民法院副院长杨临萍表示,生态环境侵权行为具有突发性、瞬时性、不可逆性,危害后果具有滞后性、长久性、难以修复性。如何在民事诉讼保全制度框架下,及时制止侵权行为,防范生态环境风险,是各级人民法院面临的重要问题。

采取禁止令保全措施

1月1日,为妥善审理生态环境侵权案件,及时有效保护生态环境,贵州省雷山县人民法院发出了环境资源司法保护2022年1号禁止令。法院禁止杨某平等三人对其所建“千日红斗牛场”所在地的林业资源和生态环境进行破坏。

当天,正是最高法出台的《关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》施行之日。

“保护优先、预防为主”是生态环境保护的重要原则之一。据介绍,最高法针对生态环境保护的自身特点,为回应环境司法实践中对行为保全措施的特殊需求,以民事诉讼法行为保全制度为依据,将延伸探索采取生态环境禁止令措施作为一项重要工作部署,指导各级法院积极开展工作实践。

五日内裁定是否准予,情况紧急的四十八小时内……这是最高法为及时有效防止或者减少生态环境损害影响划出“时间红线”。新规明确,诉讼前和诉讼过程中均可以申请采取禁止令保全措施。

2021年4月,深圳市小辣椒餐饮管理有限公司收到广东省深圳市龙岗区人民法院环境资源法庭发出的环境保护禁止令。法院责令该公司立即停止经营产生油烟的餐饮项目并依法执行。

法院为何发禁止令?此前,餐厅因油烟直接排入大厦消防烟道受到居民投诉,被环保部门查处,要求整改并罚款。因不服行政处罚,餐

厅向法院提起诉讼。在诉讼中,鉴于油烟持续排放行为会进一步扩大环境风险,审理该案的法院通过环保禁令这一环境保护铁拳,将违法排污行为对群众环境利益的损害降至最低。

最高人民法院特约监督员、辽宁大学副校长杨松说,考虑到大气、水、噪声等污染的高流动性、瞬时性以及应对突发环境事件、处置危险废物等的紧迫性,最高法的新规还专门规定了“情况紧急”时的申请程序,充分考虑了生态环境侵权的特殊属性对制度设计的特殊需求。

任何一种生态侵权行为发生后,都能申请禁止令吗?

最高人民法院环境庭二级高级法官贾清林说,人民法院采取禁止令保全措施,禁止被申请人实施一定行为,可能会对申请人的权益造成一定影响,故审查判断作出禁止令时,需要具备“现实而紧迫的重大风险”这一基本条件。

具体来看,人民法院作出禁止令保全措施需综合考量的因素包括被申请人污染环境、破坏生态行为是否被行政机关依法处理而仍继续实施等。

为防止恶意申请和权利滥用,规定为申请人设置了担保责任:申请人在提起诉讼时或诉讼过程中申请禁止令的,人民法院可以责令申请人提供担保,不提供担保的,裁定驳回申请。

禁止令能不能解除?按规定,不仅可以解除,还能提前解除,以避免当事人受到不必要损害。另外,为了达到立竿见影的效果,最高法规定明确如果不遵照禁止令执行,就要进一步承担相应法律责任。

“具体个案中需要法官发挥司法智慧,对当事人的申请进行认真审查,坚持稳中求进,避免出现保护不足和过度保护两种倾向。”最高人民法院环境庭庭长刘竹梅说,要适当控制适用范围,发挥禁止令保全措施“调节器”功能。

加大严重违法行为处罚力度

法院发出环境保护禁止令、修复令,如不能按期修复,将被判令承担惩罚性赔偿。

我国已开始对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度,特别是对通过违法行为获利的行为加大处罚力度。

惩罚性赔偿责任,是民法典关于环境污染和生态破坏责任规定的一大亮点。民法典规定:侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的,被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。

为推动生态环境损害赔偿制度在司法领域依法有效实施,最高法出台《关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》,自1月20日起施行。

侵权人实施了污染环境、破坏生态的不法行为,是对其施以惩罚的正当性基础。这部司法解释围绕审判实践中亟待统一的惩罚性赔偿的适用范围、责任构成以及惩罚性赔偿数额的确定等问题进行规范,就是要充分发挥惩罚性赔偿的制度功能,依法提高环境违法成本,严惩突出环境违法行为,让恶意侵权人付出应有代价,具有强烈的警示教育作用。

“惩罚性赔偿的适用应遵循谦抑原则,聚焦于损害后果严重的侵权行为,避免侵权人动辄得咎。”刘竹梅同时强调,此种严重后果,必须是已经实际发生的、现实存在的人身损害、财产损失或者生态环境损害,不能仅是一种风险。

也就是说,惩罚性赔偿具有加重责任的性质。实践中,人民法院将严格把握其适用条件、依法审慎适用的基本态度。

怎样认定是否造成严重后果?最高法法官们提供了操作手册,判断因素包括污染环境、破坏生态行为的持续时间、地域范围,造成环境污染、破坏生态的范围和程度,社会影响等。造成他人死亡、健康严重损害,重大财产损失,生态环境严重损害或者重大不良社会影响的,应当认定为造成严重后果。

孙佑海表示,通过处以不法行为人高于受害人实际损失的赔偿金,惩罚性赔偿增加了不法行为人的违法成本,使其因无利可图而失去了内在的驱动力,从而可以有效遏制故意污染环境、破坏生态的行为。

川渝联动跨界巡河

本报记者 吴陆牧 冉瑞成

春日暖阳下,重庆潼南区崇龛镇的姚市河波光粼粼,水清岸绿。一大早,崇龛镇党委书记骆杰与四川省安岳县云峰乡党委书记唐庭相约来到姚市河边,一起跨界巡河。

潼南区地处川渝交界,跨界河流众多。其中,涪江、琼江横贯全境。

在崇龛镇,川渝联动跨界巡河已是常态。姚市河是琼江右岸一级支流,发源于四川省资阳市乐至县,流经四川安岳、重庆潼南后汇入琼江。“2018年,崇龛镇与四川姚市、云峰、大安等相邻乡镇签署协议,联手推进琼江流域水环境治理与保护。”骆杰说,联合巡河与交叉巡河,实现了跨界河流联防联控、共治共管。

“如今的琼江河干净多了,我每天都会到河边去散散步。”55岁的徐学伦是崇龛镇

明月社区居民,从小在河边长大,见证了琼江河沿岸的变化。他说,过去,琼江河处于“两不管”状态,水质污染严重,河水都是浅黑色的,最近几年,得益于上下游地区的联合治理,琼江河清如许,周边百姓的生活也舒心多了。

近年来,潼南区以河长制为抓手,建立健全跨界河流联防联控机制。重庆铜梁区、合川区,四川省遂宁市、资阳市等相邻市区建立了生态环保及河长制管理协调机制,协同推进涪江、琼江流域水污染防治、水旱灾害防御、水资源共同保护开发,开启川渝跨界河流携手共治的良好局面。

潼南区生态环境局局长彭绪仁说,为破解跨界治水难题,重庆潼南区、铜梁区、四川遂宁市、四川资阳市四地河长办签署了合作协议,轮流组织召开流域水污染防治协作联席会议,实现大事共议、实事共办、要事共决、急事共

商、难事共解“五事联办”;重庆潼南区、四川遂宁市与资阳市安岳县三地生态环境部门签订了《涪江、琼江流域生态环境联防联控合作框架协议》;潼南、铜梁、遂宁、资阳四地生态环境部门、水利部门等对跨界河流开展联合巡查,发现并整改突出环保问题15个,有力推动流域水环境明显改善。

记者在重庆潼南区双江古镇采访时看到,涪江支流猴溪河绕古镇潺潺而过,河水清澈见底,两岸景色宜人。不少前来双江古镇旅游的市民和游客在河道边拍照留念。游客陈秀萍说:“前几年我经过猴溪河,臭味让人不敢靠近,现在的变化实在太大了!”

川渝联动跨界治水,让越来越多的河流变得更美了。记者了解到,重庆潼南区与四川遂宁市每季度对大安河、白象河等3条跨界河流开展联合水质监测,共同建设了环保信息化系统,突破数据壁垒,实现监测数据共享,推动上下游跨界河流水质共治共保。

值得一提的是,重庆潼南区与铜梁区建立了琼江流域上下游横向生态补偿机制,按照“月核算、月通报、年清算”原则,对补偿资金进行专项管理,用于琼江流域水污染治理、生态环境保护与环保能力建设等。目前,两个区的流域补偿金额已达1321万元。

在重庆潼南区崇龛镇,琼江碧波如带,游船划过涟漪,荡起层层涟漪。

王华俊摄(中经视觉)