

“学法典 护环境”保护生态环境典型案例系列报道之四——

还澜沧江以清流

昆明环境资源法庭:为跨境河流治理贡献中国司法方案

□ 本报记者 潘泓雨 赵 赢

导读:

一抹浸透群山的冷翠,于大地脊背上无声漫溯。澜沧江,一道自然天成的碧色裂隙。深深镶嵌在云南这片灵秀丰饶的土地之上。澜沧江—湄公河被誉为“东方多瑙河”,是亚洲流经国家最多的跨境水系。作为流域上游省份,云南对澜沧江的生态保护既关乎沿岸群众民生与区域生态安全,更彰显我国参与全球流域治理的大国担当。发展与保护必须限定在法治框架内,脱离刚性生态约束的产业开发,极易造成不可逆的流域生态损害。近日,昆明环境资源法庭审结一起涉澜沧江流域水电站库区开发行政公益诉讼案,依法判决撤销当地农业农村部门作出的试点项目批复,并责令其履行该项目后续处置职责。本案判决与即将施行的《中华人民共和国生态环境法典》所确立的预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展原则高度契合,充分体现了法院用“最严格制度最严密法治保护生态环境”的司法担当。



扫码观看视频



发展初衷异化为生态危险

坐落于澜沧江下游河段的糯扎渡水电站是澜沧江中下游干流“两库八级”开发方案规划的第五个梯级电站,是“西电东送”战略的关键工程。糯扎渡水电站作为澜沧江上的重要水利工程,蓄水后形成巨大水库,库区水域生态环境敏感,生物多样性保护任务繁重。自2005年建设之初即被要求严格保护库区水源。库区所在地多为山区,当地经济基础薄弱,发展路径有限,网箱养殖一度是当地群众增收的重要渠道。

近年来,随着大水面生态渔业相关政策的实施,糯扎渡水电站库区水面开发利用再次进入地方发展的视野,批准开展试点养殖,似乎是一条能够兼顾生态与发展的可行路径。当地农业农村部门据此于2023年对某科公司提交的生态渔业试验示范项目实施方案作出批复,原则同意该项目实施方案。该项目规划在澜沧县辖区黑河水域支流实施20亩投饵生态网箱养殖试验示范,试验示范时间为三年,并规划十年内将相关水域投饵与不投

饵生态养殖网箱面积控制在2500亩以内。批复下达后,案涉企业在未依法开展环境影响评价、未办理其他法定手续的情况下,擅自启动项目建设,下水架设网箱20亩。短短两年间,网箱面积竟无序扩张至78余亩。

大量投饵产生的残饵与鱼粪沉入水底,造成库区局部水域富营养化风险。更为关键的是,案涉企业擅自突破原批复的养殖品种范围,将养殖鱼品种由3种增至12种。部分非澜沧江土著鱼种的引入,可能挤压本土鱼类生存空间,造成基因污染或外来物种入侵的危险。

一项本意兼顾生态与发展的试点项目,在起步阶段便偏离了法治轨道。

违法状态未从根源上消除

检察机关发现该违法网箱养殖项目后,依法向当地农业农村部门发送检察建议,指出其存在违法审批、监管缺失等问题,提出应对糯扎渡水电站库区实行最严格保护,严禁库区网箱养殖、严禁投饵养殖、严禁养殖非土著鱼,建议撤销或改变与“禁止在库区开展网箱养殖”要求相违背的行政行为,消除水污染、生物

多样性保护、行洪安全、安全生产方面的隐患。

当地农业农村部门收到检察建议后表示其作出的批复具有法律和政策依据,仅下发通知暂停组织实施案涉项目。案涉企业亦未实际整改,违法养殖状态未能从根源消除。

检察机关遂提起行政公益诉讼。云南省环境资源案件集中管辖专门法庭——昆明环境资源法庭依法受理本案。

撤销批复并继续履行职责

法院审理后认为,本案争议焦点为当地农业农村部门作出的批复是否应当撤销或改变以及该部门是否已依法全面履行职责。

行政批复原则上属于上级行政机关对下级行政机关的请示作出的内部监督管理行为,不具有外部效力。但如果该批复依职权外化,对行政相对人的权利义务产生了实际影响,则应当纳入行政法律关系的调整范围。当地农业农村部门以批复形式对案涉项目实施方案予以认可,实质上是为案涉项目实施提供了行政许可的基础,成为案涉企业后续投资建设、下水架设网箱的直接依据。该批复已经实际执行并外化为对外发生效力的具体行政行为。法院审理后认为上述批复超越职权、主要证据不足、内容明显不当,依法应予撤销。

在案涉库区水体交换能力弱、自

净容量有限的情况下,网箱养殖直接向水体输入残饵、鱼类排泄物,其所含氮、磷等营养物质使库区水体面临富营养化的危险。加上外来鱼种引入使得库区生物多样性面临本土鱼类生存空间被挤压、造成基因污染或外来物种入侵的危险。这些危险均



图为判决生效后,法官赴现场勘验库区违规网箱。赵 赢 摄



图为庭审现场。赵 赢 摄



图为昆明环境资源法庭法官深入澜沧江涉案库区实地走访,现场清点网箱规模、核对养殖品种,对照水库环评批复、林权证固定违法事实。赵 赢 摄

有明确的危险源、传导路径和受体,库区生态环境已处于确定、具体、迫切的危险之中。

而当地农业农村部门未对案涉项目进行有效监管,致使违法状态持续扩大。当地农业农村部门作出批复后未对案涉项目进行有效的日常监督管理,未要求企业补办相关行政许

可,也未对案涉企业超出批复范围的无序养殖行为及时予以制止,其履职行为缺乏事前预防和事中监管,事后补救亦不充分,案涉项目始终未被实际终止,违法状态在持续扩大,公共利益仍受到持续的损害。

最终,法院作出判决:撤销案涉批复;判令当地农业农村部门继续履行对案涉项目后续处置的监督

管理职责,包括案涉批复撤销后依法通知停止项目、妥善处理相关补偿事宜、对库区危险是否消除、生态环境功能和生物多样性状况开展评估,必要时进行生态修复等。

判决生效后,法院依托环境资源审判协调机制,多次前往库区跟踪回访,督促相关部门制定清退方案。目前,库区违规网箱正在有序拆除,水面即将恢复往日的开阔。

裁判解析

最严格制度最严密法治保护生态环境

本案涉及澜沧江流域生态环境保护,在项目审批过程中,行政机关应严格遵循行政审批合法流程、认真开展项目评估、积极征求多方意见、充分考虑国家利益和社会公共利益。

2013年,当地人民政府办公室作出《关于暂停涉及糯扎渡水电站库区开发管理等行政审批有关事宜的通知》,明确将糯扎渡水电站库区的相关项目审批(许可)权限上收。当地农业农村部门未报经当地人民政府审批同意,径行批复同意

案涉项目的行为超越职权。且当地农业农村部门在作出批复前,未遵循行业技术规范对案涉项目进行养殖容量评估,亦未征求水库管理方糯扎渡电厂及其他相关行政主管部门的意见,该审批决定缺乏必要的事实基础和科学依据,属于主要证据不足的情形。

最重要的是,2005年原国家环境保护总局在批复糯扎渡水电站环境影响报告书时,即明确严格落实“禁止网箱养殖等对水源可能造成污染的项目”。2018年,生态环境部和原云南省环境保护

厅相继复函,重申“禁止在糯扎渡库区开展网箱养殖”的要求。案涉批复却同意包含20亩投饵网箱、10年内养殖面积扩至2500亩的项目实施方案,与上述禁止性要求直接抵触,批复内容与环评批复确定的生态保护目标严重冲突,且实质上已构成对国家利益和社会公共利益的现实损害,案涉批复内容存在明显不当。

因此,法院依法判决撤销案涉批复,同时判令行政机关继续履行后续处置职责。

法官释“典”

诠释生态环境法典精神 司法守护澜湄清江碧水

昆明环境资源法庭法官 杨 越

《中华人民共和国生态环境法典》第六条规定,生态环境保护坚持预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责的原则。法典在环境保护法的基础上,将预防为主原则置于首位,新增生态优先、绿色发展原则,并将保护优先原则修改为生态优先原则。本案的裁判与法典精神高度一致。

预防为主原则充分考虑了生态环境遭到破坏后,修复成本高昂、周期漫长,且难以恢复至原有状态,事后补救成效极为有限的特点,因此要求将保护关口前移。本案中,网箱养殖对水体的影响具有累积性,损害后果往往在长期积累后才会显现。司法审查的介入节点在实际损害结果出现之前,即在危险尚未转化为实际损害之前,督促行政机关决策回归法治轨道。

生态环境影响评价制度是实现预防为主的关键抓手。法典总则编第五章专章规定了“生态环境影响评价”,对环评制度进行了体系化重构,将评价范围由“环境影响”升级为“生态环境影响”,即将评价范围从传统污染防治,扩展至生态系统保护、生物多样性保护、温室气体排放影响等。法典第一百零八条规定,建设项目建设、运行过程中,建设单位应当实施生态环境影响报告书、生态环境影响报告表及其审批部门审批意见中提出的生态环境保护对策措施。此规定明确将环评约束范围从项目建设期拓展至全生命周期。本案中,环评批复的约束力并未因水电站工程竣工而终止,其所载明的环境保护义务至今依然有效。这充分表明,环境影响评价

不仅是项目的“准入门槛”,更是贯穿项目运行始终的“准绳”。

生态优先、绿色发展强调正确处理高质量发展和高水平保护的关系,发展不能以牺牲生态为代价,但也并不意味着不发展,而是要求发展必须在生态承载力范围内进行,始终优先考虑生态环境公共利益。法典第二十六条规定,国务院有关部门和县级以上地方人民政府组织制定经济、技术政策和措施,应当充分考虑对生态环境的影响,听取有关方面和专家的意见。本案判决契合法典确立的基本原则,提示行政机关在行政审批过程中,须始终将生态环境涉及的国家利益和社会公共利益置于优先位置,深入践行“绿水青山就是金山银山”理念,确保各项审批于法有据。本案的妥善处理,为环境影响评价制度与其他审批制度的有效衔接提供了一个生动的实践样本。

此外,法院判决并未止于撤销违法许可,而是将司法职能延伸至生态环境的实质恢复,判令行政机关继续履行项目后续处置职责,对后续库区危险是否消除、生态环境功能和生物多样性状况开展评估,必要时进行生态修复等。

今年恰逢澜湄合作首次领导人会议召开十周年。十年来,澜湄合作从蓝图走向实践,我国作为上游国家,以法治守护跨境生态安全,既是履行国内法义务,也是践行国际环境责任的法治自觉。从个案纠偏到制度衔接,从国内裁判到跨境影响,本案传递出一个清晰信号:我国司法机关正以生态环境法典的实施为契机,以最严格制度最严密法治筑牢生态安全屏障,为跨境河流治理贡献中国司法方案。

图为无人机航拍澜沧江。

赵 赢 摄