

最高人民法院发布第46批指导性案例

指导性案例 257 号

北京市昌平区某环境研究所诉某流域水电开发有限公司生态破坏民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2025年5月26日发布)

关键词 民事/生态破坏民事公益诉讼/建设项目/损害社会公共利益重大风险

裁判要点
人民法院审理环境资源案件，应当正确处理高质量发展和高水平保护的关系。建设项目已经依法进行环境影响评价，建设单位已经采取针对性保护措施最大程度预防或者减轻对生态环境不良影响的，应当依法认定不具有损害社会公共利益的重大风险。

基本案情
案涉水电站由某流域水电开发有限公司(以下简称某水电公司)开发建设，总投资约人民币81.5亿元，开发河段属于我国特有物种川陕哲罗鲑的栖息地。川陕哲罗鲑是长江上游的珍稀濒危鱼类，被列为国家一级保护野生动物。2010年9月，某水电公司委托勘测设计机构对案涉水电站建设项目开展环境影响评价，编制《水电站环境影响报告书》(以下简称《环评报告》)。2016年12月，原环境保护部作出《关于水电站环境影响报告书的批复》(以下简称《环评批复》)，原则同意《环评报告》，指出案涉水电站所在河段是川陕哲罗鲑的重要栖息地，要求严格落实《环评报告》提出的各项环保措施，最大程度减缓不良影响，并对栖息地保护、过鱼措施、增殖放流等工作提出具体要求。2018年5月案涉水电站项目经依法批准开工建设，2021年11月实施

指导性案例 258 号

山东省济南市人民检察院诉济南某肿瘤医院有限公司等环境污染民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2025年5月26日发布)

关键词 民事/环境污染民事公益诉讼/不作为/连带责任/禁止令/先予执行

裁判要点
1.环境保护主管部门在履行职责中发现具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态行为，将相关线索移送人民检察院提起环境民事公益诉讼，符合《中华人民共和国民事诉讼法》第五十八条等规定的，人民法院依法予以受理。
2.因两个以上依法负有消除环境污染风险义务的民事主体均未履行相应义务造成损害社会公共利益重大风险，国家规定的机关或者法律规定的组织根据《中华人民共和国民事诉讼法》第一千一百七十一条的规定，请求各民事主体就消除危险的费用承担连带责任的，人民法院依法予以支持。
3.为避免生态环境损害的发生或者扩大，人民法院可以根据案件情况采取禁止令、先予执行等措施，及时消除环境污染风险。

基本案情
2005年5月，山东省济南某人民医院(以下简称某人民医院)与某投资集团有限公司合作设立济南某肿瘤医院有限公司(以下简称某肿瘤医院)。2008年12月，某肿瘤医院从国外引进伽马刀医疗设备一套，并于2010年7月19日取得

指导性案例 259 号

北京市丰台区某环境研究所诉江苏某钢集团有限公司环境污染民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2025年5月26日发布)

关键词 民事/环境污染民事公益诉讼/社会公共利益/撤诉审查

裁判要点
1.在环境民事公益诉讼案件中，原告申请撤诉，人民法院审查确认原告关于被告承担生态环境修复、损害赔偿等责任等涉及社会公共利益的诉讼请求已经全部实现的，方可裁定准许。
2.《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》第二十六条规定的“原告诉讼请求全部实现”，是指原告涉及社会公共利益的诉讼请求全部实现。

基本案情
2018年6月28日，生态环境部通报江苏某钢集团有限公司(以下简称江苏某钢集团)百万吨钢渣堆放问题，其子公司厂区内的钢渣贮存场未严格按照《一般工业固体废物贮存、处置场污染控制标准》(GB18599—2001)的要求进行设计，未配套建设污染防治设施等，存在较大环境污染风险。同时，江苏某钢集团还存在超标排放大气污染物行为。
2019年3月15日，北京市丰台区某

环境研究所(以下简称丰台某环境研究所)向江苏省苏州市中级人民法院提起环境污染民事公益诉讼，认为江苏某钢集团污染环境造成损害，应当承担侵权责任，请求判令江苏某钢集团:1.停止侵害，立即停止烟尘废气等超标排放，停止违规堆放固废废物等损害环境公益的违法行为;2.赔礼道歉，对持续损害环境公益的行为在全国主流媒体向社会公众赔礼道歉;3.消除危险，采取有效措施消除烟尘废气对大气环境及固废废物对长江水环境等公共利益的环境风险;4.赔偿损失，赔偿环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失;5.承担本案检验、鉴定费用，合理的律师费及原告为诉讼支出的差旅费等费用;6.承担本案的全部诉讼费用。

案件审理过程中，丰台某环境研究所以人民政府可能就案涉环境污染问题启动生态环境损害赔偿工作为由，于2019年4月19日申请撤诉。苏州市中级人民法院经审理认为，丰台某环境研究所的撤诉理由不符合相关司法解释的规定，遂于2019年10月22日作出(2019)

苏05民初299号之一民事裁定:不准许丰台某环境研究所撤诉。
2019年10月17日，江苏省张家港市人民政府致函苏州市中级人民法院:张家港市人民政府经苏州市人民政府授权办理江苏某钢集团生态环境损害赔偿工作，现已启动生态环境损害赔偿磋商。苏州市中级人民法院认为张家港市人民政府与江苏某钢集团就案涉生态环境损害赔偿的磋商结果，可能影响本案的审理，遂于2019年10月29日作出(2019)苏05民初299号之二民事裁定:本案中止诉讼。

经评估，江苏某钢集团案涉污染行为造成生态环境损害数额为人民币40349639.59元。2020年12月5日，张家港市人民政府与江苏某钢集团经磋商达成《生态环境损害赔偿协议》及补充协议，并向江苏省南京市中级人民法院(该院经最高人民法院批准，于2019年6月设立南京环境资源法庭，集中受理江苏省内中级人民法院管辖的环境资源案件)申请司法确认。南京市中级人民法院经审查认为，案涉钢渣导致的土壤污染损害已经得到有效修复，地下水污染危

境研究所(以下简称昌平某环境研究所)认为某水电公司建设案涉水电站，影响川陕哲罗鲑生存，破坏极危物种栖息地，损害生物多样性，向四川省阿坝藏族羌族自治州中级人民法院提起民事公益诉讼，请求判令某水电公司停止建设、赔偿损失、改变项目选址、赔礼道歉等。
审理期间，人民法院经多次组织双方当事人调解未果。
裁判结果
四川省阿坝藏族羌族自治州中级人民法院于2023年12月1日作出(2021)川32民初28号民事判决:驳回北京市昌平区某环境研究所的诉讼请求。宣判后，北京市昌平区某环境研究所不服，提起上诉。四川省高级人民法院于2024年7月31日作出(2024)川民终4号民事判决:驳回上诉，维持原判。

裁判理由
高质量发展和高水平保护相辅相成、相得益彰。发展经济不能对资源和生态环境竭泽而渔，生态环境保护也不是舍弃经济发展而缘木求鱼。《中华人民共和国环境保护法》第一条和第四条明确了保护环境、防治污染，促进经济社会可持续发展的立法目的，体现了协调发展原则。本案中，某水电公司作为案涉项目建设单位，其利用当地丰富的水能资源发电，符合国家因地制宜开发水能、绿色低碳高质量发展要求，契合当地经济社会发展及民众生存发展的需求，符

合协同推进降碳减污扩绿增长的国家政策，依法应予支持。但案涉水电站建设同样也要符合生态环境保护的法律政策要求，采取相应措施预防或者减轻对相关流域生态环境的损害或者重大损害风险，统筹兼顾高质量发展与高水平保护。

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》(法释〔2015〕1号，2020年修正)第一条、第十八条的规定，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，依法可以提起环境民事公益诉讼，要求被告承担民事责任。本案中，昌平某环境研究所虽然提供了某水电公司及其委托承建单位受到行政处罚的相应证据，但结合当地行政主管部门行政处罚后监管情况，某水电公司及其委托承建单位的行政违法行为已整改到位并通过监管验收。同期人工繁殖工作在川陕哲罗鲑两个驯养基地持续开展，增殖放流站建设滞后并未影响增殖放流工作正常开展。且后续某水电公司没有再因违反相关法律法规而被行政处罚。昌平某环境研究所提交的证据不能证明案涉水电站建设行为已经对川陕哲罗鲑栖息地及周边生态环境造成损害后果，不属于司法解释规定的“已经损害社会公共利益”的情形。

本案的争议焦点为:案涉建设项目对生态环境是否具有“损害社会公共利益重大风险”。

其一，案涉建设项目符合国家环境保护法律规定，且已将川陕哲罗鲑保护纳入环境影响评价内容。《中华人民共和国水法》第六条规定:“国家鼓励单位和个人依法开发、利用水资源，并保护其合法权益。”环境保护法第十九条第一款规定:“……建设对环境有影响的项目，应

最高人民法院关于发布第46批指导性案例的通知

法〔2025〕77号

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: 为第46批指导性案例发布，供审判类似案件时参照。

经最高人民法院审判委员会讨论决定，现将北京市昌平区某环境研究所诉某流域水电开发有限公司生态破

坏民事公益诉讼案等五个案例(指导性案例257—261号)，作为第46批指导性案例发布，供审判类似案件时参照。

最高人民法院
2025年5月26日

当依法进行环境影响评价。”根据《中华人民共和国环境影响评价法》的相关规定，环境影响评价是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。据此，对于水电站建设项目，应当依法开展环境影响评价，经行政主管部门审查批准后方可开工建设，并采取预防或者减轻不良环境影响的对策和措施。

本案中，案涉水电站建设项目的环境影响评价工作符合法律规定，经原环境保护部批准的《环评报告》合法、有效。特别是，《环评报告》《环评批复》已将川陕哲罗鲑作为案涉水电站环境影响的重要敏感保护对象进行了专门的环境分析、影响预测与评价，制定了有针对性的保护措施。案涉水电站在依法取得《环评批复》的前提下，经审批后开工建设，并采取预防或者减轻不良环境影响的有效对策和措施，符合法律规定。
其二，案涉建设项目采取了有效预防或者减轻对生态环境不良影响的措施。环境保护法第五条确立了“保护优先、预防为主”的基本原则，要求在环境资源利用行为实施前和实施中采取综合手段，防止环境资源利用行为导致环境污染或者生态破坏的现象发生。而环境影响评价也不仅仅是评估建设项目可能造成的环境影响，更是重在采取针对性措施，最大程度预防或者减轻对环境的不利影响。

本案中，案涉水电站建设项目根据《环评报告》《环评批复》的要求，对栖息地保护、过鱼措施、增殖放流等采取针对性措施，并开展川陕哲罗鲑人工繁殖工作。某水电公司已委托相关

南某肿瘤医院有限公司、山东省济南市九某医院不服，提起上诉。二审中，山东省高级人民法院裁定先予执行案涉医疗设备处置费用，先予执行到位山东省济南某人民医院290万元。该款项全部用于案涉设备退役处置，在案件审结前依法处置完毕，消除了环境污染风险。山东省高级人民法院于2023年6月30日作出(2023)鲁民终143号民事判决，维持一审判决第二项，即济南某肿瘤医院有限公司于判决生效之日起十日内履行办理处置手续义务;变更第一项，明确为:济南某肿瘤医院有限公司、山东省济南某人民医院、山东省济南市九某医院连带承担案涉医疗设备处置费用290万元。

裁判理由
本案的争议焦点为:消除案涉医疗设备污染环境风险的责任应当如何承担。

民法典第一千一百七十一条规定:“二人以上分别实施侵权行为造成同一损害，每个人的侵权行为都足以造成全部损害的，行为人承担连带责任。”该条款中的“损害”，不仅包括已经发生的损害，也包括造成损害的现实危险。民法典第一百七十九条规定了消除危险的民事责任方式。《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，2020年修正)》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、修复生态环境、赔偿损失、赔礼道歉等民事责

任。”本案中，某肿瘤医院、某人民医院、九某医院未履行风险管控义务，每一个侵权行为都足以导致环境污染危险的发生，应当依据民法典上述规定承担连带责任。
其一，从侵权行为来看，案涉医疗设备返长期闲置，根据有关法律规定应当送回原出口方，或者送交专门从事该类固体废物贮存、处置的单位，而不能放任不管。某肿瘤医院作为经行政主管部门许可的案涉医疗设备使用人，对该设备使用依法负有安全防护和闲置处置的法定义务。某人民医院、九某医院未依法办理变更许可使用手续，擅自使用案涉医疗设备，其作为实际使用人对案涉医疗设备闲置可能造成的环境污染风险，亦负有消除危险的义务。上述主体不处置案涉医疗设备的行为，相互独立，均有过错，属于分别实施不履行法定义务的侵权行为。

其二，从损害后果来看，某肿瘤医院、某人民医院、九某医院不依法处置案涉医疗设备的行为，导致产生重大环境污染风险，属于造成同一现实危险的情形。特别是，案涉环境污染、生态破坏风险具有突发性、瞬时性、不可逆性，危害后果具有滞后性、长久性和难以修复等特征。基于此，当侵害正在进行中或者实际损害后果尚未最终发生时，即应给予有效救济。就本案而言，案涉特种医疗设备未得到及时依法处置，可以认定具有《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，2020年修正)》第二十六条规定的“原告诉讼请求全部实现”的情形。

对于《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》第二十六条中的“原告诉讼请求全部实现”，应当理解为原告涉及社会公共利益的诉讼请求全部实现。本案中，原告关于要求被告承担律师费、差旅费等为诉讼支出的费用及诉讼费用的诉讼请求，仅涉及原告自身利益，不涉及社会公共利益;在该诉讼请求实现前，原告申请撤诉属于在法律规定的范围内处分其民事权利和诉讼权利。因此，丰台某环境研究所第二次申请撤诉的事由符合法律规定，人民法院应予准许。

相关法条
《中华人民共和国民事诉讼法》第1234条、第1235条
《中华人民共和国民事诉讼法》第148条、第153条(本案适用的是2017年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》第145条、第150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》(法释〔2015〕1号，2020年修正)第22条、第26条、第27条

公共利益，方予准许。对此，《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，2020年修正)第二十六条规定:“负有环境资源保护监督管理职责的部门依法履行监管职责而使原告诉讼请求全部实现，原告申请撤诉的，人民法院应予准许。”本案审理过程中，丰台某环境研究所因获知人民政府可能就案涉环境污染问题启动生态环境损害赔偿工作，遂于2019年4月19日第一次向人民法院申请撤诉。人民法院经审查认为，案涉环境污染问题尚未得到实际解决，没有证据证明原告丰台某环境研究所涉及社会公共利益的诉讼请求已得到全部实现，如准许原告撤诉可能损害社会公共利益，故裁定不予准许撤诉。

此后，张家港市人民政府作为苏州市人民政府指定的生态环境损害赔偿政府磋商工作办事机构，与江苏某钢集团经磋商就案涉污染达成《生态环境损害赔偿协议》及补充协议。为保障公众知情权和参与权，协议内容依法进行了公告。2021年6月4日，经南京市中级人民法院(2021)苏01民特64号民事裁定确认，上述协议合法有效。其间，丰台某环境研究所于2021年2月23日第二次申请撤诉。

经审查，江苏某钢集团已就案涉环境污染问题进行整改，经鉴定评估

单位完成了升鱼机、集运鱼系统等过鱼设施的设计工作，符合环境保护设施与主体工程“同时设计”的要求;持续开展人工繁殖技术研究工作，成功实现川陕哲罗鲑全人工繁殖，并按要求采取了栖息地保护和增殖放流等措施。案涉水电公司所采取的针对性保护措施进一步推动了川陕哲罗鲑的科学研究进度，扩大了保护范围、加强了保护力度，有利于川陕哲罗鲑的物种生存及生境保护。

综上，昌平某环境研究所提供的证据不足以证明某水电公司的建设行为对川陕哲罗鲑及周边生态环境具有造成损害的重大风险，依法驳回昌平某环境研究所的诉讼请求。

需要说明的是，虽然昌平某环境研究所的诉讼主张不能成立，但某水电公司的后续生态环境保护责任并不因本案判决而减轻或者免除，其应当更加注重生态环境保护，继续按《环评批复》及相关法律法规履行生态环境保护责任，主动接受行政主管部门监督，确保各项环保措施按时序进度要求落实到位。

相关法条
《中华人民共和国民法典》第1234条
《中华人民共和国环境保护法》第1条、第4条、第5条、第19条
《中华人民共和国环境影响评价法》第2条、第25条
《中华人民共和国水法》第6条
《中华人民共和国渔业法》第32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》(法释〔2015〕1号，2020年修正)第1条、第18条

释》第十八条规定的损害社会公共利益重大风险。

其三，从因果关系来看，某肿瘤医院、某人民医院、九某医院中的任何一个侵权人若能积极履行处置案涉医疗设备的义务，都足以避免环境污染危险的发生。反之，上述主体各自不依法处置的侵权行为，都足以导致案涉医疗设备产生污染环境危险的后果。

综上，消除案涉医疗设备潜在危险的290万元费用，依照民法典第一千一百七十一条的规定，应当由某肿瘤医院、某人民医院、九某医院承担连带责任。

此外，基于案涉医疗设备风险的危害性，按照《中华人民共和国环境保护法》规定的“保护优先、预防为主”原则，人民法院根据案件的具体情况及时采取禁止令保全措施，避免生态环境损害的发生或者扩大，并在二审审理中裁定先予执行处置费用，及时消除了环境污染风险。

相关法条
《中华人民共和国民法典》第179条、第1171条
《中华人民共和国民事诉讼法》第58条、第109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》(法释〔2015〕1号，2020年修正)第1条、第18条

《最高人民法院关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》(法释〔2021〕22号)第1条

和苏州市环境保护督察整改工作小组审核，确认污染问题已整治到位。本案中，原告要求被告江苏某钢集团停止侵害、消除危险、赔偿损失等涉及社会公共利益的诉讼请求，已在生态环境损害赔偿磋商后得到全部实现。

对于《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》第二十六条中的“原告诉讼请求全部实现”，应当理解为原告涉及社会公共利益的诉讼请求全部实现。本案中，原告关于要求被告承担律师费、差旅费等为诉讼支出的费用及诉讼费用的诉讼请求，仅涉及原告自身利益，不涉及社会公共利益;在该诉讼请求实现前，原告申请撤诉属于在法律规定的范围内处分其民事权利和诉讼权利。因此，丰台某环境研究所第二次申请撤诉的事由符合法律规定，人民法院应予准许。

相关法条
《中华人民共和国民事诉讼法》第1234条、第1235条
《中华人民共和国民事诉讼法》第148条、第153条(本案适用的是2017年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》第145条、第150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》(法释〔2015〕1号，2020年修正)第22条、第26条、第27条

下转第四版