六、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

【案例编号】指导性案例 257 号

【发布日期】2025 年 5 月 26 日

【审理法院及合议庭成员】

一审：四川省阿坝藏族羌族自治州中级人民法院　安蓉、胥可佳、陈卉佳、马莉、银措、许力、康勇

【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，开发河段属于中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（现生态环境部）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月实施截流，至本案审理时水电站大坝尚在建设中。

某水电公司根据《环评报告》《环评批复》要求，开展了以下工作：（1）栖息地保护方面，编制《鱼类栖息地生境保护总体规划实施方案》并经四川省农业农村厅和四川省生态环境厅批准同意实施；开展川陕哲罗鲑资源及重要生境分布的科学调查；完成栖息地生境保护区标志性设施建设并拨付保护区建设及运行资金。（2）人工增殖放流方面，开展川陕哲罗鲑全人工繁殖技术、苗种规模化培育相关技术研究，并取得国家专利；建成运行川陕哲罗鲑增殖放流站，完成三次人工放流。（3）过鱼设施方面，完成前期升鱼机、集运鱼系统等过鱼设施设计和准备工作。与之同时，在两个川陕哲罗鲑驯养基地持续开展人工繁殖工作。

2021年，某水电公司及其委托承建单位因随坡弃渣、未按时建成鱼类增殖放流站、未建设危险废物暂存间等分别被行政处罚。有关行政机关要求，某水电公司及其委托承建单位在2021年7月31日前完成危险废物暂存间的整改，2021年10月31日前完成随坡弃渣违法行为整改，2022年12月31日前完成鱼类增殖放流站建设。其后，某水电公司及其委托承建单位均在《责令改正违法行为决定书》规定的时限内完成整改，并通过监管验收。

2021年12月，北京市昌平区某环境研究所（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，昌平某环境研究所不服，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。”《中华人民共和国环境保护法》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能开工建设，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。《中华人民共和国环境保护法》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良影响。

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。某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》及相关法律规定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。