

最高人民法院文件

法发〔2023〕5号

最高人民法院

关于完整准确全面贯彻新发展理念

为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务的意见

实现碳达峰碳中和,是以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策,是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的内在要求。为深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想,贯彻落实党的二十大精神,完整准确全面贯彻新发展理念,推动绿色发展,促进人与自然和谐共生,进一步发挥人民法院审判职能作用,为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务,提出如下意见。

一、指导思想和总体要求

1. 坚持以习近平生态文明思想和习近平法治思想为指导。坚持以人民为中心,服务国家发展大局,推进美丽中国建设。坚持绿水青山就是金山银山,生态优先、节约集约、绿色低碳发展。坚持系统保护,推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,为实现碳达峰碳中和各项决策部署落地见效提供司法服务,推动实现人与自然和谐共生的中国式现代化。

2. 完整准确全面贯彻新发展理念。积极稳妥推进碳达峰碳中和,统筹产业结构调整、减污降碳、生态保护、应对气候变化。依法助力协调和平衡发展和减排、整体和局部、短期和中长期、政府和市场的关系。以促进能源绿色低碳发展是关键,推动形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局,走符合中国国情和实际的司法服务道路。

3. 贯彻最严格制度最严密法治。准确把握刑事、民事、行政法律涉及生态环境保护的立法精神,让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线。正确适用民法典绿色原则和绿色条款,强化以环境保护法为基础,以生态保护、污染防治、资源利用以及能源开发等法律为主干,以行政法规规章为补充的碳达峰碳中和法律制度供给和执行,加快形成系统完备的裁判规则体系,确保法律适用统一。

4. 统筹国内法治与涉外法治。落实《世界环境司法大会昆明宣言》,秉持公平、共同但有区别的责任及各自能力原则,依法审理

节能减排、低碳技术、碳交易、绿色金融等相关案件,促进气候变化减缓和适应。秉持人类命运共同体理念,坚定维护经济全球化和可持续发展,持续深化环境司法领域国际合作交流,积极参与应对气候变化全球治理。

二、服务经济社会发展全面绿色转型

5. 依法审理新业态新模式生产服务消费纠纷案件。把握好能源和生态环境市场被纳入全国统一要素和资源市场体系的重要契机,加大新类型生态资源权益司法保护力度,推进数字化赋能绿色低碳发展,强化对新类型环境权益交易模式、资源要素市场创新的规则指引,降低绿色项目开发和交易成本,形成节约集约、循环高效、普惠共享的生产服务新格局。妥善审理涉标的物包装方式争议的消费纠纷案件,对包装方式是否符合通用方式,是否足以保护标的物并且有利于碳减排、保护生态环境等因素作出合理判断,积极倡导电子商务平台绿色消费和可持续经营发展。

6. 依法审理温室气体排放侵权纠纷案件。审理温室气体排放生态环境侵权纠纷案件,依法认定企业排放行为与损害后果之间因果关系是否成立,明确侵权人承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、生态环境修复、赔偿损失等民事责任。侵权人自愿购买核证自愿减排量并在碳排放权交易市场核销或购买其他碳汇产品折抵赔偿碳汇损失、生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致损失的,坚持生态修复优先,处理好固碳和增汇的关系。

7. 依法审理大气污染防治案件。依法监督、支持行政机关依照法定权限和程序,对无证排放、通过逃避监管方式排放、超标排放大气污染物,机动车、非道路移动机械生产企业对发动机、污染控制装置弄虚作假,以及违法焚烧废弃物等行为进行行政处罚,对造成污染的排放设施设备实施查封、扣押等行政强制措施。推动行政机关充分利用生态环境制度体系促进低碳发展,采取多污染物与温室气体协同控制措施,全面提升减污降碳综合效能。对违法使用受控消耗臭氧层物质,走私木炭、硅砂等构成犯罪的,依法追究刑事责任。

8. 依法审理适应气候变化行政补偿案件。加大司法对行政机关采取措施积极适应气候变化的支持力度,推动行政争议实质性化解。审理企业退出重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区、自然保护区等行政补偿纠纷案件,企业主张因行政机关变更或撤销行政许可而遭受实际损失的,依法对行政行为进行合法性审查,保障企业有序退出。审理收回国有土地使用权、规划变更、移民安置等行政补偿纠纷案件,依法保障行政相对人的合法权益,推动完善陆地生态系统保护和海洋生态系统保护,促进资源开发利用与生态环境保护相协调。

9. 依法审理企业环境信息披露纠纷案件。引导企业主动适应绿色低碳发展要求,强化环境责任意识,依法及时、真实、准确、完整披露环境信息。投资者以上市公司和发债企业等未按照企业环

境信息披露管理要求,公布企业碳排放量、排放设施等碳排放信息,年度融资形式、金额、投向等信息,以及融资所投项目的应对气候变化、生态环境保护等相关信息,致其遭受损失为由提起侵权损害赔偿诉讼、符合法律规定情形的,依法确定上市公司和发债企业等承担相应侵权责任,确保资金投向气候友好型绿色低碳项目,切实保护投资者合法权益,维护公平、公正的气候投融资市场秩序。

三、保障产业结构深度调整

10. 依法审理产能置换纠纷案件。审理钢铁、水泥等产能置换纠纷案件,依法确认合同效力,结合产业政策,能源消耗、碳排放强度和总量控制要求,认定合同履行和违约责任,推动产能指标从高耗能、高碳排放企业向低耗能、低碳排放企业转移。审理债务人在建项目被纳入国家相关领域产业规划或产能置换范围的破产重整、破产和解或者破产清算等纠纷案件,积极引导债务人与债权人协商,协调解决企业兼并问题,完善市场主体救治和退出机制,推动实现产业结构调整目标。

11. 依法审理高耗能、高碳排放企业生态环境侵权纠纷案件。侵权人提出延长生态环境修复赔偿金交纳期限、分批赔偿申请,同时提供有效担保的,依法予以准许,引导企业有序开展节能降碳技术改造。侵权人按照生效裁判要求,在合理期限内履行生态环境修复义务,申请支付清洁生产改造费用折抵生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致损失的,依法予以准许,加强绿色

低碳技改抵扣赔偿损失方式的推广适用。

12. 依法审理绿色金融纠纷案件。审理清洁能源、节能环保、绿色交通、绿色建筑和碳减排技术等领域具有发展前景,但经营、资金周转暂遇困难的企业所涉金融借款合同纠纷案件,要充分考虑中国人民银行发布的碳减排支持工具、绿色专项再贷款、碳减排项目质押贷款等政策性开发性金融工具,促进金融机构为企业绿色低碳转型提供长期稳定融资支持,降低融资成本。审理绿色股权投资、绿色保险、绿色股票指数、绿色基金等纠纷案件,投资者以相关责任主体违反绿色金融管理规定或擅自改变资金绿色用途、致其遭受损失为由主张损害赔偿责任的,依法予以支持,有效保护投资者合法权益,鼓励更多资本和机构参与气候投融资。

四、助推构建清洁低碳安全高效能源体系

13. 依法审理煤炭资源利用和电源结构调整纠纷案件。审理涉煤炭资源整合案件,被兼并中小煤矿主张兼并煤炭企业与其新设目标公司共同承担矿业权转让债务清偿责任等的,要结合煤炭资源整合政策,合同签订主体、具体内容以及履行情况,依法保护中小煤矿合法权益,推动高碳排放企业低碳公正转型。审理煤炭中长期合同纠纷案件,坚守契约精神,依法推动完善煤炭生产企业与发电供热企业长协机制,并严格落实。审理电源结构调整纠纷案件,要促进有计划分步骤实施碳达峰行动,依法服务国家能源结构清洁高效转型,维护企业和员工的合法权益,防范社会风险。

14. 依法审理油气资源开发纠纷案件。审理油气资源矿业权转让合同纠纷案件,依法确认合同中履行报批义务等条款的效力。负有报批义务的一方当事人未按照合同约定或者法律、行政法规规定办理申请批准等手续,合同相对方请求其履行报批义务的,依法予以支持,推动油气企业尽快释放产能。预约合同生效后,一方当事人不履行预约合同约定的订立委托、合作勘探开发油气资源本约合同义务,对方请求其承担违约损害赔偿责任的,依法予以支持。依法惩处涉能源资源非法采矿、破坏性采矿等犯罪行为,保障国家能源供应安全。

15. 依法审理可再生能源发展纠纷案件。审理清洁能源建设项目环境影响评价案件,要按照能源项目建设用地分类指导政策和国土空间规划要求,依法妥善处理好沙漠、戈壁、荒漠生态环境保护 and 大型风电、光伏发电基地等建设用地需求之间的关系,助力形成清洁低碳安全高效能源供应体系。依法推动行政机关主动公开涉及公众生态环境利益调整、需要公众广泛知晓或者公众参与决策的重大建设项目批准和实施情况、环境保护监督检查情况等政府信息。依法引导和推动电力企业重视促进碳减排和保护生态环境的社会责任,加大设备资金投入,提升电力系统对可再生能源电力的消纳能力。审理电网企业涉可再生能源发电并网、运行服务和涉分布式光伏发电并网运行纠纷案件,依法推动能源高效、清洁利用。

16. 依法审理合同能源管理节能服务合同纠纷案件。节能服务企业与用能单位以合同形式约定节能项目的节能目标,节能服务企业向用能单位提供节能服务,用能单位以节能效益支付节能服务企业投入及其合理利润,用能单位未依约支付节能效益分享款的,依法认定构成违约。节能服务企业作为出质人,以节能服务项目收益权作为质押财产出质并在法定登记机构办理登记,质权人主张就质押节能服务项目收益优先受偿的,依法予以支持。

五、推进完善碳市场交易机制

17. 依法审理碳排放配额、核证自愿减排量交易纠纷案件。重点排放单位、其他符合国家有关交易规则规定的机构或个人等碳排放权交易主体主张通过协议转让、单向竞价等方式订立的交易合同有效的,依法予以支持。审理碳排放配额、核证自愿减排量交易合同案件,依照法律法规,参照行政规章,结合碳市场业务规则、交易合同约定,全面、客观审核碳排放权注册登记系统、碳排放权交易系统以及核证自愿减排注册登记系统、核证自愿减排交易系统记载的分配、持有、交易、变更、注销等信息、数据,依法确定碳交易产品的归属。交易主体主张碳排放权、核证自愿减排注册登记机构、交易机构承担相关民事责任的,应当依照法律法规,参照行政规章关于注册登记机构与交易机构之间的职能划分和风险防范制度、结算风险准备金制度等规定,结合碳市场业务规则、交易合同约定等,依法予以认定,保障碳市场健康有序发展。

18. 依法审理碳排放配额、核证自愿减排量担保纠纷案件。担保合同当事人或者利害关系人以碳排放配额、核证自愿减排量不是可以设立担保的财产为由,主张担保合同无效的,从严认定合同无效情形,依法最大限度维护合同效力。当事人在碳排放权或者核证自愿减排注册登记系统等办理质押登记,债务人不履行到期债务或者发生当事人约定实现质权的情形,质权人主张就登记账户内的碳排放配额或者核证自愿减排量优先受偿的,依法予以支持,助力碳交易产品发挥融资功能,稳定市场预期。

19. 依法审理碳排放配额清缴行政处罚案件。温室气体重点排放单位实际排放量超过所持有的上一年度碳排放配额,未按时履行足额清缴义务,行政机关责令限期改正,重点排放单位逾期未改正、未补缴碳排放配额或未提交核证自愿减排量抵销,行政机关依法作出等量核减重点排放单位下一年度碳排放配额、罚款等行政处罚决定的,依法支持行政机关履行温室气体减排行政监管职责。

20. 依法办理涉碳排放配额、核证自愿减排量金钱债权执行案件。对被执行人的存款、现金、有价证券、机动车等可以执行的动产和其他方便执行的财产执行完毕后,债务仍未能得到清偿的,可依法查封、扣押、冻结被执行人的碳排放配额、核证自愿减排量。查封、扣押、冻结的财产不得超出被执行人应当履行义务部分的范围。应当向碳排放权、核证自愿减排注册登记机构、交易机构送达执行裁定书和协助执行通知书。

21. 依法审理涉温室气体排放报告纠纷案件。温室气体重点排放单位因拒绝履行温室气体排放报告义务,或者虚构、捏造、瞒报、漏报温室气体排放数据的,支持行政机关依法作出行政处罚决定。技术服务机构与温室气体重点排放单位恶意串通,虚构、捏造、瞒报、漏报温室气体排放数据,对他人造成损害,受害人主张侵权损害赔偿的,依法予以支持;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

六、持续深化环境司法改革创新

22. 建立完善涉碳案件审判机制。构建有利于积极稳妥推进碳达峰碳中和的案件归口审理制度。完善由环境资源审判机构牵头,与立案、刑事、民事、行政、执行等相关部门分工配合的审判协调机制。对新类型、具有普遍法律适用指导意义、存在重大法律适用分歧的案件提级管辖。统筹推进碳达峰碳中和与应对气候变化,确保法律适用统一。

23. 着力提升专业化审判能力。加强对民法典绿色原则,新类型生态资源权益保护、担保融资等重大、前沿性基础理论研究,准确把握产业结构调整、能源体系建设、减污降碳协同、应对气候变化等相关纠纷案件特点和审理思路。加快具有跨部门法学理论,能够综合运用财政、金融和环境工程等基础知识,具有全球视野,通晓国际规则的碳达峰碳中和复合型审判人才储备。探索建立与域外涉碳案例交换分享机制、法律适用交流机制,加快涉碳案件审判经验积累。

24. 推动开展绿色低碳社会行动示范。加强与行政主管部门沟通协作。依法支持仲裁机构发挥更大作用,实现调解、仲裁和诉讼有机衔接。深度应用司法大数据技术,探索建立与全国碳排放权注册登记系统、交易系统,国家温室气体自愿减排注册登记系统、交易系统之间安全、高效的信息共享。持续开展世界地球日、世界环境日、全国节能宣传周、全国低碳日等主题宣传活动,提升公众对自身节能降碳行为的感知,鼓励企业、机构、个人建立碳账户、优先使用碳普惠减排量进行碳中和,加快形成全民参与的良好格局,共建天更蓝、山更绿、水更清的美好家园。



主送：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。

抄送：中央政治局常委，政治局委员，书记处书记

中央纪委国家监委，中央办公厅，中央组织部，中央宣传部，中央政法委，中央财办

全国人大常委会办公厅，国务院办公厅，全国政协办公厅，中央军委办公厅

全国人大宪法和法律委员会、监察和司法委员会、环境与资源保护委员会，全国人大常委会法制工作委员会

最高人民法院，外交部，发展改革委，公安部，安全部，司法部，财政部，自然资源部，生态环境部，人民银行，市场监管总局，银保监会，证监会，能源局，林草局

中央军委政治工作部，中央军委政法委员会

全国总工会，团中央，全国妇联，中国法学会，贸仲委

新华社，人民日报，法治日报。

最高人民法院办公厅秘书一处

2023年2月16日印发

