

环境公益诉讼二十年,破冰后还缺什么?

■ 本报记者 王会贤

近日,自然之友举办了一场名为“1995—2015:中国环境公益诉讼民间行动与观察”的沙龙,对过去20年环境公益诉讼之路进行了回顾(具体报告将于下半年出版),并重点对2015年新《环境保护法》实施后的环境公益诉讼进行了总结,提出意见。

多年探索,使得环境公益诉讼终于在2015年进入新阶段,但并未出现大家曾觉得可能的环境公益诉讼“井喷”,老问题和新问题都还存在。

70%环境公益诉讼原告方为政府机关

在这份由北京大学法学院讲师王社坤、自然之友环境公益律师马荣真完成的《中国环境公益诉讼二十年实践回顾综述(1995—2014)》中,根据中国裁判文书网公开资料以及自然之友通过调研、公开报道进行的不完全统计,共收集到1995—2014年间72件全国各级法院受理的环境公益诉讼案件。

72起案件里,检察机关和行政机关提起的环境公益诉讼案件最多,分别达到了25件(33%)和28件(37%);环保组织和个人起诉的环境公益诉讼案件仅占三成,分别只有17件(22%)和6件(8%)。

从审理结果看,检察机关和行政机关作为原告提起的环境公益诉讼,基本全部胜诉;环保组织作为原告提起的17起案件,其中5起调解结案,6起胜诉,1起撤诉,另有1起尚在审理中,4起无统计数据;公民个人作为原告提起的环境公益诉讼1起胜诉,其余均败诉。由于我国《行政诉讼法》要求原告需是认为具体行政行为侵犯其合法权益

利的人(“直接利害关系人”),因此实践中以行政机关为被告的8起环境公益诉讼,除1起环境信息公开的行政诉讼胜诉外,其余均败诉。

2013年新《民事诉讼法》后出现低谷

可以看到,明确的立法授权是公益诉讼开展的必要前提。在已有的环境公益诉讼案件中,有14起是依据《海洋环境保护法》第90条提起的海洋生态损害赔偿诉讼,占行政机关提起的环境公益诉讼案件数量的比例超过一半。

与之形成鲜明对比的是,2013年随着新《民事诉讼法》的生效,环境公益诉讼反而出现“零受案率”的窘境,该年中华环保联合会共提起8起环境公益诉讼,无一立案,“全军覆没”。究其原因,主要还是《民事诉讼法》关于原告资格的规定过于原则,且采取了指引性的规定。在其他实体性法律未对公益诉讼原告作出规定之前,法院为了避免不必要的麻烦,往往会以没有法律规定为由选择不受理公益诉讼案件。

环境公益诉讼的立法进程

在2015年之前的探索期,环境公益诉讼立法具有散在和软法特性,立法中并无专门关于环境公益诉讼的规定,只能从分散的立法规定中推导出环境公益诉讼的法律依据;并且实践中的环境公益诉讼“立法”大多只是“通知”、“意见”等效力很弱的非规范性文件。

在国家立法层面,新《环境保护法》生效之前,对环境公益诉讼作出规定的立法只有《民事诉讼法》和《海洋环境保护法》。



腾格里沙漠污染案,2016年1月,宁夏中卫中院立案受理绿发会起诉

此外还有最高人民法院2010年6月发布的《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》、2014年发布的《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》有相关规定。

与国家立法的谨慎相比,地方立法在环境公益诉讼领域相对较为活跃。在2012年《民事诉讼法》修正之前,无锡、贵阳、昆明、海南、重庆等省市已经在地方性法规或者规范性文件中对环境公益诉讼问题作出了探索性规定。

经费不足是大问题

中华环保联合会与美国自然资源保护协会(NRDC)于2014年公布的《民间环保组织在环境公益诉讼中的角色和作用》指出,除了个别环保组织外,绝大部分环保组织的诉讼能力和

诉讼意愿都比较低。

一方面,环保社会组织中的法律专业人员大部分都是志愿者,而非从事环境法律服务的专职工作人员,投入到环境公益诉讼中的时间和精力难以保证。

另一方面,接近一半的环保社会组织年度经费预算不足50万元,大部分环保社会组织的年度预算都在100万元以下。环境公益诉讼成本动辄数十万元,对大部分环保组织来说负担很大。而且,我国环保社会组织的经费来源并不稳定,与从事环境公益诉讼所要求的持续、稳定的经费保障能力尚有差距。

在此背景下,提起诉讼的环保机构数量少,是必然的结果。

2015年仅有9家环保组织发起诉讼

自然之友法律与政策倡导总监葛枫对2015年的情况进行了介绍。在全国700多家有资格

的社会组织中,去年一年仅有9家成为环境公益诉讼的原告。这9家中,除了贵阳公众环境教育中心、中华环保联合会和自然之友在新环保法实施之前提起过环境公益诉讼外,另外6家都是第一次。

这9家组织提起或加入成为共同原告参与了37起个案,其中有6起在2015年审结。由于行政公益诉讼缺乏程序法的明确授权,上述案件均为环境民事公益诉讼。

起诉但没有立案的情况有几种,包括法院裁定不予立案、诉前和解、提交了补正材料后在等待结果、尚未回复等等。以绿发会提起的腾格里沙漠污染案为例,8个被告,分为8个个案,二审维持一审的不予受理裁定,绿发会申请宁夏回族自治区高级人民法院再审,2016年1月,裁定由宁夏中卫市中级人民法院受理这8起案件。

从地区来看,2015年,全国有江苏、贵州、山东、福建、浙江、宁夏、辽宁、湖南、河南、海南、天津、北京、安徽和四川等14个省、自治区、直辖市的法院受理了社会组织提起的环境公益诉讼。葛枫表示,一个地区是否有专门的环境司法机构设置以及当地政府及司法系统的态度,是环境公益诉讼制度在当地能否有效实施的关键因素。

赔偿金如何使用?法律还没有规定

葛枫表示,目前的法律和相关规定尚未对环境公益诉讼中被告赔偿的生态环境修复和损害赔偿费用的使用、管理及监督作出相应的机制安排。

2015年结案的个案大都涉及修复及生态损害赔偿费用的使用、管理和监督,应该鼓励在个案实践中探索适合我国和各地方情况的管理和监督模式。但无论是哪种模式,其中最重要的是这类资金要接受包括原告在内的社会各界的监督,保证资金的使用透明公开。

2015环境公益诉讼未立案案件

(不完全统计)

类型	原告	被告	管辖法院
水污染	大连市环保志愿者协会	1. 中国油燃料油股份有限公司; 2. 中国联合石油有限责任公司; 3. 中国石油国际事业有限公司; 4. 天津辉盛达石化技术有限公司; 5. 上海祥诚商品检验技术服务有限公司; 6. 大连中石油国际储运有限公司; 7. 中国石油天然气股份有限公司大连石化分公司。	大连海事法院
水污染	自然之友	1. 中国神华煤制油化工有限公司; 2. 中国神华煤制油化工有限公司鄂尔多斯煤制油分公司。	北京市第四中级人民法院
水污染、预防性诉讼	自然之友	中石油云南石化有限公司	云南省昆明市中级人民法院
固废污染、水污染	自然之友	重庆铜梁红蝶铝业公司	重庆市渝北区人民法院
沙漠环境污染	绿发会	1. 中卫市美利源水务有限公司; 2. 宁夏蓝丰精细化工有限公司; 3. 宁夏华御化工有限公司; 4. 宁夏大漠药业有限公司; 5. 宁夏瑞泰科技股份有限公司; 6. 宁夏明盛染化有限公司; 7. 中卫市新三元化工有限公司。	宁夏回族自治区中卫市中级人民法院
草原生态破坏	绿发会	1. 内蒙古霍煤鸿骏铝电有限公司; 2. 内蒙古霍煤鸿骏高精铝业有限责任公司; 3. 第三人6家: 内蒙古自治区环境保护厅、通辽市环境保护局、通辽市扎鲁特旗环境保护局、通辽市动物疫病预防控制中心、通辽市扎鲁特旗卫生局、扎鲁特旗阿日昆都楞人民政府。	内蒙古通辽市中级人民法院
海洋生态污染	绿发会	1. 福建鼎信实业有限公司; 2. 福建鼎信镍业有限公司; 3. 福建环境科学研究院。	厦门海事法院
环境污染	绿发会	1. 宁河县七里海保护区建设管理委员会; 2. 天津七里海文化旅游开发有限公司。	天津市第二中级人民法院
山林破坏	绿发会	1. 湖北宜化化工股份有限公司; 2. 湖北宜化肥业有限公司。	湖北汉江中级人民法院