



◆本报记者陈媛媛 刘晓星 童克雄

自环境公益诉讼制度实行以来,“破坏林地”、“土壤污染”、“大气污染”等方面的公益诉讼...

目前,有关公益诉讼在诉讼对象、起诉资格、举证责任、

费用分担等细节上仍存在分歧,要真正让公益诉讼更加顺畅有序,还需要细化有关规定...



扩大原告资格和案件适用范围

环境民事公益诉讼的原告资格问题,是近几年来在环境民事公益诉讼司法实践中时常困扰法官们的一个实际问题。

“要扩大环境公益诉讼的启动主体,加大对环境公益诉讼的扶持力度,加大对环境污染行为的处罚力度,建立环境公益诉讼激励机制。”

“调查数据显示,一方面检察机关出庭支持环境公益诉讼的越来越多;另一方面,符合起诉条件的社会组织数量虽增多,但真正愿意并且实际参与到环境公益诉讼之中的却非常少。”

“为进一步完善环境公益诉讼制度,黄廉熙建议放宽对《环境保护法》第五十八条规定的社会组织的认定条件,使更多的社会组织参与到环境诉讼中来;允许个人作为提起公益诉讼的启动主体。”

检察机关提起公益诉讼试点工作,是近两年检察工作的亮点,自然成为今年全国“两会”的亮点。

经过一年半的公益诉讼试点工作,检察机关和人民法院办理了大量的公益诉讼案件,出台了一系列司法解释和规范性文件,为修改完善相关法律提供了实践样本和理论基础。

郑锦春建议,在试点结束时,可考虑由全国人大常委会对全国检察机关全面开展公益诉讼工作做出授权决定。

对于检察机关如何在民事诉讼中大展拳脚,巩富文建议,建立适用公益诉讼的特别程序。他告诉记者:“公益诉讼同普通诉讼程序有很多不同,检察机关以‘公益诉讼人’的身份提起公益诉讼,代表国家行

使明确将检察机关作为提起公益诉讼的主体,且适度扩大公益诉讼的案件适用范围。

全国人大代表、内蒙古自治区人民检察院检察长马永胜建议,明确检察机关公益诉讼人的法律地位,其履行职责应相当于刑事诉讼的公诉人,有抗诉权、调查核实权等。

“全国政协委员、内蒙古自治区人民检察院副检察长郑锦春建议,具体的授权内容应包括:全国各级检察机关在履行职责中发现污染环境、食品药品安全等领域侵害众多消费者合法权益、损害社会公共利益的行为,应当依法督促或者支持法律规定的机关或有关组织提起民事公益诉讼。法律规定的机关和有关组织没有提起民事公益诉讼,社会公共利益仍处于受侵害状态的,检察机关应当向人民法院提起民事公益诉讼。”

“现在的公益诉讼涉及的是两大类5个领域,即民事公益诉讼——环境保护改为生态环境和资源保护、食品药品安全两个领域;行政公益诉讼——生态环境和资源保护、国有资产管理、国有土地使用权出让3个领域。”

使公诉权,具有明显的公益色彩和国家强制性,民事公益诉讼被告没有反诉权,行政公益诉讼不适用调解。因此,应当通过立法建立适用公益诉讼的特别程序。”

检察机关开展环境公益诉讼试点以来,内蒙古自治区公益诉讼案件特点是以行政公益诉讼为主,生态环境和资源保护居多。“诉前程序结案比率高,工作协调顺畅。”

马永胜建议,要把诉前程序纳入公益诉讼总体程序之中。考虑公益诉讼的特殊性,诉前程序非常重要和必要,行政机关接到检察建议后可以及时履行法定职责,保护环境。因此,应将诉前程序设定为整个诉讼程序的环节之一。



建立激励机制形成蚂蚁效应

目前,公益诉讼激发出的法治监督力量依然有限。全国只有1000家左右社会组织具备起诉资格,且受资金、人力、利益关系、取证困难等限制,这些组织的积极性并不高,环境公益诉讼并没有形成蚂蚁效应。

黄廉熙还建议,建立环境公益诉讼激励机制以促进包括社会组织、公民在内的全社会参与环境保护和治理。建立环境公益诉讼费用分担的长效机制,

在企业排污费或相关税收中提取一定比例的资金用于环境公益诉讼工作;加大对环保公益组织的扶持力度;鼓励各省级人民政府建立环境公益诉讼基金;参照检察机关,针对公益诉讼,免收或减收环保社会组织和个人案件的受理费和诉讼费;进一步研究完善环境保护类诉讼的费用承担机制,降低社会组织提起环境公益诉讼的门槛;加大对民间环保组织的扶持力度。

最高人民法院发布环境公益诉讼十大典型案例

案例涉及热点、难点法律问题,法学专家点评解疑释惑

新华社电 记者近日从最高人民法院召开的新闻发布会上获悉,2015年1月~2016年12月31日,全国法院共受理社会组织...

境行政公益诉讼一审案件51件,行政附带民事公益诉讼一审案件1件。发布会上,最高人民法院发布了环境公益诉讼十个典型案例。这些典型案例涉及社会组织提起环境公益诉讼主体资格,污染大气、水等具有一定自净能力的环境介质的责任承担,饮用水

水源保护,美丽宜居乡村建设,公用事业单位和生产者超标排放的法律责任,以及检察机关提起的环境民事、行政公益诉讼案件的审理等热点、难点法律问题。

最高人民法院环境庭庭长魏文超表示,为更加全面、客观地解读相关案件的裁判要旨,特意

邀请了全国政协社会与法制委员会驻会副主任吕忠梅教授,武汉大学王树义教授等知名专家学者对案件进行点评。期望通过发布典型案例,对人民法院依法审理环境公益诉讼案件提供一定的示范和指导,促进案件裁判尺度的统一,进一步提升环境资源司法水平。

一、江苏省泰州市环保联合会诉泰兴锦汇化工有限公司等水污染民事公益诉讼案

【基本案情】2012年1月~2013年2月,被告锦汇公司等6家企业将生产过程中产生的危险废物废盐酸、废硫酸总计2.5万余吨,以每吨20元~100元不等的价格,交给无危险废物处理资质的相关

公司偷排进泰兴市如泰运河、泰州市高港区古马干河中,导致水体严重污染。泰州市中级人民法院一审判决6家被告企业赔偿环境修复费用共计1.6亿余元,并承担鉴定评估费用10万元及诉讼费用。

【点评专家】第十二届全国人大代表、全国政协社会与法制委员会副主任吕忠梅 此案的事实认定与因果关系推定法理十分清晰。区分此案被告有直接实施污染物倾倒行为和非倾倒行为直接实施人两类不同情况,采纳“违反注意义务说”及因果关系推定规则,清晰地展示了“受害人证明基础事实达到低标准证明——法官推定因果关系的存在——被告人提出反证证明”的逻辑,妥当实现原告被告在诉讼中的平衡。

环境侵权特征。针对当事人双方就是否存在损害后果的严重分歧,法官清晰地论证了倾倒副产酸这一污染行为造成的污染与生态损害两种后果,正确认定河域生态系统损害及其规律。

此案对环境修复费用的确定、计算以及履行方式积极探索创新。法官将倾倒副产酸的损害后果确定为污染导致的生态破坏危险,引入虚拟治理成本算法,采用支付环境修复费用的责任承担方式并探索具体履行路径,较好地考虑了实施效果。

二、中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏瑞泰科技股份有限公司等腾格里沙漠污染系列民事公益诉讼案

【基本案情】2015年8月,中国生物多样性保护与绿色发展基金会向中卫市中级人民法院提起诉讼称:瑞泰公司等8家企业在生产过程中违规将超标废水直接排入蒸发池,造成腾格里沙漠严重污染。中卫市中级人民法院一审判决,绿发会不能认定为《环境保护法》第五十八

条规定的社会组织,对绿发会的起诉裁定不予受理。绿发会不服,提起上诉。宁夏回族自治区高级人民法院审查后裁定驳回上诉,维持原裁定。绿发会不服二审裁定,向最高人民法院申请再审。最高人民法院再裁定撤销一审、二审裁定,指令本案由中卫市中级人民法院立案受理。

【点评专家】武汉大学教授王树义 问题主要出在对《环境保护法》第五十八条中“专门从事环境保护公益活动”的理解。如何认定一个社会组织是否属于专门从事环境保护公益活动的社会组织,主要考察两点:一是社会组织章程确定的宗旨;二是社

会组织的主要业务范围。具体到本案,绿发会章程中明确规定其宗旨,从主要业务范围看,绿发会显然应当被认定为“专门从事环保公益活动”的社会组织。另外,绿发会起诉的事项与其宗旨及业务范围亦具有对应关系或关联性,其原告资格显而易见。

三、中华环保联合会诉山东德州晶华集团振华有限公司大气污染民事公益诉讼案

【基本案情】振华公司两个烟囱长期超标排放污染物,造成大气污染。中华环保联合会向德州市中级人民法院提起诉讼。通过司法机关与环境保护行政主

管部门的联动、协调,振华公司将全部生产线关停,在远离居民生活区的天衢工业园区选址建设新厂,使案件尚未审结即取得阶段性成效。

【点评专家】中国人民大学教授周珂 本案判决结果较充分地体现了环境司法这一新型司法领域独特的公平正义。第一,关于超标排污的正当性问题。法院判决被告超标排污的行为侵害了社会公共的环境权益,即认定了其行为的违法性和对环境公益的侵害性,开辟了一条新的有效的途径。第二,大气污染的因果关系历来是个难点,判决采用了国外环境诉讼中的间接因果关系认定说,提高了审判的效率,也完全满足了程序正义的要求。第三,大气污染环境公益诉讼的损害

数额计算全世界也没有统一的标准,判决认定了鉴定报告采用的适中倍数。这为今后环境公益诉讼正确和有效地处理这一问题提供了有益的借鉴。第四,修改前的环保法没有赔偿道歉的规定,而判决援引了2014年新环保法的有关规定,认定被告应当承担赔偿道歉的民事责任,其历史意义是重大而深远的。第五,本案法院立案受理后,及时与政府部门沟通,体现了我国绿色司法追求社会经济发展与生态环境保护双赢的目标和效果。

四、重庆市绿色志愿者联合会诉湖北省恩施自治州建始县坪坝矿业有限责任公司水库污染民事公益诉讼案

【基本案情】坪坝矿业公司距离集中式饮用水水源保护区千丈岩水库约2.6公里。2014年8月12日,巫山县红椿乡村民反映千丈岩水库饮用水水源取水口水质

出现异常,巫山县启动了重大突发事件应急响应预案。重庆市万州区人民法院一审判决判决坪坝矿业公司停止侵害,重新做出环评,并承担生态环境修复费用991000元等。

【点评专家】中国人民大学教授张新宝 本案具体分析如下:第一,关于诉讼管辖规则。本案被告坪坝矿业公司地处湖北省建始县,而其违法行为遭受损害的千丈岩水库位于重庆市巫山县,奉节县和湖北省建始县交界地带,根据相关法律规定可知,万州区人民法院享有第一审环境民事公益诉讼管辖权。第二,关于原告诉讼请求。鉴于坪坝矿业公司造成的现实环境损害与潜在的污染风险并存,原告

重庆绿联会主张之诉讼请求合法且合理。第三,关于民事责任承担方式。法院将诉讼请求予以具体化的原告主张方式和法院判决思路,值得借鉴。同时,环境民事公益诉讼司法解释第二十条规定的生态修复可以理解为民事责任承担方式中恢复原状的一种。本案一审法院直接判处被告制订、实施生态修复方案,并在逾期不履行或修复不达标准时承担修复费用,符合现行法律和司法解释规定。

五、中华环保联合会诉江苏省江阴长梁平生猪专业合作社等养殖污染民事公益诉讼案

【基本案情】梁平合作社生猪养殖项目建设未经环境影响评价、配套污染防治设施未经验收,擅自投入生产,造成邻近村庄严重污染。诉讼期间,梁平合作社停止了生猪养殖及排污侵害行为,向法院

提交《环境修复报告》。无锡市中级人民法院组织双方进行了质证,并邀请专家到庭发表意见。经双方当事人同意,法院委托鉴定部门重新做出修复方案和监理方案。

【点评专家】中国政法大学教授王灿发 修复已经被污染破坏了的环境。在处理这个难题上,本案的审判具有三个方面的亮点:一是充分体现了“技术的归技术,法律的归法律”的环境案件审判特点。法官要在专家技术判断的基础上适用法律,

这样才能保障案件审判的科学性、合理性和公正性;二是法院对案件的审判延伸到了执行的监督。本案的判决,不但判令被告负责修复环境,而且对修复过程中的监督、修复后的验收做出安排。三是本案的审判回应了农村环境亟待司法保障的需求。

六、北京市朝阳区自然之友环境研究所诉山东金岭化工股份有限公司大气污染民事公益诉讼案

【基本案情】金岭公司下属热电厂持续向大气超标排放污染物,并存在环保设施未经验收即投入生产、私自篡改监测数据等环境违法行为。

【点评专家】天津大学法学院院长、教授孙佑海 在环境民事公益诉讼案件中适用调解方式,需要认真把握以下几点:一是不能仅仅寄希望于通过单一途径或单一方式,多元矛盾纠纷解决机制不失为另一种有效选择;二是对环境民事公益诉讼案件进行调解,具有成本低、效率高、社会风险小、节约司法资源等优势;三是根据权利和义务相一致的原则,既然环境民事公益诉讼的原告承担着诉讼中的一切义务,也应享有完整的诉讼权利;四是鉴于此类公益诉讼的性质,应当强化监督,法院不仅要

对调解协议依法进行公告,而且公告期满后还要进行认真审查。

纠正违法行为,全部实现达标排放,监测设备全部运行并通过了东营市环保局的验收。经法院主持调解,金岭公司自愿承担支付生态环境治理费300万元。

七、江苏省镇江市生态环境公益保护协会诉江苏优立光学眼镜公司固体废物污染民事公益诉讼案

【基本案情】2014年4月~7月期间,生产树脂眼镜镜片的江苏省丹阳市优立公司将约5.5吨镜片粉末类废物交给货车司机,倾倒在某拆迁空地,造成环境污染。镇江公益协会以树脂玻璃粉末为危险废物为由提

起公益诉讼。镇江市中级人民法院一审经委托鉴定查明,案涉树脂玻璃粉末废物不在《国家危险废物名录》之列,遂判令优立公司在丹阳市环保局监督下按照一般废物依法处置案涉废物。

【点评专家】中国科学院生态环境研究中心研究员王子健 本案关于树脂眼镜镜片边边工艺阶段粉末是否具有“危险性”的认定过程具有典型性。《国家危险废物名录》规定,可以从两个方面认定固体废物是否具有危险性。首先看废

弃物是否列入了“国家危险废物名录”。对固体废物是否具有“危险性”不明确时,还可以采用《国家危险废物名录》规定的“危险废物鉴别标准和鉴别方法”予以认定,而本案的分析测试结果也表明这一固体废物不具有危险性。

八、江苏省徐州市人民检察院诉徐州市鸿顺造纸有限公司水污染民事公益诉讼案

【基本案情】鸿顺公司多次被环保主管机关查获以私设暗管方式向连沱京运河的苏北堤河排放生产废水,废水污染指标均超标。徐州市中级人民法院一

判判决鸿顺公司赔偿生态环境修复费用及服务功能损失共计105.82万元。宣判后,被告不服提起上诉。江苏省高级人民法院二审判决驳回上诉,维持原判。

【点评专家】南京师范大学中国法治现代化研究院研究员李浩

本案是检察机关作为公益诉讼人提起诉讼且进入二审程序的首例民事公益诉讼案件。首先,在被告提起上诉的情况下,如何确定检察机关在二审程序中的称谓?二审判决将提起公益诉讼的徐州市人民检察院列为被上诉人(公益诉讼人),应当说这是相当有智慧的做法,既充分关照了民事诉讼的特点,又保留了第一审中检察机关公益诉讼人这一特殊称谓。第二,在被上诉人未提交答辩状的情况

下,程序如何进行?在本案中,检察机关未提交答辩状。当然,不提交答辩状,在程序上也是合法的,所以二审法院适用民事诉讼法的首例民事公益诉讼案件。第三,二审是采取开庭审理还是运行裁判的方式。本案虽然是公益诉讼案件,但由于上诉人在上诉时并未提出新的事实、证据或者理由,所以二审法院决定采用运行判决的方式。综上,二审法院通过适用民事公益诉讼,妥善地解决了此案中遇到的新的程序问题。

九、贵州省六盘水市六枝特区人民检察院诉贵州省镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府环境行政公益诉讼案

【基本案情】丁旗镇政府将位于镇宁县与六枝特区交界处的原龙岩飞机制造厂用地后山地块约5亩场地作为丁旗镇生活垃圾临时堆放场。2015年11月,六盘水市六枝特区人民检察院向丁旗镇政府发出检察建议书,建议丁旗镇政府在一个月内将倾倒的垃圾清理完

毕,并恢复地块原状,责令龙滩村村委会停止垃圾倾倒。因丁旗镇政府未按期进行回复,六枝特区人民检察院作为公益诉讼人提起行政公益诉讼。2016年2月,丁旗镇政府进行了整改,清镇市人民法院以此驳回公益诉讼人的其他诉讼请求。

【点评专家】中国政法大学副校长马怀德

行政公益诉讼是一种全新的事物,对相关行政行为进行监督,是检察机关行使监督权的一种新形式。正确认识行政公益诉讼试点工作,需要把握好三个关键词,第一是“公益”;

第二是“诉讼”;第三是“检察机关”。本案公益诉讼人起诉后,行政机关主动履职,检察机关提起公诉发挥的监督效果十分明显,较好地达到了立法机关授权目的,对此类案件处理发挥了较好的示范效应。

十、吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局、白山市江源区中医院环境行政附带民事公益诉讼案

【基本案情】白山中医院新建综合楼时,未建设符合环保要求的污水处理设施就投入使用,通过渗井、渗坑排放医疗污水,渗井、渗坑周边土壤存在环境风险。白山市卫生和计划生育局在白山中医院未提交环评合格报告

的情况下,对其《医疗机构执业许可证》校验合格。白山市中级人民法院一审判决,白山市卫生和计划生育局校验合格的行政行为违法;责令其履行监管职责,监督白山中医院在3个月内完成医疗污水处理设施的整改。

【点评专家】中国人民大学教授肖建国

本案凸显了行政附带民事公益诉讼在审理程序上的巨大优势,即在两种诉讼中存在着某些共同的事实和证据问题时,通过附带诉讼的方式,由同一审判组织在一审程序中

查明这些事实、认定这些证据,既可以节省时间,又能够避免相互矛盾的判断。当然,对于两种诉讼中相异的事实及证据,合议庭可以行使诉讼指挥权,将两种程序分开审理,同时或先后分别做出两个判决。

检察系统代表委员细数推动公益诉讼心得

敢于擎大旗 致力聚人心

