

业界评说

·观察

环境公益诉讼需另辟蹊径?

江苏省泰州市环保联合会将废酸偷排到河中的案件提起了环境公益诉讼。这一诉讼日前在江苏省高级人民法院进行了二审的第二次审理。这起案件系迄今为止全国环境公益诉讼赔付额度最高的案件,一审判决被告支付环境修复费用1.6亿元。这也是江苏省高级人民法院环境资源审判庭成立后受理的第一案。此案虽然是一起普通的非法倾倒危险废物案件,但已注定成为环境公益诉讼的经典案例。

三次庭审时,笔者当庭全程直播了案件的审理过程。通过旁听这起案件的审理,笔者对此起环境公益诉讼控辩双方争论的焦点及下一步如何推进环境公益诉讼作了一些思考。

泰州市环保联合会是否具有提起环境公益诉讼的主体资格?这在泰州中院一审和江苏高院二审时,都是反复争论的第一个焦点。

一审时被告将生产过程中产生的副产品废酸交给无处理资质的某贸易公司处理的6家企业和二审时提出上诉的4家企业代理律师均认为,泰州市环保联合会不具有提起诉讼的原告主体资格。

他们的理由主要有两点。其一,据《民事诉讼法》规定,提起环境公益诉讼的主体必须是法律规定的机关和有关组织。泰州市环保联合会与这起案件没有直接利害关系,不属于民事诉讼法规定的有关组织。

其二,新环保法第五十八条规定,依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记、专门从事环境保护公益活动连续5年以上且无违法记录的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。今年6月23日发布的《最高人民法院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》规定,符合环境保护法第五十八条规定的社会组织提起的公益诉讼,应当依法受理。而泰州市环保联合会成立于2014年2月,到8月提起本案的环境公益诉讼时,成立时间不满5年,不具有诉讼主体资格。

在二审法庭上,作为上诉人的4家企业代理人提出,一审法院认定联合会原告主体资格,违反了法律规定。对于被告代理人提出的质疑,泰州市环保联合会答辩称,民事诉讼法

定,法律规定的机关和有关组织有权提起公益诉讼,这里“法律规定的”只针对机关。因为对于国家机关来说,法无授权不可为。而社会组织只要符合民事诉讼法规定的“有关”的要求,即可提起环境公益诉讼,而无须再由法律规定。

泰州市环保联合会是在泰州市民政局注册登记的、全市唯一的一家专门长期从事维护社会公众环境权益的环保组织,本案发生在泰州境内,损害了泰州的生态环境,与泰州市环保联合会的职能当然“有关”。

新环保法尚未施行,泰州市环保联合会符合民事诉讼法和现行环保法规定的起诉主体资格,当然是可以提起本案公益诉讼的“有关组织”。他们提起本案公益诉讼,不仅是环境保护严峻形势的客观需求,也是维护当地社会、公众利益的客观需求。

其实,这本不应成为一个争论的焦点问题,泰州市环保联合会于今年8月提起本案诉讼时,完全具有符合现行法律规定的诉讼主体资格。因为,此时新环保法还没有施行,其对提起环境公益诉讼的社会组织的约束条件尚未产生约束效力。

泰州市环保联合会是今年2月25日经泰州市民政局批准设立、接受泰州市环保局指导的非营利性社会团体。作为依法成立的以保护环境为目的的非营利性社会团体,为保护水生态环境和维护公众环境利益,依据民事诉讼法和现行环保法的规定,毋庸置疑有权提起环境民事公益诉讼。

泰州中院一审认为6家化工企业辩称的“泰州市环保联合会没有诉讼主体资格”不成立。一审和二审时,泰州市和江苏省人民检察院分别委派的、作为支持起诉机关的代表出庭的副检察长也持相同观点。其实,一审法院受理此案,就意味着对泰州市环保联合会诉讼主体资格的认可。

虽然本案二审尚未判决,但笔者认为,对此不应该有悬念。

但是,本案被告方把这个问题作为焦点揪住不放,提醒了我们,在2015年1月1日新环保法施行后,由谁来作为原告提起环境公益诉讼,应成为环保部门、司法部门,以及关心环境公益诉讼的专家、学者们认真研究的一个问题。

如果把本案的起诉时间从2014年8月推迟到2015年1月1日后(至2019年2月25日),不仅泰州市环保联合会确实不具备起诉的主体资格,而且从笔者掌握的情况看,整个泰州市都没有具备提起环境公益诉讼资格的社会组织。

从近年来的司法实践看,一些社会组织提起环境公益诉讼的案件往往因为起诉人原告资格被挡在了法院门外,导致大多数涉及生态环境司法保护的案件没法受理、立案。因此,近年来,环境公益诉讼在全国几乎处于冰封状态。即使是中华环保联合会,其在2013年提起的8起环境公益诉讼也全部被拒绝受理,理由都是主体不适格。

长期以来,哪些机关、哪些组织可以提起环境公益诉讼,一直是困扰环境公益诉讼的重大问题。

在2012年修订通过、2013年1月1日起施行的《民事诉讼法》第五十五条作出“对污染环境、侵害众多消费者合法权益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”的规定时,许多业界人士一度认为,环境公益诉讼迎来了春天。

但即将施行的新环保法第五十八条对哪些机关可以提起环境公益诉讼没有做出规定,对可以提起诉讼的社会组织又设置了严苛的条件。

笔者注意到,11月26日国务院常务会议审议通过的《大气污染防治法(修订草案)》没有涉及到环境公益诉讼的内容。在作为环境保护基础法的环保法对哪些机关可以提起环境公益诉讼没有做出规定的情况下,如果未来正式通过的专项法也不对此作出规定,这就意味着没有机关可以提出环境公益诉讼。

在公民自然人公益诉讼的主体资格已被民事诉讼法排除在外,而如果机关又不能提起环境公益诉讼,符合新环保法规定条件的社会组织又少,甚至在许多设区的市一级行政区内根本就没有,则意味着新环保法实施后的相当一段时间内,环境公益诉讼必将进入冬天。

公益诉讼在世界各国司法实践中一个最突出的问题,就是司法滥用。为了防止滥诉和节约司法资源,法律对提起环境公益诉讼的社会组织设置一定的门槛是必要的。

民间环保组织本应是环境公益诉讼的主力军。但就现实情况看,新环保法设置的这一门槛显然过高了,客观上制约了我国环境公益诉讼的发展,影响了环境保护的效果。

其一,我国环保社会组织不发达,许多组织成立时间短,注册级别低,生存艰难。据去年民政部的调查,全国包括环保公益组织在内的、能够生存两年以上的草根组织不到30%,能够生存3-4年的只有15%。

其二,提起环境公益诉讼需要相当的环保及法律专业能力和财力、物力的支撑,不少环保公益组织受条件、能力限制,本身就没有提起环境公益诉讼的能力。

其三,由于环保公益组织有一定的地域性,那些比较活跃、符合新环保法规定条件、且具有提起诉讼能力的,往往又与环境污染、环境损害事件“八竿子打不着”,不符合民事诉讼法规定的“有关组织”中的“有关”的要求。

其四,与西方国家环保公益组织有着大量的社会捐赠、不用自筹资金不同,我国许多环保公益组织为了生存,往往还从事着其他方面的活动,并非专门从事环境保护公益活动,从而排除了这部分环保组织提起环境公益诉讼的资格。

总之,既符合民事诉讼法要求,又符合新环保法要求,可以提起环境公益诉讼的社会组织在全国范围内非常少。如不寻求合适的对策,新环保法施行后,环境公益诉讼将难以开展。

新环保法显然不可能短期内再行修改,解决环境公益诉讼主体的适格问题,必须另辟蹊径。

笔者认为,覆盖区域为国家 and 省一级、已经设立5年以上的环保公益组织,如中华环保联合会、生态文明研究与促进会、环境科学学会、环保产业协会等,可以将那些成立不足5年、专门从事环保公益活动的社会组织,通过一定的手续整合到自己旗下,理顺组织架构,赋予其诉讼的主体资格。提起环境公益诉讼时,以中华环保联合会等上级组织机构的名义起诉,具体操作时,由当地的分支机构实施。

这样,既符合了民事诉讼法规定的有关要求,又符合新环保法中规定的其他资格条件,从而鼓励更多的环保组织参与环境公益诉讼,推动环境公益诉讼健康发展。

热评

机动车信息化可释放更大能量

◆李岩鹏

移动互联网如今正在以润物无声般的方式深入到各行各业。例如,几年前,你一定不会想到可以随时享受专车接送,现在只要你对着滴滴打车软件打字或者说话,的哥就可以找到你所在的位置。又如眼下,很多商家都有微信公众平台,只要利用手机轻轻扫下二维码,在支付时便可以获得相应的优惠。此外,还可以通过微信预订机票、团购电影票等。这些现象折射出的是移动互联网时代对传统领域的渗透和改变,对城市管理方式、方法、效率的一次革新与颠覆。

“十二五”规划以来,北京市抢占先机,在全国率先提出打造智慧北京新目标。2012年市政府发布了《智慧北京行动纲要》,经过3年努力,北京在信息化规模、数据程度应用等方面大幅提升,处于全国前列水平。但笔者认为,就治理机动车尾气排放污染来说,北京尚未将环境信息化的巨大能量充分释放。

一是环境信息化基础设施建设不完备。在信息化基础设施建设方面,环保部门与城市交通管理部门相比存在着巨大差距。从两个部门日常的执法模式就不难看出,前者每天投入大量的监管力量,深入到辖区内各个地方对机动车的尾气排放情况进行检查;后者则很少加派监管力量,除重大活动外,大部分时间依靠电子探头对机动车的违法违规行为进行监管,业务部门只需要做好数据的筛选与分析。

二是环境信息化监管反馈不畅通。近年来,随着北京市城市化步伐的日益加快,市民流动性较大,很多车主实际居住地与车辆购买时登记信息不相符。目前环保部门对遥感监测到的尾气超标车辆,主要采取邮寄信件方式告知车主,并暂停办理车辆年检业务。据统计,车主能及时反馈信息的不到30%,绝大部分车主待车年检时才会与环保部门联系。由于监管信息传递不及时、不对称,严重削弱了监管效果。

三是环境信息化数据资源不共享。当前,对机动车尾气排放超标的异地处罚,在信息化数据上不能实现共享。同时,也不能按照法律原则对超标车辆实现现场快速处罚。外省市车辆进入北京区域后,通常由卡控点执法人员对尾气排放检测。如检测结果超标,则告知车主尽快接受行政处罚。但受制于尾气排放超标的数据库不能共享,外省市环保部门无从知晓车辆超标情况。因此,只要车主驶离北京区域后,接受罚款与否便凭自觉。

环保部门的工作往往涉及多个执法部门。如对上路行驶的渣土运输车辆进行例行检查,至少需要城管、交警两个部门的配合。在监管过程中,由于每个执法部门所需登记的车辆信息不同,使得宝贵的检查时间浪费在收集基础数据上。

四是环境信息化服务导向不明确。纵观国外发达城市,在环境信息化领域的建设发展上,大体分为5个阶段:

积累基础资料、掌握总体状况、加强动态监测、提高管理效率、延展功能服务。我国目前正在奋力实现前4个阶段,而受到信息门槛、数据壁垒等因素的制约,我国在延展功能服务方面只能望洋兴叹。

建设智慧环保是一个浩瀚工程,只有依靠顶层设计的力量,才能实现环境信息化的中心、一通道、一平台的总体框架。笔者认为在发展环境信息化的道路上应做到三注重、三避免。

注重统筹推进,避免各自为战。信息化基础设施建设作为城市交通管理部门的重要组成部分,政府已投入了大量的财力、物力,不可能重复建设。环保部门要想完成好机动车排放监管工作,一方面需要政府协调;另一方面也要主动与交通管理部门沟通,争取理解和支持。如对超标排放车辆的限期治理,可以通过电子探头进行监管治理;在道路上加装智能基站,计算路段尾气排放情况,利用互联网技术对零散数据进行整合分析,为治理机动车尾气排放提供科学依据。

此外,应强化对数据的发掘能力,将车辆的基本信息、年检情况、维护记录等内容集成于一个开放式的共享平台,执法人员只需通过终端设备,便可轻松获取所需信息。这样既提高了执法效率,又缩短了车主等候时间。

注重资源整合,避免信息孤岛。在对车辆异地尾气排放超标的查处上,急需搭建一套环保系统内部的执法监管数据平台。政府有关部门已有所行动,近日,京、津、冀、晋、鲁、蒙6省市正在讨论打造机动车排放联合监管系统平台,并把北京、津、冀3省市作为试点,加快实现跨区域行政执法。但在为此举拍手叫快的同时,还应看到信息化的局限性,唯有推动全国范围内的机动车治理一体化,才能真正实现从人防向技防的跨越,迫使移动烟窗无处遁形。

注重服务实效,避免花瓶工程。建设环境信息化的目的,不只是提高环境治理能力,还要做到能为民所用。如果公众不能有效参与其中,那智慧环保便失去了应有的意义。在环境信息化的发展之路,国外环保部门非常注重公众的参与度,通过互联网定期科普环保知识、发布环保政策、有偿招募环保志愿者等,以此提升公众的环境意识和体验热情。借鉴发达国家智慧环保的发展经验,可使我们少走弯路,甚至实现超越对方。今后,车主只需轻轻鼠标,就可获知车辆环保违章信息,或者由环保平台定向推送尾气超标信息,通过现代信息化的方式取代传统邮寄模式。同时,将机动车排放监管数据平台对外发布,可以为预防车辆提供同款车型的尾气排放参数,使之纳入其参考车型之中。

环境信息化也是一把双刃剑。用之得当,机动车尾气治理事半功倍;用之不当,会造成信息泄露、数据流失。从大的方面讲,可能危及国家安全,从小的方面说,可能侵犯公民个人隐私。因此,环境信息化的安全问题也需格外重视。作者单位:北京市丰台区环境保护局

新环保法重在贯彻实施

◆王家霞 周建民

新修订的《环境保护法》即将实施。这是我国环境保护法制建设的又一重要成果,是对我国严峻环境现实的一记重拳,意义重大,影响深远。环保部门要学习好、宣传好、贯彻好、实施好新环保法,不断开创环境保护工作的新局面。

实施新环保法,前提是切实提高对新法重要意义的认识。新法将生态保护红线写入法律,划定生态保护红线保护区,体现了生态文明建设的新要求。新法强调各级政府对环境质量负责,企业承担主体责任,公民进行违法举报,社会组织依法参与,新闻媒体进行舆论监督,在推动现代环境治理向多元化共治方面迈出了新步伐。新法体现了源头严防、过程严管、后果严惩的要求,对于保护和改善环境,防治污染和其他环境公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,都具有重要意义。

实施新环保法,重点是认清环境保护工作的重要地位。当前我国正处于经济绿色转型发展关键时刻,要真正树立“经济社会发展与环境保护相协调”的环境优先思想,实现从政策法向实施法的转变。要真正把生态环境作为发展的前提、基础和保证,切实把生态文明建设摆在突出位置,为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,创造良好稳定的生态环境。

实施新环保法,核心是落实环境保护职责和责任主体。新法明确地方各

级政府应当对本行政区域的环境质量负责。企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任。要提高企业负责人的环境意识,自觉遵守守法,建立健全企业污染防治责任制,狠抓生产基础、基本功建设,保证环保投入到位、培训到位、基础管理到位和应急预案到位。引导民众树立环保理念,形成更加自觉地珍爱自然、更加积极地保护生态良性局面。

实施新环保法,基础是加强环境评估,强化环境监管手段。新法规定,未依法进行环境影响评价的建设项目,不得开工建设。并规定建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或者环境影响评价文件未经批准、擅自开工建设的,由负责审批建设项目环境影响评价文件的部门责令停止建设,处以罚款,并可以责令恢复原状。这就要求环保监管部门创新监管模式,依照新法规定实施分类分级指导和重点监管,科学制定年度监督检查计划,按照全覆盖、零容忍、严执法、重实效的总要求,采取明察暗访、横向联动、纵向推动方式,切实监督行业、企业依法按章控制排污。

实施新环保法,当务之急是掀起新法学习宣传贯彻的热潮。徒法不足以自行,贵在贯彻实施,重在监管执法。要将宣传普及新法作为当前及今后一个时期工作的一件大事,坚持持久抓、抓关键、见实效,采用多形式、多层次和多角度,讲深讲透,形成全社会学法、说新法、用新法的浓厚氛围。

◆李合敏

为有效预防和处置跨界环境污染问题,加强与周边相邻的县市环境监察部门的合作与发展,积极开展区域联合执法,山东省聊城市近日出台了《徒骇河流域环境执法联动协议》。

当前,在一些行政边界地区,由于权属不清、环境监管薄弱等诸多原因,企业违法排污和土小企业死灰复燃现象严重,污染纠纷时有发生。为此,应积极促进联合治污、团结治污,合力推进边界地区环境污染整治,实现生态环境的共防、共治、共保。笔者认为,推行边界环境执法联动要做

推进流域环境执法联动

好4点。

成立组织。环保部门应召开专题会议,研究制定切实可行的执法联动措施,成立环境执法联动领导小组,主要领导亲自抓,分管领导靠上抓,不断探索完善执法联动机制。边界成员应定期进行会商,明确工作重点,进行联合执法监察研讨。

信息共享。通过定期的会议、

简报、相互致函、案件移交等形式,切实做好信息共享。各成员应建立执法联动信息平台,每天汇总各类信息和数据,定期向上下游县市区通报情况,实现流域环境信息的资源共享,为开展联动执法工作提供良好的条件。

共同监察。在联动工作中,要本着互谅互让、精诚合作的原则,组

织开展一系列的联合检查和交叉、互查,一旦发现边界地区数据异常或出现污染问题,各成员应立即启动联动执法机制,开展突发环境事件应急监测,联合上下游县市区环保局的执法人员追根溯源,共同查处,力求最快解决问题。

务求实效。在信息共享、共同监察的基础上,对跨境污染问题实行综合执法治理,对属地不清的边界土小企业进行联合拆除、取缔,对危险废物异地倾倒案件配合调查取证,开展联合检查、监测、应急处置,妥善处理纠纷,做好后督察,彻底消除环境执法死角,确保联合治污、团结治污落到实处。

局长论坛

环保执法前移 服务促进和谐

◆河南省项城市环境保护局 韩秀娟

■本期提示

河南省项城市市委、市政府树立大环保工作理念,把环境保护作为推进社会和谐的重要载体常抓不懈,实现了社会稳定和经济社会可持续发展。

河南省项城市市委、市政府在统筹社会经济发展中,树立大环保工作理念,对内融入民生工程、重点工程、招商引资等新、改、扩、迁建设项目,一律先环评审批,把环境保护作为推进社会和谐的重要载体常抓不懈。环保部门变坐等审批为上门服务,执法前移,与项目单位面对面,会商在建设过程中遇到的环保问题,真诚服务、依法行政,推进社会稳定和经济社会可持续发展。

项城市通过近年的发展,建成了豫东南最大的产业集聚区,入驻项目严格标准,不符合产业规划的项目一律免进,严把生态关和效益关,婉言谢绝了涉重、涉危6个投资10亿元以上的高污染、高耗能项目入驻。在项目环境影响评价上,项城市要求项目单位联络省厅定期发布的优秀环评机构做顶层规划设计,提高环评质量和标准。邀请省环保知名人士为市专家顾问团,对项目在选址、规模、防护距离、工艺流程及技术设备上重点论证、把脉问诊,从源头上抓污染防治,避免项目重复上马和低风险建设。

对市政府每月例会通报的新建

项目,环保部门建立服务台账,成立工作组每周上门服务一次,跟踪问效,解决项目在建设过程中遇到的技术问题。同时,落实联审联办,一站式服务承诺制,对于科技含量高、无污染的大项目,项城市开辟绿色通道,一切手续由“我来办”办公室代理服务,简化办理程序,缩短审批时间,做到快审快批,促成了一批项目顺利推进。

2014年,项城市环保部门服务企业420家,重点项目65个。项城市环保窗口多次被周口市评为优质服务窗口和中帼文明岗,并深得外地投资客商的信赖,接受客商赠送答谢锦旗6面,营造了宽松的发展环境。

对已建成的工业企业,项城市开展系列环保专项行动,如利剑行动、春雷行动、零点行动、风暴行动等,综

合提升环境管理水平。同时,定期对企业的污染设施操作人员、技术员、化验员、管理员、企业法人等进行业务培训近15场,免费发放各类培训教材近万册、法律法规宣传手册5000本。手把手传授菌种培养、取水化验、环境现场监察等技能。多次组织企业赴外地学习先进企业治污经验。淘汰落后产能,分期、分批推进清洁生产审核和设备升级改造,日排废水100吨以上的22家涉水企业全部安装了COD、氨氮在线监测仪,在排污口安装了在线视频监控,并实现与环保部门联网。促成医药、皮革、味精、食品四大支柱产业的外排废水,分别严于国家标准和行业标准,提高企业环保自我管理水。

项城市在环境执法过程中,落实环境监察人员定期联络企业服务制

污水处理领军企业

中环万代
特约刊登

www.chinaever.com.cn