

环境公益诉讼从“谁来提起”进入“怎么提起”阶段

民间环保组织准备好了吗?

◆本报记者刘晓星

问题一:

环境公益诉讼会不会出现滥诉?

资金和专业性制约诉讼发起与推进

长期以来制约公益诉讼的原因,在于《民事诉讼法》中对原告资格的限定,在一些环境污染案件中,一些民间环保组织向法院提起公益诉讼却很难立案,新增公益诉讼制度虽然做出了相关规定,但仍存在一些现实问题。

不断完善的法律规定

在新《环境保护法》下,环境公益诉讼制度得到了进一步完善。

新《环境保护法》第五十八条规定:“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续5年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。”

中国政法大学环境资源法研究和服务中心诉讼部部长刘湘介绍,新《环境保护法》对于环境公益诉讼的原告资格进行了进一步界定,实践中的可操作性大大增强。第五十八条公益诉讼条款中还首次将“破坏生态”的行为也纳入环境公益诉讼的范围。

自然之友和福建绿家园作为

共同原告提起的这起诉讼,就是依据新《环境保护法》立案的生态破坏类环境公益诉讼案件。

此外,1月7日,《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》(以下简称《解释》)正式开始实施。《解释》第二条规定:“依照法律、法规的规定,在设区的市级以上人民政府民政部门登记的社会团体、民办非企业单位以及基金会等,可以认定为环境保护法第五十八条规定的社会组织。”

最高人民法院新闻发言人孙军工介绍,根据现有行政法规,在民政部门登记的非营利性社会组织只有社会团体、民办非企业单位以及基金会3种类型。《解释》没有将社会组织限定在上述3种类型,而是保持了一定的开放性,今后如有新的行政法规或地方性法规拓展了社会组织的范围,这些社会组织也可以依法提起环境民事公益诉讼。目的是使依法运行并且具备维护环境公共利益能力的社会组织能够参与到环境民事公益诉讼中,从而确保诉讼的质量和效率。

司法解释的出台,进一步弥补了立法上的空白,为法律提供了相配套的规定,这在很大程度打破了环境公益诉讼原告资格面临的困

境。在实践中,再次增强了可操作性。

无须担心滥诉

新《环境保护法》对环境公益诉讼原告资格进行了相对清晰、具体的界定后,也不免引来一些担心。

据民政部国家民间组织管理局副局长廖鸿介绍,截至2014年第三季度末,符合新《环境保护法》第五十八条中规定的社会组织达700多家。

环境公益诉讼会不会出现滥诉的现象?在新《环境保护法》从修正到修订草案经历的4次审议过程中,曾有专家提出此疑虑。为充分发挥环境公益诉讼的作用,公益诉讼主体范围在修订中最初被限定为“中华环保联合会及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会”,经过三审后改为“依法在国务院民政部门登记,专门从事环境保护公益活动连续5年以上的全国性社会组织”。

刘湘认为,滥诉的观点并不成立。原因是多方面的,首先是资金,其次是专业性。“环境公益诉讼并不是你想提就提得起的。”他认为,社会组织提起公益诉讼,首先要强调的是公益,并不是只要是环境污染的案件就能提起公益诉讼。

“现在担心的不是滥诉,而是谁会提、谁敢提起公益诉讼?”中华环保联合会法律中心副主任兼督查诉讼部部长马勇认为,首先是资金,谁能拿出一大笔钱为公益打一场诉讼战?他从案件的可持续性和败诉的风险两个方面分析认为,有人才能做事,环境公益诉讼更需要具有专业知识的人才。如何以可持续的资金把这些人留住,持续地做事,这是环境公益诉讼很关键的一个问题。目前,民间环保组织一般都是以项目的方式在养人,一般项目的周期为一年,而一个诉讼可能会经历几年,这又如何让诉讼具备可持续性呢?

“很多民间环保组织都是在当地的,要考虑自身生存,如果地方公益组织敢在当地提起公益诉讼,需要很强的抗压能力。”马勇说。

尽管环境公益诉讼会对污染企业产生较大的威慑力,尤其是大型污染企业,但是大家还应对环境公益诉讼保持理性态度。马勇提醒道:“不要对公益诉讼期待太高,这只是一种法律手段,需要大量的资金和时间成本,通过司法程序解决环境问题成本很高,目前最低成本的解决办法还是行政手段。”

“‘福建南平生态破坏案’在新《环境保护法》生效当天,获得立案。”近日,在民间环保组织自然之友举行的发布会上,中国政法大学环境资源法研究和服务中心诉讼部部长刘湘展示了案件受理通知书。

1月1日,新《环境保护法》正式生效。当天,由自然之友和福建绿家园作为共同原告提起的环境公益诉讼,被福建省南平市中级人民法院立案受理。此案也成为新修订的《环境保护法》正式生效以来,首例获立案的环境公益诉讼案件。

正如中华环保联合会法律中心副主任兼督查诉讼部部长马勇所言,新《环境保护法》从制度上解决了环境公益诉讼“谁来提起”的问题,今后工作的重点和难点,应放在操作层面中包括如何取证、如何鉴定和评估损害等“怎么提起”的问题上。

环境公益诉讼迎来了春天,那么,我们的民间环保组织准备好了吗?在环境公益诉讼的路上,还需跨过几道坎?



福建南平生态破坏案中的4名被告在未依法取得占用林地许可证和采矿许可证的情况下,大肆开山采石,造成严重的生态破坏。自然之友供图

新环保法实施后首起公益诉讼案立案

民间组织要求违法开矿者原地恢复植被

福建省南平生态破坏案被告谢某、倪某、郑某、李某4人违法开矿,严重破坏了周围的林地,被破坏的林地不仅完全丧失了生态功能,而且影响到了周围生态环境功能,尤其是山顶被破坏的林地,严重影响和改变了周边林地及山下动植物的生存环境,导致生态变得脆弱。

这一案件的立案,对环境公益诉讼的进步意义不言而喻。此前,民间环保组织提起的环境公益诉讼,常常因为“原告主体不适格”被法院“不予立案”。这起环境公益诉讼案件之所以能在新年第一天获得立案,得益于新《环境保护法》在2015年1月1日生效实施。最高人民法院随即发布《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》,对刚刚实施的《环境保护法》及修改后的《民事诉讼法》中环境公益诉讼进行具体规定,让环境公益诉讼更具可操作性。

清华大学NGO研究所副教授贾西津认为:此案原告是自然之友和福建绿家园,支持单位是中国政法大学环境资源法研究和服务中心及南平市人民检察院,从原告的组成上实现了联合。

2008年7月,被告在未依法取得占用林地许可证和采矿许可证的情况下,在南平市延平区葫芦山开采石料,并将剥土和废石倾倒在山下,造成植被严重毁坏。在国土资源部门数次责令停止采矿的情况下,2011年6月,被告还雇佣挖掘机到矿山

边坡处开路,并扩大矿山塘口面积。2014年7月28日,南平市延平区法院以非法占用农用地罪对谢某、倪某、郑某3人判处有期徒刑。

自然之友和福建绿家园在赴现场进行生态损害调查后,提起环境民事公益诉讼,请求法院判令4名被告依法承担相应民事责任,包括清除矿山采石处现存设备及弃石,原地恢复其破坏的林地植被。

民间环保组织特别在新《环境保护法》生效的节点上提起诉讼,背后有诸多考虑。首先是基于被告已经被追究了刑事责任,现在追究他们的民事责任,证据比较充分;同时,还考虑了被告有能力对其破坏的生态进行修复等因素。

福建绿家园负责人林英说,希望通过环境公益诉讼,让被告清除事发山地的工棚、机械设备、石料和弃石,同时原地恢复其破坏的28.33亩林地植被。“我们主张原地恢复,而不是重新找个地方种树。从技术角度看,这个地方是可以恢复的。”

“福建南平生态破坏案”立案之后,下一步还需要进行生态恢复方案的制定和评估工作,之后才能进入庭审环节。自然之友环境公益诉讼项目负责人葛枫告诉记者,生态恢复方案的完整制订和评估,如果走司法程序,耗时将会较长,为此原告方面同法院协商后,将采取专家证人的方式进行,以缩短诉讼时间。

问题二:

环境公益诉讼前期费用从哪里来?

自然之友、阿里巴巴设立环境公益诉讼支持基金

社会组织要想提起环境公益诉讼,不仅组织本身要符合法律规定,还要有一定的资金作为支撑。

设立基金支持NGO起诉

日前,自然之友基金会与阿里巴巴公益基金会合作,设立了环境公益诉讼支持基金。这一基金是第一家民间环境公益诉讼支持基金,用于资助和支持民间环保组织提起环境公益诉讼,增强民间环保组织的诉讼能力,从而推动环境公益诉讼制度的真正落实。

自然之友环境公益诉讼项目负责人葛枫介绍,“环境公益诉讼支持基金”是自然之友“环境公益诉讼行动网络”项目的重要组成部分。为保证这一基金的规范运作,目前,基金已组建了秘书处、项目评审委员会、顾问委员会。基金秘书处由资深环境律师和NGO项目管理人员组成;项目评审委员会由权威的环境

法律专家、资深环境律师、环境损害评估专家及NGO代表等组成;顾问委员会由来自各相关部门和领域的专家组成。

基金采取滚动支持模式,即这一基金资助的个案获得胜诉并被判决获得相应的办案成本补偿的,基金支持的办案成本部分应回流至此项基金,用于滚动支持下一个公益诉讼个案。目前基金正在面向全国征集环境公益诉讼个案支持项目。福建南平生态破坏案是这一基金支持的首例个案。

自然之友总干事张伯驹介绍,自然之友从2005年开始从立法和个案实践方面持续推动环境公益诉讼制度。在参与立法推动的过程中,深感环境公益诉讼制度建立不易,只有有效实施才能使这一制度真正发挥作用。在个案艰难推动的过程中,也看到民间环保组织进行环境公益诉讼需要包括资金在内的各方面支持。

重点提供立案前费用

一位民间环保人士做过一次粗略的估算,新《环境保护法》实施后,真正有能力提起环境公益诉讼的民间环保机构不足30家。

自然之友在2012年提起云南曲靖陆良化工铬渣污染环境公益诉讼时,在艰难地完成取证后,鉴定成为横在民间环保组织面前的一道坎,除了具备司法鉴定资质的机构难找外,高昂的鉴定费用也让民间环保组织无法负担,直接导致这起环境公益诉讼无法走完所有的诉讼程序。

环境公益诉讼支持基金设立的目的就是对各地发现案源并拟提起环境公益诉讼的社会组织进行资助。

基金重点资助对象是符合环境公益诉讼起诉资格的社会组织。基金第一轮资助重点范围是拟提起诉讼案件的前期费用,包括前期调研、取证、聘请专家等费用,

确保拟提起的环境公益诉讼案件的前期调研活动及时开展。

目前,基金的数额大概在30万元左右。囿于现有的资金量,基金现在的资助重点范围是立案前的费用支出,未来的资助范围将扩展至环境公益诉讼个案整个过程的支出成本。

民间环保组织呼吁,环境公益诉讼支持基金需要社会各界力量的关注,需要更多的资金注入,用于支持社会组织开展环境公益诉讼个案实践,从而推进环境法治的进程。

葛枫表示:“除了福建南平生态破坏案外,我们希望第一批能支持5个案例。”

这一环境公益诉讼基金的设立,对更多的民间环保组织具有示范意义。在清华大学NGO研究所副教授贾西津看来,关于资金,首先要解决一个制度问题,然后是机制的建立,通过机制把各种资源嫁接起来。

问题三:

民间环保组织还要跨过几道坎?

须慎重考虑败诉风险、鉴定费用和法官能力等问题

其次,败诉的风险是必须直面的问题。败诉后怎么办?以现有的方式运作,没有很好的资金支持,败诉后将无法再次提起诉讼。

损害鉴定做得起吗?

除此之外,我国的环境公益诉讼尚处于起步阶段,环境损害鉴定机构的资质问题也不容忽视。

马勇表示,在很多情况下,中华环保联合会对环境鉴定敬而远之,一般不轻易动用环境损害鉴定。首先,环境鉴定报告必须确定污染行为和损害结果之间的直接因果关系,以现有的科研数据,很难说得清楚。其次,环境损害鉴定的可靠性和高成本令人敬而远之,有的鉴定结果需要十几万元,有的鉴定需要上千万,差距很大。他还建议,要多用专家资源。“从发达国家来看,也没有要求说一定要找一个鉴定机构做鉴定才能判决。”

刘湘认为,在有些情况下,环

境鉴定也是非常必要的,民间环保组织可以先走专家路线,不行了再找有资质的鉴定机构进行鉴定评估。

法官水平有高低?

一些重大环境污染往往发生在落后的偏远地区,这些地方的法治水平相对落后,环境资源审判法官的专业能力能否适应目前的新形势?刘湘认为,法官资质不是问题,关键是摆不摆得正思想。

自然之友公益基金会理事长李楠则直截了当地说:“环境法庭的法官是不是要学环境?司法专业的水平和环境专业水平是不一样的,关键是司法专业的水平,而这是我们国家法官普遍欠缺的。另一方面是改进制度建设,资质是中国特有的,是计划经济的遗留,鉴定机构的资质,原告的资质,这些所谓的资质限定都不应该没有。”

民间环保组织还要跨过几道

坎?贾西津给出的建议是,民间环保组织在公益诉讼中要发挥作用,首先,这是一种联合,一种组织、资源和专业力量的联合。

其次,是一种专业性。既要有环境相关知识,也要有法律知识。

再次,是一种法治性,公益诉讼是法律的专业事件,不是一个政治事件,也不是越敏感越好,而是以一种理性的方式,以去敏感化的方式实现理性诉求,提出合法诉求,同时自身的行为也要合法。这不是一个正义或非正义的博弈,而是需要基于法律的理性。

最后,这也是一种价值倡导性,有些案件看似是一个污染事件,其实是一个发展问题。“在温饱没有解决的时候,环境问题常被视作无足轻重。现在大家关注环境问题,开始反思发展,反思这是我们需要的发展吗?也开始反思人和自然的关系,反思背后具有更深的价值关怀。”贾西津说。