

公益诉讼成本高人才缺 赔偿金难题待解

提起诉讼 14 个月后,中石油云南炼油项目环境公益诉讼终于结束了漫长的立案审查。1月3日,自然之友收到云南省昆明市中级人民法院裁定书,告知不予受理起诉。

中石油云南炼油项目一案是否折射出环境公益诉讼“叫好不叫座”?修订后的《环境保护法》已实施两年,环境公益诉讼的大门早已敞开,但想象中的“遍地开花”为何没有如期而至?

在日前召开的 2016 中华环保民间组织可持续发展年会上,我国首部记录环境公益诉讼个案进程的《环境公益诉讼观察报告(2015 年卷)》(以下简称《报告》)正式发布。

《报告》搜集整理了 2015 年由环保组织和检察机关作为原告提起的共 44 起环境民事公益诉讼案,回顾了 1995 年~2015 年我国环境公益诉讼开展的整体情况,并对环境公益诉讼实践中的多个关键问题进行了专项研究。

与会专家围绕《报告》提出的环境公益诉讼受理案件地区分布不平衡、立案标准不统一、配套制度尚需完善、检察院和社会组织分工待明晰等问题进行了深入研讨。

700 多家组织具备资格,为何鲜有起诉者?

自然之友自 2015 年 10 月 27 日对中石油云南石化有限公司提起诉讼以来,按照法院要求,陆续提交了 11 份证据,以证明云南石化炼厂擅自变更环评批复,存在未执行环境保护部停建令、在螳螂川违背地方规划新设排污口、延迟焦化装置以及具有较大环境风险等问题。

记者获悉,昆明中院审查认为,由于涉案项目的环境影响评价报告已经取得环境保护部的批复同意,故这些材料均不能说明“被告的行为已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险”。同时,禁止补办环评文件报批的诉讼请求(理由是昆明市河道管理条例与炼厂污水排放口不兼容)属于行政机

关行政管理权限调整范围,不属于受理民事公益诉讼的范围。

根据 2015 年 12 月 29 日最高人民法院召开的环境保护典型案例新闻通气会中给出的数据,2015 年 1 月~2015 年 11 月,全国各级法院共受理一审环境资源民事案件 50331 件,其中,贵州、山东、江苏等 13 个省(市)人民法院共受理环境民事公益诉讼案件 45 起,环境民事公益诉讼占全国环境资源民事案件的比率仅为 0.0894%。

有专家认为,0.0894%这个数字的背后,折射出了一部被寄予厚望的新法在现实和理想之间的尴尬——环境公益诉讼“叫好不叫座”。

《报告》显示,2015 年,随着新环保法的实施,各地法院陆续开始受理环境民事公益诉讼。但是,由大连环保志愿者协会、自然之友等提起的一些个案却仍因“主体不适格”等缘由未予立案。自然之友法律与政策倡导部总监葛枫表示,环保 NGO 已经在中国发展近 20 年,“但是从目前状况来看,招工难、筹资难、税制不合理等依然是难以突破的生存困境”。这些原因也导致环保 NGO 对环境公益诉讼望而却步。

在研讨中,与会专家表示,提起环境公益诉讼不仅需要得到政府和相关部门的大力支持,还需要一定的诉讼经验、科学水平。

《报告》显示,符合新环保法和最高法相关司法解释的具备环境公益诉讼主体资格的社会组织有 700 多家,但 2015 年全国范围内只有 9 家社会组织当上了原告。葛枫分析认为,数量较少一方面是因为法律对主体资格有比较严格的限制;另一方面,也说明社会组织提起环境公益诉讼的意愿尚需提高,能力仍需培养。

“政府应及时对辖区内的环保组织进行专业的法律辅导。”一位代表在接受记者采访时发出了呼吁。

在讨论时,诉讼成本高始终是绕不过的坎。亲身参与多起环境公益诉讼案件的北京环鸣律师事务所主任胡玉来深有感触地说,“鉴定的费用在诉讼之初就要交,你没有别的选择。”

中华环保联合会法律中心诉讼部副部长魏哲表示,由于环保组织资金实力有限,没有能力提前支付全部律师费,虽然很



1 月 17 日,中华环境保护基金会诉中化重庆涪陵化工有限公司环境公益诉讼案在重庆市第三中级人民法院立案。该案系重庆市 2017 年首例环境公益诉讼案。

多律师本着一颗公益之心,费用不高,但是长此以往不利于整个制度良性运转。

“科学合理的制度设计可以解决社会组织诉讼成本高的困难。”葛枫说,比如由原告承担的鉴定费、律师费及为诉讼支出的其他合理成本可以由被告支持,便是一项减轻原告诉讼成本的制度。

过去两年的实践证明,这是一项可行的制度。

《报告》显示,在已审结的几起环境公益诉讼案中,原告的律师费、鉴定费及办案必要的差旅费等由被告来支付的诉讼请求,大部分获得了法院的支持。例如,在“福建南平生态破坏案”中,南平中院判决由被告来承担原告的诉讼成本共计 16.5 万元;贵州清镇以调解结案的一起大气污染案中,被告也承担了原告的律师费和为诉讼支出的其他合理成本。

应该说,这些措施在一定程度上缓解了社会组织无力承担诉讼成本的困难。

社会组织与检察机关分别充当什么角色?

在《环境保护法》授权符合一定资格的社会组织可以提起环境民事公益诉讼后,全国人大常委会于 2015 年 7 月授权检察机关在部分地区开展公益诉讼试点工作。

那么,政府部门、社会组织与检察机关分别如何定位?作为公益诉讼原告时怎么分工才能达到协同保护社会公共利益的目的?

中华环保联合会在陇星矿业尾矿库泄露等环境突发事件中,尝试探索与政府部门及检察机关的衔接机制。

有专家认为,行政部门所掌握的大量基础信息和数据都可能成为案件胜诉与否的关键,但同时公益诉讼能够弥补行政执法手段有限的不足,而执法依据

与诉讼证据并不完全对等。因此,处理好这两个阶段的证据衔接问题须加强社会组织与行政部门的合作。

《报告》指出,在 2015 年的实践中,社会组织逐渐成为提起环境民事公益诉讼的主力军,而检察机关在多起案件中作为支持起诉单位,大大促进了相关工作的开展。

在“福建南平生态破坏案”中,南平市检察院作为支持起诉单位,在证据收集等方面对自然之友、福建绿家园给予了帮助。

专家建议,在环境民事公益诉讼案中,由社会组织来提起诉讼,检察机关在必要时支持起诉,与行政部门共同在调查取证等方面给予支持,是比较好的协同机制。

由于《行政诉讼法》缺乏相关规定,2015 年没有社会组织提起环境行政公益诉讼,这类诉讼主要由检察机关以试点形式提起。

在采访中,业内专家建议,实践中,社会组织可以通过举报到检察机关的方式来为检察机关提供案源和初步证据。同时,也可以探索环境行政公益诉讼主体的多元化,鼓励社会组织作为检察机关提起环境行政公益诉讼的补充。

建立赔偿金使用、管理及监督机制

在研讨中,与会专家针对公益诉讼涉及的生态环境修复费用和生态环境损害赔偿金的使用、管理提出了一系列问题:如果企业通过申请破产来应对败诉的话,那么判决应该如何执行?赔偿金如何才能顺利到位?针对大气污染提起的环境公益诉讼如何做替代性修复?

目前,我国相关法律法规尚未对环境公益诉讼中被告赔偿的生态环境修复费用和损害赔偿金的使用、管理及监督做出相应安排,亟须在实践中探索适合

我国国情的机制、模式,只有管理好这类资金,保障其使用情况,才能真正实现维护环境公共利益的目的。

记者在采访中了解到,在已有司法实践中,针对已受理的环境民事公益诉讼案件,法院迟迟不安排开庭或者开庭后不及时做出判决的一个重要原因就是,对环境修复费用的认定、环境功能损害赔偿支付问题存在不同认识。

有的法院拟判令侵权人支付给地方财政,但地方财政实行预算管理,如何及时实现环境修复是问题所在;有的法院拟在本院设立专款账户管理修复费用和赔偿资金,但与法院的司法中立地位相悖;有的法院考虑将修复费用和赔偿资金直接支付给提起诉讼的环保 NGO,但又担心引发风险,而社会组织受“不能牟利”的法律强制性限制也不会接受。

纵观当前涉及生态环境修复和生态环境损害赔偿的案例,法院在相关领域的执行中已有突破。比如贵州省清镇市人民法院在中华环保联合会诉顺宏盛化工有限公司一案中,引入第三方基金会,由该基金会接受环境公益诉讼案件原、被告的委托,管理修复基金并接受执行法院的监督,根据法院委托的修复机构或专家制定的并由法院确认的资金使用计划,安排修复基金的使用。

对此,与会专家表示,引入基金会管理是基于法律上的信托机制,有明确的法律依据。而且基金会已有相对成熟的公开和监督机制,可保证在阳光下操作,尽量避免风险。应该鼓励个案在实践中探索适合我国各地情况的管理和监督模式。

但无论是何种模式,需要着重强调的是,这类资金要接受包括司法机关、原告在内的社会各界的监督,保证资金的使用合法、透明公开。

(据《中国环境报》)

