

中华环保联合会相关负责人马勇谈环境公益诉讼

# “要让污染企业真正吃到苦头”

## □诉讼成本

### 不是所有环保组织都能承受

记者:你们从2009年开始做环境公益诉讼,为什么将2015年视为环境公益诉讼的元年?

马勇:我们从2009年开始做环境公益诉讼,但一直到2013年新《民事诉讼法》实施之前,都属于探索阶段。之所以这样讲,是因为我国传统民事法律关于原告主体的规定遵循“直接利害关系”原则,而公益诉讼则允许和案件无直接利害关系的机构基于维护公共利益作为原告提起诉讼,这是对传统民事法律的突破。在这样的背景下,环境公益诉讼的主要依据是包括环保法在内的一些原则性规定,以及一些试点成立环保法庭的地方高级法院出台的规范性文件,通过打法律的“擦边球”,我们进行了一系列环境公益诉讼的司法实践。

2012年新修订的《民事诉讼法》加入关于环境公益诉讼的法律规定,这是具有里程碑意义的法律事件。但是新法并没有对环境公益诉讼的主体进行明确界定,导致各法院在实际操作中对环境公益诉讼持保守态度。2013年,中华环保联合会提起的8起环境公益诉讼全部因诉讼主体无法律明确规定被驳回。直到2014年,新《环保法》修订,一方面对环境公益诉讼的开展范围由以前的污染环境扩大到污染环境和破坏生态,另外对诉讼主体资格也给了明确的界定条件。据民政部统计,目前符合环境公益诉讼主体资格的环保组织有700多家。

记者:新《环保法》实施以来全国的公益诉讼数量有多少?

马勇:截至目前,有公开报道的已经立案的有4起,其中中华环保联合会3起。当然不排除还有其他未公开的。我们寄希望于环境公益诉讼,一方面是希望环境公益诉讼成为环保组织参与环境保护的有效手段,另一方面也希望环境公益诉讼作为司法手段,能够和行政手段结合,形成一个打击环境违法的合力。

记者:新《环保法》实施后,并没有出现大家想象的环境公益诉讼“井喷”局面,为什么?环境公益诉讼还面临哪些困难?

马勇:我个人理解,主要有两个方面的问题。一是主观方面,环保组织本身面临的困难。包括中华环保联合会,很多环保组织自己运营都很困难,如果再拿出一部分钱投入环境公益诉讼,确实难度很大。一起环境公益诉讼案件,包括取证、损害鉴定、专家咨询、诉讼等费用,尤其损害鉴定费用高昂,少则几十万,多则上百万。没有经济支撑,真正做公益诉讼确实比较难。此外,一些环保组织归属地方管理,能不能顶住压力对地方企业的环境违法行为进行公益诉讼,这个也是有难度的。

另外从客观方面来讲,环境公益诉讼法律有了,最高人民法院关于环境公益诉讼的司法解释也有了,但是“法定”的环境公益诉讼毕竟刚刚起步,在诉讼进展中会遇到什么

问题,尤其是涉及到生态环境损害赔偿,怎么去鉴定评估?另外损害赔偿的归属问题,司法解释对这个问题没有明确,到底是归财政,还是放在基金里,或是怎么办,这些都没有,需要在实践中不断探索推动。

记者:现在损害赔偿是怎么执行的?

马勇:现在实际执行主要有两种方式,一种方式,有些地区是把款项打到相应的基金中去,比如贵州有个“两湖一库”基金会,只要涉及到“两湖一库”的公益诉讼的案件,它的损害赔偿款都会打到基金中。另外一种方式是专项资金的方式,钱打到当地财政账户,设一个专户,比如在无锡,我们有一个案件在无锡,就是比照这样的模式去做的,但这都是在探索。可能在未来,还有其他途径。

记者:2013年,中华环保联合会提起的8起环境公益诉讼全部被驳回。今年新《环保法》出台后,在法院那边,还有没有不立案的情况?

马勇:从我们提起诉讼的情况来看,法院现在对环境公益诉讼态度上还是比较支持的。现在的法律对公益诉讼有明确规定,公益诉讼的司法解释也出来了,接下来就是遵照执行了。如果存在不立案的情况,我想有一些主观方面的因素,但可能客观方面,比如证据、诉讼请求等也会存在一些问题,达不到法院的立案条件,未来立案改为登记制后这方面的影响就会很小。

## □诉讼初衷

### 要让违法企业真正吃到苦头

记者:今年环保组织提起公益诉讼大多选择已经刑事追责的案件,这是为什么,是因为这样的案子更容易立案?

马勇:并不是出于这样的考虑。我们关于公益诉讼的案件,从2009年到现在,应该说多种类型都试过。一直以来关于公益诉讼案件的选择,我们都是有意选择一些典型案件,这其中就有一部分案件是刑事追责之后,民事公益诉讼再跟进,但是也有一部分案件是新类型的案件。比如,最近在山东德州起诉的案件,是在行政处罚多次解决不了问题的情况下,我们提起环境公益诉讼,这个就是没有追究刑事责任的。

当然,今年我们在东营市提起的另外两起环境公益诉讼是在刑事追责后。为什么选择这类案件呢?我们就是想让刑事追责和民事追责形成一个合力,使用刑事手段可能对他人身进行约束,是人身罚,那么财产罚也要有,让民事公益诉讼跟进,让违法者为损害环

境承担高昂的违法代价,大幅度提高企业的违法成本。

从经济的角度来讲,已经进入刑事追责环节的案件都是比较典型的案件,且危害程度大,后续进行公益诉讼也更为顺畅,因为刑事案件的证据,可以直接作为公益诉讼的证据,从减轻环保组织诉讼成本的角度来说,是非常合适的。

记者:你们针对德州晶华集团振华玻璃有限公司的诉讼,是新《环保法》实施后第一起针对大气污染行为的环境公益诉讼,为什么选择这个案例?

马勇:一方面是大气类的公益诉讼非常少,我们一直没有涉及过,应该说一直在寻找这方面的案例。这个案例是有人投诉到中华环保联合会的污染投诉网上的,我们去当地做了调查,调查后,发现这个案件反映的问题非常突出,所以我们就选择这起案件作为中华环保联合会第一起关于大气的环境公益诉

讼。第二个方面,就是我们在调查中发现,这个企业的违法行为长期得不到改正,包括当地环保局、山东省环保厅乃至环保部都对它处罚、通报、点名批评,却不能遏制其环境违法行为,在这种行政执法难度较大的情况下,我们决定尝试环境公益诉讼这种司法手段,所以提起了公益诉讼。

另外一个目的,就是要提高这类企业的违法成本,环保部门去罚款可能就是10万左右,但是我们这次诉讼,提出的索赔额近3000万,且不排除还会继续追加数额,我们的想法,就是让这类污染企业真正尝到违法的苦头。其实,不光是环境公益诉讼在跟进,行政处罚也在跟进,包括按日计罚,这种高耗能、高污染的企业,如果不转型升级,生存空间将逐渐缩小。

## □监督政府

### 一纸诉状解决15年未决难题

记者:地方政府应对当地的环境质量负责,很多情况下,环境遭受破坏,政府难辞其咎。之前,中华环保联合会曾做过行政公益诉讼,为什么在今年提起的3起环境公益诉讼中,却无一例行政公益诉讼?

马勇:现在之所以这么广泛开展民事公益诉讼,是因为有了相关的法律规定,但是行政公益诉讼,从法律规定来讲,2014年新修改的《行政诉讼法》并没有加入公益诉讼的规定。

中华环保联合会早在2009年就做过行政公益诉讼的尝试,也一直在推动这方面的工作,今后这方面的工作还会继续做,不排除今年会做这样的案例。目前,按照规定检察机关可以介入行政公益诉讼,现在有几个地方,包括贵州已经受理了检察机关的行政公益诉讼。

记者:与民事公益诉讼相比,行政公益诉

讼的意义和优势有哪些?

马勇:民事公益诉讼更多是在造成损害后果的情况下追诉,当然不排除对即将造成重大环境风险的行为提起诉讼,属于事后补救性的,通俗地讲就是亡羊补牢。而行政公益诉讼主要是对行政机关的行政违法行为提起的诉讼,其主要功能是改正不当或违法的行政行为,促使行政机关依法行政,从源头上预防污染或生态破坏的产生,从这个意义上说,行政公益诉讼能很好地体现对污染环境、破坏生态的“预防”作用,也会使地方政府对环境质量负责的法律规定真正落到实处。

记者:2009年,中华环保联合会提起了首例行政公益诉讼,这一案例的结果如何?

马勇:当时,我们在贵州清镇环保法庭对当地国土局不履行收回土地法定责任提起首例行政公益诉讼,促使国土局履行责任积极作为,取得很好的诉讼效果,15年未能解决的

问题在我们提起公益诉讼后1个月就解决了。

记者:在新《环保法》中,并没有明确规定关于行政公益诉讼的条款。在这种情况下,行政公益诉讼出路在哪里?

马勇:新《环保法》并未禁止行政公益诉讼,法无禁止皆可为,所以行政公益诉讼可能和民事公益诉讼的探索途径相类似,经过实践的探索推动立法进行修改。在积极推动行政公益诉讼司法实践的同时,我们也呼吁在大气污染防治法修改、土壤污染防治法制定时实现行政公益诉讼的法律突破,这也是落实依法治国、实现环境法治的重要体现。推进行政公益诉讼也将是我们今后的一项重点工作,今年会有这方面的案例,我们会持续推动,建立我们国家完整的环境公益诉讼制度。

(本版稿件据新华社)



## □对话人物

马勇 中华环保联合会法律服务中心副主任兼督查诉讼部部长