

论我国预防性环境公益诉讼

◆张芥文 胡 慧

(陕西理工大学, 陕西 汉中 723001)

【摘要】目前,我国在预防性环境公益诉讼的道路上已实施了初步探索,但在其发展道路中仍存在预防性行政环境公益诉讼缺失、“重大风险”认定标准模糊、举证责任分配不当等障碍。造成上述障碍的主要原因在于我国目前环境公益诉讼依然着眼于事后性的救济修复与赔偿,对预防环境损害发生的制度设计考虑不足。因此,为了更好地发挥预防功能的价值,切实有效保护环境生态利益,应当逐步完善预防性环境公益诉讼制度,具体包括:补充制定预防性行政环境公益诉讼、明确“重大风险”认定标准、完善举证责任分配规则等多种措施。

【关键词】预防性环境公益诉讼;环境保护;制度完善

一、预防性环境公益诉讼的概念及特点

(一)预防性环境公益诉讼的概念

我国环境公益诉讼大致可分为救济性环境公益诉讼和预防性环境公益诉讼两类,其中救济性环境公益诉讼主要关注生态损害和环境污染后的事后救济,是我国传统的环境司法救济模式。而预防性环境公益诉讼主要关注的是生态环境损害的事前预防,是我国环境公益诉讼的新形态。其具体含义是出现尚未发生损害结果,但正在或者有可能侵害环境公共利益的行为时,由适格主体向法院提起诉讼使得环境公共利益受损之前及时介入司法权,从而制止潜在的侵害环境的风险行为,消除环境生态受损的可能性。该制度突破了我国传统单一的“无损害无救济”的司法模式,促进了我国生态环境保护工作由“事后救济”向“事前预防”的转变。

(二)预防性环境公益诉讼的特点

对比传统的救济性环境公益诉讼,预防性环境公益诉讼主要在诉讼请求、救济对、责任承担方式上有着不同的特点。

首先,从诉讼请求上来看,预防性环境公益诉讼是通过司法权的提前介入以阻止未来可能发生的对生态环境损害行为。其诉讼请求具有“预防性”,一般为排除或者消除风险。救济性环境公益诉讼旨在提起诉讼补救已经产生的环境损害结果,其诉讼请求具有“补救性”,侧重于修复受损环境和赔偿损失。

其次,从救济对象上来看,预防性环境公益诉讼针对的是具有损害生态环境公共利益的重大风险,其救济对象为潜在的重大环境风险行为。救济性环境公益诉讼针对的是已出现的生态环境损害结果,其救济对象是损害结果。

最后,从责任承担方式来看,预防性环境民事公益诉讼发生在环境公共利益受损之前,因此为了避免损害结果的发生,其责任承担方式多为禁止令。救济性环境公益诉讼发

生在环境公共利益受损后,其责任承担方式多为赔偿损失和恢复原状。

二、预防性环境公益诉讼的法律规定

预防性环境公益诉讼作为环境公益诉讼的重要组成部分,是对“风险防范”原则的进一步贯彻落实,是对当前我国对“绿色法治”的回应。虽然,我国目前还没有形成完备的预防性环境公益诉讼法律制度体系,但是其相关规定早已在多部法律及司法解中有所体现并逐步完善,这说明随着环境问题的的发展,环境公益诉讼的“预防性”功能变得愈发重要。

2015年最高院实施的《审理环境民事公益诉讼案件的解释》中规定了预防性环境公益诉讼的受案范围,即适格主体可以对具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼,这标志着预防性环境民事公益诉讼正式得到确立。随后2017年,我国《行政诉讼法》明确了检察机关可以在国家利益或公共利益受到损害后提起环境行政公益诉讼,并未将“事前预防”纳入受案范围。

关于起诉主体在《民事诉讼法》《中华人民共和国环境保护法》中均有体现,其中能够提起环境民事公益诉讼的包括:法律规定的组织、符合规定的社会组织,以及在前述主体缺失下的人民检察院。能够提起环境行政公益诉讼的为人民检察院。

环境民事公益诉讼有关举证责任的规定依旧沿用环境侵权举证责任分配规则,即由原告证明被告的行为具有损害社会公共利益的重大风险,并提交初步材料,由被告承担行为与结果不存在因果关系的责任。在环境行政公益诉讼中,人民检察院不仅要证明已履行诉前程序仍未得到救济,还要证明行政机关的不当行为或者不作为导致公共利益受损;行政机关则需要承担行政行为合法性、合理性的证明责任,提供该行政行为所依据的规范性文件。

《审理环境民事公益诉讼案件的解释》还规定了环境民事公益诉讼的救济手段,包括:承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等。最高法院和最高检察院发布的《检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定了环境行政公益诉讼的救济手段则包括:撤销或者部分撤销行政行为、采取补救措施、履行法定职责、撤销行政行为、变更行政行为等。

三、预防性环境公益诉讼法规呈现的问题

(一)预防性环境行政公益诉讼亟待补充

环境公益诉讼根据起诉主体与被告对象的不同,可分为环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼。根据上述可知,我国2015年正式确立了预防性环境民事公益诉讼制度。但根据我国《行政诉讼法》规定,人民检察院以行政机关为被告向人民法院提起的环境行政公益诉讼,其救济范围仍局限于已经造成的损失,而不包括潜在的重大风险,并未体现“预防性”。笔者认为,把预防性行政公益诉讼纳入环境公益诉讼体系中更有利于生态环境的保护。

首先,行政部门作为环境公共利益的首要管理者,其生态环境保护的职能覆盖方方面面。根据法律规定,行政部门在环境与健康、大气污染防治、土壤污染防治、水资源保护、危险废物管理、生物安全等领域均具有风险管控的职责和义务。可以说,目前绝大部分可能造成重大环境风险的行为都被纳入行政法规制的范围。

其次,行政部门作为企业的监管者,其行政行为直接影响了企业对环境保护治理工作的重视程度。例如,各级部门通过设定特殊行业行政许可制,设置三废排放标准、征收环境税等来监管企业排污治理的行为。因此,行政部门理所应当承担起环境保护工作最主要的监管责任。可实际上地方部门为了地方经济从而牺牲环境利益,包庇企业放弃监管的事件也会发生。如果允许检察机关在行政部门做出违法审批行为或者面对违法污染行为不作为时,就能提起环境公益诉讼使司法权提前介入,这是否就能及时制止环境公共利益受损呢?

(二)“重大风险”含义尚未明晰

预防性环境民事公益诉讼最重要的特征就在于其环境损害结果尚未发生,因此预防性环境民事公益诉讼能否满足立案条件,其最关键的就是损害结果发生的可能性和急迫性。而目前我国法律规定中并未对其立案条件做详细规定,仅以“重大风险”加以概括,这导致在司法实践中出现了原被告双方对其认定不一难以达成统一认知的情况。例如:在五小叶槭案中,原告绿发会认定“重大风险”的标准在于《四川省雅砻江两河口一牙根段水电开发方案研究报告》,认为只要该项目按照计划实施就将会对五小叶槭的生存环境造成严重威胁进而导致五小叶槭的灭绝。被告雅砻江公司认定

“重大风险”的标准则在于项目是否动工,辩称牙根水电站项目还处于初期阶段,是否能够被审批通过都还未知,更不可能对生态环境造成威胁。可看出,上述原被告对“重大风险”的认定标准存在明显的不一致,前者以“损害发生可能性”为认定“重大风险”的标准,后者以“发生实际损害行为”为认定标准。

(三)举证责任分配有待完善

生态环境作为公共利益,其法律规制将在一定的程度上影响公民的权利与义务。当司法救济介入环境公共利益保护时,原被告双方的诉讼请求想要得到法院的支持就必须具备充分的理由。因此,举证责任的分配是否合理对于最终的诉讼结果尤其重要。2015年6月最高人民法院发布《审理环境侵权责任纠纷案件的解释》规定,原告需要承担损害结果与行为存在因果关系的初步证明责任,仅需要达到引起法官合理怀疑的程度即可。但被告需承担损害结果与其实实施的行为不存在因果关系的举证责任,其需要达到确切即高度盖然性的程度。该条规定究竟是举证责任倒置规则的沿用,还是因果关系推定原则的延续?目前学界对该条规定的性质存在不同的解释。由于预防性责任与事后救济性责任的证明对象存在显著不同,因此,学界和司法实践中出现的举证责任分配仍有争议。这正反映了预防性举证责任的复杂性。因而,对于预防性环境民事公益诉讼的举证责任分配制度来看,到底是沿用传统的事后救济举证责任模式,还是另行规定予以区分,依然存在争议。

四、预防性环境公益诉讼法规之完善路径

(一)补充预防性环境行政公益诉讼

首先,应当把行政机关的违法行政行为以及不作为尚未造成损害结果,但已有致损害发生可能的情况纳入行政公益诉讼可起诉范围,正式确立起预防性环境行政公益诉讼制度。其次,为了避免司法资源的浪费和检察机关对行政机关的过度干预,还应当明确起诉条件。检察机关必须证明该行政行为,将对社会公共利益造成重大损害,且其他救济方式无效。只有严格明确起诉条件,尊重行政机关的自由管理权,才能防止预防性行政公益诉讼的“井喷”,避免司法资源的滥用,充分发挥“预防性”功能,实现事前救济和其他多种救济方式相互补充、齐头并进的作用。最后,为了更好地追责及督促相关机关履责,还应当将被告范围扩宽为所有责任相关机关,即被告不仅可以是做出具体行政行为的环境保护主管机关,还可以是其监督机关及疏于履行监督职责的上级机关。预防性环境公益诉讼的价值,不仅是在行政机关作出有损环境利益的不当行政行为时对其进行纠改,还应作为一种监督手段,督促负有环境保护监督管理职责的各级行政部门有所作为,积极履行其法定职责。

(二)明确重大风险的认定标准

预防性环境民事公益诉讼是把潜在损害扼杀在摇篮之中,以防止未来可能产生更大的实质损害。但其本身面对的就是一种不确定性,一旦风险预测与实际具体危害之间产生落差,也将会造成相对人基本权益受到侵害。过度强调适用预防原则,将可能使其他社会福利被牺牲。因此,笔者认为对于“重大风险”的认识应从现实性、排他性以及比例原则三个方面来看。

首先,现实性即环境风险转化为现实损害的可能性,此种可能性不是一种毫无根据的损害可能,也不要求达到损害确定会发生这种程度,而是有相关官方数据所支撑的现实可能性。简而言之,原告需要提供可靠的实验数据和可信的逻辑说理来证明现实损害发生的可能性。

其次,为了防止预防原则被滥用,排他性要求环境风险转换为实际损害,此类结果只能通过预防程序予以救济,而其他救济方式难以发挥作用。换言之,只有在预防手段具有排他性时,才能提起预防性环境公益诉讼。排他性旨在强调多种救济方式相辅相成,谨慎提起预防性环境公益诉讼,这样既能减少司法对行政机关的过度干预,也能降低企业的经营成本。

最后,比例原则要求在确定“重大风险”的标准时,应当充分考虑保护成本和环境效益。在面对重大持续且难以逆转的潜在损害时,选择预防程序加以阻止。在面对风险级别较低的潜在损害时,则需运用比例原则加以衡量。换言之,在化解环境利益与经济利益之间的矛盾冲突时,应当运用比例原则,充分考虑多方因素,来确定最佳的解决方式,实现生态利益和经济利益的共同发展。

(三)完善举证责任分配规则

环境民事公益诉讼和普通侵权诉讼所适用的是举证责任倒置规则,因为其已经发生了损害事实。而对于预防性环境公益诉讼,其面对的是潜在的风险,损害事实尚未发生,

无法继续简单地沿用举证责任倒置规则。因此,在面对预防性环境公益诉讼的举证责任问题上应当与救济性诉讼举证责任分配加以区分。《审理环境民事公益诉讼案件的解释》指出,由原告提出初步证据证明有潜在的损害社会公共利益的重大风险,这为预防性环境民事公益诉讼适用举证责任转换(或推定)规则奠定良好的基础。其中的“初步证据”还需要进一步明确,如上文所述,“重大风险”的认定需要真实可靠的科学数据加以说理。因此,原告所提供的初步证据应包括官方报告、实验数据、专家意见书等资料,将潜在的风险加以量化,用科学报告、实验数据证明实质损害发生的可能性,这就意味着证明标准已经由传统的可能性变成了盖然性。通过这样的设置,虽然一定程度上加重了原告的负担,但更有利于法官对重大风险的研判,有益于预防功能的发挥。

参考文献:

- [1]宋福敏,管金平.论预防性检察环境行政公益诉讼的制度确立与具体推进[J].齐鲁学刊,2022(01):104-112.
- [2]张百灵.预防性环境行政公益诉讼的理论基础与制度展开[J].行政法学研究,2021(06):56-67.
- [3]董斌.环境民事公益诉讼中预防性责任适用规则的优化路径[J].中国环境管理,2019,11(05):121-126.
- [4]王明远.论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J].中国法学,2016(01):49-68.
- [5]张旭东.预防性环境民事公益诉讼程序规则思考[J].法律科学(西北政法大学学报),2017,35(04):164-172.

作者简介:

张荠文(1997—),女,汉族,四川巴中人,硕士,研究方向:环境法。
胡慧(1994—),女,汉族,江西南昌人,硕士,研究方向:民商法。