

# 最高法发布环境公益诉讼司法解释

## 700 多家社会组织具备诉讼资格

■ 本报记者 王勇

1月6日,最高人民法院举行新闻发布会,发布《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》)。《解释》于2014年12月8日由最高人民法院审判委员会第1631次会议通过,自2015年1月7日起施行。

与解释配套的《最高人民法院关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》(以下简称《通知》)同日发布,进一步明确了环境民事公益诉讼程序、受理条件、原告资格、办理程序、赔偿责任方式等内容。

“环境公益组织知道如何起诉,法院也能够依据《解释》办理这类案件。”最高人民法院环境资源审判庭庭长郑学林特别指出了《解释》与《通知》出台的意义。

### 跨行政区域诉讼不再难

原告资格是环境民事公益诉讼的核心问题。对于社会组织的原告资格,《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。”

《解释》第四条规定:“社会组织章程确定的宗旨和主要业务范围是维护社会公共利益,且从事环境保护公益活动的,可以认定为环境保护法第五十八条规定的‘专门从事环境保护公益活动’”

《解释》第五条规定:“社会组织在提起诉讼前五年内未因从事业务活动违反法律、法规的规定受过行政、刑事处罚的,可以认定为环境保护法第五十八条规定的‘无违法记录’。”

根据以上规定,社会组织提起环境公益诉讼的要求被进一步放宽。

首先,拓展了社会组织的范围。据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三种类型,但《解释》没有将社会组织限定在上述三种类型,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来。

其次,跨行政区域诉讼成为可能。郑学林强调:“对于环保社会组织的地域活动范围,《司法解释》没有做限定。也就是说,并非是在这个地方登记就只能在这个地方活动,而是

可以在全国范围内活动。”在北京朝阳区注册的“自然之友”到福建南平中院去起诉就在1月1日得到立案。

再次,“无违法记录”的要求得到了限定。根据《解释》第五条规定,孙军工指出:“情节轻微的违规行为、社会组织成员以及法定代表人个人的违法行为不影响社会组织提起诉讼。”

### 700 余家社会组织可提起环境公益诉讼

根据《环保法》及《解释》的规定,民政部国家民间组织管理局副局长廖鸿推算符合条件的社会组织大体上700多个,约占生态环保类的社会组织的1/10。这些组织基本分布在野生动植物保护、水资源保护、湿地保护、江河湖泊海洋保护、沙漠化治理、环境污染治理、节能和清洁能源治理等方面。

为鼓励引导和监督这些社会组织参与环境公益诉讼,廖鸿表示民政部门将从三个方面来支持它们做好这项工作:一是引导社会组织加强能力建设。社会组织缺乏环境和法律方面的专业人才,另外在资金筹措和调查取证以及依法诉讼的能力方面有些不足。下一步要做好人才、技术、法律等方面的储备,增强运用环境法律诉讼的能力。二是要加大政策支持力度,我们将配合相关部门优化社会组织,特别是生态环境方面的社会组织发展环境,比如说加大政府购买服务力度,制定相应的税收优惠政策,另外制定相应的人才队伍政策,同时完善相关配套政策。三是做好监督管理工作,对少数通过环境民事公益诉讼牟利的社会组织,根据人民法院的司法建议,民政部门依法进行查处。

### 原告诉讼费用负担被减轻

在诉讼资格之外,诉讼相关费用一直是经费不足的环保社会组织参与环境公益诉讼的拦路虎。为解决这一问题,体现维护环境公共利益的公益性,《解释》在《诉讼费用交纳办法》的框架内尽量减轻原告的诉讼费用负担。在案件胜诉时,原告为该案支出的检验、鉴定费用,以及合理的律师费等费用应由被告承担。

《解释》第三十三条规定:“原告交纳诉讼费用确有困难,依法申请缓交的,人民法院应予准许。败诉或者部分败诉的原告申请减交或者免交诉讼费用的,人民法院应当依照《诉讼费用交纳办法》的规定,视原告的经济状况和案件的审理情况决定是否准许。”

《解释》第二十二项规定:“原告请求被告承担检验、鉴定



1月6日15点,最高人民法院举行新闻发布会,发布《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》。

费用,合理的律师费以及为诉讼支出的其他合理费用的,人民法院可以依法予以支持。”此外,对于应由原告负担的评估鉴定等费用,还可以从生态环境修复费用以及服务功能损失赔偿款项中予以支付,以鼓励社会组织积极参与维护环境公共利益。

《解释》第二十四条规定:“人民法院判决被告承担的生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失等款项,应当用于修复被损害的生态环境。其他环境民事公益诉讼中败诉原告所需承担的调查取证、专家咨询、检验、鉴定等必要费用,可以酌情从上述款项中支付。”

在为社会组织解决费用方面的后顾之忧的同时,《解释》同时强调了不得借公益诉讼牟利的原则。《解释》第三十四条规定“社会组织有通过诉讼违法收受财物等牟取经济利益行为的,人民法院可以根据情节轻重依法收缴其违法所得、予以罚款,涉嫌犯罪的,依法移送有关机关处理。”

《通知》中同样明确了“社会组织存在通过诉讼牟取经济利益情形的,人民法院应向其登记管理机构发送司法建议,由登记管理机构依法对其进行查处,查处结果应向社会公布并通报人民法院。”

### 环境司法与行政执法联动

在之前的环境公益诉讼中,社会组织与环保局等环境行政执法部门之间的对话沟通并不畅通,成为影响立案、诉讼的一大难点。对此,《解释》及《通知》对共同保障环境公益诉讼制度实施做出了规定。

据环境保护部政策法规司副司长别涛介绍,第一,在受理环节,法院一旦受理了NGO组织提起的环境公益诉讼,将按照程序通报给有监督管理权的环保部门。环保部门获得这个信

息,要及时组织对NGO组织提起的这个诉讼涉及到的问题,有没有行政违法,有没有行政监管不到位的问题,及时核查,并依法处理。处理的结果要及时反馈给受理公益诉讼案件的人民法院。这是第一步。

第二,在证据环节提供协助支持。人民法院审理这一类环境公益诉讼的案件,必然会涉及到环保监管过程中环评审批、验收、排污申报登记、排污许可证发放等信息。人民法院可以向环保部门调取相关证据,环保部门有责任、有义务及时向人民法院提供相关证据,以支持人民法院正常审理环境公益诉讼案件。

第三,对和解协议内容监督。既然是民事公益诉讼,社会组织和被告的污染企业有可能达成和解协议。为了保证这个协议不损害公共利益,对协议的内容,环保部门可以按程序提出意见。如果对NGO组织和被告的企业之间达成的协议内容确实有争议的,环保部门可以向人民法院及时提出不同的意见,人民法院将依法进行审查和处理。

第四,生态环境的修复规定了环保部门参与的机制。人民法院可以商请环保部门共同组织修复生态环境。

### 探索生态环境修复费用使用规则

根据《解释》的规定,对污染环境、破坏生态,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的行为,原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。

而原告胜诉后,人民法院判决被告承担的生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失等款项将由谁,又应该怎样使用呢?

《解释》规定应当用于修复被损害的生态环境。其他环境民事公益诉讼中败诉原告所需承

担的调查取证、专家咨询、检验、鉴定等必要费用,可以酌情从上述款项中支付。

专款专用的原则性规定如何落到实处呢?

郑学林介绍了贵州、贵阳、无锡等地的一些实践探索。

2007年贵州省贵阳市成立了我国第一个环境保护专门审判机构清镇法庭,设立了生态修复基金专户和生态文明建设基金。法院判决的钱打到这个基金或者是专户里,并保证该笔资金专款专用。

昆明设立了环境民事公益诉讼救济专项基金。

无锡市设立了财政专户,法院判决的钱打到这个财政专户里,专门用于环境修复,原告起诉时诉讼费用如果交纳困难的话也可以从上述专户中支出。

此外,郑学林还强调,普通民事执行是权利人必须向法院申请执行,但环境公益诉讼的执行,是法院主动依职权,由审判庭移送至执行庭执行。法院对于环境民事公益诉讼案件不能一判了之,对于环境修复费用和服务功能损失等款项的使用,还要有跟踪和监督的职责。

### 私益诉讼可搭公益诉讼“便车”

因同一污染环境、破坏生态行为提起的环境民事公益诉讼与私益诉讼在诉讼目的、诉讼请求上存在区别,但在审理对象、案件事实认定等方面又存在紧密联系,所以《解释》指出同一污染环境行为的私益诉讼可搭公益诉讼“便车”。

《解释》第二十九条规定:“法律规定的机关和社会组织提起环境民事公益诉讼的,不影响因同一污染环境、破坏生态行为受到人身、财产损害的公民、法人和其他组织依据民事诉讼法第一百一十九条的规定提起诉讼。”

为了提高私益诉讼的审判效率同时防止做出相互矛盾的裁判,还应允许私益诉讼原告“搭便车”,即环境民事公益诉讼生效判决的认定有利于私益诉讼原告的,其可以在私益诉讼中主张适用。《解释》第三十条第二款规定:“对于环境民事公益诉讼生效裁判就被告是否存在法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形、行为与损害之间是否存在因果关系、被告承担责任的大小等所作的认定,因同一污染环境、破坏生态行为依据民事诉讼法第一百一十九条规定提起诉讼的原告主张适用的,人民法院应予支持,但被告有相反证据足以推翻的除外。被告主张直接适用对其有利的认定的,人民法院不予支持,被告仍应举证证明。”