

新环保法实施后首例大气污染 环境公益诉讼案评析*

Comments on the First Case of Environmental Public Interest Litigation in Air Pollution After the New Environmental Law Implemented

摘要 作为新环保法实施后首例大气污染环境公益诉讼案件，中华环保联合会诉振华公司大气污染责任纠纷一案受到了各方的广泛关注。回顾该案，可以发现其在因果关系认定、生态损害赔偿费用确定、责任承担方式等方面可圈可点，推动了环境公益诉讼的再发展；同时也就惩罚性赔偿、公益诉讼律师费承担等问题在理论界和实务界引发了诸多讨论。

关键词 环境公益诉讼；环境侵权；生态损害；环境修复

■文/朱丽 张庆川 秦天宝

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2016.20.012

2015年3月24日，中华环保联合会与德州晶华集团振华有限公司（以下简称“振华公司”）大气环境污染责任纠纷公益诉讼案（以下简称“德州案”）被山东省德州市中级人民法院（以下简称“德州中院”）正式受理。作为2014年《环境保护法（修正案）》（以下简称“新环保法”）实施后首例大气污染环境公益诉讼案件，德州案受到了各方的广泛关注。本文将尝试对该案相关问题作简要评析，以期对未来个案裁判和制度建构有所助益。

案情回顾

2015年3月19日，中华环保联合会针对振华公司长期超标排放大气污染物的行为向德州中院提起环境民事公益诉讼，共提出五项诉讼请求：振华公司立即停止超标排放大气污染物，增设大气污染防治设施；赔偿因超排行为造成的损失2040万元（后变更为2746万元）；赔偿因拒不改正超排行为造成的损失780万元；在省级及以上媒体公开赔礼道歉；承担该

案诉讼、检验、鉴定、专家证人、律师及诉讼支出的费用。2015年3月24日，德州中院发布公告，决定受理该案。2016年6月24日，德州中院对该案进行了公开开庭审理。

2016年7月20日，德州中院对该案作出一审宣判，判决振华公司赔偿因超排行为造成的损失2198.36万元，用于德州市大气环境质量修复；在省级以上媒体公开赔礼道歉；支付中华环保联合会评估费10万元；驳回中华环保联合会其他诉讼请求；案件受理费18.2万元由振华公司负担。

案例亮点

因果关系认定法理清晰

在应对中华环保联合会“2#、3#线两个烟囱向大气长期超标排放污染物，造成了严重的大气污染”的起诉时，振华公司辩称“原告所诉因果关系难以判定，大气污染是动态的，无法确定大气污染是由被告一家企业造成的”，意图否定其排放行为与环境损害之间的因果关系。这就涉及环境侵权案件中的因果关系认定问题。

相较一般侵权案件而言，环境侵权案件因果关系的认定是非常困难的。造成这一状况的原因是多方面的，首先是事实认定问题。环境侵权案件中的事实问题，一般表现为环境污染或生态破坏，常具有间接性、隐蔽性、扩散性等特点。这一点在德州案中突出反映为大气污染物的排放具有相对隐蔽性，部分烟尘是肉眼可见的，但也有相当比例的污染物是肉难以察觉的；此外，大气污染还表现出高度的扩散性，由于空气的自然流动，烟尘等污染物在排入大气之后会迅速扩散，其对区域空气质量的影响也会随之快速发生变化。正是基于大气污染的此种特点，振华公司提出了“大气污染是动态的”的抗辩理由。

其次，环境侵权因果关系本身就具有高度复杂性，可能是一因一果或一因多果型因果联系，也可能是复杂的多因一果或多因多果型因果联系，还有可能是这几种因果联系的混合。尤其是涉及补充因果关系、累积因果关系和替代因果关系时，由于存在数个侵权行为，这些侵权行为对损害

*基金项目：2015年度江苏省法学会法学研究重大课题“环境民事公益诉讼审理规则研究”（SFH2015A05）

结果的影响随作用方式的不同而相应变化，加之可能出现的原告的不确定性，导致裁判过程中因果关系的认定极其复杂。德州案中，振华公司指出“无法确定大气污染是由被告一家企业造成的”即意在利用可能存在的多家企业共同造成原告所诉大气污染结果的情况，否定自身与环境损害之间的因果联系。

为应对上述环境侵权案件因果关系认定中的两个难题，一方面，德州案法官对德州市环境保护监测中心站的检测数据、德州市环境保护局对振华公司进行行政处罚的事实以及环境保护部环境规划院环境风险与损害鉴定评估研究中心所作的鉴定结果进行了全面考察，并结合专家意见，对中华环保联合会提出的“振华公司向大气超标排放污染物造成严重大气污染”事实予以采信；另一方面，法官在因果关系判断上采纳了“概率因果关系说”，结合风险预防原则，依照《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》第1条的相关规定，指出“振华公司自2013年11月起，多次超标向大气排放二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘等污染物，经环境保护行政主管部门多次行政处罚仍未改正，其行为属于法律规定的‘具有损害社会公共利益重大风险的行为’”，从而对振华公司超标排放污染物与大气污染之间的因果关系予以认定。在这一过程中，德州案法官证据规则运用规范，法律依据查证准确，可谓为法官在类似案件中的因果关系认定树立了典范。

生态损害赔偿费用金额认定合理

“请求法院判令……被告赔偿因超标排放污染物造成的损失2746万元”可以说是中华环保联合会诉讼请求的重心所在，也是振华公司抗辩的

主要着力点。振华公司辩称“对原告单方作出的鉴定评估意见不认可，原告所诉损害赔偿金额……没有事实依据，原告在索赔时应当考虑被告已经实际投入的运营成本”。

根据《侵权责任法》，我国侵权责任的方式包括损害赔偿、恢复原状、停止侵害、排除妨碍、消除危险等。从表面上看，该案中中华环保联合会寻求的救济方式是“损害赔偿”，但需要注意的是，其在诉讼请求的最后加入了“上述第二、三项诉讼请求中的赔偿款项支付至地方政府财政专户，用于德州市大气污染的治理”的相关内容。因此，中华环保联合会寻求的救济方式本质上是“恢复原状”。但由于生态系统时刻处于变化之中，物质、能量、信息等随着载体的运动而不断循环、流动和传递，对于其中任何一个环节要素而言，民法上“物”的概念都是难以适用的，从这个意义上讲生态系统是无法“恢复原状”的；此外，在环境侵权中，“恢复原状”的诉求还会遭遇如何确定原有环境状态、原有状态能否恢复、原有状态是否是良好状态、原有状态是否为环境未来利用所必须等诘问，往往难以回答。因此，在裁决环境公益诉讼案件时，法院通常以“环境修复”作为“恢复原状”的调适性救济手段。针对这一状况，最高人民法院通过《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》和《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》对环境修复责任与恢复原状的关系进行了明确。

那么，如何确定环境修复费用（也即该案中的“生态损害赔偿费用”）金额呢？法官根据《环境空气质量标准》（GB 3095—2012）、《环境损害鉴定评估推荐方法（第Ⅱ

版）》《突发环境事件应急处置阶段环境损害评估技术规范》中的相关规定，采用了与环境保护部环境规划院环境风险与损害鉴定评估研究中心相同的评估方法，即虚拟治理成本法对环境修复费用进行了计算。需要指出的是，法官得出的费用金额与原告诉讼请求中的数值并不相同。这是由于法官在计算时还将德州市环境保护局《关于德州晶华集团振华有限公司高档优质汽车玻璃原片项目环境影响评价执行标准的意见》纳入考察范畴之内，对当地的实际情况予以了充分考虑，而非机械地适用专家结论。

此外，针对振华公司“原告在索赔时应当考虑被告已经实际投入的运营成本”的抗辩，法官回应称“鉴定评估报告是对被告振华公司现有脱硫、除尘设备予以确认的情况下对污染物超标排放量及治理成本进行了认定，被告振华公司该项请求不属于法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形”，准确指出了该项抗辩的逻辑错误，并依法不予认可。因此，德州案法官将生态损害赔偿费用金额确定为2198.36万元是十分合理的。

责任承担方式进一步拓展

在德州案判决书中，判决第二项“被告德州晶华集团振华有限公司在省级以上媒体向社会公开赔礼道歉”尤为引人注目。之所以如此，是因为在此前的环境公益诉讼案件中对“赔礼道歉”这一责任承担方式的运用十分罕见。对此，法官给出的判决理由是“环境权益具有公共权益的属性，从经济学角度而言，环境资源是一种综合性的财产，在美学层面上，优良的环境可以成为人的精神活动的对象，因被告振华公司超标向大气排放污染物，其行为侵害了社会公共的精神性环境权益，应当承担赔礼道歉的

民事责任”。

这一判决理由很好地体现了环境侵权的二元性特征。由于环境侵权行为是由人到自然再到人的互动中产生的,其损害结果均会指向“人”和“环境”两个维度。与传统民法上的侵权概念不同,环境侵权价值取向的重心落于环境利益抑或说社会公共利益的保护之上,而不再是对个人利益的保护。因此,环境侵权的损害结果包括对公民健康权益的公共性损害和对公民生态性权益的损害两个方面。德州案法官从“经济学”和“美学”角度对环境侵权案件的损害结果进行阐释正是对这种二元性的具体应用。

同时,“在省级以上媒体向社会公开赔礼道歉”将对振华公司产生深刻影响。这是因为对于公司来说保持良好的商誉是十分重要的,而基于环境侵权行为“在省级以上媒体向社会公开赔礼道歉”必将对其社会形象产生负面影响,使其遭受一定经济上的不利后果。从另一个角度讲,“赔礼道歉”这种担责方式兼具环境法律责任的惩罚和预防功能,能够很好地实现法律责任的目的。德州案通过明晰的分析说理,创造性地拓展了环境公益诉讼案件的责任承担方式,使“赔礼道歉”成为环境公益诉讼案件担责方式的“新选项”。

相关争议点

惩罚性赔偿

德州案引起广泛讨论的一个争议点在于中华环保联合会的第三项诉讼请求,即“被告赔偿因拒不改正超标排放污染物行为造成的损失780万元”,其给出的计算方式是“以10万元为基数,自2015年1月1日开始暂计算至2015年3月19日”。这一诉讼请求可以说十分具有创新性。通过其金

额计算方法似乎可以推测,中华环保联合会的意图在于比照新环保法按日计罚的相关规定,针对振华公司多次置环保部门的行政处罚于不顾、拒不改正超标排污的违法行为,请求法院对振华公司处以惩罚性赔偿。

在案件判决中,中华环保联合会的这一创新性诉讼请求并未得到法官的支持,对应的判决理由是“原告中华环保联合会该项诉讼请求的依据是《中华人民共和国大气污染防治法》第九十九条及《中华人民共和国环境保护法》第五十九条,该两条规定的是行政处罚而非民事责任,且环境民事公益诉讼司法解释中并未规定惩罚性赔偿,故原告中华环保联合会该项诉讼请求法律依据不足”。笔者对这一判决结果表示赞同。中华环保联合会对该项诉讼请求的阐述明显指向“按日计罚”制度,但“按日计罚”体现的是行政法律责任,所处罚金并非用于救济环境损害。因此,中华环保联合会的该项诉讼请求虽具有创新性,但于法无据,不应获得支持。

惩罚性赔偿公法色彩浓重,具有惩罚与遏制功能,这使其与传统民法中补偿为主的救济理念有所相悖。因此,很多学者对惩罚性赔偿的适用存在顾虑;但也有不少学者对惩罚性赔偿在私法领域适用的合理性和可行性进行了有益探索。张式军教授认为惩罚性赔偿能够尽可能地实现对环境损害的全面赔偿,有助于制裁具有主观恶性的环境违法行为,同时其所具有的预防功能也是传统环境规制手段所无法比拟的,因此主张应将惩罚性赔偿制度引入环境诉讼。

环境公益诉讼律师费承担

德州案中,法官对中华环保联合会主张的律师费及其他诉讼支出费用并未予以支持,给出的理由是“其主

张律师费40万元及其他诉讼支出费用1万元,原告中华环保联合会承认关于律师费仅订立委托合同,未实际支付,且未就诉讼支出1万元提交支付凭证”。这一状况也引起了一些学者的讨论。通过对中美环境公益诉讼制度的比较研究,有学者提出应当在法律中就环境公益诉讼律师费问题作出明确规定,在原告以压倒性优势胜诉的情况下,被告应承担案件诉讼费和原告律师费,这可以促进环境公益诉讼的良性增长。我国现行法律缺少对环境公益诉讼律师费承担方式的明确规定,即使胜诉,原告代理人的律师费是否将由被告承担仍难以确定。而当前,我国环境公益诉讼的律师多由本身也面临资金困境的环保非政府组织支付报酬或作为志愿者免费代理诉讼,且数量依旧很少,这必将阻碍环境公益诉讼的发展。因此,从长远来看应当确立一个具有可行性的法律机制,为环境公益诉讼律师提供费用保障。^{②B}

主要参考文献

- [1]王灿发. 新《环境保护法》实施情况评估报告[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2016.
- [2]吕忠梅. 环境司法理性不能止于“天价”赔偿: 泰州环境公益诉讼案评析[J]. 中国法学, 2016(3): 251.
- [3]施理. 环境侵权诉讼中因果关系推定的适用[J]. 法律适用, 2015(3): 84-85.
- [4]张式军. 以环境公益诉讼破解环境行政执法难题——首例大气污染环境公益诉讼案核心问题之法律分析[J]. 环境保护, 2015(15): 50-53.

(朱丽、张庆川, 武汉大学; 秦天宝系武汉大学环境法研究所所长, 武汉大学法学院副院长、教授。秦天宝系本文通讯作者)