



外国环境公益诉讼和 集团诉讼案例评析

杨严炎 等/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



教育部人文社会科学研究项目《环境侵权纠纷诉讼机制研究》最终成果
国家社科基金一般项目《我国环境诉讼的模式选择与制度构建研究》阶段性成果

外国环境公益诉讼和 集团诉讼案例评析

杨严炎 等/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

外国环境公益诉讼和集团诉讼案例评析 / 杨严炎,
章武生著. —北京:法律出版社, 2014. 8
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6695 - 0

I. ①外… II. ①杨…②章… III. ①环境保护法—
行政诉讼—案例—外国②环境保护法—民事诉讼—案例—
外国 IV. ①D912.606②D915.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 178472 号

外国环境公益诉讼和集团诉讼案例评析

杨严炎 等著

责任编辑 高山 黄琳佳
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2014 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 三河市龙大印装有限公司

印张 16.25 字数 216 千

印次 2014 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6695 - 0

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

自 20 世纪 60 年代以来,伴随着工业社会的高速发展,人类对自然环境的破坏也在不断升级,各种大规模环境侵权事件频繁发生。尽管各个国家都在采取种种措施试图解决这些问题,但事实上地球环境仍在不断恶化,在许多发展中国家,环境问题已到了无法容忍的程度,如何改善地球环境已成为摆在全人类面前的一个重大课题。

从国外的成功经验看,遏制大规模环境侵权主要通过环境行政执法和环境司法,这两种机制的有效运转和协调运行是遏制大规模环境侵权和环境法实施的重要手段和必备条件。我国由于这两种机制的有效运转都存在诸多障碍,再加上工业化过程的大大缩短,使得各种大规模环境侵权事件频发而侵权者又未为自己的行为付出应有的代价,制裁的缺乏和不足又反过来鼓励各种大规模环境侵权的继续甚至升级,使更多的企业加入其中。《南方周末》的一篇调查报道就充分说明了这一问题。由于对环境污染的企业制裁不力,不仅许多中国企业做不到环保,而且许多以环保著称的知名品牌跨国企业也进入了污染企业的黑名单中。各地环保局网站搜集到的信息显示,在这些污染企业中,有 33 家在华知名跨国公司环保违规,多家企业的母公司位列世界

500 强,包括松下、百事可乐、雀巢等。^① 上述事实不仅反映出我国环保执法的效果不佳,而且也说明我国环境诉讼的价值和功能未能充分发挥。

我国工业化过程的缩短和法律实施效果不佳的结果,直接推升了环境污染的规模和程度,使我国跑步到达了世界环境污染的制高点。从现有的数据看,目前我国的环境污染已到了非常严重的地步,环境污染的规模居世界首位,全球空气污染最严重的 20 个城市有 10 个在中国。2013 年 3 月 15 日,在十二届全国人大一次会议新闻中心举行的记者会上,环境保护部副部长吴晓青在回答“两会”代表委员普遍关注的由雾霾引起的大气污染问题时指出:今年以来,我国中东部地区反复出现雾霾,大气污染十分严重,给工业生产、交通运输和群众的健康带来了较大影响。这些问题的产生表面上看有不利气候条件这一外部因素的影响,但深层次的原因则是我国快速工业化、城镇化过程中所积累环境问题的显现,高耗能、高排放、重污染、产能过剩、布局不合理、能源消耗过大和以煤为主的能源结构持续强化,城市机动车保有量快速增长,污染排放量大幅增加,建筑工地遍地开花,污染控制力度不够,主要的大气污染排放总量远远超过了环境容量等多种原因造成一些大中城市的雾霾不断发生,不但冬天有,夏天也时有发生,尤其是在京津冀、长三角、珠三角出现的频次和程度最为严重。监测表明,这些地区每年出现霾的天数在 100 天以上,个别城市甚至超过 200 天。^②

我国水污染也相当严重,据 2012 年《中国环境质量公报》显示,长江、黄河、珠江、浙闽片河流、西南诸河等十大流域的国控断面中,劣 V 类水质的断面比例为 10.2%。在监测的 60 个湖泊(水库)中,25% 处于富营养化状态。在 198 个城市 4929 个地下水监测点位中,较差—极差水质的监测点达到 57.3%。

中国水资源总量的 1/3 是地下水,中国地质调查局的专家在国际地下水论坛的发言中提到,全国 90% 的地下水遭受了不同程度的污染,其中

① 马昌博登:“跨国公司在华污染调查”,载《南方周末》2006 年 10 月 26 日 A5 版。

② 环保部副部长:“个别城市全年 200 多个雾霾天”,载中国青年网,最后访问时间:2013 年 3 月 16 日。

60% 污染严重。据新华网报道,有关部门对 118 个城市连续监测的数据显示,约有 64% 的城市地下水遭受严重污染,33% 的地下水受到轻度污染,基本清洁的城市地下水只有 3%。

除大气污染和水污染外,土壤等方面的污染也非常严重。由于各种污染产生的矛盾相当突出,自 1996 年以来,我国环境群体性事件一直保持年均 29% 的增速,严重影响到社会的和谐。但通过诉讼渠道解决的环境纠纷不足 1% 甚至呈下降趋势,诉讼这一法治国家遏制环境大规模侵权的重要手段在我国发挥的作用极其有限。

造成此种情况的原因,除了众所周知的地方保护主义、司法不独立等因素外,其他原因的查找和分析同样是非常有价值的。从国外来看,环境司法比环境执法问题的解决难度要大很多。在大规模侵权的诸多种类的案件中,环境诉讼可以说是难度最大的一种。其涉及举证难、鉴定评估难、责任认定难等诸多难题。不仅当事人、律师感到困难重重,而且法院也感到处理此类案件压力很大。即使在许多发达国家,环境诉讼也有许多难题尚未解决,并直接影响到环境诉讼的正常运行。

环境污染的严峻形势引起了新一届中央领导的高度关注。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体,十分重视生态文明建设和环境保护工作,提出了一系列新思想、新论断、新要求。强调要清醒认识保护生态环境、治理环境污染的紧迫性和艰巨性,清醒认识加强生态文明建设的重要性和必要性,以对人民群众、对子孙后代高度负责的态度和责任,真正下决心把环境污染治理好、把生态环境建设好。

李克强总理在大连国际会议中心与出席第七届夏季达沃斯论坛的中外企业家代表对话交流时表示,中国不愿意也不能走“先污染后治理”的老路,中国政府要坚定走绿色发展道路的理念,要铁腕出击来整治污染,努力不再欠“新账”,并且要多还“老账”。^①

中央领导的讲话和对环境污染采取的一系列措施表明了中央对治理环境污染的决心。这些措施有些能够起到立竿见影的效果,例如,政府对

^① 李克强:“整治污染要铁腕出击来,要多还‘老账’”,载人民网,最后访问时间:2013 年 9 月 11 日。

严重污染企业的关停并转,对产能过剩企业的淘汰和对环境治理的投入等。但是,对我国目前突出的环境法实施方面问题的解决则更为复杂,需要多方面的努力。

其中对各种环境侵权纠纷诉讼模式的选择和制度的深入研究,为我国多元化环境侵权诉讼机制的建构和实施提供各种可供借鉴的经验和方案,以期落实党的十八大精神,促进我国环境侵权诉讼机制的完善和发展是我国理论与实务界面临的一个重大研究课题,也是本书研究的目的所在。

本书从涉及国家来看,包括美国、加拿大、德国、荷兰、印度、韩国等多个国家。这其中既有发达国家,又有与我国发展阶段近似的发展中国家,他们的环境司法实践都从不同方面给我们提供了经验和教训。

在发达国家中,美国的环境诉讼在理论与实践两个方面都处于领先地位,受到了世界各国的广泛关注。我们精选美国的多个环境诉讼案例,这些案例给我们提供了许多解决复杂环境案件的经过实践检验的有效方法。比如说子集团的划分,就解决了环境集团诉讼作为集团诉讼中难度最大的一种类型的诸多难题。由于集团成员距污染源远近不同,要求赔偿的数额不同等都对环境诉讼集团的构成提出了更高的要求。为了充分保障集团成员的利益以及法院更好地管理案件,将原告划分为若干子集团成为环境集团诉讼中一种较多、较好的选择。根据《美国联邦民事诉讼规则》第23条(c)(4)B的规定,在合适的时候,一个集团被划分为多个子集团,而每个子集团都被看作一个集团,可以选定自己的代表人并且聘请自己的代理人来维护子集团的利益。又如,在环境侵权集团诉讼案件中,赔偿金主要的适用途径和分配顺序通常为治理环境、律师费用、诉讼代表费用,最后才是当事人的赔偿。赔偿金的分配顺序反映出环境集团诉讼对于当事人的主要价值在于对环境的切实治理,而赔偿则处于相对次要的位置。其对于我国在此类案件赔偿金额的确定方面的立法和实践有着较高的参考价值。

在发展中国家,印度环境司法实践中法官大胆甚至说是富有想象力的做法和推动,使得印度公益诉讼与美国的公益诉讼有了质的区别,它吸引

了许多国家特别是发展中国家的目光,并被多个国家效仿。尽管印度公益诉讼中司法能动主义呈现出过度的趋势并受到越来越多的批评,但整体上看,印度大多数人都对公益诉讼制度的发展在维护社会正义和平等中的作用给予了积极的评价。我们和印度同属于发展中国家,有着类似的国情,这些都决定了我们不可能照搬美国的对抗制等环境诉讼的方式。我们要解决环境诉讼难的问题,也需要借鉴印度的经验,结合中国的国情,在起诉的门槛、诉讼费用的收取、举证的责任和证明的要求等方面为环境诉讼的顺利运行提供便利。

从本书案件类型来看,既包括环境私益诉讼案件,也包括环境公益诉讼案件。由于种种原因,私益诉讼难度远远大于公益诉讼案件。印度等国在环境公益诉讼方面有许多亮点,但在环境私益诉讼方面则要黯淡很多,这也是大多数国家环境公益诉讼案件运行正常,环境私益诉讼案件则困难重重的原因所在。比较而言,美国公益和私益两种类型的案件运行得都比较好。其中的原因是多方面的,笔者认为,美国私益诉讼运行较好与美国群体诉讼中的和解特别是和解集团诉讼制度回避了私益诉讼中的诸多难题有密切关系,这也应当成为我国建构环境集团诉讼时需要重点考虑的问题。

本项目的顺利完成,首先要感谢课题组成员所做的努力,他们克服了许多国家资料难以查找的种种困难,查阅了大量的国外数据库和法院案例,从中找出了对我国环境诉讼有较大借鉴价值的经典环境诉讼案例进行分析和评论。其次要感谢教育部人文社会科学研究项目国家社科基金项目、复旦大学985项目、复旦大学自主科研项目的经费支持,感谢复旦大学及法学院为项目的运作和管理提供了许多帮助。最后要特别感谢复旦大学司法研究中心主任章武生教授和韩国延世大学中国法中心主任孙汉琦教授的大力支持。他们的参与大大提高了本书的层次和影响力。对于上述机构和个人,笔者代表课题组,在这里谨致最诚挚的谢意!

尽管课题组成员在本书的写作过程中付出了很大努力,但由于课题本身的难度和作者水平的限制,本书仍有可能存在一些瑕疵甚至错误。此外,由于许多国家资料查找的困难和语言的障碍(例如,有些小语种的

国家只能利用有限的英语资料),各个国家环境诉讼介绍和分析的广度和深度也有很大差异。凡此种种,以及其他可能出现的所有纰漏,欢迎读者批评指正。

杨严炎

2013 年 12 月于复旦园

目 录

前言 001

上篇 环境公益诉讼案例评析

第一章 美国 14 个环保团体 8 个州政府诉美国电力公司
环境污染公益诉讼案 章武生 李 婷 003

第二章 美国环保团体地球之友诉兰得洛公司环境污染
公益诉讼案 杨严炎 李 婷 017

第三章 美国自然资源保护委员会等原告诉美国西南
造船厂环境污染公益诉讼案 杨严炎 030

第四章 德国环保民间组织诉 A20 高速公路环境公益
诉讼案 章武生 齐 玢 045

第五章 荷兰自然与环境基金会等环保民间组织诉荷兰
政府环境公益诉讼案 齐 玢 058

第六章 M. C. 麦塔律师诉印度恒河流域市政机构环境
污染公益诉讼案 杨严炎 廖海清 069

下篇 环境集团诉讼案例评析

第七章 美国墨西哥湾溢油污染受害者诉英国石油公司
财产损失和解集团诉讼案
王翠敏 085

- 第八章 美国 Atkins 等 3800 名原告诉 Harcros 化学公司环境侵权集团诉讼案** 杨严炎 113
- 第九章 美国盖茨夫妇等 2000 余名原告诉美国罗门哈斯公司环境侵权集团诉讼案** 章武生 廖海清 130
- 第十章 美国贝尼尔·比尔等 6421 名原告诉杜邦公司环境侵权集团诉讼案** 廖海清 145
- 第十一章 美国欧登等 11,000 余名原告诉拉法基公司环境侵权集团诉讼案** 杨严炎 滑冰清 159
- 第十二章 美国斯托尔等 200 余人诉卡夫食品(国际)有限公司环境侵权集团诉讼案** 章武生 滑冰清 176
- 第十三章 美国普莱斯等诉马丁木料公司环境侵权集团诉讼被撤销案** 滑冰清 194
- 第十四章 美国 Interfaith 社区组织和 5 名个人原告诉 Honeywell 公司铬污染案** 杨严炎 闫中哲 206
- 第十五章 加拿大科尔伯恩港口居民诉国际镍业有限公司环境侵权集团诉讼案** 王翠敏 219
- 第十六章 韩国镇海紫菜养殖场 120 名渔民诉镇海化学公司环境污染损害赔偿纠纷案** 孙汉琦 236

上篇

环境公益诉讼案例评析

第一章

美国 14 个环保团体 8 个州政府诉美国电力公司 环境污染公益诉讼案

章武生 李 婷*

一、选择本案的理由

首先,原告方阵容规模宏大,这在美国乃至世界环境公益诉讼中实属罕见。美国电力公司环保案由 14 个民间环保组织率先发起,8 个州政府以及美国环保署共同参与,环保团体和州政府站在同一战线,代表美国大规模受害民众的利益共同状告能源巨头电力公司。

其次,该案达成的和解协议,具有里程碑式的意义。本案最终以美国电力公司同意支付 40 多亿美元来解决其所造成的环境污染问题和解结案,^①这是美国环境侵权诉讼中被告支付金额最高的案例。其不仅能使能源大亨为已经造成的环境污染付出代价,而且能源大亨承诺安置巨额的排污装置将有效减少温室气体,这对于未来环境的改善将产生积极的推动效果,也成为保护环境的努力当中所做的最有价值的成果之一。

* 章武生,复旦大学法学院教授;李婷,复旦大学法学院硕士研究生。

① <http://edition.cnn.com/2007/US/law/10/08/pollution.suit.settlement/>,
访问时间:2013 年 10 月 25 日。

二、案情简介

(一) 案件背景

美国电力公司(AEP)在 11 个州拥有超过 500 万的客户,是美国首屈一指的能源巨头,其总部设在俄亥俄州哥伦布市。美国电力公司的公用事业附属公司的服务范围包括阿肯色州、印第安纳州、肯塔基州、路易斯安那州、密歇根州、俄亥俄州、俄克拉何马州、田纳西州、得克萨斯、弗吉尼亚和西弗吉尼亚州的部分。由于发电燃烧煤炭排放的废气,长期以来对环境造成严重影响,甚至让人产生呼吸道疾病,附近的民众普遍受到不同程度的健康损害。众多民间环保团体先后与该企业以及在各个州的分公司进行了谈判,代表民众要求相关企业采取有效措施减少污染,并对已经造成的损害进行赔偿,但并没有达成令人满意的结果,并且,美国电力公司因大规模的扩建导致环境污染更加严重,民众受健康损害的恶果也日益加剧。环保组织认为,酸雨在过去 25 年间殃及美国东北部地区,遭受污染的不仅包括位于纽约州的阿迪朗达克山脉,连自由女神像也遭侵蚀。至于造成污染的酸雨和烟雾,燃煤发电厂排放的硫酸盐和硝酸盐难逃干系。1999 年由 14 个民间环保团体率先提起诉讼,^①指控位于俄亥俄州的美国电力公司旗下 16 座发电厂未依照空气污染防治法的要求进行污染管控就大幅扩建电厂,造成有毒污染增加,不仅让美国东北部酸雨增加,甚至造成地面污染,附近居民感染呼吸道疾病。美国环保署认为美国电力公司违反“清洁空气法”的新能源审查规定,在更改装置过程中没有安装法律规定的控制设施,造成二氧化硫、氮氧化物、可吸入颗粒物排放大幅度增加。面对各州空气环境质量下降,民众身体健康损害日益严重的情况,各州司法部门于 2003 年、2004 年、2005 年相继提起针对美国电力公司环境污染的诉讼,^②包括纽约州、康涅狄格州、马萨诸塞州、新泽西州、

① 328 F.3d 870, Prod. Liab. Rep. (CCH)P 16,630, 2003 Fed. App. 0141P.

② Not Reported in F. Supp. 2d, 2007 WL 539536 (S. D. Ohio).

马里兰州、罗得岛州、新罕布什尔州和佛蒙特州。由于所诉被告均为美国电力公司,且是代表民众提起的环境公益诉讼,于是在2006年的审理当中采取合并诉讼的方式,由14个环保团体、8个州政府部门,以及美国环保署为共同原告,以美国电力公司为被告,代表受损害民众利益进行公益诉讼。

(二)案件的审理过程

1999年,14个环保组织共同向俄亥俄州南区法院提起诉讼,指责美国电力公司没有遵守“清洁空气法案”规定的新能源审核程序,请求法院作如下判决:

1. 请求法院颁发禁令,禁止发电厂继续运作,直至其按照“可行的最佳控制技术”(“BACT”)和“可实施的最低排放标准”(“LAER”),达到要求的排放标准时;

2. 对已经造成的和正在进行的违反“清洁空气法”的污染行为实施民事处罚;

3. 减轻不法排放所造成的损害。

2003年,环保署指责该公司违反“清洁空气法”的新能源审查规定,在更改装置过程中没有安装法律规定的控制设施,造成二氧化硫、氮氧化物、可吸入颗粒物排放大幅度增加。因此,以排放到大气当中过百万吨的污染物质损害社会公共利益和危害环境为由,提起诉讼。2006年,原告方合并,共同提起诉讼,这次,提交了一份关于具体损害的证词。控辩双方达成的这份协议将在庭审开始之日提交至哥伦比亚联邦法院。美国电力公司坚持,公司至少要有一部分发电厂在遵守联邦控污规定的前提下正常运转。

原告方提出以下事实:(1)电厂排放的废气形成非常细的颗粒物进入大气之后,对公众身体健康造成危害,包括胸痛、呼吸急促、咳嗽、恶心、喉咙发炎和易患呼吸道感染,如哮喘。在纽约、康涅狄格、新泽西和其他东北部的市区,数千儿童患哮喘。对外出工作以至于户外运动都造成了极大影响。(2)这些排放物引发酸雨,对处于下风向的东北各州的森林和湖

泊造成污染。例如,在纽约 Adirondack 公园的湖泊,其酸性百分比现在接近 20% (即相应的 pH 到 5.28 或更低的水平,其中许多鱼类等水生物无法生存),这一比例在今后几年预计将继续增加,除非上风电厂显著降低二氧化碳和二氧化硫的排放量。众多的湖泊,特别是 Western Adirondacks,几十年以前就被普遍看好的度假胜地,如今却空无一鱼。(3) 这些污染物质更助推了地面臭氧造成的烟雾污染,这对主要的大都市地区和附近山区公园的环境造成重大影响,更是阴霾天气的罪魁祸首。在冬季,在纽约州、佛蒙特州、新罕布什尔州,大雪中夹杂酸性污染物质下降沉淀到陆地表面,一些州甚至出现酸雨夹雪的暴风天气。等到春天积雪融化时,酸性物质深入到土壤底层,一些流入河湖海当中,导致土壤酸碱失衡,植物无法生长,水域大面积污染,水生植物变异等。

针对原告方提供的事由,被告作了如下抗辩:(1) 自收到环保团体以及环保署的通知后,各个州的发电厂相继采取了一系列改善措施,就单独在俄亥俄州的美国电力公司而言,自 20 世纪 90 年代中期以来,就二氧化碳以及氮氧化物的排放量少了 44% ~ 50%,所以原告指责被告方无所作为,继续任环境恶化是不符合事实的;(2) 原告不能证明被告所进行的设施建设属于非常规活动,其“维护,改善,变更”不属于 PSD 条款中审查的违规范围,因此,原告就被告违反“防止显著恶化条款”(the Prevention of Significant Deterioration, PSD)这一说法不成立;(3) 原告就被告污染物质具体排放量不能提出明确的数据证据,被告排放量只是偶然间的增加,这种偶然性与原告所陈述的部分损害之间并不存在直接的必然的联系,原告所述损害是由于各种原因的叠加,并不单纯只是被告生产过程中产生的排放物所造成;(4) 按照“防止显著恶化条款”的要求,原告并不能证明在改建设施之前和之后,被告所排放的物质有何重大差异,违反 PSD 条款,要求必须是“因该活动导致排放污染物质产生显著增加”。

此外,8 个州政府提出了以下请求:(1) 对于 1997 年 2 月 28 日之前因