

全球气候变化诉讼的现状与趋势

Global status and trend in climate change litigations

■文 / 邵莎莎



气候变化诉讼于20世纪80年代末、90年代初在美国产生,经过30年的发展,气候变化诉讼在全球范围内得到广泛关注,成为推动全球气候变化进程的重大议题。作为气候变化的重要治理手段,气候变化诉讼影响着政策制定以及企业行为,对加强气候行动具有推动作用。

一、全球气候变化诉讼的概况

2015年《巴黎协定》签署之后,全球气候变化诉讼数量增势明显。据美国萨宾中心气候变化诉讼数据库统计,截至2020年12月31日,全球共有2021起气候变化诉讼案件,其中美国占七成以上,共1579起,其他国家和地区共计442起,其中澳大利亚115起,英国63起,加拿大25起,西班牙14起,新西兰、阿根廷、墨西哥、荷兰、韩国、日本等国至少有1起气

候变化诉讼。从原被告情况来看,80%的气候变化诉讼由社会组织或个人向政府提出,近年来,针对高碳排放企业(Carbon Majors)的诉讼也逐渐增多。

关于气候变化诉讼的定义,澳大利亚学者Osofsky和Peel认为,气候变化诉讼不仅包括以气候变化为核心焦点的案件,还包括明确提出气候变化问题、将气候变化作为动因以及对减缓和应对气候变化有明显作用的诉讼。

二、全球气候变化诉讼的发展特征

1.司法障碍依然存在

气候变化司法存在多方面的障碍。一方面由于气候变化诉讼涉及法律、科学以及政治三个领域,外部因素导致的科学不确定性和法院对政治问题的保守态度,影响着诉讼的裁判结果。另一方面气候变化诉讼内部也存

在实体以及程序性障碍,实体性障碍主要是由于立法中缺乏实体权利规定,阻断了诉讼救济的途径;程序性障碍例如诉讼资格问题,原告需要证明损害与气候变化具有关联性,而科学的不确定性与人类认知的局限性常常导致证明不能。

2.人权主张作用凸显

人权主张在对政府和企业的案件中均有体现。为了保障人权,政府有义务采取积极的减缓和适应行动以应对气候变化,具有里程碑意义的案件当属Urgenda Foundation诉荷兰案。海牙上诉法院依据《欧洲人权公约》第2条和第8条,判定荷兰政府有义务采取积极的措施避免气候威胁对荷兰公民的损害;同时,部分对企业控诉的案件也引入了人权主张。针对高碳排放企业,东南亚绿色和平组织向菲律宾人权委员会提起的请愿书中,提出了高碳排放

导致气候变化加剧,排放企业需要承担侵犯人权的责任。

3.气候变化诉讼与立法无必然联系

时至今日,各国都参与到了气候行动之中。部分国家制定了专门的气候变化立法,主要包括《日本地球温暖化对策推进法》《新西兰应对气候变化法》《菲律宾气候变化法》《韩国气候变化对策基本法》《韩国低碳绿色增长基本法》《墨西哥气候变化基本法》《芬兰气候变化法》《德国联邦气候保护法》《丹麦气候法案》等。

将前述的气候变化诉讼案件情况与气候立法对应来看,气候变化立法与诉讼之间并不存在直接关联,有立法的国家并不一定有较多的诉讼案件。以此视角观察中国的气候立法与气候诉讼,专门立法的缺位并不必然导致气候变化诉讼案件的缺失。未来可能出台的气候立法能否为气候变化诉讼提供条件,以及立法能多大程度促进应对气候变化等问题还有待进一步研究。

4.气候变化诉讼在各国间存在差异

气候变化具有全球性,发展中国家气候诉讼实践进展不容忽视。从案件数量来看,发达国家总体是远超发展中国家的。发达国家的诉讼策略也更为丰富,在诉求中同时要求制定专门立法、要求政府采取积极行动、要求保障基本人权等,而发展中国家更多是基于宪法中的基本权利提起诉讼。

气候变化诉讼在国家间呈现的不同特点与结果,不仅与各国

的法律体系与司法制度紧密相关,还受到经济、文化、地理等多方面影响。地处沿海低地的荷兰,面对气候变化带来的海平面上升危机,政府与公民更有可能采取积极的应对气候变化措施。

三、气候变化诉讼作为治理工具的具体路径

气候变化诉讼作为治理工具的作用发挥主要依靠裁判结果的实施,法院通过案件参与到国家的气候治理行动之中。根据格兰瑟姆气候变化与环境研究所发布的《2020年气候变化诉讼全球趋势报告》显示,美国之外的其他国家的案件中,有58%的案例结果有利于气候变化行动,而33%的结果并不理想,还有9%的案例对气候政策没有明显的影响。同时,裁判结果与诉讼当事人的诉讼请求密切相关,气候变化案件的诉求主要包括:要求政府采取积极行动减少温室气体排放来应对气候变化、要求颁布气候变化立法、要求对高排放项目的许可考虑气候变化影响等。

1.直接路径:影响政策制定以及企业行为

法院的裁决对政府及企业的行为有着直接影响。例如在Urgenda案中,政府按照最后的裁决结果做出减排承诺:将燃煤发电站容量减少75%,在2020年之前减少荷兰的排放量。对资源开发、高碳排放项目的许可审查对企业也产生了直接影响。在Greze等诉智利环境评估局案中,原告对政府提起诉讼的理由是政府对于煤炭项目的环境影响评价未考虑气候影响因素。这类案件

在南非、印度尼西亚、巴基斯坦等国都有出现。

2.间接路径:提高相关主体对于气候变化诉讼的认识

不论诉讼结果为何,气候变化诉讼本身产生的社会影响不可忽视。不仅可以引起立法机构和公众对气候变化的重视,还能提高政府或者排放企业对诉讼风险的认识,一定程度上倒逼其采取更为积极的应对措施。

四、气候变化诉讼的趋势与展望

新冠肺炎疫情影响了全球气候变化诉讼的整体进程,2020年的案件数量增长明显放缓,不仅新增诉讼减少,进行中的诉讼也因为疫情遭遇现实阻碍。后疫情时代对经济恢复的强烈需求可能会影响部分国家的减排行动,气候变化诉讼提醒着气候变化这类更深层次的危机,对实现更高质量的复苏具有重要作用。

从全球来看,少数成功案例是推动气候行动的重要力量。在各国内部的气候行动中,气候变化诉讼作用的发挥各有差异。域外气候实践可以为中国气候司法的发展提供一定程度的借鉴。基于中国特殊的法律与政治制度背景,气候问题的法律应对不仅需要完善气候立法,还需要将其恰当地融入司法体系之中。未来中国气候司法中如何设计具体发展模式、如何进一步破除司法障碍、如何实现气候立法与气候诉讼关联互动等问题仍然需要进一步研究。■

作者单位:中国政法大学环境资源法研究所