

文章编号:1005-0523(2014)05-0122-06

德国环境损害救济制度及其启示

晋海,王颖芳

(河海大学法学院,江苏 南京 210098)

摘要:德国将不同类型的环境损害行为与不同的救济方式相对应,适用不同的法律规定,实行不同的归责原则,形成了比较完备的救济制度。而我国目前对环境损害行为并无分类,适用《侵权责任法》和有关环境保护的法律规定,实行无过错责任原则和举证责任倒置等制度,这种笼统的法律适用对部分行为人并不公平。通过借鉴德国的制度并结合我国法律实践,可将环境损害行为类型化为生活性环境污染损害、生产经营性环境污染损害和具有社会公益性质的行为所造成的环境污染损害,不同类型的环境损害行为在法律适用、归责原则、举证责任方面有所区别。

关键词:环境损害;侵害排除;损害赔偿;类型化;归责原则

中图分类号:D912.6

文献标志码:A

环境损害是指因人们的日常生活活动、产业活动或其他人为原因,造成了环境污染或生态破坏,进而间接造成特定民事主体民事权益损害的行为^①。造成环境损害的行为既包括人们日常生活活动,也包括企业及其他组织的生产经营活动,但我国目前对环境损害的行为类型并无区分,而是笼统地定性为特殊侵权行为,由《侵权责任法》和有关环境保护法律调整,这一救济制度在理论和实践上有其缺陷。在法律适用上,对于相邻关系中人们因日常生活中的排污、排放热气、烟尘等造成他人损害的行为,若依据《物权法》第90条的规定按相邻关系纠纷处理,尽管物权请求权作为绝对权通常不以过错为要件,但第该条明显进行了限制,将其视为过错客观化在解释学上并无问题^[1];而若根据《侵权责任法》中的有关规定,则这类行为属于特殊侵权行为,应适用无过错责任原则、举证责任倒置等制度,对行为人过于严苛,且相同的行为可能会因为适用法律的不同而出现不同的处理结果。在归责原则上,我国实行无过错责任原则的一元归责体系,而无过错责任原则的理论基础在于加害人为企业,能通过价格和保险机制转嫁损失,或者加害人能从其行为中获得利益,或者加害人的行为具有危险性,但当加害主体为自然人或者其他非营利性组织,或者加害行为不以营利为目的,或者造成环境损害的行为不具有危险性等情况下,要求行为人承担无过错的赔偿责任就缺乏理论支撑。在救济方式上,我国主要有排除侵害和赔偿损失两种形式,而对于排除侵害,仅指完全停止相应行为,并未考虑到可以要求行为人采取适当防止措施,或者通过相互协商对受害人进行一定的金钱补偿,尤其对于具有公益性质的行为,若要求其完全排除侵害,则有可能造成对公共利益的较大损失。

为解决我国环境损害救济制度的上述缺陷,下文将对德国的相关制度进行梳理,拟借鉴其中可取之处,结合我国实践,探析完善我国环境损害救济制度的合理思路。

1 德国环境损害救济制度探析

德国通过《民法典》、《联邦公害防治法》和《环境责任法》等其他环境保护法律将环境损害的救济方式进行了分割^[2],分为以物权法为基础的侵害排除与以侵权法为基础的损害赔偿,并通过法律将环境损害行为进行了分类,不同类型的行为适用不同的救济方式。

收稿日期:2013-12-10

作者简介:晋海(1968—),男,教授,博士,研究方向为环境与资源保护法学。

1.1 环境损害的侵害排除

侵害排除这一救济方式主要适用于相邻关系间的不可量物侵害。关于不可量物,《公害防治法》的定义为“对人体、动物、植物或其他物质,足以产生影响的大气污染、噪声、振动、光、热、放射线以及其他类似的环境破坏现象”。德国的侵害排除有不同方式,包括完全排除侵害、采取防止措施和代替排除侵害的衡量补偿。法律依据为《德国民法典》906条^②和《联邦公害防治法》14条^③。

1) 完全排除侵害。根据上述法条的规定,受害人得在以下两种情况下要求排除侵害:①不为当地所通行的使用方法所引起的重大妨害;②对重大且为当地所通行的侵害,使用者在经济能力上可采取防止措施而未采取。关于妨害是否“重大”的判断,依据《民法典》906条第1款的规定,法律或者法令确定的极限数值或者标准数值、根据《联邦污染防治法》第48条颁布的、包含有技术标准的一般行政规定中的数值都具有参照意义;理论界倾向于通过“价值权衡”方法来进行理性的判断,由此可以看出,这种判断标准已经客观化^[3]。在第一种情形下,土地使用人未按照土地的惯行利用方法使用土地,就负有防止发生不可预料的损害的义务,对于第二种情形,土地使用人怠于采取防止措施,未尽合理注意义务,依客观过错理论,均可认为加害人具有过错。因此,要求加害人排除侵害,实行的是过错责任原则。

2) 采取防止措施。《公害防治法》第14条规定,若许可被颁发,则不能基于私法上的权利请求停止设施的运营,只能请求采取保护性预防措施或者损害赔偿。该条是公法性质的规定,是对社会经济发展与个人利益的平衡,适用对象为经许可的营业活动所造成的不可量物侵害。依据该条,邻人对已经经过政府许可的营业活动所造成的不可量物侵害均需容忍,不能通过民事途径请求禁止,而只能要求采取防止措施,此时,因受害人承担了公法所施加的较高的忍受义务,且其禁止权受到限制,因此,不要求其证明加害人存在过错。

3) 衡量补偿。根据《民法典》第906条第2句的规定,对按当地通行的使用方法使用他人的土地引起重大损害,而且无法期待使用者采取防止措施时,受害人享有代替“排除侵害”的“衡量补偿请求权”。这一规定的法理在于,受害人本有妨害排除的权利,但法律为了平衡邻人之权利义务,对这种权利予以限制,但出于对受害人公平的考虑,允许其提出金钱上的补偿请求,且在这种情形下,加害人一般无过错可言。另依据《公害防治法》第14条,对于经政府许可的营业活动造成的侵害,当加害人无法采取防止措施时,权利人依《民法典》第1004条所享有的权利被禁止,但可以获得损害赔偿请求权作为代替。这一责任在性质上仍属于一种衡量补偿责任,有学者将这种责任界定为“补偿容忍义务的责任”,认为如果一个人必须容忍一个应当归责于赔偿义务人的干涉,而该干涉依一般规则是可以被阻止的,那么该人获得以对此进行补偿为内容的赔偿请求权^[4]。梅迪库斯将这一责任归类为危险责任,不以加害人的过错为要件。

《民法典》第906条和《公害防治法》第14条均对不可量物损害进行了规定,但《民法典》是私法,适用于人们的日常生活活动和无需经政府许可的营业活动所造成的环境损害;《公害防治法》是公法性质的规定,适用于经过政府许可的营业活动所造成的环境损害。即当被侵害之所有权人本身享有的排除侵害请求权,由于国家所颁发的许可而不能行使时,则可成立《公害防治法》第14条上的请求权;在所有权人的侵害排除请求权不成立,而侵害又超出可期待的程度时,成立《民法典》第906条第2款第2句上的补偿请求权^[3]。

1.2 环境损害的损害赔偿

对于一般环境侵权行为,即人们日常生活活动和无需经许可的营业活动所造成的对他人人身、财产等权利的损害,这类行为所造成的损害范围和程度一般比较小,且加害主体与受害主体具有平等性与互换性,故而根据《民法典》第823条^④规定,适用过错责任。

德国还通过特别法律,规定加害人对特殊环境侵权行为承担危险责任,实行无过错责任原则。《水利法》第22条第一款规定的是行为责任,第二款规定了设备责任,行为人或者设备营运人就损害向受害人承担无过失的赔偿责任;《原子能法》第25条规定了源于德国的原子能设施所引发的人身或非人身伤害的危险责任;《环境责任法》在民法的一般侵权行为基础上规定了设备责任,并将其定位为危险责,即对特定

设备所造成的环境侵权,加害人承担无过错责任^[5]。但为了平衡加害主体与受害主体的利益,考虑双方在地位上的差别,在条文中对无过错责任原则的适用进行了限制。首先,从附录一中所列的设备来看,这些设备多有热容量、体积、产量、有害物质使用量等的规定,即只有当设备的相应参数达到规定值时,因其造成的环境侵权才适用无过错责任原则;当其未达到规定值时,多数为小规模生产或自然人的生产活动,其危险性一般较小,或者双方主体地位相对平等,所以仍然适用过错责任原则。另外还规定了免责事由、受害人过错可以相应减责,并规定了赔偿责任的最高限额。

2 德国环境损害救济制度评析

从上述分析可以看出,德国环境损害救济制度已经形成了一个比较完备的体系,将不同的损害行为类型与救济方式、法律依据和归责原则进行了有机的、系统的结合,具有鲜明的特色。

第一,从行为类型来看,德国将环境损害行为分为日常生活活动、无需经许可的营业活动、需经许可的营业活动以及环境特别法规定的特殊侵权行为。这种对环境损害行为进行分类的做法有利于在环境损害发生后准确地对损害行为进行定性,从而明确法律依据和救济途径。但这是基于德国特殊的法律和历史传统所做的分类,具体的分类标准是与其法律体系相适应的,而不同的国家有不同的国情和法律实践,因此,这种分类标准并不是完全适用于各个国家的。

第二,在法律适用上,德国环境损害的救济不仅只依据侵权法律,在环境损害行为造成了相邻关系间的不可量物侵害时,则基于《民法典》中有关物权的规定对受害人进行救济。同时,因为造成环境损害的行为性质上的特殊性,不仅有《民法典》的私法规制,同时也有《联邦公害防治法》、《环境责任法》等公法规定对相应损害进行救济。德国对相邻关系间的不可量物侵害有相对完善的救济制度,但对相邻关系间的其他环境损害并未有明确规定,具体是适用物权法的规定还是适用侵权法的规定并无定性。

第三,在归责原则上,德国实行过错责任原则和无过错责任原则相结合的二元归责体系,对不同的行为类型所造成的损害适用不同的归责原则。这一做法考虑了在不同的环境损害纠纷中双方当事人地位的差异性,能最大限度的实现对双方权益的公平保护。

第四,在救济方式上,德国环境损害的救济方式分为侵害排除和损害赔偿,侵害排除这一救济方式主要针对相邻关系间的不可量物侵害,损害赔偿主要是对环境损害行为造成侵权时所采取的救济方式。另外,德国的侵害排除并不仅指完全停止侵害行为,而是根据侵害行为的性质、排除侵害的可能性和在对不同利益进行衡平的基础上,将侵害排除分为完全排除侵害、采取防止措施和衡量补偿这三种具体的方式。这种区分,从私法角度上,考虑了相邻关系主体间的容忍义务,能够促进邻里间的和谐相处;从公法角度上看,因为一些营业活动本身具有一定的价值性和合理性,能够促进经济的发展,通过对私人权益和公共利益进行衡平,从而采取有效的救济方式,能够最大限度地实现不同利益的协调。

3 对我国的启示

通过上述分析可以看出,德国环境损害救济制度虽然植根于其特殊的国情和法律实践,但其很多做法和制度对我国均有借鉴意义。我国目前所采取的是将环境损害笼统地界定为环境侵权行为,且为特殊的侵权类型,依据侵权法的有关规定,适用无过错责任原则进行归责,如前所述,这一救济制度有其缺陷。这种实践和理论上的缺陷,很大一部分原因是我国对环境损害行为没有进一步的分类,从而导致在法律适用、归责原则和举证责任制度上没有差异性,而这种笼统的适用必然会在一定程度上造成对不同类型的加害人和受害人的不公平对待。因此有必要借鉴德国的做法,对环境损害行为进行分类,但不能照搬其分类标准。如前所述,德国将环境损害分为日常生活活动、需经许可的营业活动和无需经许可的营业活动等,这种分类标准是与其国情和法律实践相适应的,而我国的营业活动一般都是需要经过相应许可才能进行的,因此,这一分类标准在我国现行的法律制度下并无意义,而应结合我国具体的法律实践和国情,寻求适

宜于我国的分类标准。

在法律依据和归责原则上,我国目前对规定环境损害救济的法律依据主要是《民法通则》中有关侵权的部分、《侵权责任法》和相关环境保护法律,相邻关系间的噪音污染、光污染、热污染、臭气污染、电磁辐射、振动、烟尘污染等相邻妨害,法院以特殊侵权行为对待,适用举证责任倒置和无过错责任原则^[6],在具体的纠纷处理中往往造成邻里纠纷的扩大化,不利于邻里间的和睦相处,因此,对于居民生活活动所造成的环境损害,应适用《物权法》中的相关规定对受害人进行救济,若同时构成侵权的,也应适用有关一般侵权行为的规定。在归责原则上,我国对环境损害救济实行无过错责任的一元归责原则,直接认定在环境损害行为中,加害人具有在责任承担能力、信息获取能力上具有优于受害人的地位,从而赋予加害人较重的举证责任,但忽视了在有些类型的环境损害行为中,加害人可能并不具有地位上的优势性,因此,会造成对受害人过于倾斜的保护而忽视了加害人的利益。所以有必要借鉴德国的做法,将过错责任原则和无过错责任原则进行有机的结合。

通过对德国相关法律制度的借鉴,结合我国的司法实践,笔者认为可以在对我国环境损害行为进行分类的前提下,引入《物权法》的相关规定,对不同类型的行为由不同的法律规制,适用不同的归责原则,从而寻求行为人承担环境损害责任的合理依据。在环境损害行为的分类标准上,有学者主张以主体的人数、受损害的环境要素、对环境资源的利用行为属性等为标准^[7],但这些分类仍不能完全解决当前环境损害制度的困境。结合我国法律实践,笔者认为可以分为生活性环境污染损害、生产经营性环境污染损害和具有社会公益性质的行为所造成的环境损害,这种分类考虑到了在不同损害纠纷中,加害人和受害人地位的差异性,能对双方权利进行公平合理的保护,同时也与我国现行的法律制度相适应。将具有公益性质的行为单列出来,是因为这类行为在实现公共利益的过程中造成了少数人的利益损害,行为往往无过错可言,在归责原则的理论基础和救济方式上具有特殊性。下面将在对环境损害行为进行分类的基础上,对各类损害救济的法律依据、归责原则和救济方式进行具体论述。

3.1 活性环境污染损害

这类环境损害是主要发生在相邻主体之间,表现为人们在日常生活中排放油烟、污水、热气等行为所造成的环境污染损害,有学者认为可将这类损害行为界定为“相邻关系妨害”,与环境侵权行为相区分^[8],由此引发的纠纷,主要适用《民法通则》和《物权法》中有关相邻关系的规定,并不由《侵权责任法》中环境污染责任这一章调整^[9]。但这类行为如果造成了人身财产损害结果,也会符合侵权责任的构成,因而不能完全排除侵权法的适用。

因此,对生活性环境污染损害的救济主要适用物权法中的相关规定。根据《物权法》第三十五条、第三十七条的规定,对生活性环境污染损害行为的救济主要分为2种情况:①行为人的行为妨害了相邻主体的物权或有妨害物权的可能性时,权利人可以请求排除妨碍或者消除危险;②行为人的行为侵害他人物权并且对相邻主体造成了损害,救济方式主要为损害赔偿,但也可以要求行为人承担其他民事责任。上述第一种情况主要指人们在生活中排放大气污染物、水污染物、噪声、光、电磁波辐射等有害物质,从而妨害或者可能妨害相邻不动产权利人对该不动产的占有、使用、收益等权利,这种情况下,权利人只需证明其物权受到或有受到妨害的危险,即可要求行为人停止侵害或者消除危险。对于第二种情况,在请求行为人承担损害赔偿责任时,则需要证明有损害结果的发生。这种情况同时也符合侵权责任的构成,此时,对这类损害行为应界定为一般侵权行为,适用过错责任原则和谁主张谁举证等制度,而不适用《侵权责任法》中关于环境污染责任的规定,原因如下:第一,这类行为的主体是一般居民,在地位上具有平等性和互换性,不存在经济实力和信息获取能力上的差距,且受害人通常限于相邻不动产的所有人或使用人;第二,污染行为并不持续存在,虽有可能导致相邻范围内环境质量的下降,但不会造成大范围的环境污染,不会损害公共利益;第三,这类污染源于人们日常必需的生活活动,通常不具有危险性。受害人在寻求法律救济时,可以选

择适用的法律依据,以侵害物权或者一般侵权为由提起诉讼。

3.2 生产经营性环境污染损害

这主要是企业的生产经营活动所造成的环境污染,并进而损害他人权益的行为,即通常所说的狭义上的环境侵权现象。这类纠纷主要由《侵权责任法》中“环境污染责任”这一章、《环境保护法》及其他环境专门法律调整。企业承担环境污染责任,适用无过错责任原则,其承担责任的法理在于:①法人或其他组织的生产经营活动是危险的来源,在某种程度上也仅其自身能控制这些危险;②其在这类活动中获得了利益,由其承担责任,是正义的要求;③因危险责任而产生的损害赔偿,能经由价格机能与保险制度予以分散^[10]。在举证责任上,根据有关特殊侵权的规定,实行举证责任倒置,由加害人证明法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系。救济方式主要为损害赔偿,但当这类行为仍有继续造成污染损害的可能性时,受害人还可以要求停止侵害、排除妨碍、消除危险。

3.3 具有社会公益性质的行为所造成的环境损害

这类行为主体一般是政府或其他公益性质的组织,其行为不以营利为目的,更多的是为了谋求公共福利,行为主体也无过错可言。对这类行为所造成的环境损害到底适用何种归责原则,实务中做法不一,笔者认为,对这类环境侵权,应统一适用无过错责任原则。其正当性理由是这类行为具有一定的危险性,行为主体在做出行为时,有责任也有经济实力进行全面考察、细致规划,尽量减少不利影响。但危险性不是唯一理由,行为人承担责任,还可能基于“公共负担平等”的原则,根据此原则,对受害人进行赔偿的理由,不在于公共工程的危险性特征或是行政决定导致损害的事实,而是在于给予遭受损失的受害人以看似公平的赔偿,他因为一个有利于社区总体的决定或活动而遭受到了损失^[11],可以看出,这也是利益衡量的结果。

在对这类环境损害进行救济时,救济方式有一定的限制。这类公益行为有利于增进公众福利,促进社会发展,在这一过程中,有时可能会对部分人的利益造成损害,如修建公路、铁路等行为,道路通行后所产生的交通噪声可能会对周围部分居民的生活造成干扰,但通过对各方利益进行衡量,我们不可能要求行为人完全停止这类行为。因此,在对受害人进行救济时,一般不能要求行为人排除侵害,只能要求金钱赔偿或采取防止措施。

4 结语

德国环境损害救济制度比较完备,我国可以借鉴其关于环境损害行为类型化、适用二元归责体系和物权法与侵权法并用的做法,结合我国司法实践,寻找合理的分类标准与法律适用方式。另外,对于德国将环境损害救济制度中侵害排除进一步细分为完全排除侵害、采取防止措施和衡量补偿的做法,也有其借鉴价值,不过我国目前《物权法》、《侵权责任法》等法律中关于侵害排除的责任方式主要是停止侵害、排除妨碍和消除危险,这种责任方式没有一个过渡性的适用,即加害行为人必须完全排除侵害,并未考虑到可以要求行为人采取适当防止措施,或者通过相互协商对受害人进行一定的金钱补偿。尤其对于因公益性质的行为所造成的环境损害,要求其完全停止侵害、消除危险,并未对公共利益和私人利益进行很好的平衡,有可能会造成为了维护一部分人的权利而导致公共利益的巨大损失的情形,因此,在我国环境损害救济方式上,还有待进一步吸收国外相关立法成果,不断完善。

注释:①当人们活动仅造成环境的污染或生态系统的破坏,此种损害只能称之为“生态损害”,没有侵犯特定主体的民事利益,并不适用民法中有关的侵权或物权的规定,而应由环境保护相关的法律作出规定。

②《德国民法典》第906条规定:“(1)在干涉不损害或者较轻微损害土地的使用的范围内,土地所有权人不得禁止煤气、蒸气、臭气、烟气、煤烟、热气、噪声、震动和其他来自他人土地的类似的干涉的侵入。轻微损害通常是指,根据规定查明和估算的干涉未超出法律或者法令确定的极限数值或者标准数值。上述规定同样适用于根据《联邦污染防治法》第48条颁布的、包含有技术标准的一般行政规定中的数值。(2)在按当地通行的使用方法使用他人的土地引起重大损害,而且不是采

取此种使用者在经济上可望获得的措施所能阻止的范围内,同样适用上述规定。所有权人在此后应容许干涉时,如果其干涉对自己的土地按当地通行的使用,或者对土地的收益所造成的妨害超出预期的程度时,所有权人可以向另一块土地的使用人要求适当的金钱赔偿。(3)不允许通过特殊管道进行侵入。”

③《联邦公害防治法》第14条规定:“设备的许可决定已经生效的,不得以私法上的、并非基于特别权利的、要求预防土地对相邻土地的有害影响的请求权为由,要求设备停工;而只能要求设备运营人采取防护措施排除有害影响。由于技术水平,防护措施实施或者不具经济合理性的,受害人只能要求损害赔偿。”

④德国《民法典》第823条第1款规定:“因故意或过失不法侵害他人生命、身体、健康、自由、所有权或其他权利者,负向他人赔偿因此所生损害的义务。”

参考文献:

- [1] 张宝.环境侵权归责原则之反思与重构——基于学说和实践的视角[J].现代法学,2011,33(4):89-96.
- [2] 陈华彬.德国相邻关系制度研究——以不可量物侵害制度为中心[C]//梁慧星.民商法论丛,北京:法律出版社,1996:269-327.
- [3] 鲍尔·施蒂尔纳.德国物权法[M].上册:张双根,译.北京:法律出版社,2004:554.
- [4] 迪特尔·梅迪库斯.德国债法分论[M].杜景林,卢湛,译.北京:法律出版社,2007:189.
- [5] 代杰,郝荣.德国环境设备责任制度初探[J].中国环境管理,2012(5):58-61.
- [6] 徐丽媛.相邻环境侵权及其法律救济[J].城市问题,2012(4):73-77.
- [7] 曾祥生,方响.环境侵权行为的特征及其类型化研究[J].武汉大学学报:哲学社会科学版,2013,66(1):22-26.
- [8] 唐忠辉.环境侵权与相邻关系妨害辨析[J].环境经济,2012,9(105):50-53.
- [9] 王胜明.中华人民共和国侵权责任法解读[M].北京:中国法制出版社,2010:325.
- [10] 王泽鉴.侵权行为法[M].北京:中国政法大学出版社,2001:16.
- [11] 伯恩哈德·A·科赫,赫尔默特·考茨欧.侵权法的统一·严格责任[M].北京:法律出版社,2012:189.

German Environmental Damage Relief System and Its Enlightenment

Jin Hai, Wang Yingfang.

(Law School of Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract: In Germany different types of environmental damage behavior correspond to different relief ways and are applicable to different laws and imputation principle, which forms a relatively complete relief system. But in China all types of environmental damage behavior are defined as "environmental tort" applicable to the tort liability law and regulations on environmental protection law, implementing the no-fault imputation principles and onus probandi inversion system, which is not fair for some of the reason. Although some scholars have proposed classifying environmental damage behaviors, but the classification criteria are unable to solve the current problems in theory and practice system. By drawing lessons from German related system and combining our country's legislation and judicial practice, environmental damage behavior type can be turned into environmental damage of people's everyday life, of production activities and of public welfare behavior so that we can apply different laws and regulations with different relief system.

Key words: environmental damage; the infringement elimination; damage compensation; typing; the principle of imputation