

《环保法》修订应关注影响环境温度行为

常纪文

总体上看,我国的环境法目前适用于所有对环境有影响的活动,包括开发、利用、保护、治理、管理环境的各种活动。但经过具体分析可以发现,我国的环境立法目前侧重于规范影响环境化学性状的行为,对于影响环境物理性状的行为,规范存在明显的不足。一个主要的表现是:世界发达国家的污染防治法在近几年均把大气和水体温度的改变行为纳入其规范范围,而我国却缺乏相应的规定。

环境法的适用对象反映一个国家的环境法治程度。我国目前正在修订《环境保护法》和其他环境立法,因此,应当对这一现象予以关注。

一、二氧化碳排放等影响大气温度的活动应立法予以规范

由于二氧化碳的排放对环境会产生温室效应,因此很多国家近几年来把温室气体的排放控制也纳入环境污染防治法的调整范围。如2005年7月1日,澳大利亚的环境部长认可了把这一物质作为污染物质对待,并且同意修订国家的污染物质清单。2005年11月底,加拿大把6种温室气体物质列为受《环境保护法》管制的污染物质。今年4月2日,美国联邦最高法院做出判决,认为二氧化碳属于污染物质,应当受《清洁空气法》的调整,联邦环保局应当对汽车尾气的排放予以管制。

目前,我国还没有任何法律明确把二氧化碳作为污染物质对待。但是,我国为了控制温室气体的排放,缓解国际舆论的压力,目前正在依据《节能法》的节能规定和《大气污染防治法》、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中有关二氧化硫的浓度和总量控制规定,开展节能、降耗和减排3方面的工作。但这对二氧化碳的排放控制只具有间接的法律管制作用。如果《环境保护法》把二氧化碳的排放也作为污染物排放行为,不仅可以与国际的环境法律规定接轨,还可以起到非常好的直接监管效果。

二、影响水体温度的活动也应视为排放行为

目前,美国等发达国家已把对环境产生升温等物理效应的行为界定为污染排放行为,其中典型的例子为美国“S.D.Warren 公司起诉缅因州环境保护部案”。按照《清洁水法》的要求,向可航行水体排放污染物的行为必须获得联邦环境保护局的许可或者获得由联邦授权的州的许可。2004年,缅因州一个名为S.D.warren 拥有5个水坝的水力发电公司,在以前的发电许可到期之前,向联邦能源调整委员会提出下一个5年发电许可的申请。而缅因州环境保护部认为,按照《清洁水法》第401条的要求,水坝由于蓄水,把水引向涡轮,然后把水从涡轮排出去,也属于排放的行为,因此应当申请排放许可。获得这一许可之后,S.D.warren 公司才能向联邦能源调整委员会提出许可延长的申请。而S.D.warren 公司认为,它没有排放污染物质,因而不用申请排放许可证。于是在2004年向缅因州Cumberland 县高等法院提起诉讼。县法院驳回了起诉。S.D.warren 公司上诉至缅因州最高法院,也败诉了。2006年2月,S.D.warren 公司上诉至联邦最高法院。

联邦最高法院认为,案件的关键问题是:水坝发电的排水行为是否属于《清洁水法》的排放行为。联邦最高法院认为,美国法典第33部分(《清洁水法》)第1362条只是明确规定了“一种污染物质排放”和“多种污染物质排放”的定义,并没有为“排放”专门规定定义。按照常识,一般是指水流出或者排出的行为,只要这一行为影响水体的化学、生物或者物理属性,就属于《清洁水法》所规范的排放行为。而且,按照《清洁水法》的规定,缅因州具有完善《清洁水法》的义务,也就是说,对于《清洁水法》规定不明确的行为,缅因州环境保护部具有提出新的实施措

施的职责。在本案中，公司先用水坝蓄水，然后把水引向涡轮，再把水从涡轮排出去，水温会改变。水的物理属性肯定得到改变。因此 S.D.warren 公司虽然没有排放传统意义上的污染物质，但是由于其改变了水体的物理属性，也属于《清洁水法》所规范的排放行为。

联邦最高法院还指出，先前做出的一些判决中，就把这种行为作为排放行为来对待。因此，联邦最高法院认为，水力发电企业排水的行为属于《清洁水法》规定的排放行为，已经成为判例法。最后，联邦最高法院认为，缅因州环境保护部的要求是妥当的。2006 年 5 月，联邦最高法院维持了缅因州最高法院的判决。

我国属于成文法国家，缺乏成文法的依据，肯定不利于相应环境问题的解决。我国的《环境保护法》、《大气污染防治法》和《水污染防治法》是解决大气和水环境污染问题的主要法律渊源，因此，修订这些法律时，要适应世界环境立法的发展趋势，对上述两个现象做出适当的体制、制度和机制上的安排。