

# 从马塞诸塞州诉联邦环保局案看气候变化的司法应对之道

## Look at the judicial response to climate change from the case of Massachusetts versus EPA

■文 / 张祖增 中国政法大学民商经济法学院2021级博士研究生



### 一、气候变化治理的司法转向

(一) 立法论主导的全球气候治理模式呈现“疲软”的弊病

作为人类社会在21世纪面临的重大环境危机,气候变化给人类生存发展带来严峻挑战。然而,由于气候变化是一个涉及环境、经济、政治等诸多错综复杂利益博弈的国际综合议题,以气候谈判为主要应对之道的国际立法模式越发陷入“治理疲软”的窠臼。主要表现为:在气候利益分化背景下,以条约或协定为治理进路的气候变化应对方式因其本身所具有的软法属性难以充分实现既定的减排目标,以至于当前国际社会气候雄心和气候行动水平距IPCC在《全球1.5°C增暖特别报告》确立的1.5°C全球温升幅度仍有较大差距。囿于气候变化国家立法存在的治理困境,加之气候变化应对面临的现实紧迫性,气候变化的司法治理日益成为构建全球气候变化治理体系的关键命题,特别是气候诉讼作为一种新

的诉讼现象,近年来在国际社会的兴起,为气候司法在全球气候治理体系中话语权的增强奠定了实践基础。

(二) 气候变化治理的司法转向:气候诉讼

作为一种新型诉讼现象,气候诉讼是环境公益诉讼在气候应对领域的现实演绎,其伴随着气候变化日益严峻的现实形势走进国际环境法治舞台,目前通说认为该制度发端于20世纪90年代初的美国,2015年《巴黎协定》通过后,气候诉讼在全球范围内呈现明显增长态势。根据哥伦比亚大学法学院萨宾气候变化诉讼数据库有关统计,截至2021年7月,世界范围内共有1859件与气候变化诉讼相关案件,其中发生在美国境内的有1408件,美国之外地区有451件,其中马塞诸塞州诉联邦环保局案即为全球首例气候诉讼案件,在美国气候变化应对史上具有里程碑意义,标志着世界范围内气候司法治理时代的到来。特别是在“双碳”目标背景下,

气候诉讼制度亦是推动政府、企业和公众积极应对气候变化的新型实践进路。

当前,气候变化诉讼尚没有普适性的法律意蕴,根据澳大利亚学者Osofsky和Peel的观点,气候诉讼主要指以气候变化为核心的案件,包括以气候变化为动因及对减缓、适应气候变化有明显作用的案件;联合国环境规划署2021年颁布的《2020年全球气候诉讼报告现状审查》首次以官方文本对气候诉讼内涵作了权威解析:“气候诉讼”指提出与气候变化减缓、适应或气候变化科学相关的重大法律或事实问题的案件,这些案件通常用气候变化、全球变暖、温室气体和海平面上升等关键词来识别,但如果案例实际上提出了与气候变化相关的法律或事实问题,但没有使用这些具体术语,它们仍被包括在气候诉讼这一概念涵射范围内,如气候权利、控制化石燃料、能源企业责任、气候信息披露等。

气候诉讼自诞生以来,气候

司法对立法主导的全球气候治理模式的纠偏功能越发凸显,气候诉讼的呈现形式与类型样态也日益呈现出多元化的发展趋势,主要可归纳为以下两种诉讼类别:第一种为以政府为被告提起的、请求法院确认政府宏观经济政策或某项行政决策违背该国法律规定的减缓气候变化规定的诉讼案件,此类诉讼占据了现有气候诉讼案件的绝大多数,本文所论述的美国马塞诸塞州诉联邦环保局案即是此类诉讼的典型代表;第二类是以气候侵权为诉由、针对个人或私营企业提起的损害赔偿之诉,即认为企业的排放行为导致气候变化、造成损失并请求损害赔偿,荷兰地球之友诉壳牌案为典型。

## 二、美国联邦最高法院气候诉讼第一案:马塞诸塞州诉环保局案评析

### (一) 基本案情

2001年,小布什就任美国总统不久就宣布退出《京都议定书》并违背竞选承诺,解除对发电厂所排CO<sub>2</sub>的政府管制,宣布不再将CO<sub>2</sub>纳入污染物治理范畴。面对美国行政部门在气候政策制定上的消极态度,加之缺乏国家层面的气候变化基本立法,2003年马塞诸塞州等12个州和一些环保组织以美国环保局为被告向哥伦比亚特区法院提起诉讼,称化石能源产业大量排放的二氧化碳已经对人体健康构成致命威胁,主张温室气体是环境行政机关应予规制的空气污染物类型,要求法院对环保局拒绝对CO<sub>2</sub>进行管制及制定规则的行为进行司法审查。但

是,美国环保局以《清洁空气法》第202(a)(1)条为依据认为温室气体不属于立法规制空气污染物范畴,因此其没有义务对温室气体进行排放标准制定及进行规制。2005年9月13日,哥伦比亚特区法院以2票对1票结果通过司法判决:环保局拒绝对二氧化碳排放量进行规制属于履行其合法拥有的行政裁量权行为,因此驳回了原告司法审查诉求。在此背景下,原告向联邦最高法院提起上诉。2006年6月26日,最高法院发布调卷令,要求特区法院将审理记录送交联邦法院复审。2007年4月2日,最高法对“马塞诸塞州诉环保局案”作出宣判:环保局拒绝规制CO<sub>2</sub>的行为违法,其对《清洁空气法》第302条中“空气污染物”作了不当解释,CO<sub>2</sub>属于空气污染物范畴,对此环保局必须予以规制,其不享有环境治理的行政裁量权。

### (二) 马塞诸塞州诉环保局案评析

作为美国环境法史上第一个气候诉讼案件,马塞诸塞州诉环保局案以罕见姿态否决了环保局对温室气体规制所享有的自由裁量权,展现出美国联邦法院在应对气候变化问题上所具有的积极态度,显示了司法能动主义在气候变化新型诉讼中的贯彻与应用,有利于强化政府对气候变化的监管责任,推动联邦政府气候政策的转变。此外,环保局所宣称的“鉴于气候变化存在科学上的不确定性,因此其拒绝规制温室气体排放的行为具有合理性”的主张违背了国际环境法中的“风险预防原则”,即“遇有严重或不可

逆转损害的威胁时,不得以缺乏科学充分确实证据为理由,延迟采取符合成本效益的措施防止环境恶化”,因此,在气候变暖产生的严重损害已被充分认识的背景下,环保局不能以有关气候变化的科学知识存在不确定性为由而拒绝实施规制权,否则《清洁空气法》立法目的就会存在“流产”风险。

## 三、马塞诸塞州诉环保局案对中国探索建立气候诉讼制度的启示

马塞诸塞州诉环保局案作为美国气候诉讼的典型代表,是美国公民诉讼制度在气候治理领域的具化与演绎,其昭示着司法在气候治理中存在大有作为的天地。虽然,该案暴露出气候诉讼在原告资格难以成立、因果关系难以证明及司法救济手段难以确定等方面存在论证的困难,但其本身表现出的能动司法品性对于弥合处于疲软状态的立法论主导的气候治理模式具有巨大的实然优势。当前,气候变化诉讼在中国还处于早期探索阶段,中国气候诉讼应以最高人民法院在《中国环境资源审判(2019年)》中提出的“司法机关应当加强气候变化减缓类案件审理”为基本遵循,坚持“适度司法能动”的治理尺度,以气候公益诉讼制度为基本推进路径,加强对气候公共利益的精准确识,通过对类型化案件的审理,促使在可再生能源、能源效率、可持续交通、臭氧层消耗物质控制等领域减少或避免温室气体排放,以保障司法发挥好助力“双碳”目标实现中的最后一道防线作用。