

2014年12月29日,江苏省高级人民法院作出终审判决:被告常隆农化等6家企业因违法处置废酸污染水体,应当赔偿环境修复费用1.6亿余元。本案因此被称为“天价环境公益诉讼案”。

## 一、诉讼参与方

原告为泰州市环保联合会。被告为常隆农化公司、锦汇化工公司、施美康药业公司、申龙化工公司、富安化工公司、臻庆化工公司6家企业。泰州市中级人民法院副院长纪阿林担任一审审判长,江苏省高级人民法院院长、大法官许前飞亲任二审审判长。支持起诉人为当地检察院。泰州市人民检察院副检察长陈学东、江苏省人民检察院副检察长邵建东,分别在一审、二审出庭并发表意见,明确支持环保联合会起诉。

## 二、基本案情

**原告泰州市环保联合会诉称:** 2012年1月~2013年2月间,常隆化工等6家企业违反环保法规,将其生产过程所产生的废盐酸、废硫酸等危险废物总计2.6万吨,以支付每吨20元~100元不等的价格,交给无危险废物处理资质的中江公司等主体偷偷排当地的如泰运河、古马干河,导致水体严重污染,造成重大环境损害,需要进行污染修复。

本案经环保部门调查后,14名企业负责人被抓获,当地法院以环境污染罪处二至五年徒刑,并处罚金16万元~41万元。根据省环科学会废酸倾倒事件环境污染损害评估技术报告,常隆化工等6家企业在本次污染事件中违法处置的废物在合法处置时应花费的成本(虚拟治理成本)合计36620644元。

根据环境保护部2011年发布的环境污染损害鉴定评估意见及所附《环境污染损害数额计算推荐方法》,污染修复费用应以虚拟治理成本为基数,按照4.5倍计算。因此,请求判令被告企业赔偿上述费用,用于环境修复,并承担鉴定评估费用和诉讼费。

## 三、泰州中院审查认定的事实及一审判决

**1.环保组织是否有诉讼资格**  
依照2012年修订的《民事诉讼法》第五十五条的事实,环保组织,具有民事公益诉讼主体资格。泰州市环保联合会作为依法成立的参与环保事业的非营利性社会团体,为保护水生态环境和维护公众环境权益,有权提起环境公益诉讼。

**2.被告企业与实际倾倒单位之间的因果关系**  
本案所涉副产酸虽然符合化工产品标准并可销售,但在被抛弃时,由于具有强烈的腐蚀性,属于危险废物;造成环境污染的,应当赔偿损失,并采取措施恢复环境原状。

**3.被告企业被倾倒至水体的副产酸的鉴定认定**  
常隆化工等6家企业被倾倒的副产酸数量,均有相关票据等书证、证人证言证实,故被倾倒副产酸数量不能认定的辩解不能成立。

## 四、被告企业的上诉理由和环保联合会、省检察院的意见

**被告企业不服泰州中院一审判决,并提出上诉理由:**

- 1.环保组织提起环境公益诉讼不符合《民事诉讼法》第五十五条、新修订的《环境保护法》第五十八条规定的条件;
- 2.本案不符合共同诉讼的条件,程序不当;
- 3.各企业未抛弃副产酸,也无非法倾倒的故意,其销售行为和江中公司等单位实施的倾倒行为之间无因果关系;
- 4.省环科学会出具的评估意见和技术报告无鉴定人签字盖章,程序不规范;
- 5.有关水体已经恢复,不再需要人工干预,判决企业承担环境修复费用不合理。各企业还就被倾倒副产酸的数量提出质疑。

**泰州市环保联合会答辩:**

- 1.环保组织具备提起环境公益诉讼的原告主体资格。新修订的《环境保护法》自2015年1月1日起施行,不适用于本案。
- 2.被告企业与江中公司等实际倾倒单位之间买卖行为,实质是以买卖形式掩盖非法处置废酸目的。

支持起诉的环境公益诉讼案件,不仅参与主体最特殊、诉讼程序最完整,而且涉案被告最多、判赔金额最大,同时探索创新最多、借鉴价值最高,展示出人民法院鲜明的环境司法政策,堪称示范性案例,值得全面总结与重点评析。

表意见,明确支持环保联合会起诉。

泰兴市环境监测站对因违法倾倒废酸受到污染的水体进行了采样监测;江苏省环保厅认为相关监测数据符合环境监测质量管理体系及技术规范要求,出具了对监测数据的认可文书;江苏省环境科学学会受当地检察院和环保局委托,出具了污染损害评估技术报告;特聘大学教授作为专家辅助人提供技术咨询意见,并出庭说明解释。

**支持起诉的泰州市检察院认为:** 检察院依职权发现,常隆化工等6家企业违法将废酸交给无危险废物处理资质的单位偷排,导致水体严重污染,损害社会公共利益,应承担污染损害赔偿责任。环保组织对责任企业提起民事公益诉讼请求赔偿损失,符合法律规定。

**被告企业辩称:**

- 1.新修订的《环境保护法》规定,环保公益社会组织登记连续5年以上才可向法院提起诉讼。泰州市环保联合会2014年2月25日经泰州市民政局批准设立,不满5年,故不具起诉资格。
- 2.被告企业生产的副产酸并非危险废物,其生产销售行为合法,且对江中公司等单位倾倒副产酸并不知情,故环境污染与被告企业无法律上的因果关系。
- 3.省环科学会出具的评估技术报告无人签名,未见鉴定资质,将本案所涉副产酸鉴定为废物的程序不合法。
- 4.倾倒地点水质已经恢复,无需再通过人工修复,环保组织根据虚拟治理成本计算损失没有事实依据。
- 5.环保组织起诉被告企业被倾倒的副产酸数量与证据不符。因此,请求法院驳回环保组织的赔偿请求。

**4.环境污染危害结果是否存在**  
一两万吨的副产酸倾倒入河,对水生态环境产生严重危害的事实不可否认,修复费用将远远超过正常治理成本。由于河水的流动,污染源必然会向下游,即使倾倒点的水质有所好转,达到Ⅲ类水质,并不意味着区域性水生态环境已完全修复,依然需要进行修复。

**5.环境修复费用如何计算**  
根据环境保护部关于污染损害评估的推荐方法,污染修复费用难以计算的情况下,地表水污染修复费用的计算方法为:Ⅲ类地表水的污染修复费用为虚拟治理成本的4.5倍~6倍。相关水体受污染前的水质状况均为Ⅲ类地表水,应当按照Ⅲ类地表水的污染修复费用系数,即虚拟治理成本的4.5倍计算污染损害赔偿。

2014年9月10日,泰州中院依照《侵权责任法》第十五条第一款(六)项、第六十五条和《固废法》第八十五条,判决:

- 1.常隆化工等6家企业应分别赔偿环境修复费用82701756.8元、41014333.18元、8463042元、26455307.56元、1705189.32元、327116.25元,合计160666745.11元,用于泰兴地区的环境修复。
- 2.常隆化工等6家企业应在判决生效10日内补偿泰州市环保联合会已支付的鉴定评估费及案件受理费。

最近10年,伴随中国经济发展和环境质量的快速变化,更伴随公众环境觉悟和社会组织参与意识的不断提升,环境公益诉讼的制度建设和司法实践,由于各界人士的不懈努力,其演进步伐十分显著。

**2005年《国务院关于贯彻落实科学发展观加强环境保护的决定》首次明确提出鼓励社会组织参与环境监督,“推进环境公益诉讼”;2012年修订的《民事诉讼法》增加“法律规定的机关和组织”可以提起环境公益诉讼;2014年修订的《环境保护法》特别授权符合条件的社会组织可以提起环境公益诉讼。十年磨一剑,锋刃今欲试。环境公益保护法律机制的实施值得期待。**

# 环境公益诉讼的成功探索

泰州「天价环境公益诉讼案」始末及评析

别涛



2014年12月4日下午,江苏省高级人民法院院长许前飞开庭审理“天价环境公益诉讼案”。

## 五、二审争议焦点及江苏高院的观点

江苏省高级人民法院于2014年11月20日受理,2014年12月4日、12月16日两次开庭审理。二审法院将争议焦点归纳为3个方面,并基于事实和法律,形成相应判断。

**1.环保组织是否具备环境民事公益诉讼原告资格**  
2012年新修订的《民事诉讼法》第五十五条明确规定:“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”

泰州市环保联合会经泰州市民政局核准成立,属于依法成立的专门从事环保公益活动的社会组织,有权提起环境民事公益诉讼。虽然新修订的《环境保护法》第五十八条对主体资格范围作了新的规定,但案发时新修订的《环境保护法》因尚未生效,故不适用本案。

**2.被告企业处置其副产酸行为与水体污染损害结果之间是否存在因果关系**  
《水污染防治法》第二十九条规定:“禁止向水体排放油类、酸液、碱液或者剧毒废液。”向水体倾倒数万吨酸液必然会导致环境污染,是人所共知的常识,因此被告企业负有防范其生产的酸性液体污染环境的法定义务。

泰兴市环境监测站监测表明:被废

## 六、江苏高院的终审判决

江苏省高级人民法院认为,泰州市中级人民法院认定事实清楚,适用法律基本正确,程序合法;但所确定的判决履行方式和履行期限不当,应予调整。履行企业上诉理由不能成立,不予采纳。江苏省高级人民法院依据《水污染防治法》第二十九条第一款、《侵权责任法》第六十五条、第六十六条、《民事诉讼法》第一百七十条,作出判决。主要内容:

- 1.关于环境污染修复费用的数额 维持泰州市中级人民法院判决第一项确定的赔偿数额部分,即常隆公司、锦汇公司、施美康公司、申龙公司、富安公

## 七、值得借鉴之处

**1.环保组织作为原告提起诉讼**  
作为一起具有影响的环境公益诉讼案件,本案最大亮点无疑在于原告身份的特殊性。泰州市环保联合会依法登记成立,针对企业污染环境损害公共利益的行为,依法提起公益诉讼,被法院受理,并索赔成功。本案中环保组织胜诉,也势必会对其他环保组织带来新的信心。

**2.人民法院态度开放**  
泰州市中级人民法院和江苏省高级人民法院的领导和法官不仅展示了法官对法律的严谨,而且表现出很高的环保理念、生态觉悟和社会责任。一审、二审判决不仅支持了环保组织,同时也教育和增进了企业的环境守法意识。特别是江苏省高级人民法院院长亲任审判长主审环境公益诉讼案件,相信对其他地方必将产生影响。

**3.人民检察院支持诉讼**  
泰州市和江苏省两级检察院,作为支持起诉人,分别在一审、二审出庭,旗帜鲜明地发表意见,明确支持环保组织维护环境公益。这不仅是对环保组织的有力支援,也是对违法企业的特殊震慑,传达了非常积极的环保正能量。

**4.环保行政部门的积极配合**  
本案中泰兴市、泰州市、江苏省几级环保部门及其所属监测机构,都给予了有力支持,特别是给予水质监测和基数认定方面的协助,也对其他地方环保部门在类似诉讼案件中配合司法机关提供了有益的先例。

**5.专业机构的有效参与**  
本案中不仅环境监测站提供了样本数据,委托环科学会提供了评估鉴定性质的技术报告,并特聘大学教授

酸污染水体各监测点的酸浓度,在正常河流允许最高浓度的100倍~1000倍之间。被告企业曾试图说明其处置的副产酸不属于危险废物。实际上,无论副产酸是否属于危险废物,由于其属于酸性液体,已被法律明文禁止向水体排放。

被告企业对本案所涉副产酸的处置行为必须尽到谨慎注意义务并采取一切必要的、可行的措施防止其最终被非法倾倒。被告企业为转让废酸支付的补贴费用,远不足弥补受让人对副产酸作无害处理所需费用,在明知副产酸极有可能被非法倾倒情况下,却对此持放任态度。被告企业并不具备副产酸处置能力和资质的企业销售副产酸,应视为是一种在防范污染物对环境损害的不作为,其补贴销售行为是违法倾倒案涉副产酸得以实施的必要条件,也是造成如泰运河和古马干河环境污染的直接原因,因而与环境污染损害结果之间存在法律上的因果关系,并应对由此造成的环境损害承担侵权责任。

**3.原审判决对赔偿数额的认定是否正确及修复费用计算方法是否适当**  
关于废酸数量的认定。被告企业均为依法设立的有限责任公司,应当根据《公司法》和《会计法》的要求设置完

司和臻庆公司,分别赔偿环境修复费用82701756.8元、41014333.18元、8463042元、26455307.56元、1705189.32元、327116.25元,合计160666745.11元。

**2.关于环境修复费用的资金管理**  
常隆化工等6家被告企业应于判决生效30日内,将应赔款项支付至法院指定的泰州市环保公益基金专用账户。逾期不履行的,应加倍支付迟延履行利息。如果当事人提出申请,且能提供有效担保的,应赔款项的40%可延期一年支付。

**3.关于鼓励企业通过技改控制污染**

作为专家辅助人提供技术辅助,出庭就环境生态专业方面的技术性问题进行说明和解释。这些做法完全符合环境案件的技术性特点,也体现出环境司法的专业性特征,因而是十分必要的。

**6.环境污染损害评估的规范化**  
污染物质进入环境介质后,会发生化学、生物等反应和变化,水、气既有区域性,也有流动性。环境遭受污染破坏之后,损害评估和修复费用的分析,具有很强的专业性和不确定性。这就要求环境损害评估必须遵循一定的规范。环境保护部近年来一直在组织研究,并在借鉴国外经验基础上提出了相关规范和方法。本案得以顺利审结,相当程度上得益于相关损害评估规范。

**7.环境违法的代价必须具有威慑性**  
党的十八届四中全会决定提出:要“用严格的法律制度保护生态环境,强化生产者环境保护的法律责任,大幅度提高违法成本。”国务院总理李克强要求,“对食品、环境、安全生产等领域群众高度关注、反映强烈的问题,要重拳打击违法违规行为,让不法分子付出付不起的代价。”“损害者担责”是新修订的《环境保护法》新确立的基本原则。污染环境、破坏生态,都必须承担责任。本案中法院判令污染环境的责任企业必须赔付1.6亿元的环境修复费用,必将对其他企业形成很强的威慑性。

**8.赔付资金的管理方式有待完善**  
新修订的《环境保护法》第五十八条明确规定,环保组织不得通过公益诉讼牟取利益。但环境公益诉讼特别是民事公益诉讼必产生赔付资金,而资金管理尚未到位。昆明市政府发布规章,建立了专项环保公益资金的方式。

备的财务账簿,其对副产酸的销售与补贴数量,完全可以通过提交记录完整、凭证齐全的财务账簿加以证明。各上诉人虽然就一审认定被倾倒副产酸数量提出异议,但均未完成此项举证。根据最高人民法院《关于民事诉讼证据的若干规定》第七十五条,举证不利后果应当由负有举证责任的各企业负担。因此,一审判决对被倾倒副产酸数量的认定并无不当。

**关于修复费用的计算。**相关被污染河道的生态环境已经遭受损害,需要及时修复。由于纳污水体处于流动状态,且倾倒行为持续时间长、倾倒数量大,污染物对相关水域及其下游生态区域的影响处于扩散状态,难以计算污染修复费用。环境保护部关于环境损害评估的推荐方法,对此类情况推荐采用虚拟治理成本法计算污染修复费用。评估技术报告以治理本案所涉副产酸的市场最低价为标准,认定治理6家企业每吨副产酸各自所需成本,此成本即为推荐办法所称的虚拟治理成本。一审法院根据副产酸的虚拟治理成本、各企业被倾倒的数量,再乘以Ⅲ类地表水环境功能敏感程度推荐倍数4.5倍~6倍的下限4.5倍,分别判决各企业承担相应污染修复费用,6家企业合计160666745.11元,并无不当。

判决生效一年内,如被告企业能够通过技术改造对副产酸进行循环利用,明显降低环境风险,且一年内没有因环境违法行为受到处罚的,其已支付的技改费用,可以凭环保部门出具的企业环境守法情况证明、项目竣工环保验收意见和具有法定资质的中介机构出具的技改投入资金审计报告,向泰州市中级人民法院申请在延期支付的40%额度内抵扣。

**4.关于鉴定评估费用的承担**  
维持一审判决,即泰州市环保联合会已支出的鉴定评估费用10万元,应由6家被告企业支付。

本案终审判决规定主要用于直接受到污染水体的修复,其余部分纳入法院指定的地方相关环保专项资金,用于区域性环境治理。这更说明国家有关部门应当尽快研究建立环境公益诉讼产生的资金管理制度。

**9.赔付金额的履行方式富于创新**  
江苏省高级人民法院不仅确认污染企业应当赔付高额环境修复资金,而且就其具体履行方式做了精心设计:一方面允许企业申请延期一年缴付40%的赔付资金;另一方面在实地踏勘和可行论证的基础上,引导企业通过自行实施技术改造,对产生的副产品和废物循环利用,降低环境风险;同时规定,如果技术改造产生实际效果,可以凭环保部门的守法证明、技改验收意见、技改投入财务报告,在40%额度内抵扣赔付金额。这样必将引导和鼓励企业主动实施环保技术改造,从而有效降低环境风险。在赔付责任的履行方式上,这样的设计实乃法官的神来之笔,其司法效果、社会效果和环境效果令人赞赏。

**10.法律责任形式应当尽量综合运用**  
环境违法会触犯若干法条,可能产生不同的法律后果,包括一般行政处罚、治安处罚、民事赔偿、刑事责任。只有综合运用法律制裁,才能形成应有的威慑和遏制效果。本案中,公众举报和媒体报道后,环保部门及时调查,泰州市中级人民法院对14名企业责任人处以徒刑,并处罚金。环保组织起诉后,又判令赔付1.6亿环境修复资金。这样不仅严惩了违法企业,相信对其他企业也是严厉警示。

作者系环境保护部政策法规司副司长