

市长当原告 就环境损害向企业索赔

企业违规转移废物,濮阳市政府提起生态环境损害赔偿诉讼;一审判原告胜诉,企业不服提起上诉

2020年10月13日,一审开庭4个月后,河南省濮阳市政府状告山东聊城德丰化工有限公司(下称“德丰化工”)生态环境损害赔偿案判决出炉。濮阳市中级人民法院一审认定德丰化工违规转移危险废物,导致濮阳境内水体生态环境严重污染,判处其赔偿濮阳市政府应急处置费、评估费、环境损害赔偿费等共551.6394万元。

德丰化工和濮阳市政府的官司源于近3年前的水污染事件。2017年12月至2018年3月,德丰化工将270吨废酸液交给无资质人员非法运输,后非法排入濮阳市境内的金堤河支流回木沟,造成严重污染。

事发后,倾倒废酸液的吴某、白某等4人被濮阳县法院判决犯污染环境罪,被判处有期徒刑2年6个月至3年8个月。2020年3月,濮阳市政府又以原告身份向德丰化工提起生态环境损害赔偿诉讼。

生态环境损害赔偿诉讼,是指环境污染事件发生后,地市级以上政府可以向法院起诉,要求造成生态环境损害的单位或个人赔偿损失,并使生态环境得到修复。判决书显示,本案是河南省首例由市级政府作为原告提起的生态环境损害赔偿诉讼。

作为原告出庭的濮阳市市长杨青玖曾对媒体表示,环境问题是民生问题,“市政府提起此次诉讼,就是为了尽到政府的生态保护责任,提升政府的权威和公信力。”



白某的搅拌站紧邻回木沟。



濮阳市市长杨青玖作为濮阳市政府法人坐上了原告席。

河水一度变成黑红色

在濮阳市濮阳县大桑树村,6月中旬的田地里麦子早就收了,只剩下半截金黄色的麦秆。偶尔有村民在田埂上搭出一根水管,往地里灌水,顺着长长的水管望去,另一头的水泵放在一条漂着浮萍的河里。这条宽约10米的河就是回木沟。

公开信息显示,回木沟为金堤河支流,金堤河是黄河在河南濮阳段的唯一支流。在大桑树村,村民会用回木沟的河水灌溉农田,小麦、玉米、花生等作物靠着这些深绿色的河水生长。但从2017年年底开始,回木沟遭到污染,河水一度变成了黑红色。

回木沟环境污染案的一审刑事判决书显示,2017年年底,被告人吴某找到白某,希望借在白某搅拌站内停罐车的名义,向回木沟内倾倒“拉完化工原料刷罐的水”。白某的搅拌站在村西,紧邻回木沟,与村里主要街道隔着大片农田。吴某表示,每倒一车东西,会向白某支付几百元。

白某同意后,吴某带人在夜间开着罐车来到搅拌站,用一根20多米长的透明皮管,将罐车内的液体排入回木沟。白某说,液体颜色发黄,有一股刺鼻的酸味。

几次倾倒后,吴某又向搅拌站运送了一个容量约60吨的玻璃罐。白天运来的酸液暂存在罐里,晚上伺机排入回木沟。

2020年6月9日,记者在当年的排污现场看到,搅拌站的蓝色大门上挂着一把铜锁,已经生锈。围墙内散落着搅拌机、铁架、钢管等。此外,院子东南侧有一个深约3米的大坑,正是之前放置玻璃罐的位置。

大桑树村村民王勇(化名)家的麦田,在搅拌站下游一公里左右。2018年春天麦子刚没脚背时,他发现回木沟的水变成了黑红色。

那段时间,河对岸的李姓人家仍用回木沟的河水浇地,没多久,青绿色的麦苗变黄,之后全部枯死。周围几户人家看到后,不再用河水浇地。

在王勇的印象里,李家的麦子枯死后,他们曾往地里种过两三次农作物,都没长出来。最终,李家挖出了田地表层的土壤,再种麦子时才重新发芽。王勇说,差不多过了一年,村民才重新使用回木沟的河水灌溉庄稼。

锁定污染源

2018年2月,由濮阳市生态环境局设立的金堤河大韩桥断面自动监测点发现了水质异常。后台数据显示,水质pH值约为2,呈强酸性。

大韩桥断面监测点位于大桑树村下游6公里左右。在监测点上游三四百米处,回木沟汇入金堤河。

为此,在市局指导下,濮阳县生态环境局请来了专业公司,对回木沟、金堤河进行了70多小时的应急处置。从监测点开始,处置公司每隔一段距离就往河内排放碱性和污水调节剂,以求河水pH值恢复正常。

“为了防止污染扩散,我们还对河水进行了截流。”濮阳县生态环境局工作人员卢明忠说,当时金堤河上有一个送电工程,正好在大韩桥断面监测点下游四五百米处修建了一道大坝,河水必须通过坝下管道流到下游。“我们的截流措施就是把管道口堵住。”

与此同时,从发现水质异常时起,濮阳县就开始了污染源排查。

据卢明忠介绍,县生态环境局在监测点附近走访调查后发现,周边没有企业,也没有隐藏排污口,并由此判断可能有人向金堤河非法倾倒污染物。在监测点上游的回木沟与金堤河Y形交汇点,工作人员又进行了取样检测,结果显示

回木沟水质呈酸性,污染源于是被锁定到了回木沟。

为找到具体排污点,县生态环境局的工作人员沿着回木沟上游,每隔一两百米,就会取河两岸及中间的水样进行测试。他们随身携带空调遥控器大小的白色酸度计,把酸度计放到水中,就能立即显示pH值。

卢明忠说,排查工作是2018年2月开始的,受当时的地理位置、水文变化等因素影响,人工排查只能确定污染源在大桑树村附近,更具体的位置就不清楚了。

另一方面,濮阳县公安局于2018年3月底成立了调查组。回木沟途经濮阳市的4个乡镇,每个乡镇的派出所都抽调了一名副所长参与调查。

据卢明忠介绍,专案组调取了一个月内监测点周边检查卡口的资料,以及100多处公安监控、社会监控的视频,并对一个月内从濮阳县经过的所有危险品车辆信息进行了排查。最终,从1300余辆大车中发现了8辆可疑车辆,5个月后就锁定了吴某的罐车。

据调查,2017年12月至2018年3月,这辆罐车先后在大桑树村村西停靠27次,每次停靠1小时左右;至少20次的行驶轨迹为从德丰化工装车出发,行驶至大桑树村后卸车。

2018年8月,吴某、白某等4人被公安机关抓获。调查显示,2017年12月至2018年3月,吴某等人向回木沟排放废酸液21车,共计270吨。

2019年9月,濮阳县人民法院认定吴某等4人非法排放、处置有害物质,后果特别严重,构成污染环境罪。4名被告人分别被判处有期徒刑2年6个月至3年8个月,并处罚金。

白某上诉后,濮阳市中级人民法院于2019年11月对本案做出二审裁定,维持原判。

从“政府买单”到“企业买单”

2019年10月,吴某、白某等人的刑事案件一审判决不久,濮阳市司法局开始准备此次污染的生态环境损害赔偿诉讼——濮阳市政府做原告,对产生酸液的德丰化工提出生态环境损害赔偿。

李金桥是濮阳市司法局二级调研员,他和同事把这件事称为“官告民”。“过去涉及政府的往往是行政诉讼,政府当被告。像这种政府主动起诉人家的事还真不多。”

濮阳市政府上法庭,做原告,源于中共中央办公厅、国务院办公厅2017年12月发布的《生态环境损害赔偿制度改革方案》(下称《改革方案》)。方案规定,省级、地市级政府可以对造成生态环境损害的单位或个人要求赔偿,使受损的生态环境得到修复。

据中国政法大学教授、国家生

态环境保护专家委员会委员王灿发介绍,《改革方案》实施前,一个地方的生态环境遭到污染或破坏,通常由符合条件的环保组织或当地检察机关提起公益诉讼。

“公益诉讼一般是民间环保组织来做。政府作为自然资源和生态环境所有人,它提起的生态环境损害赔偿一般叫公益诉讼。也就是说,公益诉讼表达的是公共利益,生态环境损害赔偿诉讼表达的是国家利益。”王灿发说。

在全国律协环境、资源与能源法专业委员会委员赵光看来,实践中,涉及国家财产、国有土地上的生态环境破坏,更倾向于由政府提起生态环境损害赔偿诉讼;在其他领域,比如集体土地上的生态环境破坏等,更倾向于由公益组织或检察机关提起公益诉讼。王灿发也认为,有了生态环境损害赔偿制度后,为生态环境损害“买单”的不再是政府,而是污染企业。

2018年5月,《改革方案》实施的5个月后,全国首例省级政府做原告的生态环境损害赔偿诉讼在江苏省泰州市中级人民法院开庭。因安徽海德化工科技有限公司产生的废碱液被排入江苏省内的长江、新通扬运河,造成严重环境污染,江苏省政府请求法院判令该公司赔偿生态环境修复费、生态环境服务功能损失费、评估费及诉讼费共5482.85万元。最终,江苏省政府胜诉。

此后,全国多地出现同类诉讼案件。生态环境部官网信息显示,截至2020年1月,全国共办理生态环境损害赔偿案件945件,涉案金额超过29亿元。

在河南,回木沟污染事件是地市级政府发起的首例类似诉讼。在李金桥看来,地方财政对修复环境的支出是政府一定要当原告的原因之一。“如果你不提起诉讼,光是前期的应急处置就已经花了138万,这就成了财政的负担。”

先磋商 后起诉

与环境公益诉讼不同,政府做原告的生态环境损害赔偿诉讼有一个必备前置程序——磋商。

赵光说,磋商就是让赔偿权利人和赔偿义务人面对面协商。“如果污染者同意赔偿或修复,赔偿金额和履行方式也能达成一致,那就不用去法院了;否则,赔偿权利人就可以起诉。”

生态环境部官网信息显示,在945件生态环境损害赔偿案中,已结案的586件;其中以磋商方式结案占比超过三分之二。

为了确定赔偿金额,2019年10月,濮阳市司法局聘请了省内一家有资质的检测公司,评估回木沟污染事件造成的损失。彼时,环境损害已发生近一年,检测公司只能通过虚拟治理的方式进行评估。

“处理一吨废酸需要多少钱是有市场价格的,用吨数乘以价格,再按照相关规定乘以环境敏感系数,就可以得出具体的损害赔偿费用。”检测公司工作人员张女士说,公司出具了一份《损害价值评估报告》,最终评估的生态环境损害价值金额为404.7394万元。

依据《改革方案》,生态环境损害调查、鉴定评估等涉及公共利益的重大事项应向社会公开,并邀请专家和利益相关的公民、法人、其他组织参与。因此,《损害价值评估报告》出炉后,濮阳市成立了由市司法局、市生态环境局、市检察院以及濮阳县生态环境局、环保专家、律师等组成的磋商小组,共15人。

2019年12月9日,磋商小组拟定了《生态环境损害赔偿磋商建议书》(下称《磋商建议书》),要求“危险废物盐酸”的产生者德丰化工赔偿生态环境价值赔偿费、应急处置费、评估费、律师费、专家费等共计577.6394万元。

在德丰化工代理律师陈海强看来,磋商小组向德丰化工发出《磋商建议书》“有点莫名其妙”。“这个事跟我们没有任何关系,怎么能把我们作为赔偿义务人呢?”

陈海强告诉新京报记者,双方的分歧主要在于,被倾倒的液体是“废酸液”还是合格的盐酸产品。他认为,德丰化工“不生产或产生废酸”,公司生产和销售的是合格的盐酸产品,因此也就不需要对后续处理负责。

但是,在濮阳市司法局二级调研员李金桥看来,相关刑事案件判决已认定液体为“废酸液”,这一点毋庸置疑。赵光解释,在此前提下,按照《固体废物污染环境防治法》的规定,德丰公司必须为非法倾倒行为承担责任,没有例外情形。

该法规定,产生工业固体废物的单位委托他人运输、利用、处置工业固体废物的,应当对受托方的主体资格和技术能力进行核实,依法签订书面合同,在合同中约定污染防治要求。

对此,濮阳市政府代理律师唐有良表示,无论倾倒是废酸液还是盐酸产品,实际接收酸液的是吴某等人,而吴某等人既没有购销盐酸的资质,也没有处置危险废物的资质。“无论处置的液体是废酸液,还是盐酸,德丰化工的行为都是违法的。”唐有良说。

2020年1月8日、1月15日,濮阳市司法局的一层会议室内举行了两次磋商会,濮阳市人民政府和德丰化工的人员都来了。

由于无法对基础事实达成共识,两次磋商无疾而终。经双方同意,第二次会议后磋商程序终止。1月19日,磋商小组建议濮阳市政府起诉德丰化工,提起生态环境损害赔偿。(下转p08版)