

上海市生态环境局文件

沪环法〔2023〕221号

上海市生态环境局关于发布本市第二批 生态环境损害赔偿典型案例的通知

各区生态环境局、各有关单位：

为总结提炼行之有效、可供借鉴推广的经验做法，充分发挥典型案例的示范引导作用，我局在2023年下半年组织开展了生态环境损害赔偿典型案例征集评选活动。经形式审查、专家评审和综合评定，“奉贤区明城路98号地块垃圾倾倒生态环境损害赔偿案”等5起案例被评为本市第二批生态环境损害赔偿典型案例。请各区、各有关单位认真学习借鉴典型案例的启示经验，加

强案例实践和总结，持续推进生态环境损害赔偿工作制度化、常态化和规范化。

上海市生态环境局

2023 年 12 月 27 日

第二批生态环境损害赔偿典型案例

一、奉贤区明城路 98 号地块垃圾倾倒生态环境损害赔偿案

(一) 案件基本情况

2016 年 12 月，赵某等四人经事先商谋在奉贤区明城路 98 号地块内倾倒并填埋生活垃圾及建筑垃圾混合的毛垃圾进行不法牟利，与该地块承租方上海某设备有限公司签订了土方回填实为填埋“毛垃圾”的合同，并支付填埋“毛垃圾”预付款。经测算，98 号地块倾倒填埋毛垃圾土地面积为 8000 平方米左右，现场估算已倾倒未分类垃圾总量约为 2950 吨。赵某等四人因犯污染环境罪被依法追究刑事责任，上海某设备公司法定代表人因污染环境被检察机关批准逮捕。

经专业机构评估，现场填埋垃圾清理匡算费用约为 207.97 万元。为及时清除污染、修复环境，奉贤区海湾镇政府根据相关分拣处置工作的要求，将深埋的垃圾挖出进行人工分拣处置（建筑垃圾和毛垃圾）。2017 年 12 月，完成相关垃圾分拣处置工作，并委托评估机构就 98 号垃圾倾倒地块验收检测和效果评估。经评估，该地块土壤和地下水环境已恢复到环境基线水平，垃圾清

挖分拣后及客土回填过程地块土壤和地下水也未受到施工的影响。

本案初期由奉贤区海湾镇政府提起民事诉讼，被裁定不具备起诉主体资格驳回起诉，后由奉贤区生态环境局作为生态环境损害赔偿权利人代表启动索赔，主要索赔内容为追偿垃圾处置费用。奉贤区生态环境局向赔偿义务人制发《生态环境损害赔偿磋商告知书》，直接送达未果且无其他送达途径情况下通过报纸公告送达，赔偿义务人在所刊登的时间和地点未与权利人代表进行磋商，故向上海市第三中级人民法院提起诉讼。经法院审理，根据《中华人民共和国环境保护法》《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》等有关规定，判决被告连带赔偿垃圾处置费用共计 193.75 万元，案件受理费及公告费由被告承担。

（二）经验与启示

一是及时控制环境污染并开展修复，为生态环境损害赔偿打好基础。本案案发于 2016 年，在本市生态环境损害赔偿改革实施方案之前，当时仍处在“企业污染、群众受害、政府买单”的困局中。奉贤区职能部门和属地政府紧密对接，及时介入开展垃圾清理处置工作，实践中已形成生态环境损害赔偿调查评估、修复

后评估等流程雏形。同时，属地政府代为履行垃圾分拣处置及生态环境修复工作，使环境污染得到及时控制。

二是合理确定民事责任主体与刑事责任或行政责任之间的关系。本案中上海某设备公司未受刑事处罚或行政处罚，是否将其纳入赔偿义务人范围以及证据如何确定是本案的难点。刑事责任的认定标准与民事责任认定标准存在差异，经取证，上海某设备公司虽未实际倾倒毛垃圾，但作为承租方未确保该地块合法使用，还通过签订虚假回填合同，收受预付款，实际上共同实施了污染环境的侵权行为，造成了生态环境损害，应承担连带责任。

三是充分发挥属地政府在生态环境应急处置及修复监督等工作。民法典规定了侵权人违反国家规定造成生态环境损害应承担的修复责任和赔偿责任，明确了国家规定的机关或者法律规定的组织的索赔权。本案中生态环境部门牵头组织开展生态环境损害赔偿工作，属地政府在实际工作中主动开展了应急处置、鉴定评估的委托和代为履行垃圾分拣处置等工作，及时恢复受损生态环境。

（三）案例点评

一是围绕诉讼时效问题的处理对同类案件具有借鉴性。根据《民法典》规定，诉讼时效期间自权利人知道或者应当知道权利

受到损害以及义务人之日起计算。直至 2020 年 9 月《环境验收评估报告》出具后，本案赔偿权利人提起诉讼必须明确的损害事实及所需修复费用的具体数额才得以确定，因此，诉讼时效应自此计算而非自损害被发现之日起计算。二是凸显了生态环境损害赔偿责任的独立性。生态环境损害事件发生后，强调生态环境损害赔偿责任与行政责任、刑事责任同步追究并不意味着修复和赔偿责任的追究需要以行政或刑事追责为前提，同一案件中三类责任既有可能并不是同时涉及，也有可能责任人不完全重合，本案属于后一种情形。生态环境损害索赔在调查取证、责任衔接上应当与刑事及行政责任追究做好衔接，但也应当注意对适格责任人等问题结合具体案情个案独立判断。

二、黄浦区某公司损毁小区配套绿化生态环境损害赔偿案

（一）案件基本情况

2022 年 7 月，黄浦区检察院接到市民投诉，反映某公司破坏和侵占绿化用于经营行为。经查明，该公司经营门面与绿化带交界且未设围挡，将生鲜食品摊位沿交界处摆放，并且在草皮上直接铺垫大量木板，导致毁绿行为反复出现。检察机关发出公告后，黄浦区生态环境局代表黄浦区政府作为生态环境损害赔偿权利人向侵权人追偿绿化补种和由此造成的生态功能损失费用。

案件办理过程中，该公司负责人对违法行为表示真诚悔过，但也诚恳提出绿化规划已经影响到企业日常经营，希望能够帮助解决当前企业生存和发展的困难。为了彻底解决反复犯、反复罚的困境，黄浦区检察院、区绿化市容局、区生态环境局和属地街道等多次开展沟通会，同时邀请专业绿化公司一起对现场进行勘察，以合法合规为前提，讨论合理的解决方案。

2023年2月7日，黄浦区生态环境局以柔性磋商的方式召开磋商，邀请了区绿化市容局、街道办事处及“益心为公”志愿者作为第三方参与磋商。结合现场勘察情况，黄浦区生态环境局与该单位签订了《生态环境损害赔偿协议》，约定赔偿义务人在法律政策允许范围内、以不减少绿化面积为前提，对该绿化所在区域进行合理调整并增设围挡，留出1米宽的通道供企业日常经营。

为确保赔偿协议的顺利履行，在黄浦区检察院的支持下，黄浦区生态环境局就签订的协议向上海市铁路运输法院申请了司法确认。上海市铁路运输法院在受理本案后，创造性的采用了“三角桌”法庭的形式公开审理了本案，并出具了裁定书对协议的效力进行司法确认。正因为在磋商过程中，充分听取了赔偿义务人的意见，并搭建了平台，畅通了企业和绿化主管部门的沟通，最

终的绿化修复方案得到了各方的认可，义务人也非常积极主动地配合完成了修复，参照周边花坛的绿化情况，将涉案区域现状恢复到与周边绿化基线一致的水平，并自觉维护修复成果，被毁损绿化带的环境状况得到极大改善。

（二）经验与启示

一是本次生态环境损害赔偿案件的磋商成功，彻底解决了企业经营活动和小区绿化管理这一突出现实矛盾。在合法合规的前提下，既保障了居民群众对美好生态环境的追求，同时优化了辖区营商环境，切实推动了生态环境损害赔偿工作的“黄浦实践”。

二是本案中检察机关全过程参与，充分发挥检察职能，为案件的顺利解决提供坚实法治保障。生态环境主管部门，立足专业，推动磋商结果在合法的基础上更兼顾“人情味”，毁绿问题得到源头解决也是对生态建设成果的长效保护。在司法确认的过程中，通过“三角桌”法庭的设置进一步体现出法院、检察院、生态环境行政机关、义务人既在不同的角度，又在同一维度上进行沟通，真正实现司法助推、多元共治，突破了部门和条线间的信息、权力壁垒，打造生态环境损害赔偿的“黄浦模式”。

三是本次生态环境损害赔偿工作的顺利开展，是对生态环境领域多元化矛盾解决的一次有益尝试。通过各方共同优化修复方案的方式实现了源头治理，将“和合共生”这一理念融入到纠纷

化解中，让权利人和义务人朝着修复受损生态环境的共同目标同向而行，为全市生态环境损害赔偿制度改革工作提供了参考。

（三）案例点评

本案涉案金额虽不大，案情也较为简单，但却是多方合作促进生态环境损害纠纷实质性化解的典范。生态环境损害赔偿虽在索赔主体和目的等方面有特殊性，但其仍属于民事纠纷范畴。在此背景下，行政机关在索赔过程中不仅要作为赔偿权利人代表积极维护国家利益和环境公共利益，也要践行执政为民理念积极担当作为，结合案件情况牵头或协调化解案件背后的深层矛盾。本案中生态环境部门围绕本案的症结采取了柔性化磋商的模式，扩大磋商范围，邀请相关行政机关等其他关联方共商可行对策，真正做到了平等磋商、实质磋商。同时，在司法确认过程中，司法机关创新法庭沟通安排，通过“三角桌”法庭的模式进一步确保各方真正理解磋商协议并能落到实处，实现了法律效果与社会效果的统一。

三、宝山区史某等人及四家公司违法倾倒危险废物生态环境损害赔偿案

（一）案件基本情况

2022年10月8日，宝山区生态环境局接某公园管理单位反映，在公园附近发现疑似化学品倾倒情况。经调查核实，史某等

二人在没有任何资质的情况下，从 2021 年下半年起向本市四家公司私自回收企业生产、实验产生的 20 余吨危废液体，未经处理擅自倾倒于某公园工地内匝道下空地上，造成环境污染。经认定，史某等二人擅自倾倒危废液体，造成环境污染，应当承担生态环境损害赔偿责任；四家公司在未审核史某等二人是否具备处理危险废物的资质情况下，擅自将危险废物委托处理，应当对倾倒危险废物所造成的生态环境损害承担连带赔偿责任。

环境损害发生后，宝山区生态环境局在开展调查的同时与赔偿义务人积极开展前期沟通工作。2022 年 12 月，与赔偿义务人共同委托专业机构对本项目地块开展土壤环境质量现状调查，并出具环境污染应急调查报告和应急处置方案。根据调查分析，该地块土壤中苯并(a)芘存在超标情况，且地块内土壤检出的氯代烃等挥发性有机污染物、多环芳烃等半挥发性有机污染物均高于对照点土壤环境质量的平均水平，地块土壤中检测出 1, 4-二氧六环、乙酸乙酯与本次事件倾倒废液部分原料成分对应。赔偿义务人对调查评估结果表示认可。

2023 年 2 月 7 日，宝山区生态环境局与赔偿义务人进行磋商并签订生态环境损害赔偿磋商协议。赔偿义务人同意修复并赔付相关费用，其中应急调查和检测费用共计 13.66 万元，后续污

染物处理及修复金额 27.73 万元，后评估费用预计 1.5 万元。2023 年 8 月，赔偿义务人对涉案区域进行生态环境损害修复后，由区生态环境局组织进行修复后评估。

（二）经验与启示

一是强化部门联动与责任联动，推进“一案三查”。该案是一起典型的非法倾倒危险废物案件，同时涉及生态环境损害赔偿责任、行政责任与刑事责任。案件调查启动后，生态环境部门与公安部门迅速启动联动机制，确认违法事实和损害情况，通过摸排控制住犯罪嫌疑人，同时延伸追溯确定四家委托方的违法行为。该案赔偿义务人多而散、金额较大，区生态环境局主动邀请检察机关参与磋商，有效推进了协议的签署。在追究生态环境损害赔偿责任的同时，对个人违法行为移交公安机关进行进一步侦查，最终法院以污染环境刑事犯罪判处史某有期徒刑六个月，并处罚金 1 万元。

二是准确识别义务人，通过连带责任落实“应赔尽赔”。该案在追究直接违法主体个人责任的同时，四家委托公司在未审核是否具备处理危险废物质的情况下，擅自将危险废物委托其处理，对其过错追究生态环境损害民事连带责任，保障生态环境损害赔偿到位、修复及时有效。同时，进一步强化赔偿义务人“环

境有价，损害担责”的责任意识，对当事人起到了震慑和教育作用。

三是与赔偿义务人共同委托调查评估，提升结果认可度。环境损害发生后，区生态环境局和赔偿义务人共同委托专业机构对本项目地块开展土壤环境质量现状调查，有效提升了赔偿义务人对调查结论的认可度，为后续顺利开展磋商、实现生态环境修复奠定了基础。

（三）案例点评

本案在调查过程中围绕“合作”与“协同”做好了文章。其一，通过合作有效解决鉴定评估费用难题。鉴定评估费用来源是生态环境损害赔偿案件常见的难点之一。受预算等因素所限，部分行政机关在支付鉴定评估费用时存在一定阻碍。本案中，赔偿权利人代表与赔偿义务人共同委托鉴定评估机构展开评估，既解决了资金难题，也提升了鉴定评估工作的公信力。其二，通过协同有效解决损害调查难题。在法律法规未专门就生态环境损害赔偿调查权予以确认规定的情况下，如何有效取得所需证据是索赔中面临的共性问题。积极有效推进生态环境损害赔偿与行政责任“一案双查”并促进索赔工作与刑事追责流程相衔接，是解决上述问题的有效对策。本案在初始阶段即注重各种责任追究联动，

统筹考虑各项取证工作，通过协同推进促进了生态环境损害相关纠纷的高效化解，值得相关案件借鉴。

四、青浦区某公司超标排放水污染物生态环境损害赔偿案

（一）案件基本情况

2021年7月13日，青浦区生态环境局执法人员对某传动轴零部件生产企业进行检查，现场对污水处理设施排放槽内水进行采样，检测报告显示污水处理设施排放槽内水样品中pH值、总锌、总镍均超过上海市《污水综合排放标准》规定的标准限值。经查，超标主要原因为该公司在2021年7月12日预处理线行车发生意外越位，导致脱脂槽内部溢流保护装置启动，槽内脱脂剂通过溢流管进入污水处理系统后超标排放，造成地表水生态环境损害。

2022年8月8日，青浦区生态环境局召开专家评审会，采用委托专家评估的方式，参照相关技术指南要求，计算赔偿金额为5.4万元，用于涉案所在行政区生态环境的替代修复。2022年9月15日，青浦区生态环境局与赔偿义务人及其委托代理人在青浦区人民检察院召开磋商会议，达成赔偿协议。考虑到受污染水体已通过自净实现水质达标等情况，根据专家组、青浦区生态环境局、青浦区人民检察院等单位的意见，2022年11月15日，

本案通过在金泽元荡“最江南”生态修复基地碳汇林片区完成水杉种植 20 棵的方式完成了生态修复要求，案件顺利结案。

（二）经验与启示

一是强化司法机关协作。本案联合检察机关等部门共同开展案件调查、专家评审、赔偿磋商和司法确认等程序。在案件办理过程中，生态环境部门与司法机关紧密沟通，形成工作合力，检察机关主持磋商会议，案件经青浦区人民法院进行司法确认，以司法力量保障协议的履行，确保修复目标的有效实现。

二是加强修复基地建设。本案件采取在生态修复基地种植树木的修复方法实现了对区域生态功能的恢复，一方面增加了区域生态系统多样性，提高了生态系统的稳定性和整体服务功能。另一方面通过植树造林措施打造了降碳、减污、扩绿的生态修复样本。

（三）案例点评

本案中，行政机关与检察机关深度合作，共同推进案件有序办理。检察机关除了常见的参与磋商外，还深度参与调查、修复方案制定及实施等环节，检察监督工作与行政机关履职形成共鸣，发挥了“1+1>2”的效果。此外，本案将修复工作的开展与长三角生态修复基地建设相结合，使得修复方案制定与修复管理

更加高效，示范效果也更加突出。

五、浦东新区某公司污水泵站油污泄露生态环境损害赔偿案

(一) 案件基本情况

2021 年 8 月 26 日，浦东新区供排水中心泵站养护人员日常巡查时在外高桥 3#污水泵站集水井内发现不明黑色油污流入，漂浮厚度约 30 公分，严重影响了泵站运行安全和水环境安全，存在市政管网堵塞风险。经查，事故原因为涉案公司运营污水处理时发生设备故障，未暂停使用该设备且未及时报告并停止相关生产经营活动，造成油污意外泄漏。

2021 年 8 月 26 日，为及时有效修复受损生态环境，防止油污进入污水处理单元造成更严重的损害，浦东新区供排水中心委托第三方公司进行油污应急处置。2021 年 8 月 26 日至 30 日，为防止油污扩散，涉案公司委托第三方对市政污水管道进行紧急封堵、管网排查，应急处置后泵站恢复正常运行。2021 年 9 月 10 日，涉案公司委托第三方公司焚烧处置应急清捞产生的危险废物含油污泥共计 10 吨。

2021 年 9 月 1 日，浦东新区生态环境局启动该案的生态环境损害索赔预磋商，认定涉案公司由于其管理不善，造成设备故障且意外漏油，为直接的环境侵权人，其设备运营第三方共同承

担赔偿义务。2022年8月5日，浦东新区供排水中心和涉案公司共同委托第三方核定评估该案件直接经济损失共计65.66万元。

2022年8月24日，赔偿义务人委托第三方开展修复效果后评估，经检测，外高桥3#污水泵站集水井中污水样品状态呈现微黄色、微臭、有浮油、微浑，石油类浓度均符合排放标准。2023年10月13日，浦东新区生态环境局与赔偿义务人在浦东新区检察院的见证下，就赔偿义务人油污意外泄漏生态环境损害赔偿案召开正式磋商会议，确认涉案公司发生油污意外泄漏污染环境事故，对生态环境造成损害，其应当承担排除危害、赔偿损失的生态环境损害赔偿责任。赔偿义务人最终愿意承担赔偿责任，生态环境损害赔偿费包含直接经济损失以及案件评估费用、律师费，共计70.36万元。

（二）经验与启示

一是及时应急处置，有效修复受损环境。发现油污泄漏的第一时间，浦东新区生态环境（水务）部门与赔偿义务人分工明确、紧急抢险，水务部门负责案涉集水井应急油污清捞，赔偿义务人履行污水管网封闭排查与危废处置义务。积极引导、规范赔偿义务人在经济赔偿之前主动修复受损环境，并开展修复效果后评

估，体现出生态环境修复责任优先于金钱赔偿责任，及时有效修复受损生态环境。

二是精准定位责任人，落实污染者担责原则。针对预磋商中争议焦点，否认赔偿义务人追加第三方承担生态环境损害赔偿责任的合理性。通过多次磋商，与赔偿义务人达成一致意见，认定涉案公司作为案涉漏油设备的产权人及管理人，应当承担排除危害、赔偿损失的生态环境损害赔偿责任。明确责任提高了修复工作效率，让赔偿义务人切实履行修复义务，为赔偿协议的达成奠定了基础。

三是开展部门合作，强化企业警示教育。案件办理过程中，浦东新区生态环境（水务）、检察院、城管执法部门形成合力，保障案件推进顺利、环境修复到位。该案的办理，对相关企业起到了较好的警示作用，有利于推动企业进一步规范运营环保设施设备。在推进美丽上海建设的背景下，严格落实生态环境损害赔偿责任，对类似行为具有较强威慑力。

（三）案例点评

本案打破了生态环境损害处置工作的刻板印象。本案中，油污进入的事污水泵站集水井内，尚未对外环境造成严重影响。但从应急管理要求及损害防患于未然角度考虑，由相关行政机关直

接委托专业第三方代责任人先行采取处置措施正当且必要。《民法典》第一千二百三十五条明确将“防止损害的发生和扩大所支出的合理费用”纳入生态环境损害赔偿范围，同时在清除油污后，由此所产生的焚烧处置等费用属于清除污染相关费用。因此，该案主要工作虽在应急处置阶段即已完成，但作为生态环境损害赔偿案件索赔相关费用并无不妥，可作为同类案件处置的样本。

信息公开属性：主动公开

上海市生态环境局办公室

2023年12月27日印发
