

# “双碳公益诉讼第一案”落锤： 如何量化温室气体的环境损害？

因在全国碳市场第一个履约周期未按期履约，贵州一家重点排放单位被环保公益组织告上了法庭。

近日，贵州省黔东南布依族苗族自治州中级人民法院对北京草原之盟环境保护促进中心（以下简称“草原之盟”）诉兴义市上乘发电有限公司（以下简称“上乘公司”）、第三人华电联合（北京）电力工程有限公司环境污染一案作出一审判决。法院支持了原告的部分诉讼请求，要求上乘公司承担相应的环境保护责任。

虽然温室气体对生态环境造成损害已经成为共识，但在科学界，如何量化超标排放的温室气体对环境造成的损害，目前仍是一个世界性的挑战。基于此，法院未支持草原之盟提出的有关损害赔偿诉求。目前，草原之盟已提起上诉，希望引起公众对这一难题的持续关注。

从公开信息来看，此案是第一批中国企业因碳排放未按期履约被环保公益组织起诉的案件，代理律师称其为“双碳公益诉讼第一案”。本案的判决结果对推动企业履行环境保护责任、积极参与碳排放配额清缴具有重要意义。此案也引起了国际气候变化领域人士的关注，目前已被收入全球最大的气候变化诉讼数据库美国萨宾中心（Sabin Center US）。

## 超排不履约 罚款不超过3万

为使用市场机制应对气候变化，经过10年的试点后，全国碳排放权交易市场（下称全国碳市场）于2021年7月16日上线交易。2021年是全国碳市场的首个履约年，纳入全国碳市场第一个履约周期的重点排放单位应当在当年12月31日前，向省级生态环境主管部门清缴2019年至2020年度的碳排放配额。

根据生态环境部颁布的《碳排放权交易管理办法（试行）》规定，重点排放单位应当控制温室气体排放，报告碳排放数据，清缴碳排放配额，公开交易及相关活动信息，并接受生态环境主管部门的监督管理。

草原之盟代理人、北京七曜律师事务所律师王文静介绍，在全国碳市场第一个履约周期内，共纳入发电行业重点排放单位2162家，但有200多家未完成碳排放履约，上乘公司是其中之一。在当时的政策下，对未履约的企业缺乏上位法惩处依据，仅有生态环境部颁布的《碳排放权交易管理办法（试行）》，对未履约的企业最多责令其改正，并罚款不超过3万元，对企业而言缺乏强制约束力。

上乘公司是一家位于贵州省

兴义市的国有企业，主要业务涉及电力生产与供应。该公司成立于2012年10月18日，注册资本为7.9亿人民币。公开信息显示，上乘公司为2019-2020年全国碳排放权交易配额管理的重点排放单位，第一个履约周期应购买碳排放配额缺口821596吨（CO<sub>2</sub>）。截至2022年1月20日，上乘公司仅购买碳排放配额3448吨（CO<sub>2</sub>），尚有818148吨（CO<sub>2</sub>）碳排放配额未进行清缴。2022年4月12日，黔东南州生态环境局作出《行政处罚决定书》，对上乘公司处以罚款2万元。

王文静所在的团队长期专注于双碳领域诉讼业务，他和草原之盟关注到大量企业未履约的现象后，意识到这是一大法律漏洞，“如果违法行为和受到的处罚如此不对等，那么国家制定的双碳政策目标很可能就无法完成”。在共同商议后，他们决定选择一家企业发起环境公益诉讼，以期通过对典型案件的审判，堵上这一法律漏洞。

之所以选择上乘公司，王文静介绍，一方面是考虑到该企业为一家市属国企；另一方面，贵州属于生态文明示范区，其经济支柱很大一部分是旅游业。这些因素促使该企业进入环保组织和律师的视野。

原告方提供证据并认为，被告上乘公司长期超标排放二氧化硫、烟尘等污染物，超过重点大气污染物排放总量控制要求，篡改或者伪造监测数据、不正常运行大气污染防治设施，以逃避监管的方式排放大气污染物，应当承担环境侵权责任并赔偿损失。同时，上乘公司未购买和清缴碳排放配额，严重损害了碳排放交易市场秩序，损害社会公共利益，应当承担继续清缴义务或赔偿与清缴义务等值的损害赔偿赔偿责任。

草原之盟向法院提出多项诉讼请求，包括判令上乘公司停止侵害、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉、履行清缴义务、进行技术改造、承担合理成本等。2023年5月29日，贵州省黔东南布依族苗族自治州中级人民法院立案，2023年9月25日，该院对本案公开开庭审理。

上乘公司辩称，其并未超过污染物和重点污染物排放总量

控制指标的排放限值要求，且整改后，公司现阶段不存在超排，不存在危险的行为，原告要求其停止生产及消除危险于法无据。上乘公司认为，其污染物排放并未超过总量控制指标，不存在造成生态环境损失的法律事实。本案涉及的超排事件主要因设备故障等原因造成，在发现超排后均立即进行了整改。且排污许可地的空气质量在发生超排事件期间均为优质，未造成生态环境损害的结果。

针对履行碳排放配额清缴义务的诉讼请求，上乘公司表示，2021年以前中国并未正式推行碳排放交易工作，行政主管部门前期未明确碳排放市场的建设情况和企业需要核算及履约的具体时间，贵州在2018年以前也未开展碳排放交易，其对未正式施行碳排放交易具有一定的行政信赖，并非主观不履行核算义务。

上乘公司称，其火电机组自运行起至2021年5月，系委托第三人华电联合电力公司进行运营维护，其中燃煤入炉采制样、化验等环节均由第三人负责，相关数据均由第三人掌握。因第三人未提供燃煤入炉的碳元素含量数据，导致其被以具有惩罚性质的缺省值进行核算，形成缺口。在贵州省生态环境厅作出清缴要求后，其已积极履行了部分碳排放配额购买义务，但公司资金周转处于困境，基本丧失履约能力，仍在积极履行履约义务，无逃避该行政义务的故意。

## 如何确定温室气体 对环境损害？

法院审理认为，本案的争议焦点包括，被告上乘公司是否存在污染环境的侵权行为，其行为是否属于《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《司法解释》）规定的“已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为”；草原之盟诉请上乘公司履行碳排放配额的清缴义务是否属于人民法院民事案件受案范围；草原之盟的各项诉请能否获得支持。

关于上乘公司是否存在污染环境侵权行为的侵权行为，法院认定，

其超标排放二氧化硫和烟尘，其行为已构成环境侵权，并且这种行为具有损害社会公共利益的重大风险。大气污染所导致的损害具有复杂性、潜伏性、持续性和广泛性，超标排放的污染物不仅会直接影响环境质量，还会对人体健康和财产安全造成威胁。因此，被告的行为符合法律规定的“具有损害社会公共利益重大风险的行为”。

关于碳排放配额清缴义务，法院认为，碳排放配额清缴不仅是行政法律规范赋予的义务，也是企业为减小环境风险、减缓气候变化、维护环境公共利益的重要措施。国家通过《碳排放权交易管理暂行办法》等相关法律法规，明确要求重点排放单位必须在规定时间内足额清缴碳排放配额。上乘公司在被多次督促后仍未履行碳排放配额清缴义务，违反了法定义务。

法院特别强调，“上乘公司不履行碳排放配额清缴义务的行为，具有造成气候变化公害的重大风险。”而《司法解释》明确，对已经损害社会公共利益的情形和具有损害社会公共利益重大风险的行为，相关主体均有提起民事公益诉讼的权利。

一些环境法学界人士指出，法院在判决书中明确“不履行碳排放配额清缴义务的行为，具有造成气候变化公害的重大风险”，此案应该是第一例，这为“预防性环境公益诉讼”提供了判例支持，也给未来中国气候诉讼的发展提供了新思路。

值得注意的是，就在开庭审理后，判决下达前，上乘公司向湖北碳排放权交易中心有限公司转入7318万元资金，用于购买碳排放配额818148吨，完成了履约。

对于原告要求上乘发电有限公司立即停止超标排放污染物的请求，法院认为，因缺乏持续超标排放的证据，未予支持。同样，由于没有证据证明被告的行为正在对大气环境造成具体危害，原告要求消除危险的诉求也被驳回。关于大气环境治理及生态修复费用，根据专家组评估意见，上乘公司虽对周边空气环境有一定损害，但无需进一步修复，故未支持原告的此项请求。

对于2019年1月1日起至2023年8月期间的生态环境损害赔偿，法院支持了0.94万元的损害赔偿金额。但法院特别强调，“并无证据证实被告上乘公司未履行清缴碳排放配额义务的行为导致了生态环境受损，故原告草原之盟促进中心主张被告上乘公司承担超标排放二氧化碳导致生态环境损失的理由不能成立，本院不予支持。”

关于清缴碳排放配额缺口的请求，因上乘公司已完成清缴，法院确认原告的诉讼目的已达成。关于公开赔礼道歉，法院决定上乘公司应在省级媒体上

公开道歉。

对这一判决结果，王文静表示，他们诉讼的主要目的——促使企业依法履约碳排放配额，已经达到。上乘公司在审理期间购买了碳排放配额，完成了履约，这显然是地方政府、法院、公益组织多方努力的结果。

值得注意的是，2024年5月1日，国务院发布《碳排放权交易管理暂行办法》，规定重点排放单位未按照规定清缴其碳排放配额，可处未清缴的碳排放配额清缴时限前1个月市场交易平均成交价格5倍以上10倍以下的罚款。相比生态环境部的规定，这一条例的法律效力更高，处罚也更重。

但王文静表示，一审判决认为，并无证据证实上乘公司未履行清缴碳排放配额义务的行为导致了生态环境受损，系事实认定错误，原告方因此提起上诉。界面新闻多次联系上乘公司回应一审判决，其对外电话一直无人接听。

草原之盟提交的上诉状强调，尽管当前中国法律体系中尚未明确将二氧化碳定义为污染物，但根据大气污染防治法的精神，对于温室气体的排放需进行协同控制，因此对于超标排放二氧化碳的行为应视为对生态环境存在潜在威胁。近年来，多地频繁出现的极端天气事件，进一步突显了气候变化带来的严峻挑战。政府间气候变化专门委员会（IPCC）发布的第六次评估报告也指出，人为活动导致的气候变化已在全球范围内引发广泛的不利影响。中国作为易受气候变化影响的发展中国家，正积极采取措施适应并减缓气候变化的影响。

代理律师建议，基于以上背景，为了保护生态环境和人类健康，司法机关应本着“环境有价、损害担责”的现代环境法理念，依法、开创性裁判上乘公司承担违法行为所造成的生态环境损害赔偿责任。

王文静表示，超排的CO<sub>2</sub>对气候变化究竟造成多大的影响，律师团队试图找到一种方法学的途径，对损害进行精确测量。为此，他们咨询了许多生态损害领域的专家，对方都表示具有挑战。这不仅是一个法律难题，更是一个科学难题。目前世界范围内的此类案件也面临同样困境。

“我们选择上诉，也是希望让更多人参与到探讨中，像这样的超排问题，对生态环境确实造成了影响，但是科学上又没有办法计算，那么法院该怎么办？”王文静说，原告和律师团队设想的结果是，寻找一种“替代性方式”，最终与被告达成调解，将赔偿款打到生态环境执法部门的一个专门账号，用做环境保护的宣传经费。如此，此案将会成为一个示范性案件。

此案二审已于9月23日在贵州省高院开庭审理。

（据界面新闻）

