

强化股权转让中的土壤污染公共监管

杜 群

近日,“绿岸地产地块污染案”引发社会广泛关注。陆家嘴集团将江苏钢集团、苏州国家高新技术产业开发区管理委员会和苏州市自然资源和规划局等机构全部告上法庭,索赔绿岸地产公司因存在土壤污染风险造成地产损失100多亿元。这是继2015年“常州毒地案”之后又一起涉土壤污染地块的地产开发案。不同的是,“绿岸地产地块污染案”发生在《土壤污染防治法》实施后的今天。

据报道,2014年苏钢集团关停了长期运营的焦化厂,委托第三方(苏州市环境科学研究所、苏州市苏城环境科技有限责任公司)对停工的焦化厂区域进行了土壤污染调查评估,于2016年11月向苏州市环境保护局提交了土壤污染调查报告。随后,苏钢集团将焦化厂区域从工业用地变更为商业用地,纳入新成立的由其完全控股的绿岸地产公司,进行地产开发。经过222轮竞拍,2016年陆家嘴集团以85.25亿元的价格收购苏钢集团所控绿岸地产的95%股权,取得上述疑似污染地块的地产开发权。陆家嘴集团在2号地块开发建设某国际学校,在2021年学校验收交付使用时,17块棕地曝出涉嫌土壤污染问题,引发陆家嘴集团于近日提起史上最高赔偿额的土壤污染索赔案。

显然,在绿岸地产轰轰烈烈的大型综合体房地产开发中,无论是苏钢集团还是其债权债务承继者陆家嘴集团,都没有履行开发地块受污染土壤的修复和治理义务。由此引发思考,本案中土壤污染规制从哪个环节开始断链失灵,今后如何完善立法和实施。

土壤污染防治

案发时并非无法可依

由于本案股权转让发生在2016年,彼时《土壤污染防治法》还在研究制定中,但是作为《土壤污染防治法》重要配套规章的《污染地块土壤环境管理办法》(以下简称《管理办法》),已经在2016年12月31日由环境保护部令第42号公布,并自2017年7月1日起施行。这个规章制定的依据是我国《环境保护法》等法律法规和国务院发布的《土壤污染防治行动计划》,目的就是加强污染地块环境保护监督管理、防控污染地块环境风险。因此对土壤污染的防治在当时并非无法可依。

《管理办法》适用于从事过有色金属冶炼、石油加工、化工、焦化、电镀、制革等行业生产经营活动,以及从事过危险废物贮存、利用、处置活动的用地的土壤污染防治。这类地块被称为疑似污染地块,涉及拟收回或已经收回土地使用权的,或者涉及用途变更为居住用地和商业、学校、医疗、养老机构等公共设施用地的,都应遵守《管理办法》规定的土壤污染防治措施。

依据《管理办法》,苏钢集团原焦化厂区所处地块毫无疑问属于拟开发利用为居住用地和商业、学校、医疗、养老机构等公共设施用地的疑似污染地

- “绿岸地产地块污染案”的土壤污染管制断链失灵,主要源于在不变更土地使用权人的情况下进行了土地使用权的实质转让和土地用途的变更。
- 公司股权转让面纱下的土地使用权转让和用途变更具有公司内部经营治理的封闭性和隐蔽性,使得土壤污染治理和修复的外部监管——主要是行政监管和公众监管难以显性介入。
- “绿岸地产地块污染案”提醒企业,以股权转让方式实现土地使用权转让的交易,受让方必须特别重视土壤污染风险管控和修复义务条款的约定,否则承继债权、债务的单位将是土壤污染的法定责任人。
- 为避免股权转让中的土壤污染行政监管失灵,应当完善《土壤污染防治法》《公司法》《土地管理法》相关规定,从规制公司社会责任、强制信息披露等方面着手加强公司对土壤污染的治理修复责任。

块,其土地使用权人在二次开发利用时,必须履行土壤污染风险调查和评估,编制土壤污染治理和修复方案,开展土壤污染治理和修复等一系列义务。具体包括调查、评估土壤污染风险和编制治理方案,以及开展治理和修复。土地使用权人需进行土壤环境详细调查、风险评估,提交相应报告。在土壤环境详细调查报告、土壤污染风险评估报告的基础上,按照国家有关环境标准和技术规范编制污染地块治理与修复工程方案。工程方案应当包括治理与修复范围和目标、技术路线和工艺参数、二次污染防治防范措施等内容,并及时上传污染地块信息系统。土地使用权人根据工程方案实施治理和修复行为,并将治理与修复工程方案的主要内容通过网站等便于公众知晓的方式向社会公开,接受公众监督。污染地块经过治理与修复,符合相应规划用地土壤环境质量要求后,才可以进入用地程序。

在“绿岸地产地块污染案”中,苏钢集团和陆家嘴集团先后成为土地使用权实际控制人,均未履行污染地块治理和修复义务,对涉案污染地块都存在逃避修复和治理义务的嫌疑。一家经营多年的焦化厂的地块,存在土壤污染风险是确定无疑的,涉嫌土壤污染的工业用地转化为商业用地以及股权转让等活动,真实目的如果是为了房地产开发的再次利用,就必须满足《管理规定》的要求。本案属于以股权转让变相实现土地使用权转让的资产重组和交易,不能因为土地使用权人未发生改变(都是绿岸地产公司),而无视土地用途变更过程需要履行的环境治理义务和环境监管的要求。本案的土壤污染管制断链失灵,主要源于在不变更土地使用权人的情况下进行了土地使用权的实质转让和土地用途的变更。

与土地使用权经由政府收储后出让不同,公司股权转让面纱下的土地使用权转让和用途变更具有公司内部经营治理的封闭性和隐蔽性,使得土壤污染治理和修复的外部监管——主要是行政监管和公众监管难以显性介入。为此,以股权转让实现土地使用权转让的资产重组和交易环节,土壤污染规制应当特别注意落实公共监管的三个问题,即土壤

污染责任主体和责任范围明晰、环境行政监管到位和公众监督有效。

明晰土壤污染

责任主体和责任范围

2019年生效的《土壤污染防治法》已经给土地使用权出让和相关资产转让而发生的责任主体变更给出解决方案,即将《管理办法》中的土壤污染防治责任主体从单一的“土地使用权人”拓展为多元的“土壤污染重点监管单位”“土壤污染责任人”“土地使用权人”等。

本案中,对广大公众而言,以绿岸地产公司为承载主体,苏钢集团和陆家嘴集团共同成为所在污染地块的土壤污染责任人,苏钢集团是实际的土壤污染风险的产生者,即土地使用权前任控制人;陆家嘴集团是污染地块土地使用权的现任控制人,即土地使用权的二次开发人。目前尚无污染地块造成污染损害的民事侵权赔偿请求(部分购房者退房不属于此类污染侵权损害赔偿),若有则需根据导致污染损害的原因行为之实际情况明确责任承担主体,进而通过区分土壤污染的先行行为(焦化厂造成的土壤污染)和后行为(如未采取污染防治措施的房地产开发建设),及所形成的相应污染损害风险比例来判定责任范围大小。就目前披露的情况看,苏钢集团和陆家嘴集团之间关于污染地块治理和修复责任范围并未在股权转让协议中明示约定,未来如遭遇土壤污染环境侵权损害赔偿诉讼请求,司法裁判可能适用《土壤污染防治法》的规定“土壤污染责任人变更的,由变更后承继其债权、债务的单位或者个人履行相关土壤污染风险管控和修复义务并承担相关费用”,或会要求陆家嘴集团承担土壤污染治理和修复责任。

因此,对于公共监管来说,“绿岸地产地块污染案”的土壤污染责任主体是明确的,争讼的焦点在于土壤污染风险管控和修复义务的责任范围。“绿岸地产地块污染案”提醒企业,以股权转让方式实现土地使用权转让的交易,受让方必须特别重视土壤污染风险管控和修复义务条款的约定,否则承继债权、

债务的单位将是土壤污染的法定责任人。

环境行政监管

必须补漏并且到位

《土壤污染防治法》的环境行政监管有两大抓手,分别是针对污染主体和针对污染地块的重点管制。以本案的情况看,无论是在生产时期还是工业用地用途转变和二次开发建设时期,原焦化厂都应当是当地土壤污染重点监管单位。依照《土壤污染防治法》,土壤污染重点监管单位生产经营用地的用途变更或者在其土地使用权收回、转让前,应当由土地使用权人按照规定进行土壤污染状况调查。土壤污染状况调查报告应当作为不动产登记资料送交地方人民政府不动产登记机构,并报生态环境主管部门备案。

据报道,苏钢集团似履行了上述义务。但《土壤污染防治法》如上规定仍存在漏洞,环境行政监管不能仅提交土壤污染状况调查就戛然而止。涉及土地用途变更,尤其向商业等公共用地转化的具有污染风险的地块,法律应当对后续如何监管治理和修复的实际履行予以明确规定,真正做到只有达到土壤污染治理和修复的标准才能投入开发建设,给予市场准入。《土壤污染防治法》还规定了污染地块名录制度及其严格监管。如果纳入污染地块名录,则可以得到最全面有效的监管,但此类土壤污染治理周期长、监管严格,治理期间污染地块的土地使用权不得交易和转让。这种情形并非企业所乐见。而在股权转让的蚕茧包裹下,在污染治理和修复实质履行的行政监管立法不严密的情况下,股权转让中的土壤污染环境行政监管很容易被公司内部治理阻却而失灵。因此,应当完善《土壤污染防治法》《公司法》《土地管理法》的相关规定,从规制公司社会责任、强制信息披露等方面着手加强公司对土壤污染的治理和修复的责任。

最后,公众监督不应缺失。《土壤污染防治法》对公众监督的法律规定比较薄弱,相比之下《管理规定》对社会公众参与土壤污染防治给予了更多关注。今后《土壤污染防治法》应当加强土壤污染防治的政府信息公开和企业信息披露,保障公众的知情权。社会公众的广泛监督,将有效促进央企、国企和大型企业等资本和资源优势型经济实体切实履行土壤污染治理和修复的法定义务,对弘扬环境正义能够发挥重要的法治推动作用。

(作者系北京航空航天大学法学院教授、博导,中国法学会环境资源法学研究会副会长)

