广州市生态环境局

行政复议决定书

申 请 人：广州某某某某科技有限公司

被 申 请人：广州市南沙区环保水务局

申请人因不服被申请人于2019年1月11日作出的南环罚字〔2019〕6号《行政处罚决定书》，向本机关提出行政复议申请，本机关依法已予受理。

申请人请求，撤销南环罚字〔2019〕6号《行政处罚决定书》。

申请人称：

1. 申请人已依法完成《建设项目环境影响登记表》备案。申请人于2018年3月搬迁至现厂址，经过三个月的装修，于2018 年5月22日完成《建设项目环境影响登记表》备案，备案号为： 201844011500001438，6月底开始试生产营业，并严格按照产品质量认证体系进行设计与产品开发。根据《建设项目环境保护管理条例》第七条规定，国家根据项目对环境影响程度，按照《建设项目环境影响评价分类管理名录》实行分类管理。申请人属于第82电子器件制造项中的其他，只需要进行建设项目环境影响登记表备案，所以申请人的生产经营具有合法的备案手续。
2. 申请人已对被稽查处积极完成整改。2018年9月28日被申请人对申请人进行现场稽查，认定申请人局部生产工艺会产生焊锡废气及有机废气，不能达到环保要求。申请人接到通知后立即进行稽查整改，因该工艺为生产流水线临时焊接工艺，申请人立即将临时焊接工艺停产撤离，改为委托他方代加工，于 2018年10月9日完成整改，并于次日将整改说明书交给南沙区第六环保所，并附照片。根据《广州市规范环境行政处罚自由裁量权规定》第九条、第十三条的规定，申请人属初次违法，并非主观故意，实属不明法律规定，并且及时予以改正，环境违法行为轻微，并未造成危害结果。所以应当免除行政处罚。现被申请人对申请人罚款30万元，处罚过重。
3. 被申请人认定申请人违规的程序违法。被申请人执法人员在执法过程中，未经仪器检查或监测等科学手段，仅凭执法人员个人到申请人现场看到两台电烙铁在焊接零件，就主观判断就认定申请人的项目属于污染项目，没有证据证明污染物是什么以及是否超过排放标准，也无证据证明该项目的实际环境影响不能满足当地环境功能区划要求。根据《中华人民共和国行政处罚法》 第三十七条，“……行政机关在收集证据时，可以采取抽样取证的方法；在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经行政机关负责人批准，可以先行登记保存，并应当在七日内及时作出处理决定，在此期间，当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。”被申请人在未抽样取证的情况下，认定申请人的生产项目没有建设配套大气污染处理设施就投产使用违反《建设项目环境保护管理条例》第十九条的规定，缺乏事实依据和法律依据。且，被申请人在听证前就通知供电公司把申请人断电，在没有做出处罚决定前，这种前置措施造成申请人事实上的停产。申请人已将可能造成大气污染的临时焊接工艺停产撤离，改为委托他方代加工。被申请人的前置措施对申请人造成的损害，申请人将保留追究的权利。
4. 申请人为高新科技型企业，并非污染型企业。申请人成立于2004年，系广东省高新技术产业，专注于汽车智能驾驶安全、自动驾驶辅助领域，处于国内领先水平。申请人产品通过汽车行业IATF16949质量体系认证、ISO14000环境体系认证。申请人规范经营，全生产流程清洁无污染。申请人长期坚持科技创新，为社会就业、政府税收、产业升级、技术发展等方面作出过较大贡献。经过十五年的研发，申请人已拥有一百多名高素质专业人才，设计理念先进，发表专利专著十多部，长期为国内外知名汽车厂商及互联网科技公司提供高级辅助驾驶系统解决方案，包括某某、某某、某某、某某某、某某某、某某、某某、某某、某某、某某汽车等。2017年荣获广东省创新企业“某某某” 称号，其中“某某某某某某某某某某某某”产品获广东省高新技术协会认定的广东省高新技术企业产品称号。
5. 被申请人行政处罚适用法律错误。本案中，申请人属租赁他人房屋生产产品，不涉及主体工程的改变，不属于《建设项目环境保护管理条例》规定的“建设项目”范围，被申请人依据《建设项目环境保护管理条例》进行处罚适用法律错误。若存在环境违法行为，被申请人可依据《大气污染防治法》等有关规定进行处罚。

被申请人答复称：

1. 被申请人作出的南环罚字〔2019〕6号《行政处罚决定书》在法定职责范围内。依据《中华人民共和国环境保护法》第十条的规定，……县级以上地方人民政府环境保护主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理，故被申请人作出的上述《行政处罚决定书》具有法定职责。
2. 申请人的环境违法事实清楚、证据充分。经查，申请人在广州市南沙区某某镇某某路某某某号（某号厂房）建成超声波防撞系统生产项目，于2018年6月建成并投入生产。现场检查时，申请人正常生产，主要生产设备有气动剥皮机1台、气动剥芯机2台、万向焊锡机2台、端子机4台、缠胶布机4台、烘套管机2台、自动裁管套机1台、线材综合测试机1台、烘干机1台、贴膜机4台、烧录机6台、稳压电源18个、电烙铁12把、自动焊锡机1台、剪裁分板机1台、灌胶机1台、真空自动灌胶机1台、点胶机1台、分贝计3台、信号发生器2台、冲击测试机1台、寿命测试机1台、恒温恒湿箱2台、干燥箱2台、低温箱1台、表面电阻测试仪1台、防静电测试仪1台、过塑机1台、标签打印机2台、打包机2台、封装机1台等，主要生产工艺是：①线材：原材料→裁线→剥线→抽线→铆接→测试→线束；②主机：塑料外壳、PCB电路板、元器件→检验→程序烧录→组装→测试→主机；③探头：塑料外壳、PCB电路板、元器件→检验→装弹片、程序烧录→装内胶套（部分需要贴膜）→点焊、组装→灌封→测试（部分产品需要烘干老化）→探头，生产过程中主要产生生活污水、有机废气、焊锡废气等污染物，其中，生活污水经化粪池处理后排入下水道，焊锡废气和有机废气没有配套治理设施；申请人未办理上述超声波防撞系统生产项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收手续。经查实，申请人超声波防撞系统生产项目需要配套建设的环境保护设施未经验收，投入生产，违反《建设项目环境保护管理条例》（国务院令第682号，自2017年10月1日施行）第十九条第一款的规定。

 以上事实，有《现场检查记录》、《调查询问笔录》、《现场检查照片》、申请人营业执照、《文书送达地址确认书》、《调查报告》、《立案登记表》、《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2018〕262号）及EMS快递回执、申请人的听证申请书、《行政处罚听证通知书》（南环听通字〔2018〕115号）及送达回执、《听证笔录》等证据证实。

1. 被申请人作出行政处罚程序合法。被申请人于2018年10月8日对申请人进行调查取证，2018年10月17日立案查处，同年11月3日通过EMS邮政快递（快递编号1065708527929）向申请人送达《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2018〕262号），上述快递送达地址与申请人《文书送达地址确认书》及营业执照上记载的有效送达地址一致。2018年11月5日，申请人向被申请人递交了听证申请书。2018年11月21日，被申请人依法组织召开了听证会。本案经被申请人行政处罚审议小组会议审议，被申请人依法于2019年1月11日作出南环罚字〔2019〕6号《行政处罚决定书》，并于同年1月14日向通过EMS邮政快递（快递编号1085381538931）向申请人送达。被申请人作出的行政行为程序合法。
2. 本案作出处罚决定的事实清楚、适用法律正确。根据《建设项目环境保护管理条例》第十七条第一款规定：“编制环境影响报告书、环境影响报告表的建设项目竣工后，建设单位应当按照国务院环境保护行政主管部门规定的标准和程序，对配套建设的环境保护设施进行验收，编制验收报告。”第十九条第一款规定：“编制环境影响报告书、环境影响报告表的建设项目，其配套建设的环境保护设施经验收合格，方可投入生产或者使用；未经验收或者验收不合格的，不得投入生产或者使用。”第二十三条第一款规定：“违反本条例规定，需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者验收不合格，建设项目即投入生产或者使用，或者在环境保护设施验收中弄虚作假的，由县级以上环境保护行政主管部门责令限期改正，处20万元以上100万元以下的罚款；逾期不改正的，处100万元以上200万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他责任人员，处5万元以上20万元以下的罚款；造成重大环境污染或者生态破坏的，责令停止生产或者使用，或者报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。”申请人超声波防撞系统生产项目经被申请人调查发现有生产行为，属于《关于修改〈建设项目环境影响评价分类管理名录〉部分内容的决定》（生态环境部令第1号）附件《建设项目环境影响评价分类管理名录》修改单中的81项报告表项目。申请人超声波防撞系统生产项目需要配套建设的环境保护设施未经环保主管部门验收的情况下，即擅自投入生产，其行为已违反了上述法规的规定，应依法对其实施行政处罚。
3. 本案的处罚额度合法、合理。根据《建设项目环境保护管理条例》第二十三条第一款的规定，需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者验收不合格，建设项目即投入生产或者使用，或者在环境保护设施验收中弄虚作假的，由县级以上环境保护行政主管部门责令限期改正，处20万元以上100万元以下的罚款；逾期不改正的，处100万元以上200万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他责任人员，处5万元以上20万元以下的罚款；造成重大环境污染或者生态破坏的，责令停止生产或者使用，或者报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。本案经过被申请人案件审议会对全案的事实、程序、法律适用等进行了综合评议，并依据《广州市环境保护局关于重新印发<广州市规范环境行政处罚自由裁量权规定>的通知》附件《广州市环境行政处罚自由裁量权标准》第2.1项（1）（6）的规定，考虑到申请人近2年内没有受处罚情况，积极配合整改及查处等情节，因此对申请人作出30万元的罚款合法、合理。
4. 申请人的复议申请未能提供合法有效的证据，且没有任何法律依据证明其超声波防撞系统生产项目可以未通过环保设施竣工验收，便投入生产，申请人认为其建设项目属于环境影响登记表备案缺乏事实和法律依据，且其事后采取的整改措施不能作为撤销本案处罚决定的合法理由，其复议理由不能成立。

综上所述，被申请人认为南环罚字〔2019〕6号《行政处罚决定书》认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，请求复议机关依法维持。

本机关查明：申请人于2004年9月1日成立，领有营业执照（统一社会信用代码：91440XXXXXX10513X6）。2018年5月，申请人完成工商登记事项变更手续，将住所地迁至广州市南沙区某某镇某某路某某某号（某号厂房），核定的经营范围为专业技术服务业（具体经营项目请登录广州市商事主体信息公示平台查询。涉及国家规定实施准入特别管理措施的外商投资企业，经营范围以审批机关核定的为准；不涉及国家规定实施准入特别管理措施的外商投资企业，经营范围以商务主管部门备案的为准；依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）。2018年9月28日、10月8日，被申请人对申请人进行现场检查发现，申请人于2018年6月在上址建成超声波防撞系统生产项目并投入生产，现场检查时申请人正常生产，主要有气动剥皮机1台、气动剥芯机2台、万向焊锡机2台、端子机4台、缠胶布机4台、烘套管机2台、自动裁管套机1台、线材综合测试机1台、烘干机1台、贴膜机4台、烧录机6台、稳压电源18个、电烙铁12把、自动焊锡机1台、剪裁分板机1台、灌胶机1台、真空自动灌胶机1台、点胶机1台、分贝计3台、信号发生器2台、冲击测试机1台、寿命测试机1台、恒温恒湿箱2台、干燥箱2台、低温箱1台、表面电阻测试仪1台、防静电测试仪1台、过塑机1台、标签打印机2台、打包机2台、封装机1台等生产设备，主要生产工艺是：①线材：原材料→裁线→剥线→抽线→铆接→测试→线束；②主机：塑料外壳、PCB电路板、元器件→检验→程序烧录→组装→测试→主机；③探头：塑料外壳、PCB电路板、元器件→检验→装弹片、程序烧录→装内胶套（部分需要贴膜）→点焊、组装→灌封→测试（部分产品需要烘干老化）→探头；该建设项目需要配套建设的环境保护设施尚未经过竣工验收。2018年11月3日，被申请人向申请人邮寄送达《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2018〕262号）；同月5日，申请人向被申请人递交了听证申请书。2018年11月21日，被申请人组织召开听证会。经被申请人行政处罚案件评议会议集体审议，被申请人于2019年1月11日作出南环罚字〔2019〕6号《行政处罚决定书》，依据《建设项目环境保护管理条例》第二十三条第一款的规定，责令申请人自收到处罚决定书之日起三个月内改正违法行为，处罚款30万元，并于同年1月14日邮寄送达申请人。申请人不服上述处罚决定，遂向本机关提起行政复议申请。

另查明，申请人于2018 年5月22日在网上填报《建设项目环境影响登记表》，并获取备案号（备案号：201844011500001438）。根据上述登记表所载，建设性质为“新建”，拟投入生产运营日期为“2018-03-31”，建设内容及规模为“本项目主要产品为：超声波防撞系统生产；年产不同类型超声波防撞系统共计260万个。工艺流程：外购原料-检验-组装-测试-检验-成品。厂区占地面积1400平方米，建筑面积1300平方米，共3层，经营面积共计3900平方米，分别为仓库1300平方米、办公区1300平方米、生产区1300平方米”，主要环境影响为“生活污水”和“固废”，采取的环保措施及排放去向为“生活污水采取三级化粪池措施后通过市政污水管网排放至污水处理厂”及“生活垃圾，环卫部门集中收集处理”，其法定代表人承诺“所填写内容真实、准确、完整，建设项目符合《建设项目环境影响登记表备案管理办法》的规定。如存在弄虚作假、隐瞒欺骗等情况及由此导致的一切后果”由申请人及其法定代表人承担全部责任。

《建设项目环境保护管理条例》（2017年10月1日施行）第十九条第一款规定，编制环境影响报告书、环境影响报告表的建设项目，其配套建设的环境保护设施经验收合格，方可投入生产或者使用；未经验收或者验收不合格的，不得投入生产或者使用。第二十三条第一款规定，违反本条例规定，需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者验收不合格，建设项目即投入生产或者使用，或者在环境保护设施验收中弄虚作假的，由县级以上环境保护行政主管部门责令限期改正，处20万元以上100万元以下的罚款；逾期不改正的，处100万元以上200万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他责任人员，处5万元以上20万元以下的罚款；造成重大环境污染或者生态破坏的，责令停止生产或者使用，或者报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。《建设项目环境影响登记表备案管理办法》第二十条规定，违反本办法规定，对按照《建设项目环境影响评价分类管理名录》应当编制环境影响报告书或者报告表的建设项目，建设单位擅自降低环境影响评价等级，填报环境影响登记表并办理备案手续，经查证属实的，县级环境保护主管部门认定建设单位已经取得的备案无效，向社会公布，并按照以下规定处理：（一）未依法报批环境影响报告书或者报告表，擅自开工建设的，依照《环境保护法》第六十一条和《环境影响评价法》第三十一条第一款的规定予以处罚、处分。（二）未依法报批环境影响报告书或者报告表，擅自投入生产或者经营的，分别依照《环境影响评价法》第三十一条第一款和《建设项目环境保护管理条例》的有关规定作出相应处罚。

本案中，经委托广州市环境技术中心研究认为，申请人从事的超声波防撞系统生产项目属于《建设项目环境影响评价分类管理名录》（2018年4月28日修订）中“二十八、计算机、通信和其他电子设备制造业”类别的“81、智能消费设备制造”项目，应当执行国家关于建设项目环境影响评价分类管理的要求，报批环境影响报告表，且在需配套建设的环境保护设施经验收合格后，建设项目方可投入生产或者使用。但是，申请人在未办理环境影响评价手续及需要配套建设的环境保护设施未经验收的情况下，擅自投入使用涉案超声波防撞系统生产项目，其违法行为事实清楚、证据确实。针对申请人的上述违法行为，被申请人依据《建设项目环境保护管理条例》第二十三条的规定对申请人作出行政处罚，符合法规规定。被申请人依法对申请人进行了处罚听证告知，组织召开听证会听取申请人的陈述申辩意见后，依法作出南环罚字〔2019〕6号《行政处罚决定书》并送达，程序合法。基于申请人建设项目的环评类别及其违法行为性质、情节、危害后果、改正情况等因素，被申请人在法规规定的范围和幅度内作出处罚决定，内容并无不当。

本机关认为：“三同时”制度是国家对于建设项目环境管理的一贯规定，执行该制度是申请人应当主动履行的法律义务。被申请人依据《建设项目环境保护管理条例》的规定，对申请人在需要配套建设的环境保护设施未经验收的情况下，建设项目已投入使用的违法行为依法作出行政处罚，该行政行为认定事实清楚，证据确实，程序合法，适用法律正确，内容并无不当。

关于申请人提出已办理建设项目环境影响登记表备案的意见。本机关认为，根据《建设项目环境影响评价分类管理名录》规定，申请人从事的超声波防撞系统生产项目应当报批环境影响报告表，并在需要配套建设的环境保护设施验收合格后，该建设项目方可投入使用。申请人就涉案建设项目填报环境影响登记表的行为，属于《建设项目环境影响登记表备案管理办法》规定的擅自降低环境影响评价等级，所取得的备案应依法认定为无效，并应对此承担相应法律责任。因此，申请人上述意见，本机关不予采纳。

关于申请人提出其已积极整改、撤离焊接工艺的意见。本机关认为，被申请人在作出涉案行政处罚前，已充分考量了申请人建设项目的环评类别及其违法行为性质、情节、危害后果、改正情况等因素，且在合理的自由裁量幅度内作出罚款决定，内容并无不当。

关于申请人提出被申请人未经科学检测即认定其违规的程序违法的意见。本机关认为，国家根据建设项目特征和所在区域的环境敏感程度，综合考虑建设项目可能对环境产生的影响，对建设项目的环境影响评价实行分类管理。本案经被申请人现场勘察，已查明涉案超声波防撞系统生产项目地址、生产状况、生产设备、生产工艺及污染物排放及治理情况等，并据此判定涉案建设项目属于《建设项目环境影响评价分类管理名录》规定的“报告表”类项目，应当报批环境影响报告表，并在需要配套建设的环境保护设施验收合格后，该建设项目方可投入使用。因此，申请人上述意见，本机关不予采纳。

关于申请人认为其属于租赁他人房屋生产产品，不涉及主体工程的改变，不属于《建设项目环境保护管理条例》规定的“建设项目”范围，被申请人适用法律错误的意见。本机关认为，申请人实际上混淆了建设项目与建筑工程的概念，涉案超声波防撞系统生产项目属于《建设项目环境影响评价分类管理名录》规定的“81、智能消费设备制造”类建设项目，并无需考虑其生产场地所在建筑物是自建还是租赁，否则，只要租赁他人房屋开设工厂，即可轻易规避国家关于建设项目环境影响评价分类管理及“三同时”等制度的规定，就无法有效从源头防控建设项目可能对环境产生的影响，违反了国家相关规定。因此，申请人的上述意见于法无据，本机关不予采纳。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第一项规定，经审查，本机关决定如下：

维持被申请人作出的南环罚字〔2019〕6号《行政处罚决定书》。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定书之日起15日内向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。

广州市生态环境局

2019年6月10日