

广州市环境保护局

行政复议决定书

穗环行复〔2015〕40号

申请人：广州市某某粘胶制造有限公司

被申请人：广州市南沙区环境保护局

申请人不服被申请人于2015年11月18日作出《行政处罚决定书》（南环罚字〔2015〕242号）的具体行政行为，向本机关提起行政复议申请，本机关依法已予受理。

申请人请求，撤销被申请人南环罚字〔2015〕242号《行政处罚决定书》。

申请人称：

（一）申请人一直秉承造福一方的建厂宗旨，以安全环保生产为己任为目标。申请人于2009年9月正式建成投产，设有一台燃成型生物质有机热载体锅炉设备用于生产。该锅炉废气经麻石除尘、碱液喷淋处理后，于35米烟囱高空排放。自投产以来，在每年历次季检、抽检检测中各项指标均为达标排放，从未超标排放之事发生，由此可见，申请人严格遵守环保的法律法规，各项生产设备符合环保要求。但为配合被申请人工作，积极响应和执

行锅炉改造的环保决定，在达标排放的情况下，申请人于 2015 年 5 月仍花费巨资 52 多万元对有机热载体锅炉送料和旋风布袋除尘项目进行改造，于 2015 年 10 月完成改造工作，且达标排放。但时值申请人正处于改造过程中，2015 年 6 月遇被申请人抽检，其检测报告中唯有烟尘一项超标，此项超标的原因有三个方面的因素，一是申请人锅炉正处于技改中，由于设备安装未完成有可能导致检测超标；其二，由于申请人新聘锅炉工对该锅炉燃烧成型生物质操作不熟练，偶然误操也可能导致烟尘超标；其三，被申请人所委托的单位广州市机电工业环境监测站人员在检测中也有可能出现错误，导致数据不准确而超标。由此可见，无论是何种原因，是申请人正在改造过程中检测超标的客观事实因素所造成，并非主观过错，且污染甚微，情节轻微并及时完成了改造，对社会未造成大的危害后果，因此，根据《行政处罚法》相关条款规定，不应当予以行政处罚，或应当给予警告，而不是罚款。

（二）根据《行政处罚法》有关规定，超标达 30% 的，处以人民币在 5~8 万内的幅度处罚，但申请人仅烟尘一项超标，且属初次客观事实意外所致，而被申请人就对申请人处以人民币 8 万的罚款，其额度为最高限，这与申请人违法事实、性质、情节以及对社会的危害程度极其不相当，明显偏高，显属畸重！实有不妥！因此，根据该法规定，申请人主动消除违法危害后果的，也应当依法从轻、减轻或免于行政处罚。

（三）申请人产品主要应用于木材加工行业，该行业自去年以来，深受国际经济气候的影响，正值经济危机时期，诸多企业

目前处于关、停和半生产状态。申请人在此大环境下，生产也极度不正常，长期亏损，困难重重，且处于苦苦支撑的维持时期中，仍然支持环保工作，积极主动花巨资进行技改，并在技改进程中无过错违法，而被申请人的处罚决定既没有考虑申请人的客观因素，也没有考虑申请人的经营困难，更没有参考适用《行政处罚法》应当从轻或减轻或免于行政处罚的相关条款。

被申请人答复称：

（一）被申请人作出的南环罚字〔2015〕242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。

（二）被申请人作出的南环罚字〔2015〕242号《行政处罚决定书》依据的事实清楚、证据确实充分。经查，申请人在广州市南沙区xx镇xx路xx号（厂房之x）建成一个树脂胶生产项目，主要从事脲醛树脂胶生产，于2009年9月建成并投入生产。该项目主要产生生产废水和燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）外排废气等污染物。生产废水经污水处理系统处理后循环回用，不外排。燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）外排废气经碱液喷淋处理后高空排放。2015年6月29日，申请人正常生产，废气治理设施正常运行，被申请人委托广州市机电工业环境监测站对申请人的燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）外排废气进行采样监测，监测报告（机电环测2015年第062902号）结果显示，申

请人燃成型生物质有机热载体炉(4700KW)废气排放口外排废气中的烟尘平均折算浓度为 $39.3\text{mg}/\text{m}^3$ ，超过了《锅炉大气污染物排放标准》(DB44/765-2010)中规定的燃气锅炉烟尘最高允许排放浓度限值(烟尘： $30\text{mg}/\text{m}^3$)，违反了《中华人民共和国大气污染防治法》第十三条的规定。

(三)被申请人于2015年6月29日委托广州市机电工业环境监测站对申请人的外排锅炉废气开展监督性监测，于2015年8月21日对申请人开展了调查，同年9月14日立案查处。同年9月16日向申请人送达了《行政处罚听证告知书》(南环听告字〔2015〕197号)，同月17日，申请人向被申请人递交了书面陈述申辩材料。本案经被申请人行政处罚审议小组会议审议，被申请人依法于同年11月18日作出南环罚字〔2015〕242号《行政处罚决定书》，并于同年11月25日向申请人送达了上述《行政处罚决定书》，被申请人作出行政行为的程序合法。

(四)被申请人作出行政处罚决定依据的法律正确。根据《中华人民共和国大气污染防治法》第十三条的规定：“向大气排放污染物的，其污染物排放浓度不得超过国家和地方规定的排放标准。”《中华人民共和国大气污染防治法》第四十八条的规定：“违反本法规定，向大气排放污染物超过国家和地方规定排放标准的，应当限期治理，并由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门处一万元以上十万元以下罚款……”。本案中，2015年6月29日，被申请人委托广州市机电工业环境监测站对申请人的燃成型生物质有机热载体炉(4700KW)外排废气开展监督性监测，

监测时申请人正常生产，废气处理设施正常运行。监测结果报告（机电环测 2015 年第 062902 号）显示，申请人燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）外排废气的烟尘平均折算浓度为 $39.3\text{mg}/\text{m}^3$ ，超过了《锅炉大气污染物排放标准》（DB44/765-2010）中规定的燃气锅炉烟尘最高允许排放浓度限值（烟尘： $30\text{mg}/\text{m}^3$ ），其行为已违反了上述规定。

（五）申请人行政复议请求撤销南环罚字〔2015〕242 号行政处罚的理由不成立。第一，广州市机电工业环境监测站作为具有合法资质的监测机构，且其作出的上述环境监测报告（报告编号：机电环测 2015 年第 062902 号）符合环保部《环境行政处罚办法》第三十五条关于监测报告要求的规定，可作为本案处罚的证据，足以证明申请人的燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）外排废气中的烟尘排放浓度超标的违法事实。第二，根据《中华人民共和国大气污染防治法》第四十八条的规定，向大气排放污染物超过国家和地方规定排放标准的，应当限期治理，并由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门处一万元以上十万元以下罚款。并按照《广州市环境保护局关于印发规范行政处罚自由裁量权规定的通知》（穗环〔2014〕53 号）中的规定及环境违法行为行政处罚自由裁量适用标准三、超标排放污染物类 - 12、超标排放大气污染物 - （1）工业废气类 - （B）其他大气污染物超标违法情节及裁量幅度，“超标 30% 以上，处超标当月废气排污费 6 倍罚款或处 8 万元以上 10 万元以下罚款”。监测结果显示，申请人燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）外排废气的烟尘平均折

算浓度为 $39.3\text{mg}/\text{m}^3$ ，超过了《锅炉大气污染物排放标准》（DB44/765-2010）中规定的燃气锅炉烟尘最高允许排放浓度限值（烟尘： $30\text{mg}/\text{m}^3$ ），超标 31%。本案经被申请人审议会对全案的事实、程序、法律适用及违法情节等进行了综合评议，被申请人认为对申请人作出 80000 元的罚款量罚恰当且合法、合理。

综上所述，被申请人认为南环罚字〔2015〕242 号《行政处罚决定书》认定事实清楚，证据确凿，适用法律正确，程序合法，量罚恰当，请求复议机关依法维持。

本机关查明：申请人在广州市南沙区 xx 镇 xx 路 xx 号（厂房之 x）建成广州市某某粘胶制造有限公司，领取有企业法人营业执照（注册号：44010xxxxxx6267），主要从事脲醛树脂胶生产项目，于 2009 年 9 月建成并投产。该项目主要产生生产废水和燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）外排废气等污染物。生产废水经污水处理系统处理后循环回用，不外排。燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）外排废气经碱液喷淋处理后高空排放。2015 年 6 月 29 日，申请人正常生产，废气治理设施正常运行，被申请人委托广州市机电工业环境监测站对申请人的燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）外排废气进行采样监测，监测报告（机电环测 2015 年第 062902 号）结果显示，申请人燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）废气排放口外排废气中的烟尘平均折算浓度为 $39.3\text{mg}/\text{m}^3$ ，超过了《锅炉大气污染物排放标准》（DB44/765-2010）中规定的燃气锅炉烟尘最高允许排放浓度限值（烟尘： $30\text{mg}/\text{m}^3$ ）。被申请人遂于 2015 年 8 月 21 日对申请人进行调查取证，同年 9

月 16 日向申请人送达了《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2015〕197 号）。2015 年 9 月 17 日，申请人向被申请人递交了书面陈述申辩材料，但未提出听证申请。2015 年 11 月 18 日，被申请人作出南环罚字〔2015〕242 号《行政处罚决定书》，依据《中华人民共和国行政处罚法》第二十三条和《中华人民共和国大气污染防治法》第四十八条的规定，责令申请人停止超标排放大气污染物的违法行为并处罚款 8 万元，并于 11 月 25 日送达申请人。申请人不服上述处罚决定，遂向本机关提起行政复议申请。

《中华人民共和国大气污染防治法》（施行时间：2000 年 9 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日，下同）第十三条规定，向大气排放污染物的，其污染物排放浓度不得超过国家和地方规定的排放标准。第四十八条规定，违反本法规定，向大气排放污染物超过国家和地方规定排放标准的，应当限期治理，并由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门处一万元以上十万元以下罚款。限期治理的决定权限和违反限期治理要求的行政处罚由国务院规定。《中华人民共和国行政处罚法》第二十三条规定，行政机关实施行政处罚时，应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。

本案中，在申请人正常生产且废气治理设施正常运行情况下，被申请人经委托监测发现，申请人燃成型生物质有机热载体炉（4700KW）废气排放口外排废气中的烟尘平均折算浓度超标，被申请人遂依据《中华人民共和国大气污染防治法》第四十八条的规定，对申请人超标排放的违法行为作出行政处罚，该行政行为

事实清楚、证据确实，符合法律规定。被申请人依法对申请人进行了处罚听证告知，告知了陈述申辩和申请听证的权利，依法作出南环罚字〔2015〕242号行政处罚决定书并送达，程序合法。基于申请人违法行为具体情节和危害后果，被申请人在法律规定的范围和幅度内作出的处罚决定，内容适当。

本机关认为：不超过国家和地方规定的排放标准排放污染物，是申请人作为排污单位应当主动履行的法律义务。被申请人依据《中华人民共和国大气污染防治法》的规定，对申请人超标排放大气污染物的违法行为依法实施行政处罚，该具体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。

关于申请人称污染物超标排放系技改未完成、操作工失误及监测可能存在错误等客观因素造成的意见。本机关认为，即使在技术改造过程中，申请人亦应当采取相应措施，保证各类污染物达标排放，因故障导致防治污染设施停运的，应立即停止污染物排放，并向环保主管部门报告。本案调查询问笔录及监测报告显示，采样监测当日申请人正常生产且废气治理设施正常运行，此种情况下，申请人应当确保其污染物达标排放并承担超标排放的法律责任，操作工失误也应归因于其自身疏于管理所致，不能成为免除或减轻处罚的理由；此外，申请人并未提供相关证据证明监测数据存在错误。因此，申请人的上述意见，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〔2015〕242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 日内向广州铁路运输第一法院提起行政诉讼。

广州市环境保护局

2016 年 1 月 29 日