

广州市环境保护局

行政复议决定书

穗环行复〔2015〕36号

申请人：曾某某

经营场所：广州市南沙区某某某某服装加工厂

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9月6日作出《行政处罚决定书》（南环罚字〔2015〕155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。

申请人请求撤销南环罚字〔2015〕155号《行政处罚决定书》。

申请人称：

（一）申请人是小工厂，所加工的项目无需编制影响评价报告书。申请人是广州市南沙区某某某某服装加工厂的经营者，于2010年5月21日成立，投资金额为人民币一万元，经营范围是服装加工，申请人的加工是对衣服进行车缝的简单加工流程，没有湿法印花、染色、水洗工艺，根据2015年3月19日由环境保护部修订的《建设项目环境影响评价分类管理名录》环评类121，

申请人无需编制环境影响评价报告书。既然无需编制环境影响评价报告书，那么申请人也无需配套建设的环境保护设施。

（二）申请人在加工过程中，一般是采取车缝的工序，所加工的衣服过程一般不会产生污染物，即使有都是比较少的。且在日常生产过程中，申请人已尽最大的努力主动消除和减少因生产对环境产生的影响。在过去的几年里，申请人都未收到过任何部门或者居民有关生产产生污染的投诉。由上可见，申请人的环保违法行为情节轻微，没有给社会造成大的危害结果。

（三）即使申请人需要配套建设的环境保护设施，被申请人应该给申请人一个整改的机会。申请人不清楚也不知道申请人所加工的项目是需要办理配套建设的环境保护设施，在被申请人进行检查的时候，申请人才被告知因服装车缝加工项目需要配套建设的环境保护设施，而被申请人没有给予申请人任何改过的机会，就直接作出罚款的决定。申请人只是一名普通的市民，并不知道该生产工艺需要配套相应的污染治理设施，此实属申请人欠缺法律知识，对国家相关政策关注不够而犯的错误的，申请人从今往后一定多了解国家相关法律法规，严格按照国家环保规定经营。

（四）7万元的罚款是过高的，申请人也无力承担。《建设项目环境保护管理条例》系国务院在1998年11月制定并发布的行政法规，而《大气污染防治法》系全国人民代表大会于2000年4月制定的法律。从法律法规的制定机关及先后顺序看，《大气污染防治法》的法律效力高于《建设项目环境保护管理条例》。被申请人应该是根据《大气污染防治法》第四十六条“给予警告或者

处以五万元以下罚款”幅度处罚，而非《建设项目环境保护管理条例》第二十三条“10 万元以下的罚款”幅度处罚。被申请人作出《行政处罚决定书》适用法律有误。被申请人处罚申请人的依据是《建设项目环境保护管理条例》第二十三条“建设项目需要配套建设的环境保护设施经验收合格，该建设项目方可正式投入生产或者使用，违反本条例规定，有由负责审批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期补办手续；逾期不补办手续，擅自开工建设的，责令停止建设，可以处 10 万元以下的罚款”。但根据《大气污染防治法》第四十六条“违反本法规定，有下列行为之一的，环境保护行政主管部门或者本法第四条第二款规定的监督管理部门可以根据不同情节，责令停止违法行为，限期改正，给予警告或者处以五万元以下罚款：1、拒报或者谎报国务院环境保护行政主管部门规定的有关污染物排放申报事项的；2、拒绝环境保护行政主管部门或者其他监督管理部门现场检查或者在被检查时弄虚作假的；3、排污单位不正常使用大气污染物处理设施，或者未经环境保护行政主管部门批准，拆除、闲置大气污染物处理设施的；4、未采取防燃、防尘措施在人口集中地区存放煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、砂石、灰土等物料的。”两者对处罚幅度的规定不同，应该适用上位法的规定。申请人注册资本才 1 万元，现却要面临 7 万元的罚款，对于申请人来说，7 万元的罚款是无法承担的。

（五）从加工厂成立至今，申请人一向奉公守法，勤勤恳恳地经营小厂，没有丝毫违反国家政策的行为，为社会经济的发展

做出了微薄的贡献。申请人所聘请的员工都是一些年龄比较大的人，他们很多都是外地人，在广州找工作不容易，如果要申请人承担 7 万元的罚款，申请人将面临破产，这些员工也会失业，势必影响社会的和谐。申请人所加工的业务原本利润就较低，特别在这一年经济不太好，申请人的业务更少，生意难做，每月经营额仅维持基本运营。申请人理解被申请人的行政行为，也坚决支持政府的环保措施，但 70000 元的罚款的确让申请人承受不起，几乎超过小厂从营业以来的总利润。申请人一定及时改正，避免污染扩大，恳请从轻或撤销行政处罚。

被申请人答复称：

（一）被申请人作出的南环罚字〔2015〕155 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〕155 号《行政处罚决定书》依据的事实清楚、证据确实充分。2015 年 5 月 25 日，经被申请人执法人员检查发现，申请人在广州市南沙区 xx 镇 xx 苑 xx 路 x 号建成服装车缝加工项目（属于《建设项目环境影响评价分类管理名录》中 O121 项），于 2010 年 5 月建成并投入生产，车间面积约 350 平方米，有员工 25 人，投资额为 4 万元。现场检查时，申请人正常生产。申请人上述建设项目设有缝纫机 40 台、电烫斗 2 台等，主要生产工艺为：原材料（布匹）→车缝→整理→蒸烫→

产品。生产过程产生布匹粉尘、噪声等污染物，布匹粉尘、噪声均未有配套相应的污染治理设施处理，均无组织排放。申请人四置为：东面、南面为居民住宅，西面为道路及住宅，北面隔道路为商铺。申请人未办理上述服装车缝加工项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收手续。以上事实，有执法人员于2015年5月25日对申请人进行执法检查所做的《现场检查记录》、《询问笔录》、现场检查照片、个体工商户营业执照、经营者身份证复印件等证据为证。

（三）被申请人作出的行政处罚程序合法。被申请人于2015年5月25日对申请人进行调查取证，同年7月3日立案查处，同年7月10日向申请人送达《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2015〕123号）。2015年7月15日，申请人向被申请人递交了书面陈述申辩意见。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2015年9月6日作出南环罚字〔2015〕155号《行政处罚决定书》，并于同年9月10日送达。被申请人作出的行政行为程序合法。

（四）申请人行政复议请求撤销南环罚字〔2015〕155号行政处罚的理由不成立。

1、本案作出处罚决定所依据的事实清楚、适用法律正确。

第一，《建设项目环境保护管理条例》第二十条第一款规定：“建设项目竣工后，建设单位应当向审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门，申请该建设项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收。”第

二十三条规定：“建设项目需要配套建设的环境保护设施经验收合格，该建设项目方可投入生产或者使用。”第二十八条规定：“违反本条例规定，建设项目需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者经验收不合格，主体工程正式投入生产或使用的，由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用，可以处 10 万元以下的罚款。”申请人项目属于《建设项目环境影响评价分类管理名录》中的 O121 项（服装制造项目），其项目在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。

第二，申请人提出其生产项目一般不会产生污染物，即使有都是比较少的，此没有任何实质的证据支持的。申请人提出其生产过程简单，没有湿法印花、染色、水洗工艺，无须编制环境影响报告书，不能作为免除其办理服装车缝加工项目环保设施竣工验收手续的应尽法律义务的依据。

第三，申请人提出其并不清楚需要办理环保相关手续，应该给予其一个整改机会。《建设项目环境保护管理条例》于 1998 年 11 月 29 日发布实施后便具有法律约束力。“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。申请人项目于 2010 年 5 月建成并投入生产，但一直至今未办理相关环保验收手续。

第四，某某服装厂服装车缝加工项目需要配套建设的环境保

护设施未经验收，主体工程正式投入生产的违法行为，申请人认为应适用《大气污染防治法》第四十六条的规定与该调查事实不符。因此，本案依据《建设项目环境保护管理条例》第二十八条的规定对申请人实施行政处罚适用法律正确。

（五）本案的处罚额度合法、合理。关于本案的处罚额度问题，根据《建设项目环境保护管理条例》第二十八条的规定，建设项目需要配套建设的环境保护设施未经验收，主体工程正式投入生产或使用的，可以处 10 万元以下的罚款。本案经过被申请人审议会对全案的事实、程序、法律适用等进行了综合评议，并根据环保部《环境行政处罚办法》第六条关于规范自由裁量权的规定及广州市环保局规范行政处罚自由裁量权规定，综合考虑申请人建设项目的性质、规模、违法行为造成的危害后果、过错程度、改正违法行为的态度和所采取的改正措施、申请人的违法行为是初犯还是再犯等情节作出处罚决定，对申请人作出 70000 元的罚款合法、合理。

综上所述，被申请人认为南环罚字〔2015〕155 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 2010 年 5 月 21 日在广州市南沙区 xx 镇 xx 苑 xx 路 x 号建成广州市南沙区某某某某服装加工厂建设项目，领取有个体工商户营业执照（注册号：44012xxxxxx1409），主营项目类别为纺织服装、服饰业，具体从事服装车缝加工项目。2015 年 5 月 25 日，被申请人现场检查发现，申请人项目正常生产，

主要生产设备有缝纫机 40 台、电烫斗 2 台等，主要生产工艺为：原材料（布匹）→车缝→整理→蒸烫→产品，生产过程产生布匹粉尘、噪声等污染物，布匹粉尘、噪声均未配套污染治理设施无组织排放；申请人未办理上述服装车缝加工项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收手续。2015 年 7 月 10 日，被申请人向申请人送达《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2015〕123 号）；同年 7 月 15 日，申请人向被申请人递交了书面陈述申辩意见，但未提出听证申请。本案经被申请人行政处罚审议小组会议审议，被申请人于 2015 年 9 月 6 日作出南环罚字〔2015〕155 号《行政处罚决定书》，依据《建设项目环境保护管理条例》第二十八条的规定，责令申请人停止广州市南沙区某某某某服装加工厂服装车缝加工项目的生产并处罚款 70000 元，并于 9 月 10 日送达。申请人不服上述处罚决定，遂向本机关提起行政复议申请。

《建设项目环境保护管理条例》第二十三条规定，建设项目需要配套建设的环境保护设施经验收合格，该建设项目方可正式投入生产或者使用。第二十八条规定，违反本条例规定，建设项目需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者经验收不合格，主体工程正式投入生产或者使用的，由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用，可以处 10 万元以下的罚款。

本案中，申请人经营的服装车缝加工项目，属于《建设项目环境影响评价分类管理名录》（环境保护部令第 33 号）中 O121 “服装制造”项目（原环境保护部令第 2 号中 O3 “服装制造”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，办理环境影响评价手续，且在项目需配套建设的环境保护设施经环境保护主管部门验收合格后，项目主体工程方可投入使用。但是，申请人在需要配套建设的污染防治设施未经验收合格的情况下，建设项目主体工程即投入使用，违法事实清楚、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》第二十八条的规定进行处罚，符合法律法规规定。被申请人依法对申请人进行了处罚听证告知，申请人在法定期限内提交了书面陈述申辩意见，但未提出听证申请。本案经被申请人行政处罚审议小组会议审议，依法作出南环罚字〔2015〕155号《行政处罚决定书》并送达，程序合法。基于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，对申请人在建设项目需要配套建设的污染防治设施未经验收合格的情况下，主体工程已投入使用的违法事实依法实施行政处罚，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。

关于申请人提出的罚款额过高、经济困难等意见。本机关认为，被申请人已结合申请人的规模、违法行为的性质、情节及危害后果等因素综合考量，并在法定的处罚幅度内依法作出行政处

罚。因此，申请人的上述意见无法律依据，本机关不予支持。

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〕155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2月3日