广州市环境保护局

行政复议决定书

穗环行复〔2017〕21号

申 请 人：广州市番禺某某木业制品有限公司

被 申 请人：广州市南沙区环保水务局

申请人不服被申请人于2017年2月28日作出《行政处罚决定书》（南环罚字〔2017〕36号）的行政行为，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，减轻或撤销《行政处罚决定书》（南环罚字〔2017〕36号）中罚款90000元的处罚内容。

申请人称：

（一）《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》的第四条指出“行使行政处罚自由裁量权，必须基于有利于环境监管的目的，遵循合法、合理、公平、公正、过罚相当、处罚与教育相结合原则。”申请人认为：被申请人明知申请人的环保设施项目未建成的情况还要求申请人在37个工作日内完成竣工验收手续的责令不合理；违反了上述规定 “合理处罚”的原则。从收到《关于限期办理环保设施竣工验收手续的通知》至责令竣工验收截止日期仅仅37个工作日，按正常流程申请人根本无法在被申请人要求的日期前竣工并完成验收手续。请参阅后来签订的《工程安装承包合同》，合同上施工期为35天且雨天及国家规定法定假日不计在内。在建设项目施工前期，申请人亦需要时间与环评公司作详细咨询和对比工程报价。广州市环保局网站“广州市备案建设项目环境影响评价资质单位”上面所登记的公司都全部问遍了，只有部分能适合做申请人环评，又由于年底业务繁忙，环评公司的人员安排预约亦需不少时间。

（二）2009年国家环境保护部在《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》第二部份“严格遵守处罚原则”的第9条指出“处罚不是目的，要特别注重及时制止和纠正环境违法行为。环保部门实施环境行政处罚，必须首先责令违法行为人立即改正或者限期改正。责令限期改正的，应当明确提出要求改正违法行为的具体内容和合理期限。对责令限期改正、限期治理、限产限排、停产整治、停产整顿、停业关闭的，要切实加强后督察，确保各项整改措施执行到位。”如上第1点所述的，被申请人虽然发出了《关于限期办理环保设施竣工验收手续的通知》，但其所责令改正限期不合理，从而令申请人无法如期执行，非申请人之过错。申请人认为：被申请人的行政行为违反了国家环境保护部《规范环境行政处罚自由裁量权若千意见》第二部份“严格遵守处罚原则”的第9条规定; 被申请人责令改正的期限不合理，其不应给予申请人作出行政处罚。被申请人应当根据实际情况给予申请人合理的足够的改正时间以达到纠正违法行为的目的，申请人拒不改正的，被申请人才作出行政处罚。

（三）《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》第十二条指出“环境违法行为人有下列情节之一的，应当从轻处罚：（一）属初次违法，非主观故意，且环境违法行为并未造成较大危害后果的；（二）主动改正或者及时中止环境违法行为的；（三）主动消除或者减轻危害后果的；（四）积极配合环保部门查处环境违法行为的；（五）造成的环境污染轻微、生态破坏程度较小或者尚未产生危害后果的；（六）在上年度重点企业环境行为信用评价中被评为“绿牌”，或在上年度重点企业环境行为信用评价中被评为“蓝牌”且未发生环境违法行为的。” 故申请人认为，申请人在本事件中并无故意或恶意的违法行为，且改正态度良好，积极配合环保部门的各项查处行为；申请人的生产厂区虽然比较大，但生产工人少，生产力小产量也很少，造成的环境污染比较轻微、对生态破坏程度较小。即便要对申请人作出行政处罚，亦应从最轻处罚。而被申请人对申请人作出的“给予罚款90000元的行政处罚”过重，希望复议机关重新审核事件，纠正被申请人的不当的行政行为，对申请人免除经济罚款。现在整体经济环境不好，整个行业盈利能力下降。如果再让申请人承受巨额处罚，将加重申请人的负担，使生产经营陷入困境。

（四）2009年国家环境保护部在《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》第二部份“严格遵守处罚原则”的第8条指出“环保部门实施环境行政处罚，应当遵循调查、取证、告知等法定程序，充分保障当事人的陈述权、申辩权和救济权。对符合法定听证条件的环境违法案件，应当依法组织听证，充分听取当事人意见，并集体讨论决定。”申请人于2016年12月16日收到被申请人发出的《行政处罚听证告知书》，当天即前往南沙区xx镇环保工作组咨询后亦前往《行政处罚听证告知书》上显示的地址：广州市南沙区凤凰大道1号南沙区行政中心D栋（主楼）四楼，提交了《申辩意见书》等相关资料，被申请人四楼的工作人员收到申请人提交的资料后即告知申请人可以离开，没有给予申辩意见答复，亦没有告知申请人相关听证申请的程序，致使申请人错失了听证的机会。直至2017年3月8日收到被申请人作出的《行政处罚决定书》才看到相关对申请人申辩意见的答复。申请人就此咨询南沙区xx镇环保工作组，被告知“广州市南沙区凤凰大道1号南沙区行政中心D栋（主楼）四楼的工作人员不应接收申请人的《申辩意见书》等相关资料，应转告申请人在行政大厅的服务专用窗口提交，专用窗口的工作人员在收到资料时会检查收到的资料是否齐全，未见到听证申请书时亦会同申请人确认并给予相关解释说明；而申请人亦可以咨询相关的申请程序。”申请人失去行使听证权利的过失有两方面原因：1、申请人第一次遇到关于行政申请的情况，对相关流程程序不清楚；2、被申请人操作不当之处：申请人四楼工作人员不应接收申请人的相关文件资料（况且资料后即叫申请人离开），应告知申请人在行政大厅的专用窗口提交相关资料。申请人认为其听证权利没有得到充分保障，被申请人应承担相应责任。

被申请人答复称：

（一）被申请人作出南环罚字〔2017〕36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）被申请人认定申请人的环境违法事实清楚、证据确凿。经查，申请人于1994年1月在广州市南沙区xx镇xx东线xx村路段建成家具制造生产项目，主要从事木制家具生产，申请人注册资本300万港元。现场检查时，申请人正在生产。申请人上述建设项目占地面积约8000平方米，配套喷漆房1间、干燥房1间，主要生产设备有：砂光机1台、压刨机1台、圆盘锯2台、车床2台、立铣机2台、推台锯1台、仿形机1台、带锯机1台及其它生产工具1批。主要原材料是木材。木制家具生产工艺为：开木料→刨木料→锯木料→组装→打磨→喷漆→干燥→包装。生产过程中主要产生粉尘、喷漆废气、机械噪音。锯木、刨木、打磨生产过程中产生的粉尘配套布袋除尘，喷漆生产过程中产生的喷漆废气经水帘过滤后3米高空排放，生产设备加工过程中产生的机械噪音无配套相关治理设施。申请人有配套员工宿舍和饭堂，生活污水经三级化粪池处理后排入下水道，饭堂废水经隔油隔渣池处理后排入下水道。申请人已办理建设项目环境影响评价报批手续（番环管（补办）〔2005〕0057号）。被申请人于2016年7月11日向申请人送达了《关于限期办理环保设施竣工验收手续的通知》，责令申请人在2016年8月30日前，完成建设项目环境保护设施竣工验收手续的办理。但申请人未取得办理上述家具制造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，申请人家具制造生产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，违反了《建设项目环境保护管理条例》第二十三条的规定。以上事实，有《现场检查记录》、《询问笔录》、《关于限期办理环保设施竣工验收手续的通知》及送达回执、荣木业公司建设项目环境影响评价报批手续（番环管（补办）〔2005〕0057号、申请人营业执照、《文书送达地址确认书》，《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2016〕225号）及EMS快递回执，申请人的陈述申辩材料等证据为证。

（三）被申请人作出的行政处罚程序合法。被申请人于2016年11月15日对申请人进行调查取证，同年12月16日通过EMS邮政快递（快递编号1043568548822）向申请人送达《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2016〕225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，申请人未在有效期限内向被申请人提出听证申请，同年12月16日，申请人向被申请人递交了行政处罚听证告知书陈述书。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2017年2月28日作出南环罚字〔2017〕36号《行政处罚决定书》，并于3月8日通过EMS邮政快递（快递编号1026089027306）向申请人送达了上述《行政处罚决定书》，被申请人作出的行政行为程序合法。

（四）被申请人作出行政处罚适用法律正确。根据《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。”申请人家具制造生产项目属于《建设项目环境影响评价分类管理名录》（环保部第33号令）中的N109项建设项目。申请人家具制造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。申请人的复议理由不能成为其家具制造生产项目可以未通过环保设施竣工验收，便投入生产的合法理由，更不能作为撤销被申请人行政处罚决定的抗辩理由。

（五）被申请人作出行政处罚量罚恰当。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《广州市环境保护局规范行政处罚自由裁量权规定》附件《环境违法行为行政处罚自由裁量适用标准》的规定，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90000元的罚款合法、合理。

综上所述，被申请人认为南环罚字〔2017〕36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：申请人于1994年1月26日成立于本市南沙区xx镇xx东线xx村路段，领取有营业执照（统一社会信用代码：91440xxxxxx7097162），核定经营范围为：“家具制造业（具体经营项目请登录广州市商事主体信息公示平台查询。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。）”，实际从事家具制造生产项目并于1994年投入生产。2016年7月11日，被申请人向申请人送达《关于限期办理环保设施竣工验收手续的通知》，认为申请人存在建设项目未办理环保设施竣工验收手续，且未取得排污许可证擅自排放污染物的违法行为，遂责令其在2016年8月30日前完成建设项目环保设施竣工验收手续的办理，并告知其逾期未改正的将依法进行处罚的法律后果。2016年11月15日，经被申请人现场检查发现，申请人建设项目正常生产，该项目配套喷漆房1间、干燥房1间，主要生产设备有砂光机1台、压刨机1台、圆盘锯2台、车床2台、立铣机2台、推台锯1台、仿形机1台、带锯机1台及其它生产工具1批，主要原材料是木材，主要生产工艺为：开木料→刨木料→锯木料→组装→打磨→喷漆→干燥→包装，生产过程中主要产生粉尘、喷漆废气、机械噪音等污染物，其中锯木、刨木、打磨过程中产生的粉尘配套布袋除尘，喷漆过程中产生的喷漆废气经水帘过滤后3米高空排放，生产设备加工过程中产生的机械噪音无配套相关治理设施；该建设项目还配套员工宿舍和饭堂，生活污水经三级化粪池处理后排入下水道，饭堂废水经隔油隔渣池处理后排入下水道；申请人仍未办理需要配套建设的环境保护设施竣工验收手续。2016年12月16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〔2016〕225号），拟对其作出责令停止生产、罚款10万元的行政处罚；同日，申请人提交书面陈述申辩意见，但未提出听证申请。经被申请人行政处罚案件评议会议集体审议，被申请人于2017年2月28日作出《行政处罚决定书》（南环罚字〔2017〕36号），认定申请人存在家具制造生产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，依据《建设项目环境保护管理条例》第二十八条的规定，责令申请人停止家具制造生产项目的生产并处罚款9万元，并于同年3月8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。

另查明，申请人于2005年12月向原管辖的番禺区环境保护局补办涉案建设项目环境影响评价审批手续（番环管（补办）〔2005〕0057号）；番禺区环境保护局同期以《关于补办环保申报审批手续有关事项的通知》告知申请人应完善相关环境保护设施和措施，并在环保设施和措施完善后开展委托监测，报该局验收及申领排污许可证。

《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，申请人从事的家具制造生产项目属于《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“N轻工”类别的“109、锯材、木片加工、家具制造”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，办理相应类别的环境影响评价手续，且在项目需要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生产或使用。但是，申请人并未履行上述法定义务，在未办理需要配套的环保设施竣工验收手续的情况下，擅自将涉案项目主体工程投入生产，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，在充分听取申请人陈述申辩意见并考量其违法行为的性质、情节、危害后果及整改情况后，依法作出《行政处罚决定书》（南环罚字〔2017〕36号）并送达，程序合法。基于违法行为的具体情节和危害后果，被申请人在法律法规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。被申请人经责令申请人限期整改未果后，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环境保护设施未经验收合格的情况下，主体工程已投入生产、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。

关于申请人提出的被申请人未给予其合理期限整改的意见。本机关认为，被申请人于2016年7月11日送达《关于限期办理环保设施竣工验收手续的通知》，要求申请人在2016年8月30日前完成整改，并未违反有关强行性法律规定；且申请人自2005年12月补办涉案建设项目的环境影响评价审批手续起，就已经知悉还需办理竣工环保验收及申领排污许可证。然而，直至被申请人2017年2月28日作出涉案行政处罚决定时，仍未收到申请人关于办理上述竣工环保验收手续的申请，因此，申请人的该项意见无事实及法律依据，本机关不予采纳。

关于申请人提出的因被申请人在操作不当导致其失去听证机会的意见。本机关认为，申请人并未提供相关证据证明其主张，且被申请人已在《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2016〕225号）中，明确告知申请人应在收到告知书之日起3日内提出书面听证申请，但申请人在其后提交的书面陈述申辩意见中并未提及听证事项。被申请人对申请人提出的关于申请听证期限及形式的要求，符合《环境行政处罚听证程序规定》（环办〔2010〕174号）第十八条第一款、《广东省行政处罚听证程序实施办法》（广东省人民政府令第54号）第二十一条及《广州市行政处罚听证程序规定》（穗府〔1997〕64号）第十七条第一款的规定。因此，申请人的该项意见无事实及法律依据，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《行政处罚决定书》（南环罚字〔2017〕36号）。

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。

广州市环境保护局

2017年7月20日