

法治周刊

05-08版

责编:王玮
电话:(010)67113382
传真:(010)67113772
E-mail:hjbslaw@sina.com

作为最高人民法院去年底公布的环境保护行政案件十大案例,广东省佛山市三英精细材料有限公司诉顺德区人民政府环保行政处罚案自发生以来,一直备受关注。

企业专业的质疑让专业的行政部门始料未及,两个回合下来,败方败得理直气壮,胜方胜得心惊肉跳,以至于至今说起还是心有余悸。

这起案件因为具有普遍启示意义,也同样在法律界引起热议。据专业人士分析,这起案件之所以典型,是因为案件的行政查处、企业申诉和法院判决过程,都比较充分地体现了依法行政的基本要求。



案情回顾:二审维持原判,三英公司搬离顺德

2011年12月2日,顺德区环境运输与城市管理局(以下简称顺德区环运局)对佛山市三英精细材料有限公司(以下简称三英公司)下达《限期治理决定书》,要求其落实各项污染防治措施,在2012年1月31日前完成排放臭气浓度治理达到《恶臭污染物排放标准》的要求,逾期未申请验收或未完成限期治理任务,将按规定责令停业、关闭。

2012年2月9日,三英公司向顺德区环运局申请治理验收。

顺德区环境保护监测站(以下简称

顺德区环监站)受顺德区环运局委托,于同年4月26日、6月28日对三英公司进行臭气排放监测,报告均显示臭气浓度未达标。顺德区环运局遂于2012年8月29日组织验收组现场检查并对法定代表人进行调查询问,告知其验收结果。

2013年3月18日,顺德区人民政府经听证后做出《行政处罚决定书》,决定三英公司自收到行政处罚决定书之日起停业、关闭。

三英公司不服提起行政诉讼,请求法院撤销上述《行政处罚决定书》。

佛山市中级人民法院一审认为,顺德区环运局报请顺德区人民政府依照《广东省珠江三角洲大气污染防治办法》有关规定对原告做出停业、关闭的行政处罚决定,认定事实清楚,证据充分,适用法律正确,遂判决驳回原告诉讼请求。

原告上诉后,广东省高级人民法院二审判决驳回上诉,维持原判。

从2011年到2013年,这一场官司可以说是反反复复,起起伏伏,最终以三英公司离开顺德,搬离原厂址的结果而告终。

争议焦点:监测方法及报告究竟有没有“瑕疵”?

虽然事件至此尘埃落定,但回顾整个过程,顺德区环运局参与这起案件的工作人员和律师们都觉得是一场硬仗,十分不易。因为三英公司之所以反诉,就是其认为顺德区环运局及下属单位的监测方法及由此得出的报告结论均存在“瑕疵”,这也构成了双方争议最大的核心问题。

说起案件的缘起,还要从三英公司遭到的不断投诉说起。

“工作这么多年,我也第一次遇到这样的投诉人,从2011年开始,一周投诉不下三四次,有时甚至凌晨来电投诉。每一次投诉,我们均有回应,但这个人一不依不饶,不仅投诉到顺德区环运局,还投诉到佛山市环保局、市纪检委。我们觉得他的做法已经超出了正常投诉的范围,真的就是别有用心了。”提起当时的

情景,顺德区环运局环境监察大队副队长邓博红至今也感到有点愤愤不平,“投诉人的情绪之所以这么强烈,也是因为投诉人所住的小区紧挨工业园区,当时买下这个小区的单元是受地产业商误导,以为工业园区已被地产商买下并将进行升级改造。”

“尽管觉得有点无理取闹,但每次接到投诉我们都进行了受理,我们的环境执法人员也多次到现场查看,但都没发现问题。环保部门必须要依法依规,有足够证据才能处罚企业,不能被投诉人的意愿所左右。”邓博红说。

的确,在不断受理投诉的过程中,顺德区环保部门感到十分无奈。

“期间相关环保工作人员也曾怀疑过,投诉人反映的情况是否确实为三英公司所为。为避免三英公司无故成了替罪羔羊,环保部门还组织对园区进行全

面摸底调查。但调查结果显示,这个园区主要以普通机电加工业为主,并无其他产生臭味的污染源,这也进一步地明确了恶臭的排放源就是三英公司。”顺德区环运局环境监察大队中队长李海贤回忆说,为此执法人员天天在企业附近蹲守,花费了很多时间和精力,最终在一次夜间执法中,发现三英公司有臭气排放事实。

而凭借着近10年的环境执法工作经验,李海贤断定三英公司臭气浓度排放超标,并第一时间通知监测人员到现场对臭气进行取样,以固定证据。

尽管证据确凿,但三英公司的相关负责人认为在这案件中,环保部门的方法有失公允,感到自己受了很大委屈,穷尽办法坚决上诉。

那么三英公司的依据何在?又是否确有道理呢?

法院判定:“原告认为臭气采样点设置不合法”于法无据

2012年4月26日和6月28日,顺德区环监站两次对三英公司进行臭气排放监测,三英公司认为上述两次臭气排放监测的采样点与频次不符合法定要求,未能排除其他干扰因素,故监测报告的结论不能作为定案依据。这也是他们提起上诉的主要原因。

对此,曾参与当时监测工作的顺德区环监站质量控制综合室主任吴国平解释说:“顺德区环监站受顺德区环运局的委托,严格按照《恶臭污染物排放标准》(GB14554-93),采取恶臭的三点比较式臭袋法,对三英公司排放的臭气进行了监测,在操作符合规范要求,不存在任何问题,在采样点方面,环监站将厂界的监测采样点设置在工厂厂界的下风向

侧,或有臭气方位的边界线上,并且按照规定,分别在三英公司厂界上风处1次、下风处2次进行布点监测;在采样频次方面,对于连续排放源相隔2小时采一次,共采集4次,取其最大测定值。间歇排放源选择在气味最大时间内采样,样品采集次数不少于3次,取其最大测定值。”

而事实上,国家环境保护总局环函(2004)83号《关于恶臭物无组织排放检测问题的复函》也明确规定:“按照《恶臭污染物排放标准》的规定,对工厂无组织排放恶臭污染物实施监测,监测采样点应设置在工厂厂界下风向侧,或有臭气方位的边界线上。根据恶臭污染物的排放、扩散规律,当受条件限制,无法按上述

要求布设监测采样点时,也可将监测采样点设置在工厂厂界内靠近厂界的位置。”

也因此,对于三英公司的异议,广东高法给出的结论也是“经查,顺德区环境保护监测站具有废气污染物检测的法定资质,该监测站两次臭气采样点即监测位置为三英公司厂界敏感点,符合《恶臭污染物排放标准》及国家环境保护总局《关于恶臭物无组织排放检测问题的复函》规定。原告认为臭气监测采样点的设置不合法的主张于法无据,其亦未提供充分证据证明上述臭气监测采样点存在其他干扰因素,不足以推翻监测报告结论的正确性。”

最终,广东省高级人民法院二审判决驳回上诉,维持原判。

案件反思:必须严格按照环境方法标准要求操作

顺德区环运城市管理局法规科的阮智敏认为:“一审时最大的争议在采样环节,对方律师针对采样的布点、频次,多次提出异议。”

他们能够抓住采样布点及频次是否符合规范等这些细节提出这么专业的问题,是我们之前没有料到的。但这也给我们提了个醒,今后我们的工作必须要更加细致、谨慎、规范,随时做好证据的收集和固定,才能令企业更加信服。阮智敏说。

对于三英公司之所以能够抓住一些问题反诉环保部门,这和臭气监测本身的特性密切相关。

据环境监测人员介绍,相对于废水监测,废气监测的时间偏长,管路清洗、接入电源、设备预热等前期准备工作,有时可能要花上一个小时。这对于无组织、间隔排放的臭气采样来说,很大程度上增加了难度。

也正因为环境监测具有较高的专业规范要求,结合自身从事环保多年的工作经验,李海贤认为,“在进行现场采样时,环境执法人员应尽量取得被监测单位的配合,主动要求其派监测人员到场,同时还应对采样过程进行详细记录,并

严格按照环境方法标准的要求进行操作,切忌不能为了图省事而违反规定程序。”

采访中,从法律专业人士的角度,广东顺晖律师事务所律师江敏也表达了自己的观点:“在依法行政过程中,环保部门应严格遵循法定程序。如果没有履行向当事人告知提出陈述、申辩意见及申请听证权的法定义务,剥夺了当事人要求举行听证的权利,就算违法事实认定清楚,也会使得打击环境违法功亏一篑。而且,以我多年担任环保部门法律顾问的经验来说,环保行政处罚案件涉及的范围比较广,包括水、气、土壤等等,且在新环保法实施前,各种法律、法规比较混乱,不成系统,甚至存在不同法规之间相互抵触的问题。新环保法修订实施后,这个情况改善了很多,有一些法律关系进一步理顺了。这也为今后审理环保方面的案件提供更准确、更有效的依据。”

江敏认为,“之所以本案能够位列最高法院发布的‘环境保护行政案件十大案例’之首,在于它的社会影响和体现意义都不同一般。能够对三英公司这样一个当地纳税大户毫不手软地进行关停处罚,可见顺德对超标污染排放打击力度

之大、态度之坚决;而从更深远的意义来说,当前,环境污染成为群众严重关切的社会问题。人民法院在审理此类行政案件中,一方面依法审查行政机关的执法职权、执法依据和执法程序,另一方面对于废气污染物监测报告等专业性判断和专家证据,也从证据审查角度给予充分尊重,对合法形成的证据予以采信。体现了人民法院对环境保护管理机关严格处罚污染物排放不达标企业的合法行政行为,依法予以坚决支持的决心和力度。

正如邓博红所言:“三英公司虽有委屈,但不冤枉!”打击污染不手软,惩治违法不留情,健全环保法制,顺德一直在路上。

法治动态

黑龙江深入推进环保大检查

重点清理环评未批先建等历史遗留问题

本报记者吴殿峰哈尔滨报道 记者从黑龙江省环境保护厅获悉,自今年新环保法实施以来,黑龙江省全面开展环境保护大检查工作。通过大检查活动的开展,地方政府环保责任得到了落实,企业守法意识得到了提高,一批典型环境违法案件得到了查处。

据统计,截至目前,黑龙江省共检查企业9397家(次),查处违法排污企业316家,关停取缔企业38家,限期整改企业367家,责令54个项目停止建设,责令56家企业停产整顿;抽查集中式饮用水源地179处,清理标志不清、垃圾堆放、私建滥建等违法问题45个。全省实施查封扣押26起,限制生产、停产整治41家,行政拘留8起,按日计罚10起。

黑龙江省环境保护厅厅长李平说,尽管全省环境大检查取得了突出效果,但是仍然存在工作组织不力、环境违法行为查处不力等问题。另外,

还存在违法违规建设项目清理工作目前底数不清、情况不明的问题。

为此,黑龙江省环境保护厅要求,全省各级环保部门要继续深入推进环境保护大检查工作。对大检查中发现的问题,要做到“五个到位”,即处罚执行到位、依法裁量到位、责任追究到位、整改落实到位、回访督查到位。确保大检查活动取得实实在在的效果。

要加快清理违法违规建设项目。对新环保法实施前的未批先建项目,要依据有关法律法规,区别对待、分类处理,该完善的完善、该整改的整改,该关停的关停,切实把这一历史遗留问题解决好。

要严厉打击环境违法行为。坚决查处偷排偷放、非法排放有毒有害污染物、非法处置危险废物等行为,公开查处曝光一批违法企业,在全省形成强大的震慑效果,增强全社会环境守法意识,让守法成为新常态。

福建抽查企业风险防控状况

17家企业存在环境安全隐患被通报

本报讯 福建省环保厅近日组织力量对全省部分重点石化、化工和尾矿库企业环境风险防控情况进行了现场抽查,发现福州港燃供应有限公司长乐后安油库等13家企业和安溪恒利石油有限公司等4家尾矿库企业存在环境安全隐患问题,予以全省通报。

这是今年以来福建省通报的第三批存在安全隐患的环境问题。

检查发现,福州港燃供应有限公司长乐后安油库未按《企业突发环境事件风险评估指南(试行)》要求开展环境风险评估,环境事故应急池容量不足;中石化福建石油分公司石油库未建环境事故应急池,未按《企业突发环境事件风险评估指南(试行)》要求开展环境风险评估;安溪恒利石油

利锰铁矿有限公司未按《尾矿库环境风险评估技术导则(试行)》要求开展环境风险评估、环境应急预案未备案,生产装置区未设置事故废水的截流措施,坝下未建事故应急池、渗滤液收集池,未按建设流域级环境应急防控设施。

“每家被通报企业根据环境问题的性质和严重程度,会被环保部门给出不同的整改期限。如果被通报企业不能在期限内完成整改要求,最严重的将被关闭停产。”福建省环保厅有关负责人表示,相关设区市环保部门要落实属地监管职责,督促相关企业,在12月15日前完成环境安全隐患整改工作,提请当地政府解决尾矿库流域级环境风险防控问题。

曾咏发

西安培训环境执法人员

考试不合格将调离工作岗位

本报记者肖颖 王双瑾 通讯员 博西安报道 陕西省西安市近日组织开展环境监察执法人员培训。为期6天培训结束后,全市500多名环境执法人员将进行闭卷考试,考试不合格将调离环境监察执法工作岗位。

按照环境保护部《环境监察执法证件管理办法》,执法人员每5年至少参加一次执法资格培训并考试合格,不合格将调离环境监察执法工作岗位。

据了解,本次培训主要内容包括新环保法培训、分组讨论新形势下环境监察、环境监察稽查交流、污染源环境监察、环境应急预案管理、环境现场检查等。

要求环境监察人员在今后执法中将加强对自动监控系统的现场监管,做到在现场能查找、发现到的,能操作、调取有关数据,对查找到的数据能用于执法监管。突出抓好重污染行业、大气污染企业、饮用水源以及渭河流域专项执法检查工作的同

时,将梳理西安市的重点、敏感企业名单,每周安排一天“局长检查日”,由局长亲自带队检查重点企业。

2015年新环保法实施以来,西安市共查处各类环境违法行为100余起,对56家环境违法严重的企业进行曝光,查封违法企业36家;实施限产、停产企业11家;向公安机关移送案件3起,拘留7人。

对西安市燃煤企业的煤质进行专项执法检查,严格按照规定对燃煤煤质超标企业进行处罚并督促企业落实整改措施,使全市燃煤企业煤质合格率由40%上升到83%。

持续开展污水厂专项执法检查,重点检查西安市22家污水处理厂运行、出水水质、污染源在线运行和数据传输、污泥处置等内容,确保达标排放。组织开展中高考“宁静月”活动,严厉查处夜间建筑施工噪声扰民和夜间违法施工行为,全市噪声类投诉比去年同期减少26%。

常熟下放环保行政处罚权

市级环境执法部门仅行使监管权

本报记者李莉常熟报道 江苏省常熟市为加快推进镇域综合执法,切实解决权责交叉、多头执法问题,日前出台《常熟市政府关于公布第一批镇域综合执法集中行使行政处罚权的通告》,下放安全生产、环境保护、劳动保障、镇容镇貌、卫生计生、城镇建设和规划管理等方面的328项行政处罚权。

据了解,常熟市是江苏省政府批复的镇域相对集中行政处罚权试点地区。按照“能放则放、应放尽放”和分期分批下放的原则,环境保护方面下放《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《江苏省太

湖水污染防治条例》等8部法律、法规、规章规定的39项环保行政处罚权,下放给常熟市市级部门在镇域范围不再行使已下放的行政处罚权和相关的强制措施权,继续行使监管权。

为确保镇域综合执法局能接得住、管得好,常熟市环保部门将加强对乡镇环保监管执法的指导监督,积极支持配合各镇依法履行职责,加强对镇综合执法局的业务指导和培训,选配执法经验丰富、执法办案能力强的人员充实到各镇;建立定期督查制度,定期开展执法质量考评和案卷评审工作,保障环保监管执法落实到位。

赢了官司 还需赢得信服

三英公司反诉顺德区政府案件始末

本报通讯员丁焜英

智慧环保领航者



特约刊登