

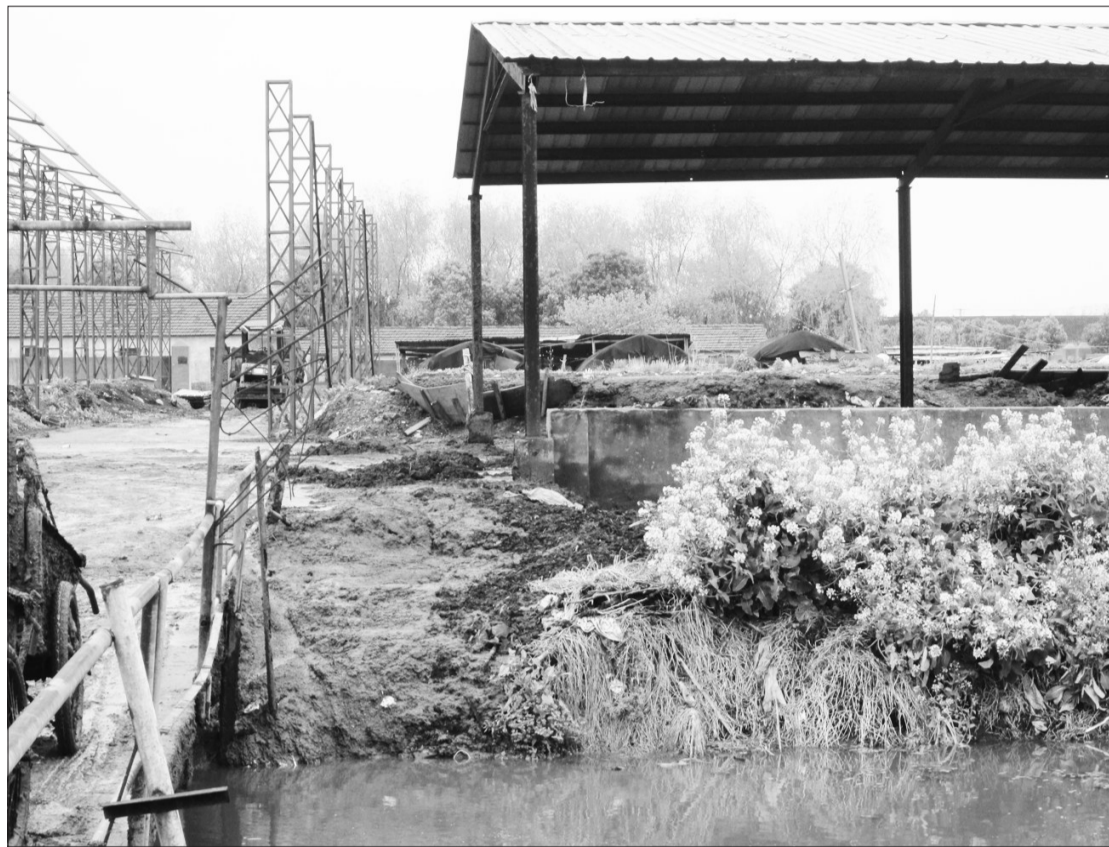
# 证据确凿 程序合规 处罚得当

## 上海市第二中级人民法院驳回奶牛场上诉,支持环保局作出的行政处罚

本报记者蔡新华 见习记者刘静

随着上海市第二中级人民法院审判长马浩方敲下重重的法槌,持续多日的宝罗奶牛场环境行政处罚案终于尘埃落定。上海市第二中级人民法院日前作出终审判决,驳回原告诉讼请求,维持宝山区人民法院一审判决,支持宝山区环保局对宝罗奶牛场的行政处罚。

上海市宝山区环保局有关负责人在接受记者采访时表示,从村民群访,到环保部门立案调查后做出罚款等行政处罚决定,再到当事人两次上诉,这起案件耗时整整一年,可谓一波三折。那么,这起典型的环境违法案件究竟存在哪些争议?司法机关的介入又为环境执法带来哪些启示?记者进行了深入调查采访。



宝罗奶牛场牛尿溢漏至南泾河。 黄伟兴摄

## 环保部门立案调查奶牛场污染,予以行政处罚

宝罗奶牛场位于上海市宝山区某镇张士村富张路。2015年3月24日、25日,张士村村民集体投诉奶牛场污染当地环境。宝山区环保局接到举报后,依法展开调查发现,宝罗奶牛场是一家经农业管理部门备案、认可的规模化养殖场,有农业主管部门出具的相关资质。

从2001年开始,投资人(法人代表)归某与其夫陈某租借宝山区张士村土地合计47亩(实际用地68亩)用于养殖经营,存栏奶牛约700余头,主要为某集团提供新鲜牛奶。

企业在经营过程中,对奶牛所产生的尿液等养殖废弃物,未经有效处理就通过无防渗措施的沟渠直接排放到附近的南泾河。

除养殖奶牛外,归某二人还将部分土地转租给数家未批先建的企业,用于灯泡、家具、包装材料等产品的生产加工。

宝山区环保局先后于2015年4月7日、4月17日、4月22日、4月27日组织现场核查,认定这家企业主要存在两大违法行为,一是处理牛尿等污水的污染防治设施未正常运行,二是场内奶牛所产生的尿液等养殖废弃物未经有效处理就通过无防渗措施的沟渠外排。

执法人员在明沟中取样监测发现,水样严重超标,化学需氧量4730mg/L,氨氮718mg/L。这家企业的污染行为已经违反了《水污染防治法》第三十六条、《畜禽规模养殖污染防治条例》第十三条第三款的规定。

宝山区环保局经审查后认为,两大违法行为存在关联,应一并处罚。

根据《水污染防治法》第七十六条第一款第八项、第二款和《畜禽规模养殖污染防治条例》第三十九条的规定,于2015年5月19日作出第2520150069号行政处罚决定,要求当事人停止在张士村富张路奶牛养殖场的生产,停止利用无防渗措施的沟渠输送奶牛尿液等养殖废弃物的违法行为,并采取措施消除污染,同时,对其罚款18万元。

依据《环境保护法》第六十三条第三款,环保部门将案件移送公安机关,对法人代表归某实施拘留5日的行政处罚。

然而,事件并非想象的那么简单。据上海市宝山区环保局有关负责人介绍,整个执法过程历经波折,执法对象非但不配合,而且干扰执法、骚扰和威胁执法人员。在案件办理过程中,女老板归某以其丈夫陈某为实际经营者为托词闭口不言,甚至拒绝在询问笔录上签字。

陈某的表现更为极端,在案件调查过程中,对现场执法人员进行恐吓,拒绝提供污染防治设施平面图、设计文本、运行台账等相关资料,构建重心下沉、关口前移的环境监管体系,将街镇环保职责落到实处,实施分级、分层、分类、分网格的环境执法监管,及时发现污染问题,并依法予以处罚,保护区域生态环境。

更有甚者,宝山区环保局的执法人员曾在调查本案的夜间和双休日,多次接到不明人员的电话骚扰和短信威胁。

## 两次上诉均被驳回,两级法院支持环境执法

宝罗奶牛场不服宝山区环保局作出的行政处罚决定,于2015年7月27日向宝山区人民法院提起行政诉讼。

法院当日受理后,于同月29日向被告送达了起诉状副本及应诉通知书,并依法组成合议庭,在2015年8月27日公开开庭审理此案。

原告、被告当庭围绕两个焦点问题展开激辩。

### ■焦点一

原告辩称,奶牛场没有污水外溢通道,牛棚东侧的沟渠只是雨水外排通道,其内流淌的并非奶牛尿液。对此,宝山区环保局向法院提供了现场调查笔录、照片及监测数据。

根据环保部门的注水试验,可以证明奶牛场东侧厂界边的窨井内有瓦筒通向牛棚,最终通向南泾河。因此,原告称没有污水外溢通道显然与事实不符。

同时,取样当天并未下雨,而窨井南侧水沟内却有黄褐色污水缓缓流向河道,证明原告所言此为农田中渗出的雨水也明显与事实不符。

### ■焦点二

原告坚持其废水处理设施正常运转,大多数牛尿和混合木屑刨花的牛粪是委托第三方定期清运的。而宝山区环保局向法院提供的现场调查笔录、照片等证据证明,奶牛棚中收集牛粪、尿液的明沟中并无所谓的木屑刨花或其他吸收污水的物料。

同时,奶牛场也无有效证据证明其被处罚前曾委托他人定期清运过牛尿。奶牛场原本用于收集牛尿等污水的废水处理设施上堆满了牛粪,处于敞开状态,无法起到无害化处理牛尿等污水的作用。

铁证面前,不容狡辩。宝山区人民法院于2015年9月22日做出一审判决,驳回原告上海宝罗奶牛场的诉讼请求。但是企业仍不愿承认其违法行为,向上海市第二中级人民法院提起上诉。

二审庭审中,双方就以上两个争议焦点再次质证。最终,上海市第二中级人民法院做出终审判决,宝山区环保局提交的各类证据互相印证,足以证明原告的两个违法事实,且适用法律正确、处罚幅度相当、程序合法,维持原判。

## 执法

ENFORCE

## ■ 评析

### 抗拒执法如何不重演?

◆ 蔡新华 刘静

本案虽然已经终结,宝山区环保局取得胜诉,宝罗奶牛场败诉并受到了应有的惩罚。但长达一年的审判过程,却留下了许多值得深思的地方。

#### 落实属地政府责任,将环境监管纳入基层社会治理体系

基层环境执法的一大难点就是源于环境监管体系仍不健全,街道和镇一级属地监管职责未能落实到位,导致环境执法往往陷入区一级环保部门单打独斗、得不到相助的困境。

如何改变这种局面,进一步提升执法效能?

在采访中记者感受到,目前整个社会大环境是有利于环境执法的。在本案中,宝山区委、区政府高度重视、多次作出批示,要求环保部门、水务部门、农委和属地政府各司其职、紧密配合,从严从重查处。宝山区环保局行动迅速、部署周密,迎难而上、措施果断,克服了企业不配合执法、取证等困难,最终对环境污染者依法实施了惩处,彰显了环境执法的决心与恒心,维护了区域生态环境安全,保障了市民的环境权益。

全面落实属地政府的环境保护主体责任可谓万事俱备。基层环保部门应顺势而为,结合城管综合执法力量下沉和城市综合管理网格化,推进“区-街镇-村居”三级环境监管机构队伍体系和网格体系建设,构建重心下沉、关口前移的环境监管体系,将街镇环保职责落到实处,实施分级、分层、分类、分网格的环境执法监管,及时发现污染问题,并依法予以处罚,保护区域生态环境。

#### 强化可操作性,细化执法程序,避免出现执法不公

修订后的《环境保护法》及4个配套办法赋予了环保部门按日连续处罚、查封扣押等新手段,使环境执法的抓手更多、力度加大,但在实际执法过程中仍存在一定的局限性。

一方面新法、旧法的衔接尚在过渡期,相关部门对同一法条的理解与运用存在争议;另一方面新环保法及相关配套政策适用的可操作性及实施的便捷性仍需进一步加强。

这就要求环保部门在今后的监管执法过程中进一步细化执法程序,明确具体操作流程,避免出现执法不公的问题。在采访中,多名业内人士建议从体系建设、法规修订等角度出发,统一法律释义,为执法构建扎实基础。

#### 提升执法人员能力,夯实保障机制,坚决维护法律尊严

行政执法有别于刑事追诉,在此案的办理过程中,环保部门执法人员多次受到行政相对人的阻挠、威胁和恐吓,拖延了办案进度,加大了办案难度。

因此,在强化执法人员法治观念的基础上,应重视执法人员能力和水平的提升,更应从法律法规和体制机制上进一步优化保障行政执法环境,形成多部门相互间联动、相辅相成、互为依托、互为支撑的工作格局,缓解一线执法人员的工作压力,解除后顾之忧,保障行政执法过程的顺畅。

## 河北受理两起环境公益诉讼

### 6个中院可受理环境民事公益诉讼案件

本报记者周迎久 通讯员张铭贤石家庄报道 河北省确定石家庄市、邢台市、秦皇岛市等6个中级人民法院作为试点法院,开始受理一审环境民事公益诉讼案件,这是记者从河北省政府新闻办近日召开的新闻发布会上获悉的。

据了解,今年以来,河北省已受理两起环境公益诉讼案件。

河北省高级人民法院相关负责人介绍说,今年1月,中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称“绿发会”)向邢台市中级人民法院递交起诉书,对河北大光明实业集团嘉晶玻璃有限公司污染大气环境行为提起环境民事公益诉讼,被邢台中院正式立案受理,成为河北省的第一起环境民事公益诉讼案件。

## 非法处置废旧电路板、蓄电池熔炼金属,如何量刑? 宿迁法院召开案件专家论证会

本报见习记者李苑 通讯员王世君 张敬宿报道 江苏省宿迁市宿城区人民法院日前召开针对非法处置危险废物案件的专家论证会,检察机关、公安机关、环保部门的相关负责人共同参加并针对污染环境案件中行政执法与刑事司法的衔接问题进行座谈。

非法处置废旧电路板、蓄电池用于熔炼金属的犯罪案件类型较新,召开专家论证会能让办案法官充分了解此类行为对生态环境造成的影响,便于准确量刑。专家们能对涉案危险废物的组成、有毒成分,非法处置行为的危害及能否有效修复等问题发表专业意见。

据了解,近期宿迁出现了一批非法处置蓄电池或废旧印刷电路板用于熔炼金属制品的污染环境案,污染严重,危害较大。2015年11月,宿迁市环保局宿城分局在日常巡查中发现,耿车镇大众村某公司院内有人将买来的废旧印刷电路板分拣、拆解后熔炼,分离出的金属被熔成块,与电子元件、铜丝等一起运送贩卖到外地。执法人员现场查获未拆解、已拆解、已熔熔处置的废弃印刷电路板共计145吨,其中已熔熔处置印刷电路板为19.69吨。根据《国家危险废物名录》规定,废弃的印刷电路板属危险废物。执法人员依法对现场查获的全部废弃电路板实施了暂扣。

公司老板李某在未取得危险废物经营许可证的情况下擅自处置危险废物,热熔处置印刷电路板已超过3吨,涉嫌污染环境犯罪。依据《行政处罚法》和《环境保护部公安部最高人民法院关于环境保护行政主管部门移送涉嫌环境犯罪案件的若干规定》等有关规定,环保部门将案件依法移送当地公安机关。目前,李某已被刑事拘留。

本次论证会邀请了南京大学、南京师范大学、江苏润天环境科技有限公司的3位环保领域专家,最终形成的论证意见显示,电路板种类繁多,含有塑料、铜、铁、溴化物、铅、锡、镉、锌、镉、汞等物质,蓄电池主要组成为塑料外壳、栅板、铅膏及添加剂、电解液,其所含的铅、汞、镉等毒性重金属对环境及人体的危害很大。

根据《国家危险废物名录》及《废电池污染防治技术政策》规定,这两类物质均属于危险废物。

专家认为,收集、贮存、处置印刷电路板、蓄电池等危险废物的程序在法律上有严格的要求,需办理相关手续,项目离居民区、学校等场所需设置一定的大气环境防护距离,且要完善防渗、防晒、防雨淋等贮存措施,合法的贮存、处置可有效降低污染。非法贮存、处置这类危险废物对环境危害大,重金属等有毒成分对环境造成的污染难以修复。

专家建议,在审理环境违法案件时,不仅要审查被告人的行为是否构成犯罪,还应审查违法行为对生态环境的危害性。

河南省南阳市两级人民法院高度重视对破坏生态环境资源案件的审判,近年来,先后审理环境资源案件932件,其中刑事案件574件,民事案件134件,行政案件(含非诉执行)224件,有力地震慑了犯罪,取得了良好成效,一些典型案例的办理具有示范意义。

### 污染环境 两人获刑

【案情简介】张某某、田某在未办理工商营业执照、未经环保部门审批的情况下,在当地高新区医院内开办电镀厂,加工电镀零部件,并将生产过程中产生的废水,不经处理,直接排进医院内的下水道。经检测,所排废水中重金属铬超标14倍,镍超标41倍,铜超标25倍。

张某某、田某违反国家规定,排放有毒物质,严重污染环境,构成污染环境罪,分别被判处有期徒刑一年,罚款1万元;有期徒刑六个月,缓刑一年,罚款5000元。

【典型意义】本案涉及违法排放废水造成环境污染。根据《最高人民法院人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,非法排放含重金属、持久性有机污染物等严重危害环境、损害人体健康的污染物超过国家污染物排放标准或者省、自治区、直辖市人民政府根据法律授权确定的污染物排放标准3倍以上的可以入刑。

张某某等人违反国家规定,非法排放含重金属的废水超标严重,造成环境污染,已构成犯罪,人民法院依法应予以惩处。

### 堆放废料 毒死树木

【案情简介】南阳三利新能源有限公司将工业废料堆放在李某的苗圃边,苗圃内的大量桂花树和玉兰树死亡。经鉴定,死亡的树木价值为153435元。李某向法院提起诉讼,请求赔偿损失10万元。

法院审理认为,三利公司不能提供证据证明其堆放在苗圃边的工业废料与树木死亡之间不存在因果关系,可认定树木死亡是堆放工业废料所致,被告应对树木死亡损失承担赔偿责任。李某请求的赔偿数额未超出物价部门评估的损失范围,依法予以支持。

【典型意义】三利公司随意堆放工业废料,且不能证明堆放行为与李某种植树木之间不存在因果关系,也不能证明存在法定免责、减责事由,应当承担举证不能的不利后果。本案对警示生产者、经营者依法规范处置工业废弃物,引导公众主动提出环境维权均有典型意义。

【案情简介】鑫东海置业公司在其开发的小区9号住宅楼地下室,安装供整个小区使用的高压配电设备,但没有采取隔音、隔磁措施,导致一楼住户的房间内,白天能够听到变压器发出的嗡嗡声。

住户穆某、李某、陈某向法院提起诉讼,要求拆除配电设备。法院经审理,判决拆除9号住宅楼地下室安装的全部高压配电设备及应急发电设备,并迁移到不影响小区居民安全生活的地方。

【典型意义】本案涉及的噪声污染,是一种新型环境侵权案件。本案被告在住宅楼地下室安装高压配电设备,且未加装隔音、隔磁设施,配电设备运转所产生的噪声超出国家规定的标准,构成环境污染,应当承担相应的民事责任。本案对物业管理等部门提高认识、完善机制、自觉履行环境保护职责具有规范、引导作用。

曾庆朝 王付栓 赵晖

## 以案说法

### 毒死树木要赔偿 噪声扰民须拆除

## 南阳两级法院发布典型案例

153435元。李某向法院提起诉讼,请求赔偿损失10万元。

法院审理认为,三利公司不能提供证据证明其堆放在苗圃边的工业废料与树木死亡之间不存在因果关系,可认定树木死亡是堆放工业废料所致,被告应对树木死亡损失承担赔偿责任。李某请求的赔偿数额未超出物价部门评估的损失范围,依法予以支持。

【典型意义】三利公司随意堆放工业废料,且不能证明堆放行为与李某种植树木之间不存在因果关系,也不能证明存在法定免责、减责事由,应当承担举证不能的不利后果。本案对警示生产者、经营者依法规范处置工业废弃物,引导公众主动提出环境维权均有典型意义。

### 噪声扰民 拆除设备

【案情简介】鑫东海置业公司在其开发的小区9号住宅楼地下室,安装供整个小区使用的高压配电设备,但没有采取隔音、隔磁措施,导致一楼住户的房间内,白天能够听到变压器发出的嗡嗡声。

住户穆某、李某、陈某向法院提起诉讼,要求拆除配电设备。法院经审理,判决拆除9号住宅楼地下室安装的全部高压配电设备及应急发电设备,并迁移到不影响小区居民安全生活的地方。

【典型意义】本案涉及的噪声污染,是一种新型环境侵权案件。本案被告在住宅楼地下室安装高压配电设备,且未加装隔音、隔磁设施,配电设备运转所产生的噪声超出国家规定的标准,构成环境污染,应当承担相应的民事责任。本案对物业管理等部门提高认识、完善机制、自觉履行环境保护职责具有规范、引导作用。

曾庆朝 王付栓 赵晖

## 诉讼

LAWSUIT