

河南省生态环境厅

行政复议决定书

(2019) 34 号

申请人：焦作市鑫路通沥青拌合有限公司

统一社会信用代码：91410804MA3XBMF24N

法定代表人：卢四强

住所地：焦作市马村区待王街道办事处白庄村西南

被申请人：焦作市生态环境局

法定代表人：韩国庆，局长

住所地：焦作市人民路 999 号

申请人对被申请人作出的行政处罚决定（焦生环罚决字〔2019〕第 25 号）不服，向本机关提出行政复议申请，本机关依法受理。受理行政复议申请后，本机关依据《行政复议法》第二十三条通知被申请人提交行政复议答复意见及相关证据材料。该案件现已审理终结。

申请人请求：

撤销被申请人作出的焦生环罚决字〔2019〕第 25 号行政处罚决定书。

申请人称：

申请人对于被申请人在检查中指出申请人存在人工刷漆，且未配套建设、使用相应的污染防治设施不予接受，实际情况是申请人按照环保要求搭建物料大棚，在连接处补漆，申请人认为不构成室外刷漆，望依法支持申请人的复议请求。

被申请人称：

首先，申请人在现场检查（勘察）笔录、调查笔录中均承认进行了露天焊接和刷漆，未配备焊烟处理装置和有机废气处理设施，并表示“要求施工队焊接采用焊烟处理器，刷漆不允许在现场刷漆”，其在复议申请书中又称“按照环保要求搭建物料大棚，在连接处补漆”，前后相互矛盾。其次，现场照片足以显示申请人露天焊接、喷漆作业无任何防治措施，被申请人也均进行了签字确认。另外，根据《中华人民共和国大气污染防治法》第四十五条“产生含挥发性有机物废气的生产和服务活动，应当在密闭空间或者设备中进行，并按照规定安装、使用污染防治设施；无法密闭的，应当采取措施减少废气排放”之规定，即使申请人在其所称的“物料大棚”刷漆也应当安装使用污染防治措施，申请人虽称其不构成室外刷漆但对于其是否安装、使用污染防治设施却避而不谈。

综上，被申请人对申请人进行处罚事实清楚、适用法律正确，请求驳回申请人复议申请。

本机关经审理查明以下事实：

2019年8月13日，被申请人对申请人进行了现场检查，发现申请人年产10万吨沥青混凝土项目厂区（南厂区）生产车间南侧正在进行露天焊接和人工刷漆，且未配套建设、使用相应的污染防治设施。

2019年8月23日被申请人制作了“行政处罚事先告知书”（焦生环罚先告字〔2019〕第30号），告知申请人拟对其作出：1. 立即改正环境违法行为；2. 给予行政罚款三万元的行政处罚。并告知申请人享有陈述申辩和申请听证的权利。该告知书于8月26日送达申请人。

2019年9月18日被申请人制作了“行政处罚决定书”（焦生环罚决字〔2019〕第25号），对申请人作出：1. 立即改正违法行为；2. 给予行政罚款三万元行政处罚。该决定书于2019年9月21日送达申请人。

综合申请人和被申请人的主张、本机关查明的事实和相关法律法规规章规定，本机关认为：

根据《大气污染防治法》第四十五条“产生含挥发性有机物废气的生产和服务活动，应当在密闭空间或者设备中进行，并按照规定安装、使用污染防治设施；无法密闭的，应当采取措施减少废气排放”之规定，产生挥发性有机物废气的生产和服务活动应当密闭并安装使用相应治理设施；不能密闭的应当采取减少废气措施。本条规定具有“密闭并安装

使用相应治理设施”的责任范围是“产生挥发性有机物废气的生产和服务活动”，因此如何理解“产生挥发性有机物废气的生产和服务活动”是本案的关键。

本案中申请人是沥青拌合企业，其环评批复的生产线用来生产沥青混凝土（年产 10 万吨项目）、水泥稳定碎石、砂石（年产 30 万吨项目），从其生产工艺看其生产服务活动中产生挥发性有机物的工序工段是沥青混凝土项目中沥青加热后产生的沥青烟，对于沥青烟，申请人应该采取密闭并安装使用沥青烟 VOCs 治理设施。申请人在其他偶发性的活动中亦有可能产生部分或者少量 VOCs，但却不属于立法本意中申请人从事的生产经营活动。

也即，对于“产生含挥发性有机物废气的生产和服务活动”应当理解为企事业单位和个人从事的生产经营活动本身其工艺、工序、工段中带有产生挥发性有机物废气的行为，侧重于生产或服务活动本身工序、工段、工艺中挥发性有机物的控制，诸如家具生产中的喷漆工段、印刷工业中的喷墨工段等。其他诸如可能在生产活动中产生偶发性的挥发性有机物的行为不应适用该条款立案处罚，诸如混凝土加工（商砼）、电力企业等其他企业偶发性的对于因某些钢铁器具损坏或者临时加装等所进行的修补刷漆行为（防锈蚀）等行为不应按照该条视为违法行为，对于这种偶发性的行为可能一年或者几年也遇不到一次，要求生产经营者密闭并加装治理

设施明显属于强人所难，也不符合生产活动的经济性，而且本身危害也不大，没有惩处的必要性。但应当督促相关责任方加强管理，减少对环境的影响。

本案中，被申请人认定申请人存在刷漆行为，申请人刷漆的对象是根据环保要求所建设的原料密闭大棚，目的是找补焊点和防锈蚀，属于偶发性活动，不属于申请人生产活动的本身，对于偶发性这种刷漆行为，因为本身就是在为密闭大棚找补刷漆，如果按照《大气污染防治法》第四十五条规定对需要对密闭大棚进行在密闭并采取治理措施，这明显会陷入循环，而且对密闭大棚再密闭从逻辑上看也极其荒诞，同时申请人的刷漆行为属于偶发性活动，一年或者几年也可能只遇到一次，要求申请人再密闭并采取治理措施明显不符合常理，也额外加重申请人经济负担。故此从《大气污染防治法》第四十五条规定的本意看，申请人不属于违反上述条款的行为，但申请人的刷漆行为会产生少量的 VOCs，为了尽力做好环境保护工作，申请人应当采取使用环保型油漆等措施，减少对环境的影响。

同时，被申请人在行政处罚决定书认定申请人存在“露天焊接”行为，并将此作为申请人的违法事项作为进行行政处罚的事实，但是露天焊接行为可能会产生焊烟，但焊烟并不属于挥发性有机物，也即申请人的焊接行为并不属于产生挥发性有机物的活动，被申请人的此项认定属于认定事实错

误。据此，被申请人在行政处罚决定中将“焊接”行为认定为产生挥发性有机物的活动进而认定申请人违反《大气污染防治法》第四十五条并依据第一百零八条第五项作出行政处罚同样属于认定事实不清。

综合以上事实和法律规定，本机关认为被申请人做出的行政处罚认定事实不清、适用法律错误，依法应予撤销。根据《行政复议法》第二十八条第一款第（三）项第1目、第2目“行政复议机关负责法制工作的机构应当对被申请人作出的具体行政行为进行审查，提出意见，经行政复议机关的负责人同意或者集体讨论通过后，按照下列规定作出行政复议决定：……（三）具体行政行为有下列情形之一的，决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法；决定撤销或者确认该具体行政行为违法的，可以责令被申请人在一定期限内重新作出具体行政行为：1. 主要事实不清、证据不足的；2. 适用依据错误的”之规定，本机关决定如下：

撤销被申请人作出的行政处罚决定（焦生环罚决字〔2019〕第25号）。

申请人不服本行政复议决定的，可在收到本行政复议决定书之日起十五日内依法提起行政诉讼。

