

张小燕、陈晓湘等诉江苏省环境保护厅行政许可案分析报告

郭子昂 / 法律硕士（法学） / 2120191973

<div>张小燕、陈晓湘等</div> <div>诉</div> <div>江苏省环境保护厅行政许可案</div> <div>江苏省高级人民法院（二审）</div> <div>(2015) 苏环行终字第 00002 号</div>	
当事人	<div>上诉人（原审原告）：张小燕。</div> <div>上诉人（原审原告）：陈晓湘。</div> <div>上诉人（原审原告）：蔡富生。</div> <div>被上诉人（原审被告）：江苏省环境保护厅。</div> <div>原审第三人：江苏省电力公司镇江供电公司。</div>
审理经过	<div>上诉人张小燕、陈晓湘、蔡富生等三人因与江苏省环保厅环境影响评价行政许可一案，不服江苏省南京市中级人民法院（2014）宁行初字第 249 号行政判决，向江苏省高级人民法院提起上诉。</div>
案件事实	<div>镇江供电公司因计划在镇江市建设包括本案所涉的双井变电站在内的 10 项输变电工程，委托有环境影响评价资质的江苏方天电力技术有限公司以工频电场、工频磁场、噪声及无线电干扰为评价因子，对该批输变电工程编制了《环境影响报告表》。《环境影响报告表》选取了电压等级和主接线形式相同、建设规模和主变容量类似的镇江 110KV 五峰变电站等作为类比检测对象，预测该批变电站建成运行后，对周边环境的影响程度能够符合相关标准限值要求。2009 年 9 月 16 日，镇江市规划局向镇江供电公司出具《选址意见》，同意项目选址建设。2009 年 9 月 27 日，镇江供电公司的上级主管部门江苏省电力公司作出预审意见，原则同意《环境影响报告表》中的环评结论，并提出了 4 项预审意见。2009 年 10 月 26 日，镇江市环境保护局对《环境影响报告表》预审后同意将报江苏省环保厅审批。江苏省环保厅经审查，于 2009 年 11 月 23 日作出《环评批复》，同意镇江供电公司建设该批输变电工程，并提出了四项具体审批意见。</div>

	<p>2012 年 9 月 17 日，镇江市规划局就建设双井变电站召开规划选址听证会，张小燕、陈晓湘、蔡富生等三人参加了该听证会，并获知江苏省环保厅作出了《环评批复》。2014 年 8 月至 9 月期间，蔡富生、张小燕、陈晓湘先后以江苏省环保厅为被告，以镇江市人民政府、镇江供电公司第三人及以江苏省环保厅为被告，以镇江市人民政府、镇江市环境保护局、镇江供电公司第三人向南京市中级人民法院邮寄起诉状。南京市中级人民法院审查认为该起诉状所列当事人不符合法律规定并做了释明，蔡富生、张小燕、陈晓湘修改起诉状后，在南京市中级人民法院指定的期限内提起行政诉讼。</p>
原审法院观点	<p>原审法院认为，根据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十一条、第四十四条第二款的规定，张小燕、陈晓湘、蔡富生的起诉未超过法定起诉期限。江苏省环保厅作为省级环境保护行政主管部门，对涉案的双井变电站建设项目环境影响报告表具有审批的法定职权。江苏省环保厅在审查镇江供电公司提交的《环境影响报告表》、镇江供电公司的上级主管部门江苏省电力公司的预审意见、镇江市环境保护局的审查意见以及镇江市规划局的选址意见的基础上作出《环评批复》，符合《环境影响评价法》第二十二条的规定。本案争议所涉双井变电站为 110 千伏输变电工程，根据《环境影响评价法》第十六条、环境保护部《建设项目环境影响评价分类管理名录》的规定，该项目属于可能造成轻度环境影响的建设项目。现行法律、法规、规章未规定作出此类许可前需进行听证，江苏省环保厅在作出《环评批复》前未进行听证，并不违反《行政许可法》的强制性规定。江苏省环保厅作出的《环评批复》，未违反《500KV 超高压送变电工程电磁辐射环境影响评价技术规范》、《建设项目环境影响评价分类管理名录》、《电磁辐射环境保护管理办法》、《关于做好大运河保护与申报世界文化遗产工作的通知》、《江苏省人民政府关于加强文化遗产保护工作的意见》等的规定。江苏省环保厅作出的《环评批复》事实清楚、适用法律正确、行政程序合法。</p> <p>原审法院依照《环境影响评价法》第二十二条第一款、第三款、《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第（四）项规定，判决驳回蔡富生、张小燕、陈晓湘的诉讼请求。</p>
二审当事人主张	<p>■ 上诉人蔡富生、张小燕、陈晓湘上诉称：<u>（一）江苏省环保厅未对变电站选址是否适当进行审查，行政许可审查范围错误。</u>双井变电站所在区域不宜建设变电站，该变电站地处作为申遗项目的古运河风光带，系人文遗迹和风景名胜，该区域禁止建设变电站。江苏省环保厅未对选址是否适当进行审查即作出《环评批复》，行政许可行为违法。<u>（二）《环境影响报告表》所选取的类比监测对象不具备可比性，环境影响评价结论不科学，不符合环境影响评价许可条件。</u>《环境影响报告表》选取 110kv 五峰变电站作为类比监测对象预测双井变电站项目的环境影响。但五峰变电站地处农村且只有一台机组，双井变电站地</p>

	<p>处人口稠密区且有三台机组。五峰变电站的环境影响实测数据不能作为预测双井变电站的环境影响的依据，《环境影响报告表》所给出的环境影响评价结论不科学。<u>（三）双井变电站地处人文遗迹和居民密集区，该项目引起社会重大关注，属于重大行政许可事项。江苏省环保厅未经听证即作出《环评批复》，行政程序不合法。</u>另外，上诉人还提出双井变电站的环境评价文件经过镇江市环保局的预审后报江苏省环保厅审批，江苏省环保厅、镇江环保局应当为本案的共同被告。原审法院要求将镇江市环保局排除在被告之外才予以立案，审判程序违法。请求本院撤销一审判决，撤销被诉行政行为。</p> <p>■ 被上诉人江苏省环保厅答辩称：<u>（一）被诉的环评行政许可审查范围正确。</u>双井变电站所在区域不属于风景名胜区等敏感区域。大运河世界文化遗产申请项目由 27 段河道和 58 个遗产点组成，双井变电站虽地处古运河边，但并不在申遗项目范围之内。即使该区域在风景名胜区范围内，《环境保护法》第十八条的规定仅仅规定禁止在风景名胜区建设污染环境的工业生产设施。本案建设项目系城市基础公共设施，不属于禁止建设的设施。在环评许可前，双井变电站项目选址已获得镇江市规划局的批复，也符合《城市电力规划规范》（GB50293）第 5.4.2 条的要求。在规划部门已经确认选址符合规划的情况下，环保部门对环境评价文件进行审查并无不当。<u>（二）双井变电站选取类比监测对象适当，环境影响评价结论科学，符合环评许可条件。</u>为预测变电所运行后产生的工频磁场、工频电场及无线电干扰对站址周围的环境影响，报告表中选取电压等级、建设规模和主变容量与双井变类似的变电所作为类比检测对象进行了预测评价。预测评价结果符合环保相关标准要求。双井变电站建成后按要求进行了环境监测，实际监测结果也符合环保相关标准要求。<u>（三）双井变电站建设项目环境影响较小，听证并非该项环评许可的法定程序。</u>根据建设项目环境影响分类管理名录，双井变电站为户内型 110KV 项目，对周边环境及居民影响轻微，项目建成后实际监测结果也符合环保相关标准要求，因此，该项目建设不属于涉及公共利益的重大行政许可事项，无需向社会公告并举行听证。请求本院驳回上诉，维持原判。</p> <p>■ 原审第三人镇江供电公司诉称：《城市电力规划规范》（GB50293）第 5.4.2 条针对的是给城市提供外来电源的城市电源变电所，双井变电站系城市变电所而非电源变电所。根据《城市电力规划规范》（GB50293）第 7.2.3 条规定，城市变电所规划选址应当靠近负荷中心。双井变电站的选址符合该规范的要求。请求本院驳回上诉，维持原判。</p>
二审争议焦点	<p>（一） 双井变电站环境评价行政许可的审查范围是否正确；</p> <p>（二） 双井变电站建设项目环境影响是否符合环评许可条件；</p> <p>（三） 双井变电站环境影响评价行政许可的程序是否合法。</p>

<p>二审法院观点</p>	<p>（一）关于双井变电站环境评价行政许可的审查范围是否正确问题</p> <p>江苏省环保厅关于双井变电站环境评价行政许可的审查范围合法。根据《环境影响评价法》第二条规定，环境影响评价是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。环境评价行政许可的审批范围限于建设项目实施后可能造成的环境影响以及预防措施是否符合国家标准。变电站建设项目的选址应当符合城乡规划，并在获得规划许可后进行建设。《城乡规划法》第十一条第二款规定，县级以上地方人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内的城乡规划管理工作。江苏省环境保护厅在原审第三人镇江供电公司 110kv 双井变电站建设项目取得了镇江市规划局的选址意见书的基础上，对该建设项目的环境影响进行审查，审查范围符合法律规定。</p> <p>双井变电站所在区域并不禁止建设变电站。《环境保护法》第十八条规定，风景名胜区、自然保护区和其他需要特别保护的区域内不得建设污染环境的工业生产设施；建设其他设施，其污染物排放不得超过规定的排放标准。但双井变电站属于城市公用配套基础设施，并非工业生产设施，不属于在风景名胜区、自然保护区和其他需要特别保护的区域内禁止建设的项目。镇江市园林管理局和镇江市文物局的两份公函也证明双井变电站所在区域并非风景名胜区或自然保护区等需要特别保护的区域，上诉人虽不认可该两份公文书证，但并未举出相反证据，其证明力应予采信。上诉人主张双井变电站地处大运河世界文化遗产申请项目所在地，该主张缺乏事实依据。</p> <p>（二）关于双井变电站建设项目环境影响是否符合环评许可条件问题</p> <p>首先，江苏省环保厅以双井变电站环境影响评价表作为环境评价依据符合技术规范要求。由于江苏地区尚无同等规模的变电所投入运行，江苏方天电力技术有限公司在编制环境影响评价表时，选取电压等级和主接线形式相同、建设规模和主变容量类似的拥有两台机组的镇江 110kv 五峰变电所、拥有三台机组的苏州 110kv 终南变电所作为类比预测对象。双井变电站建成之后，实际监测数值均未明显偏离根据类比监测对象所预测的数值。可见，该项目环境评价选取镇江五峰变电所和苏州终南变电所作为类比监测对象并无不当。</p> <p>其次，双井变电站污染物排放对环境影响程度符合审批条件。根据双井变电站建设项目可能造成的环境污染因子，《镇江 110kv 城西输变电工程环境影响报告表》对该项目建设及运行之后的噪声、工频电场、工频磁场、无线电干扰的环境影响情况作出了评价。上述四项污染因子的国家评价标准分别为：工频电场低于 4 千伏每米；工频磁场低于 0.1 毫特斯拉；无线电干扰值低于 46dB（$\mu V/m$）；运行期昼间噪声≤ 60 分贝，夜间噪声≤ 50 分贝。环评类比监测结果，工频电场在 0.00333 千伏每米~0.074 千伏每</p>
---------------	--

米之间；工频磁场在 0.000261~0.00583 毫特斯拉之间；无线电干扰低于 40.5dB（ $\mu\text{V}/\text{m}$ ）；昼间噪声高峰值为 46.5 分贝，夜间噪声高峰值为 43.2 分贝。镇江市 110kv 双井变电站的噪声、工频电场、工频磁场、无线电干扰的各项数值均低于或明显低于排放标准。江苏省环保厅关于双井变电站环境影响评价行政许可的审查范围符合适当性要求。

第三，江苏省环保厅的审批行为符合《城市电力规划规范》的要求。《城市电力规划规范》（GB50293-1999）规定，变电所分为电源变电所和城市变电所。电源变电所作为城市供电电源接受域外电力系统电能；城市变电所在城网中起变换电压、集中电力和分配电力作用城市变电所。双井变电站属于承担变化电压、集中电力和分配电力功能的城市变电所。根据《城市电力规划规范》（GB50293-1999）第 7.2.3 条规定，城市变电所规划选址应当靠近负荷中心。一般而言，人口密集地区必然用电负荷较大，双井变电站规划选址靠近小区、学校、医院等人口密集地区，不违反《城市电力规划规范》要求。

（三）双井变电站环境影响评价行政许可程序是否合法问题

《环境影响评价法》第十六条根据建设项目对环境影响的程度，将建设项目分为可能造成重大影响、可能造成轻度环境影响、对环境影响较小三类，并要求建设单位按照该规定，根据环境影响的大小，分别编制环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表。《环境影响评价法》第二十一条规定，编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前，征求有关单位、专家和公众的意见。但双井变电站属于 110 千伏变电站，所产生的是极低频场。世界卫生组织编写、中国质检出版社和中国标准出版社于 2015 年 3 月出版的《环境××准则：极低频场》就极低频场对环境××影响的分析认为，所有变电站内部设备在变电站范围之外产生的磁场可以忽略不计；虽然进出变电站的架空线路和地下电缆所产生的磁场可能影响到公众所能接近的区域，但磁场会随着与变电站之间距离的增加而快速下降，距离平均每增加 1.4 米磁场递减一半。该准则还指出：变电站建设项目会对环境造成一定的影响，需要制定曝露限值；现有的国际导则已经解决了极低频场曝露的急性生物影响问题，遵循这些导则，可提供足够的保护；采取一些适当的预防措施减少曝露是合理和正当的；由于减少曝露给××带来的利益不明确，预防措施的成本应该非常低。专家证人高级工程师任某先生对此作出专业解释：依照该衰减比例，当间隔为 14 米时，磁场强度仅为变电站界址磁场强度的千分之一，磁场强度已经与自然环境中的磁场强度基本相同，其对环境的影响已经可以忽略不计。环境保护部颁布的《建设项目环境影响评价分类管理名录》将 500 千伏以下的变电工程，或者涉及环境敏感区的 330 千伏以下的变电工程，确定为编制环境影响报告表的建设项目。这一分类与世界卫生组织的推荐意见相吻合。本案所涉变电站建设项目系可能造成轻度环境影响的应当编制环境影响报告表的建设项目。编制环境影响报告表依法不需要组织听证。江苏省环保厅的审批行为程序合法。

	<p>▲ <u>虽然被诉环评行政许可行为合法、适当。但信息沟通问题依然要引起行政主管部门的关注。公众参与既是环境保护法所确立的环境保护基本原则，也是环境保护的基石。</u>变电站是现代城市必不可少的基础设施之一。虽然世界卫生组织在《环境××准则：极低频场》中认为，变电站等建设项目对环境所造成的影响有限并且可控。对环境影响较小的建设项目，提出过高的防护要求，不仅不科学，也不经济。但是因为对信息掌握不充分，公众很难准确了解电磁辐射对××的影响。<u>对未知事物的猜疑容易引发对自身环境安全的顾虑，从而对建设项目产生抵触，引发矛盾纠纷。虽然本案被诉行政行为程序并不违法，但仍建议有关行政主管部门在相关行政许可过程中，通过公开、有效的沟通，加强环境信息的公开，让公众充分了解建设项目的环境影响，使所有利益相关者能够实现知情决断。镇江供电公司应当将双井变电站工频电磁场在线监测系统的显示屏置于更加醒目的位置，方便公众及时了解双井变电站边界电磁场的实时数据，更加充分地保障公众对环境信息的知情权，从而更为有效地预防矛盾纠纷。</u></p>
裁判要旨	<p>虽然被诉环评行政许可行为合法适当，但环保部门应采取措施加强信息公开，督促企业采取相应措施，方便公众及时了解相关数据，保障公众环境信息知情权。</p>
判决结果	<p>驳回上诉，维持原判。</p>
法理分析	<p>最高法于 2018 年发布了《最高人民法院关于深入学习贯彻习近平生态文明思想为新时代生态环境保护提供司法服务和保障的意见》（下称《意见》），《意见》指出，统筹考虑自然生态各要素保护需要，探索创新审判执行方式，推动生态环境整体保护、系统修复、区域统筹、综合治理。通过专业化的环境资源审判落实最严格的源头保护、损害赔偿和责任追究制度，不断提升新时代生态环境保护的司法服务和保障水平。人民法院要完善环境资源专门化审判机制，推动环境资源刑事、民事、行政案件由专门审判机构或者专业审判团队审理，完善环境资源纠纷多元共治体系，加强环境资源审判国际司法交流合作，建设专业化环境资源审判队伍。本案就体现了环境资源案件专业化审判的特点。变电站是现代城市正常运行必须具备的基础设施。由于对变电站可能产生的电磁辐射污染不了解，公众往往对变电站可能带来的环境影响产生误解，对在其生活区域内建设变电站产生抵触情绪，这就产生了城市基础设施建设中的“邻避效应”，引发较多的矛盾。</p> <p>畅通信息共同渠道、保障公众的环境信息知情权是消除误解的必要路径。本案通过对世界卫生组织极低频场环境健康导则中就变电站所产生的极低频场电磁污染情况研究成果进行介绍，并结合专家证人的证言，以翔实、权威的数据向当事人释明 110KV 变电站带来的轻度环境影响，消除当事人对变电站电磁辐射环境影响的误解。法院同时判决要求行政主管部门加强环境信息的公开，让公众充分了解建设项目的环境影响，使所有利益相关者能够实现知情决断；要求项目建设单位将变电站工频电磁场在线监测</p>

	<p>系统的显示屏置于醒目位置，方便公众及时了解变电站边界电磁场的实时数据，充分保障公众对环境信息的知情权。二审判决后，镇江供电公司拆除了双井变电站工频电磁场在线监测系统外侧的围墙，使公众可以随时观测在线监测数据。</p>
<p>“___”： 当事人主张、法院观点</p> <p>标黄： 法律适用</p>	