

行政复议决定书（申请人北京中创碳投科技有限公司）

申请人：北京中创碳投科技有限公司

住所：北京市东城区青龙胡同1号歌华大厦

法定代表人：唐人虎，总经理

被申请人：中华人民共和国生态环境部

住所：北京市东城区东长安街12号

法定代表人：黄润秋，部长

申请人北京中创碳投科技有限公司不服生态环境部于2022年3月14日发布的《生态环境部公开中碳能投等机构碳排放报告数据弄虚作假等典型问题案例（2022年第一批突出环境问题）》（以下简称《典型案例》）中关于该公司的相关内容，向我部申请行政复议，我部依法受理。现已审理终结。

申请人请求：

- 删除《典型案例》中与申请人相关的内容；
- 由生态环境部通过登报、官方网站、微信公众平台等具有一定影响力的官方媒体对通报内容进行更正声明；
- 对《典型案例》的发布程序进行核实。

申请人提出的事实和理由：

《典型案例》经多家国内外媒体转发，对申请人造成了极大的声誉损害。申请人认为《典型案例》存在以下几方面问题：

一是《典型案例》发布程序不符合法律规定。生态环境部通过公众号、网站等公开渠道发布《典型案例》的行为，对申请人的声誉、信誉造成了负面影响，符合行政处罚行为中的“通报批评”。但《典型案例》发布前，申请人未接到任何书面通知，也未获得陈述、申辩的机会。《典型案例》发布未遵守行政处罚法规定的相关程序。

二是《典型案例》指出的问题过于夸大且忽视客观原因。出现“挂名”问题，是因为核查工作任务量大、周期紧，核查人员属地调配有困难，且相关核查参考指南中未明确要求现场核查人员必须与核查报告中签名的人员一致。出现对温室气体重点排放单位（以下简称重点排放单位）检测报告造假“视而不见”问题，是因为申请人作为核查机构鉴别真伪手段有限，同时重点排放单位委派第三方咨询机构与核查人员对接，造假行为具有很强的隐蔽性和专业性；2019年发布的核查参考指南中未要求必须通过查看原件方式验证真实性，重点排放单位也不配合提供原件。

三是申请人正当权益被损害，民营企业营商环境受到负面影响。上述两个问题是核查机构存在的普遍问题，《典型案例》有针对性和选择性地披露申请人问题，有违公平公正原则；申请人未能识别出检测报告造假问题，与篡改伪造检测报告等主观弄虚作假行为有着本质区别，《典型案例》标题措辞、内容结构安排给公众造成误导，对申请人造成严重损害，影响申请人正常业务开展。

我部经审理查明：

为严厉打击重点排放单位碳排放数据弄虚作假行为，加强碳排放报告质量监督管理，保障全国碳市场平稳健康运行，2021年10-12月，生态环境部组织开展了碳排放报告质量专项监督帮扶执法行动。

本案申请人是受省级生态环境部门委托，对有关重点排放单位提交的温室气体排放报告等开展核查工作的核查机构。

专项监督帮扶过程中，监督帮扶工作组对申请人提交的核查结果进行了监督检查，获取了申请人负责核查的重点排放单位的温室气体排放报告、申请人编制的温室气体排放核查报告、核查任务台账，并对申请人有关工作人员进行调查询问，制作了《调查询问笔录》。生态环境部查明，申请人存在多份核查报告上载明的核查人员未参与实际核查工作的“挂名”情况，且核查过程中存在不核实数据来源及真实性等履职不到位问题。

2022年3月14日，就专项监督帮扶工作中发现的碳排放技术服务相关机构存在篡改伪造检测报告、制作虚假煤样、报告结论失真失实等突出问题，生态环境部在部“两微”及官网等发布了《典型案例》，其中包括了申请人作为核查机构有关核查履职不到位问题案例。

以上事实，有申请人编制的核查报告、核查任务台账、《调查询问笔录》《典型案例》等材料，可以证明。

我认为：

一、关于申请人所提《典型案例》发布程序问题

申请人认为，我部发布《典型案例》的行为，属于行政处罚法规定的“通报批评”，但未遵守行政处罚程序。

我认为，发布《典型案例》的行为不属于行政处罚法规定的“通报批评”处罚种类。以下从《典型案例》内容及形式两方面进行分析。

1.从《典型案例》的内容上看

我部开展碳排放报告质量专项监督帮扶，旨在严厉打击重点排放单位碳排放数据弄虚作假行为，加强碳排放报告质量监督管理，保障全国碳市场平稳健康运行。根据专项监督帮扶工作的现场监督检查情况，我部发布《典型案例》，对外公开了一批温室气体排放报告编制、核查等工作中出现的篡改伪造检测报告、制作虚假煤样、报告结论失真失实等突出问题，目的是警醒在全国碳市场中从事包括检验检测，温室气体排放报告编制、核查等业务在内的所有主体（包括申请人在内），教育其引以为戒，杜绝相关问题再次出现。

因此，从内容上看，我部发布《典型案例》是对专项监督帮扶现场监督检查发现问题的公开，仅公开了现场监督检查中发现的有关碳排放技术服务机构在碳排放核查等技术服务中客观存在的突出和典型问题，没有对其权利义务作出惩戒性处分，不具有行政处罚的特性。

2.从《典型案例》的形式上看

我部通过“两微”及官网等发布《典型案例》，是依据政府信息公开条例第二十条第十三项和第二十三条、《生态环境部政府信息公开实施办法》第十五条和第十七条、《生态环境部政府信息公开基本目录》第九十七项的有关规定，履行主动公开政府信息法定职责的行为。《典型案例》全文未出现过“通报批评”字样，仅是公开了一批突出和典型问题事实。

因此，从形式上看，我部发布《典型案例》是依法主动公开生态环境保护的监督检查情况及发现的问题，属于履行政府信息主动公开职责的行为，不是行政处罚中的“通报批评”。

由上可知，我部发布《典型案例》的行为，属于对监督检查情况的信息公开，不构成行政处罚法规定的“通报批评”，不当按照行政处罚的程序规定约束信息公开行为。

二、关于申请人所提《典型案例》指出的问题过于夸大且忽视客观原因问题

碳排放权交易是实现碳达峰、碳中和的重要政策工具，准确可靠的碳排放数据是全国碳市场有效规范运行的生命线。在碳排放数据上弄虚作假，不仅直接影响着碳市场的公平公正，还将对国家“双碳”目标的顺利实施和我国国际形象造成严重不利影响。

碳排放数据的核算专业性较强，通常需要碳排放技术服务机构参与其中。这些机构主要包括以下三类：1.咨询机构，为重点排放单位提供咨询服务，包括编制温室气体排放报告等；2.检验检测机构，向重点排放单位提供煤样检测等服务；3.核查机构，受生态环境部门委托，根据行业温室气体排放核算方法与报告指南以及相关技术规范，对重点排放单位报告的温室气体排放量和相关信息进行全面核实、查证。

全国碳市场的交易产品为碳排放配额。碳排放配额由省级生态环境部门根据我部制定的碳排放配额总量确定与分配方案，向重点排放单位分配。核查机构对重点排放单位排放量的核查结果将作为该单位碳排放配额的清缴依据，直接决定着该单位在碳排放市场交易过程中需要付出的成本，直接影响着碳排放市场的公平公正，是碳排放市场健康稳定运行和发展的前提和基础。

为规范全国碳排放权交易市场企业温室气体排放报告核查活动，我部于2020年12月31日发布《碳排放权交易管理办法（试行）》，2019年12月27日发布《排放监测计划审核和排放报告核查参考指南》（以下简称《2019年核查指南》），2021年3月26日发布《企业温室气体排放报告核查指南（试行）》（以下简称《2021年核查指南》）。

核查机构在开展温室气体排放报告的核查活动时，应当严格遵循《碳排放权交易管理办法（试行）》《2019年核查指南》《2021年核查指南》的规定，坚持客观独立、诚实守信、公平公正、专业严谨的工作原则，秉持高度责任感，具备核查所必需的专业技能，真实、准确地反映审核和核查活动中的发现和结论，严谨地作出判断，并对核查结果的真实性、完整性和准确性负责。

我认为，申请人为辩解“核查报告‘挂名’问题”“对控排企业碳排放报告中存在的检测报告造假问题‘视而不见’”，提出的“核查工作任务量大、周期紧”“报告造假行为具有很强的隐蔽性和专业性”等理由，均不成立。具体分析如下。

1.关于“核查报告‘挂名’问题”

申请人认为，《2019年核查指南》未明确指定现场核查人员要与核查报告由的人员一致，我部将“挂名”作为问题公开不具右注

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=11_11084

