# 高雄高等行政法院判決

111年度訴字第142號
民國112年5月4日辯論終結

原　　告　台灣中油股份有限公司

代　表　人　李順欽
訴訟代理人　林玉芬　律師
被　　告　海洋委員會
代　表　人　管碧玲
訴訟代理人　宋欣真
　　張訓嘉　律師
　　鄭天瀚　律師

上列當事人間海洋污染防治法事件，原告不服行政院中華民國111年2月17日院臺訴字第1110162610號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

被告代表人原為李仲威於本件訴訟中陸續變更為周美伍、管碧玲，並據其新任代表人具狀聲明承受訴訟(本院卷1第291-292頁、本院卷2第157-158頁)，核無不合，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

被告之海洋保育署於民國110年6月22日凌晨3時15分，接獲原告之煉製事業部大林油廠(下稱大林廠)通報該廠外海第二浮筒輸油作業油管(外串蛇管第七節)破裂，致原油外洩於海洋(下稱系爭事件)，被告乃以原告違反海洋污染防治法(下稱海污法)第18條第1項規定，依同法第42條規定，以110年7月22日海授保字第1100006892號函附裁處書(下稱原處分)，

處原告新臺幣（下同）100萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、依海污法第18條之立法理由，該條係參考日本海洋污染及海上災害防止關係法律(下稱日本法)第19條規定。而日本法第19條（現行第18條）第1項本文係規定：「任何人不得於海域自海洋設施或航空器排放油、有害液體物質或廢棄物。」同項但書及第1款、第2款規定，倘若該當：1.「出於確保海上設施或航空器安全或救助之目的之排放」或2.「於因海上設施或航空器之損傷等或其他難以避免之原因而使油等物質被排放之情況，而已採取可能之一切防免措施而仍有排放者」任一情形下，則不在此限。亦即，倘若出於類似緊急避難、急難救助之情形，或因海上設施之損傷或其他原因致有排出，但已採取可能之措施防止繼續排出而仍有排放，則不屬本條所限制之排出。依上開海污法第18條第1項立法理由，該項規定既源於日本相同規定，解釋上自應參酌日本法規定。而日本法第19條既已明定於設施、設備損傷之情形，如行為人已盡力採取防免油污繼續排出之措施，則不該當該條排放油污之規定。

2、系爭事件非因原告故意或過失於海域內有意排放油品或有害物質，而係110年6月22日當日滯留鋒面造成連日豪雨及海象惡劣，且正值半夜2時許，然原告仍於事件發生後立即停止作業，並於同日採取包括出動工作船巡查清理、成立應變中心及前進指揮所、動員工作船及漁會協助回收油污等應變措施，於事件數日內完成油污回收，且持續出動無人機、空拍機、直升機、工作船及應變人力因應本事件，以確認油污並無擴散、外洩。是以，系爭事件係因連日豪雨之不可抗力而致，本不應以海污法第18條規定相繩。且依系爭事件之事實經過，顯屬海污法繼受日本法所規定，因海上設施之損傷或其他原因致有排出，但已採取可能之措施防止繼續排出者，

遑論原告自事發時起至原處分作成後，持續採行防免油污有擴散或繼續洩漏之各種措施，並經麥理倫國際公證有限公司台灣分公司作成公證報告，確認原告已排除、減輕污染，且海上及沿岸均已無污染情況。是依海污法第18條立法理由及參諸外國法例，原告並不屬該條所規定違反海污法排放油品之行為人，原處分應屬違法。

3、依最高行政法院101年度判字第60號判決意旨及行政罰法第18條規定，被告於作成原處分前，針對罰鍰數額自應斟酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響、因違反行政法上義務所得之利益等因素，方屬適法之行政處分。然此重要考量因素及罰鍰金額之裁量依據，於原處分內皆付之闕如，被告完全未考量1.原告並非故意排放污染物，2.原告事前、事後均投入大量成本於防免措施及設備，且未因該事件受有任何利益等具體情事，亦未就海污法第18條立法理由及立法精神予以考量，驟以海污法第42條規定處以原告最高額之罰鍰，其手段目的難認相符，顯有違反行政程序法第7條比例原則，更未將原告客觀行為所生影響及其主觀上應受責難之程度並予考量，不啻有裁量怠惰之違法。

4、被告與○○縣政府分別就110年6月22日漏油事件，以原告違反海污法第18、19條規定而裁罰，顯有違反行政罰法第24條一事不二罰規定：依海污法第4條規定，海洋污染防治工作之執行事項屬行政院環境保護署(下稱環保署)或地方主管機關權責，被告就本件予以裁處，即於法未合。被告及○○縣政府分別就原告違反海污法第18條及第19條規定，作成4個裁罰處分（即原處分、被告110年6月26日海授保字第1100006683號函【下稱110年6月26日處分】、○○縣政府110年7月1日屏府環水字第11033108600號行政裁處書【下稱甲處分】、○○縣政府110年7月1日屏府環水字第11033108601號行政裁處書【下稱乙處分】），其裁處依據相同且均就同一事實為裁罰，有違一事不二罰之重複處罰。況○○縣政府作成之甲、乙處分，均經原告向被告提起訴願，經被告認定因

違反海污法第19條第2項及行政程序法第96條第1項第2款而撤銷該2案之行政處分。被告及○○縣政府分別就原告於系爭事件違反海污法第18條、第19條規定重複裁罰，有反行政罰法第24條一事不二罰規定。

5、大林廠廠端油壓紀錄，於110年6月21日晚間10時19分，自壓力1kg/cm²降至0.5kg/cm²，係因當時現場曾改變收油槽，因而產生油壓變化，該廠端油壓紀錄變化與油料外洩無關：系爭事件係2號浮筒與原油輪間浮蛇管第七節處因天候發生斷裂，鈞院所詢廠端油壓紀錄表為E區PI403壓力測點，又廠端收油區與2號浮筒間距離6.8公里，岸際電動閥與油槽區間則相隔3公里，2號浮筒係於海上進行收油作業，浮蛇管處距離岸際則約距離7公里以上。E區PI403壓力測點，於111年6月21日晚間10時30分，因岸上油槽收油區，原進行收油之D-403液位較高，故改由D-407槽進行收油，從而出現廠端壓力表記錄油壓降低之情形，然此為變更收油槽正常物理現象，並非因油料當時即發生外洩，有6月22日油槽管線儲油量紀錄表及當日電子紀錄可稽。

6、系爭事件原告並無延誤或謊報之情形：

(1)依油輪方pumping data log油壓內容，及Manifold壓力表內容可知，事故發生前凌晨2點，船方manifold壓力仍維持在8.15kg/cm²(manifold 1)及8.07kg/cm²(manifold 2)；而自6月21日15時開泵後，船端油壓均維持於8kg/cm²之壓力，足見當時浮蛇管端並未有任何異常發生。而因pumping data log為每小時記錄乙次，而110年6月22日凌晨2時之紀錄仍與先前數小時之油壓紀錄相同，並無變化，而至2時12分乃因系爭事件發生而中斷，足見當日確實係於2點12分以後，經監看人員發現漏油及油壓驟減情形，乃立刻進行通報，並無任何延誤通報或知情不報之情形。

(2)第七節外串浮蛇管係於103年1月2日安裝，故其使用時間自安裝時起迄至110年6月22日，共計7年5個月20日，並未超過110年6月22日斯時應適用之原告「大林廠海洋油污染緊急應

變計畫」（下稱「系爭緊急應變計畫」）第3-17頁所定8年之使用年限，且相關浮蛇管設備購買前均經第三方廠商檢驗，並出具安全測試報告。

(3)至於109年事故發生處為第二浮筒浮蛇管內串第三節，因靠近應力區域，容易受每日海流變化影響，造成浮蛇管裂紋發生。原告於109年後檢討方案為浮蛇管之首四節及末四節使用年限建議縮短至原則上為6年。系爭事件發生時浮蛇管共27節，第七節浮蛇管並非屬於首四節及末四節，故其耐用年限仍應為8年，足見系爭事件發生主要原因為天氣遽變造成浮蛇管破裂。

(4)參酌系爭事故當日二號浮筒周邊海域天氣狀況，尚未達應停止輸油作業之條件，故原告繼續進行輸油作業，並無使油料洩漏之故意或重大過失，系爭事件之發生係因極端氣候頻仍，造成浮蛇管於使用年限內，可能因瞬間風速或大浪，造成破裂而洩漏，此並非原告所得預見，亦非因原告之重大過失造成。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)主張要旨：

1、海污法第18條第1項前段並未明文規範污染行為人得主張之免責或抗辯事由，應為立法者之選擇：

(1)海污法第18條第1項前段之立法體例，與日本法有所不同，並未明文規範污染行為人得主張免責或抗辯之事由。且海污法第18條立法理由中，僅敘及「本條係參考」，而未說明係全部參照抑或是部分參照日本法。再觀立法過程，亦未討論是否應完全參照日本法之規範，加入免責或抗辯條款之適用，可知海污法第18條僅係就「不得洩漏油污於海洋」課予公私場所「不作為義務」部分予以參考，而未明定免責或抗辯事由，此應係立法者有意之選擇，即立法理由中所示之以「為避免污染」為目的，課予公私場所應具有避免污染之注意義務，故被告作成原處分應屬適法。

(2)立法理由僅為透過觀察立法者之主觀解釋，得出客觀上規範意旨方式之一，而非唯一解釋之途徑，仍須對於法條規範意旨進行解釋與分析。原告之主張忽略針對客觀上之法律目的解釋，未敘明海污法第18條第1項係如何參照日本法，透過對於日本法上之立法背景分析、環境因素考量等，了解其制定背後所思考之利益衡量，分析其規範制定目的與法體系架構；再從我國海污法規範意旨、對於環境之考量、法體系架構等加以比較，衡量環境污染與污染責任間之平衡，得知我國主管機關就此是否可以透過法律解釋突破文義，在依法行政原則下，完全參照日本法採納免責或抗辯事由。故若僅以立法理由中「本條係參考」等字，即解釋為海污法應全然適用日本法之結論，將導致海污法之規範被完全架空，亦不利於行政機關依法行政。

(3)行政法規係一國行政機關適用之主要規範，為國家主權行使之象徵，依一般法學通說僅具有域內效力，日本的行政法規自不例外，並無域外效力。

2、原告主張系爭事件係因海象惡劣方導致浮蛇管破裂，故其無過失云云，並無理由：

(1)原告於洩油之過程中，未於第一時間即依照系爭緊急應變計畫，於90分鐘內完成攔油索之佈設，依照該計畫書第5-3頁所揭示，第一道攔油索所能處理油污之體積為1,320.4公秉，超越系爭事件所洩漏之油量，如立即佈設，即能有效圍堵油污；再者，原告於卸油時亦僅備置1艘拖船在側，而未確實派遣具備海洋污染應變能量之戒護工作船在旁待命，導致無法於第一時間進行有效圍堵，原告於其提出之「大林廠0622外海浮筒浮蛇管破裂漏油事件調查檢討報告」(下稱檢討報告)，亦提及「卸油戒備能力不足，造成漏油時無法立即處理，以致污染擴散，須檢討改進」，可證原告亦自承於發生同樣事故下，其戒備能力仍然不足，而有疏失。

(2)依原告大林廠110年7月1日大海發字第11001852400號函六、附件(一)記載，船端及廠端油壓差紀錄圖表顯示，船方岐管

壓力從6月21日12點18分開始卸貨後，由2.5kg/cm²，慢慢升壓至3.5kg/cm²至4.0kg/cm²，此時船方計算卸速為4,500KLS/1hr；兩小時後，要求船方增速卸油，此時船方逐漸增壓至岐管壓力為8kg/cm²，之後就持續壓力到緊急停泵為止等語。再參照系爭緊急應變計畫第六章規定，浮筒所得承載卸油操作壓力最多為9kg/cm²可得知，此壓力除已接近浮蛇管所得承載之上限外，其持續之時間亦達到半日之久。而參酌109年8月24日約同一時間同一地點，已有發生同樣滲漏油污之事件，於要求船方增速卸油並在高壓力下輸送油品之同時，原告理應更加注意維持高壓卸油時之時間是否過長，進而導致造成浮蛇管破裂之風險，惟卻未見原告採取任何措施予以注意。

(3)依照檢討報告第3頁敘明，系爭事件之間接原因包含：「(2)不安全行為：外海卸收原油時，周圍警戒船隻不足。」顯見原告亦自承並未派遣具備足夠海洋戒護量能之工作船（包含實施戒護、除污工作船之數量是否足夠、其上是否具備於污染發生時，得展開緊急應變之除污設備等），於卸油時隨時於旁戒備，避免油污洩漏與防止洩漏時污染擴大，其事前防護措施顯有缺失。檢討報告第79頁原告亦提及，將自110年8月開始執行戒護船隨時待命警戒，顯見其於事故發生前即應能完備應變能力。故原告違反海污法第18條第1項，不得洩漏油污於海洋之注意義務，而具有重大過失，殊甚明顯。

(4)依臺灣高等法院98年度重上國字第12號民事判決可知，蒲福氏風級表為實務上所採用，以判斷海象是否惡劣之標準。原告主張系爭事故發生時浪高1.9公尺、風速17.5節為海象不佳，故對於洩漏油污並無過失。惟依據蒲福氏風級表，其屬於5級清風（按1節為每小時行走1海浬之速度，而1海浬為1,852公尺，故1節約為1秒走0.5144公尺，而風速17.5節為9m/s，5級清風則為8.0m/s至10.7m/s），海面狀態則為：「中浪，形狀顯著拖長，白頭浪更多，間有浪花飛濺」，顯

見其並非如原告所述，屬於海象惡劣之情況，故原告以此做為其無過失之抗辯，並無足採。

3、被告作成原處分已綜合考量一切事由，而盡裁量義務：

(1)依最高行政法院101年度判字第60號判決意旨，行政機關享有裁量權限之前提下，審查是否裁量怠惰時，應慎重考量個案之情形。換言之，並非裁量結果裁處最高額度罰鍰，即為裁量怠惰，毋寧須以行政機關之角度，綜合各種情況，判斷是否有重大漏未考量之情事。

(2)被告於原處分中，認為系爭事件所洩漏與擴散油污之處，包含琉球、恆春半島，均屬於高度環境敏感地區，且涵蓋「琉球漁業資源保育區」「墾丁國家公園」等地，污染結果情節嚴重，其行為帶給環境之風險與影響灼然可見，可證該違法行為對社會所造成之不利影響極為重大。

(3)本件並非原告首次因漏油造成環境污染，於109年8月24日，原告大林廠外海第二浮筒外串浮蛇管第三節即有發生撕裂及滲油污染海域之情事，對於此等相同事件，為了避免漏油事故再度發生，原告本即負有更高程度之注意義務。惟依照原告檢討報告(第1版)附件1所揭，大林廠外海浮桶作業可能發生事故之最大洩油量約為60公秉，而本次漏油量為37-47公秉，尚在其可預見之範圍內。可見原告並未妥善處理輸油作業，於事故發生後，並未積極採取措施使用攔油索圍欄油污，亦未立即關閉輸油管線上之蝶型閥，難謂無過失。原告於系爭事件中除未努力避免事故發生外，於事故發生後，亦未抱持謹慎處理之態度，被告基此認定其所應受責難之程度顯然巨大。

(4)依據系爭事件發生時適用之「重大海洋油污染緊急應變計畫」(現更名為「重大海洋污染緊急應變計畫」)第參點第3款規定所適用之重大海洋油污染緊急事件，包括：「因陸源污染、海域工程、海洋棄置、船舶施工或其它意外事件所致油料排洩，嚴重污染海洋環境者。」系爭事件係因海域工程輸送油品時所致油料外洩，並嚴重污染海洋環境，故屬於

「重大海洋油污染事件」。且系爭事件所洩漏之油污面積，根據衛星空拍圖估算，高達290平方公里，系爭事件僅為浮蛇管破裂導致油污洩漏，卻造成如此廣泛之污染面積，顯見客觀上所造成之影響範圍甚為巨大。

(5)被告係依照行政罰法第18條第1項，考量於事故發生後，原告未即時採取補救措施，且以輕忽之態度面對事故處理，導致污染擴大並危及海洋生態，其應受責難程度重大。被告係將原告未佈設攔油索作為罰鍰額度之裁量依據之一，即審酌主觀上「行為人應受責難之程度」，與原告抗辯被告於本案處分評價未佈設攔油索違反一行為不二罰無涉。又原告於事故發生後之作為，涉及其是否於事故發生時，具備緊急因應之能力與認知。而參酌原告於事故發生時之通報單，於6月22日2時55分發佈第一通報單、3時57分發佈第二通報單。通報速度影響者，乃原告以外之各單位得對於油污事故之發生，緊急展開相對應之處理措施，以避免油污進一步擴散。惟原告除事故發生時點與通報時點間隔高達37分鐘，未「立刻」通報嚴重影響動員速度外，依照原告系爭緊急應變計畫之規範，其本即須於90分鐘內由大林一號佈設攔油索，惟其並未於此時限內及時佈設，導致油污染擴大，且於事故發生後173分鐘，原告之拖船（永安一號、大林一號）、工作船（大林七號、大林八號）方備妥攔油索、吸油棉及吸油棉索等應變器材陸續由碼頭出發。如此緩慢之應變速度使油污染進一步擴大，先污染小琉球周邊海域及岸際，甚至漂流100多公里至恆春半島，污染範圍跨連○○市及○○縣之海域及岸際。因原告未以最高規格之態度面對已發生之洩漏事故，主觀上應變心理十分不足，對於本件污染結果之擴大具有重大過失，故其應受責難程度巨大。

4、被告對於原告漏油之行為具有管轄權：環保署依海污法第4條於91年1月4日與內政部會銜公告環署水字第0900083853號與內政部台90內地字第9070578號公告：「公告海洋污染防治法○○市、縣(市)主管機關管轄範圍，於內政部未劃定海

域行政轄區前，以距岸3浬以內為其管轄範圍，並以海岸垂線法配合等距中線法劃定各○○市、縣(市)間之管轄界線。」海污法施行細則第2條第5款規定：「本法所定中央主管機關之主管事項如下：……五、涉及2○○市、縣（市）以上海洋污染防治之協調或執行事項。」系爭事件發生油污洩漏處為高雄外海，經緯度為東經120度16分41秒，北緯22度29分45秒，距岸超過3海浬，且污染範圍擴及○○市、○○縣等地，涉○○縣市以上海洋污染防治之執行事項，故被告應有管轄權。

5、被告並無違反一行為不二罰原則：

(1)海污法第18條第1項與第19條第1項、第2項前段所規範之行為態樣並不相同，前者係規定：「公私場所不得排放、溢出、洩漏、傾倒廢（污）水、油、廢棄物、有害物質或其他經中央主管機關指定公告之污染物質於海洋」，屬事前性質之規範，為「不作為義務」；後者則規定：「（第1項）公私場所從事海域工程致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染。（第2項）前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施」，屬事後性質之規範，為「作為義務」。

(2)原處分所處罰者，係原告違反不得於海洋洩漏油污之「不作為義務」，就其洩漏油之行為裁處。而被告110年6月26日處分係針對原告於污染發生後，未依據被告要求採取有效之應變必要措施，而違反海污法第19條第2項前段課予之「作為義務」。故「洩漏行為」與「未為防止擴散之行為」，兩者核屬不同行為，而違反行政法上不同之義務，與行政罰法第24條第1項所規範之一行為不二罰無涉。

6、根據108年8月6日橫濱橡膠株式會社向原告出具之浮蛇管更換年限建議報告，其建議更換年限為1至7年不等，惟原告於109年之洩漏事故中，其第二浮筒所使用之浮蛇管早已安裝使用8年53天，除超過原告自訂之8年使用年限外，亦超出浮蛇管建議更換年限。而在系爭事件中，原告並未記取前次經

驗之教訓，疏於卸油設備之維護修理，繼續使用已超過使用年限之浮蛇管（原告於檢討報告中，自認應由8年縮短為6年為宜，並應每年上岸檢查管外是否受有撞擊變形或有瑕疵及試壓）。可見原告平時疏於維修更換浮蛇管，普遍使用橡膠材質（內含鋼絲）浮蛇管超過製造商所建議之年限，未予以停工檢修或置換，藉此賺取更多之油品買賣收入，因此獲有節省營運及實行內控成本之利益，所獲利得更遠超過本件罰鍰金額。

7、110年6月23日至26日由國立中央大學(下稱中央大學)太空及遙測研究中心觀測漏油面積擴散之情形。根據雷達影像Sentinel-1顯示110年6月23日18時00分油污位置面積約290平方公里、110年6月24日10時25分光學影像Sentinel-2顯示油污位置面積約197平方公里、110年6月26日5時52分雷達衛星影像Sentinel-1顯示油污位置面積約200平方公里，油污並已從洩漏油污事故發生之2號輸油浮筒，途經小琉球漂流至最短直線距離74公里遠之恆春鎮紅柴坑漁港，清楚顯示系爭事件所造成範圍之遠，對於環境影響十分重大。此外，依中央大學透過油污面積推算卸油量之報告，其說明：「A圖為110年6月23日Sentinel-1（雷達）所拍攝之影像，位置為琉球鄉東南方海域，黃框為油污範圍，面積約290平方公里。B圖為黃框內的雷達影像分類結果，83%是黑色、17%是較淡的顏色。」「根據NOAA油污辨識指引中的文獻指出，雷達影像判釋油污的最小厚度介在0.3-1um，在83%為較嚴重污染面積的假設下，對應的體積如下：0.3um厚度的油量（0.3um=0.0003mm=0.3立方公尺/平方公里）=290平方公里□0.83□0.3立方公尺/平方公里=72.21立方公尺=72.21公秉；1um厚度的油量（1um=0.001mm=1立方公尺/平方公里）=290平方公里□0.83□1立方公尺/平方公里=240.7立方公尺=240.7公秉，推得當時海面油量為72公秉至240公秉區間。」可知，原告所洩漏之油量非僅為50公秉。此外，中央大學調查時間係於110年6月23日18時00分始進行，惟系爭事件發生時點為110年6

月22日2時18分，最初之觀測時間距離系爭事件發生時間已超過1日半以上，許多洩漏之油污早已揮發或上岸而無法透過衛星影像觀測出，故洩漏油量應比透過衛星影像推估之結果較多。

8、原告負責撰寫系爭緊急應變計畫之證人鄭文賢於鈞院證稱：「我們的緊急應變計畫還是比較大的主項，我們不可能寫什麼天候做什麼應變計畫，這樣描述得太詳細，緊急應變計畫會比較偏大項的方式」，而以現場海象較差為由，否定原告自身可於90分鐘內佈設攔油索之能力，意圖藉此卸免原告防止及清除污染之責任。惟既稱「緊急應變計畫」，當然須考慮到不同天候之情況，若因天候緣故無法進行防免措施，則在欠缺應變能力之情況下，自始即不應進行卸油作業。何況系爭緊急應變計畫第1-15至1-24頁已多次提及：「外海浮筒因浪高，以加強巡查及載運攔油柵備用方式應變」，可見對於事故發生現場之氣候具有浪高之特性應屬可以預見，自得於訂立得卸油之海象條件與緊急應變措施時併予考量，而無所謂緊急應變計畫僅作大致描述，於天候不佳之情形即無從適用之道理。另原告當時負責之督導即證人劉進興與油輪上擔任卸油現場指揮人員之工程師即證人潘永翊於鈞院證稱，其本人未看過系爭緊急應變計畫，則上至副廠長階層之督導，下至外海輸油現場負責指揮之工程師，均未認真檢視原告自身所提出之系爭緊急應變計畫，足證原告全然缺乏洩漏事故發生時之應變能力，置緊急應變計畫於無物，對於輸油作業之不謹慎態度導致系爭事件之嚴重污染。至證人潘永翊、劉進興雖均證稱，原告未於系爭事件發生後90分鐘內與後續除污時佈設攔油索，乃係因浪高超過1米之情況下並無效果云云。惟由系爭緊急應變計畫攔油索選用參考表已敘明，於開放水域（天候不佳）且浪高大於2米時得選用廉式之攔油索，且依照ALLMARITIM公司所生產之攔油索產品型錄，其所生產之攔油索最高可耐浪高達6至7米，既然原告自身已說明備有浪高2米以上規格之攔油索，可供原告於事故

發生時所稱之惡劣天氣使用，國際上亦有此種商品得選購，可知並無所謂浪高超過1米使用任何攔油索均無效果之情形，顯然原告於系爭事件發生前並未依系爭緊急應變計畫購買足以因應當時氣候之攔油索等除油設備，對於僅浪高1.9米之狀況即放棄採取佈放攔油索之應變措施，亦未採取任何有效的防污措施，顯然自身欠缺應變之能力。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)對於外串蛇管第七節破裂、原油外洩，原告是否可歸責？

(二)被告裁罰金額是否有違比例原則?有無違反一事不二罰原則？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在卷，復有原告6月22日第一通報單(本院卷1第359頁)、第二通報單(本院卷1第361頁)、被告110年6月24日海保環字第11000006597號函(本院卷1第179頁)、原處分(本院卷1第39-41頁)、檢討報告(處分卷第58-86頁)、訴願決定書(本院卷1第45-57頁)等附卷可證，是堪予認定。

(二)應適用之法令：

海污法：

1、第4條：「(第1項)本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在○○市○○市政府；在縣（市）為縣（市）政府。(第2項)○○市、縣（市）主管機關之管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會同內政部，於本法公告1年內劃定完成。」

2、第18條第1項：「公私場所不得排放、溢出、洩漏、傾倒廢(污）水、油、廢棄物、有害物質或其他經中央主管機關指定公告之污染物質於海洋。但經中央主管機關許可者，得將油、廢（污）水排放於海洋；其排放並應製作排放紀錄。」

3、第19條：「(第1項)公私場所從事海域工程致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污

染，並即通知主管機關及目的事業主管機關。(第2項)前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該公私場所負擔。」

4、第42條：「違反中央主管機關依第8條第2項所定之污染管制措施或第18條第1項規定者，處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰。」

(三)被告為系爭事件之管轄機關：

按海污法第4條固規定防治海洋污染之中央主管機關為環保署，惟行政院為配合被告組織法規自107年4月28日施行，相關法律、法規命令及職權命令條文涉及被告機關掌理事項者，其管轄機關自107年4月28日起變更為被告，有行政院107年4月27日院台規字第1070172574號公告可稽，是被告即屬防治海洋污染之中央主管機關無訛。次按環保署依海污法第4條於91年1月4日與內政部會銜公告環署水字第0900083853號與內政部台90內地字第9070578號公告（本院卷1第225頁)：「公告海洋污染防治法○○市、縣(市)主管機關管轄範圍，於內政部未劃定海域行政轄區前，以距岸3浬以內為其管轄範圍，並以海岸垂線法配合等距中線法劃定各○○市、縣(市)間之管轄界線。」海污法施行細則第2條第5款規定：「本法所定中央主管機關之主管事項如下：……五、涉及2○○市、縣（市）以上海洋污染防治之協調或執行事項。」準此，倘污染事件係發生在距岸3浬以外者，或涉及2○○市、縣（市）污染防治之協調或執行事項，均屬被告管轄之範圍。查系爭事件發生油污洩漏處為高雄外海，經緯度為東經120.445817度，北緯22.118067度，有中央大學110年6月24日光學影像判讀影本(本院卷2第81頁)可佐。該洩漏處既距岸超過3海浬，且污染範圍擴及○○市、○○縣等地，涉○○縣市以上海洋污染防治之執行事項，揆諸前開說明，被告自有管轄權。原告主張海洋污染防治工作之執行事項屬

環保署或地方主管機關權責，被告就本件予以裁處，於法未合云云，洵不足採。

(四)原告對於外串蛇管第七節破裂致原油外洩，有過失責任，被告依海污法第18條第1項、第42條予以裁罰，並無違誤：

1、按公私場所不得洩漏油於海洋。違反者得處20萬元以上100萬元以下罰鍰，並得限期令其改善。海污法第18條第1項、第42條，分別定有明文。又違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。行政罰法第7條第1項亦規定甚詳。準此，行為人倘出於故意或過失致原油洩漏於海洋者，行政機關即得依上開海污法第42條之規定予以裁罰。查大林廠卸油之海象條件為須在風速30節以下、浪高2.5公尺以下作業。於110年6月21日12時18分，馬紹爾群島籍油輪NISSOS RHENIA卸收原油於被告大林廠，當時浪高約1.6公尺、風速7.8節。嗣於次日(22日)凌晨2時12分，當時浪高1.9公尺，風速17.5節，被告之值班人員發現內串浮蛇管壓力下降，判斷內串浮蛇管破裂漏油，旋即請船方停泵並關閉開關閥，而該次漏油直接原因為大林外海第二浮筒內串浮蛇管第七節破裂等情，有調查檢討報告(處分卷第60頁、61頁、70頁)、當日油槽管線儲油量紀錄表電子紀錄(本院卷1第317頁)、中央氣象局高雄測站110年6月22日至6月30日氣候資料表(同上卷第69頁)附卷可佐，且為兩造所不爭，自堪信為真實。次查，系爭浮蛇管預計使用年限為7年，有橫濱橡膠株式會社出具報告(本院卷1第355頁)可憑，然原告出具系爭浮蛇管檢驗及測試證書(本院卷1第323頁)為100年12月16日，至系爭蛇管破裂時間110年6月22日，已9年又6個月，顯已超出廠商所預計之使用年限。審酌此次卸油作業之海象情況係在規定作業範圍內，惟仍造成大林外海第二浮筒內串浮蛇管第七節破裂，足證係因原告使用超出使用年限之系爭蛇管，且平常對其浮蛇管設備未確實檢查、保養，並於卸收原油前未確實派工作人員及潛水員對浮蛇管進行檢視所致，則原告自有過

失甚明，是被告依海污法第18條第1項、第42條予以裁罰，自無違誤。

2、原告雖主張110年6月22日當日滯留鋒面造成連日豪雨及海象惡劣，其無故意或過失云云。惟查原告卸油之海象條件為風速30節以下，浪高2.5公尺以下，而本次卸油當日浪高為1.6公尺、風速7.8節，次日清晨(6月22日)浪高1.9公尺、風速17.5節，有原告檢討報告(處分卷第37頁)、中央氣象局高雄測站及小琉球測站110年6月22日至6月30日氣候資料表(本院卷1第69-70頁)可稽，依據蒲福氏風級表(本院卷1第351-352頁)，其屬於5級清風（按1節為每小時行走1海浬之速度，而1海浬為1,852公尺，故1節約為1秒走0.5144公尺，而風速17.5節為9 m/s，5級清風則為8.0m/s至10.7m/s），海面狀態則為：「中浪，形狀顯著拖長，白頭浪更多，間有浪花飛濺」，足證原告卸油時非屬海象惡劣之情況甚明。況證人即被告卸油工程師潘永翊證稱：工作船在工作時，我們有一個團隊，主要上船人員有1位繫泊船長、2位接船工程師、浮筒班員有時7位或8位，浮筒班班員會有1位領班，還有1位公證，主要是這些人在作業期間會留在船上，船上有風速表，主要是由控制室人員注意，當天目視浪的高度大約2米左右，風速印象中是20節左右，我們SOP是風速30節以上才停，35節以上拆管離開等語(本院卷2第7-10頁、第17頁)，益證原告卸油當時符合作業條件，並無海象惡劣之情況甚明。原告雖復主張其於同日(22日)即出動工作船巡查清理、成立應變中心及前進指揮所、動員工作船及漁會協助回收油污等應變措施，於事件數日內完成油污回收，且持續出動無人機、空拍機、直升機、工作船及應變人力因應本事件，以確認油污並無擴散、外洩等情，而證人即被告海業課職員鄭文賢及證人即大林廠主任工程師劉進興亦證述原告之漏油事件發生後如何應變等情等語(本院卷2第23-55頁)。惟本件爭點在於原告洩漏原油於海洋有無故意或過失，至於洩漏原油後原告有無即時採取防止或減輕海洋污染之措施等情，則是

涉及原告有無依海污法第19條第1項、第2項之規定採取必要之應變處理措施，是上開主張尚與本件無涉，原告據此主張系爭事件係因海象惡劣所致，其已排除、減輕污染，並無故意或過失云云，委無足採。

(五)本件裁罰金額並無違反比例原則:

按裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，行政罰法第18條第1項定有明文。查原告於109年8月24日即在大林廠外海發生第二浮筒外串蛇管第三節滲漏事件，有研商中油桃園廠及大林廠外海浮筒輸送油品應變專案會議報告(處分卷第44-47頁)可稽，該次即因浮蛇管破裂造成原油污染海洋之事例，原告本應注意加強浮蛇管之檢視，然仍未加以注意，原告自應受有較高責難程度，又此次原告過失行為所造成之影響，其所洩漏與擴散油污之處，包含琉球、恆春半島，均屬於高度環境敏感地區，且系爭事件所洩漏之油污面積，根據衛星空拍圖估算，高達290平方公里，有衛星影像及中央大學111年9月20日中大遙室字第1116000322號函(本院卷1第287-290頁)附卷可憑，顯見客觀上所造成之影響範圍甚為巨大，對環境生態所造成之不利影響亦極為嚴重。是被告裁處原告100萬元罰鍰，核屬合法，無違反比例原則。原告主張被告以海污法第42條規定處以原告最高額之罰鍰，顯有違反行政程序法第7條比例原則及裁量怠惰之違法云云，均不足採。

(六)原處分並無違反一行為不二罰原則：

原告雖復主張被告與○○縣政府分別就110年6月22日漏油事件，以原告違反海污法第18、19條規定而裁罰，顯有違反行政罰法第24條一事不二罰規定云云。惟海污法第18條第1項與第19條第1項、第2項前段所規範之行為態樣並不相同，前者係規定：「公私場所不得排放、溢出、洩漏、傾倒廢（污）水、油、廢棄物、有害物質或其他經中央主管機關指定公告之污染物質於海洋」，屬禁止規範；而後者規定：

「（第1項）公私場所從事海域工程致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染。（第2項）前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施」，則作為義務規範。原處分所處罰者，係原告違反不得於海洋洩漏油污之禁止規範，而就其洩漏油之行為裁處。然被告110年6月26日處分係針對原告於污染發生後，未依據被告要求採取有效之應變必要措施，而違反海污法第19條第2項前段課予之作為義務規範。故「洩漏行為」與「未為防止擴散之行為」，兩者核屬不同行為，而違反行政法上不同之義務，與行政罰法第24條第1項所規範之一行為不二罰無涉。至於○○縣政府甲、乙處分部分，業經被告撤銷，有被告訴願決定書(本院卷2第181-192頁)在卷可考，是原告前揭主張亦不足採。

六、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　5　　月　　25　　日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　奕　超

法官　廖　建　彥

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形 | 所　需　要　件 |
| --- | --- |
| （一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人 | 1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。<br>2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 |
| （二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人 | 1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。<br>4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。 |
| 是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。 | |

中　　華　　民　　國　　112　　年　　5　　月　　25　　日

書記官　江　如　青