

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1020號

111年7月21日辯論終結

原告 經濟部工業局
代表人 呂正華（局長）
訴訟代理人 王晨桓 律師
林伊柔 律師
被告 行政院環境保護署

代表人 張子敬（署長）
訴訟代理人 陳修君 律師
涂邑靜

詹雅婷

上列當事人間環境影響評估法事件，原告不服行政院中華民國109年7月2日院臺訴字第1090176803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

一、爭訟概要：

(一)原告為雲林離島式基礎工業區（下稱離島工業區）麥寮工業專用港（下稱麥寮港）（下稱系爭開發案）之開發單位，所提「雲林離島式基礎工業區麥寮工業專用港變更計畫環境影響說明書」（下稱系爭環說書），前經被告審查有條件通過，以民國91年2月19日環署綜字第0910011877號公告審查結論（下稱91年2月19日公告），並以92年7月10日環署綜字第0920050063B號函（下稱92年7月10日函）同意備查。

(二)嗣被告於107年6月19日派員執行系爭環說書環境影響評估監督查核作業後，以107年6月21日環署督字第1070048704號函

(下稱107年6月21日函)請原告說明系爭開發案104年6月迄今麥寮港港區外航道疏浚砂源、數量及處理方式(包括養灘或外堤頭刷深區拋砂之處理數量及計算方式),並繪製疏浚區、防坡堤頭拋砂區及養灘區之相對位置圖、南碼頭區目前填築情形(包括土方來源、數量、填築時間、面積及其上覆蓋之副產石灰數量、來源),另南碼頭區船舶停泊區域已填築為陸地,亦請圖示併予說明。原告於107年7月13日以工地字第10700712620號函(下稱107年7月13日函)附答覆說明及辦理情形後,被告以107年7月25日環署督字第1070059473號函(下稱107年7月25日函)請原告補正所缺漏南碼頭區船舶停泊區域已填築為陸地之圖示,原告復以107年8月9日工地字第10700805990號函(下稱107年8月9日函)附答覆說明及辦理情形。經被告審認原告辦理系爭開發案,未依系爭環說書所載內容切實執行:

1.系爭開發案104年至106年營運期間航道疏浚砂量分別為4,520,103立方公尺、6,731,373立方公尺及4,372,940立方公尺,其中除運至南側海域養灘砂量分別為938,017立方公尺、948,713立方公尺及625,751立方公尺外,每年剩餘約3、4百萬立方公尺砂方皆運至港域內西側防波堤之堤頭刷深處直接投放,其航道疏浚砂方數量、處理方式及地點皆與系爭環說書所載內容不符(下稱違法事實一)。

2.原告於98年至99間將施工期間航道浚深至設計水深之土砂數量約730,739立方公尺,回填至南碼頭船舶停靠之海域區域進行填砂造陸,並於其上覆蓋26,875立方公尺,厚約20公分之副產石灰,其填築料源(副產石灰)及配置(填砂造陸),與系爭環說書所載係以航道浚深土方應用於離島工業區新興區及南碼頭區係作為船舶停靠之海域區域配置不符(下稱違法事實二)。

(三)被告遂以原告上開違法事實一、二,涉違反環境影響評估法(下稱環評法)第17條規定,將依同法第23條第1項第1款規定裁處,於107年11月9日以環署督字第1070091200號函(下

01 稱107年11月9日函)請原告提出意見，經檢視原告107年11月
02 23日工地字第10701088150號函(下稱107年11月23日函)及10
03 7年12月28日工地字第10701293130號函(下稱107年12月28日
04 函)所附陳述意見書，被告仍認原告未依系爭環說書內容切
05 實執行，違反環評法第17條規定屬實，乃依環評法第23條第
06 1項第1款、行為時即99年6月5日修正公布環境教育法(下稱
07 行為時環境教育法)第23條第2款及環境講習執行辦法第8條
08 規定，以108年7月22日環署督字第1080052739號函附同號裁
09 處書(下稱原處分)，就違法事實一處原告罰鍰新臺幣(下
10 同)40萬元及環境講習2小時，就違法事實二之填築料源及
11 南碼頭區配置與系爭環說書所載內容不符部分，限期於109
12 年1月31日前改善完成，若未於期限內提出改善完成之報告
13 或證明文件，向被告報請查驗，視為未改善完成，依環評法
14 第23條第1項規定，得按日連續處罰。原告不服，提起訴
15 願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

16 二、原告主張及聲明：

17 (一)關於違法事實一部分：

18 1.系爭開發案營運期間之「航道疏浚」毋庸進行環境影響評估
19 即可辦理，系爭環說書對「航道疏浚」並無評估限制，被告
20 以系爭環說書之養灘計畫內容，限制原告之疏浚行為係屬錯
21 誤：

22 (1)依98年12月2日修正公布之開發行為應實施環境影響評估細
23 目及範圍認定標準(下稱開發行為認定標準)第8條第1款規
24 定，工業專用港興建工程，應實施環境影響評估，系爭開發
25 案乃依上開規定，已通過環境影響評估並經被告准予開發。
26 嗣原告變更開發範圍，將航道深度由-21.5公尺加深至-24公
27 尺，亦已依法辦理變更環境影響評估，經被告審核通過。後
28 續因海流漂砂沉降等自然環境因素，漂砂會於航道回淤，而
29 使航道深度不足於-24公尺，故原告每年大致會進行2次例行
30 性航道疏浚，挖掘數百萬立方公尺之自然淤砂，方能使航道

水深維持於-24公尺之設計值，以免船舶進出港時因航道深度不足造成航行安全危害。

(2)依開發行為認定標準第10條第1項第1款第8目但書規定，港灣開發後，僅在既有港區範圍內進行維護浚挖，以維持船隻安全進出及港埠正常營運(參酌修正草案文字)，未額外增加港域設計深度，非屬應實施環境影響評估之開發行為。原告僅係於既有開發範圍內進行例行性、定期性之維護浚挖，以保持航道處於設計水深，未增加開發規模，且屬維持港口正常運作及航道安全之必要措施，正屬於上述規定所明示可毋庸再進行環境影響評估之行為，被告認上開行為應實施環境影響評估或提出環境影響評估變更後始能為之，要屬無據。

(3)系爭環說書僅針對定期性航道維護疏浚中「用於養灘」之砂方，限定其數量、處理方式及地點，並未就港域範圍內之例行航道疏浚砂量、處理方式及地點為相關限制：

①系爭環說書內容篇章繁多，且各項分析內容於環境影響評估程序及歷次審查過程中不斷經歷滾動式修正，故於解釋開發單位應遵循之規畫內容時，如遇有重疊或衝突之內容出現，自應遵循明確性原則、有利不利一體注意原則及期待可能性原則審慎定之。

②系爭環說書定稿本關於「4.5漂沙影響之環境保護對策」，已指明養灘計畫內容應以附錄五說明內容為準，且歷次審查會意見如有原告應予遵循之事項，早已納入系爭環說書定稿本中，故系爭環說書定稿本附錄五之養灘計畫，方為原告應遵循之養灘計畫最終版本內容。

③系爭環說書之審查，歷經6次專案小組初審會議，歷次審查意見及答覆說明資料，僅於審查討論過程中所提出之資料，並非系爭環說書附錄五養灘計畫之最終定案內容，且不乏有針對同一事件，委員前後提出不同意見或再修改此前討論內容之部分，不應隨意自上開資料中摘取片段文字或任意延伸，逕指為原告應履行之內容。被告所援引申覆暨第五次專案小組初審會後原告提出之「非定案」之養灘計畫，並非原

告應遵守之養灘計畫內容，實超逾原告所得預見應遵循之「養灘計畫」內容範圍，違反明確性原則。

(4)系爭環說書附錄五養灘計畫，文義上亦未將用於養灘計畫之航道疏浚砂量指為係定期性航道維護疏浚之土砂總量：

①系爭環說書附錄五「養灘計畫規劃」之結論三所載「港區外航道浚深量100萬方土砂」，應與其下句「作為南側海域養灘計畫補給砂量」併同理解，僅是敘及會將定期性航道疏浚所得之100萬方土砂用於養灘，於客觀上實看不出原告有於養灘事項外，額外對定期性航道疏浚總量為限制之意。

②「定期性航道維護疏浚」乃係為維護船舶進出港安全及維持港口正常運作之必要措施，於被告82年6月審查核定之原麥寮港環說書僅提及：「至於航道淤砂維護問題應做定期浚挖工作以維持航道之暢通及安全」，從未限定其疏浚上限；另「養灘計畫規劃」乃於系爭環說書始增訂，其增訂目的係為避免南側海岸侵蝕，可見「定期性航道維護疏浚」與「養灘計畫規劃」本屬二事，原告殊無可能將其相互掛勾，自行限制疏浚砂量上限。

(5)原告殊無可能、亦無必要於港口營運多年後，忽然於針對其他開發行為變更而提出之系爭環說書中，對定期性航道維護疏浚之上限值作出承諾。且定期性航道維護疏浚之砂方量，應視自然環境因素所致淤砂情形而定，若未能即時因應淤砂情形而清淤疏浚至設計水深，則大型船舶進港時將因航道淤積而處於擱淺及翻覆之危險中，故航道疏浚有其機動性及不可預測性，無從預定或強行限制其疏浚數量，原告斷無可能於系爭環說書中承諾限定航道維護疏浚之土砂「總量」。且依成功大學水工試驗所提出之研究報告「就麥寮港近幾年航道淤砂情勢來看，航行區淤砂速率明顯增加，其每年淤沙量增加到500萬立方公尺以上」，可證原告絕無任意浚深或過度挖掘土砂之情。

(6)原告於104年至106年營運期間，原告已將定期性航道維護疏浚砂方中之93萬8,017、94萬8,713及62萬5,751立方公尺砂

量優先運至南側海域養灘，與系爭環說書附錄五養灘計畫規劃結論三所載內容相符，並無違反環評法第17條規定。

(7)至於98年原告另出具之養灘計畫，非在系爭環說書範圍內，被告應不得引用其中內容為不利原告之認定。

2.原告所為西側防波堤堤頭保護拋砂作業，亦無違反環評法：

(1)依開發行為認定標準第31條第1項第25款但書規定，於既有港區範圍內築堤排水填土造陸，毋庸進行環境影響評估即可辦理，舉重以明輕，於既有港區範圍內進行保護堤頭拋砂，其程度顯不及於填土造陸，更屬免實施環境影響評估之一般維護事項，要無違反法令。

(2)麥寮港西側防波堤自89年建造完成後，受海浪、潮汐漲退水流沖刷產生突堤效應，致水深持續刷深堤頭海床地形大幅改變，已有危害西側防波堤穩定安全之虞，為避免堤基遭沖刷崩塌，原告於港灣範圍內進行堤頭補砂之修護及維護作業，透過抽砂船持續將港區回淤區砂方搬移至西側防波堤堤頭刷深區，使侵蝕海岸流失之砂石取得平衡，俾確保西側防波堤安全，系爭環說書亦未載明相關限制內容，自不生違反系爭環說書所載內容之情。

(3)且經對西側防坡堤堤頭區附近海域進行水質監測(1H)，數據分析結果皆符合甲類海域水質規範，砂方平衡作業事實上亦無對環境造成不良之影響，絕無違反環評法或其他規範之情。

(二)關於違法事實二部分：

1.南碼頭填砂造陸工程迄今尚未進行開發與施工，此亦經被告肯認，實無開發配置與系爭環說書不符之問題：依環評法第18條第1項前段規定，環評法係要求開發行為之進行及完成後之使用應切實依環評書件內容執行，故自須開發單位已「開始進行」開發行為，始生是否切實依環評書內容進行之問題。系爭環說書變更開發內容包含增加麥寮港之南碼頭區陸域面積，惟系爭環說書及其施工計畫已載明，增加麥寮港南碼頭區陸域面積之變更開發內容，其進行因須配合離島工

業區其他分區開發造地及運轉時程，故並無既定開發時程。又依麥寮工業區專用港管理股份有限公司(下稱麥寮港公司)所提「六輕相關計畫環境影響評估審查結論執行監督委員會報告資料」可知，截至108年3月31日為止，南碼頭尚未實施開發施工，非環評法管制範圍，即無所謂南碼頭區開發違反系爭環說書配置規劃之問題。

2.原告僅是於南堤砂灘暫置砂方而非回填造地，並無與系爭環說書所載之填築料源及南碼頭區開發配置不符之情：

(1)依麥寮港公司於98年4月29日提出之麥寮港航道浚深工程調整規劃相關資料，於麥寮港航道浚深砂方修正規劃第2項明確標明南堤砂灘係「南碼頭暫存區」，並敘及「南碼頭暫存區砂方未來可移作南碼頭區造陸砂源」，且此部分成本列入「港口公司營運維護成本」，與第1項三角地造地係列為「造地成本」明顯不同，可證南堤砂灘上所置之砂方，確實僅屬暫置而非回填造地。另由原告99年2月25日工地字第09900155010號函內容，可見原告已針對堆置於南堤砂灘之土砂，就未來之處理及管制進行要求，避免土砂遭違法外運，顯示目前確實僅為暫置工程之施作。又麥寮港公司提報並經原告備查之98年6月22日「麥寮港航道浚深工程-工程執行計畫書」，亦將此處列明為「(A)南碼頭暫存區」，並敘明：「將浚深後較佳砂源暫時堆放於南碼頭區，可供未來南碼頭區開發填地使用」，顯見原告主觀上真意是將該等砂土暫置於南堤砂灘以供未來使用而非回填造地。

(2)依開發行為認定標準第10條第1項第1款第8目但書規定，港灣開發後，僅在既有港區範圍內暫置砂土或以副產石灰定砂避免揚塵，絕非屬應行環境影響評估之開發行為。

(3)再從南碼頭暫存區實際客觀狀況觀察，原告僅是維持南堤砂灘原本之三角形自然淤砂地貌，以臨時性鋼板樁將砂方圍堵、聚集於南堤砂灘，再於其上覆蓋厚度約20公分之副產石灰，作為「定砂」之用，使暫存砂方於強勁海風下不致飛揚佚失，根本不可能作為陸地使用；對照被告援引之另案即鄰

01 近灰塘三（即南海堤三角地）造地（下稱灰塘三造地案），
02 臺塑石化股份有限公司（下稱臺塑石化公司）乃是以永久型堅
03 固工法造成陸地及道路，造地完成後即以一般堅固陸地型態
04 呈現，且其周圍亦是使用鎮密之方塊及消波塊以減緩海浪對
05 陸地之影響，益見原告只是於南堤砂灘暫置土砂而非回填造
06 地。

07 (4)原告尚無開發施工南碼頭之需求，現僅於鄰近於南碼頭「陸
08 域預定地」之原有自然回淤之南堤砂灘地貌，暫置砂方並以
09 副產石灰定砂以供未來使用，並非永久將南堤砂灘填築造
10 陸，為與系爭環說書南碼頭配置不符之狀態，自不牴觸系爭
11 環說書而無涉違反評估內容之情。本件與灰塘三造地案，環
12 評書件規劃內容及案例事實均有不同，實無法比附援引逕認
13 本件亦屬違法。

14 3.原告於南堤砂灘地貌上暫置土砂並以副產石灰定砂，非屬開
15 發行爲，並非環評法之管制範疇，亦未違反相關環保法規，
16 被告欠缺裁處權限及依據：

17 (1)依環評法第16條之1規定及被告108年11月12日環署綜字第10
18 7007458A號函，開發單位於環說書通過審查，取得開發許可
19 後，對於一定區域之利用實係「額外」取得可按環說書規劃
20 內容進行特定開發之「權利」，於原環說書之基地範圍內，
21 仍可進行原開發行為以外之其他開發行為，只需依法評估該
22 行為是否應實施環境影響評估而已，絕非僅得按環說書規劃
23 之單一開發方式進行利用。又依最高行政法院103年度判字
24 第475號判決意旨、環評法第1條規定及被告104年1月26日環
25 署空字第1040002062號函釋可知，環評法乃係對「開發行
26 為」所為之預防性評估，於環評法規或審查結果並未另行規
27 定時，則應回歸各專業環境保護法令之規定，針對違反環境
28 影響評估義務所衍生之各環境法益危險及損害，非可逕由環
29 境影響評估主管機關依據環評法規定而逕命開發單位進行復
30 整改善或管制。

01 (2)被告以環評法對原告暫置土砂之行為進行管制，實已欠缺裁
02 處權限及依據。且於102年1月30日產品登記廢止前，已使用
03 之副產石灰仍屬產品而非廢棄物（最高行政法院107年度判
04 字第336號判決、高雄高等行政法院107年度訴更二字第14號
05 判決參照），原告於98年間即已將副產石灰用於定砂，亦無
06 違反其餘環保法規。

07 (三)原處分關於命原告限期改善之部分，違反明確性原則及比例
08 原則，並有裁量瑕疵之違法：

09 1.依系爭環說書內容，航道浚深至設計水深施工期間之土砂，
10 需供「離島工業區其他分區填海造陸」或「養灘」之用，原
11 告已恪遵系爭環說書內容將浚深所得之部分砂土執行養灘計
12 畫，惟其餘擬作為南碼頭造地工程使用之砂土，因該工程迄
13 今尚未有具體施作規劃，該等砂土應如何作為南碼頭造陸之
14 用？原告應如何改善始符合被告之要求？原處分命原告限期
15 改善時顯未具體敘明，已有裁量怠惰及違反明確性原則之
16 情。

17 2.被告依環評法第23條第1項規定得命原告限期改善之內容，
18 應限於將南碼頭區「回復」合法「原狀」之改善方式，若被
19 告要求之改善方式是原告提出環說書變更申請，僅是「原」
20 違法行為未違反「變更後」環說書內容，而非「原」違法行
21 為已改善而無違反系爭環說書內容，實已逾越環評法第23條
22 第1項要求義務人「改正先前的違法行為並回復合法原狀」
23 之法規目的，要非被告依法可命之限期改善內容，縱認被告
24 此命改善方式尚屬適法，被告亦從未於原處分或起訴前提
25 出，依行政程序法第114條第2項規定，被告已無從於訴訟中
26 補正，故被告實仍無具體指出原告究應如何進行改善，其限
27 期改善處分違反明確性原則至明。

28 3.若被告所指之改善係指原告現應搬移該等砂土，應具體、明
29 確指明應移往何處？如何搬移始符合被告認定之系爭環說書
30 內容？又被告命原告限期改善，則原告需先以數萬車次載運
31 搬移該等砂土，嗣南碼頭開發時又運回南碼頭陸域預定地進

01 行填海造陸，將增加環境之額外擾動，難認該限期改善處分
02 之必要及合理性何在？且如被告作成此限期改善處分，主要
03 在如何處理南堤砂灘上暫置之砂土，亦已逾越被告依環評法
04 第23條第1項限期改善規定享有之裁量權限範圍，故原處分
05 實有違反比例原則及裁量瑕疵之違誤。

06 (四)麥寮港係經歐洲海港組織（European Sea Ports Organiza
07 tion, ESP0）認證之綠色生態港埠，原告對於麥寮港之管
08 理，實以綠色、生態、永續等為目標，並致力於打造綠色港
09 域環境，絕無違反環評法之主觀或客觀情事。

10 (五)聲明：原處分、訴願決定均撤銷。

11 三、被告答辯及聲明：

12 (一)關於違法事實一部分：

- 13 1.環評法第17條所稱環說書所載內容，應包含環說書定稿、文
14 本、附錄（含歷次環境影響評估審查委員或專案小組詢問開
15 發單位問題後，開發單位所為書面或口頭回覆相關內容）。
16 關於漂砂之影響預測明訂於系爭環說書本文3.5，即包含漂
17 砂對海岸地形變遷之影響預測、航道浚渫對水質之影響預
18 測，而專用港範圍內定期航道疏浚係在系爭環說書評估範圍
19 內，故定期性航道疏浚、漂砂及疏浚砂量均為系爭環說書評
20 估重點。
- 21 2.依系爭環說書第4-6頁、附錄五養灘計畫規劃之貳、90年6月
22 26日系爭開發案第5次專案小組初審會議及養灘計畫附A-3
23 頁、A-6頁，原告於環評書件審查階段依據麥寮港航道實際
24 地形水深，量測麥寮港每年約有60萬立方公尺之淤砂，並據
25 以研擬養灘計畫，將定期性維護浚渫土砂用於侵蝕較明顯之
26 南岸新興區A、B點，且以100萬立方公尺投砂量模擬，確認
27 可滿足漂砂平衡。
- 28 3.原告前於94年至96年期間，連續3年未執行養灘計畫，違反
29 環評法第17條規定，經被告裁罰並命限期提出養灘計畫在
30 案。依原告所送98年養灘計畫書二、養灘補砂作業規劃，已
31 載明每年取砂量約100萬立方公尺（數量）、拋砂點係南岸

新興區即養灘計畫之A、B點（處理方式、地點），與前後環說書件內容綜合觀之，足見原告稱「並無定期性航道維護疏浚之上限值」、「其餘砂方疏浚數量、處理方式與地點，並未經系爭環說書限定」乃卸責之詞。

4. 本件屬開發行為認定標準第8條第1款所定工業港開發範疇，原告曾因港區碼頭配置及油輪噸級調整等，提出數次變更內容對照表，顯見原告明知於通過環境影響評估審查案件之開發範圍內，如有與原環評書件所載內容不同之情形，即應依環評法相關規定提出變更內容之申請，並於核准後始得為之。原告依91年6月成功大學水工試驗所之研究結果，即已知西防波堤完工使用後，恐將面臨堤頭底床沖刷之可能，故原告如認為港區外航道疏浚砂量不應受限，且有辦理港區內西側防波堤堤頭補砂維護作業之需求，自應依環評法第16條及其施行細則第36條至第38條規定提出變更內容之申請，並獲目的事業主管機關及被告核准後，始得為之，於未核准前仍應依系爭環說書之內容，切實執行。

5. 本件浚深開挖與回補養灘或直接投放雖係於海域，然其開挖總數量、處理方式及地點對環境之影響，與於陸域挖填土石方並無二致，於環評書件與環境影響評估審查中皆係重要之內容與事項，本應切實執行，並經主管機關核准後始得變更（最高行政法院104年度判字第200號判決意旨參照）。自環境影響評估審查委員間之討論及原告所提養灘計畫可知，拋砂對環境會產生影響，原告拋砂地點與系爭環說書所載地點不同，是否對環境造成不利影響，需於環境影響評估程序中加以判斷，故原告應提出環境影響評估變更程序重新再評估。然原告未提出環說書變更申請，本件每年「實際」浚挖砂方量與原告「預估」數量間有高達4至6倍之差異，且每年回補養灘後之「剩餘」砂方（高達3、4百萬立方公尺）皆非以系爭環說書所載之方式、地點處理，自屬嚴重違反環評法第17條規定。

(二)關於違法事實二：

- 01 1.依系爭環說書第1-15頁，航道浚深之砂土僅能用於填土造陸
02 及養灘。惟麥寮港公司及臺塑石化公司於99年4月30日提出
03 之麥寮港航道浚深工程、麥寮港外航道及脫離區浚深工程、
04 麥寮南海堤三角地造地與定砂工程之完工報告書第6頁所
05 載：「本工程……包含南碼頭填區A回填造地……棄砂於西
06 防波堤堤頭附近之深坑」、第7頁所示施工範圍圖，及第1
07 4、15頁麥寮港抽砂排填佈置圖，均已明確揭示南碼頭係屬
08 回填造地；又第20頁工程施工數量表，載明麥寮港航道浚深
09 工程送至回填區驗收砂方數量為73萬739立方公尺，確實即
10 為本件南碼頭區；第30頁提及「業主（即麥寮港公司及臺塑
11 石化公司）於2009年7月9日通知南海堤三角地造地施工計畫
12 獲得主管機關（即被告）許可同意開始施工」，顯見原告亦
13 明確知悉南碼頭區係進行回填造地工程；另由該完工報告之
14 施作過程及相關照片可知，施工工法縝密完善，絕非僅如原
15 告所稱「暫置土砂」。
- 16 2.陸域土石方之採取及暫置區為環境影響評估之重要評估範
17 圍，海域開發也應為相同理解，即便是暫放砂石亦對環境有
18 所影響，應於環境影響評程序中加以評估，原告如有暫放砂
19 石之需求，須申請環說書變更後方能為之。
- 20 3.原告將港口海域部分填埋約73萬739立方公尺砂方造陸，並
21 於其上覆蓋副產石灰，經與系爭環說書比對，其範圍包括原
22 規劃為船舶停泊之區域，填築料源（副產石灰）及配置（填
23 築造陸，使船舶無法停泊於港區內）已與系爭環說書所載內
24 容不符，與南碼頭區工程是否已確實動工之判斷無涉。
- 25 4.原告訴稱「南碼頭區預定地迄今仍未開始動工，該區域仍係
26 維持原南堤砂灘之地貌」，然麥寮港係於98年6月至99年3月
27 間進行航道浚深至設計水深作業，依96年12月及97年12月拍
28 攝之Google圖資，南碼頭區空照圖尚無原告所提之「原南堤
29 砂灘」存在，該南堤砂灘係因原告興建堤防後才產生砂石淤
30 積並非自然回淤。縱有自然回淤之部分南堤砂灘，亦不足以

01 作為原告未經環境影評估變更程序核准即擅自變更配置之理
02 由。

03 (三)違法事實一部分裁處原告罰鍰40萬元，違法事實二部分未處
04 罰鍰，僅命原告限期改善，並無違誤：

05 1.違法事實一部分，被告依違反環境影響評估法罰鍰額度裁量
06 基準（下稱裁量基準）附表項次三.2之規定，處罰鍰40萬元
07 【裁處點數： $4 \times (1 + 100\%) = 8$ ；罰鍰數額： $8 \times 5 \text{萬} = 40$
08 萬】。

09 2.違法事實二部分，其違規情狀被告參酌另案即臺塑石化公司
10 之灰塘三造地案，行政院106年7月11日院臺訴字第10601804
11 67號訴願決定意旨，未予裁罰但命原告限期改善，原告可剷
12 除違規砂方外運至合法放置地點，或參考臺塑石化公司作
13 法，提出環說書內容變更，以完成改善，故原處分命原告限
14 期改善，並無課予不明確或欠缺期待可能性之義務。

15 (四)聲明：原告之訴駁回。

16 四、不爭執事項：

17 本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並
18 有原處分(本院卷一第41頁至44頁)、訴願決定(本院卷一第4
19 5頁至72頁)、系爭環說書定稿本文92年5月版、附錄歷次審
20 查意見答覆說明報告(外放)、被告91年2月19日公告(原處分
21 卷第33頁至35頁)、92年7月10日同意備查函(本院卷一第73
22 頁)、被告107年6月21日函(原處分卷第36頁至37頁、原告10
23 7年7月13日函(原處分卷第38頁至39頁)、被告107年7月25日
24 函(原處分卷第44頁至45頁、原告107年8月9日函(原處分卷
25 第46頁至49頁)、被告107年11月9日函(原處分卷第50頁至52
26 頁)、原告107年11月23日函(原處分卷第53頁至54頁)、107
27 年12月28日函(原處分卷第63頁至73頁)在卷可稽，堪信為真
28 實。

29 五、本件爭點：

30 (一)關於違法事實一：

01 1.系爭開發案營運期間之「航道疏浚」是否毋庸進行環境影響
02 評估即可辦理？系爭環說書對「航道疏浚」是否無評估限
03 制？

04 2.被告以系爭環說書之養灘計畫內容，管制限制原告之疏浚行
05 為有無違誤？

06 3.原告將104年至106年間疏浚用於養灘後之剩餘砂方投放至港
07 域內西側防波堤之堤頭刷深處，是否違反環評法？

08 4.原告有無未依環評法第17條規定，依系爭環說書所載內容及
09 審查結論切實執行之違法？

10 (二)關於違法事實二：

11 1.原告將航道疏浚之砂石堆置於南堤砂灘並覆蓋副產石灰之行
12 為，有無違反系爭環說書所載內容？

13 2.原處分關於命原告限期改善之部分，是否有違反明確性原則
14 及比例原則，並有裁量瑕疵之違法？

15 六、本院之判斷：

16 (一)應適用之法律：

17 1.依環評法第16條規定：「（第1項）已通過之環說書或評估
18 書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申
19 請內容。（第2項）前項之核准，其應重新辦理環境影響評
20 估之認定，於本法施行細則定之。」第17條規定：「開發單
21 位應依環說書、評估書所載之內容及審查結論，切實執
22 行。」第23條第1項第1款規定：「（第1項）有下列情形之
23 一，處30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍
24 未改善者，得按日連續處罰：□違反……第17條之規定者。
25 ……」可知開發單位應切實執行已通過之環說書所載之內
26 容，不得變更原申請內容；如有違反環說書所載內容及審查
27 結論，主管機關乃應依環評法第23條第1項第1款裁處罰鍰並
28 命限期改善。另依行為時環境教育法第23條第2款規定：
29 「自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央
30 或地方機關（構）或其他組織有下列各款情形之一者，處分
31 機關並應令該自然人、法人、機關或團體有代表權之人或負

責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下之環境講習：
……□違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處
分機關處5千元以上罰鍰。」

2.依環評法第4條第1款規定，所謂開發行為，指依同法第5條
規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使
用。又同法第5條第1項第2款規定：「下列開發行為對環境
有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……□……港
灣……之開發。」復被告依環評法第5條第2項授權訂定之開
發行為認定標準第8條第1款規定：「港灣之開發，有下列情
形之一者，應實施環境影響評估：□……工業專用港興建工
程。」是進行港灣開發中之工業專用港興建工程，應經環境
影響評估，且所指之開發行為，不只包括規劃、進行，尚包
括完成後之使用，故工業專用港興建完成後之使用，仍受環
評法之規範。

3.依90年8月1日修正公布之環評法施行細則第36條規定(現行
法將原所列第6條第2項第2款刪除以簡化程序，並增列第2
項)：「本法第16條第1項所稱之變更原申請內容，係指本法
第6條第2項第1款、第2款、第4款、第5款及第8款或本法第1
1條第2項第1款、第2款、第4款、第5款、第8款及第10款至
第12款之內容有變更者。」其中所指第6條第2項係環說書應
記載事項，其第5款為「開發行為之目的及其內容」、第8款
為「環境保護對策、替代方案」，故上開項目均不得未經核
准即變更已通過之原環說書之內容。

4.自環評法第1條、第3條第1項、第5條第1項、第6條第1項、
第7條、第8條、第14條第1項、第16條及第17條等規定可
知，我國環評法制係採預防原則，開發行為對於環境有不良
影響之虞時，應實施環境影響評估，評估審查程序有嚴謹規
定，主要就對環境有重大影響之虞之開發行為進行審查。此
乃重大開發案對環境往往影響深遠，對環境造成危害具有持
續性及累積性，其危害程度之判斷具有風險評估（風險預
測）特性，唯賴法定之環境影響評估程序及環境影響評估審

01 查委員會(下稱環評審查會)內具各項專業委員予以把關，甚
02 至連法院對此部分之判斷，亦給予一定程度之尊重(最高行
03 政法院103年度判字第66號判決參照)。是開發單位應依已經
04 踐行審慎評估程序並通過之環說書、評估書所載之內容及審
05 查結論，切實執行，始能認符合環評法第17條之規定。

06 (二)關於違規事實一：

07 1.系爭開發案營運期間之「航道疏浚」包括定期性疏浚，必須
08 進行環境影響評估始可辦理，系爭環說書所載內容，對「航
09 道疏浚」已加限制，被告以系爭環說書及其附錄養灘計畫內
10 容，限制原告之疏浚行為，並無違誤：

11 (1)港池即碼頭附近提供船泊靠離及轉頭操作之水域，必須持續
12 維持一定深度及寬廣度，若非天然地勢形成，即必須人工修
13 築防浪堤壩和防波堤，維持風浪及水流平穩始得正常營運，
14 然另方面開發人工港，修築防浪堤壩及防波堤等人工構造
15 物，與自然力(浪、水流、潮汐)相互作用下，將影響海域砂
16 石流動(漂砂)之變化，故一方面定期、例行及於必要時挖浚
17 港池砂土，乃開發港灣之重要工事，但也因修築防浪堤壩和
18 防波堤，攔阻沿岸流及影響海岸漂砂之路徑，造成防波堤靠
19 上游側出現漂砂堆積，另一側出現侵蝕的現象，發展成突堤
20 效應，再加上開發人工港灣挖浚砂土亦影響漂砂平衡，進而
21 可能造成海岸不當侵蝕及沖積，恐生國土危機，此外，於港
22 灣挖浚砂土、投放砂土、填海造陸等作為，都會產生海域水
23 質及海洋生態等諸多環境問題，進而可能造成海域污染問
24 題，故航道浚深之規模、產生之砂土量及其處置，自為港灣
25 開發行為，必須經由專家審慎評估，並以科學精密推算之重
26 點，並為進行環境影響評估之目的所在，為環境影響評估之
27 重要事項。因此，依環評法第5條第2項授權訂定之開發行為
28 環境影響評估作業準則，行為時即90年8月1日修正公布第35
29 條(現行法移置第43條)第1項及第3項規定：「港灣、港埠工
30 程或填海造地之開發，應說明各該結構物對沿岸流、漂砂、
31 鄰近海域生態以及未來之海岸地形變遷、或對河口之影響，

並訂定因應對策。」「在海域抽沙或浚挖航道水域者，應詳細調查水域地形及地質探查，評估對海底、水域水質、生物及漁業之影響範圍與其程度，並訂定因應對策。」

(2)原告為系爭開發案之開發單位，所提系爭環說書前經被告審查有條件通過，以91年2月19日公告審查結論，並經被告以92年7月10日函同意備查。又系爭環說書公告之審查結論為：

「有條件通過環境影響評估，開發單位應依下列事項辦理：
□應持續監測工業專用港鄰近海岸、河口之沖淤狀況，必要時應採取因應對策。□本計畫外航道浚深開挖之良質沉積物，應優先回補六輕開發所造成指南岸侵蝕量。□應持續養灘，其料源以取自工業專用港北防波堤以北，築堤後所淤積之區域為優先。□……。□應於施工前依環說書內容及審查結論訂定施工環境保護執行計畫，並記載執行環境保護工作所需經費；如委託施工，應納入委託之工程契約書。該計畫或契約書，開發單位於施工前應送本署備查。……」(原處分卷第34、35頁)。是本件經環評審查會之專家委員審議後，作成有條件通過環境影響評估，乃在於原告就系爭開發案對環境所生可能衝擊，以系爭環說書、環境影響評估審查會時之報告，承諾於港灣開發時對於海岸及河口沖淤狀態進行持續監測，積極採取「外航道浚深開挖之良質沉積物，優先回補南岸侵蝕量」、「持續養灘」等防治危害環境之措施，故航道浚深及所得砂土數量及處置(包括回補南岸侵蝕，持續的養灘)，故系爭環說書所載內容及審查結論所列，有關因應港灣開發對環境衝擊之作為，於原告進行開發行為時，自應予遵守，並切實執行。

(3)觀諸系爭環說書第1-15頁記載：「1.2.2.4施工計畫……7.航道浚深航道深度由-21.5公尺浚深至-24公尺，浚深產生之砂土約550萬立方公尺，將用於離島工業區填土造陸或養灘之用」；第3-36、3-37、3-40頁記載：「3.5漂砂之影響預測……顯示海流輸砂無法將麥寮港北側砂源帶至麥寮港南側0m水深至-20m水深區域。……麥寮港南側仍呈現侵蝕情

01 形……綜合海流輸砂差異性之分析結果，可以看出原方案由
02 北往南增加之輸砂量大部分將淤積於麥寮港與新興區位置，
03 並且原方案將加速麥寮港外之淤積速率」；第4-6頁記載：
04 「……4.5.2對海岸地形變遷之環境保護對策：港口興建無
05 可避免將對海岸地形造成堆積或侵蝕之影響……為減低本計
06 畫對海岸地形變遷之影響，依環評審查會第92次會議決議，
07 外航道浚深開挖之良質沉積物，將優先回補六輕開發所造成
08 之南岸侵蝕量，並規劃養灘計畫……。有關養灘計畫規劃參
09 閱附錄五。」附錄五養灘計畫貳、之結論三記載：「本計畫
10 從港區外航道浚深量100萬立方公尺土砂，作為南側海域養
11 灘計畫補給砂量，初步評估可滿足漂砂平衡之需求」；結論
12 四記載：「本計畫養灘區位置之選擇原則上以侵蝕區域為優
13 先考量……」；結論七記載：「經以100萬立方公尺投砂量
14 進行模擬，已能滿足漂砂平衡且海域水質懸浮固體濃度增量
15 甚小，但為考慮兼顧海域污染問題及海岸侵蝕防治，投砂量
16 每年投放60萬立方公尺」等語，明確指出依原告所提出之系
17 爭開發案，其認為在考量海岸地形之淤積與侵蝕、漂砂平
18 衡、水質維護等海域污染及海岸侵蝕防治等面向，航道預計
19 浚深-24公尺，產生砂土約550萬立方公尺，用途指明是南側
20 海域侵蝕嚴重地點之填土造陸或養灘，再以附錄之養灘計
21 畫，更為詳細說明預估之浚深量、投砂量及其處置，其目的
22 均在避免對海岸線侵淤及海洋生態產生不利衝擊，故依其文
23 義，原告於系爭環說書之評估規畫，即係以預估之浚漂砂土
24 量作為養灘或填海造陸之用，堪予認定。

- 25 (4)再參酌系爭環說書定稿本附錄歷次審查意見答覆說明報告
26 (外放本，92年5月版)，系爭開發案第1次專案小組初審會
27 議，原告答覆委員審查意見說明略以：「(委員郭金棟意
28 見：航道水深已足供船隻航行，西防波堤亦已足以獲得良好
29 穩靜度，無再浚深及延長需要)……本計畫浚深所得到之土
30 方量計畫將提供離島工業區其他分區填海造陸或養灘之用，
31 或放置於麥寮港南側新興區海岸……」(第37頁)、「(委員

01 范光龍意見：抽砂之環保對策未交待清楚，例如浚渫抽出之
02 砂載往何處傾倒等，應加說明)本計畫浚渫抽出之砂，將配
03 合離島式基礎工業區之開發時程，作為離島工業區其他分區
04 填海造陸或養灘之用，或放置於麥寮港南側新興區海
05 岸……」(第41頁)；於第5次專案小組初審會議，原告答覆
06 委員審查意見說明略以：「(黃增泉委員意見：養灘困難
07 時，南方海岸侵蝕要負責，但依邏輯上侵蝕難免，因此必須
08 衡量工業港疏浚【挖土去處】與侵蝕嚴重之程度應加以評
09 估，並決定挖土去處)因工業港每年迴淤土方約50至60萬立
10 方公尺，擬於沖刷較大之新興區興建中、南突堤，將工業港
11 航道定期性維護疏浚土方置於該處養灘，以減輕海岸侵
12 蝕……」(第63頁)「(委員張石角意見(二)：港區浚渫之砂土
13 用於養灘以保護海岸安全為優先)港區航道或港池定期性維
14 護浚渫土砂已規劃於侵蝕較明顯之新興區西側實施人工養
15 灘，以保護海岸安全」(第63頁)、「結論：(一)……爾後迴淤
16 航道或港池內之土方，則計畫配合定期性疏濬作業，實施辦
17 理養灘計畫。(二)具體養灘計畫：詳如附件一」(第68頁)。另
18 於附件一雲林離島式基礎工業區養灘計畫附A-3頁，三之2.
19 浚渫土處理記載，航道浚挖土方分為兩種：其一是為了航運
20 需求，將海床一次浚挖至設計水深時之開挖土方量，其次是
21 海流作用力而產生之迴填土方量。第一種土方量開挖後將依
22 據開發區域浚渫平原則作為新興區造地填方料，第二種浚挖
23 土方量將配合人工養灘計畫以維持海岸侵淤平衡為使用原
24 則。依據87年至89年麥寮港航道實際地形水深量測數據，麥
25 寮港每年約有50至60萬立方公尺淤砂需浚深維護，此浚挖土
26 方量屬海流作用力而產生之迴填土方量，基於平衡海岸侵淤
27 之原則，其所浚挖土方規劃供作該養灘計畫使用；又附A之6
28 頁，四、結論敘載，麥寮港為維持外航道及港池水深，每年
29 須辦理定期性之維護浚深工作，其所浚挖土方規畫供作該養
30 灘計畫使用等語，亦可知審查委員依其專業，已提出有何變
31 更原來環境影響評估計畫，要更浚深至-24公尺之必要性、

01 抽砂應如何處置、養灘計畫困難時挖土去處等問題，而原告
02 均多次強調系爭環說書已就浚挖之土方量要規劃供作執行養
03 灘計畫之用，且已就每年辦理之定期性疏浚作業，明確預估
04 其浚挖土方量據以配合該養灘計畫，計畫宗旨是「維持海岸
05 侵淤平衡」。而原告對環境影響評估審查委員答覆說明之內
06 容，係對系爭環說書所載內容之進一步明確化，亦為原告再
07 次重申並承諾其對系爭開發案有關環境影響不利因素之防治
08 作為，且核原告對審查委員之說明，一再強調浚砂要做養灘
09 之用，無前後不一致之情形，沒有無法預測之情事，益徵原
10 告於系爭環說書確係以預估之浚淤量作為養灘或填海造陸之
11 用，並執行附錄所指之養灘計畫，準此以觀，被告要求原告
12 依其所製作之系爭環說書內容及環境影響評估承諾執行，難
13 謂有何違反明確性原則可言。

14 (5)再核，原告前於94年至96年期間，連續3年未執行養灘計
15 畫，違反環評法第17條規定，經被告裁罰並命限期提出養灘
16 計畫在案。依原告所送98年3月養灘計畫書二、養灘補砂作
17 業規劃，已載明每年取砂量約100萬立方公尺（數量）、拋
18 砂點係南岸新興區即養灘計畫之A、B點（處理方式、地點）
19 （原處分卷第106頁），與前後環說書件內容綜合觀之，並無
20 更動系爭環說書內容，自仍應切實執行之。

21 2.經查，被告於107年6月19日派員執行系爭環說書環評監督查
22 核作業後，以107年6月21日函請原告說明系爭開發案104年6
23 月迄今麥寮港港區外航道疏浚砂源、數量及處理方式（包括
24 養灘或外堤頭刷深區拋砂之處理數量及計算方式），並繪製
25 疏浚區、防坡堤頭拋砂區及養灘區之相對位置圖，原告以10
26 7年7月13日函檢附答覆說明及辦理情形暨於107年11月23日
27 及107年12月28日提出意見陳述書，而以系爭開發案104年至
28 106年營運期間航道疏浚砂量分別為4,520,103立方公尺、6,
29 731,373立方公尺及4,372,940立方公尺，其中除運至南側海
30 域養灘砂量分別為938,017立方公尺、948,713立方公尺及62
31 5,751立方公尺外，剩餘約3、4百萬立方公尺砂方皆運至港

域內堤頭刷深處直接投放等情，除如前揭不爭執事實所述事證，並有原告針對107年6月19日環境影響評估監督現勘意見，所提答覆說明及辦理情形(原處分卷第40頁至43頁)、107年11月23日意見陳述書(原處分卷第53頁至57頁)、107年12月28日補充意見陳述書(原處分卷第63頁至73頁)可證，原告亦未予爭執(本院卷一第331頁)，被告乃以系爭環說書原規劃航道浚深所得砂土，係用於離島工業區填土造陸或養灘，原告於104年至106年所為將航道定期維護疏浚所得土砂各約400萬至600萬立方公尺，其中100萬立方公尺用於養灘，剩餘土砂則用於西防波堤之堤頭刷深處投放，皆以非系爭環說書所載之方式、地點處理，實際執行狀況與原所提系爭環說書內容不同，應依環評法第16條及其施行細則第36條至第38條規定提出變更內容之申請，惟原告未提出變更環境影響評估內容之申請而為之，有未依系爭環說書所載內容切實執行，違反環評法第17條規定之情事，洵堪認定一節，且因原告違反前開規定，縱非故意亦有過失，被告據以裁罰，於法並無違誤。

3.原告下述主張，均不可採，說明如下：

- (1)原告主張系爭環說書所載內容，並未限制定期性航道維護疏浚砂量，處理方式及地點，用於養灘後所餘砂方處置亦非屬環境影響評估事項，且原告未曾承諾系爭開發案疏浚砂量之上限或總量云云。惟查，依系爭環說書前揭所載內容，原告規劃航道浚深至-24公尺，浚深產生之砂土約550萬立方公尺，以及養灘計畫從港區外航道浚深量100萬立方公尺土砂，作為南側海域養灘計畫補給砂量，並無特別區分為定期性航道維護疏浚，或尚有其他非屬定期性航道維護疏浚之工作存在，可見系爭環說書所規範之航道疏浚數量及土方處置，係泛指港區內之定期性及非定期性疏浚之總量及土方處置；再參原告對環評審查委員會之審查意見答覆說明報告，其甚至明確指出「港區航道或港池『定期性維護浚淤土砂』已規劃於侵蝕較明顯之新興區西側實施人工養灘，以保護海

01 岸安全」(第63頁)、「結論：(一)……爾後迴淤航道或港池內
02 之土方，則計畫配合『定期性疏濬』作業，實施辦理養灘計
03 畫……」(第68頁)，原告雖未於系爭環說書中指明其實際浚
04 疏所得土石方量絕不超過其所預估之數量，但其亦於系爭環
05 說書內容及對審查委員之答覆說明中，承諾原告因航道進行
06 「定期性」疏浚所產出之土石方量將依養灘計畫執行之，若
07 不如此解釋，因定期性疏浚所得之土石方量，除用於系爭環
08 說書所指養灘、填海造陸之外，所餘其他土石方之處置未加
09 任何評估及管制，等同只對指定區域之養灘、填海造陸所需
10 求之土石方加以規範，誠對環境危害產生不利風險，違反預
11 防原則，亦不符環境影響評估制度設計，不可能符合系爭環
12 說書內容之原意，故應認系爭環說書所載內容，確已管制限
13 制原告之航道疏浚所產生之土石方應用於養灘。

14 (2)原告復主張其每年進行2次例行性航道疏浚，挖掘數百萬立
15 方公尺之自然淤砂，方能使航道水深維持於-24公尺之設計
16 值，以免船舶進出港時因航道深度不足造成航行安全危害，
17 自然淤砂之疏浚砂量不可能受限，應不在系爭環說書所載內
18 容之規制範圍內云云。惟查，開發人工港修築防浪堤壩及防
19 波堤等人工構造物，與自然力(浪、水流、潮汐)相互作用
20 下，將影響海域砂石流動(漂砂)之變化，故為維持港池之設
21 計深度，自需定期例行或於必要時(如發生颱風等天災因
22 素，或有意外事變)挖浚港池砂土至設計深度，然其既係因
23 人工構造物之修築及自然力交互作用下所產生之沖淤現象，
24 且所造成之淤砂，實難以區分係因築港所造成或自然力因素
25 之淤砂，自為環境影響評估時必須一併考量之重點所在，要
26 難謂自然淤砂之疏浚砂量，即不在系爭環說書所載內容之規
27 制範圍內，原告此部分主張，亦不能成立。又如原告認其於
28 系爭環說書所評估之浚漂量，因人工或自然力作用產生無法
29 預期之變化，已無法滿足設計深度-24公尺，已致浚漂已多
30 產生數百萬立方公尺之自然淤砂尚待處理，核屬超出系爭環
31 說書所載之內容，原告自應依環評法第16條規定，辦理環說

書內容變更申請，經重新進行專業評估後再依變更後內容執行之，始稱適法。

- (3)原告復主張港灣開發後，其僅在既有港區範圍內進行維護浚挖，未額外增加港域設計深度，非屬應實施環境影響評估之開發行為，並非開發行為認定標準第8條第1款所稱工業港興建工程，而應依開發行為認定標準第10條第1項第1款第8目（現行移至第10目）但書規定，不必實施環境影響評估云云。惟按環評法第5條第1項所定對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估之開發行為，分列有第1款至11款，其中第2款為「道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發」，第3款則為「土石採取及探礦、採礦。」同條第2項規定：「前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。」依前開授權，被告訂定開發行為認定標準，其中第8條為「港灣之開發」，於歷經多次修正向來認為「工業專用港興建工程」應經環境影響評估；至第10條所定「土石採取及探礦、採礦」部分，則列有必須經環境影響評估之要件，該條歷經多次修正，於98年12月2日修正公布同條項款第8目（現行規定移至第10目）規定：「位於海域。但在既有港區（另增訂「防波堤」）範圍內之維護浚挖，不在此限」；再第31條第1項第25款規定：「其他開發行為，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：……□於海域築堤排水填土造成陸地。但在既有港區範圍內者，不在此限。」可知港灣開發、土石採取、於海域築堤排水填土造成陸地，三者均屬於應實施環境影響評估之項目，僅係後兩者有但書之除外規定，本件系爭開發案既屬於因港灣之開發而應實施環境影響評估，應屬開發行為認定標準第8條第1款所稱「工業港興建工程」，其既非環評法第5條第1項第3款本文所稱之「土石採取」，即無從適用但書「既有港區」之除外情形，而得依開發行為認定標準第10條第1項第1款第8目規定認屬「海域之土石採取」，或依

同標準第31條第1項第25款規定認屬「於海域築堤排水填土造成陸地」之開發行為，再主張得依各該款但書之規定，而不必實施環境影響評估，原告此部分主張，無從成立。

(4)原告復主張麥寮港西側防波堤自89年建造完成後，受海浪、潮汐漲退水流沖刷產生突堤效應，致水深持續刷深堤頭海床地形大幅改變，已有危害西防波堤穩定安全之虞，為避免堤基遭沖刷崩塌，其遂透過抽砂船持續將港區回淤區砂方搬移至防波堤堤頭刷深區，使侵蝕海岸流失之砂石取得平衡，俾確保防波堤安全，絕無違反環說書所載內容任意浚深或過度挖掘土砂之情云云，並提出成功大學水工試驗所提出之研究報告「就麥寮港近幾年航道淤砂情勢來看，航行區淤砂速率明顯增加，其每年淤沙量增加到500萬立方公尺以上」為證（本院卷二第83頁），惟按環境影響評估本於預防原則，即是風險預測、風險評估之性質，無論是自然界之環境變化、人為科技預測之侷限性，都有可能產生評估預測失準或偏差，本件原告如認麥寮港西防波堤因為突堤效應，已有危害波堤穩定安全之虞，而有於堤頭刷深處投入土石方之必要，除得依環評法第16條申請環境影響評估內容變更申請外，另亦得依環評法施行細則第36條第2項第7款，第37條第5款規定，經被告認定未涉及環境保護事項或變更內容對環境品質維護不生負面影響，或對環境影響輕微，將變更之內容送請被告備查，以減輕原告之法律義務，惟原告尚不得於未辦理環說書內容變更，亦未報請被告備查之情況下，逕認西防波堤發生突堤效應，即將疏浚所得之土石方直接投入堤頭刷深區。

(5)原告復主張其固將104年至106年每年剩餘約3、4百萬立方公尺砂方運至港域內西側防波堤之堤頭刷深處直接投放，惟該區附近海域水質監測(1H)數據分析結果，皆符合甲類海域水質規範，砂方平衡作業事實上亦無對環境造成不良之影響云云。惟按環評法係為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的；而環境影響評估係就開發行為可能對環境影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合

之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，經評估審查並據以追蹤考核，且環評法第17條復規定開發單位應依環說書所載內容及審查結論，切實執行，且於有違反前開規定之情形，依同法第23條第1項第1款規定，即應予處罰，核前開規定係課予開發單位對於環說書，未經核准不得變更及按其內容切實執行之公法上義務，且就違反前開規定之裁罰，並不以確實發生影響環境之具體結果為要件（最高行政法院104年度判字第200號判決意旨參照），是原告以客觀上未就環境造成不良影響而不應處罰，自與環評法第17條、第23條之規定不合，應非可採。

(三)關於違規事實二：

1.經查，原告於98年至99年間進行將施工期間航道浚深至設計水深之土砂數量約730,739立方公尺，回填至南碼頭區域，並於其上覆蓋26,875立方公尺副產石灰之相關工程，有原告針對107年6月19日環境影響評估監督現勘意見所提答覆說明及辦理情形可參(原處分卷第41頁)。另依系爭環說書所載內容，該處規劃為南碼頭區，供作停泊船隻之用，有系爭環說書之變更後港區配置圖可參(原處分卷第158、159頁、系爭環說書定稿本1-11、1-16頁)。

2.依系爭環說書第1-15頁記載：「航道深度由-21.5公尺浚深至-24公尺，浚深之砂土約550萬立方公尺，將用於離島工業區填土造陸或養灘之用」，可見浚深砂土僅能用於填土造陸及養灘，已如前述。惟參酌麥寮港公司及臺塑石化公司於99年4月30日之「麥寮港航道浚深工程、麥寮港外航道及脫離區浚深工程、麥寮南海堤三角地造地與定砂工程之完工報告書」(原處分卷第140頁)，第6頁載明：「本工程……包含南碼頭填區A『回填造地』……棄砂於西防波堤堤頭附近之深坑」(同卷第141頁)，已明確揭示南碼頭區係屬「回填造地」；再參第7頁施工範圍圖(同卷第142頁)、第14及15頁麥寮港抽砂排填佈置圖(同卷第143頁、144頁)，該處原僅有部分因自然淤砂造成之沙灘，無明顯之三角形區域，然目前現

01 況呈現出三角地帶陸地，除包括前開自然淤砂而成之沙灘
02 外，其他部分係透過攔泥網(鋼板樁)、臨時排水箱涵、陸上
03 排泥管等人為工事圈圍組成(另見本院卷一第676頁照片)；
04 又參第20頁之工程施工數量表(原處分卷第145頁)，載明
05 麥寮港航道浚深工程運送至填區驗收收方數量為73萬739立
06 方公尺，即為本案南碼頭填區；再參第30頁提及「業主(麥
07 寮港公司及臺塑石化公司)於2009年7月9日通知南海堤三角
08 地造地施工計畫獲得主管機關(即原告)許可同意開始施工」
09 (同卷第146頁)，可見主辦之麥寮港公司，係徵得原告許
10 可後開始進行「南海堤三角地造地」施工，顯見原告知悉南
11 碼頭所進行之回填造地工程；末參諸完工報告所附施作過程
12 相關照片(原處分卷第148頁至155頁)，麥寮港公司確實係將
13 原係屬自然淤砂之沙灘區域，透過前開施工工法，在所架鋼
14 板樁圍堵成之三角形地帶，填埋航道浚深之砂方約73萬739
15 立方公尺於系爭環說書原規劃之南碼頭船舶停泊區，並於其
16 上覆蓋2萬6,875立方公尺、厚度達20公分之副產石灰，顯已
17 與原環境影響評估規劃之南碼頭用以停放船隻配置不符，並
18 因此喪失船舶停泊功能，顯見其填築料源(副產石灰)及配
19 置(填築之三角地)，並未依系爭環說書所載內容切實執
20 行，被告並據以認定違規事實二，並無違誤。

- 21 3.原告主張南碼頭區填砂造陸工程迄今尚未進行開發與施工，
22 實無開發配置與系爭環說書不符之問題云云，惟查，系爭開
23 發案即麥寮工業專用港區，係進行分區開發造地，而有不同
24 之運轉時程，其中南碼頭區部分，尚未開始進行施工，有系
25 爭環說書1.2.2.4施工計畫、六輕相關環境影響評估審查結
26 論執行監督委員會第75次委員會報告資料可參(本院卷一第8
27 5、156頁)，然只要是系爭開發案之範圍內，即屬系爭環說
28 書所規範之區域；又依環評法第4條第1款規定，所謂開發行
29 為，係指同法第5條第1項第2款所指「港灣之開發」之行
30 為，其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用，本不
31 因施工前後、完成與否而有差別。系爭開發案之南碼頭區固

01 然尚未實施開發與施工，然原告實際上已利用航道浚深所得
02 之土方，在南碼頭區進行填砂造陸，浚濶所得砂石處置已與
03 系爭環說書內容不符，又倘若此舉可解釋為不應受系爭環說
04 書內容之規範，則在尚未進行施工前之港灣某地區即可任意
05 於港灣內填砂造陸，則系爭環說書中就航道浚深所得之土
06 方，特別制定養灘計畫，並就浚疏及養灘可能造成之環境影
07 響予以仔細評估，再交由環評專家審查，復以系爭環說書之
08 內容規制相關開發行為，將仍無法達致港灣開發之風險評估
09 及預防之目的，故原告以南碼頭區尚未開始施工，即謂不受
10 系爭環說書內容之規範，即屬無據。

11 4.原告復主張於南碼頭區所置砂方僅屬暫置，並以麥寮港公司
12 98年4月29日麥寮港航道浚深工程調整規劃相關資料，於麥
13 寮港航道浚深砂方修正規劃第2項謂南堤砂灘係「南碼頭暫
14 存區」，並敘及「南碼頭暫存區砂方未來可移作南碼頭區造
15 陸砂源」、98年6月22日提報工程執行計畫，列明「南碼頭
16 暫存區」(本院卷一第165、171頁)為論據，惟查，麥寮港之
17 工程規劃及執行內容，為麥寮港公司與原告間之工程契約關
18 係，與工程內容是否依系爭環說書內容切實執行之判斷無
19 關；又原告將航道疏浚所產生之土石方，運至南碼頭區填築
20 造地，並未於系爭環說書中記載，縱係暫時性處置，亦應受
21 系爭環說書內容之規制，故是否為暫置性質，與本件判斷無
22 關；更況，原告自承目前尚無開發南碼頭區之需求，準此，
23 原告於98年至99年間將航道浚深所得砂方，用於該處填砂造
24 陸，並無規畫堆置之終了時限，且原告堆置迄今已12、13
25 年，衡情不會在短期內移離或變更其處置，誠難謂屬暫置性
26 質，原告既實際上已利用航道浚深所得之土方，在南碼頭區
27 進行填砂造陸，即應受系爭環說書管制規範，至原告另引開
28 發行為認定標準第10條第1項第1款第8目但書規定為據，認
29 其在既有港區範圍內暫置砂土或以副產石灰定砂，依舉重以
30 明輕，應非屬應行環境影響評估之開發行為，被告亦欠缺裁
31 處權限云云，惟本件情形並不適用「既有港區範圍內之維護

01 浚挖」之規定，已如前述，自無從適用前開但書規定，而可
02 認不受系爭環說書內容之規制，至使用之副產石灰究係產品
03 或廢棄物，核與爭點判斷無涉，被告自有命限期改善之權
04 限，原告此部分主張，亦無可採。

05 5.原告復主張被告所命限期改善之部分，違反明確性原則及比
06 例原則，並有裁量瑕疵之違法云云。按環評法第23條第1項
07 之限制改善，核其目的在於要求違反該項所列3款環境影響
08 評估義務人，應於一定期間內，改正先前之違法行為，並回
09 復合法狀態，非謂必回復至原來狀態，在合法範圍內，容許
10 調整空間。經查，本案違規事實二，原告於原規劃為港灣內
11 船隻停靠之南碼頭區，以疏浚之砂石土方填築成三角地帶，
12 再覆蓋20公分厚之副石灰，而副產石灰性質屬強鹼，於未經
13 處理之情形下隨意堆置港灣區域，對土壤及生態環境潛存有
14 害影響，自應予以改善；又原處分於108年7月22日作成，至
15 109年1月31日前改善完成之期限，已給予原告半年改善期
16 間，客觀上可行且有餘裕；另移除原回填砂石與副產石灰之
17 作為義務，考量原告為行政機關，並非期待不可能，亦無不
18 明確之處。末參酌另案灰塘三造地案之另一三角地帶，臺塑
19 石化公司同樣有以堆置砂石並以副產石灰定砂之違法處置，
20 該公司嗣提出「六輕四期擴建計畫環境影響評估說明書變更
21 內容對照表（取消第三期灰塘用地）」，經被告審核通過
22 後，依環評法施行細則第37條第5款規定備查在案（本院卷二
23 第33頁至39頁），已完成改善，依原告所論，臺塑石化公司
24 係採永久型堅固工法，衡情應比原告可採取之改善措施困難
25 度更高，益徵原處分無原告所指改善不具期待可能性，違反
26 明確性原則及比例原則，並有裁量瑕疵違法之情事。

27 (四)原處分之法律效果及裁量基準：

28 1.按被告為使主管機關對違反環評法案件之裁處罰鍰符合比例
29 原則，於101年3月12日修正發布之裁量基準第2條第1項規定
30 「違反本法規定者，罰鍰額度除依附表所列情事計算外，另
31 應審酌因違反本法義務所得之利益，並得考量受處罰者之資

力，予以併計裁處。」其附表項次□2違反環評法第17條規定，依第23條處罰者，其違反情節B（二）為未依環評承諾執行土方處置計畫、運輸路線、健康風險評估、邊坡穩定分析或其他經主管機關依個案認定之特定事項。違反情節點數為4。項次□4違反環評法第17條規定，依第23條處罰者，其違反情節F為實際開發規模、強度或配置方式與環評書件所載之內容不符者。違反情節點數為6。程度為同項次3.1之影響違害程度，即c開發基地位於國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、水庫集水區、自來水水質水量保護區、國家重要濕地、沿海地區等環境敏感區位之一者。影響危害程度加權比重（%）為同項次□1即+100。裁處點數計算為同項次□1即裁處點數＝【（A項違反情節點數）×（1＋影響危害程度加權比重a）×（1＋影響危害程度加權比重b）×…】＋【（B項違反情節點數）×（1＋影響危害程度加權比重a）×（1＋影響危害程度加權比重b）×…】＋…。罰鍰計算：1. 裁處罰鍰＝裁處點數×5萬元/每點。2. 30萬元≤裁處罰鍰≤150萬元。」

2. 次按被告依環境教育法第24條之1第1項授權訂定之環境講習執行辦法第8條第1項規定：「處分機關裁處環境講習，應依附件一計算環境講習時數。」其附表一規定，違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處5,000元以上罰鍰或停工、停業處分者，其裁處金額逾1萬元，且與同一條款適用對象最高上限罰鍰金額之比例小於百分之35者，處環境講習2小時整。

3. 經查，被告依前開裁量基準所定，以原告違反事實之計算點數方式累計，就違法事實一部分，依裁量基準附表項次三之2、違反情節B(二)，違反情節點數為4，因位於沿海地區故影響危害程度加權比重100%，故裁處點數計8點，以每點5萬元計算罰鍰金額計40萬元，並以其處理方式及地點與系爭環說書不符，係以持續之行為時間一次實現違反行政法上義務之構成要件行為，行為之時間持續，且在持續之時間內並

01 未有重大改變，以原處分裁處原告罰鍰40萬元，且敘明此部
02 分因已無法進行改善作業，不予限期改善。另違法事實二部
03 分，依裁量基準附表項次三之4，違反情節F，違法情節點數
04 為6，因位於沿海地區影響危害程度加權比重100%，原裁處
05 點數計12點，惟被告於101年間即已知悉南碼頭區填築浚深
06 航道產生之730,739立方公尺砂方，以已逾裁處權時效，並
07 未計入罰鍰金額計算；又原告既有前述違規行為，移除原回
08 填砂石與副產石灰並非期待不可能，乃就此部分命原告限期
09 於109年1月31日前改善完成，若未於期限內提出改善完成之
10 報告或證明文件，向被告報請查驗，視為未改善完成，依環
11 評法第23條第1項規定，得按日連續處罰，經核並無不妥。

12 (五)綜上所述，被告作成原處分，就違法事實一部分，對原告裁
13 處罰鍰40萬元、處環境講習2小時，就違法事實二部分，命
14 限期改善，既屬合法有據，訴願決定遞予維持，亦屬合法有
15 據，則原告主張原處分違法，訴請撤銷，經核均無理由，應
16 予駁回。

17 (六)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
18 經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必
19 要，併予說明。

20 七、結論：原處分合法，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴
21 請撤銷，為無理由，應予駁回。

22 中 華 民 國 111 年 8 月 11 日

23 臺北高等行政法院第七庭

24 審判長法 官 許 麗 華

25 法 官 林 學 晴

26 法 官 郭 淑 珍

27 一、上為正本係照原本作成。

28 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
29 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
30 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、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）

四、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。 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。 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。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 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。 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 111 年 8 月 11 日
書記官 蕭 純 純