高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@民國110年8月24日辯

原　　告　臺灣塑膠工業股份有限公司
代　表　人　林健男
訴訟代理人　張嘉真　律師
　　詹祐維　律師
　　李佳冠　律師
被　　告　高雄市政府環境保護局
代　表　人　張瑞琿
訴訟代理人　范仲良　律師

上列當事人間水污染防治法事件，原告不服高雄市政府中華民國108年8月22日高市府法訴字第10830680900號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

被告代表人於訴訟審理中變更為王玨，嗣又變更為張瑞琿，並分別具狀聲明承受訴訟(見本院卷一第339、627頁)，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

緣原告所屬仁武廠(下稱仁武廠，設於高雄市○○區○○路○○○號)從事石油化學業，領有被告核發之水污染防治許可證（高縣府環排字第00000-00號），屬應設置環境保護專責單

位之事業。被告以原告於民國94年5月（訴願決定誤載為92年12月）即知悉仁武廠全廠區地下水污染嚴重，且非單一事件洩漏所造成，卻隱匿污染情事未通報當地主管機關，且因採取必要措施不足，並未立即全面採取緊急應變措施，導致污染擴大，甚者放任污染物持續存在地面下污染環境介質，遲至98年11月間，經行政院環境保護署（下稱環保署）之土壤及地下水污染整治基金管理委員會進行運作中工廠土壤及地下水調查工作後，原告始於98年11月30日採取設置地下水循環井等污染控制及清除地下水污染物工作之應變措施，因認該廠洩漏污染地下水體且未通報及全面採取應變處理之嚴重污染行為為由，核認原告違反行為時水污染防治法（下稱水污法）第28條第1項規定，乃依水污法第46條及行政罰法第18條第2項規定，以100年8月3日高市府環水處字第00-000-000000號裁處書(下稱100年處分)裁處原告不法利得計新臺幣（下同）80,830,568元罰鍰。原告不服，提起訴願，遭環保署決定駁回後，提起行政訴訟，經本院以101年度訴字第179號判決(下稱前案確定判決)：「訴願決定及原處分均撤銷」在案。經被告依前開判決意旨重為審查，仍認原告違反上開規定，以106年6月12日高市環局土字第10634988500號函重為處分（下稱106年處分），裁處原告不法利得計16,812,793元罰鍰。原告不服，提起訴願，經高雄市政府以金額加總計算有誤、未說明設置費用採計理由及薏售物價指數未反應勞務費用支出為由，於107年9月5日以高市府法訴字第10730668900號訴願決定，將被告106年處分撤銷，由被告於2個月內另為適當之處分。案經被告重新審查結果，仍認原告違反上開規定，故以108年1月21日高市府環水處字第00-000-000000號裁處書裁處原告罰鍰16,015,240元（下稱原處

分）。原告不服，提起訴願，業經駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、原處分違反行政訴訟法第213條與第216條之規定，未恪守前案確定判決撤銷前處分之既判力：

(1)依臺北高等行政法院101年度訴字第1645號判決意旨，前案如已對於訴訟標的之原因事實經調查事證進行判決以及評價，不得於他案翻異主張，或提出前案確定判決言詞辯論終結前得提出之事證，請求法院為其他認定，否則即有違前案判決之既判力及遮斷效，亦使前案確定判決失其意義。本件被告係因100年處分遭撤銷後，又重為原處分，依法自應受前案確定判決之既判力所拘束，即被告應依前案確定判決之意旨及判斷，不得再以前案確定判決所不採之事證及主張，逕對原告為不利之認定。

(2)被告業於前案確定判決中提出環保署99年4月20日「台塑仁武廠污染案件違反義務所得利益查處建議報告書」（下稱建議報告書），主張後勁溪VOC濃度異常升高、地下水循環法(Groundwater Circulation Well，下稱GCW)屬於水污法之緊急應變措施、原告遲延設置云云，惟前案確定判決僅認定原告仁武廠有地下水污染情事，原告所採取32項緊急應變措施及自87年以來所採取之設備更新工程已達成效，並認定GCW並非緊急應變措施，縱屬緊急應變措施，因其性質必須充份評估水文、地形後，分批設置，自無遲延之問題，原告並無遲延採取設置GCW獲有不法利得，故不採被告提出後勁溪河川水數據與GCW設置遲延之主張。是以被告於本件仍主張GCW方為防止地下水污染擴散至後勁溪之緊急應變措施，原

告遲延設置云云，違反前案確定判決既判力及其遮斷效，應予撤銷。

(3)前案確定判決已認定縱GCW有屏障功能或得限制或縮小影響範圍，事業仍需經一連串之評估，始能設置GCW作為整治措施，並非立即可設置即產生限制或縮小污染範圍之效果，作為水污法之緊急應變措施，被告實不能以土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）之整治措施，率認GCW係屬水污法下之緊急應變措施。又前案確定判決已揭示GCW須經審慎評估而設置，並非得一次到位，實際上GCW係經95年至98年期間研議及核備決定後，始分批增設之整治設施，並無遲延設置GCW之情形。故原處分仍以原告有遲延設置GCW，而獲有遲延支付費用之利息，處以不當得利罰鍰，與前案確定判決之既判力相違。

2、於96至98年間，環保主管機關根本未針對「河川水體」訂定氯仿、氯乙烯、1,2-二氯乙烷等化學物之管制標準，是原處分認定後勁溪受有污染，原告應依水污法第28條第1項通報主管機關云云，不符合水污法發動通報義務及採取緊急應變措施之前提：

(1)最高行政法院102年度判字第406號判決揭示：「……至何等數值即構成污染要件，雖法未明文，然綜觀前揭規定及說明，本院認為應以是否達到主管機關訂頒之管制標準為依據。」可知，判斷是否有水污法第28條規定「疏漏致污染水體者」時，應以主管機關訂頒之管制標準為依據，若超過管制標準方構成「污染水體」要件，事業始有通報主管機關採取緊急應變措施義務。惟被告未證明後勁溪受有污染，況於96至98年間，環保主管機關並未針對河川水體訂定氯仿、氯乙烯、1,2-二氯乙烷等VOC化學物之管制標準（至106年始訂定）

，被告無法判斷後勁溪河川水體已達違反管制標準之污染，遑論後勁溪之VOC化學物質數據，與原告之疏漏事故間是否具有因果關係，實乏證據證明。

(2)由環保署建議報告書可得知，原告仁武廠區在未設置GCW（即98年11月30日）前，後勁溪位於仁武橋觀測站之氯仿檢測數值，尚有於96年3月14日之92.3及96年12月18日之23.5，相較於設置GCW後之濃度較低之情事，可證被告認定GCW之設置對於仁武廠設備污染水體事件，確實有阻隔擴散至後勁溪之效果，進而認定為緊急應變措施，實屬率斷。此外，GCW並不具有止漏功能，無法避免及防止污染物或廢(污)水從輸送或貯存設備疏漏至地下水體之情況產生，故被告以後勁溪「河川水體」中之氯仿等物，因GCW設置後，其河川水體中濃度檢測之數據降低，即將GCW之設置認定為「緊急應變措施」，實有誤解水污法所規定「緊急應變措施」之意義。

3、原處分核課遲延孳息之不當得利，其金額計算方式亦有違誤且缺乏證據：

(1)前案確定判決揭示，縱GCW屬原告應採取之緊急應變措施，亦應調查原告實際支出之成本，且不得以推估之方式進行計算。惟原處分係以原告98年12月起支出14口GCW費用，將該14口GCW費用換算成單價，據以計算98年12月當時19口GCW之總費用，再回推95年9月時19口GCW費用，並以之計算原告於95年至98年間所獲得之孳息，違反前案確定判決既判力之見解；且前案確定判決亦認定被告顯未調查原告實際設置20口GCW之成本等語。是原處分只以14口之推估，再擴張推估為19口，並據以計算遲延孳息，顯與前案確定判決意旨不符。

(2)被告未調查原告於95至98年間針對GCW所支出之操作維護費用，且未給予原告陳述意見下，逕以原告先前提供之初步推

估資料，作為原告針對20口GCW每月所應支出之實際操作維護費用，並基此初估費用推估計算所謂原告遲延支出19口GCW操作維護費用所生之孳息，實屬違誤。原告未選擇設置「抽取處理法」(Pump & Treat，下稱P&T)係因經試驗調查結果及專家評估，確認P&T無法達成整治成效，故選擇使用GCW，且由原告林園廠區地下水污染控制計畫(現地先導試驗)計畫報告書修訂版（下稱原告林園廠報告書）載明P&T及GCW之設置成本皆屬中等，可證設置GCW絕無被告所稱費用低於P&T之情形，故被告空言指摘原告選用較便宜整治方式云云，實屬無稽。

4、訴願決定之違誤如下：

(1)訴願決定稱依前案確定判決之內容，認定原告有未採取緊急應變措施，致後勁溪有VOC物質異常升高之情形等語，惟前案確定判決並未提及後勁溪河川水體遭受污染。且前案確定判決已認定環保署91年11月25日環署水字第0000000000A號函所公告之「事業或污水下水道系統輸送或貯存設備疏漏致污染水體者應採取之緊急應變措施內容與執行方法」（下稱執行方法）內容抽象，並非一定要採取GCW始足當之，並認定原告於佳美環境科技股份有限公司（下稱佳美公司）94年提出總結成果報告（下稱佳美公司報告書）後所採取至少32項緊急應變措施，已達前揭執行方法第2點所述「限制或縮小污染影響範圍」之效果，是原告早已採取適法之緊急應變措施，絕無遲延而有不當利得之問題。

(2)佳美公司報告書中，係提出3種污染團控制方法，並稱該3種控制方法，均須經審慎評估、試驗、模擬後始得採行，非即刻可進行，訴願決定對此部分避而不談，斷章取義稱原告於佳美公司報告書提出後即可採取3種污染團控制方法作為緊

急應變措施，且GCW為唯一可採取之措施，進一步推論原告有遲延採取之情形云云，顯與佳美公司報告書之內容不符，實無足採。

(3)前案確定判決已認定，原告於林園廠設置GCW係為執行土污法之控制計畫，並非水污法之緊急應變措施，且依於林園廠設置之經驗可知，GCW設置需要審慎評估，其地質、水文條件需因地制宜，事前調查評估不可或缺，訴願決定竟未能體察，悖於前揭判決之認定，仍稱依被告於林園廠設置GCW之經驗即可知悉本案原告應立即採取之緊急應變措施即為GCW云云，顯有違誤。

(4)訴願決定稱依原告99年1月15日所提出「台塑公司仁武廠區土壤及地下水緊急應變措施報告」（下稱應變措施報告），主張GCW即為原告用以作為阻隔污染之措施云云，惟前案確定判決已認定GCW性質上屬整治措施，且係基於佳美公司報告書後，針對其仁武廠區進行之評估調查所設置，並認定整治係包含阻隔，被告不得割裂以GCW同時具有阻隔功能即認定為原告應採取之緊急應變措施。

(5)訴願決定稱依環保署建議報告書指出後勁溪VOC物質數值變化之情形，可認定GCW為原告應採取之緊急應變措施云云，惟上開見解為前案確定判決所不採。再者，依環保署於96年至98年間檢測VOC物質氯乙烯之結果顯示，後勁溪流經仁武橋往興亞橋時，氯乙烯之檢測濃度上升及下降之情形不一，依97年6月10日之檢測結果，興亞橋之檢測數值甚有較仁武橋檢測時大幅上升約30ppm。環保署於96年至98年間檢測VOC物質氯仿之結果顯示，後勁溪流過仁武橋後，於仁武橋下游之興亞橋、竹子門橋，氯仿之濃度與於仁武橋之檢測濃度，並無明顯差異。是以，後勁溪VOC物質之濃度並不存在訴願

決定載稱「流經原告仁武廠區後升高，而自仁武橋以下濃度逐漸降低」之必然趨勢，無從推論後勁溪VOC濃度上升，即係原告仁武廠所致，被告更無以此認定VOC物質濃度的變化，與原告設置GCW之關聯性，逕認定GCW為原告應採取之緊急應變措施。

5、原告設置GCW並無任何遲延：

(1)佳美公司報告書係記載：「貴公司可採用水力屏障法控制污染團不再往下移動，採用水力屏障時可使用抽取處理(Pump & Treat)進行」，可知當時佳美公司建議進行污染團控制之水力屏障方法為P&T，並非被告所主張原告有遲延設置之GCW，顯見佳美公司報告書中並未建議原告採用GCW，且據證人○○○及○○○之證詞可知，此2工法係完全不同之工法，故原告94年時根本不可能設置GCW作為緊急應變措施。況前揭報告書亦提及，其所提出之3種污染團控制方法，均須經審慎評估、試驗、模擬後始得採行，尚非即刻可進行。

(2)由證人○○○、○○○之證詞可知，無論是採取P&T或GCW工法，原告均須先完成污染物、地下水以及土壤之特性之調查始可設置，如未審慎調查貿然設置，可能產生污染擴大之危害，故原告於94年收受佳美公司報告書後，自不得直接設置，仍須完成一系列調查評估作業，才能於98年設置GCW，此乃考量地下水體特質，經審慎評估所進行。

(3)原告林園廠於91年4月間，經環保署公告為整治場址，開始進行相關調查後，歷經近2.5年始能初步掌握污染範圍，並於93年8月間提出較完整之污染控制計畫，於該等計畫中亦僅能提出P&T、PRB、化學或生物整治等工法，該等計畫尚須進行實驗與測試，始能確認需施作何種工法。嗣原告就上開整治工法進行先導試驗後，包含直接將部分監測井改為P&T

設備等，近1年間至94年4月間確認P&T工法並不可行，從而決定引進國外較新之GCW整治技術。隨後再以近1年多時間，於95年1月完成第1套GCW設置並進行測試，後再於95年11月間完成另外7套GCW設備設置以為先導測試，總計又耗時近2年餘。林園廠引進GCW整治技術時，試車初期曾發生地下水氣提設備堵塞、結垢沉積之技術瓶頸問題，致其效果尚待確認，經原告積極尋求技術突破，於96年初完成地下水防沉澱研究計畫，此技術問題才得以突破，並於97年7月間始經改制前高雄縣環境保護局(下稱環保局)審查確認GCW已解決沉澱及阻塞問題而得以正常運作，又耗費2年時間。故依原告林園廠之整治經驗，如自發現污染開始，到掌握污染範圍，約需2.5年、試驗測試約需2年、最終測試運轉之問題排除又需再2年，總計花費6.5年以上之時間，才能完成設置。

(4)相較之下，原告仁武廠於94年5月13日佳美公司報告書作成後，始知悉有污染存在，原告旋即開始進行一連串總計32項之調查工作，期間包含測試決定是否採用P&T工法，或林園廠正在嘗試之GCW工法等以及相關技術之突破，包含污染範圍之確認等，總計耗時3.5年即97年12月底即已完成前置作業GCW，並於98年完成設置，期間僅約4.5年，相較於林園廠耗費6.5年，足證原告就設置工法之調查與設備建置，於整體時程上確無任何遲延之處。

6、原告並無違反水污法第28條第1項情事：

(1)依水污法第28條第1項之規定，需有事業或污水下水道系統設置之輸送或貯存設備有疏漏廢（污）水導致污染水體之「事故」發生，始有該條所規定「應立即採取緊急應變措施」及「於事故發生後3小時內」通知當地主管機關之行為義務。而水污法第28條第1項之規定，有學者認為係針對有「突

發事故」之發生所規範。然本件既無突發事件發生，導致重大水污染事件，實無水污法第28條第1項規定之適用。

(2)被告既肯認能夠避免影響地面水體之措施為緊急應變措施，則原告87年至97年間陸續進行12項污染斷源防制及改善措施（包括8項污染斷源防制措施及4項污染改善措施）及自94年至98年間更已採取至少32項緊急應變措施，均為原告於所謂疏漏事故後，履行水污法第28條第1項緊急必要措施義務之行為，且該等行為已有效果，原告絕無怠於進行緊急應變措施情事。

7、GCW之設置無法作為本件之緊急應變措施：

(1)由執行方法之規定可知，所謂事業或污水下水道系統發生水污法第28條第1項輸送或貯存設備疏漏污染物或廢(污)水致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，其措施內容與執行方法如下：一、操作異常、設施故障或意外事故之抑止或排除；必要時應即啟用備份裝置。二、限制或縮小污染影響範圍，或採取減輕危害之措施。三、減少或停止服務作業量。四、清除洩漏污染物質。五、劃設安全與管制區域，避免影響其他人員或事物。準此，上開執行方法所謂「緊急應變措施」，須同時兼備「執行方法」以及「立即性」，始足當之。且由土污法第7條第5項、第22條規定可見，土污法係規定於發現土壤及地下水污染濃度有超過管制標準之狀態時，應在主管機關核准下始能採取應變必要措施及整治工作，此與水污法大相逕庭，蓋水污法立法目的在於即時性疏漏之阻絕與防止擴大，土污法則著重於長時間、大規模、高技術層次之整治復育。

(2)GCW之設置，乃係基於環保局於98年12月17日以高縣環三字第0980702297號函（下稱98年12月17日函)中依據土污法第7

條第5項之規定，命污染行為人即原告採取「應變必要措施」，以減輕污染影響或避免污染擴大時，於99年1月15日前所提送之相關緊急必要措施，並經環保局核准，顯見GCW之設置乃係土污法之應變必要措施，並非水污法所指之緊急應變措施。況且，執行方法亦明確規範事業或污水下水道系統發生水污法第28條第1項輸送或貯存設備疏漏污染物或廢(污)水致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，可見所謂「緊急應變措施」為因應水污法第28條第1項所規定「突發事故」發生所為之規範，因此必須於事故發生後可立即採取者，始符執行方法之立法原意。然GCW之設置，因著重於地下水污染結果之排除，於設置前尚須參酌多種因素，如地形、水體及物質等，始可設置，可見GCW係需一定時間方可設置，無法期待事業能於突發事故發生後，立即設置GCW，進而作為水污法第28條之緊急應變措施。

(3)由證人○○○之證稱可知，水污法第28條第1項之規定，應係針對「疏漏事故」之發生，該突發事故對於「地表水」所產生之污染，應立即採取緊急應變措施所設。且地下水雖亦屬行為時水污法所規範之水體，然地下水受有污染與地表水受有污染係屬可即時發現並立即採取緊急應變措施之情節不同，地下水受有污染若於未調查前貿然採取緊急應變措施，實有污染擴大之虞。而GCW屬土污法之應變必要措施，在設置前須進行相當之調查，始知是否可採取GCW為應變必要措施，性質上即非屬可立即設置之應變措施。另據證人張魯均之證稱可知，被告所提出國立高雄第一科技大學環境與安全衛生工程所碩士論文「石化場址地下污染流體堵截之研究」（下稱地下污染碩士論文），係以「輕質難溶於水液相物質」滲漏至地下水體之情形為其研究背景，與本件污染物比重

大於水之性質迥異，故被告據該碩士論文所提出之主張實不可憑信。

(4)被告提出乙證12之示意圖，主張本件監測點所監測到的位置就是已經有洩漏的位置，惟該示意圖所載監測點，僅為設置監測井之位置，實非實際洩漏點。被告另主張：原告在94年5月時已經有地下水向的確認資料，而每月1次連續3個月的量測是為做較正確的評估，且依目前水位量測及地下水流向分析結果，該水力屏障應設於原告仁武廠區氯乙烯廠（下稱VCM廠）西側云云。惟依被告於100年5月20日所核定之「仁武廠土壤及地下水調查評估報告成果報告書」（下稱成果報告書）載明，後勁溪東側(即VCM廠一側)地下水流速為1.153公尺/年，後勁溪西側（即HCFC廠一側）地下水流速為2.139公尺/年。故縱使污染區離後勁溪最近距離不到50公尺，然依上開地下水流速，也需23-43年才會流到後勁溪，依證人○○○所述，地下水污染因為地下水流速慢，應先調查清楚地下水地質、水文等一切情狀後，方可決定採用何種應變措施或整治工法。

(5)設置GCW前相關調查、準備工作及合理期間並非如被告所主張僅需1年即可開始設置：

A、原告林園廠係於91年4月26日經環保局公告為污染控制場址，歷經約2年半之土壤及地下水污染特性調查後，至93年9月原告林園廠向環保局提出仍需進行實驗室及現場試驗以利評估妥適之整治工法；94年4月原告林園廠區完成實驗室試驗，始確認P&T不適用於林園廠，後續改以GCW作為現場試驗之工法；嗣於95年1月完成1套GCW現地測試，並以GCW作為主要工法，惟仍有沉澱及阻塞問題待克服；至96年6月環保局始確認GCW成效。是以原告林園廠於95年1月設置第1套GCW前，

實已經過約近4年之調查、試驗期間，直至96年6月始獲環保局確認其成效，可見設置GCW前須經相當之調查、試驗階段，始能設置。且原告仁武廠區之污染面積、程度及地質、水文條件皆較林園廠區複雜，縱使欲於原告仁武廠設置，所需時間顯非被告主張可於1年內可設置完畢。何況依佳美公司報告書所建議採水力屏障措施亦有提及：「……其正確位置需以抽水試驗及地下水水流模式模擬後再予修正及最後確認……」，是除了量測地下水流向，仍須執行抽水試驗、地下水水流模式模擬等評估才能確定設置位置，非如被告所述單純量測地下水流向後即可設置。且欲設置P&T或GCW，除須確認地下水流向及執行抽水試驗、地下水水流模式模擬等評估外，尚須確認抽水井所欲設置位置下方之地質條件(如土壤組成分布、地下水位等)，始能確定抽水井之構造(如抽水井的開篩範圍，抽水井之設置深度)，並依據該處之地質條件，決定抽水量大小，避免因抽水量過大導致地層下陷等必要之評估，而原告所採32項措施，即係設置GCW前所必要之調查及試驗工作，並非被告所辯係後續整治之調查及規劃工作。

B、從原告於94年5月知悉佳美公司報告書後，隨即進行以下工作觀之：1、94年11月進行「執行VCM廠地球物理探測-地電阻調查」；2、95年6月進行「委託永澧環境管理顧問股份有限公司(ERM)(下稱永澧公司)提出『VCM廠地下水抽除處理計畫』」；3、96年1月進行「委託永澧公司提出『VCM廠地下水整治規劃』」；4、同年1月進行「委託永澧公司提出『VCM廠地下水再循環處理計畫』」；5、同年2月進行「公司內部技術單位完成地下水防沉澱研究計畫」；6、同年3月進行「委託日商清水營造公司（下稱清水公司）評估地下水整治

方案」；7、同年4月進行「永澧公司提出『VCM廠地下水整治計畫』」「『VCM廠地下水再循環特殊水理試驗計畫』細部設計規劃」；8、同年5月進行「永澧公司提出『仁武廠區HCFC廠污染團阻隔設計概念』」「嘉德公司及日本DOWA公司提出『地下水污染調查與整治計畫』」；9、同年6月進行「委託永澧公司提出『仁武廠區HCFC廠(下稱HCFC廠)土壤及地下水污染整治整體規劃』」；10、同年8月進行「『VCM廠地下水再循環特殊水理試驗』工程決包」；11、同年9月進行「委託清水公司提出『Fenton注入及P&T系統整治方案』」「『VCM廠地下水再循環特殊水理試驗』施作」；12、同年11月進行「公司內部技術單位完成氣提塔脫除研究」；13、同年12月進行「『VCM廠地下水再循環特殊水理試驗』完成」；14、97年1月進行「委託永澧公司提出『HCFC廠土壤及地下水污染整治整體規劃』」；15、同年2月進行「委託清水公司提出『阻隔牆及P&T整治規劃』」；16、同年3月進行「永澧公司提出『VCM廠土壤及地下水污染整治規劃』」；17、同年4月進行「GCW整治方案概略設計及專案投資費用估算」；18、同年11月進行「VCM廠GCW整治方案初步設計完成及專案投資費用估算完成」「專案費用申請：仁武VCM廠周界水利阻絕工程」；19、同年12月進行「永澧公司提出『HCFC廠地電阻調查報告』」；20、98年4月進行「委託工程部門進行循環井細部設計、採購、施工」；21、同年10月28日完成「循環井工程發包」。綜上所述，可見原告於設置GCW前之調查、試驗階段所需期間顯已超過被告所述設置GCW僅需1年之期間，足證原告並無怠於設置GCW之事實存在。

8、被告抗辯原告所進行30餘項措施，並非避免污染擴大至後勁溪水體之緊急應變措施乙節：

(1)原告自94年至98年間所採取至少32項調查評估內容如下：

1.94年5月5日VCM廠委託新加坡Hyflux公司及美國GE公司進行RO膜脫除地下水有機物模場試驗。2.94年11月2日仁武VCM廠地球物理調查工程(地電阻)執行成果簡報。3.95年6月6日塑膠部及環安衛室參訪美國永澧ERM公司地下水污染整治技術(含地下水循環井GCW系統)。4.95年6月6日VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠地下水抽除處理計畫」。5.96年1月12日VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠地下水整治規劃」。6.96年1月23日VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠地下水再循環處理計畫」。7.96年2月1日塑膠部技術處完成地下水防沉澱研究計畫。8.96年2月8日VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠地下水再循環處理計畫」。9.96年3月27日VCM廠委託清水公司評估地下水整治方案。10.96年4月13日永澧公司提出「仁武VCM廠地下水整治計畫」簡報。11.96年4月19日「VCM廠地下水再循環特殊水理試驗計畫」細部設計規劃。12.96年5月2日永澧公司提出「仁武廠區HCFC廠污染圍阻隔設計概念」簡報。13.96年5月10日VCM廠委託嘉德公司&日本DOWA公司提出「地下水污染調查與整治計畫」。14.96年6月28日HCFC廠委託永澧公司提出「HCFC廠土壤及地下水污染整治整體規劃」。15.96年6月30日確認原告林園廠循環井地下水處理效能(林園地下水污染控制計畫-96年9月28日提報環保局)。16.96年7月2日HCFC廠委託永澧公司提出「HCFC廠土壤及地下水污染整治整體規劃」。17.96年7月18日VCM廠委託日本DOWA公司地下水專家現場訪查、評估地下水整治方案。18.96年7月VCM廠委託清水公司介紹土壤及地下水整治技術。19.96年8月28日VCM廠再循環水理試驗工程決包。20.96年9月4日VCM廠委託清水公司提出「Fenton注入及P&T系統整治方案」。21.

96年9月27日VCM廠再循環水理試驗工程開工(會議紀錄)。22.96年11月27日塑膠部技術處完成氣提塔脫除EDC/VCM基本研究。23.96年12月26日普天環保公司完成「仁武VCM廠再循環水理試驗工程」。24.97年1月16日HCFC廠委託永澧公司提出「HCFC廠土壤及地下水污染整體規劃」。25.97年2月19日VCM廠委託清水公司提出「阻絕牆及P&T整治規劃」。26.97年3月19日VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠土壤及地下水污染整治規劃」。27.97年4月7日循環井整治方案概略設計及專案投資費用估算(工程委託)。28.97年11月3日VCM廠循環井整治方案初步設計完成及專案投資費用估算完成(新建/專案改善投資計畫工程建造費用概算表)。29.97年11月10日專案費用申請：仁武VCM廠周界水利阻絕工程。30.97年12月永澧公司提出「HCFC廠第1次地電阻調查報告」。31.98年4月20日委託工務部進行循環井細部設計、採購、施工作業。32.98年10月28日循環井等工程發包完成(VCM廠)。

(2)GCW本質為地下水整治工法，非水污法規定之緊急應變措施，而前揭30餘項措施，本係為設置GCW(或其他整治工法)前所必要之相關措施或評估過程。且前案確定判決已敘明原告於94年佳美公司報告書提出至98年間採取至少32項緊急應變措施後，原告始能於98年設置GCW，故原告已採取緊急應變措施，且該等措施為設置GCW所必要之前置程序，原告並無遲延設置GCW之問題。另依證人○○○及○○○證稱，原告87年間陸續進行之污染斷源防制以及改善措施，確有必要且具效果，改善之成果經環保署進行30餘次稽查認定並無造成任何水污染之情形。

9、環保署109年12月28日環署土字第1091209282號函已敘明各工法之「相關實際設置時間及經費，均需視場址污染樣態，

地下水環境及地質等因素而定……」「因地下水循環井(GCW)工法設置昂貴，國內地下水污染場址目前僅台灣塑膠工業股份有限公司所屬污染場址採用，故可參考案例僅該公司所屬污染場址。」是參照原告林園廠GCW之設置時程，益證本件原告仁武廠設置GCW於當時之時空背景下並無任何遲延之情形。且依環保署上函說明二、(二)表示：「……地下水循環工法主要運作單元包含地面上之抽注循環系統、地下水循環井與水處理設備，整套工法系統費用為200萬元(國內廠商)-600萬元(原廠)不等……」，可知地下水循環工法GCW每套單價約為200-600萬元不等。且由該函附件所附3處使用水力屏障P&T場址經費表可知，其中「上源加油站○○○區○○○段○○○○○○號)」之預估經費為1,850萬元、「中鋼碳素化學股份有限公司土壤及地下水污染整治計畫經費表」預估經費約為5,980萬元、「統一精工鳳山二站加油站土壤及地下水污染整治計畫經費表」預估總費用2,700萬元。但使用GCW工法之「原告林園廠區污染控制計畫」，預估費用則提高為219,400,000元。是以GCW工法較P&T工法之花費確屬較高，原告係經詳實調查地下水體，同時配合林園廠施作GCW情形，及考量當地整治環境，估算整治效果下選用較佳之GCW整治方式。

(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、原處分並無違反判決之拘束力：

(1)按行政訴訟法第216條之立法意旨係為使行政法院所為撤銷或變更原處分或決定之判決，對於原告之權利救濟具有實效，應課原機關以尊重判決內容之義務，至於判決意旨涉及判

決理由部分，關於判決理由呈現之意旨能否完全拘束相關機關，依司法院釋字第368號解釋意旨：「行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告調查事證另為處分時，該機關即應依判決意旨或本於職權調查事證。倘依重為調查結果認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，雖得維持已撤銷之前處分見解；若行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，係指摘其適用法律之見解有違誤時，該管機關即應受行政法院判決之拘束。」故行政法院之判決意旨，其法律見解部分完全拘束重為決定或處分之機關，而事實認定部分則仍尊重處分機關重為調查後之見解。

(2)前案確定判決就法律適用部分係認為本案有水污法第28條之適用，且原告未將之通知當地主管機關，就此未盡通報義務部分，已認定違反水污法第28條第1項規定，故被告重為處分時認定原告違反水污法第28條，而依同法第46條第1項予以裁罰，實無違誤。前案確定判決對於100年處分適用行政罰法第18條第2項規定，未認定有不適用之情形，僅以裁罰基準尚有因果關係不明之違誤而撤銷100年處分，乃係認為被告應調查事證另為處分，則被告重為調查後，認定原告設置之防止污染擴大之措施，可有多項措施，惟防止污染擴大措施應以GCW為適當，而GCW之設置數量，以防止後勁溪受污染之部分屬於有因果關係，且於計算時納入物價指數考量，將原先裁罰80,830,568元之處分，重新計算為16,015,240元，並無違背前案確定判決意旨，亦無違反行政訴訟法第216條規定。

2、本件污染源為原告：

(1)依環保署建議報告書記載，原告仁武廠之污染情形包括：1.

土壤污染物及污染情形：(1)1,2-二氯乙烷檢測值為6,060毫克/公斤(管制標準8毫克/公斤)超過管制標準757.5倍。(2)四氯乙烯檢測值為16.5毫克/公斤(管制標準10毫克/公斤)超過管制標準1.65倍及氯乙烯檢測值為29.3毫克/公斤(管制標準10毫克/公斤)超過管制標準2.93倍，均達土壤污染管制標準。2.地下水污染物及污染情形：(1)台塑VCM廠有10項超過管制標準(A)1,1,2-三氯乙烷檢測值為8.58毫克/公升(管制標準0.05毫克/公升)超過管制標準171倍。(B)1,1-二氯乙烯檢測值為1.09毫克/公升(管制標準0.07毫克/公升)超過管制標準15倍。(C)1,2-二氯乙烷檢測值為15,100毫克/公升(管制標準0.05毫克/公升)超過管制標準302,000倍。(D)苯檢測值為3.59毫克/公升(管制標準0.05毫克/公升)超過管制標準71倍。(E)氯仿檢測值為16.1毫克/公升(管制標準1毫克/公升)超過管制標準16倍。(F)順-1,2-二氯乙烯檢測值為2.11毫克/公升(管制標準0.7毫克/公升)超過管制標準3倍。(G)二氯甲烷檢測值為1.35毫克/公升(管制標準0.05毫克/公升)超過管制標準27倍。(H)四氯乙烯檢測值為2.51毫克/公升(管制標準0.05毫克/公升)超過管制標準50倍。(I)三氯乙烯檢測值為4.12毫克/公升(管制標準0.05毫克/公升)超過管制標準82倍。(J)氯乙烯檢測值為19.5毫克/公升(管制標準0.02毫克/公升)超過管制標準975倍。(2)HCFC廠有7項超過管制標準(A)1,1-二氯乙烯檢測值為4.73毫克/公升(管制標準0.07毫克/公升)超過管制標準67.57倍。(B)順-1,2-二氯乙烯檢測值為3.26毫克/公升(管制標準0.07毫克/公升)超過管制標準4.65倍。(C)二氯甲烷檢測值為1,120毫克/公升(管制標準0.05毫克/公升)超過管制標準2萬2,400倍。(D)三氯乙烯檢測值為0.18毫克/公升(管制標準0.05毫克/公升)超過管制標

準3.6倍。(E)四氯乙烯檢測值為3.56毫克/公升(管制標準0.05毫克/公升)超過管制標準71.2倍。(F)氯乙烯檢測值為1.49毫克/公升(管制標準0.02毫克/公升)超過管制標準74.5倍。(G)四氯化碳檢測值為0.098毫克/公升(管制標準0.05毫克/公升)超過管制標準1.96倍。

(2)環保署於99年查處時，原告表示早期所建廢水收集池以水泥材質為主，因地震等因素產生龜裂，評估恐有廢水滲漏入地下環境之虞；原告於系爭場址之整治計畫，亦記載污染行為人即為原告，並記載洩漏原因為：「氟氯烴廠(HCFC廠)……，同時於廠區北側新設地面防漏式生化廢水處理設施並開始運作，避免廢水可能透過地下RC結構之裂隙滲漏至地下水層中。」「氯乙烯廠(VCM廠)……氯乙烯廠區內許多EDC儲槽及製程廢水收集池，可能因年久失修或鏽蝕等因素開始有滲漏而造成土壤及地下水污染之情形。」佳美公司報告書亦表示：「7.2後續工作之建議1、污染源移除各廠需先瞭解及確認可能造成潛在污染之地上及地下儲槽、管線、集水井(SUN)或過去曾發生洩/滲漏事件之處，先把潛在污染源移除。針對這一部分工作，因○○○區○○○○○段時間，各廠之潛在污染源必定相當繁複，然而仍應逐步進行管線/儲槽/集水井之地上化或進行雙層(double wall)保護，避免進一步的污染地下水，也方便後續針對目前之地下水污染進行控制或整治規劃工作。」是系爭場址之污染源為原告，且該污染係與其設置之貯存或輸送設備洩漏有關。

3、原告有怠於通報主管機關及怠於防止污染擴大之違法情事：

(1)原告並非因污染河川水體而受罰，而係因其怠於通報主管機關及未採取防止污染擴大之措施而受裁罰，已經原處分說明三記載甚明。佳美公司報告書已向原告表示其仁武廠區土壤

及地下水污染嚴重，且該污染係與其設置之貯存或輸送設備洩漏有關，原告卻未立即通報主管機關，顯違反水污法第28條第1項之規定。

(2)水污法第28條課予事業遇有其設置之輸送或貯存設備疏漏致污染水體之事故時應採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內通知當地主管機關之義務，其規範並非在於污染之整治，而在於預防並控制損害繼續擴大，故原告知悉有設備疏漏致污染水體時，除須通報當地主管機關外，尚應採取緊急應變措施，預防並控制損害繼續擴大。而所謂「緊急應變措施」，需符合執行方法之規定，並非任由事業恣意採取措施即得諉稱已採取緊急應變措施。

(3)水污法第28條第1項所稱之水體，應依同法第2條之規定，包括地下水體及地面水體，原告廠區緊鄰後勁溪水體，倘若發生污染物疏漏情形，當須避免疏漏污染後勁溪水體，方符合水污法第28條規定之緊急措施。原告於94年5月13日已知悉系爭污染發生，且該污染會影響下游水體，須採取污染源之攔截措施，此參佳美公司報告書第6-17頁記載：「……若將VCM廠視為仁武廠區之地下水污染源，則位於VCM廠下游之草潭埤大排水圳西側之公用廠及八卦村及草潭埤大排水圳東側之塑膠廠製二課皆位於VCM廠之相對地下水下游，亦需進一步進行地下水監測，以瞭解是否會受VCM廠地下水污染之影響。」「……因目前VCM廠仍在操作中，欲進行整治工作有其困難，在VCM廠地下水下游進行污染源之攔截工作或許為緊急應變方法之一。」草潭埤大排水圳為後勁溪水體，實有緊急攔截污染源而避免污染水體之必要。

(4)依環保署建議報告書之記載，原告仁武廠其中氯乙烯廠(VCM廠)及氟氯烴廠(HCFC廠)地下水污染位置，有多處鄰近後勁

溪水體不到50公尺，污染濃度氯乙烯部分甚至超過管制標準2,000倍、1,2二氯乙烷部分超過管制標準1,000倍；而依據環保署對於後勁溪之定期監測，後勁溪水中氯乙烯、氯仿、1,2二氯乙烷等含氯有機物，顯示與原告仁武廠有關，顯見該污染已經造成後勁溪水體污染情事。

4、原告明知污染物會自地下水體擴散至後勁溪，卻怠於採取防止污染擴大之措施：

(1)水污法第28條第1項之立法意旨係為防止污染擴大故要求事業採取防範及維護等緊急應變措施，故事業若未通知當地主管機關且採取適當之防範措施即屬違法。原告於佳美公司報告書提出後即知悉其仁武廠土壤及地下水確有污染之結果並達到應整治之程度，亦知悉其污染與其設置之貯存或輸送設備洩漏有關，自應依水污法第28條規定通報主管機關及採取維護及防範措施。環保署30餘次稽查僅確認原告「無繼續洩漏情形」，且前審確定判決亦以原告未將上開污染事由通知當地主管機關，就此未盡通報義務部分，認定原告違反水污法第28條第1項規定。

(2)原告於佳美公司報告書提出時，已知悉仁武廠區土壤及地下水污染嚴重，且該污染係與其設置之貯存或輸送設備洩漏有關，原告99年1月15日應變措施報告亦記載：「仁武廠的污染物主要為氯乙烯、1,2二氯乙烯等含氯有機化合物，皆為氯乙烯廠及氟氯烴廠主要使用之原物料」等語，該報告另指出氯乙烯廠及氟氯烴廠相關產品原料皆分別以管線輸送或槽車貯送，故原告之貯存輸送設備發生疏漏情形，原告業已明知。原告上開報告復載稱：「氯乙烯廠區內設置之5口監測井的水位資料亦顯示，氯乙烯廠區地下水流往西北西方向流向後勁溪」等語，是原告仁武廠因設備疏漏造成之污染，不

但業已嚴重污染地下水體，而此地下水體會流向地面水體後勁溪，原告自應負有防止污染擴散之義務。

(3)原告於佳美公司報告書中，已知悉防止污染往下游移動之方式須採取如水力屏障、可滲透式反應牆等方式，然原告不僅故意隱匿不通知主管機關，且亦怠於設置防制措施，致使污染團最後擴大至下游進入後勁溪。另依環保署建議報告書記載，後勁溪水中氯乙烯、氯仿及1,2-二氯乙烷濃度，於原告仁武廠上游之八卦橋河段均為未檢出，流經原告仁武廠廠區範圍內之仁四橋後，濃度開始增加，通過該廠廠區後，自仁武橋以下濃度逐漸降低，顯示後勁溪含氯有機物顯然與原告仁武廠有關，足證原告仁武廠確實已因怠於防範而造成污染擴散至下游及後勁溪之事實。

(4)原告在環保署查悉其仁武廠之土壤及地下水遭受污染並已影響後勁溪後，所採取避免污染後勁溪之措施，即係以設置GCW做為緊急應變措施，此觀原告於「台塑仁武廠土壤及地下水污染整治計畫變更(陳列版)」(下稱整治計畫變更)其清除洩漏防止整治計畫陳列版第4章第3節「廠區周界地下水攔截緊急應變措施」，原告分別於後勁溪西側廠區設置10口GCW，主要在HCFC廠區、公用廠區及大金廠區臨後勁溪沿岸；設置9口GCW，主要在塑膠廠及VCM廠區臨後勁溪沿岸，作為阻止污染物影響後勁溪之方式。除前開措施之外，在環保署發現污染情形後，原告並無採取其他方式作為避免影響水體限制或縮小污染影響範圍之緊急應變措施。

(5)原告94年至98年9月21日所採措施，並未實際執行限制或縮小污染影響範圍、清除洩漏污染物質，以避免污染物影響廠外自然環境(自廠內地下水進入廠外後勁溪)，係諉稱已採取緊急應變措施。原告遲至98年12月，已非系爭案件不法利得

計算期間後，始實際執行限制或縮小污染影響範圍、清除洩漏污染物質之工作，此有原告整治計畫變更陳列版表3.3-1「台塑企業仁武廠區大事紀」可參。

(6)由下列文件可知原告係故意怠於通報主管機關：原證18-814 page記載篩選條件「時間因屬於台塑公司內部整治，時間不需控制於環保單位」、原證18-14記載「其中第1階段補充調查/污染源移除的細部工作，因貴公司並無環保單位所施予的時間壓力，可視HCFC廠址財務狀況分項完成之。」由上開資料可知，原告明知有污染洩漏，且有擴及地面水體之情事，仍故意不告知主管機關，其意圖即在於不希望主管機關給予時間壓力，俾利其財務。

5、原告得採取之水力阻隔措施，包括水力屏障法、可滲透反應牆、地下水循環法等3種方式：

(1)佳美公司報告書建議採取之緊急措施，包括：1.水力屏障、2.可滲透式反應牆、及3.persulfate注入法，其記載如下：「針對氟氯烴廠、VCM廠、PVC製二課目前污染較嚴重的廠區先進行局部污染控制，以避免污染範圍持續擴大……」「7.2.1 VCM廠(四)污染團控制在未進行補充調查工作前，佳美公司建議VCM廠可以進行以下之污染團控制工作：1、水力屏障(Hydraulic Barrier)、2.可滲透式反應牆(Permeable Reactive Barrier，PRB)、3.persulfate注入法」「7.2.2氟氯烴廠(二)地下水污染目前調查結果顯示氟氯烴廠之地下水污染主要存在於HCFC-02、03、04及05等位於該廠地下水上游方向之監測井，其污染源是源於氟氯烴廠的洩/溢漏事件或來自於地下水上游方向之南亞塑膠公司或VCM廠，仍需進一步的釐清。……待確認其詳細之污染範圍後，再考慮以化學變化法、PRB或圍堵法(Containment)進行污染團整治或控

制工作。」

(2)參諸地下污染碩士論文記載：「一、未採行堵截措施之模擬結果依據第3章所描述之虛擬污染場址情節(scenarios)，使用MODFLOW地下水流三維有限差分模式作為演算預測之模擬工具，探討當未採行任何堵截措施下於發生洩漏初期(時間為0)、及第1年、5年、10年當時之污染擴散空間分佈。……。圖中結果顯示地下水中污染團(以關切物質之相對飽和濃度比值Ct=0.5%)隨時間之增加其污染範圍亦相對擴大，當持續洩漏至第10年時，污染團乃受地下水流影響向西擴散流動，其污染團東西向擴散長度達390公尺，污染團南北向擴散寬度為200公尺，詳如表4.1-1所示。」「圖4.1-6亦顯示污染物質隨著地下水流的流動，而逐漸往地下水流下游處擴散；為避免污染影響範圍逐漸擴大，在實際狀況下除必須將污染洩漏源截斷，更應於污染源地下水流下游處設置阻截設施來圍堵污染物質往外擴散。」即使洩漏1年污染源擴散之長度亦長達250公尺，擴散寬度達100公尺，而原告仁武廠發生嚴重污染之氯乙烯廠、氟氯烴廠均位於後勁溪水體兩側，洩漏之污染一旦擴散，勢必污染後勁溪水體，故原告發現仁武廠有污染情事時，必須立即採取阻截污染之緊急措施，實無待言。

(3)上開論文亦指出，水力屏障有使污染阻截之效果，以污染源為長寬各30公尺作為研究，進而對於水力屏障方法分析，其中主動性水力屏障抽出處理方案，係設置3口間距各10公尺、井管內徑4.0英吋深8.0公尺之抽汲井，此一方式以抽汲地下水形成阻截地下污染流體之水力屏障，將地下污染侷限於污染範圍內，惟須以抽水量15gpm之方式方可達到阻截污染水體之目的，此與佳美公司報告書所建議之水力屏障方式(

P&T)相同。益證原告於佳美公司建議時，如即採行此一阻截方式，即可防止污染擴散至後勁溪水體。

(4)除佳美公司於94年5月向原告所建議水力屏障法、可滲透式反應牆法外，原告另於其林園廠針對GCW進行先導試驗，GCW主要功能在於污染物流出廠區之前，建立一水力阻隔牆，有效的捕捉污染物，同時有效的處理污染物以符合地下水的相關標準。依原告林園廠報告書執行摘要記載，「整體而言，地下水循環井整治技術可以適用在本場址，但仍建議進行上述建議工作事項以增進整體系統的效能。後續試驗工作估計尚需進行6到8週的時間。」「林園廠針對廠內已發現污染團區域之整治工作係採取水力控制法進行，以牽引並防堵高濃度地下水污染團往地下水下游周界移動，林園廠自94年7月開始針對廠內5口水力控制井持續進行抽水作業，但因水力控制無法發揮預期效果，……因此台塑公司已決定使用地下水循環井整治系統取代水力控制法，以主動方法進行污染區域之地下水整治工作。」可知原告於94年已採取水力控制法，95年間已使用GCW在其林園廠對污染團進行防堵。依林園廠報告書就1.可滲透式反應牆2.傳統之抽取處理水力阻隔法(P&T)3.地下水循環井法(GCW)等3種整治技術評估，可知GCW與水力屏障法、可滲透式反應牆法等方法，皆可達到阻截效果，且原告認為係經濟而有效的整治方式。

6、設置GCW與原告違反水污法第28條第1項規定有因果關係，得做為加重裁罰之依據：依環保署建議報告書記載，自96年3月起至99年3月止，後勁溪位於仁武橋觀測站之氯仿及1,2二氯乙烯，在原告於98年11月30日GCW設置之後，濃度即有逐漸降低情事，其中：(1)96年氯仿最高值536至1,630；(2)97年氯仿最高值為797至1,100；(3)98年氯仿最高值為722至79

6；(4)99年1-3月氯仿最高值僅為346至380間(單位ppb)。可證明GCW水力屏障之設置對於原告仁武廠之設備滲漏污染水體事件，確實有阻隔擴散至後勁溪之效果。上開檢測結果亦印證佳美公司報告書所建議採取防止污染擴及下游水體，應該採取水力屏障方式，確為定論。

7、GCW設置並非對土壤及地下水之整治，且符合水污法第28條之緊急措施：

(1)土壤及地下水污染整治與水污染防治二者實屬平行適用而無相互排斥情事，此觀土污法第15條第1項規定明載：「所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。二、依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染責任；……。」即縱使依土污法規定公告為控制或整治場址，仍應依水污法規定追查污染責任。

(2)原告在環保署查悉仁武廠有重大污染並已影響後勁溪後，所提出之緊急應變措施包括有98年12月設置地下水真空抽除系統、98年10月進行地下水攔截作業並設置GCW、98年12月起設置化學注藥井進行化學氧化處理等多項作業，並非僅有設置GCW一項，然而原告用以作為阻止污染物影響後勁溪之方式係設置GCW一項而已，故原告依水污法之規範而應採取之緊急措施，被告僅以設置GCW部分作為裁罰基礎，並無不合。

8、本件裁罰金額係以原告延遲設置水力屏障GCW措施，受有設置費用與操作維護費延遲支出之利益，並於計算時納入物價指數考量，計算為16,015,240元，實係對原告最有利之認定：

(1)被告於處分時係考量如果採用「可滲透式反應牆」設置費用更高且台灣並無設置經驗，另如採用「過硫酸鹽注入」則僅係局部整治，無法阻絕污染進入後勁溪，故經過審酌後認為以「水力屏障法」(即GCW)為可行之方案，此一審酌結果與原告採行方式亦相符，此時僅有計算延遲支出設置費用與維護費用之利益而已，計算基準係以郵局1年期定存年利率計算，利率僅有1.39%-2.62%，對於原告並無不利。

(2)原處分已考量原告需合理設置GCW期間，原告於94年5月已知悉全廠地下水嚴重污染，至原處分不法利得計算起始日（即95年9月22日）期間超過477日可供原告採取防止污染擴大之措施。環保署於98年辦理「運作中工廠土壤及地下水含氯有機溶劑污染潛勢調查及查證計畫」期間，於98年7月執行原告仁武廠之土壤及地下水污染調查，在98年9月21日完成初步污染調查，方始查悉原告仁武廠之土壤及地下水已遭受含氯有機物污染。被告於98年12月17日通知原告採取緊急應變措施防止污染擴大，原告於99年9月實際完成19口GCW設置，原告實際設置GCW作為緊急應變措施僅需287日，此有原告於土壤及地下水污染整治計畫（下稱整治計畫）陳列版第4章4-114記載可證。原處分做成不法利得計算（自95年9月22日至98年9月21日），已考量原告合理設置GCW之期間，亦未違反前案確定判決原意。

(3)原告林園廠94年間已採取水力控制法，95年間使用GCW，二者均可形成水力阻隔，對污染團進行防堵，佳美公司建議之水力屏障方式，經原告評估認為雖然技術成熟，控制污染團實例多，但在經費部分，整治系統設置所需之經費為中等，每年監測、操作及維護費用較高，且僅可阻隔污染團，但無法有效處理地下水中污染物，原告亦肯認水力屏障法所需經

費較高。

(4)參諸地下污染碩士論文，設置地下污染流體阻截設施以涵蓋長寬各30公尺面積為900平方公尺之場址，主動性水力屏障法設置以每10公尺設置，並於結論時對於經費部分表示：「各種堵截設施初期設置成本及後續操作維護費如表5.1-1所示，主動性水力屏障法初期設置成本約387,000元，後續操作維護費則約每年2,313,000元」以此基準計算，原告仁武廠所鄰後勁溪水體，阻截長度為640公尺，為上開場址20倍之多，如採取主動性水力屏障法初期設置成本將高達約7,740,000元，後續操作維護費則約每年46,260,000元，本件自95年9月22日-98年9月21日3年期間，維護費須達138,780,000元，連同設置費用總計高達146,520,000元，較原處分以遲延設置GCW之費用估算多出將近9倍以上。

(5)本件避免污染擴大至後勁溪水體之緊急措施，在設置阻隔系統前，須先進行細密調查與阻隔系統規劃、設計，此部分延遲費用之不法利得，原處分並未予以計算，僅就阻隔系統之「設置費用」予以計算。原告委託之顧問公司，對於設置污染阻隔系統，其估計金額包括VCM廠部分EHC阻隔牆7,000-8,000萬元、水力阻隔牆6,000-7,000萬元、HCFC廠部分水力阻隔系統設置費用為5,000萬元，二者合計高達1億1千萬元以上，然而，原告最後設置之阻隔系統，係改用GCW系統，倘如以上開顧問公司建議之水力阻隔系統，作為延遲設置緊急措施之不法利得計算，則原告將產生兩套設置費用，對原告不利。

9、就證人證詞意見如下：

(1)證人○○○表示：「如果今天是土壤及地下水污染的應變，如果連有無污染、哪邊漏、漏了什麼都不知道，如何應變？

那個應變是沒有意義的，要特別強調的是，地下水1年跑個幾十公尺還算合理，……」「地下水的移動非常緩慢，要不要立即應變，當然從法規角度上應該要，……」「(若有報告提出來知道是什麼污染、範圍多少，這樣是否就考慮應該應變？)證人盧：對，因為知道了。」原告於92年2月即委託佳美公司進行仁武廠土壤及地下水調查計畫，至94年5月13日佳美公司提出報告書，建議以水力屏障方式控制污染團。依佳美公司報告書，原告仁武廠發生污染洩漏位置，最嚴重者為VCM廠、HCFC廠，二廠位置均緊鄰後勁溪水體，尤其測得嚴重污染超標位置相鄰後勁溪水體均不到50公尺，依證人之證詞可知，在1年之內該洩漏所生之污染，即會危害到後勁溪水體，實有立即採取緊急應變措施之必要。

(2)由證人○○○證詞可知，在原告仁武廠審查時，關於原告仁武廠洩漏污染事件中，審查小組要求之緊急應變措施，即要求設置GCW，其原因在於「為了避免影響後勁溪，靠後勁溪的地方有GCW」，換言之，縱使原告已經採取了所稱項次1到12改善措施，審查小組為了避免影響後勁溪，仍要求原告必須設置GCW，是原告仁武廠發生洩漏污染情事，確實有設置水力屏障方式，方足以避免污染擴散至後勁溪。

10、避免污染擴大至後勁溪之水力屏障方式在1年時間設置實屬合理期間，原處分以原告知悉後1年4個月為計算遲延設置時間，並無不合：

(1)系爭場址地下水污染必須設置水力屏障，作為避免污染水體之緊急應變措施，其原因為污染物質是致癌物，且濃度極高，污染位置與後勁溪水體距離太近，故被告認為原告有遲延設置避免污染擴大至後勁溪水體，而延遲設置部分僅就後勁溪旁部分認定有遲延，並未包括原告其他廠區內之設備。

(2)依佳美公司建議方式，原告在知悉佳美公司報告書後進行3個月評估地下水流向，即可開始採取水力屏障法控制污染團，避免影響後勁溪水體，在3個月之後即可採取，加上9個月的設置時間 (原告於99年3月間開始設置水力屏障系統採GCW方式，至99年12月即將後勁溪周界部分19口GCW設置完成)，合計評估及設置期間僅1年。依原告本件提出之緊急計畫，係於98年12月17日經被告通知原告提出，原告於99年3月間開始設置水力屏障系統，至99年12月即將後勁溪周界部分19口GCW設置完成，期間僅1年；另依原告林園廠控制計畫，原告於93年8月提出林園廠地下水污染控制計畫，採取P&T水力控制方式，該水力控制方式於94年7月即已完成開始進行抽水處理，亦係在1年內完成設置水力屏障。可見水利屏障方式在1年時間設置實屬合理期間，原處分以原告知悉後1年4個月為計算遲延設置時間，並無不合。

(3)原證18-14第50頁記載「第1階段」「阻止污染團持續移出HCFC廠外，避免草潭埤及其下游之污染」「清除污染源設置地下水下游污染阻隔系統」「所需時間1年」。第58頁工作期程：廠區邊界水力阻隔設置，從細密調查與阻隔系統規劃、全尺寸水力牆細部設計及設置，僅需10個月即可設置完成。原證18-10第6頁記載「EHC Barrier預計最多2個月內完成阻隔牆之設置」。第20-22頁所載工作流程，包括資料調查評估及補充調查規劃、模式模擬、先導實驗、全尺寸整治系統設置，亦僅為2年時間。另原證18-14明載「前述工作，並不影響補充調查工作(如水理試驗)之進行，可同時為之，以便盡速規劃污染團阻隔設施」，是系爭場址之污染調查與污染團阻隔設施之進行，並無扞格，可同時為之。原告進行之30餘項措施其中第19、21、23項均為同一水理試驗工程，本即

列入原處分所述1年4個月時間之內。可見水力屏障方式在1年時間設置實屬合理期間，原處分以原告知悉後1年4個月為計算遲延設置時間，並無不合。

11、原告主張已進行30餘項措施，非屬於避免污染擴大至後勁溪水體之緊急措施，且其措施實有延遲情形：

(1)佳美公司報告書表示：「(二)因本計畫僅是初步的瞭解仁武廠區土壤及地下水可能之污染情形，佳美公司建議各廠區宜先進行現有污染移除及污染團控制工作，再逐步規劃後續整治工作。」「(四)污染團控制在未進行補充調查工作前，佳美公司建議VCM廠可進行以下之污染團控制工作1.水力屏障、2.可滲透式反應牆」，即先進行水力屏障、可滲透式反應牆等方式之污染團控制工作，再進行補充調查工作、規劃後續整治工作，早為原告所知悉。

(2)惟原告怠於採取佳美公司之意見，對於已發現之污染有擴大污染至後勁溪水體一事，未進行地下水流向之評估，反而在收到佳美公司報告書後，擱置了1年，此觀原告所稱第3項措施係在1年後即95年6月6日始由VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠地下水抽除處理計畫」。原告其他進行之措施，為另行委託其他公司(永澧公司、日本清水公司、嘉德公司、日本DOWA公司)進行整治污染之調查規劃，此舉實屬本末倒置，蓋污染整治工作耗時甚久可能長達多年甚至十數年，而污染團控制避免後勁溪水體卻是迫在眉睫，更與佳美公司意見先控制污染團，再規劃污染整治，大相逕庭。

(3)原告提出之30餘項措施，實屬於後續整治之調查規劃工作，此觀原告提出之措施，均係「計畫」「規劃」「簡報」「評估」等作業，未見原告有任何緊急控制污染團避免影響後勁溪之措施，與水污法避免污染擴大至後勁溪之緊急措施實無

關聯。且原告之調查規劃工作，一直重複進行，委託多家公司評估，自非屬緊急措施，此觀原告於獲悉佳美公司報告書後1年7個月，即96年1月12日委託永澧公司進行 (5)VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠地下水整治規劃」； (6)96年1月23日VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠地下水再循環處理計畫」；(8)96年2月8日VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠地下水再循環處理計畫」；(11)96年4月19日「VCM廠地下水再循環特殊水理試驗計畫」細部設計規劃；(10)96年4月13日永澧公司提出簡報；(12)96年5月2日永澧公司提出簡報；(14)96年6月28日HCFC廠委託永澧公司提出「HCFC廠土壤及地下水污染整治整體規劃」；(16)96年7月2日HCFC廠委託永澧公司提出「HCFC廠土壤及地下水污染整治整體規劃」；(24)97年1月16日HCFC廠委託永澧公司提出「HCFC廠土壤及地下水污染整體規劃」。另又委託日本公司包括：(9)96年3月27日VCM廠委託清水公司評估地下水整治方案；(13)96年5月10日VCM廠委託嘉德公司&日本DOWA公司提出「地下水污染調查與整治計畫」；(17)96年7月18日VCM廠委託日本DOWA公司地下水專家現場訪查、評估地下水整治方案；(18)96年7月VCM廠委託清水公司介紹土壤及地下水整治技術；(20)96年9月4日VCM廠委託清水公司提出「Fenton注入及P&T系統整治方案」；(25)97年2月19日VCM廠委託清水公司提出「阻絕牆及P&T整治規劃」。故原告進行上述作業，其目的僅在於評估、比較整治方法阻絕牆、P&T、GCW等，俾予決定究竟採取何種方式進行土壤、地下水整治。然而，上揭評估、規劃等作業係屬於後續階段，自不能取代緊急必要之防止污染擴大至後勁溪之措施。

(4)原告於99年1月15日提出之緊急應變措施報告，列舉之應變

措施僅有12項，未曾有上述32項所謂之「應變措施」，顯見上述32項措施，根本稱不上應變措施，只是計畫、規劃、評估而已，蓋當時已經主管機關發現有污染洩漏情事，原告倘有採取緊急措施，實無不予列舉之理。

(5)原告所提32項措施，其中第1項封面記載「VCM plant LinYuan Formosa」屬於其林園廠，第3項報告第2頁記載「3.Northewest整治場址使用的GCW有幾處可自林園廠借鏡」，第15項亦為林園廠之措施，與本件無關。第2項之「地球物理調查工程」僅為PPT報告，且內容與防止污染擴及地面水體無關，此觀原證18-8、18-14關於廠區邊界設置阻隔系統，所載須調查項目並無此項目即明。第4項以下則多為原告所稱篩選整治措施，不需受到環保單位時間壓力、控制時間之下，為其減少支出費用而進行之篩選規劃，係分別就抽除處理、地下水再循環、GCW等多種整治措施，進行經費、維護費用之評估，均非避免污染擴大至後勁溪水體之緊急措施。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告是否違反水污法第28條第1項前段所定「應採取維護及防範措施」及同項後段所定「其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內，通知當地主管機關」之作為義務規定？

(二)被告依水污法第28條第1項、第46條及行政罰法第18條第2項規定以原處分裁處原告罰鍰16,015,240元，有無違法？

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，復有高雄市政府100年8月5日高市府四維環土字第1000085429號函(本院卷1第289-291頁)、前案確定判決（訴願卷

第317-364頁）、106年處分、裁處書(訴願卷第478-485頁)、高雄市政府107年9月5日高市府法訴字第10730668900號訴願決定書(訴願卷第487-495頁)、原處分(本院卷1第39-44頁)、訴願決定書(本院卷1第51-67頁)等附卷可以證明，堪予認定。

(二)應適用之法令：

1、水污法（96年12月12日修正）：

(1)第28條：「（第1項）事業或污水下水道系統設置之輸送或貯存設備，有疏漏污染物或廢(污)水至水體之虞者，應採取維護及防範措施；其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內，通知當地主管機關。（第2項）前項之緊急應變措施，其措施內容與執行方法，由中央主管機關定之。」

(2)第46條：「違反依第13條第4項或第18條所定辦法、第28條第1項規定者，處新臺幣1萬元以上60萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。」

2、執行方法：「事業或污水下水道系統發生水污染防治法第28條第1項輸送或貯存設備疏漏污染物或廢(污)水致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，其措施內容與執行方法如下：一、操作異常、設施故障或意外事故之抑止或排除；必要時應即啟用備份裝置。二、限制或縮小污染影響範圍，或採取減輕危害之措施。三、減少或停止服務作業量。四、清除洩漏污染物質。五、劃設安全與管制區域，避免影響其他人員或事物。」

3、行政罰法第18條第1項、第2項：「（第1項）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。（第2項）前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」

(三)被告就本件有關水污法事件之裁罰有事務管轄之權限：

按水污法第3條雖規定本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府。惟高雄市政府依據高雄市政府組織自治條例第2條第2項及102年6月6日高市府人力字第10230565500號令修正發布（自102年4月1日施行）高雄市政府環境保護局組織規程第3條第2款之規定，以102年7月2日高市府環土字第10236031200號公告（本院卷3第71頁），將高雄市依水污法第3條規定所取得之地方自治團體權限，劃歸由被告掌理。準此，地方自治團體高雄市依行政程序法第11條第1項規定，將其依水污法而取得之權限，基於自主組織權，分配其權限由被告職掌，則被告就本件有關水污法事件之裁罰，自有事務管轄之權限，先予敘明。

(四)原告所設置之輸送或貯存設備確有疏漏致污染水體，而未於事故發生知悉後3小時內通知當地主管機關之違章行為：

查被告主張原告於94年5月即知仁武廠有地下水污染情事，業據被告提出94年5月13日之佳美公司報告書為證。依該報告書內容可知，原告仁武廠坐落於仁武鄉西側，佔地約79.8公頃（即798,000平方公尺），於61年建廠完成。可分為東西廠區，計有氟氯烴廠、塑膠廠(含塑膠廠製一課廠區及製二課廠區)、氯乙烯廠、台麗朗廠(含重合工場、碳纖工場、紡絲工場)、鹼廠、公用廠等6個主要廠區。本計畫共計進行3回地下水採樣分析工作，以下就各廠區之分析結果討論於后。(一)氟氯烴廠：(1)目前氟氯烴廠5口監測井中之4口監測

井，已測出超過地下水污染物管制標準之污染物，其中四氯乙烯、三氯乙烯、二氯乙烯、氯乙烯之最高濃度皆超過地下水污染管制之20倍。(二)氯乙烯廠：佳美公司共設置9口監測井，其中6口為淺層監測井，3口為深層監測井。9口監測井皆測得超過地下水污染管制標準之污染物。(三)塑膠廠製二課：目前僅設置1口淺層監測井，依監測井之監測數據顯示，該址地下水中超過地下水污染管制標準之污染物包括二氯乙烯、氯乙烯、順-1,2-二氯乙烯。(四)塑膠廠製一課：共設3口淺層之地下水監測井，該3口監測井皆測得有不同種類VOC之存在，但僅有PVC-04測得超過地下水管制標準之三氯乙烯。(五)重工廠(內有機械廠、齒輪廠、汽電共生處及運輸課)：設置2口監測井皆測得超過地下水污染管制標準之污染物，然需注意該監測井皆位於仁武廠之地下水上游，若其污染確認，雖不排除重工廠營運歷史上造成之污染，但相鄰仁武工業區位於其地下水上游方向，若產生相關地下水污染，仍會影響仁武廠區。(六)鹼廠：於鹼廠中，佳美公司設置2口淺層監測井，有時其測值超過地下水污染管制標準，有時則否，其發現之污染物除鹼廠之營運歷史上可能產生外，亦需考量為緊鄰之仁武工業區所產生。(七)台麗朗廠：目前設置4口井分別測出部分VOC。依目前的檢測數據，台麗朗廠並未有超過地下水污染管制項目的污染物存在。(八)公用廠：於93年7月及10月的採樣分析中，皆未發現有任何污染物。7.2後續工作之建議：各廠需先瞭解及確認可能造成潛在污染之地上及地下儲槽、管線、集水井(SUMP)或過去曾發生洩/滲漏事件之處，先把潛在污染源移除。針對這一部分工作，因○○○區○○○○○段時間，各廠之潛在污染源必定相當繁複，然而仍應逐步進行管線/儲槽/集水井之地上化

或進行雙層(double wall)保護，避免進一步的污染地下水，也方便後續針對目前地下水污染進行控制或整治規劃工作等情，有佳美公司報告書（處分卷第480頁、第485-509頁）可稽。準此，原告仁武廠區除重工廠、鹼廠之地下水污染有可能來自鄰近之仁武工業區所產生，另台麗朗廠及公用廠未有超過地下水污染管制項目的污染物存在外，其餘氟氯烴廠、塑膠廠、氯乙烯廠，有疏漏致污染地下水之情事應屬明確，且為原告所明知，惟其並未於知悉後，將之通知當地主管機關，就此未盡通報義務部分，原告違反水污法第28條第1項規定，洵可認定。

(五)設置GCW及設置前之準備措施均屬水污法第28條之緊急應變措施，原告並未遲延設置GCW：

1、依水污法第28條第1項前段係規範應採取「維護及防範措施」之要件，即設置之輸送或貯存設備，有疏漏污染物或廢（污）水至水體之「虞」者；至於同條項後段則規範應採取「緊急應變措施」之要件，即疏漏「已致污染水體者」。此乃立法者以水體是否已遭污染而為區分。換言之，苟水體已為污染者，自僅應為緊急應變措施，而非維護及防範措施，蓋水體既已遭污染，則防範措施之義務即被緊急應變措施之義務所吸收。查原告之仁武廠全廠區地下水已受污染等情，有佳美公司報告書可佐，且被告亦認94年5月後勁溪水體亦已污染（本院卷3第420頁），則原告依上述法條意旨，係負有應為緊急應變措施之義務，而非維護及防範措施之義務，合先敘明。

2、次依水污法第28條第2項規定，前項緊急應變措施，其措施內容與執行方法，由中央主管機關定之。而依中央主管機關即環保署於91年11月25日公告之執行方法第2點及第4點觀之

，即凡能限制或縮小污染影響範圍，或能減輕危害之措施，或能清除洩漏污染物質者，均屬緊急應變措施。準此，凡能符合上述功能之措施者，均為緊急應變措施。查原告於94年起採用GCW作為其林園氯乙烯廠地下水污染之主要整治技術，共於林園氯乙烯廠地下水下游周界處設置8口GCW井以阻隔污染往廠外移動，廠內較高濃度區域則設置5口GCW井以加強污染移除，其地下水污染阻隔及改善成果顯著。GCW運轉可看出污染之地下水可經由含水層底部抽入井中，GCW運轉同時，地表處理設備亦利用氣提設備進行曝氣處理，逸散出之揮發性污染物經由抽除系統抽除，並經處理後排放，抽出之地下水經氣提處理後，會經由循環井上部井篩補注回含水層。由此補注及抽除之程序，進而造成了含水層中地下水以循環方式處理污染之地下水；此亦可說明GCW與傳統P&T控制方法之最大不同處，亦即GCW工法增加了垂直方向之控制效果，該區域內位於地層中之污染物質皆會受到GCW之涵蓋而移除。有原告99年1月15日應變措施報告（訴願卷第114頁）可稽。GCW既能移除污染物，且能阻隔地下水污染，而有助於減輕污染危害或縮小污染影響範圍，自屬緊急應變措施無訛。

3、原告雖主張被告以作為土污法整治措施之GCW，誤認為係水污法之緊急應變措施云云。惟按水污法第1條規定，為防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康，特制定本法。本法未規定者，適用其他法令之規定。準此，若有水污染事件，致影響生活環境，危害國民健康時，自應先適用本法，除本法未規定時，始適用其他法令。又水污法第28條係針對事業遇有其設置之輸送或貯存設備疏漏致污染水體之事故時，應採取緊急應變措施，

並於事故發生後3小時內通知當地主管機關之義務，其規範目的在於預防並控制損害繼續擴大，而非在於污染之整治。因此，若有因輸送或貯存設備疏漏之方式，致污染水體者，縱已污染土壤及地下水時，則關於如何預防並控制損害繼續擴大，自仍優先適用水污法，倘控制損害繼續擴大之措施與整治措施相同時，此乃執行方法相同，而非謂若為土污法之整治措施即非屬水污法之緊急應變措施，此從上述水污法及執行方法規定之文義，即可自明。查GCW既能移除污染物，且能阻隔地下水污染，而有助於減輕污染危害或縮小污染影響範圍者，即屬緊急應變措施，已如上述，並不因土污法亦可採此執行方式為整治，即反推GCW非屬水污法之緊急應變措施。又原告主張將GCW認定為水污法之緊急應變措施，違反本院101年度訴字第179號判決之既判力云云。惟依行政訴訟法第213條規定：「訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。」且參考民事訴訟通說之見解，確定判決之既判力，惟於判決主文所判斷之訴訟標的，始可發生；若訴訟標的以外之事項，縱令與為訴訟標的之法律關係有影響，因而於判決理由中對之有所判斷，除主張抵銷之對待請求，其成立與否經裁判者外，尚不能因該判決已經確定而認此項判斷有既判力。同理，行政訴訟亦應為相同的解釋，即判決理由之論斷，原則上無既判力，有最高行政法院109年度判字第49號判決意旨可資參照。查本院前案確定判決主文為：「訴願決定及原處分均撤銷。」並未有「確認GCW非水污法之緊急應變措施。」之記載，有該判決（本院卷1第85-132頁）附卷可憑。又該理由欄七（六）中則有質問被告「GCW之於本案是否為水污法第28條所稱之緊急應變唯一措施？」（本院卷1第124頁）依其文義亦非否定GCW為水污法之緊急

應變措施，是原告上開主張，洵不足採。

4、對於94年5月間，因原告仁武廠區之輸送或貯存設備有疏漏致污染地下水之事故，佳美公司報告書對於如何控制污染團固提出設置1.水力屏障（Hydraulic Barrier）。2.可滲透式反應牆（Permeable Reactive Barrier）。3.persulfate注入法等緊急應變系統設置（訴願卷第314-316頁），惟強調仍應為設置前之準備行為，諸如該水力屏障應設於VCM廠之西側（圖7.2-2），圖7.2-2僅為水力屏障「概念位置圖」，其正確位置需以抽水試驗及地下水水流模式摸擬後，再予以修正及最後確認。又反應牆的「概念位置」如(圖7.2-2)之位置，但仍需待抽水試驗，水流及污染物傳輸模式模擬、先導試驗後再予以修改及確認其位置及PRB之厚度。另persulfate注入法的注入濃度、頻率皆需先進行先導試驗後，再予以訂定等等（同上卷第316頁）。由佳美公司報告書可知，原告仁武廠區內計有氟氯烴廠、塑膠廠、氯乙烯廠、台麗朗廠、鹼廠、公用廠等六個主要廠區。而其中重工廠及鹼廠之地下水污染源，尚須調查是否為緊鄰之仁武工業區所產生。其餘氟氯烴廠、塑膠廠、氯乙烯廠雖有疏漏致污染地下水之情事明確，然如何於正確位置設置上開控制工法，仍有待抽水試驗、水流及污染傳輸模式模擬等先前準備行為。是被告抗辯原告於94年5月收到佳美公司報告書即可立即施作上開任何控制污染團之工法，且工期1年4個月即能完工云云，不僅與佳美公司報告書內容不符，且未提出任何科學證據以實其說，洵不足採。

5、次查環保署編印之「土壤及地下水受比水重非水相液體污染場址之調查、驗證作業及整治工作等技術參考手冊建置計畫」其附冊二「土壤及地下水受比水重非水相液體污染場址整

治技術選取、系統設計要點與注意事項參考手冊」（下稱要點與注意事項參考手冊）即載明：GCW規劃設計的注意事項：1.須注意本系統的使用會造成土壤及地下水的化學變化，如沉澱或氧化等情況發生，並可能化學沉澱物導致井篩阻塞，因而限制循環的地下水量。2.須注意淺層含水量由於有限空間，造成循環水量及再過濾效果受限制，因而降低系統處理效率。3.若未適切的設計及設置地下水循環井，污染帶可能將未處理完全之地下水導引至系統影響半徑外區域。4.本法於估算污染處理總量時，須注意地下水回注至通氣層土壤中可能會擾動累積於其中的污染物，因而造成含水層中污染物總量的增加等語（本院101年度訴字第179號卷1【下稱前案原審卷】第309頁反面）。職是，施作GCW前須適切的設計及設置地下水循環井，並須仔細估算污染處理總量，否則會造成污染物總量增加及污染帶擴散等更不利之情況。且證人○○○證稱：「（問：證人學經歷為何？）我大學就讀逢甲水利系，取得美國伊利諾大學土木環境工程碩士及休士頓大學土木與環境工程博士，於中興大學78年教學到現在，研究土壤及地下水污染，主要是地下水污染超過30年。」「（問:若有報告提出來知道是什麼污染、範圍多少，這樣是否就考慮應該應變？）對，因為知道了。土壤與地下水污染最大的特點是每個地方底下的土百分百不同，唯有把地下水文、土壤特性、污染物特性弄清楚之後，再來採取作為，才是對的做法，知不知道污染源哪邊漏，除非土壤地下水污染很明確我知道，早就把它堵住了，對加油站、化工廠而言，這些都是原料、都是錢，怎麼會讓它一直漏，故大部分的狀況是根本不知道漏。我們很容易將地表水與地下水搞混，很多地表水該做的作為在地下水污染時要稍微保留一些，就是要搞

清楚，因地表水眼睛看得到、量測設備立刻可以量，地下水要挖一個井採地下水分析才知道，在調查階段連設井都有國家標準，即使有國家標準還是會提醒設井公司要搞清楚這家工廠是做什麼的，污染物的可能型態是什麼，因有比水輕的有比水重的，比水輕的在地下水位面、比水重的一直往下跑，一直往下鑽搞不好因設井而鑽破阻水層，為了調查讓污染變得更糟糕，本來被擋住的結果設井鑽一個洞，污染物跟著井反而污染更深，不但沒有將事情做好反而異常擴大污染，土壤與地下水污染在做任何污染整治、改善之前要很慎重搞清楚一切，為何要花時間搞清楚一切，因地下水不會跑，在我們弄清楚的這段時間，就算有擴散，擴散也是很小範圍，不像地表水，就算要設監測井調查都會很慎重就是怕污染會更深、垂直向往下跑，台塑這邊的污染物比水重，會不會因為設井而跑得更遠或垂直向跑得更深，不知道。」（本院卷1第587頁、第591頁）等語甚詳，益證對地下水污染之應變措施，應先就地下水文、土壤特性、污染物特性均充分瞭解後，始能施作工程，否則有可能使污染物更加擴散。又證人○○○亦證述：「（問：鑑定人學經歷背景？目前任職工作？從事工作業務內容為何？）我就讀國立海洋大學海洋系地質組、加州州立大學地質研究所、國立政治大學EMBA，我曾在美國當地工作過，在臺灣美商CH2M公司、佳美公司、永澧公司工作過，3年前從永澧公司退休，目前擔任某些公司顧問，同時擔任中原大學常聘兼任助理教授。」「（問：鑑定證人先前任職於佳美環境科技股份有限公司職務內容為何？任職於永澧環境管理顧問股份有限公司職務內容為何？）在佳美公司是擔任場址環境經理，在永澧公司是擔任副總。」「（問：【提示原證4號】鑑定證人先前是否參與佳美公司

94年總結成果報告書之相關調查工作？）我有參與過，但我是2003年就已離開佳美，最後這份報告出去時我是不在佳美。」「（問：【提示原證4號第7-3頁】佳美公司94年總結報告書結論為何？所提出之3種污染團控制方法，是否包含GCW？其中Pump and Treat【抽取處理法】是否為GCW？）水利屏障指的是Pump and Treat，水利屏障有很多，這邊指的是Pump and Treat，Pump and Treat不是GCW，這兩個方法不一樣。」「（問：【提示原證4號第7-3頁】原告於94年收到佳美公司總結成果報告書時，是否可未經任何評估下立即採行設置GCW或採取抽取處理法？未經適當設計即加以設置GCW或採取抽取處理法，是否會造成反效果？）不管GCW或Pump and Treat，在做土壤與地下水整治時，如果病因沒有搞清楚，就貿然去治療，會產生問題。」「（問：於佳美公司94年提出報告後，永澧公司是否依佳美公司報告進行調查以及評估作業？是否針對【抽取處理法】以及GCW二法均有評估？為何評估佳美公司報告書所無之GCW？）因永澧公司是英國公司，後來因Pump and Treat有一個問題，抽水會改變四周地下水流向，這邊抽水時這邊水位一定會降低，四面的水會往這邊走，就會動到地下水流向，所以那時外國的顧問就有提到用GCW，GCW與Pump and Trea有一個很大的不同，就是雖然是抽水，但處理完之後同時注水，抽與注要平衡，所以沒有水位的變化，所以那時才選擇用GCW，這是主要原因之一。」（本院卷1第599-601頁）等語明確。審酌證人2人學經歷均與地下水污染研究有關，且對於GCW施作前，均強調須審慎評估乙節所述相符，並與要點與注意事項參考手冊所載內容一致，是堪採信。綜合上開證據，原告於94年5月收到佳美公司報告書內容中，既無GCW工法之記載，更無標

示GCW正確施作位置，亦無究應施作幾口資料，亦無GCW所需之地質及水文探勘資訊，焉能立即施作？是被告抗辯原告於94年5月即能立即施作GCW，及依佳美公司報告書合計評估及設置期間僅1年云云，既與上開證據有違，自無足憑採。

6、原告於94年5月知悉佳美公司報告書後，即進行下列措施：(1)94年5月5日VCM廠委託新加坡Hyflux公司及美國GE公司進行RO膜脫除地下水有機物模場試驗；(2)94年11月2日仁武VCM廠地球物理調查工程(地電阻)執行成果簡報；(3)95年6月6日塑膠部及環安衛室參訪美國永澧ERM公司地下水污染整治技術(含地下水循環井GCW系統)；(4)95年6月6日VCM廠委託永澧公司(ERM)提出「VCM廠地下水抽除處理計畫」；(5)96年1月12日VCM廠委託永澧ERM公司提出「VCM廠地下水整治規劃」；(6)96年1月23日VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠地下水再循環處理計畫」；(7)96年2月1日塑膠部技術處完成地下水防沉澱研究計畫；(8)96年2月8日VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠地下水再循環處理計畫」；(9)96年3月27日VCM廠委託日本清水公司評估地下水整治方案；(10)96年4月13日永澧ERM公司提出「仁武VCM廠地下水整治計畫」簡報；(11)96年4月19日「VCM廠地下水再循環特殊水理試驗計畫」細部設計規劃；(12)96年5月2日永澧公司提出「仁武廠區HCFC廠污染圍阻隔設計概念」簡報；(13)96年5月10日VCM廠委託嘉德公司&日本DOWA公司提出「地下水污染調查與整治計畫」；(14)96年6月28日HCFC廠委託永澧公司提出「HCFC廠土壤及地下水污染整治整體規劃」；(15)96年6月30日確認林園廠循環井地下水處理效能(林園地下水污染控制計畫-96年9月28日提報環保局)；(16)96年7月2日HCFC廠委託永澧公司提出「HCFC廠土壤及地下水污染整治整體規劃」；(17)96年

7月18日VCM廠委託日本DOWA公司地下水專家現場訪查、評估地下水整治方案；(18)96年7月VCM廠委託清水公司介紹土壤及地下水整治技術；(19)96年8月28日VCM廠再循環水理試驗工程決包；(20)96年9月4日VCM廠委託日商清水營造公司提出「Fenton注入及P&T系統整治方案」；(21)96年9月27日VCM廠再循環水理試驗工程開工；(22)96年11月27日塑膠部技術處完成氣提塔脫除EDC/VCM基本研究；(23)96年12月26日普天環保公司完成「仁武VCM廠再循環水理試驗工程」；(24)97年1月16日HCFC廠委託永澧公司提出「HCFC廠土壤及地下水污染整體規劃」；(25)97年2月19日VCM廠委託清水公司提出「阻絕牆及P&T整治規劃」；(26)97年3月19日VCM廠委託永澧公司提出「VCM廠土壤及地下水污染整治規劃」，同年月確定採用該公司所提GCW方案作為整治；(27)97年4月7日GCW整治方案概略設計及專案投資費用估算(工程委託)；(28)97年11月3日VCM廠GCW整治方案初步設計完成及專案投資費用估算完成(新建/專案改善投資計畫工程建造費用概算表)；(29)97年11月10日專案費用申請：仁武VCM廠周界水利阻絕工程；(30)97年12月永澧公司提出「HCFC廠第1次地電阻調查報告」；(31)98年4月20日委託工務部進行循環井細部設計、採購、施工作業；(32)98年10月26日循環井等工程發包完成(VCM廠)等情，為被告所不爭，並有原告提出之各該資料（本院卷2第129-893頁）附卷可參，是堪認定。

7、又該32項措施是否為完成GCW之必要準備行為，經證人○○○證稱：「關於原告於佳美公司提出報告後所從事之32項調查及評估作為：（1）要不要做模場試驗，因我們對地底下的東西一無所知，對這些污染物質很多地下水有管的水污法是沒有管的，有些新列管的項目土污法有管含氯有機溶劑的

東西故需要做一個模場，這樣是合理的，因沒有做模場效果如何不知道。（2）做地球物理調查，因地底下的東西不知道，不做調查不知情況。（3）是訪問別人公司，要不要做就不知道。（4）『地下水抽除處理計畫』，要抽水處理或GCW的設置水量要多少取決於地質狀況，沒有做就不知道。如果是石頭就很容易抽水，如果是黏土的就抽不動，所以這個計畫要做，不做就設計是騙人的。（5）『整治規劃』，有數據之後才能開始規劃。（6）『再循環處理計畫』，可能是要打回去。（7）『地下水防沈澱研究計畫』要做，因地下水有鐵，一循環之後就會接觸到空氣，二價鐵就會變成三價鐵，三價鐵會阻塞本來水可以流動的空間，故防沈澱要做，但一般來說沒什麼效果，一定會沈澱，這個做了之後就知道說多久要洗井，以後操做起來比較順利。（8）『再循環處理計畫』，我不曉得他的再循環所指為何，看名稱的話應該是處理好的水再打回去。（9）委託日本清水建設評估地下水整治方案，看不同的公司提出什麼樣的工法，要比較看哪間技術比較好。（10）永澧公司提出『整治計畫簡報』，就是人家做的東西向原告公司報告。（11）『再循環特殊水理試驗計畫』，就此名詞看不出這是什麼、是否一定要做。（12）永澧公司提出『阻隔設計概念』，阻絕概念是對的，阻絕有很多個方法，適合這個場址的方法是什麼。（13）委託嘉德公司與日本dowa公司提出『污染調查與整治計畫』，唯有調查清楚才知道再來該怎麼辦，不然污染在哪、多深、範圍多少不知道。（14）委託永澧公司提出『污染整治整體規劃』，還在規劃階段，還在紙上作業，可能公司內部要比較。（15）確認林園廠循環井地下水處理效能，這是有一個比較的對象，因同樣的東西放在石頭比較多的地下含水層

與放在黏土比較多的地下含水層效果截然不同，所以要做比較。（16）委託永澧公司提出『地下水污染整治整體規劃』，一樣還在規劃階段。（17）委託日本dowa公司現場訪查評估，這有沒有需要做我不知道，但一般來說如果沒有去到現場，我要在這做一個循環井或Pump & Treat，搞不好上面有間工廠，所以書面與現場一定要比對。（18）委託日本清水營造公司介紹土壤及地下水整治技術，這是他們內部的作業。（19）再循環水理試驗工程決包，這要做，沒有做一個試驗計畫就貿然進場是錯誤的。（20）委託日商清水營造提出『Fenton注入及P&T系統整治方案』，這是更往前走了，Fenton是氧化劑，未來如果要這樣做要有什麼設計參數，這有需要。（21）『再循環水理試驗工程開工』，我不知道他們的再循環是指什麼。（22）完成氣提塔脫除EDC/VCM基本研究，這要做，Treat就是抽到地面上來，因是揮發性的東西，多容易揮發、要用多大的空氣流量揮發掉，沒有設計參數不知道要如何Treat。（23）『循環水理試驗工程』，從名詞上無法知道內容。（24）『土壤及地下水整體規劃』這要做。（25）『阻絕牆及P&T整治規劃』，如果沒有規劃，做幾套、做什麼不曉得。（26）委託永澧公司提出『VCM廠土壤及地下水污染整治規劃』，這也一樣是規劃。（27）GCW整治方案概略設計，這要做，專案投資費用估算這是他們內部一定要做的。（28）初步設計，這要做。（29）周界水利阻絕工程，這要做。（30）永澧公司提出『HCFC廠第一次地電阻調查報告』，地底下的東西看不到，必須用很多地球物理的方式去知道污染範圍。（31）循環井細部設計、採購、施工作業，這要做。（32）循環井等工程發包完成，表示他們有心要做。這裡面我比較不能立刻理解就是『再循環』，

其他都與未來工程整治，不管用什麼工法整治，是有必要的。」（本院卷1第593-595頁）等語甚詳。亦即除編號(3)、(8)、(11)、(17)、(21)、(23)項次工程，單從名稱而無進一步資料，證人○○○無法判斷有無必要性外，其餘則認為與完成GCW工程有關。另證人○○○則證述：「跟GCW有關的，須有兩個重要觀念，就是要瞭解病因，即污染究竟是什麼樣的狀況，第二個是須要取得GCW設計的參數，此與水文地質有關，第1項沒關係，第2項地電阻是檢查身體就不是取得參數，第3項是評估也要做，第4項也要做，第5項也是，第6項也是，第7項也是，因GCW在跑的時候會產生沈澱，地層會被堵住，水就無法循環，所以要做這個研究，第8項要，第9項不確定，第10項這個對，第11項的特殊水理試驗計畫好像是抽水試驗，如果是指抽水試驗這是要的，因循環井本身也是抽水，抽水試驗是要取得地下水循環井的設計參數，第12項這個對，第13項不太清楚，第14項整體規劃要，第15項要，第16項要、第17項應該沒有關係，第18項不清楚，第19項要的，第20項我不曉得，第21項如果是抽水試驗這是必須要的，第22項我記得好像是，因循環井本身是一個井對一個設備，這個好像是好幾口循環井對一個大的處理設備，不然一個循環井會對一個小的氣提塔。第23項假使是做抽水試驗就是必須要的，第24項要，第25項不曉得，第26項要，第27項要，第28項要，第29項要，第30項地電阻就是檢查身體是要的，第31項要，第32項要。」等語明確（本院卷1第601-602頁），依上開證人○○○證詞可知，其認為除項次(1)、(17)之措施與GCW工程無關，項次(9)、(13)、(18)、(20)、(25)因資料不足，無法確定外，其餘項次措施均與GCW工程有關且有必要。審酌環保署之要點與注意事項參考手冊及上開2

位證人之證詞可證原告施作之32項措施中，大部分措施均與完成GCW工程有關，且為必要準備行為，自屬緊急應變措施之一部無誤。又原告於94年5月知悉佳美公司報告書後，隨即進行上述數十項之緊急應變措施，細稽該逐項作業時間密接未曾間斷，實難認有何遲延不作為之情事。是被告抗辯原告94年至98年9月21日所採措施，並未實際執行限制或縮小污染影響範圍、實屬於後續整治之調查規劃工作云云，並不足採信。

8、被告雖抗辯原告於94年5月間即知悉廠區地下水嚴重污染，95年9月21日即可提供規劃設置，然至99年9月始完成19口GCW之設置，原告顯然受有設置費用與操作維護費延遲支出之利益云云。惟查，原告之「林園廠」於91年4月26日被公告為地下水污染場址，經2年5個月即93年9月始提出地下水污染控制計畫書修訂7版，迄95年1月31日完成1套GCW現地先導試驗，同年11月30日完成周界8套，至97年6月6日被告舉行審查會，確認GCW已解決沉澱及阻塞問題，有控制計畫主要工作項目及執行進度表（本院卷3第62頁）、原告「林園廠」及本件「仁武廠」相關調查及設備建置措施之時程比較表（本院卷2第895-897頁）可稽，審酌原告從完全知悉「仁武廠」污染至完成19口GCW之設置共計為5年4個月，比對具有相同污染物質及污染情況相似之林園廠，原告耗時4年7個月完成8套GCW，經6年始經被告確認已解決沉澱及阻塞問題，復參以各項工法之整治技術評估，地下水循環井法(GCW)所需時間為3-8年（本院卷1第557頁），則原告以5年4個月時間完成19口GCW之設置，尚屬合理，其既時間密接以執行GCW設置之先前準備行為，已如上述，實難認原告有何遲延設置之情事至明。被告雖又抗辯參諸地下污染碩士論文及佳美公

司報告書所建議之水力屏障方式(P&T)，以1年4個月之時間即可設置，並可防止污染擴散至後勁溪水體云云。惟查環保署以109年12月28日環署土字第1091209282號函檢附中鋼碳素化學股份有限公司土壤及地下水污染整治計畫經費表（下稱中鋼整治計畫，本院卷3第49-50頁、第54-57頁）可知，此計畫場址面積為19,950平方公尺，總經費為5,980萬元，採水力屏障設置，其預定整治期程5年，反觀原告仁武廠場址為353,866平方公尺（原告仁武廠污染後續環境調查及污染改善監督工作計畫2-2頁），整治經費依被告所述20口GCW設置總成本，HCFC廠為107,807,568元，VCM廠為131,089,500元，合計為238,897,068元（前案原審卷2第249頁），亦即原告仁武廠之場址為中鋼整治計畫之17.7倍，整治經費規模約為中鋼整治計畫之4倍，然原告仍以5年4個月即與中鋼預定整治期程相當之時間完成，足見原告並未因未採水力屏障設置而有所延遲完成時間甚明。是被告前開抗辯亦不足採。

(六)被告以原告違反水污法第28條第1項通知當地主管機關之義務，而依同法第46條裁罰原告雖屬有據，然其依行政罰法第18條第2項，於原告所得利益範圍內酌量加重裁罰，其法令適用非無違法：

1、按行政罰法第18條第1項規定，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。同法第2項規定，前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。徵之該立法意旨，在於裁處罰鍰，除督促行為人注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，此對於經濟及財稅行為，尤其重要。故如因違反行政法上義務而獲有利益，且所得之利益超過

法定罰鍰最高額者，為使行為人不能保有該不法利益，爰於第2項明定准許裁處超過法定最高額之罰鍰。是以倘受處分人未因違反行政法上義務而受有利益者，自不得依同法第2項為加重之裁罰。

2、查被告以原告延遲設置GCW措施，受有設置費用與操作維護費延遲支出之利益，並於計算時納入物價指數考量，計算為16,015,240元，而依水污法第46條及行政罰法第18條第2項裁罰上述金額，固非無見。惟原告並無延遲設置GCW措施，已論述如上，原告自無受有費用延遲支出之利益，則被告依行政罰法第18條第2項對原告加重裁罰，即非適法。又原告確有違反水污法第28條第1項通知當地主管機關之義務，是被告依同法第46條裁罰原告自屬有據，惟罰鍰之高低，此屬行政機關之裁量權限，尚非本院可得置喙，則本院既無從代替被告裁量，自應將原處分撤銷後，由被告重為審酌罰鍰金額。

六、綜上所述，原處分既有前述認事用法之違誤，則被告以原告違反水污法第28條第1項規定，依同法第46條及行政罰法第18條第2項規定，裁處原告罰鍰16,015,240元，即非適法，訴願決定未予以糾正，顯有未合。原告起訴意旨求為撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許，爰將訴願決定及原處分均撤銷，由被告另為適法之決定。又本件兩造其餘攻擊防禦方法均核與判決結果不生影響，爰不再論述，併予敘明。

七、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　14　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　李　協　明

法官　曾　宏　揚

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。 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	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

院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	。 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　　110　　年　　9　　月　　14　　日

書記官　洪　美　智