

海洋委員會訴願決定書

海法訴字第 107112001 號

訴願人 000

原處分機關 嘉義縣政府

代表人 翁章梁

訴願人因違反海洋污染防治法事件，不服嘉義縣政府 107 年 11 月 2 日府授環水字第 1070219976 號裁處書，提起訴願，本會決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人所有之「0000」貨輪於 107 年 8 月 10 日 16 時許駛進布袋商港時，因失去動力偏離航道，發生撞擊消波塊後擱淺於布袋商港堤防外側海域並漏油致污染海域之意外事件。嘉義縣環境保護局於當日 20 時 15 分據海岸巡防總隊通報有漏油情形後，立即派員於 20 時 40 分到場稽查，查得船長及船舶所有人於事件發生後，未立即依海洋污染防治法第 32 條第 1 項及同法施行細則第 13 條第 4 款規定，對漏油進行圍堵、清除、回收、處置等措施，以防止、排除或減輕污染。嗣原處分機關函請訴願人依限陳述意見未果，以 107 年 11 月 2 日府授環水字第 1070219976 號裁處書對訴願人裁罰新臺幣 30 萬元。該裁處書於 107 年 11 月 7 日送達，訴願人不服，於 107 年 11 月 9 日轉經原處分機關向本會提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

一、按「船舶發生海難或因其他意外事件，致污染海域或有污染之虞時，船長及船舶所有人應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知當地航政主管機關、港口管理機關及地方主管機關。」、

「未依第 16 條第 1 項、第 19 條、第 24 條或第 32 條規定採取防止、排除或減輕污染措施或未依主管機關命令採取措施者，處新臺幣 30 萬元以上 150 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；情節重大者，得令其停工。」、「公私場所、船長或船舶所有人依本法第 16 條第 1 項、第 19 條第 1 項、第 24 條第 1 項或第 32 條第 1 項規定所採取之措施，其內容如下：一、提供發生海洋污染之相關設施或船體之詳細構造圖、設備、管線及裝載貨物、油量分布圖等。二、派遣熟悉發生污染設施之操作維護人員或船舶艙面、輪機人員、加油人員處理應變，並參與各機關成立之緊急應變小組。三、污染應變人員編組、設備之協調、調派。四、污染物或油之圍堵、清除、回收、處置措施。五、其他經主管機關或目的事業主管機關規定應採取之措施。」海洋污染防治法第 32 條第 1 項、第 49 條及同法施行細則第 13 條定有明文。

二、本件訴願意旨略以：(一)訴願人已於 0000 漏油之第一時間全力防堵油污外漏污染海面，此有今日新聞 107 年 8 月 12 日之報導可證。(二)原處分機關之裁處書未詳加說明油污應到達何種程度方屬油污「散布」之情形，與明確性原則不符。(三)自意外發生之 107 年 8 月 10 日起至同年 8 月 11 日尚在補救階段，然原處分機關竟以該期間之 0000 狀況，主觀認定訴願人違反海洋污染防治法第 32 條第 1 項規定而進行裁罰，於法未合。

三、原處分機關答辯意旨略以：(一)訴願人未採取措施以防止、排除或減輕污染，致海域有油污散佈情形，稽查情形已明確告知訴願人並經確認後簽名。(二)訴願人 107 年 8 月 11 日布置攔油索之防堵措施，非屬於第一時間做緊急應變防止措施。(三)107 年 8 月 11 日油污擴大，訴願人確有採取相關措施以防止、排除或減

輕污染，然此與 107 年 8 月 10 日違法事實乃屬二事。(四)裁處書所載違法事實顯為明確，又 107 年 8 月 10 日 20 時 40 分至次日凌晨 0 時 20 分間採取岸際消波塊周圍水體檢驗礦物性油脂項目，數值達 17.4mg/L 已超過甲類海域海洋環境品質標準標準值 2.0mg/L，訴願人違反事實洵屬明確。

四、關於「0000」貨輪於 107 年 8 月 10 日 16 時許駛進布袋商港時，因失去動力偏離航道，撞擊消波塊後擱淺於布袋商港堤防外側海域，並且漏油致污染海域，本會茲就訴願人與原處分機關之間有爭執之部分論述如下：

(一) 攔油索係 107 年 8 月 10 日或 8 月 11 日以後所布置？

訴願人雖提出今日新聞 107 年 8 月 12 日之報導以證明其於漏油之第一時間即已布置攔油索，全力防堵油污外擴，然從該新聞報導之標題「0000 輪漏油汙染海面 港務公司緊急處理中」，以及其報導內容「10 日進入嘉義布袋港後…卻自 11 日開始發現船體外漏油污情形，造成海洋污染…相關單位原本預計今(12)日就可以完成清理，今日上午 10 時許，船艙內的 8 噸重油，又不明原因的再度外漏…台灣港務公司高雄分公司布袋管理處 000 處長表示，0000 貨輪油污外漏汙染海面現場，除了布置攔油索阻斷油污向外擴散，同時調派工作船到海面進行清理，希望能迅速完成油污清理。」觀之，並無可得知攔油索係由訴願人所布置，更無法確定攔油索係何日布置，則今日新聞 107 年 8 月 12 日之報導，顯難作為有利於訴願人之證據。

依據嘉義縣環境保護局 107 年 8 月 10 日 20 時 40 分至 8 月 11 日零時 20 分之稽查紀錄現場處理情形所載：「…2. 環保局應變人員於現場發現該船擱淺於布袋商港西側堤外，尚未採

取相關防止污染海域之措施，現場有油氣味，於岸際消波塊有油污散佈情形。…5. 請於 108 年 8 月 11 日中午 12 時前完成防止污染海域之措施(如攔油索圈圍)並進行周圍水域油污清理。…」顯見至稽查結束後之 107 年 8 月 11 日零時 20 分為止，訴願人尚未布置攔油索。而該稽查紀錄業經訴願人之代表人 000 簽名於上，則該稽查紀錄所載應為事實，攔油索並非於 107 年 8 月 10 日漏油後之當日所布置。

再依臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司於 107 年 8 月 10 日下午 10 時所召開之「0000 擱淺第 1 次應變會議」紀錄所載：「…3. 另請嘉義縣環保局及岸巡單位備援提供攔油索等物品，將送至北堤以備調用。…5. 本處已協調 00 海運租用 002 號拖船，將視現場狀況許可下先行施放攔油索，目前預計凌晨 1 點可以佈放。…」亦可證明至 107 年 8 月 10 日 24 時止，訴願人尚未布置攔油索。

綜上論斷，訴願人應是 107 年 8 月 11 日以後才布置攔油索，並非如訴願人所言，於漏油之第一時間即全力防堵油污外漏污染海面。

(二)若係 107 年 8 月 11 日以後布置，是否違反海洋污染防治法第 32 條第 1 項之規定？

查 0000 於 107 年 8 月 10 日因失去動力，發生碰撞擱淺之意外事件，並於當日 20 時 15 分漏油導致污染海域，即使訴願人對於油污散布之事實有所爭執，然依 00 企業有限公司 108 年 1 月 18 日「0000」輪船體移除竣工報告書所載：「該輪亦因受損嚴重無法拖救，須於擱淺現場執行船骸移除作業。」可知「0000」貨輪於擱淺後受損嚴重，在只能於現場進行船骸移除作業之情形下，必然有漏油致污染海域之虞，

船長及船舶所有人於「0000」貨輪107年8月10日16時許擱淺後，即使不知已有漏油致污染海域，但對於有漏油致污染海域之虞之客觀事實必有認識或可得認識，因此應自107年8月10日16時許擱淺之時起，負有海洋污染防治法第32條第1項規定「應即」採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知當地航政主管機關、港口管理機關及地方主管機關之行政法上義務。

至於該項所規定應即採取之措施，依海洋污染防治法施行細則第13條之規定包括污染物或油之圍堵、清除、回收、處置措施。關於採取污染物或油之圍堵、清除、回收與處置措施部分，只要行為義務人立即「開始進行」防治措施，已達法律所課予「立即」採取措施之要求，不必論及其防治之效果是否完全達到圍堵、清除或回收污染物之目的。若行為義務人未「立即」採取措施，勢必增加污染海域之風險與危害，而有加以處罰之必要。此外，此項海洋污染防治法所課予的作為義務，僅當行為義務人「現實上」欠缺作為可能性，而對危害的防止無能為力時(諸如，依相關規定配置之設備不足圍堵、清除與回收污染物或漏油，當下卻又無法調度適足人力或設備實施圍堵、清除與回收污染物或漏油)，方得否免除違反作為義務的法律責任。

依據嘉義縣環境保護局107年8月10日20時40分至8月11日零時20分之稽查紀錄現場處理情形所載：「…2…，尚未採取相關防止污染海域之措施…5.請於107年8月11日中午12時前完成防止污染海域之措施(如攔油索圈圍)並進行周圍水域油污清理。…」顯見自107年8月10日16時發生船難起至107年8月11日0時20分為止，期間長達7、8小時，

訴願人未有相關處理作為，已該當違反海洋污染防治法第 32 條第 1 項之要件，雖然訴願人主張「因當晚強大風浪持續，致造成部分海域油污散布，實非本公司人員疏不處置」，可能無法期待訴願人在強風大浪下完成防止污染海域之措施，而有超法規阻卻違法之事由，惟查事故發生後至 11 日 0 時 20 分之最高風速與最大浪高之觀測值分別為 4.89m/s 與 1.06m，此有交通部運輸研究所港灣技術研習中心之港灣環境資訊網 (<https://isohe.ihmt.gov.tw/docklands/Budai.aspx#in-content>) 所下載之風力歷線圖與波浪歷線圖在卷可稽，按中央氣象局蒲福風級表定義為 3 級以下，仍屬微風與小浪。另外，雖依「0000 輪船體移除竣工報告書」1-1 所載：「船底破洞導致船體進水而嚴重傾斜，7 名船員受困近 5 小時，經由海空聯合救援，海巡署救出 3 名船員，隨後空軍海鷗直升機於晚間 9 點多，把其他 4 名船員吊掛上岸，7 名船員全部平安獲救」，可知事故船舶尚有人員等待救援，直至事故發生當日晚間 9 點多始將全部人員救援上岸，惟救人與防治污染之義務並不相衝突，且船長及船舶所有人於救人期間進行規劃、聯絡承商與開始布置攔油索之行為，依其固有知識與技能，當非難事，不會因為有船員受困而無法進行之客觀情事發生，詎船長及船舶所有人自有作為義務時起，長達 7、8 小時之期間不予作為，直至嘉義縣政府環保局稽查人員命其限期改善後，始完成攔油索之布置。

綜上可知，自該船事故當天的客觀現實情況以觀，不致影響防範措施之採取。而訴願人未採取「相關防止污染海域之措施」，包括未開始進行布置攔油索之簡單動作，難謂毫無故意或過失。同時，訴願人在當下顯然具有履行上述作為義務的「作

為可能性」，故訴願人上開主張，謂因氣候關係，無法期待能在強風大浪下完成防止措施，而有超法規阻卻違法事由等云云，實屬誤會。

(三)原處分是否違反明確性原則？

按行政明確性的目的要求國家公權力行為必須符合明確性原則，讓人民與司法有理解尋求救濟與審查等可能性。這可從行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據……。又處分理由之記載，必須有合法充足完備之說理，使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因。（最高行政法院 96 年度判字第 259 號判決意旨可資參照。）

基此，行政行為是否明確，應依行為「是否可理解」、「是否可預見」、以及「是否可審查」為三個要素作為判斷基準。這三項基準的判斷，則是攸關於行政處分所依據的規範內涵，其中的「構成要件」及「法律效果」，須能使人民理解，從而能產生預見可能性，知所因應；發生疑義時，也能據此透過司法可進行規範的審查。

查訴願人所爭執違反行政行為明確性之標的，並非針對裁罰處分的法律依據（海洋污染防治法第 32 條第 1 項），其構成要件或法律效果是否明確，而是以裁處機關依裁罰規定與本案事實涵攝過程中的論理內容為爭執對象（油污是否散布，是否該當本條所稱之污染海域或有污染之虞等情況），但此爭論，與行政行為明確性原則，並非相關。

進一步言，訴願人所爭執與抗辯者，應是認為 8 月 10 日發生事故當天，船上油污雖有排入海中，但尚未達到裁罰規範所定之污染海域的程度。而此正是對於事實與法規的涵攝，可

能有不同見解所衍生的法規解釋的爭論，而非訴願人抗辯之行政行為不明確的情形。

惟訴願人既對油污雖有排入海中，但尚未達到裁罰規範所定之污染海域的程度有所爭執，本會自應就原處分之涵攝過程加以審查。

按違反海洋污染防治法第 32 條第 1 項之構成要件為船舶發生海難或因其他意外事件，致「污染海域」或有污染之虞時，船長及船舶所有人未即依同法施行細則第 13 條之規定採取措施以防止、排除或減輕污染，海面上如有「油污散布」並超過標準值，必然已致「污染海域」。查布袋商港係位於曾文溪口向西延伸線至王功漁港向西延伸線間海域，依海域環境分類及海洋環境品質標準第 8 條第 2 項規定，係劃分為甲類海域環境，復依同標準第 5 條規定，甲類海域環境海洋品質標準之礦物性油脂標準值為 2.0 毫克/公升，嘉義縣環保局 107 年 8 月 10 日晚間於 0000 擱淺現場，除拍得船身有漏油情形之照片，更於當日 23 時 30 分採取岸際消波塊周圍水體送請經行政院環保署認可之檢驗公司檢驗(樣品編號 F1070801-1)，驗出礦物性油脂為 17.4 毫克/公升，已超出海洋品質標準致污染海域，此有嘉義縣環保局稽查紀錄(稽查編號 107000163)與亞太環境科技水質檢驗報告(報告編號 EC10715874-WA002)影本在卷可稽，是原處分機關於裁處書違反事實欄記載「該船未即時採取措施致使海域有油污散布情形」，係有客觀證據為憑，並非訴願人所執主觀認定。

又原裁處書「違反事實」欄中關於「油污散佈」文字，係有關本件「違反事實」之描述，並非有關「行為人違規行為」之描述，即以「油污散佈」之文字，描述說明本件海域已因油

污污染而符合海洋污染防治法第 32 條第 1 項所定「致污染海域或有污染之虞」之構成要件，至於「油污擴散之面積及時間達到何種程度」，均不影響本件「海域已受污染或有污染之虞」之判斷，故原裁處書之涵攝過程，應無違誤。

五、據上論結，訴願人之主張均無可採，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 莊慶達
委員 沈建中
委員 姚洲典
委員 賴恆盈
委員 劉嘉裕
委員 張麗卿
委員 李淑如
委員 李亭萱

中 華 民 國 108 年 5 月 31 日