

行政院環境保護署訴願決定書

訴願人：臺灣化學纖維股份有限公司

代表人：王文淵

代理人：張嘉真律師

代理人：姜威宇律師

代理人：王晨桓律師

原處分機關：彰化縣政府

訴願人因環境影響評估法事件，不服原處分機關106年11月14日府授環綜字第1060395588號書函附裁處書（編號：10-106-100001），提起訴願，本署依法決定如下：

主 文

- 一、原處分新臺幣12億4千4百萬元撤銷。
- 二、有關訴願人申請停止執行部分，訴願駁回。

事 實

緣訴願人為「臺灣化學纖維股份有限公司彰化廠汽電共生機組汰換暨擴充計畫（G8汽電共生機組即 M22鍋爐汽電共生程序）」之開發單位，前經本署審查系爭開發行為環境影響說明書（下稱環說書），作成有條件通過環境影響評估之審查結論，並於88年3月12日以(88)署環綜字第0015427號公告在案。本件經原處分機關所屬環境保護局於105年9月29日派員執行系爭開發案監督查核作業並進行生煤抽檢，檢測結果生煤樣品成分與環說書「表4.3-2生煤成分要求」所載內容(總水

分10%以下、固有水分2.6%、揮發分31.2%、固定碳54.3%)不符；另原處分機關依訴願人於105年6月14日申請展延彰化廠 M22製程固定污染源操作許可證暨生煤使用許可證，所檢具使用中及擬使用生煤進口資料，其中之生煤成分亦不符環說書「表4.3-2生煤成分要求」之內容，核認訴願人未依環說書所載內容切實執行，違反環境影響評估法第17條規定，爰依同法第23條第1項第1款規定裁處新臺幣（下同）30萬元罰鍰（105年12月7日府授環綜字第1050426606號書函附裁處書（編號：10-105-11001），下稱前處分）。訴願人不服提起訴願，經本署審議結果，於106年6月20日以環署訴字第1060014354號訴願決定：「訴願駁回」。訴願人仍不服，向臺灣彰化地方法院提起行政訴訟。嗣原處分機關依訴願人97年1月至105年9月間申報「生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質使用情形紀錄表」所檢附之生煤樣品成分分析證明書，發現訴願人於前述期間所檢附使用生煤之進口資料，在總水分、固有水分、灰分、揮發分、固定碳、含硫分有部分或全部不符環說書「表4.3-2生煤成分要求」之內容，認定訴願人自97年1月至105年9月持續燃燒品質不符標準之生煤，違反環境影響評估法第17條規定，所得利益逾同法第23條第1項所定法定罰鍰上限150萬元，爰依行政程序法第117條規定撤銷前處分，另依行政罰法第18條第1項及第2項規定就訴願人所得利益範圍內加重裁處12億4千4百萬元罰鍰。訴願人不服，於106年11月23日逕向本署提起訴願，案經原處分機關重新審查後，於107年1月31日檢卷答辯到署。另訴願人於106年12月11日到署陳述意見，106年12月20日、107年3月2日補充訴願理由到署，併卷審議。

理 由

- 一、按「開發單位應依據環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論切實執行。」「有下列情形之一者，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰……：一、違反……第17條之規定者。」環境影響評估法（下稱環評法）第17條及第23條第1項1款定有明文。次按行政罰法第18條第1項及第2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。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。」
- 二、訴願人主張、陳述意見及補充理由略以：「（一）環說書乃承諾提升 M22機組營運所涉之污染防治設備效能，並採取管末管制之加嚴排放標準，訴願人已切實遵守，有關生煤成分之記載，並非環評承諾。……訴願人歷年實際操作 M22排放量，遠遠優於環說書之要求……相較環說書於88年間之預測結果，絕無所謂對環境有任何不利影響……。（二）原處分機關變更見解認性質上應屬平均值參考之生煤成分表為環評承諾，且還自行添加大小符號錯誤強解為環評承諾之標準，並就訴願人9年來是否有不符系爭環說書之情形，嚴重違反證據法則、裁罰時效亦顯然逾期、且有明顯錯誤計算不法利得及裁量濫用等諸多合法性顯有疑義之處。（三）原處分並未提供原始資料以供訴願人核對，且既係處罰訴願人使用生煤之行為，原處分卻僅記錄生煤進口商所出具之商業發票所

載內容，全未記載 M22機組實際使用情形，認定顯屬無據。(四) 訴願人乃按批購買生煤，各批購入之生煤成分不同，應評價為數行為，而生煤成分是否符合所謂生煤固有之成分內容，必須取決每批進口生煤成分而定，故行為數之認定，自應以逐批進口時為準。原處分機關撤銷前處分後作成加重裁罰處分，不但違反證據法則，如屬於103年11月以前購入者，應已逾3年裁處權時效。(五) 訴願人並無所謂因未購買與生煤成分表完全一致之生煤，而獲得價差之利益，依臺北市環境工程技師公會出具之鑑定報告，使用之生煤成分符合系爭防制設備之最大處理量，生煤成分之含硫量越高，需支出更高額防制費用成本，始能控制排放濃度合於環評承諾之加嚴排放標準，訴願人實因此付出更多防制費用成本。

(六) 訴願人操作 M22機組時已切實執行環說書之內容，並未因使用之生煤成份導致底灰、飛灰、污泥、廢污水量等增加超過環說書之記載。(七) 生煤成份並非影響環境之決定性控制變因，訴願人得藉防制設備之配合，達成加嚴排放標準之要求，故生煤成份只要不超過防制設備之最大處理能力，對於環境即無不良影響之虞。(八) 特定生煤成份是否有利環境，應以防制設備能夠處理之能力作為標準，絕非特定成份越低或越高即越有利環境。

(九) 原處分機關對生煤成份之監督，本可以採實地取樣之方式證明訴願人使用生煤之成份，原處分機關欲處罰訴願人使用不合規定之生煤，自應就訴願人使用生煤之品質為充足之舉證，僅持明顯無法證明生煤品質之商業發票資料即據以開罰，已有違法。」

等語。

三、按「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」行政程序法第9條、第36條定有明文。又認定事實須憑證據，倘無證據足資認定有堪以構成行政罰要件之事實存在，即不得僅以推測之詞予人處罰，改制前行政法院（現改制為最高行政法院）75年判字第309號判例意旨可資參照。是行政機關本應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意，且所憑之證據，須確實證明行為人違法事實之存在，始能據以對人民作成罰鍰處分，尚不得以擬制推測之方式，推定其違法事實，合先敘明。復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，是環評法第17條規定開發單位應依環說書、評估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款即應予處罰，惟如因實際狀況無法購買預計使用成分之生煤而使用不同成分之生煤，且未造成違反空氣污染防制法（下稱空污法）之情事，是否為未依環說書所載內容切實執行，不無疑問？有關訴願人主張17年以來 M22防制設備，均符合環評加嚴排放標準，合法處理生煤燃燒後產生之空氣污染物，相較環說書預測結果，無所謂對環境有不良影響一節，原處分機關固答辯說明對於含硫量愈高之生煤，訴願人為降低排煙脫硫設備(FGD)管末硫氧化物排放量，須增加水、電及氧化鎂之用量，亦增加廢污

水量、藥劑等環境成本，皆加重影響環境負擔等語。惟按生煤為一天然資源，同一產地之煤品成分亦非固定值，以目前購煤實務，尚無法精確控管購買之產品品質至定值，需藉由物理、化學或是生物技術的應用，減少燃煤中含硫分、重金屬以及其他雜質的含量，以降低燃燒後空氣污染物的排放量。目前的廣義淨煤技術包含洗煤(coal wash)、高效率的燃燒技術、燃煤電廠的污染控制及二氧化碳的捕捉與封存等方法，其處理過程中需消耗水、電、其他物料或能資源，亦有增加廢污水量之情形，則若採用淨煤技術以達符合環評承諾成分之要求，與訴願人採取增加投放防制物質及防制設備運轉等方式控制污染物排放濃度相比，何者較增加環境負擔，不無疑問？原處分機關未究明訴願人燃燒生煤經由防制設備與技術處理後，是否符合環評承諾加嚴標準？其製程實際操作對環境有無不良影響？又訴願人使用與環說書內容成分不同之生煤，所產生之固體廢棄物、污水、用水與用電等環境負擔，是否有實證資料足資認定有新生環境負擔違反環說書內容情形，原處分機關未進一步查證，僅以訴願人申報生煤樣品成分分析證明書，逕予核認其所使用之生煤成分不符環說書之成分要求，並據以裁處不法利得，是否符合環評法之立法宗旨、環評承諾之目的及功能？即有商榷之餘地。

四、次按環評法第1條規定：「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，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」同法第5條第2項授權訂定之開發行

為環境影響評估作業準則（本署104年7月3日環署綜字第1040051962號令修正發布）第3條規定：「開發行為對環境之影響及環境品質之評估，均應符合相關環境保護法令之規定。其因環境之特性，開發單位應採用更嚴格之約定值……等方式為之，以符合環境品質標準或使現已不符環境品質標準者不致繼續惡化。前項約定值係指開發單位評估環境負荷後設定之排放值，或於說明書、評估書所作之承諾值，亦或為主管機關於審查時之設定值。」本署104年1月26日環署空字第1040002062號函釋略以：「三、（一）涉及裁罰方面：1、環境影響評估審查結論或所載內容如較其他法規要求更嚴格者，係表示當地環境之敏感性及特殊性，必須採更嚴格之標準予以保護，因此違反者即依環境影響評估法處罰。……（二）涉及監測、檢驗、緊急應變或排放量計算方式：環評法未定相關規定，……應依各專業法規所訂之方式辦理……。」可知環評法係為預防及減輕開發行為對環境影響所為之評估程序，倘因考量環境之特性，固得於環評程序中採用更嚴格之約定值，以作為主管機關審查之基礎，然其餘涉及監測、檢驗、緊急應變或排放量計算方式等事項，環境影響評估法規或審查結果並未另行規定時，則應回歸各專業環境保護法令之規定，此乃法律適用之必然結果。惟查環評法並無相關環境檢測方法及檢驗測定機構管理辦法之授權規定，且就環評案件相關之生煤成分採樣及檢測，如總水分、固有水分、揮發分及固定碳等項目檢測，本署並無公告適用之檢測方法。復按生煤、石油焦或其他易

致空氣污染之物質販賣或使用許可證管理辦法第10條規定，領有使用許可證之業者，須依許可內容使用生煤，而其所使用之生煤成分是否符合規定，係以國際通用之 ASTM（美國材料與試驗協會）標準方法檢測，並以濕基標示總含水分，另以氣乾基檢測結果呈現內含水分、固定碳及熱值等成分。是有關生煤成分是否符合許可值或環評承諾值，自應由本署認可之檢測機構依前開國際通用之標準方法檢測，檢測結果不符規定，始得依法處分。惟查本案原處分機關係以訴願人申報其購買之生煤樣品成分分析證明書，核認其成分記載內容不符環說書之成分要求，並未實地稽查檢測確認其生煤實際使用情形，是本件原處分機關既未對於訴願人 M22製程使用之生煤進行稽查檢測，僅於「違反事實」欄內泛言：「依據貴公司97年1月至105年9月間申報……之生煤樣品成分分析證明書，經列表統計，發現貴公司於上述期間所檢附使用生煤之進口資料，在總水分、固有水分……含硫分，均有部分或全部不符系爭環說書表4.3-2生煤成分要求……貴公司自97年1月以來長期持續違反環境影響評估法第17條規定燃燒品質不符標準之生煤……」云云。即本件原處分僅記載訴願人有申報生煤樣品成分分析證明書，不符環說書生煤成分要求情形，並無97年1月之後有「稽查檢測 M22製程燃燒之生煤成分不符環說書成分要求」之事實，逕予核認訴願人長期燃燒品質不符標準之生煤，故有關本案違規事實之認定及證據之調查，是否符合行政程序法第43條規定之意旨，亦非無疑義。另空污法與環評法於立法精神與目的

有所不同，且按生煤之使用從燃燒至排放過程，旨在透過對於設備規劃、設計之時合理控管其未來之空氣污染環境風險，於主管機關尚未明確規範輸入生煤成分之情形下，重點仍在於終端排放品質之控制，本案若不涉及生煤成分檢測結果或排放值違反環評結論與環說書內容，應就空污法規論之，原處分引據環評法裁處，不無疑義。

五、本案縱認得以訴願人所購買生煤成分之證明書，作為不符環評承諾內容之處分依據，惟有關此違反行政法上義務行為之終了時點，應以原處分所據以認定之違規事實，即訴願人每批次購買生煤不符環評承諾內容，作為行為終了時點以及裁處權時效是否消滅之認定，並據以計算不法利得。又訴願人於100年8月2日、101年10月11日及104年3月25日購買之3批次生煤成分既符合環評承諾，得否認定訴願人自97年1月起至105年9月止為繼續不斷之一行為，非無疑義，則本件原處分機關以訴願人持續燃燒生煤品質不符環評承諾，認定本件行為持續進行至其停工時止，並自97年1月至105年9月止計算不法利得，自難謂適法。

六、原處分機關固答辯認為本案與最高行政法院105年度判字第173號所認○○電廠超量燃燒生煤行為無異，惟查原處分機關尚無訴願人生煤使用超量之具體事證，且係以訴願人申報購買之生煤品質不符環評承諾據以裁處，自不應以相同意旨判認。又訴願人發電量既未超過環評承諾值，自無獲取超額發電之利得，則原處分逕依臺灣電力股份有限公司104年公告汽電共生最低購電價格，以

及經濟部能源局提供之非 G8個別機組之售電量(G6、G7、G8機組之總和發電量、餘電售電量)，計算本件不法利得，亦難謂妥適。另本件不法利得是否已扣除訴願人成本、淨利、停機歲修以及訴願人購買符合環評承諾之生煤金額，亦有待釐清？再者，原處分及答辯書並未敘明何以本件訴願人獲利金額為13億3千745萬735元(答辯理由修正為訴願人因 M22製程燃煤發電推估不法利得總額為13億591萬994元)，最終卻裁處12億4千4百萬元之扣除依據，亦有理由不備之瑕疵。綜上，原處分既有上述事實認定未臻明確之瑕疵，自難予以維持，原處分應予撤銷，由原處分機關查明事實後另為適當之處理，以符法旨。

七、另訴願人依訴願法第93條第2項規定，分別向本署及原處分機關申請停止執行一節，業經原處分機關以106年12月19日府授環綜字第1060429733號函同意訴願人略以：「申請延緩繳納罰款部分，俟本案訴願程序確認後再行辦理」在案，是有關訴願人所訴原處分命訴願人應於30日內繳納鉅額款項，執行將對訴願人造成難以回復之損害云云，已無急迫性，是訴願人本部分請求顯無理由，所訴應予駁回。

據上論結，本件訴願為部分有理由，部分無理由，爰依訴願法第79條第1項及第81條第1項規定，決定如主文。

行政院環境保護署訴願審議委員會主任委員 林福來

委員 何舜琴

委員 林三加

委員 林 芬

委員 林愛龍

委員 馬念和

委員 郭麗珍

委員 傅玲靜

委員 蔡雅滢

委員 蕭慧娟

委員 羅翊華

中 華 民 國 107 年 3 月 9 日

署 長 李 應 元