最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第601號

上　訴　人　臺南市政府環境保護局
代　表　人　許仁澤
訴訟代理人　葉張基　律師
被 上訴 人　台塑石化股份有限公司
代　表　人　陳寶郎
訴訟代理人　張嘉真　律師
　　詹祐維　律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國110年7月13日高雄高等行政法院109年度訴更三字第9號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審請求撤銷訴願決定及原處分關於限期改善部分之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用（除確定部分外）均由被上訴人負擔。

理　由

一、本件行政訴訟上訴後，上訴人代表人由謝世傑先後變更為侯俊彥、許仁澤，茲由新任代表人先後具狀向本院聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、緣被上訴人所屬麥寮一廠（下稱麥寮一廠）以石油焦高溫氧化裝置即「循環式流體化床鍋爐（Circulating Fluidized Bed Boiler）」製程（下稱系爭製程）所產出之飛灰及底灰，經水化（水合處理）後之混合石膏與副產石灰（通稱水化副產石灰，下合稱系爭製程產出物），經臺灣臺南地方法院檢察署（已更名為臺灣臺南地方檢察署）接獲檢舉有遭非法棄置情形，乃於民國102年1月24日會同上訴人、臺南市政府工務局、行政院環境保護署（下稱環保署）南區督察大隊及環保警察第三中隊，前往臺南市麻豆區由官輝工程有限公司所經營之官輝土石方資源堆置場（下稱官輝土資場）及臺

南市左鎮區由宏昇事業股份有限公司所經營之宏昇土石方資源堆置場（下稱宏昇土資場）進行稽查，當場查獲上開土資場（下合稱系爭土資場）收受系爭製程產出物，上訴人乃於102年10月11日以環稽字第1020108487號函附同年月2日南市環廢裁字第102103901號裁處書（下稱前處分），以被上訴人違反行為時廢棄物清理法（下稱廢清法）第28條第1項第3款規定，而依同法第52條及行政罰法第18條第1項、第2項規定，裁處罰鍰新臺幣（下同）141,966,950元，及限期於102年12月31日前完成改善，併依行為時環境教育法第23條第2款規定處環境講習8小時之處分，惟經訴願機關以103年1月22日府法濟字第1030062100號訴願決定撤銷前處分並請上訴人另為適法處分。嗣上訴人依訴願決定意旨另為處分，於103年3月24日以環土字第1030026813號函附同日南市環廢字第103030928號裁處書（下稱原處分），裁處被上訴人罰鍰6,000元、應支出而未支出之所得利益142,405,120元，及限期於103年5月28日前完成改善，並依行為時環境教育法第23條第2款規定處環境講習2小時（嗣經上訴人於103年3月31日勘誤為1小時）。被上訴人不服，循序提起行政救濟，並聲明：撤銷訴願決定及原處分，前經高雄高等行政法院103年度訴字第321號判決（下稱前判決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人就前判決撤銷訴願決定及原處分關於「罰鍰6,000元」及「限期於103年5月28日前完成改善」部分不服，提起上訴，經本院105年度判字第309號判決將該部分廢棄，發回高雄高等行政法院更為審理。再經高雄高等行政法院105年度訴更一字第13號判決（下稱更一審判決）就廢棄發回部分撤銷訴願決定及原處分關於「罰鍰6,000元」部分，被上訴人其餘之訴則駁回。兩造對各自不利部分提起上訴，復經本院107年度判字第336號判決（下稱前發回判決）就更一審判決關於駁回被上訴人之訴部分廢棄（上訴人之上訴駁回），發回高雄高等行政法院更為審理。被上訴人聲明嗣變更為「求為判決撤銷訴願決定及原處分關於『命限期於103

年5月28日前完成改善部分』」，經高雄高等行政法院107年度訴更二字第14號判決將訴願決定及原處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分均撤銷。上訴人不服，提起上訴，經本院109年度判字第95號判決（下稱發回判決）廢棄，發回高雄高等行政法院更為審理。嗣經高雄高等行政法院109年度訴更三字第9號判決（下稱原判決）仍將訴願決定及原處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分均撤銷。上訴人仍不服，乃提起本件上訴。

三、被上訴人起訴之主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決所載。

四、原判決撤銷訴願決定及原處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分，其理由略謂：

㈠被上訴人之麥寮一廠前於91年7月間，向雲林縣政府申請工廠變更登記，將原產品名稱中之「其他石油及煤製品」變更為「其他石油及煤製品（混合石膏及副產石灰）」，經雲林縣政府以91年11月20日91府建工字第0910068785號函核准登記（下稱雲林縣政府91年11月20日函），被上訴人並於事業廢棄物清理計畫書（下稱廢清書）之主要產品（副產品）欄位將系爭製程產出物列為產品，且迭經雲林縣政府於99年8月1日、100年9月22日及101年1月11日准予備查。又依雲林縣政府核發之101年2月府環空操證字第P0712-02號固定污染源操作許可證、101年10月25日雲縣環水許字第01035110號水污染防治許可證，該許可證記載事項，亦將系爭製程產出物列為產品，且雲林縣政府針對訴外人宏進交通股份有限公司申請增添回填物，及訴外人宏洋預拌混凝土股份有限公司、宏進建材有限公司詢問製程中添加系爭製程產出物部分，均函復「經本縣環保局審核該物非屬廢棄物」、「本縣環保局表示副產石灰非屬廢棄物所管轄」等語，足證雲林縣環境保護局（下稱雲林縣環保局）在在均指明系爭製程產出物為產品無訛。再者，該產品係用於地質改良劑、水泥混凝土製品、可作為基底層級配、土方之摻配材料使用，確有經

濟價值等情，業據被上訴人提出產品規範、廠區作業實景照片及下游廠商要求繼續提供系爭製程產出物之函文可證。又雲林縣環保局於101年5月11日至被上訴人之麥寮一廠為環境稽查，其查核情形為：「現場稽查或處理情形：……2.有關該公司麥寮一廠高溫氧化程序所產生之混合石膏（水化石膏）出廠管制乙案，為加強產品（水化石膏）用途合法無虞，現場告知業者混合石膏出廠需交由可控制之廠商，如取得肥料登記證之肥料業者、縣府監控之土資場、廢棄物處理場、可查證之工程（砂石場、混凝土場）並提供工程地點與合約書供查證。」雲林縣環保局在其職權事務範圍內，為實現防止環境污染之行政目的，以建議之方法，促請被上訴人為一定之行為，雲林縣環保局之建議核屬行政指導。而被上訴人於客戶使用聲明書即載明副產石灰使用限制與稽查之規定，即1.副產石灰（水化）使用，應符合買賣合約書附件副產石灰（水化）使用資格檢核表。2.使用流向須無條件接受貴公司之追蹤及確認。3.應配合主管機關之稽查據實提供相關資料與訊息、依法妥適處理陳情抗爭及澄清輿論之誤會或不實報導。作業場址、使用場址應符合法規並維持環境品質。買賣合約第6條明定買賣標的之使用方式與限制。系爭土資場購買副產石灰係為強化路基與基礎而回填，並已向臺南市政府建管課及工務局請求備查，有函文在卷可佐，足證被上訴人確實依雲林縣環保局之行政指導而為系爭製程產出物之出售及管控無訛。系爭製程產出物既經雲林縣政府於100年9月及101年1月審查通過並准予被上訴人將之於廢清書中登記為產品，且被上訴人亦遵循雲林縣環保局之行政指導而為買賣，自不能期待被上訴人於雲林縣政府以102年1月28日府環廢字第1023603869號函作成處分（下稱雲林縣政府102年1月28日函）改認系爭製程產出物為廢棄物、要求變更廢清書前，有將系爭製程產出物作廢棄物處理之期待可能性。苟其他縣市環保機關置上開雲林縣政府核准之廢清書於不顧，逕要求被上訴人甫一生產系爭製程產出物時，即應依廢

清法為清除，顯有違構成要件效力。況廢清書並無關於系爭製程產出物之廢棄物處理方式，在未依法核准變更廢清書前，被上訴人根本無從依廢清法執行處理。

㈡價金之補貼或減免，本即競爭市場下之商業行銷手段，倘在推廣產品時期或正與同業削價競爭下，單從買賣價金之高低或業者究有無從中實際獲利，均無法實際判斷是否為真實買賣，然從買方是否有依產品用途而為使用，即可明確定性其間之法律行為。蓋買方收受產品後，並未依產品之用途而為使用、收益，相反地是大量堆置，違法貯存、棄置而致污染環境，則兩造間係屬違法清運關係；然若買方確依產品用途而為使用，且無污染環境，則兩造間自屬產品買賣無訛。原審於109年9月4日履勘系爭土資場，發現於現場表面並無堆置系爭製程產出物，經分別以挖土機及鋤頭挖掘深度約30公分處，則有灰色物質埋於裏土，官輝土資場於挖掘處之外圍雜草叢生，宏昇土資場則在掩埋物上，有樹木及雜草生長旺盛情形，經證人即官輝土資場於102年時擔任負責人之陳燕輝、證人陳仲亨即102年稽查員、稽查員劉亭鈞之證稱，足證現場履勘地確係以被上訴人系爭製程產出物為回填之地點無訛。依證人即宏昇土資場負責人王春雄證稱及現場草木生長狀態足證系爭製程產出物確實已回填多時，非臨時所為，且既混以一定比例之土方而掩埋，則被上訴人之系爭製程產出物係作土方之摻配材料使用無誤。又上開土資場經上訴人派員為土壤採樣而為檢驗分析，其結果為SO2（130-170cm）土壤樣品中重金屬與戴奧辛皆低於土壤管制標準，而SO2（130-200cm）土壤樣品中VOC與SVOC皆低於偵測極限。本次調查檢驗之土壤樣品應無污染情形。系爭土資場雖以較低價格取得被上訴人之系爭製程產出物，然均依該產品之用法而為使用，且未造成環境污染，其與被上訴人間應非藉由假買賣而實際為違法清運之情形。倘系爭土資場係為違法清運、堆置，則隱匿尚且不及，又豈會事先主動函知行政機關，自曝違法堆置行徑？實有違常情。另系爭製程產出物回填土地倘

會造成環境污染，則土壤採樣檢驗分析理應會有受何種污染之數據，然檢驗報告並無法檢驗出，又苟經土方比例混合後仍呈強鹼狀態，理應周遭土地寸草不生，又豈會現場樹木、雜草生長旺盛？再者，有經濟價值之產品中具有強酸、強鹼性質者，比比皆是，諸如建築業常用之水泥或家庭日常清潔用品，如硫酸、鹽酸等等，倘生產者違法貯存、處理致生環境污染，或消費者未依物之用法為使用，或大量傾倒，致生環境污染，固得以廢清法或相關環保法規為規範，然尚不得將有經濟價值之產品甫一生產即指為廢棄物而要求生產者逕依廢清法為清除，此顯有誤解廢清法之規範意旨。

㈢上訴人以被上訴人違反廢清法第28條第1項第3款規定，而以103年3月24日環土字第1030026813號函裁處6,000元罰鍰部分，經前判決撤銷，上訴人不服提起上訴，嗣經本院以105年度判字第309號判決發回更審，復經更一審判決將該罰鍰撤銷，上訴人不服提起上訴，然經本院以前發回判決駁回此部分上訴而確定。核該判決之訴訟標的乃確定上訴人對被上訴人並無103年3月24日環土字第1030026813號函裁處6,000元之裁罰權。至於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，尚不能因該判決已經確定而認此項判斷有既判力。故系爭製程產出物是否業經行政機關核准為產品？又是否為廢棄物？另消費者有無依產品之用途而為使用？其使用過程中究有無造成環境污染等事實，原審自仍得調查認定，不受上開判決既判力所拘束。

㈣依環保署88年9月27日（88）環署廢字第0064651號函（下稱88年9月27日函），即明確表明若已登記為公司產品者，非屬事業廢棄物。而環保署之所以明確表明，係因88年9月13日會議結論（一）事業廢棄物向工商管理單位登記為公司產品或副產品者，仍應先提送廢清書向環保主管機關申請變更。亦即事業廢棄物縱事後因有經濟價值，經工商管理單位登記為商品，前提仍應先經環保機關審核變更廢清書通過始

能為之。惟若該產品使用不當等，造成安全、環境污染等違法情事時，相關行政機關仍得依權責督導辦理。又依環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令（原判決載為第100036827號令；下稱100年5月9日令）意旨即具體要求環保單位於審理廢清書時應注意事項，蓋事業廢棄物能否登記為商品，應先經環保機關審核變更廢清書通過始能為之，環保署為免環保機關審核浮濫不實，故具體指示機關應如何為審理，至於100年5月9日令（二）、（三）點則是強調單位應相互聯繫，避免廢棄物登記為商品，及重申對於登記為商品後，如有造成環境污染等情事時，仍依權責為辦理。準此，依上述函令意旨，事業廢棄物因市場需求而成為有經濟價值之商品時，應先經環保機關審核變更廢清書通過始能為之。審核通過後，該商品自無庸依廢清法為清除，惟倘該商品事後經單位間確認，已無經濟價值時，環保機關得依權責，要求事業再次變更其廢清書。而依環保署101年11月23日環署督字第1010107221號函（下稱101年11月23日函）可知，此時環保署仍未確定系爭製程產出物究是否為事業廢棄物，否則豈會要求雲林縣政府再行審慎檢視被上訴人之麥寮一廠廢清書，並應要求業者提出合理說明或變更其廢清書？是上訴人抗辯依歷年環保署函釋早已認定系爭製程產出物屬事業廢棄物，被上訴人並無欠缺期待可能云云，顯不足採。嗣雲林縣政府依上開環保署函文意旨再為審查，始以102年1月30日以府建行字第1025301536號函（下稱雲林縣政府102年1月30日函）作成廢止系爭製程產出物為產品登記之處分，而上訴人於102年1月24日查獲系爭土資場正在收受被上訴人產生之系爭製程產出物時，該製程產出物仍登記為「產品」，自不能期待被上訴人依廢清法由清除處理機構清除或處理該製程產出物，至為明確。綜上，原處分關於命限期於103年5月28日前完成改善部分，即有違誤等語。

五、上訴意旨略謂：

㈠按96年3月15日修正發布之「營建剩餘土石方處理方案」第2點或101年11月22日制定公布之「臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例」第3條規定，土資場不可收受系爭製程產出物。次按行政程序法第165條規定，「營建剩餘土石方處理方案」主管機關為內政部營建署，「臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例」主管機關為臺南市政府工務局，故系爭製程產出物能否堆置在土資場內，並非雲林縣環保局「職權或所掌事務範圍內」，其無權為此等行政指導。故雲林縣環保局101年5月11日環境稽查工作紀錄中「現場稽查或處理情形」第2點之記載，應屬誤解，而此等「行政指導」（上訴人否認此為行政指導）如有錯誤，並不因此變成土資場可收受系爭製程產出物。復按行政程序法第166條規定揭明行政指導除不得牴觸法律之強行規定外，亦不得逾越各該相關法規之目的限制，雲林縣環保局無權為此等行政指導，故其行為顯然沒有注意「營建剩餘土石方處理方案」之目的，做出超越其「職權或所掌事務範圍內」之說明，已經逾越「營建剩餘土石方處理方案」只能收容「營建工程所產生之剩餘泥、土、砂、石、磚、瓦及混凝土塊等」之目的限制，業已構成濫用。又前揭工作紀錄第3點記載：「另有關混合石膏（水化石膏）回填農地乙案，將擇期通知業者一同會勘，並於會勘當時請該公司麥寮一廠，提供購買廠商產品流向及用途等相關資料。」表示當時雲林縣環保局係對於某一特定農地有以混合石膏回填之情形，要求被上訴人配合一同會勘，並要求被上訴人在會勘時要提出將混合石膏用在回填該農地的購買廠商使用產品的流向與用途，目的在勾稽比對該特定農地回填所使用混合石膏是否係出自被上訴人，並非雲林縣環保局要求被上訴人必須「通案」回報流向與要求購買廠商向各地方政府報備之「行政指導」，被上訴人對此容有誤解。再者，不論官輝、宏昇等公司如何向各地方政府報備使用底（飛）灰，各地方政府並無所謂備查、核准其購買產品

之權力，故被上訴人提出甲證25（因為無任何用印與署名故上訴人否認形式上真正）及27所謂報備函並無任何法律上之效力。且不論各地方政府是核准或備查，均與環保署歷年所為被上訴人底（飛）灰為事業廢棄物之認定無關。於雲林縣環保局101年5月11日環境稽查前，環保署業已做成91年10月17日環署督字第0910065164號函、96年8月1日環署廢字第0960053185號函、96年8月23日環署廢字第0960063346號函、97年7月9日環署廢字第0970045583號函、97年10月7日環署廢字第0970071689號函、100年9月8日環署廢字第1000078056號函，針對被上訴人麥寮一廠所生產系爭製程產出物多次明確認定為事業廢棄物，且後續解釋函均無變更。原判決就上訴人於原審之前揭主張無任何駁回理由，顯屬判決不備理由之違背法令，且原判決認雲林縣政府之行政指導合法之判斷，顯然無視於前揭工作紀錄逾越其權限而構成濫用之問題，違反行政程序法第166條規定，亦有適用法規不當之違法。另原審現勘時上訴人詢問2位證人當初為何會寫公文去申請備查，均表示是仲介或議員教的，惟若違法行為可以毫無法律根據的申請備查函變成合法，所有試圖違規的人都可以這種方式變成合法，原判決接受此種見解，顯然嚴重違反經驗法則與論理法則。

㈡按環保署88年9月27日函及100年5月9日令，當已登記為產品之標的使用不當，致造成環境污染之情事時，各目的事業主管機關各依權責督導辦理。環保署88年9月27日函雖認「登記為公司產品者，即非屬廢棄物清理法所定義之事業廢棄物」，但仍指明產品登記並無限制廢清法主管機關行使廢棄物判定職權之效力，否則不會有說明二「仍應請各目的事業主管機關各依權責督導辦理」之文字。環保署100年5月9日令明確表示停止適用88年9月27日函，足見環保署再次指明產品登記並無限制廢清法主管機關行使廢棄物判定職權之效力，但因88年9月27日函主旨與說明有所扞格，才會表明並停止適用該函。按環保署101年11月23日函，要求雲林縣政

府再審慎檢視被上訴人廢清書，並未表示非負責審查被上訴人廢清書之上訴人不可本於廢清法主管機關或執行機關行使廢棄物判定職權之效力。上訴人於102年1月24日稽查系爭土資場發現被上訴人以與前揭解釋函所示相同之方式將系爭製程產出物堆置於系爭土資場後，環保署即於102年1月28日作出環署廢字第1020009551號函，其說明一、（一）所述之事實就是指謫被上訴人的系爭製程產出物；其說明二、（二）指示「如發現經登記為產品或副產品，但事實已失市場價值，須由產源付運費大於售價，致實質由產源付費而無淨收入方得成交時，或因價格波動而時有產源出售並無淨收入之情形，且有長期違法貯存或棄置之虞，或以產品使用有污染環境、危害人體健康之虞者，應改認定其為廢棄物。」則環保署88年9月13日召開「研商事業機構產生之事業廢棄物登記為公司產品或副產品之管理權責會議」會議紀錄及88年9月27日函、100年5月9日令、101年11月23日函均有認已登記為產品之標的使用不當，致造成環境污染之情事時，各目的事業主管機關各依權責督導辦理之意旨，足見環保署自始至終均認產品登記並無限制廢清法主管機關行使廢棄物判定職權之效力，而此等見解為日後各行政法院所接受迄今。原判決就上訴人於原審之前揭說明完全沒有討論與駁回上訴人比較說明（尤其是3筆環保署解釋函歷程與其變動之相關解釋），而無任何回應，構成不備理由之違背法令。

㈢環保署自96年以來（96年8月1日環署廢字第0960053185號函、96年8月23日環署廢字第0960063346號函、97年7月9日環署廢字第0970045583號函、97年10月7日環署廢字第0970071689號函、100年5月9日令、100年9月8日環署廢字第1000078056號函、101年11月23日函、102年1月28日環署廢字第1020009551號函、102年4月15日環署廢字第1020030409號函、102年5月14日環署訴字第1020016122號訴願決定書、102年12月24日環署督字第1020112054號函）均直接認定系爭製程產出物屬事業廢棄物，應依廢清法規定清除、處理或再利

用，其見解並無任何改變。前發回判決片面引用環保署96年8月23日環署廢字第0960063346號函、97年7月9日環署廢字第0970045583號函、97年10月7日環署廢字第0970071689號函作為認定被上訴人有無「期待可能性」之標準者，卻無視其他不利於被上訴人之環保署解釋（91年10月17日環署督字第0910065164號函、96年8月1日環署廢字第0960053185號函、100年9月8日環署廢字第1000078056號函、102年1月28日環署廢字第1020009551號函、102年4月15日環署廢字第1020030409號函、102年5月14日環署訴字第1020016122號訴願決定書、102年12月24日環署督字第1020112054號函），惟環保署早於96年8月1日以環署廢字第0960053185號函，甚至至遲於100年5月9日令所指明產品登記並無限制廢清法主管機關行使廢棄物判定職權之效力之意旨（環保署100年5月9日令停止適用88年9月27日函後，無該函「原屬事業機構產生之事業廢棄物，如經事業機構依法向工商管理單位登記為公司產品者，即非屬廢清法所定義之事業廢棄物」主旨之適用，則上訴人認為被上訴人至遲環保署100年5月9日令起已有期待可能）。可見環保署針對系爭製程產出物明確認定為事業廢棄物，並不受產品登記拘束，且在鈞院認為應以廢清法中央主管機關環保署解釋函為準之情形下，環保署已明確指明系爭製程產出物為廢棄物之同時，如何無視於該等解釋函即可認定被上訴人欠缺期待可能性？再者，前發回判決以環保署96年8月23日環署廢字第0960063346號函，作為對被上訴人有利之解釋，但該函明確記載「96年8月1日環署廢字第0960053185號無須更正」，再次確認被上訴人麥寮一廠之石油焦流體化床產出之底（飛）灰屬事業廢棄物之範疇，則如何作為認定被上訴人欠缺期待可能性之依據。且按環保署100年9月8日環署廢字第1000078056號函，可見在數年來多次公文往返後，環保署仍針對系爭製程產出物明確認定為事業廢棄物，且後續解釋函均無變更，如何認定被上訴人在此時還欠缺期待可能性？從前發回判決開始至原判決，歷審對

於上訴人提出前揭環保署解釋函都當作沒看到。本件有關環保署歷年函令，乃為環保署基於中央主管機關之權責而對於廢清法之「廢棄物」所為之釋示，主要乃係闡明法規之原意或意旨，性質上為法規的一部分，應自法規生效日起即有適用之餘地，然原判決卻不為採用（適用），顯已違背法令。另上訴人歷審一直提出環保署解釋（96年8月1日環署廢字第0960053185號函、96年8月23日環署廢字第0960063346號函、97年7月9日環署廢字第0970045583號函及100年9月8日環署廢字第1000078056號函），原判決仍無視環保署對被上訴人具體解釋函，仍作出「依環保署101年11月23日函文內容可知，此時環保署仍未確定被上訴人系爭製程產出物究是否為事業廢棄物」之認定，為「認定事實不依證據」之違背法令。

㈣於雲林縣政府101年2月核發府環空操證字第P0712-02、P0713-02號固定污染源操作許可證及101年10月25日核發雲縣環水許字第01035-10號水污染防治許可證之前，針對被上訴人個案，環保署97年7月9日環署廢字第0970045583號函，除明確作成「空氣污染防制操作許可證非屬目的事業主管機關核准之產品認定文件」之見解外，再次認定系爭製程產出物屬事業廢棄物。則空氣污染防制操作許可證及水污染防治許可證均非屬目的事業主管機關核准之產品認定文件。被上訴人無法持固定污染源操作許可證作為主張其欠缺期待可能性之證物，且根據環保署88年9月27日函或100年5月9日令均無法認定被上訴人欠缺期待可能性。原判決就上訴人於原審之前揭主張無任何駁回理由，顯屬判決不備理由之違背法令。

㈤系爭製程產出物因在被上訴人廠區堆置達139萬噸，且以每噸2元出售卻補助650元運費方式違法棄置（節省數千元之清除處理費用），已符合「已失市場經濟價值」，且因其PH值高達12.5而具有強鹼性質，堆置於不得收容非營建剩餘土石方之土資場內，符合「有棄置或污染環境、危害人體健康之虞」及「違法貯存或利用，有棄置或污染環境之虞」者，確

實構成廢棄物之概念。上訴人曾主張：本件則是約定價金，由「受託人」假借「購買人」名義以每噸2元價金向被上訴人購買，再由實際上為委託人但假借「出賣人」名義之被上訴人補貼運費每噸650元（未稅，補助費還要算營業稅），根據經驗法則，怎麼可能買受人還可以實際拿到每噸648元之款項（不論其名稱為何），而此每噸648元與在雲林縣清除處理商同業公會清運費每噸1,000元、處理費每噸1,600元（兩者合計2,600元）相較，即可判斷根本不足以負擔合法清除處理費用之標準，顯示被上訴人與各業者間在清除處理上開底（飛）灰之方式有任意棄置、不依法定方式清除處理之認識及犯意聯絡，且更可認定此絕非真正買賣。如果被上訴人係為推廣系爭產品者，則被上訴人以贈送試用方式即可，依經驗法則與社會常情，沒有人會倒貼每噸648元之方式做生意。更有甚者，依被上訴人與「買受業者」精工工程股份有限公司之「副產石灰（水化）客戶使用聲明書」中關於提貨限制與罰則約定，顯見被上訴人根本不是在推廣「系爭產品」，如果是為推廣系爭產品，即不可能為該提貨限制與違約罰則之約定。會有該提貨限制與違約罰則，係因被上訴人給予每噸補助650元（未稅）之相當於處理費用之報酬，所以不能無限制地「出售」給精工工程股份公司等「買受業者」，而且還規定買受業者必需「使用完畢」後，方得再向被上訴人提貨（再領每公噸650元補助費）。原判決無視上訴人前揭主張及更一審判決就被上訴人對提貨車輛加裝GPS系統與高額補貼等事證認定非買賣而係違法清運行為，顯有判決不備理由暨認定事實不依證據之違背法令。被上訴人雖以推廣產品為由，以各種不合常理之條件限制及買受人竟還可透過買賣契約獲得超出支出成本之利潤可推知，其用意不僅在於劃清責任界線，亦有透過與賣價相差懸殊之運費補貼買方作為誘使買方清運系爭製程產出物之意圖。而系爭製程產出物於本件中之用途，本即被上訴人以產品之名義銷售他人時所規劃之策略，此證諸系爭土資場向臺南市政府工

務局發文申請備查，係經仲介與議員助理指點下有意為之可推知，故實難以土資場以該產品之用法而為使用，即可推論被上訴人非假藉買賣從事違法清運，原判決未符合論理法則。依此而言，即使被上訴人麥寮一廠於91年11月20日經雲林縣政府核准工廠變更登記時，同時核准系爭製程產出物為產品，乃至歷次廢清書等亦將系爭製程產出物登記為產品，被上訴人於系爭製程產出物產出時，即規劃以產品買賣契約包裝實為廢棄物清運之手法，主觀上難謂被上訴人無以系爭製程產出物為廢棄物並加以清除、處理之期待可能性。又本件是「價金2元VS補助650元」，而高雄高等行政法院108年訴字第53號判決是「價金5元VS補助220元」，補助較低之該案都認定是違法清運，本件補助更多卻認定是買賣，顯有嚴重違反經驗法則暨認定事實不依證據之違背法令。

㈥按臺中高等行政法院104年度訴更一字第14號判決（經鈞院106年度判字第206號判決維持），與本件為相同之原因事實，該判決指出系爭製程產出物雲林縣政府仍得自行認定為事業廢棄物，不受該產品登記處分之拘束；鈞院105年度判字第8號判決，敘明產品登記無限制廢清法主管機關依廢清法行使廢棄物判定職權之效力；高雄高等行政法院104年度訴字第175號判決（經鈞院106年度判字第672號判決維持）、108年度訴字第53號判決，與本件之原因事實類似，該等判決表明轉爐石雖已登記為產品，然亦非排除廢清法之適用。參諸前揭判決意旨，判斷系爭製程產出物為廢棄物，與產品登記之構成要件效力無關。比較原判決與前揭判決所採取之見解，同為相同或類似之個案，原判決結果卻大相逕庭，不僅未說明未予援用上訴人主張之原因，為判決不備理由，原判決亦與前揭判決及本件歷次判決均維持系爭製程產出物係廢棄物之見解相異，故原判決亦違反法安定性及平等原則。根據106年1月18日修正公布之廢清法第2條之1規定、高雄高等行政法院104年度訴字第175號判決、鈞院106年度判字第672號判決、環保署109年5月6日環署廢字第10900292

49號函，系爭製程產出物就是廢棄物，與雲林縣政府當時因為產品登記而未將該部分列入廢清書之認定無涉，原判決對上訴人此部分見解沒有理由，構成不備理由之違背法令。另更一審判決主文所判斷之訴訟標的為本件違章行為罰鍰部分，當然有既判力。更一審判決已認定系爭製程產出物為事業廢棄物，為前發回判決所維持，原判決不應再改認定為產品，故應有違反行政訴訟法第213條規定之適用法規不當之違背法令。

㈦本件係處理廢棄物之問題，並非處理土壤污染之問題，至上訴人當年所委託對於系爭土資場之2份土壤檢測報告，目的是在檢查系爭製程產出物是否會構成土壤及地下水之污染，不能作為認定系爭製程產出物不是腐蝕性事業廢棄物的有害事業廢棄物之證據。易言之，當廢棄物遭違法掩埋在土地下，會同時涉及廢清法與土壤及地下水污染整治法兩套法制，如果掩埋之廢棄物會因為雨水沖刷而污染土壤及地下水者，即分別適用兩套法制。反之，如果掩埋之廢棄物沒有因為雨水沖刷而污染土壤及地下水者，當然沒有土壤及地下水污染整治法之適用問題，但也不會因此就認為遭掩埋之廢棄物變成不是廢棄物，進而不適用廢清法之結果。又就「倘系爭土資場係為違法清運、堆置，則隱匿尚且不及，又豈會事先主動函知行政機關，自曝違法堆置行徑？」部分，如前所述，報備函並無任何法律上之效力，且不論各地方政府是核准或備查，均與環保署歷年所為被上訴人底（飛）灰為事業廢棄物之認定無關。原判決就此部分無任何回應，構成不備理由之違背法令，且將無土壤污染之報告推論出不是廢棄物之結果，亦屬適用法規不當之違背法令。另若依原判決毫無科學根據「理應寸草不生」之見解，遭重金屬「鎘」污染之稻田就不應該會產出「鎘米」，被污染的稻田應該寸草不生，原判決顯然嚴重違反科學之論理法則與經驗法則。系爭製程產出物已被鈞院眾多確定判決及前發回判決確定認定是廢棄物，故原判決認為「然尚不得將有經濟價值之產品甫一

生產即指為廢棄物而要求生產者逕依廢清法為清除，此顯有誤解廢清法之規範意旨」，顯有適用法規不當之違法等語，為此請求廢棄原判決，並駁回被上訴人於第一審之訴。

六、本院按：

㈠行為時（106年1月18日修正公布前）廢清法第1條規定：「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」第2條第1項、第4項規定：「（第1項）本法所稱廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。二、事業廢棄物：(一)有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。(二)一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。……（第4項）第1項第2款之事業，係指農工礦廠（場）、營造業、醫療機構、公民營廢棄物清除處理機構、事業廢棄物共同清除處理機構、學校或機關團體之實驗室及其他經中央主管機關指定之事業。」第28條第1項第3款第1目規定：「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：……三、委託清除、處理：㈠委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。」第31條第1項第1款規定：「經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：一、檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時亦同。」第52條規定：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第28條第1項……規定或依第29條第2項所定管理辦法者，處新臺幣6千元以上3萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」另廢清法施行細則第12條第1項第3款規定：「本法第三十一條第一項第一款所稱與事業廢棄物產生、清理有關事項變

更，係指下列情形之一：……三、原物料使用量及產品產量或營運擴增及其他改變，足致廢棄物性質改變或數量增加者。」準此可知，關於廢棄物之定義及種類已經廢清法立法明文框定，並於該法第二章、第三章區別廢棄物之種類，規定不同之清除方式，事業對於其產生之事業廢棄物應主動提出廢清書經核准後辦理，如係採取委託清除、處理者，應委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構辦理。如事業有所怠忽時，清除、處理主管機關自得依職權函請事業依法盡其法定義務。

㈡次按工廠管理輔導法第13條第1項規定：「工廠申請設立許可或登記，應載明下列事項：一、廠名、廠址。二、工廠負責人姓名及其住所或居所。三、產業類別。四、主要產品。五、生產設備之使用電力容量、熱能及用水量。六、廠房及建築物面積。七、其他經中央主管機關指定公告應登記之事項。」準此，工廠所生產之主要產品乃工廠辦理登記之應記載事項。實務上有將曾屬事業廢棄物者登記為產品，則一旦登記為產品，是否仍具事業廢棄物之屬性？環保署88年9月27日函釋略以：「主旨：原屬事業機構生產之事業廢棄物，如經事業機構依法向工商管理單位登記為公司產品者，即非屬廢棄物清理法所定義之事業廢棄物。說明：一、依88年9月13日本署『研商事業機構產生之事業廢棄物登記為公司產品或副產品之管理權責』會議紀錄結論辦理（下稱88年9月13日會議結論）。二、產品之使用不當或未符合各該目的事業主管機關法令者，致造成安全、環境污染或其它違法情事時，仍請各目的事業主管機關各依權責督導辦理。」認原則上雖曾屬廢棄物，然經登記為產品者，即不再屬於事業廢棄物。惟環保署100年5月9日令：「一、有關『廢棄物清理法』第31條第1項第1款規定，應檢具事業廢棄物清理計畫書之事業，其製程產出物之認定，應依下列原則辦理：（一）環保單位對於事業所提之廢棄物清理計畫書應謹慎審理，必要時應請事業提供產品種類、成分、規格、形態、顏色、數

量、照片、用途或流向等資料，以供審查，並應確認產品之說明屬合理、技術可行且流向無虞。（二）環保單位與工商登記單位應加強橫向聯繫，避免發生廢棄物登記為產品情事。（三）產品之使用不當或未符合各該目的事業主管機關法令者，致造成安全、環境污染或其他違反情事時，仍應請各目的事業主管機關各依權責督導辦理。二、本署88年9月27日（88）環署廢字第0064651號函自即日起停止適用。」指明廢清書之審核重點，並指示各級環保單位應善盡職責，注意廢清書上登記為產品者之各項特徵，事業所為說明是否合理等，以防杜其他工商登記單位將廢棄物登記為產品，且逕予停止前揭88年9月27日函釋關於登記為公司產品者，即非屬廢清法所定義之事業廢棄物之適用，經核其旨無悖於廢清法之規定，自得予以適用。則本於解釋性函令之對內效力，此後主管機關自不得對於經登記為產品者，寬泛指為非事業廢棄物；而本於解釋性函令間接對外發生效力之影響，事業亦不能推稱已登記為產品者，即絕非廢棄物而卸免其清理之責，而應由產品之本質會否影響環境衛生、國民健康以為判斷（廢清法第1條立法目的參照）。

㈢查本件原處分歷經多次更審如前述，經審酌各次審理所援引之事證並據以確定之事實，可知被上訴人麥寮一廠先取得91年11月20日函獲准該工廠變更登記，增加其他石油及煤製品（混合石膏及副產石灰）為「產品」，將石油焦高溫氧化裝置（CFB）製程（即系爭製程）所產出之混合石膏及副產石灰核列為產品。又系爭製程主要目的在於發電，其係以石油焦為燃料，且為避免高含硫量之石油焦於高溫燃燒時產生之硫氧化物超過排放標準，而加入石灰石作為熱傳媒介及脫硫劑混合燃燒，當爐膛內空氣帶動流體化介質燃燒時，較大固體顆粒粉末會落到鍋爐底部排出為底灰，顆粒較小之微粒則會由旋風分離器分離，最後經由靜電集塵設備收集為飛灰，經水化後為混合石膏及副產石灰，為PH值近12.5之強鹼物質。嗣後雲林縣政府鑑於麥寮一廠廠區堆置約139萬公噸水

合副產石灰，認該產品用途及流向均有疑慮，乃以雲林縣政府102年1月28日函將系爭製程產出物改判定係屬事業廢棄物，又以雲林縣政府102年1月30日函廢止產品登記。而本件原處分所依據之事實，則係在前開二處分作成前之數日之同年月24日經由檢察官在系爭土資場所查獲。原處分關於環境講習及行政罰（即罰鍰6,000元、應支出而未支出之所得利益142,405,120元）部分，經由歷次之審理結果，雖經判決上訴人為敗訴確定，惟非以系爭製程產出物非事業廢棄物，反而係以之為事業廢棄物，而諭知上訴人另為裁處。此由前判決對於上訴人原處分以系爭製程產出物為事業廢棄物係屬合法且正確之論斷可明，略以：「… 2、根據雲林縣政府102年1月28日府環廢字第1023603869號函認定原告廠區堆置139萬公噸水合副產石灰，顯見其產品用途及流向均有疑慮，判定混合石膏及副產石灰係屬事業廢棄物。……可見原告在『限制』廠商提貨之情形下，在自己廠區內囤積高達139萬噸水合副產石灰，但被告查獲者僅區區54,771.2公噸，表示在原告『推廣』系爭產品下，該產品仍滯銷，故原告並沒有真得要使用系爭產品，依環保署91年10月17日環署督字第0910065164號函：『如係屬事業產生與活動過程中所產生之物質，且為該事業不能、不再或不願再用者，縱使該物質為有價或為其他事業之原料，仍應判定屬產出者之事業廢棄物。』系爭物品仍應認定為事業廢棄物。 3、根據環保署與彰化縣政府於101年7月23日至彰化縣○○鄉○○路346號土地現場取樣檢驗，發現回填廢棄物PH直高達12.5，來源為峰林通運公司自原告麥寮一廠所載運。另雲林縣環保局於101年10月31日查獲回填於雲林縣台西鄉台興段34-2地號魚塭具高鹼性特性及金屬鎳含量偏高，造成周遭環境污染（環保署102年5月14日環署訴字第1020016122號訴願決定書第9頁）。既然原告主張底（飛）灰為產品，則其成分應該都相同，在芳苑鄉及台西鄉均造成污染，表示在臺南市土資場也會造成污染，且臺南市土資場所檢驗之PH值也是12.5。……

5、至於原告主張系爭副產石灰產品係引進美國能源部倡導之先進潔淨燃燒技術，副產石灰在美國係作為產品銷售使用，但經查原告美國公司在美國係以每噸420-540元對外銷售，而本件原告在台灣竟然是以每噸2元價金出售，並由原告補貼運費每噸650元（等於倒貼648元），再加以環保署認定原告2項產物，實際係CFB脫硫程序排出之底灰及飛灰，未經加工處理程序，其物理及化學性質並非穩定，後續使用用途亦有未明並引發諸多爭議（請參見環保署102年5月14日環署訴字第1020016122號訴願決定書第10頁以下），故原告所稱『副產石灰』等產品是否確實有符合其所主張美國能源部倡導之先進潔淨燃燒技術，令人起疑。原告同樣的產品在美國與台灣出售之價差達210倍，原告應該將此等產品外銷到美國去賺取高額利潤，而非在台灣以補貼325倍運費之方式出售，故系爭副產石灰應非原告所稱在美國作為產品銷售使用之相同物質。… 8、被告本於廢棄物清理法地方環保機關之權責認定事實適用法律，故原告以買賣價金每噸2元與補貼運費每噸650元之方式『假產品之名、行廢棄之實』，被告並不受原告與第三人間私法契約約定內容及名稱之拘束：⑴……本件則是約定價金，由『受託人』假借『購買人』名義以每噸2元價金向原告購買，再由實際上為委託人但假借『出賣人』名義之原告補貼運費每噸650元（未稅。註：原告對此補貼運費之作法與金額均不否認，只是主張僅限於水式且在推廣期云云），根據經驗法則，何以買受人還可以實際拿到每噸648元之款項（不論其名稱為何），而此每噸648元與在雲林縣清除處理商同業公會清運費每噸1,000元、處理費每噸1,600元（兩者合計2,600元）相較，即可判斷根本不足以負擔合法清除處理費用之標準，顯示原告與各業者間在清除處理上開底（飛）灰之方式有任意棄置、不依法定方式清除處理之認識及犯意聯絡，且更可認定此絕非真正買賣。……⑵若原告真是為推廣系爭產品者，則原告以贈送試用方式即可，依經驗法則與社會常情，鮮有倒貼每噸648元

之方式交易。更有甚者，原告與買受廠商精工工程公司契約『副產石灰 （水化）客戶使用聲明書』第一條第（二）項第4款、第13款、第二條，約定提貨限制及其罰則，並提供保證等，顯見原告根本不是在推廣系爭物品，如果是為推廣系爭物品，即不可能為上開提貨限制與違約罰則之約定。被告認為原告會再予交易對象之契約中，要求買受人貨車必須加裝GPS系統，以利原告掌握產品流向，再比對買賣契約對於買受人必須提供連帶保證人、開立100萬元保證本票由此等提貨限制與罰則約定，還要自行承擔公害糾紛、車禍等相關責任，顯見原告根本不是在推廣『系爭產品』，該買賣契約本身定性應為『清運契約』，才會在『買賣』移轉所有權之後，原告還要透過GPS系統監測買受人的貨車，並且規定買受廠商必需『使用完畢』後，方得再向原告提貨（再領每公噸650元補助費）。…」等語。僅原處分所裁處之金額高於第一次訴願決定所撤銷前處分所裁處之金額，違反不利益變更禁止原則，而將原處分全部撤銷；及嗣被上訴人對6,000元及上訴人對限期改善部分上訴，經本院第一次判決廢棄發回，更一審判決將訴願決定及原處分關於「罰鍰6,000元」部分予以撤銷，所持理由為「依據最高行政法院105年度判字第309號判決廢棄發回意旨可知，被告主張『罰鍰6,000元』部分係依據廢棄物清理法第52條規定，『應支出而未支出之所得利益142,405,120元』部分係依據行政罰法第18條第2項規定。由此可見，被告係將應納入罰鍰處分斟酌之不法利得因素單獨觀察評價，而以同一處分書文號，作成二個獨立可分之行政處分甚明。惟依上開說明，行政罰法第18條第2項規定並非授與被告得於原罰鍰處分以外，尚得另行單獨向違章行為人作成裁處不法利得處分之法律基礎。是以，被告所為原處分關於罰鍰6,000元部分，既有未予審酌原告因違反行政法上義務所得利益之裁量瑕疵，則原告主張該罰鍰6,000元部分與法有違乙節，即非無據」等語可明。嗣本院前發回判決（107年度判字第336號）理由中指出「㈠

按主管機關對於事業貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反行為時廢棄物清理法第28條第1項規定，而依同法第52條對事業處以罰鍰，並命事業為限期改善之處分，有關限期改善處分部分，固然係基於防止環境危害風險之發生或擴大，而為之預防性不利處分，並非行政罰……但行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益。是以行政法上之期待可能性原則，為人民對公眾事務負擔義務之界限，……。㈤……環保署及雲林縣政府均為廢棄物清理法的主管機關，而雲林縣政府更是工商登記主管機關，其所為的函釋及認定，上訴人台塑公司主張於雲林縣政府91年11月20日函（按，係指雲林縣政府以91年11月20日91府建工字第0910068785號函核准該廠工廠變更登記，增加其他石油及煤製品〈混合石膏及副產石灰〉為『產品』，而將系爭製程產出物核列為產品）處分效力存續期間，認為系爭製程產出物為產品，上訴人台塑公司以產品處理或出售予訴外人，自係遵循上開函釋而所為。㈥況且上訴人台塑公司主張其歷年來依廢棄物清理法第31條所檢具之事業廢清書（含變更申請書），皆明白將系爭物品列於產品之欄位，而非列於事業廢棄物之欄位（參發回前一審原證6號，廢清書第9、19、26頁產品欄位），此等廢清書均經雲林縣政府審查後予以核准，最新檢具之廢清書亦經雲林縣政府於101年1月11日准予備查在案。㈦雖然嗣後雲林縣政府考量麥寮一廠廠區堆置約139萬公噸水合副產石灰，該產品用途及流向均有疑慮，乃以102年1月28日函將系爭製程產出物改判定為事業廢棄物，並以102年1月30日函廢止產品登記。當然法規或產品判定，不能一成不

變，但在法規變更或廢止前，自不應期待人民應有遵守變更後事項的可能性，所以雲林縣政府上開處分均經本院予以維持，此為原判決所認定之事實，堪認為實。經查，環保署及雲林縣政府均為廢棄物清理法的主管機關，而雲林縣政府更是工商登記主管機關，所為的函釋及產品認定，均有其法效性，自不能以嗣後所為之廢止，而課予上訴人台塑公司行政法上義務。…㈨本件縱認以原處分（即103年3月24日以環土字第1030026813號函附同日南市環廢字第103030928號裁處書）作成時，為其事實狀態及法律狀態基準。但雲林縣政府係於102年1月30日函廢止系爭製程產出物為產品登記之處分，上訴人台塑公司所產出並回填堆置於系爭土資場之系爭製程產出物，事實上不能再作產品使用，而應以事業廢棄物進行處理，上訴人台塑公司亦係從102年1月30日函廢止產品登記始（按應為『時』之誤），始有期待可能，不能將廢止產品前，全部均認定不具產品性質，102年1月24日……當場查獲系爭土資場正在收受上訴人台塑公司產生之系爭製程產出物，自應區別廢止產品前及廢止後，上訴人臺南市環保局所為『限期於103年5月28日前完成改善』之處分，始得期待上訴人台塑公司明確遵循。」等語，乃以期待可能性之法理為基礎，指明以系爭製程所產出之混合石膏及副產石灰原經雲林縣政府91年11月20日函准登記為產品，11年後雲林縣政府以102年1月30日函廢止，則對於102年1月24日查獲之系爭製程產出物，應區別係屬廢止產品前或廢止後，始得辨認有無期待被上訴人得遵循原處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分拘束效力之可能性。嗣後本院發回判決（109年度判字第95號）第三度發回更審，乃因上訴人在經本院第二次發回更審後於原審提出有關以雲林縣政府102年1月28日號函為程序標的之行政法院歷審判決，本院發回判決以該102年1月28日函之說明第1點所引用之二則公函即前揭100年5月9日令，及另101年11月23日函之內容及效力尚有未明，指出「……□上開環保署100年5月9日環署廢字第100003682

7號令說明一、之（二）（三）所指：環保單位應避免發生廢棄物登記為產品情事，以及縱已登記為產品，但該產品若致造成安全、環境污染或其他違反情事時，仍應請各目的事業主管機關各依權責督導辦理等意旨，則該100年函是否係指明產品登記並無限制廢棄物清理法主管機關行使廢棄物判定職權之效力？所以關於環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令內容如何解釋，自應由雙方當事人辯論，並詳加認定。又該環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令並明令廢止88年9月27日（88）環署廢字第0064651號函，該已廢止之88年9月27日（88）環署廢字第0064651號函內容究為何（因已廢止，在上述檢索系統無法查得其內容）？是否與本案有關，若該88年函，係將登記為產品及廢棄物之認定相聯結者，則自廢止時起，更應認即便已登記為產品亦不能影響廢棄物之認定，而對被上訴人不利，原審自應查明廢止88年9月27日（88）環署廢字第0064651號函內容，以明真相。再者，於環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令發布後，另有101年11月23日環署督字第1010107221號函之發布（在上述檢索系統無法查得），則其內容為何？是否更能清楚解釋環保署100年5月9日令之內容及其意旨，亦應查明。□至於在上開環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令發布後迄查獲止，被上訴人於原審所提之甲證8至12號證物，以證明系爭製程產出物經雲林縣政府核准及系爭製程產出物列於產品欄等事實，其詳情為何？是否導致被上訴人仍以系爭製程產出物為產品而無法期待遵守法令之情形，此對被上訴人有利部分，亦應由雙方辯論，並依調查證據之結果，斟酌全辯論意旨，認定事實」等語，即本院係在發回原審第三度審理所呈現之事證中，發現前揭100年5月9日令釋似在闡述廢清法主管機關對於經登記為產品之系爭製程產出物，仍具有判定是否為事業廢棄物之職權，則被上訴人對於在100年5月9日令釋後仍屬雲林縣政府核准登記及系爭製程產出物仍列於產品欄之情形下，是否具有無法履行上訴人

下命限期改善之義務之期待可能性等節，猶有未明，應予查明；惟並未指摘下級審前揭有關系爭製程產出物具有事業廢棄物之性質之論斷，有何違背法令之違誤。亦即下級審之前判決及更一審判決認定系爭製程產出物屬於事業廢棄物之理由判斷，已經本院歷次判決所不否認。乃原判決第37至40頁之論斷，執本件前判決及更一審判決關於認定系爭製程產出物為事業廢棄物之認定，僅屬理由判斷而不具既判力之性質，而另就前已為認定之相同事實即低價銷售高額補助一節，以109年9月4日原審履勘系爭土資場現況草木叢生，並挖掘土壤採樣檢驗結果，重金屬與戴奧辛皆低於土壤管制標準，應無污染情形；又系爭土資場均依其與被上訴人之約定，將所買受之系爭製程產出物回填加強路基，經證人即時任官輝土資場負責人陳燕輝證稱有將擬以向被上訴人買受之系爭製程產出物作為強化路基與基礎回填之用，呈報臺南市政府建管課備查等節，認定系爭土資場雖以較低價格取得被上訴人之系爭製程產出物，然均依產品之用法而為使用，且未造成環境污染，被上訴人應無以假買賣達實際為違法清運之情形云云。惟本件係關於事業廢棄物之爭議，非關土壤污染之問題；又臺南市政府建管課非環保主管機關，其對土資場所呈報以系爭製程產出物作為回填基礎之計畫予以備查，不論此一備查之法效如何，均不致影響系爭製程產出物為廢棄物之性質，原審以回填現場現今草木叢生，及採樣檢測結果並無污染，回填計畫經系爭土資場主動呈報，衡情應無違法等節，論證系爭製程產出物非事業廢棄物，即有認定事實違反論理法則之違誤。又對於被上訴人販售系爭製程產出物予系爭土資場，卻同時給予高額補償之違反交易經驗一節並未斟酌，即為反乎本件前判決及更一審判決之認定，亦有認定事實違反經驗法則之違誤。上訴意旨主張原審就此有判決違背法令之情事，即可成立。

㈣查，環保署下達前揭100年5月9日令後，針對被上訴人所生產之混合石膏及副產石灰，以101年11月23日環署督字第101

0107221號函雲林縣政府，促其檢討將之登記為產品之適法性，該函指出：「主旨：鑒於近期數起堆置、回填台塑石化股份有限公司（以下簡稱塑化公司）麥寮一廠製程產出石灰，引起輿論與民眾高度關注該使用方式、用途及有無污染環境之疑慮，惠請貴府本權責檢討該製程產出石灰登記為產品之合宜性，請查照。說明二、查塑化公司麥寮一廠事業廢棄物清理計畫書，係經貴府於101年1月30日審查通過，於該計畫書內其他石油製品製造程序核列有石灰、混合石膏及其他石膏製品等副產品，而經查塑化公司廠區內迄今已堆置約139萬公噸水合副產石灰，顯見其產品用途及流向均有疑慮。請貴府綜合考量上述水合副產石灰產品用途、流向均有疑慮之事實，依據本署100年5月9日環署廢字第1000036827號函（諒達）略以：『……』再行審慎檢視塑化公司麥寮一廠事業廢棄物清理計畫書，應要求業者提出合理說明或變更其事業廢棄物清理計畫書，以妥善處理該等製程產出石灰，防杜環境污染情事發生。」未久，雲林縣政府即以102年1月28日函將上訴人所屬麥寮一廠廠區所堆置約有1,390,000公噸之以系爭製程產出之混合石膏及副產石灰判定屬事業廢棄物，又以雲林縣政府102年1月30日函廢止產品登記；經被上訴人分別提出行政救濟，最終本院分別以106年度判字第206號、105年度判字第8號判決雲林縣政府勝訴而維持原處分確定。本院106年度判字第206號判決理由指出「㈠……易言之，事業所產生之物品，是否為廢棄物，應依不同時間之事實狀態觀察，與其類別是否登記為工廠管理輔導法所規範之產品無涉。凡事業經中央主管機關指定公告為一定規模者，就其所生產之廢棄物，即應檢具事業廢棄物清理計畫書送審查，所生產物品屬性因事實狀態變更為廢棄物者，亦同（行為時廢棄物清理法第31條第1項第1款、同法施行細則第12條第3款參照）。從而，事業所產生之物品因生命週期之不同，縱曾非屬廢棄物，一旦因事實狀態改變而成為廢棄物時，事業依行為時廢棄物清理法第31條第1項第1款即有義務

就此迅速擬定清理計畫書送審，怠於履行時，該法主管機關當即促請其儘速履行，茲隨時掌握廢棄物流向，以即時防範所可能產生之國民身體健康危害，當然為廢棄物清理法主管機關之法定職權。㈡本件系爭物品乃上訴人麥寮一廠以石油焦為燃料之循環式流體化床發電鍋爐高溫氧化裝置製程之產出物，該製程係以石油焦為燃料，且為避免高含硫量之石油焦於高溫燃燒時產生之硫氧化物超過排放標準，而加入石灰石作為熱傳媒介及脫硫劑混合燃燒，其中『副產石灰』為燃燒後之底灰，而『混合石膏』則為煙氣脫硫後由袋濾機收集之飛灰。而系爭物品，因環保署中區督察大隊於101年間派員至上訴人所屬麥寮一廠稽查，發現該廠區堆置約有1,390,000公噸系爭物品，認其用途及流向均有疑慮，始經原處分判定系爭物品屬事業廢棄物等事實，經原判決認定在案，核與卷證相符。是以，原處分判斷系爭物品是否為事業廢棄物之事實基礎，與被上訴人於91年11月20日核准將系爭物品為產品時，所存在或依據之事實，本有不同。是原判決就系爭物品為產品登記後，因發現有長期且大量堆置、貯存、棄置情形，參酌上訴人以販賣產品之名行委外處理事業廢棄物之實，可認系爭物品不具市場經濟價值等節，乃認定系爭物品於原處分作成時，確屬事業廢棄物，核已詳實論證，並無違誤。」105年度判字第8號判決理由則指出「經查，系爭混合石膏及副產石灰，究應認定為產品或廢棄物性質，非僅涉及上訴人得否將之作為產品銷售之私益，而係涉及系爭產品應受何項法令規範管制，如未予正確歸屬由各主管機關依法納入管理，難謂對公益無所危害。本件被上訴人係因臺南地檢署偵查上訴人之副產石灰、混合石膏及水化石膏使用於土地回填污染環境一案，考量系爭產品具有高鹼性及鎳含量偏高；產出後大量堆置失其市場價值；且用途流向均有疑慮等節，而認定其為事業廢棄物，應依廢棄物清理法清除處理等情，為原審所確認之事實，系爭產品既經認定屬事業廢棄物性質，如仍維持其原有產品登記，相關主管機關於職權行使

上即有衝突矛盾，難謂對環境衛生及國民健康之公益無所危害，故被上訴人將業經認定為事業廢棄物之系爭產品，廢止其產品登記，俾由廢棄物清理法主管機關依法管理，並無不合。」等語，可知被上訴人對其經年以系爭製程產製之混合石膏及副產石灰，早有長期且大量堆置、貯存、棄置情形，並有以販賣之名行委外處理事業廢棄物之實，該等混合石膏及副產石灰已屬廢清法上應予清除之事業廢棄物。前揭本院105年度判字第8號判決維持原處分所依據之事實「本件被上訴人係因臺南地檢署偵查上訴人之副產石灰、混合石膏及水化石膏使用於土地回填污染環境一案，……」即係緣起於本件系爭製程產出物之查獲情事。

㈤按本院前發回判決固以期待可能性之法理，指明行政規則釋示內容前後矛盾或衝突，或環保與目的事業主管機關就同一事物見解相反，以致於對人民有利及不利見解雜陳紛至，自不能期待人民作不利於自身之解釋，而先為不利於己之作為，並以事後對行政規則內容之推論，強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為；惟本院發回判決進一步指明，究竟人民是否無期待可能性令其遵守義務，則應於個案中審視各主管機關所發布行政規則之歷程及內容，依客觀情勢予以判斷。又按，自然環境之永續維護俾利人類適宜居住，已是當代社會之重要議題，乃立法院鑑於產業與科技快速發展，致生種種污染及環境破壞，嚴重影響生態平衡與自然景觀，危害人體健康，並影響國家與社會之永續發展。為期有效保護自然及人文環境，資源永續利用，以造福後代子孫，早於91年12月間立法通過「環境基本法」，期使各級政府、全體國民及各事業協同一致，有效推動各項環境保護工作（參其立法總說明），其中第32條第2項尚明文：「事業應加強興建相關環境保護處理設施」，誡命事業應積極參與環境保護之意旨。再按，在具體案件中適用期待可能性原則，應就行政行爲所達成之公益與關係人值得保護之利益，加以衡量，並斟酌憲法的價值判斷（參林錫

堯，行政法要義，2016年8月，頁86）揆諸前揭本件為本院發回判決已肯認之前判決及更一審判決認定系爭製程產出物為事業廢棄物之理由；暨本院106年度判字第206號對雲林縣政府102年1月28日函認定事業廢棄物行政處分，及105年度判字第8號判決對雲林縣政府102年1月30日函廢止產品登記行政處分，論斷為為合法所持理由，可知系爭製程產出物非朝夕即時由產品變異為事業廢棄物，而係有堆置、貯存或低價販售復高額補助予系爭土資場處理之不當情形。廢清法要求事業主動申報廢清書依核准內容執行清除責任，在環保署100年5月9日令下達廢止過往以登記為產品者即非廢棄物之寬泛解釋後，被上訴人一方面得以產品登記行政處分主張效力規範，一方面又負有廢清法課以主動清除事業廢棄物之責任，兩者形成衝突之競合。系爭製程產出物被不當堆置、貯存及低價販售復高額補助予系爭土資場之處理過程，係被上訴人有意執行之產銷活動，惟基於環境基本法要求事業應共同承擔維護環境之整潔衛生，以利於人類休養生息之公益責任，自以公益為先，被上訴人即有義務主動釐清此一產品之生產、處理歷程，已使系爭製程產出物具有事業廢棄物之性質，以完盡其依法應履行之清理義務，本無待主管機關先行認定其為事業廢棄物，也與是否廢止91年11月20日核准產品登記處分無關，尚不得推稱其信賴產品登記之效力，或其他行政指導而主張無期待其履行之可能性。是以，被上訴人雖取得雲林縣政府91年11月20日函核准混合石膏及副產石灰為產品登記，又其廢清書之主要產品（副產品）欄位將系爭製程產出物列為產品，經雲林縣政府於99年8月1日、100年9月22日及101年1月11日准予備查，及雲林縣政府核發之101年2月府環空操證字第P0712-02號固定污染源操作許可證、101年10月25日雲縣環水許字第01035110號水污染防治許可證，亦將系爭製程產出物列為產品等，均無卸其本於事業之責任，針對已有不當棄置等情事之系爭製程產出物，應辦理變更廢清書進行合法清除之作為義務。乃其捨此未為，將系爭

製程產出物提供予未獲許可清除、處理系爭製程產出物之系爭土資場，作為回填路基之用。就此事業廢棄物未經委託合格廠商合法清除，於環境衛生有所影響之違法狀態，自有課予其改善義務之必要。縱被上訴人係依從雲林縣政府環保局之行政指導，將系爭製程產出物販售予不具資格之系爭土資場，所涉者乃其與雲林縣政府間之爭議，尚難謂此不具拘束力之行政指導，使其履行限期改善義務不具期待可能性。原判決第35、36頁論斷系爭製程產出物已經登記為產品，且依循雲林縣環保局之行政指導而為買賣，自不能期待被上訴人於雲林縣政府102年1月28日函改認系爭製程產出物為廢棄物、要求變更廢清書前，有將系爭製程產出物作廢棄物處理之期待可能性云云，實未認識行為時廢清法乃要求事業對於事業廢棄物有主動辦理清除之責任，並無待其他機關作成何等認定，在100年5月9日令宣示停止88年9月27日函釋之適用，曾屬事業廢棄物後經登記為產品者，亦非當然不具事業廢棄物之性質，被上訴人對於業經不當處理之系爭製程產出物，應主動辦理變更廢清書報請核准後，委託具備清理資格之廢棄物清除處理機構進行清除、處理。原審所持見解，有適用行為時廢清法第28條第1項第3款第1目及第31條第1項第1款規定之不當。上訴意旨指摘原判決違背法令，亦屬有據。

㈥綜上，本件被上訴人針對屬於事業廢棄物之系爭製程產出物，應辦理變更廢清書進行合法清除之作為義務，乃捨此不為，而將系爭製程產出物提供予未獲許可清除、處理事業廢棄物之系爭土資場，作為回填路基之用。就此事業廢棄物未經合法清除於環境衛生有所影響之違法狀態，自有課予其改善義務之必要。從而，上訴人作成原處分命被上訴人於103年5月28日前完成改善，自屬合法有據，被上訴人請求予以撤銷，則屬無據。原審以欠缺期待被上訴人將系爭製程產出物以廢棄物處理之可能性，判決撤銷原處分關於限期改善部分，有前述違背法令之處，上訴人請求予以廢棄，自可成

立。本院斟酌各該事實，已達於可自為判決之程度，爰將原判決予以廢棄，並駁回被上訴人於第一審之訴有關請求撤銷訴願決定及原處分關於限期改善部分。

據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　21　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　帥　嘉　寶

法官　林　玫　君

法官　洪　慕　芳

法官　鍾　啟　煒

法官　李　玉　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　21　　日

書記官　高　玉　潔