最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第373號

上　訴　人　史晏瑄

訴訟代理人　劉緒倫　律師
　　蘇意淨　律師
被 上訴 人　新竹市政府
代　表　人　邱臣遠
訴訟代理人　陳修君　律師
　　潘正芬　律師
參　加　人　台灣基督長老教會馬偕醫療財團法人

代　表　人　蕭聰穎
訴訟代理人　徐正坤　律師

上列當事人間環境影響評估法事件，上訴人對於中華民國111年2月17日臺北高等行政法院109年度訴字第559號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、參加人為基地坐落○○市○區○○段000-0、000等2筆地號土地（下稱系爭醫療用地，面積合計7,349平方公尺）之「新竹市馬偕兒童醫院（新竹市政府委託興建經營）」（下稱系爭開發案）開發單位，檢具系爭開發案環境影響說明書（下稱系爭環說書），由目的事業主管機關即新竹市衛生局於民國108年2月13日轉送被上訴人依環境影響評估（下稱環評）程序審查。被上訴人經召開3次（108年4月18日、6月20日及10月17日）專案小組初審審查會，於108年10月30日之環評審查委員會108年第3次會議審查通過系爭開發案之環評，認定已無環境影響評估法（下稱環評法）第8條及施行

細則第19條第1項第2款所列各目之情形，作成無須進入第2階段環評之審查結論。嗣由被上訴人依環評法第7條第2項規定，於108年11月11日以府授環綜字第10801657281號公告（下稱原處分）上開環評審查結論。上訴人為鄰接系爭開發案之○○市○區○○○路住戶，對原處分不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分，經原審109年度訴字第559號判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯、參加人之陳述及原判決理由，均引用原判決之記載。

三、本院查：

㈠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。」第4條規定：「本法專用名詞定義如下：……二、環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，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，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」第5條第1項第7款及第2項規定：「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：……七、文教、醫療建設之開發。……」「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。」第6條第1項規定：「開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。」第7條第1項、第2項規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。」「主管機關應於收到前

項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。」第8條第1項規定：「前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：一、將環境影響說明書分送有關機關。二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。」環評法施行細則第6條規定：「本法第五條所稱不良影響，指開發行為有下列情形之一者：一、引起水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷或輻射污染公害現象者。二、危害自然資源之合理利用者。三、破壞自然景觀或生態環境者。四、破壞社會、文化或經濟環境者。五、其他經中央主管機關公告者。」第19條第1項規定：「本法第八條所稱對環境有重大影響之虞，指下列情形之一者：一、依本法第五條規定應實施環境影響評估且屬附表二所列開發行為，並經委員會審查認定。二、開發行為不屬附表二所列項目或未達附表二所列規模，但經委員會審查環境影響說明書，認定下列對環境有重大影響之虞者：㈠與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容。㈡對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響。㈢對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響。㈣有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力。㈤對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響。㈥對國民健康或安全，有顯著不利之影響。㈦對其他國家之環境，有顯著不利之影響。㈧其他經主管機關認定。」（行為時適用107年4月11日修正發布之附表二）第43條規定：「主管機關審查環境影響說明書或評估書作成之審查結論，內容應涵括綜合評述，其分類如下：一、通過環境影響評估審查。二、有條件通過環境影響評估審查。三、應繼續進行第二階段環

境影響評估。四、認定不應開發。五、其他經中央主管機關認定者。」依上開規定可知，環評程序分為二階段，開發行為對環境有不良影響之虞者，開發單位應依開發行為環境影響評估作業準則（下稱環評作業準則），實施第一階段環評，並作成環境影響說明書，由目的事業主管機關轉送主管機關審查，主管機關就其預測分析而為審查，審查結論如認對環境有重大影響之虞，則進入第二階段環評；第二階段環評即進入縝密且踐行公共參與之程序，開發單位應編製評估書，送交環評主管機關審查。目的事業主管機關於說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其許可者無效。

㈡開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環評，尤其是對環境有重大影響之虞的開發案，對環境及當地居民影響深遠，其危害具有持續性及累積性，危害程度之判斷具有風險評估（風險預測）特性，端賴法定之評估程序及環評審查委員會予以把關。而依環評法第3條規定：「（第1項）各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會……。（第2項）前項委員會任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。（第3項）中央主管機關所設之委員會，其組織規程，由行政院環境保護署擬訂，報請行政院核定後發布之。……」暨依此授權訂定之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」（於112年9月6日更名為環境部環境影響評估審查委員會組織規程），其中第2條明訂其任務為：「一、關於目的事業主管機關轉送環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿、環境影響差異分析報告之審查。二、關於環境現況差異分析及對策檢討報告、環境影響調查報告書及其因應對策之審查。三、關於有影響環境之虞之政府政策環境影響評估事項之審查。四、依環境影響評估審查結論要求開發單位另行提報書件之審查。」可知環評審查委員會為合議組織，

有相當獨立性，且其中專家學者不得少於委員總人數3分之2，故其審查結論具有專業判斷性質。行政法院對此專業判斷應承認其判斷餘地，原則上予以尊重而採取低密度審查。惟環評審查委員會之判斷有恣意濫用或其他違法情事時，仍得予撤銷或變更之，其情形包括：1.是否基於錯誤之事實認定或不完全之資訊；2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤；3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範；4.是否違反一般公認之價值判斷標準；5.是否出於與事物無關之考量；6.是否違反法定之正當程序；7.作成判斷之組織是否合法且有判斷之權限；8.是否違反相關法治應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。

㈢環評作業準則第17條第1項規定：「開發行為對施工及營運期間所產生之點源及非點源污染，應予預防、管理並納入環境保護對策。廢（污）水應妥善處理，始得排放；其經前處理，排放至既有之污水下水道系統者，應附該有關主管機構之同意文件。自行規劃設置廢（污）水處理設施者，應併案進行評估、分析及影響預測。」行為時第19條第1項規定：「開發單位應規劃設置廢棄物貯存、清除及處理系統，處理施工及營運期間所產生之各種廢棄物；並評估其可能之負面影響。如委託執行機關或公民營廢棄物清除處理機構代為清除處理者，開發單位須調查合格機構之家數，並說明其處理能力及可能容納之數量。」第21條規定：「開發單位應由相關資料及量測現場背景噪音或振動數據，計算推估施工中及營運時是否符合現行管制法規中各項標準；同時分析噪音或振動強度對周圍環境之影響，納入環境保護對策。」第22條規定：「開發單位應評估開發行為於施工及營運期間交通運輸所產生空氣污染及噪音振動之影響，並納入環境保護對策。」第34條規定：「開發單位應評估開發行為在施工及營運期間發生火災、風災、水災、地震、爆炸、化學災害、油污染等意外災害之風險，以及對周圍環境可能產生之影響與

範圍；配合周圍之道路系統、防災系統、排水系統與當地其他條件，訂定緊急應變計畫納入環境保護對策。」第49條規定：「文教建設、醫療建設之開發，凡設有實驗室、解剖室、手術室與感染性事業廢棄物處理設施者，對所產生之廢液、感染性事業廢棄物、污泥及其它廢棄物等，應分別估算產生量，規劃設置分類、貯存、收集運輸及處理系統。不能自行處理者，應檢附合格清除、處理機構之證明文件或調查當地合格清除、處理機構之家數，且註明最終處理（置）地點之容量負荷。」

㈣經查，參加人為系爭開發案之開發單位，經檢具系爭環說書，由目的事業主管機關即新竹市衛生局於108年2月13日轉送被上訴人依環評程序審查。被上訴人經召開3次專案小組初審審查會，於108年10月30日環評審查委員會108年第3次會議審查通過系爭開發案之環評，認定已無環評法第8條及施行細則第19條第1項第2款所列各目之情形，作成無須進入第2階段環評之審查結論。經被上訴人依環評法第7條第2項規定，於108年11月11日以原處分公告上開環評審查結論等情，業經原審依調查證據之辯論結果予以認定在案，核與卷內證據資料相符。原判決並論明：系爭環說書第7.4節水文及水質，關於營運期間已記載系爭開發案基地屬新竹市污水地下水道公告使用區域，故不會有無法納管之情形，將於納管完成後始得營運，並無違反環評作業準則第17條第1項規定；系爭環說書係依新竹馬偕紀念醫院運作現況，推估未來營運階段所產生的廢棄物，一般事業廢棄物產生量約每日2,212公斤，有害事業廢棄物包括生物醫療廢棄物約每日686公斤及廢液約每日69公斤，清除工作將委由民營廢棄物清除機構代為清運，放射性廢棄物主要來自一般傳統核醫造影及核醫治療病房等，其貯存與處理將依照行政院原子能委員會（下稱原能會，於112年9月27日改制為中央三級獨立機關核能安全委員會）規定辦理，並無違反環評作業準則第19條第1項、第49條規定；系爭環說書已依環評作業準則第34條規

定，評估開發行為在施工及營運期間發生火災、風災、水災、地震、爆炸、化學災害、油污染等意外災害之風險，及對周圍環境可能產生之影響與範圍，並配合周圍之道路系統、防災系統、排水系統與當地其他條件，訂定緊急應變計畫納入環境保護對策，至於兒童醫院營運可能產生之傳染病風險，並非上開規定所指意外災害，而是傳染病防治法所管制範圍，並無出於不完全資訊之違法瑕疵可言；又系爭環說書關於施工噪音之分析及交通評估，並無瑕疵，環評審查委員會之專業判斷，行政法院原則上當予尊重，承認其判斷餘地。是被上訴人以原處分公告審查結論，並無違誤等語，已詳述得心證之理由及認定之依據，並就上訴人主張各節何以不足採取，予以論駁甚明，經核原判決並無違背論理法則或經驗法則，亦無判決違背法令之情事。

㈤至於上訴意旨主張：系爭環說書就放射性廢棄物處理僅泛稱依照原能會規定辦理，並未說明如何計算產生量、未具體載明設置何種設備及如何貯存、係自行處理或委託合格廠商處理，有適用環評作業準則第19條、第49條規定錯誤之情形；系爭環說書之表7.5.1-1「工程作業別主要施工機具施工噪音量彙整表」部分，漏未將打樁機具所產生之噪音列入預測分析，與實際施工情形不符。又系爭環說書以「低噪音型」施工機具作為噪音量分析，卻未以「標準型」施工機具作預測分析，該工程施作時噪音不斷超標而遭罰，顯見系爭環說書之噪音預測、工程規劃實有瑕疵，原審未依職權調查，亦未說明不採上訴人主張之理由，原判決有適用法規不當及判決不備理由之違背法令云云。惟查，原判決業論明：系爭環說書已載明系爭開發案的放射性廢棄物主要來自一般傳統核醫造影及核醫治療病房等，可知是在營運階段所會產生的廢棄物。其次，關於放射性廢棄物，是由原能會依放射性物料管理法相關規定予以管制，原能會並依該法第21條規定授權訂定「放射性廢棄物處理貯存及其設施安全管理規則」予以執行，對於醫院的放射性廢棄物處置過程也都有固定的操作

流程與模式，參加人另經營之其他醫院也會產生放射性廢棄物而需依上開法規辦理，是系爭環說書所稱貯存與處理將依照原能會規定辦理，並無不妥。又系爭環說書係依改制前行政院環境保護署91年2月15日公告營建工程噪音評估模式技術規範，以系爭開發案過程中較現況增加之噪音量歸類分析，受體為鄰近系爭開發案的○○○○社區與○○高中，製作如圖7.5.1-1噪音影響等級評估流程。由表7.5.1-1「工程作業別主要施工機具施工噪音量彙整表」可知，在工程項目土方工程方面，機具名稱（最大同時操作數量）包括推土機（低噪音型，數量2）、膠輪式（履帶式）挖土機（低噪音型，數量3），在工程項目建築工程方面，機具名稱（最大同時操作數量）包括混凝土配料機（數量2）、發電機（低噪音型，數量2）、履帶式吊車、膠輪式吊車（低噪音型，數量1），依據聲功率、距離、施工噪音量計算之後，其施工噪音量均未超過管制標準。又依表7.5.1-2「營建工程噪音評估模式模擬結果輸出摘要表」所示，施工期間合成音量並未超過環境音量標準，影響等級為輕微影響。對於系爭開發案基地附近之敏感受點為○○高中及○○○○社區，距離系爭開發案周界分別為80公尺及30公尺，在假設各項機具施工位置位處基地周界平均距離25公尺以上，以此進行噪音對敏感點之影響分析，施工機具噪音之影響依半自由音場距離衰減公式進行評估分析，包括一般施工機具與衝擊式打樁機，由表7.5.1-2施工期間噪音音量推估可知，施工階段施工機具對環境敏感點之噪音影響，系爭開發案於施工期間所增加之噪音量屬於輕微影響。且在專案小組初審審查會及環評審查委員會議時，○○○、○○○、○○○、○○○等委員及民眾意見均提出施工期間相關噪音問題，業經參加人相應說明其辦理情形。參加人亦依新竹市環境保護局空氣污染及噪音防制科之書面意見，承諾各項作業所產生之噪音符合噪音管制標準，若超過標準時則會暫停污染源操作，並檢討、改變機具及施工方式，避免影響居民安寧。並說明將營

建工程噪音評估模式技術規範中的混凝土配料機聲功率重新以108dB(A)評估，同步修正更新結果，且系爭開發案開挖採用連續壁擋土施工，施工機具評估因此未納入柴油樁實屬合理。系爭環說書所列機具數量均為評估過程情境假設所需，未來施工期間實際產生之營建工程噪音均受噪音管制標準第6條之營建工程噪音管制標準值所管制，將確實遵行。均經環評審查委員會審查通過，認為符合相關環境品質標準，並已擬定相關減輕對策降低影響，經評估系爭開發案尚無使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地涵容能力之情形，並無違法。是上訴人關於環評審查委員會係基於系爭環說書不完全資訊內容而認定符合標準而有瑕疵等主張，實無可採等語。經核並無上訴意旨所指判決適用法規不當或理由不備之違法，上訴意旨上開主張，自無可採。

㈥又上訴意旨主張：被上訴人於105年都市計畫將系爭醫療用地規劃為容積率250%之醫療用地，本件參加人卻以容積率450%進行環評，係屬違法。且系爭開發案未經中央目的事業主管機關發給重大投資開發案件認定函，自不得依都市計畫法第27條之2第1項平行作業方式辦理都市計畫之變更及環評，原審亦未說明不採上訴人主張之理由，原判決有適用法規不當及判決不備理由之違背法令云云。惟按，都市計畫法第27條之2第1項規定：「重大投資開發案件，涉及都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。必要時，並得聯合作業，由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之。」對於重大投資開發案件涉及都市計畫之擬定、變更，如應辦理環評者，一般性得採平行作業方式辦理；必要時，則採更密集之聯合作業方式辦理，即由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之。是上訴人所舉內政部訂定之「重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法」，所稱聯席審議本是針對聯合作業方式之審議規定，其中第5條有關上開重大投資開發案件，得由開發人向中央目的事業主管機關申請，經認定為重大投

資開發案件者，中央目的事業主管機關應發給重大投資開發案件認定函之規定，自係指聯合作業方式而未包括平行作業方式。上訴人指摘本件環評與都市計畫變更即使採取平行作業方式，亦應適用該辦法，若無認定函即屬違法云云，應非可採。況本件係進行第一階段環評，主管機關以環境影響程度較大的容積率450%進行審查，結論係認系爭開發案對環境尚無重大影響之虞而無須進入第二階段環評，自難認以容積率250%進行環評將致審查結論不同。原判決亦論明：在新竹市兒童醫院興建營運移轉（BOT）案投資契約草案（106年3月）第7.6條已約定投資興建營運的民間機構得視營運規劃需求，依都市計畫法等相關規定辦理都市計畫變更並取得營運項目主管機關之許可。參加人在參與投資當時就已依照容積率250%與450%分別提出規劃說明，且由於容積率250%之規劃並無財務可行性，遂請被上訴人將都市計畫變更容積率為450%，新竹市都市計畫委員會亦於108年3月29日審議通過容積率增加為450%。再從環評法第1條所揭示「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響」之立法目的而言，以容積率450%之規劃而非250%進行更高強度的環評審查，而能審查通過，似更能證明系爭開發案之可行性，難認系爭環說書以容積率450%作為規劃基礎有何違法等語，經核於法並無不合。至於上訴人不服被上訴人108年公告「變更新竹（含香山）都市計畫（東側地區）細部計畫[配合新竹市兒童醫院興建營運移轉(BOT)案調整部分土地使用分區管制規定]案」，所提起行政訴訟，前經原審109年度訴字第425號判決駁回，並經本院111年度上字第372號判決維持而告確定，業認定該細部計畫將系爭醫療用地原容積率250%提升為450%，並無違法，亦有上開判決可稽，此部分乃本院依職權知悉之事實。是上訴意旨上開主張，尚非可採。

㈦綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　18　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　簡　慧　娟

法官　林　秀　圓

法官　李　明　益

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　18　　日

書記官　蕭　君　卉