

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第372號

上 訴 人 祥樺氣體有限公司

代 表 人 劉郁玫

訴訟代理人 張藝騰 律師

被 上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 張善政

訴訟代理人 林宗憲 律師

上列當事人間毒性及關注化學物質管理法事件，上訴人對於中華民國112年3月16日臺北高等行政法院111年度訴字第430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、上訴人於桃園市○○區○○路000巷00弄00號（坐落桃園市○○區○○段000-00地號土地，下稱系爭土地或楊梅廠）設廠從事食品添加物製造業，生產食品級「一氧化二氮（笑氣）」，並領有衛生福利部（下稱衛福部）核發食品添加物許可證（證號：衛部添製字第003066號）。嗣上訴人依毒性及關注化學物質許可登記核可管理辦法（下稱管理辦法）規定，於民國110年9月23日檢具「關注化學物質核可文件申請書」，向被上訴人以楊梅廠為運作場所，申請運作（包括製造、販賣、使用、貯存等運作行為）關注化學物質一氧化二氮核可文件。被上訴人乃以110年10月1日府環空字第1100248312號函（下稱原處分）駁回上訴人之申請，且被上訴人於

訴願程序補正行政處分理由——楊梅廠所在土地之使用分區為一般農業區，使用地類別為丁種建築用地，不得作為基本化學材料製造業（工業用笑氣）用途。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回後，提起行政訴訟，並聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被上訴人應依上訴人110年9月23日之申請，作成核發關注化學物質「一氧化二氮」（運作場所為桃園市○○區○○路000巷00弄00號）之製造、販賣、使用、貯存等運作行為之核可文件之行政處分。案經臺北高等行政法院（下稱原審）111年度訴字第430號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；訴願決定及原處分均撤銷；被上訴人應依上訴人110年9月23日之申請，作成核發關注化學物質「一氧化二氮」之製造、販賣、使用、貯存等運作行為之核可文件之行政處分。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審的答辯，均引用原判決的記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

（一）綜觀毒性及關注化學物質管理法（下稱毒管法）、管理辦法、列管關注化學物質及其運作管理事項（下稱運作管理事項）等規定內容，固未明文限於「工業用」之一氧化二氮始為各該規範納管之標的，惟由運作管理事項明令一氧化二氮（笑氣）包裝容器警語須加註「限工業用、禁止吸食」警語之情觀之，應認運作「工業用」一氧化二氮者，始應依毒管法等相關法規取得核可文件。又毒管法規納管一氧化二氮之目的，乃為掌握其流向，避免任意流用其他用途，且毒管法規所管制之一氧化二氮濃度為「全濃度」（即各濃度皆須納入管制），製造、輸入一氧化二氮原則應添加二氧化硫，且添加量須達100ppm（百萬分之一）以上（按：食品添加物使用範圍及限量暨規格標準，就作為食品添加物之一氧化二氮，並未規範二氧化硫之含量），以防止濫用吸食。即便得透過強化稽查，將上開疑慮減至最低，惟將提高主管機關執法成本，並增加主管機關掌握物質流向之難度，是為避免供

01 食品用及供工業用之一氧化二氮混用，或工業用一氧化二氮
02 流用至食品用途，宜採取分廠分照之管制措施，以規制運作
03 一氧化二氮之行為。

04 (二)被上訴人前依上訴人之工廠登記申請，於108年11月12日核
05 准上訴人在系爭土地設廠從事食品製造業，生產「其他食品
06 （食品添加物：(七)品質改良用、釀造用及食品製造用劑-一
07 氧化二氮）」；衛福部並於109年7月1日核發食品添加物許
08 可證，許可上訴人製造一氧化二氮，用途為品質改良用、釀
09 造用及食品製造用劑，是上訴人可依法製造作為食品添加物
10 用途之一氧化二氮。又上訴人本於自身營運需要擬販賣其所
11 製造之一氧化二氮給作為「工業用途」之下游業者，考量毒
12 管法規納管一氧化二氮之目的，如於同一廠房或廠區製造同
13 時可供食品添加物、工業用或其他用途之一氧化二氮，恐有
14 混用或工業用一氧化二氮流用至食品或其他用途之疑慮，並
15 使毒管法主管機關難以掌握一氧化二氮之流向，應認上訴人
16 不應於製造作為食品添加物用途之一氧化二氮工廠，製造擬
17 販賣給作為工業用途業者之一氧化二氮，衛福部110年4月28
18 日衛授食字第0000000000號函文同此見解。況依食品安全衛
19 生管理法（下稱食安法）第10條第3項本文規定，上訴人不
20 應於現有製造作為食品添加物用途之一氧化二氮工廠，製造
21 供工業用途一氧化二氮（即製造擬販賣給作為工業用途業者
22 之一氧化二氮），而應另行設廠製造，並檢具工廠登記證明
23 文件向被上訴人申請核發關注化學物質核可文件，始為適
24 法。上訴人稱毒管法對於一氧化二氮並無分類，被上訴人將
25 之分類為食品用或工業用、醫療用，乃係增加毒管法及管理
26 辦法所無之限制等語，自非可採；縱上訴人稱其生產之一氧
27 化二氮純度大於99%等語屬實，或其有如何之善意遵守法令
28 規定，而不會製造低濃度一氧化二氮，或將低濃度一氧化二
29 氮流用至食品或醫療用途，均無礙上開管制手段之正當性，
30 是上訴人上開主張，尚難為其有利之認定。

01 (三)系爭土地之使用分區為一般農業區，使用地類別為丁種建築
02 用地，依桃園市非都市土地丁種建築用地容許作工業設施使
03 用之低污染事業認定審查作業要點第2點第1款、第3點及其
04 附表之規定，105年1月29日以後設立登記之新設工廠，其行
05 業或產品屬「1810基本化學材料製造業」者，即非屬「低污
06 染事業」，而無上開作業要點之適用，亦即系爭土地不得從
07 事「1810基本化學材料製造業」。被上訴人於訴願程序中補
08 正原處分駁回之事由（即系爭土地為丁種建築用地，不得從
09 事製造工業用一氧化二氮）後，已可認上訴人未依規定提出
10 工廠登記證明文件（指得從事製造「工業用」一氧化二氮之
11 工廠登記證明文件），依管理辦法第4條第4項、第13條第1
12 項第2款，被上訴人即應駁回上訴人本件申請。至原處分援
13 引運作管理事項第4項（原判決植為第3項）而駁回上訴人本
14 件申請，固非允洽，然於結論不生影響。綜上，上訴人未檢
15 具工廠登記證明文件，被上訴人據此駁回其運作一氧化二氮
16 核可文件之申請，於法並無不合，訴願決定予以維持，亦無
17 不合，爰判決駁回上訴人在原審之訴。

18 四、本院經核原判決駁回上訴人之訴，並無違誤。茲就上訴意旨
19 補充論斷於下：

20 (一)毒管法於108年1月16日修正公布新增「關注化學物質」類別
21 與專章，其中第3條第2款、第5款規定：「本法用詞，定義
22 如下：……。二、關注化學物質：指毒性化學物質以外之化
23 學物質，基於其物質特性或國內外關注之民生消費議題，經
24 中央主管機關認定有污染環境或危害人體健康之虞，並公告
25 者。……。五、運作：指對化學物質進行製造、輸入、輸出、
26 販賣、運送、使用、貯存或廢棄等行為。」第24條規定：
27 「（第1項）化學物質之特性符合第3條所定關注化學物質定
28 義者，中央主管機關得依管理需要公告為關注化學物質。
29 （第2項）關注化學物質除法律另有規定外，應依中央主管
30 機關公告或審定之運作方法行之。（第3項）中央主管機關
31 得依管理需要，公告前項物質之管制濃度及分級運作量。」

第44條第4項規定：「毒性化學物質、關注化學物質及其他應登錄化學物質檢測之方法及品質管制事項，由中央主管機關公告之。」改制前行政院環境保護署（現為環境部，下稱環保署）依毒管法第24條及第44條第4項規定之授權，於109年10月30日公告，訂定「列管關注化學物質及其運作管理事項」，將一氧化二氮（笑氣）列為關注化學物質，其管制濃度為「全濃度」（即各濃度皆須納入管制），管制之運作行為為製造、輸入、販賣、使用、貯存；又製造、輸入一氧化二氮應添加二氧化硫（110年5月1日起實施），其添加量須達100ppm(百萬分之一)以上，但最終販賣之買受對象為電子零組件製造業、電腦、電子產品及光學製品製造業，或其他經中央主管機關及中央目的事業主管機關同意者，不在此限。另一氧化二氮（笑氣）包裝容器警語須加註「限工業用、禁止吸食」警語等情，有環保署109年10月30日環署化字第1098000557號公告在卷可參（原審卷第83頁至第87頁）。毒管法增列「關注化學物質」相關規範，乃係為了將關注化學物質予以列管並掌握物質流向，以周延保護環境及人體健康，上開公告遵循毒管法規基於管制目的而為之規制措施，符合毒管法規納管關注化學物質之目的，俾掌握關注化學物質流向，避免任意流用其他用途。原判決依運作管理事項明令一氧化二氮（笑氣）包裝容器警語須加註「限工業用、禁止吸食」警語之情觀之，應認運作「工業用」一氧化二氮者，應依毒管法等相關法規取得核可文件，所持見解，核無違誤。

(二)毒管法第25條第1項、第3項規定：「（第1項）運作關注化學物質應向直轄市、縣（市）主管機關申請核可，並依核可文件內容運作。……。 （第3項）第1項運作核可之申請、審查程序、核（換、補）發、有效期限、變更、展延、撤銷、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」環保署依前揭毒管法第25條第3項授權訂定管理辦法（授權依據另包括毒管法第8條第5項、第13條第5項），其第2條規

01 定：「毒性及關注化學物質之運作人，應於運作前向下列場
02 所所在地直轄市、縣（市）主管機關申請核發許可證、登記
03 文件或核可文件，始得運作：一、製造：製造場所。二、輸
04 入、輸出及販賣：營業場所。三、使用：使用場所。四、貯
05 存：貯存場所。」第4條第3項、第4項規定：「（第3項）申
06 請毒性及經中央主管機關依本法指定公告具有危害性之關注
07 化學物質（以下簡稱具危害性關注化學物質）核可文件者，
08 應檢具申請書及附件三文件。（第4項）申請前項以外關注
09 化學物質核可文件者，應檢具申請書及附件四文件（按：
10 「附件四文件」包括工廠登記證明文件影本）。」經核上開
11 管理辦法之規定，乃環保署本於中央主管機關（毒管法第2
12 條）職權，為落實毒管法防制關注化學物質污染環境或危害
13 人體健康，掌握國內化學物質各項資料之立法目的，並未逾
14 越毒管法之授權範圍，與法律保留原則無違，自得予適用。
15 由上觀之，立法者就申請關注化學物質運作之核可及其核可
16 文件內容，於毒管法並未具體指示，而係透過毒管法所授權
17 訂定之管理辦法具體明確規定申請具危害性關注化學物質以
18 外關注化學物質核可內容及申請文件。立法者透過毒管法授
19 權中央主管機關具有訂定管理辦法此項法規命令之裁量權
20 （學說上稱「訂定法規命令之裁量」），自可本於政策上之
21 考量，在合理必要範圍內，規範該核可申請之具體要件及內
22 容，申請人既依該法規命令申請核可，自無要求得不適用同
23 一法規所定之具體要件之事理，或得以割裂適用之法理。是
24 以，運作關注化學物質者，應向運作行為場所所在地之直轄
25 市、縣（市）主管機關申請核可，始得運作；而申請具危害
26 性關注化學物質以外關注化學物質核可文件者，應檢具申請
27 書及包括工廠登記證明（影本）在內之申請文件，此工廠登
28 記證明文件自須具可運作「工業用」一氧化二氮者，如未依
29 規定檢具，主管機關應駁回其申請。從而原判決以申請核發
30 關注化學物質「一氧化二氮」之製造、販賣、使用、貯存等
31 運作行為，須具運作「工業用」一氧化二氮者，始能依毒管

法等相關法規取得核可文件，並無違誤。上訴意旨主張被上訴人及原判決要求上訴人提出得從事製造「工業用」一氧化二氮之工廠登記證明文件，惟前開管理辦法並無此明文，此乃被上訴人或原判決自行導論之結論，係增加法律所無限制而違反法律保留原則云云，並無足採。

(三)經查，上訴人在桃園市○○區○○路000巷00弄00號（坐落桃園市○○區○○段000-00地號土地）設廠從事食品製造業，生產「其他食品（食品添加物：(七)品質改良用、釀造用及食品製造用劑-一氧化二氮）」，並獲核發食品添加物許可證，許可上訴人製造一氧化二氮，用途為品質改良用、釀造用及食品製造用劑，上訴人可依法製造作為食品添加物用途之一氧化二氮等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。依食安法第10條第3項前段之規定「食品或食品添加物之工廠應單獨設立，不得於同一廠址及廠房同時從事非食品之製造、加工及調配。」其立法理由載明：「近幾次食安事件均源於非食品級原料流入並混充於食品中，目前國內部分廠商同時具有食品廠與飼料廠等之執照，致國內外非食用原料、添加物混充流入食品供應鏈管理不易，爰增列第3項，要求從事食品或食品添加物之食品工廠應單獨設立，不得從事化工原料或飼料等非食品之製造、加工及調配，與非本廠廢棄物之回收、清除及處理。」準此，上訴人固可依法製造作為食品添加物用途之一氧化二氮，然其既本於自身營運需要，而擬販賣其所製造之一氧化二氮給作為「工業用途」之下游業者，則依上揭說明，即應檢具「工業用」一氧化二氮之工廠登記證明文件向被上訴人申請核發關注化學物質核可文件始為適法，如於食品許可之同一廠房或廠區製造同時可供食品添加物、工業用或其他用途之一氧化二氮，恐有混用或工業用一氧化二氮流用至食品或其他用途之疑慮，並使毒管法主管機關難以掌握一氧化二氮之流向，上訴人自不得於製造作為食品添加物用途之一氧化二氮工廠，製造擬販賣給作為工業用途業者之一氧化二氮。又上訴人廠區之土

地其使用分區為一般農業區，使用地類別為丁種建築用地等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符，從而依桃園市非都市土地丁種建築用地容許作工業設施使用之低污染事業認定審查作業要點第2點第1款、第3點及其附表之規定，105年1月29日以後設立登記之新設工廠，其行業或產品屬「1810基本化學材料製造業」者，即非屬「低污染事業」，而無上開作業要點之適用，亦即上訴人現有工廠（108年11月12日獲准設廠登記）所在之土地，依桃園市非都市土地丁種建築用地容許作工業設施使用之低污染事業認定審查作業要點，不得從事「1810基本化學材料製造業」用途。原判決以被上訴人業於訴願程序追補前述原處分之理由，合於行政程序法第114條第1項第2款補記理由程序，從而以上訴人並未檢具「工業用」一氧化二氮工廠登記證明文件，被上訴人據此駁回其運作關注化學物質「一氧化二氮」核可文件之申請，於法並無不合，因而維持原處分之結論，駁回上訴人之訴，自於法有據。原判決業敘明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人在原審之論據，何以不足採取，分別予以指駁，認事用法核無違誤，並無判決違背法令之情事。上訴意旨再就原審已詳為論斷之事項，主張上訴人申請時已提出系爭工廠之工廠登記證明，被上訴人自應作成核可文件，毒管法或管理辦法均未明文針對「工業用」管制，或申請核可文件需有「工業用」工廠始能申請，被上訴人以上訴人製造一氧化二氮之廠址為食品工廠而非「工業用」工廠，而否准上訴人就核可文件之申請，然此非毒管法或管理辦法所明定，且違反毒管法納管一氧化二氮之目的，原判決違背法律保留原則及不當連結禁止原則云云，自無足採。

(四)綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，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。

五、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。

01 中 華 民 國 113 年 10 月 30 日

02 最高行政法院第四庭

03 審判長法官 王 碧 芳

04 法官 鍾 啟 煒

05 法官 陳 文 燦

06 法官 林 秀 圓

07 法官 王 俊 雄

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 113 年 10 月 30 日

10 書記官 張 玉 純