

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第106號

上 訴 人 大享容器工業股份有限公司

(即原審參加人)

代 表 人 曾建煌

訴訟代理人 李佳翰 律師

上 訴 人 新竹縣政府

(即原審被告)

代 表 人 楊文科

被 上 訴 人 林碩彥

(即原審原告)

鄭明郎

楊皓然

王麗玲

蔡坤隍

邱泰弋

鄭渝維

共 同

訴訟代理人 詹順貴 律師

簡凱倫 律師

被 上 訴 人 葉于璇

(即原審原告)

上列當事人間環境影響評估法事件，上訴人對於中華民國112年1月16日臺北高等行政法院110年度訴字第803號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、上訴人即開發單位大享容器工業股份有限公司(下稱大享公司)為辦理「大享容器工業股份有限公司擴展計畫」之開發案(下稱系爭開發案，位於詳如原判決附表二所示新竹縣新

01 埔鎮之土地，其中部分土地為位於特定農業區之農業用地，  
02 既有工廠土地面積約3.9262公頃，擴展工廠新增土地約1.88  
03 93公頃，合計約5.8155公頃），向上訴人新竹縣政府（下稱  
04 新竹縣府）提出環境影響說明書（下稱系爭環說書），經新  
05 竹縣府環境影響評估審查委員會（下稱環評委員會）民國10  
06 9年7月20日109年第10次會議決議，認定系爭開發案已無環  
07 境影響評估法（下稱環評法）第8條及同法施行細則第19條所  
08 列各款之虞，無須進入第二階段環境影響評估。新竹縣府乃  
09 據前開決議，並依環評法第7條等規定作成110年1月18日府  
10 授環發字第1108650369號公告（下稱原處分），大享公司就  
11 系爭開發案所提出系爭環說書已足以提供審查判斷所需資  
12 訊，無須進入第二階段環境影響評估等旨。被上訴人為住居  
13 於系爭開發案半徑10公里範圍內之住戶，均不服原處分，以  
14 其等有法律上利害關係而循序提起行政訴訟，並聲明：訴願  
15 決定及原處分均撤銷。經原判決撤銷訴願決定及原處分，大  
16 享公司不服，提起本件上訴，

17 二、被上訴人起訴主張、新竹縣府於原審之答辯及聲明暨大享公  
18 司於原審之陳述，均引用原判決所載。

19 三、原判決撤銷訴願決定及原處分，係以：

20 （一）針對系爭開發案之施工、營運期間，涉及燃料變更以天然氣  
21 為主之部分，並未據大享公司列入緊急應變計畫等以納入環  
22 境保護政策，原處分確有違反開發行為環境影響評估作業準  
23 則（下稱環評作業準則）第34條規定之違法：

- 24 1. 系爭開發案就T6製程將於115年12月31日前全面使用天然氣  
25 為燃料，原有T3、T2製程亦預計於115年、120年底前汰換為  
26 天然氣窯爐，降低原本使用之重油，基於重油與天然氣作為  
27 燃料使用時，無論輸送、貯存或使用方式暨設備，均有不  
28 同，相應的防免火災或爆炸發生及降低危害等安全防護措  
29 施，自亦有相當差別，關於施工及營運期間發生火災、爆炸  
30 等意外災害之風險，及對周遭環境可能之影響與範圍，自當  
31 分別評估重油、天然氣所造成之情形，甚或二者有無可能互

01 相影響或同時發生等，方得充分檢視製程應有之安全配置暨  
02 是否如何管制等，進而為合理調整並列入因應之緊急應變計  
03 畫，就意外災害之防免而言，僅延續使用重油之緊急應變計  
04 畫，即有未能完整評估之疑義。

05 2. 系爭環說書8.3緊急應變計畫之內容，卻僅見針對重油為燃  
06 料，為預防重油洩漏提出防護設施、應變程序等評估，絲毫  
07 未見有針對後續營運期間將取代重油為主要燃料之天然氣部  
08 分，若同樣發生洩漏等情事，當為任何之應變措施等加以評  
09 估說明。抑且，環評委員於審查中，亦曾表示系爭環說書應  
10 敘明天然氣相關設施，及針對龐大天然氣供應如何採取安全  
11 措施，及是否場內須另設瓦斯儲存槽等，大享公司應予評估  
12 規劃，惟大享公司斯時僅回復將透過管線於場內減壓站減  
13 壓，且將依中油公司後續現勘後之規劃設計實施等旨，就天  
14 然氣管線或減壓站之安全防護措施等，卻仍未見於系爭環說  
15 書中提出應有之評估說明或資料等以供審查，當已違反環評  
16 作業準則第34條規定。

17 3. 尤其，參酌天然氣所引起意外災害，易生公共性危害，大享  
18 公司之製程又處於高溫狀態，加上系爭開發案與周遭住宅區  
19 接近，實牽涉環評作業準則第10條附表10社會環境類別之  
20 (4)公共衛生及安全、社會關係(社會心理)類別之(3)  
21 安全危害等環境因子。固然前開天然氣之採用，主要出於降  
22 低空氣污染之考量，但大享公司因應審查意見修改使用天然  
23 氣之比重後，亦當同時按環評作業準則第10條附表10列式之  
24 各項環境因子逐一檢視說明，方可認有完整評估說明，亦才  
25 能進而提出妥適之調整因應對策或防護措施等，以供環評委  
26 員會為完足之審查。大享公司就前開涉及公共安全之環境因  
27 子，既未見有針對使用大量天然氣為燃料乙事為具體之評估  
28 說明，於緊急應變計畫中欠缺因應天然氣造成意外災害之對  
29 策說明，新竹縣府卻仍逕予通過而未令其確實評估，復未見  
30 對不須評估此事項有何理由說明，被上訴人主張原處分有違  
31 反環評作業準則第34條規定之違法，即為有據。

01 4. 至於新竹縣府、大享公司所舉系爭環說書附錄17有天然氣之  
02 安全資料表，亦曾提出使用之設備資料供審查，謂已有所評  
03 估並經審查無安全疑慮云云，經核該表僅為一般性之說明，  
04 針對該表所示天然氣之特性，究竟在本件應為如何傳輸、貯  
05 存或使用等，尤其如何因應其致災特性提出緊急應變計畫，  
06 仍應就本件個案情形為具體說明；設備資料部分，亦無法完  
07 全排除故障或洩漏等事故風險之發生可能性，尚難認僅以各  
08 該資料之提出，即已完備此項目應為之評估說明，自亦無從  
09 認環評委員會有依環評作業準則第34條規定完足審查之情  
10 形。大享公司又稱系爭環說書表8.4-3能源替代方案比較  
11 表，就此已有評估說明云云，由該表名稱及內容，均可見主  
12 要側重於不同能源燃料間之優劣比較，與緊急應變計畫應為  
13 之公共安全評估，仍屬二事，此部分均無從為有利上訴人之  
14 認定。

15 (二)原處分既有前述違反環評作業準則第34條規定之違法，而原  
16 處分係針對系爭環說書分就不同環境因子評估預測等內容，  
17 經整體審查以綜合判斷本件對環境有無顯然不利之重大影響  
18 之虞，是否無須進入第二階段環境影響評估，彼此並不可  
19 分，均須待新竹縣府重新為整體審查判斷後，方能決定，故  
20 仍應認原處分核有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合等  
21 由，為其論據。

22 四、本院按：

23 (一)我國環評法制係採預防原則(環評法第1條參照)，開發行為  
24 對於環境(包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文  
25 化、生態等)有不良影響之虞時，應實施環評，且評估審查  
26 程序設有嚴謹規定，開發單位於規劃時，應依環評作業準則  
27 規定實施第1階段環評，以科學、客觀、綜合之調查、預  
28 測、分析及評定開發行為可能引起之環境影響範圍，並提出  
29 包含減輕或避免不利環境影響之對策或替代方案之環說書，  
30 送交環評主管機關審查(環評法第4、5、6條參照)。開發單  
31 位提出之環說書如經環評主管機關審查通過環評，則無須繼

01 續進行第2階段環評及編製評估書送審查（環評法第8條至第  
02 13條參照）；且目的事業主管機關於環說書未經完成審查  
03 前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效（環評法第14  
04 條第1項參照）。

05 (二)環評法第3條規定：「(第1項)各級主管機關為審查環境影響  
06 評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會……。  
07 (第2項)前項委員會任期2年，其中專家學者不得少於委員會  
08 總人數3分之2。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業  
09 主管機關委員應迴避表決。……。」第7條規定：「(第1項)  
10 開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向  
11 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  
12 關審查。(第2項)主管機關應於收到前項環境影響說明書後5  
13 0日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及  
14 開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以50日為限。  
15 (第3項)前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影  
16 響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。」第8  
17 條第1項規定：「前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，  
18 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  
19 事項：……。」可知，環評法各級主管機關應設環評委員會  
20 審查環評報告有關事項，而環評委員會為合議制組織，有相  
21 當獨立性，且其中專家學者不得少於委員會總人數3分之2，  
22 故其審查結論具有專業判斷性質，法院對此專業判斷之審  
23 查，原則上予以尊重，而承認環評委員會之決定有判斷餘地  
24 ，僅於其有出於錯誤之事實認定、不完全之資訊、與事物無  
25 關之考量、法律概念涉及事實關係之涵攝有明顯錯誤、對法  
26 律概念之解釋明顯違背解釋法則或抵觸上位規範、違反一般  
27 公認價值判斷標準、法定正當程序等顯然違法情事時，始得  
28 予撤銷或變更。

29 (三)經查，大享公司於系爭環說書中，指明系爭開發案擴展後之  
30 廠房遷移，其中新設T6製程將於115年12月31日前全數使用  
31 天然氣替代重油，另亦承諾原有T3、T2製程，預計各於115

01 年、120年底前配合窯爐汰換而更新為天然氣窯爐，並預估  
02 將各該製程燃料由原本之重油替代為天然氣後，針對空氣污  
03 染物部分，並不至因擴展後產能提升而增加；且大享公司於  
04 系爭環說書審查中，更具體承諾後續若天然氣供應量不足，  
05 將依實際供應量減量生產，環評委員會因而認系爭環說書針  
06 對空氣品質所提出環境保護對策等，並無重大不利之影響，  
07 難認有出於不完全資訊而為判斷之違法。又系爭環說書業有  
08 詳加評估說明擴建後之製程並無廢污水排出，新竹縣府因而  
09 以本件尚無就廢污水之受水體為進一步之評估之必要，並未  
10 違反環評作業準則第17條第2項、第3項等規定，亦未有出於  
11 資訊不完全之判斷違法。另系爭環說書5-25至5-29頁關於  
12 「5.4廠內溝渠整治規劃」雖有部分誤載，惟尚無礙環評委  
13 員會為審查暨判斷所憑重要資訊，仍屬正確，前開誤載亦不  
14 至於動搖對排水系統影響之預測及評估，尚難認有出於錯誤  
15 或不完全資訊，亦難認有違反環評作業準則第32條規定之違  
16 法。至新竹縣府審查中，大享公司已有依環評作業準則第16  
17 條、水利法第54條之3等規定，檢附向水資源主管機關提出  
18 用水計畫申請之資料，亦無違反環評作業準則第32條規定或  
19 本於不完全資訊為判斷之情事等節，已經原審依調查證據之  
20 辯論結果，詳述得心證之理由，核與卷內證據相符，依上開  
21 規定及說明，於法尚無不合。

22 (四)次按環評作業準則第34條規定：「開發單位應評估開發行為  
23 在施工及營運期間發生火災、風災、水災、地震、爆炸、化  
24 學災害、油污染等意外災害之風險，以及對周圍環境可能產  
25 生之影響與範圍；配合周圍之道路系統、防災系統、排水系  
26 統與當地其他條件，訂定緊急應變計畫納入環境保護對  
27 策。」本件原判決採納被上訴人之主張，以系爭開發案之施  
28 工、營運期間，尚涉及燃料變更以天然氣為主之部分，並未  
29 據大享公司列入緊急應變計畫等以納入環境保護政策，認原  
30 處分確有違反上開規定之違法等情，而將原處分撤銷，固非  
31 無見。惟查：

01 1. 大享公司對於前開製程將使用之燃料由重油逐步更換為天然  
02 氣一節，係因應環評委員針對重油使用造成環境負荷過大之  
03 質疑，而提出之減輕對策，已如前述。又參諸系爭環說書第  
04 8章「環境保護對策及替代方案」中，於8.1.1空氣品質項下  
05 二、營運期間(一)除已載明上開關於T6、T3、T2製程逐步使用  
06 天然氣替代重油為燃料等情外，於8.4.4環保措施替代方案  
07 中，復重申上情及承諾若未來天然氣供應量不足，將依實際  
08 供應天然氣量減量生產，不增加空氣污染排放量等語。另於  
09 表8.4-3能源替代方案比較表中，亦已就能源燃料之安全性  
10 加以比較，載明使用重油須貯槽或管線；天然氣則使用管線  
11 無儲槽，安全性高等情，並均列入系爭環說書定稿本中。據  
12 此，大享公司主張於環保措施替代方案中，其已詳列改用天  
13 然氣為燃料之原因及排程，併呈環評委員會審議後通過列入  
14 系爭環說書等情，似非無據。而關於前開製程將使用之燃料  
15 由重油逐步更換為天然氣一節，既經環評委員會綜合判斷  
16 後，認系爭環說書針對空氣品質所提出之環境保護對策等，  
17 並無重大不利之影響，且原判決亦肯認環評委員會此部分之  
18 判斷尚無出於不完全資訊之違法，則相同之內容，對於大享  
19 公司主張在能源安全上，就環境因子造成之風險、採行替代  
20 方案之有無及優劣等情，均已經過環評委員會充分審議討論  
21 一節，何以不足採取，原審自應依職權調查並敘明其主張不  
22 足採之理由。再者，於審查過程中，環評委員對於使用天然  
23 氣作為燃料之安全措施規劃、是否場內須另設瓦斯儲存槽等  
24 節所提出之審查意見，經大享公司意見回復略以：「天然氣  
25 之管線設施規劃，將配合中油公司未來設置之天然氣減壓站  
26 位置及其相關規定進行規劃設置。天然氣之輸送將以管線進  
27 行，其輸送設備之材質、檢測、裝置及其他安全事項，將符  
28 合國家標準或相關法規規定，包括管線之裝配、管線之接  
29 合、管線之防護等」(系爭環說書定稿本附錄A16-226頁、22  
30 8頁)；「本廠天然氣透過管線，於廠內減壓站減壓後，供應  
31 於窯爐、製瓶設備等使用。廠內減壓站及供氣管線，皆為中

01 油公司實際現勘後規劃設計，本廠依相關規劃確實施工，並  
02 做好各項安全措施」等語（系爭環說書定稿本書8-2頁）。  
03 而環評委員一方面要求大享公司逐步改採天然氣作為燃料，  
04 並請大享公司將承諾事項納入系爭環說書中；另一方面，亦  
05 對於更換使用天然氣為燃料後，其相關設施之安全性提出質  
06 疑，經大享公司為意見回復後，似未見環評委員有要求大享  
07 公司應將使用天然氣為燃料之安全防護等措施，於系爭環說  
08 書中另訂緊急應變計畫納入環境保護對策中。又參諸環評委  
09 員會審查結論1.(8)亦載明其餘審查過程未納入環說書內容之  
10 各方主張及證據經審酌後，不影響本專業判斷結果，故不逐  
11 一論述等語。據此，是否環評委員會認為現階段關於緊急應  
12 變計畫部分，仍維持依系爭環說書中現有對於以重油為燃料  
13 使用之部分，於將來營運期間逐步改用天然氣後，再依大享  
14 公司所主張由中油公司實際規劃設計施工，以符合國家標準  
15 或相關法規規定即已足，而無須在系爭環說書中另就此訂定  
16 使用天然氣之緊急應變計畫？非無研求餘地。原判決以系爭  
17 環說書8.3緊急應變計畫之內容，僅見針對重油為燃料，為  
18 預防重油洩漏提出防護設施、應變程序等評估，且大享公司  
19 就其回復意見所指天然氣管線或減壓站之安全防護措施等，  
20 未見於系爭環說書中提出應有之評估說明或資料等以供審  
21 查，即認有違反環評作業準則第34條規定，尚嫌速斷，容有  
22 未盡職權調查義務及判決不備理由之違法。

- 23 2. 又承上論，於大享公司所承諾前開製程使用天然氣為燃料之  
24 時程屆至時，實際上仍存在可能發生天然氣供應量不足，以  
25 至於須減量生產之情事，換言之，大享公司屆時實際使用天  
26 然氣之用量及關於如何規劃設計天然氣輸送之管線等情，仍  
27 具有不確定性。而大享公司既已將此承諾事項納入系爭環說  
28 書中，依環評法第17條規定：「開發單位應依環境影響說明  
29 書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。」第18條規  
30 定：「(第1項)開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事  
31 業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估

01 書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出  
02 環境影響調查報告書。(第2項)開發單位作成前項調查報告  
03 書時，應就開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調  
04 查、分析，並與環境影響說明書、評估書之預測結果相互比  
05 對檢討。(第3項)主管機關發現對環境造成不良影響時，應  
06 命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實  
07 執行。」則關於大享公司上開納入系爭環說書中的承諾事  
08 項，似非不得於開發行為完成後使用時，由主管機關監督其  
09 執行情形，必要時命大享公司提出環境影響調查報告，針對  
10 使用天然氣為燃料之具體情況作成相關環境差異調查、分析  
11 及比對檢討，甚或於發現對環境造成不良影響時，命大享公  
12 司限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。是  
13 縱認系爭環說書的緊急應變計畫未納入關於天然氣部分而有  
14 不足，惟是否影響環評委員會認定系爭開發案無須進入第二  
15 階段環境影響評估之結論，亦非無斟酌餘地。

- 16 3. 再者，環評法第8條所稱對環境有重大影響之虞的情形，依  
17 同法施行細則第19條第1項規定，包括(一)與周圍之相關計  
18 畫，有顯著不利之衝突且不相容。(二)對環境資源或環境特  
19 性，有顯著不利之影響。(三)對保育類或珍貴稀有動植物之棲  
20 息生存，有顯著不利之影響。(四)有使當地環境顯著逾越環境  
21 品質標準或超過當地環境涵容能力。(五)對當地眾多居民之遷  
22 移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響。  
23 (六)對國民健康或安全，有顯著不利之影響。(七)對其他國家之  
24 環境，有顯著不利之影響。(八)其他經主管機關認定等8種。  
25 而原處分認為系爭開發案不必進行第二階段環評，理由已載  
26 明經環評委員會綜合考量環評委員、專家學者、各方意見及  
27 開發單位之答復，就系爭開發案生活環境、自然環境、社會  
28 環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍等情為專  
29 業判斷後，認定已無環評法第8條及同法施行細則第19條所  
30 列各款之虞，系爭環說書已足以提供審查判斷所需資訊，而  
31 無須進入第二階段環境影響評估等語。據此，縱系爭環說書

01 第8章「環境保護對策及替代方案」，於8.3緊急應變計畫中  
02 僅記載關於重油洩漏之預防對策，似對於使用天然氣之應變  
03 計畫相關記載有所欠缺，惟該項記載之不完足，並不代表環  
04 評委員會上開對於系爭開發案無須進入第二階段環境影響評  
05 估之審查判斷，即有出於不完全資訊之違法。對於大享公司  
06 將前開製程所使用之燃料由重油逐步更換為天然氣一節，既  
07 係因應環評委員針對重油使用造成環境負荷過大之質疑，而  
08 提出之減輕對策，以及相關審查經過與系爭環說書關此事項  
09 記載之內容等情，均已如前述，審諸上開事證及說明，似難  
10 逕認環評委員會對於以天然氣取代重油一事所涉及公共安全  
11 之環境因子等節毫無審查判斷。原判決以大享公司因應審查  
12 意見修改使用天然氣之比重後，就牽涉環評作業準則第10條  
13 附表10所列公共衛生及安全危害等環境因子，未見為具體之  
14 評估說明，以供環評委員會為完足之審查，於緊急應變計畫  
15 中欠缺因應天然氣造成意外災害之對策說明，原處分仍予通  
16 過，有違反環評作業準則第34條規定之違法等語，亦嫌速  
17 斷，亦有認定事實未依證據、未盡職權調查義務及判決不備  
18 理由之違誤。

19 (五)綜上所述，原判決關於系爭開發案涉及燃料變更以天然氣為  
20 主之部分，認未據大享公司列入緊急應變計畫等以納入環境  
21 保護政策，而有違反環評作業準則第34條規定之違法所為論  
22 斷，既有如上述違背法令情事，並將影響判決結論，上訴意  
23 旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。又因本件事實尚  
24 有由原審再為調查認定之必要，本院尚無從自為判決，爰將  
25 原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為適法之裁判。

26 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1  
27 項、第260條第1項，判決如主文。

28 中 華 民 國 114 年 10 月 28 日

29 最高行政法院第三庭

30 審判長法官 蕭 惠 芳

31 法官 梁 哲 璋

01

法官 林 淑 婷

02

法官 廖 建 彥

03

法官 李 君 豪

04

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

05

中 華 民 國 114 年 10 月 28 日

06

書記官 高 玉 潔