

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第363號

上 訴 人 鴻華化學工業股份有限公司

代 表 人 許鴻基

訴訟代理人 陳貴德 律師

被 上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 鄭文燦

訴訟代理人 林宗竭 律師

葉禮榕 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107年11月8日臺北高等行政法院107年度訴字第537號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件經過：

(一)、上訴人於改制前桃園縣○○鄉○○村○○路○○段○○○號廠址（坐落於改制前桃園縣○○鄉○○○段205、205-1、205-2、205-40、205-41、205-42、340-1、340-12、340-14地號等9筆土地，下稱系爭工廠）從事橡膠機械設備生產業。民國88年4月14日當時，為辦理工廠設立許可，向改制前桃園縣環境保護局申請環保判定事項，經該局以88年4月20日桃環一字第8800017053號函判定本案非屬開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準（下稱認定標準）規定應實施環境影響評估（下稱環評）之範圍。

(二)、嗣上訴人為辦理系爭工廠變更登記，於105年12月22日向被上訴人所屬環境保護局申請環保法令查詢，該局審查發現本案土地使用分區為山坡地保育區，即以105年12月28日桃環綜字第1050115010號書函通知上訴人補正山坡地證明文件，以利判定應否實施環評。上訴人於106年7月17日另函向行政院環境保護署詢問系爭工廠106年辦理系爭工廠變更登記是

否免經環評程序，經該署移由被上訴人以106年8月17日府環綜字第1060184450號函（下稱原處分）回覆略以「上訴人公司辦理工廠變更登記應否實施環評一案，開發行為應否實施環評，應以開發單位向目的事業主管機關申請許可之開發內容，依申請時之認定標準及環評法第5條第1項第11款規定認定。以88年4月14日系爭工廠申請開發面積40425.06平方公尺，依本次來文所附資料，當時上開地號應屬山坡地範圍，符合申請時認定標準第3條第1項第3款其他工廠新設位於山坡地，申請開發面積1公頃以上應實施環評之規定」等語。上訴人繼於106年9月26日具函向被上訴人陳情表示當時業經詳查始適法判定本案依法無庸進行環評，被上訴人再以106年10月23日府環綜字第1060234436號函（下稱106年10月23日函）重申系爭工廠設立時，即符合申請時之認定標準，應實施環評。上訴人不服原處分及被上訴人106年10月23日函，提起訴願，經訴願機關認為被上訴人106年10月23日函非屬行政處分，作成「關於被上訴人106年10月23日函部分不受理；其餘訴願駁回」之決定，上訴人針對原處分復不服，提起行政訴訟請求撤銷。經原判決駁回後，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

(一)、依認定標準第3條第1項第4款第7目規定，工廠之設立如位於山坡地，且申請開發或累積開發面積1公頃以上者，即應實施環評，不論系爭工廠產製之橡膠產品，製造過程有無聚合反應。系爭工廠所在土地，確屬山坡地保育條例核定公告之山坡地範圍，工廠廠地面積變更前為40425.06平方公尺，變更後增加為40857.6平方公尺，土地開發面積達1公頃以上，自應實施環評。原處分認定系爭工廠於88年4月間申請工廠許可案時，即符合申請時認定標準第3條第1項第3款應實施環評之規定，而於105年查詢工廠變更登記相關環保法令時告知變更登記須實施環評，並無變更登記前後對環境影響程

度比較之問題。又本件應實施環評所根據之事實，客觀上已明白足以確認，依行政程序法第103條第5款規定，被上訴人未再給予上訴人陳述意見機會，於法無不合。

(二)、依認定標準第2條規定，係指山坡地保育利用條例及水土保持法定義之山坡地，與土地登記謄本使用分區欄依區域計畫法關於山坡地保育區之記載，定義不同，上訴人以土地登記謄本之記載主張被上訴人已知悉系爭工廠位於山坡地，即屬誤解。又上訴人於88年4月14日申請時，於基本資料表未勾選或註記系爭工廠土地位於山坡地區位，顯有隱匿，其主張信賴保護，即不足採，而105年12月22日為辦理工廠變更登記，申請環保法令查詢時，所檢附之資料，獨缺山坡地區位證明文件，刻意迴避系爭廠址位於山坡地之事實，逕自主張無須環評，足證其對系爭廠址位於山坡地之重要事項提出不正確或為不完全陳述，其信賴不值得保護等為論據。

四、上訴意旨略以：

(一)、依認定標準第3條第6項之規定，第1項第4款規定之其他工廠，係指非屬附表一及附表二所列工業類別之工廠，而附表二所示第12類所示有關塑膠、橡膠製造工業者，若製造之產品無聚合反應或僅加工者，應無依第3條第1項第3款規定實施環評必要。系爭工廠產製之橡膠產品，製造過程並無聚合反應，僅係一般調配及加工，上訴人既屬附表二第12類之工業類別，依該類別但書及認定標準第3條第1項第3款規定，自無實施環評之必要。原判決以認定標準第3條第1項第4款第7目規定，認為不論系爭工廠產製之橡膠產品，製造過程有無聚合反應，只要位於山坡地，且開發面積達1公頃以上，即應實施環評，違反認定標準第3條第6項規定，當然違背法令且影響裁判結果。

(二)、上訴人88年4月申請工廠設立時，依當時法令，既免實施環評，則上訴人為廠地面積增加、橡膠製品製程微調及減少年產量之辦理工廠變更登記，於105年12月22日申請環保法令查詢，被上訴人環保審查時，若依行政程序法第102條規定

，給予上訴人陳述意見機會，應可避免對上訴人作出不利處分，系爭工廠所在地是否屬於山坡地、系爭工廠是否屬附表二之工廠類別，既尚有疑義，原判決認為原處分所根據之事實，客觀上明白足以確認，顯然適用法令不當。原處分認為88年4月申請工廠許可登記當時，已符合認定標準第3條第1項第3款應實施環評之規定，上訴人105年12月22日申請工廠變更登記時，同樣的客觀事實，原判決認為依認定標準第3條第1項第4款第7目規定應實施環評，二者矛盾，原審同採為判決理由，自理由矛盾。

(三)、上訴人88年4月申請時，就土地位置，雖僅於「非都市土地」項目打勾，惟土地登記謄本使用分區記載山坡地保育區，足以表示山坡地，況當時的桃園縣環境保護局並非不能調查，自不合行政程序法第119條第2款對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述之要件。原判決以上訴人未於資料表上「山坡地」為勾選或註記，認定上訴人隱匿，符合行政程序法第119條第2款要件，未就所謂重要事項予以認定並說明理由，有理由不備之違法。再上訴人105年12月22日辦理工廠變更登記申請環保法令查詢時檢附之相關文件，雖欠缺山坡地區位證明文件，然與上訴人88年4月申請工廠設立登記時，檢附之資料是否隱匿，二者是否相牽連、是否有因果關係，原審未詳加論述，單純以資料欠缺為由，認為上訴人信賴不值得保護，亦有理由不備之違誤等語。

五、本院查：

(一)、按環評法第5條規定：「（第1項）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：一、工廠之設立○○○區○○○○○道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。三、土石採取及探礦、採礦。四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。五、農、林、漁、牧地之開發利用。六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。七、文教、醫療建設之開發。八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。九、環境保護工程之興建。十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或

處理場所之興建。六、其他經中央主管機關公告者。（第2項）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1年內定之，送立法院備查。」可知，開發行為應否實施環評，應以開發單位向目的事業主管機關申請許可之開發行為內容，依申請時之認定標準及中央主管機關依環評法第5條第1項第11款公告規定予以認定。

(二)、將工廠設立之工業類別予以附表方式列明，是98年12月2日修正發布之認定標準第3條所規定。本件上訴人為辦理工廠變更登記，於105年12月所生產產品為橡膠機械設備、橡膠製品之當時，102年9月12日修正發布之認定標準第3條第1項針對不同的工業類別工廠設立之開發行為，應否實施環評，為不同標準之規範，並於第3條第6項訂明，同條第1項第4款之其他工廠，係指非屬附表一及附表二所列工業類別之工廠，而不論工廠之工業類別是附表一、二或其他，工廠之設立，如位於山坡地且申請開發或累積開發面積1公頃以上，依該認定標準第3條第1項第2款第8目、第3款第8目及第4款第7目，都應該實施環評，不因工廠所屬工業類別不同而有區別。至附表二工業類別之定義及適用範圍，其中六、塑膠、橡膠製造工業（不含屬附表一者），係指附表一以外，經由聚合反應製造塑膠橡膠產品之工業，但排除無聚合反應僅調配、加工者。因此，非附表一而無聚合反應僅調配、加工之塑膠橡膠製造工業工廠，所屬工業類別既非屬附表一，亦非屬附表二，而係非附表一、二之其他工廠，是否應實施環評，即應依其他工廠之規範標準來判斷，方足落實預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，達成環境保護目的。上訴人認為系爭工廠之工業類別屬附表二六、塑膠、橡膠製造工業，因製造過程無聚合反應僅調配、加工，依該類別但書即無實施環評必要之看法，乃誤解法令，當無可取。

(三)、102年9月12日修正發布之認定標準第3條第1項第3款第8目、第4款第7目規定：「（第1項）工廠之設立，有下列情形之

一者，應實施環境影響評估：……三附表二之工業類別，新設或擴增產能符合下列規定之一者：……(八)位於山坡地、……，申請開發或累積開發面積1公頃以上。……四其他工廠，新設或擴增產能符合下列規定之一者：……(七)位於山坡地或……，申請開發或累積開發面積1公頃以上。……」查系爭工廠位於山坡地，申請開發面積1公頃以上等情，為原審依法確定之事實，核與卷內資料相符，未違證據法則，自得為本件裁判之基礎。上訴人為辦理系爭工廠變更登記，於105年12月22日申請環保法令查詢，並於106年7月17日請求釋明是否免經環評程序，因系爭工廠係橡膠製造工業，屬102年9月12日修正發布之認定標準第3條第1項第3款附表二之工業類別，縱如上訴人所稱無聚合反應，僅係調配、加工，所屬工業類別亦係非附表一、二之其他工廠，依上開規定及說明，應實施環評乃係當然之結論。此外，由上訴人88年4月申請工廠設立許可，所生產產品為橡膠機械設備之當時，87年7月8日修正發布之認定標準第2條規定：「相關法令所未禁止之開發行為，其應實施環境影響評估之細目及範圍，依本標準規定。」第3條第1項第2款第5目、第3款規定：「工廠之設立，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：……二……(五)位於山坡地，申請開發面積1公頃以上者。……三其他工廠，新設或擴增產能符合前款第1目、第2目、第3目或第5目規定者。」可知，被上訴人認為系爭工廠於88年4月申請設立時，依當時即87年7月8日修正發布之認定標準第3條第1項第3款規定應實施環評，也沒有錯誤。據此，被上訴人針對上訴人辦理工廠變更登記應否實施環評一案，以原處分判定應實施環評之回覆，核無違誤，上訴人以此指摘原判決理由矛盾，尚無可採。

(四)、又關於開發行為應否實施環評的認定標準，自88年迄今，雖歷經多次修正，然「工廠之設立，位於山坡地且申請開發面積1公頃以上，應實施環評」之規定始終存續，僅條次調整，本件的原處分是被上訴人因上訴人為辦理工廠變更登記，

申請釋明是否免經環評程序，依是時法令即102年9月12日修正發布之認定標準，所為應實施環評之判定（見原審卷第41頁所附原處分內容），無信賴保護原則適用之問題；另環評係事先就開發行為對於環境可能產生影響之程度及範圍，由政府主管機關基於專業所進行之風險分析及評定，性質上為行政機關於開發行為前所實施之評估程序及專業審查，開發行為之應否實施環評，非對人民自由權利之積極限制或剝奪，並無上訴人所稱應依行政程序法第102條給予處分相對人陳述意見機會規定之適用，亦與環評審查結論作成前給予人民陳述意見不同。上訴意旨執此指摘原處分違誤，洵無可採，原判決就此所為原處分根據之事實，客觀上明白足以確認，得不給予陳述意見機會，以及上訴人信賴不值得保護之論述，或有未適，或屬贅論，惟不足影響判決之結論，仍應認上訴為無理由。

(五)、綜上，原處分核無違誤，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無不合，上訴論旨執前詞，求予廢棄原判決，為無理由，應予駁回。

六、結論，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 109 年 7 月 9 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 陳 國 成

法官 王 碧 芳

法官 鍾 啟 煌

法官 蘇 嫻 娟

以上正本證明與原本無異

中 華 民 國 109 年 7 月 9 日

書記官 莊 子 誼