

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1252號

110年2月3日辯論終結

原告 富永炭素股份有限公司

代表人 大谷孝由（董事長）

訴訟代理人 湯其瑋律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦（市長）

訴訟代理人 張訓嘉律師

複代理人 林 媛律師

呂佳玲

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服行政院環保署中華民國107年8月1日環署訴字第1070026144號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告為坐落桃園市中○○○區○○段○○○○號（下稱中工段139地號）土地之所有權人，於該地設廠從事電力設備及配備製造業。被告委託財團法人工業技術研究院（下稱工研院）執行「桃園市地下水含氯有機污染場址調查及應變必要措施計畫」（下稱調查計畫），於民國106年3月6日至9日派員前往中○○○區○○段80、81、139、140等4筆地號土地部分區域（下稱系爭場址）共24口監測井進行地下水採樣，樣品檢測結果顯示系爭場址地下水污染物三氯乙烯含量最高為12.4mg/L（標準限值為0.05mg/L）及順-1，2-二

01 氯乙 烯 含 量 最 高 為 1.13mg/L (標 準 限 值 為 0.7mg/L) ， 均 已
02 超 過 第 二 類 地 下 水 污 染 管 制 標 準 限 值 。 被 告 認 系 爭 場 址 地 下
03 水 污 染 來 源 明 確 ， 依 土 壤 及 地 下 水 污 染 整 治 法 (下 稱 土 污 法
04) 第 12 條 第 2 項 、 同 法 施 行 細 則 第 10 條 規 定 ， 以 106 年 12 月 27
05 日 府 環 水 字 第 1060308086 號 公 告 (下 稱 106 年 12 月 27 日 公 告
06) 系 爭 場 址 為 地 下 水 污 染 控 制 場 址 。 嗣 被 告 審 視 系 爭 場 址 下
07 水 污 染 範 圍 及 情 形 ， 並 基 於 為 減 輕 污 染 危 害 及 避 免 污 染 擴 大
08 之 目 的 ， 依 土 污 法 第 15 條 第 2 項 規 定 ， 以 107 年 2 月 8 日 府 環 水
09 字 第 1070033973 號 函 (下 稱 原 處 分) 命 原 告 、 訴 外 人 經 濟 部
10 工 業 局 、 經 濟 部 工 業 局 中 壠 工 業 區 服 務 中 心 (下 稱 服 務 中 心
11) 、 床 的 世 界 股 份 有 限 公 司 (下 稱 床 的 世 界 公 司) 、 鴻 傑 股
12 份 有 限 公 司 及 揚 博 科 技 股 份 有 限 公 司 (下 稱 揚 博 公 司) 等 污
13 染 土 地 關 係 人 立 即 採 取 應 變 必 要 措 施 ， 並 於 文 到 4 個 月 內 提
14 送 應 變 必 要 措 施 計 畫 書 或 污 染 控 制 計 畫 報 被 告 憑 辦 。 原 告 不
15 服 ， 提 起 訴 願 ， 經 行 政 院 環 境 保 護 署 (下 稱 環 保 署) 駁 回 訴
16 願 ， 遂 提 起 本 件 行 政 訴 訟 (原 告 原 提 起 撤 銷 訴 訟 ， 請 求 訴 願
17 決 定 及 原 處 分 均 撤 銷 ， 嗣 於 訴 訟 繫 屬 中 ， 以 原 處 分 已 執 行 完
18 畢 ， 而 變 更 訴 之 聲 明 為 確 認 原 處 分 關 於 原 告 部 分 違 法) 。

19 二、原告主張：系爭場址雖經被告執行106年調查計畫，調查結
20 果認定系爭場址有地下水污染狀況，惟參酌服務中心依106
21 年12月27日公告，聯合原告針對中工段81、139地號共同提
22 出之「桃園市○○區○○段81、139地號地下水污染應變必
23 要措施計畫書（修正二版）」（下稱系爭應變必要措施計畫
24 書），其中調查結果認定原告主要產品有各式馬達、發電機
25 、幫浦用等碳刷、葉片、接點、刷架總成等碳製品，自創業
26 至今均未使用二氯乙 烯、三氯乙 烯等場址污染物之溶劑成分
27 ，顯然有關係爭場址之地下水污染與原告並不相干，原告並

01 非原處分所認定之地下水污染之行為人或關係者，原告並無
02 義務依據原處分提出系爭場址地下水污染之控制計畫或應變
03 必要措施計畫。訴願機關環保署不查，仍以原告為污染土地
04 關係人應提出系爭場址地下水污染之控制計畫或應變必要措
05 施計畫，顯有濫用裁量權限，自有不當。又被告為原處分前
06 ，原告已經繳納土壤及地下水污染整治基金，亦有依106年
07 12月27日公告提出系爭應變必要措施計畫書，原告已經有做
08 應變必要措施，即設置監測井、加藥改善及定期監測，且範
09 圍在原告所在之中工段139地號土地，以及涉有地下水污染
10 之CL02區域，被告無須再為原處分，否則會增加原告之負擔
11 。另被告僅命原告依土污法第15條第2項規定，採取同條第1
12 項第7款（移除或清理污染物）、第8款（其他應變必要措施
13 ）之應變必要措施，然系爭場址為地下水污染場址，由被告
14 環保局調查結果，並無發現有造成地下水污染之污染物，如
15 桶槽或管線滲漏等，第7款移除或清理污染物實無著力之處
16 ，而第8款其他應變必要措施所需辦理之內容，範圍廣泛，
17 原處分無明確指示，原告無從遵從，原處分顯然違反法律明
18 確性原則等語。並聲明：確認原處分關於原告部分違法。

19 三、被告則以：

20 (一)經濟部工業局於97年4月檢測發現位於定寧路人行道之監測
21 井（編號CL02）地下水三氯乙烯濃度達6.56mg/L（地下水污
22 染管制標準0.05mg/L）。嗣環保署於97年至101年間進行調
23 查，發現中壢工業區地下水確有污染情形，被告乃分別於10
24 2、103年執行「102年度桃園縣含氯溶劑污染場址初步污染
25 範圍界定及相關場址後續管制策略計畫」（下稱102年度計
26 畫）、「103年桃園縣土壤及地下水污染調查及查證工作計
27 畫」（下稱103年度計畫），以釐清地下水污染情形，並於

系爭場址設置編號CL10303、CL10405之監測井。其中編號CL10303監測井之順-1,2-二氯乙烯濃度達0.804mg/L、三氯乙烯濃度達19.45mg/L（採樣日期103年2月13日）；編號CL10405監測井之順-1,2-二氯乙烯濃度達0.75mg/L、三氯乙烯濃度達13.03mg/L（採樣日期104年8月25日）均逾地下水污染管制標準。為更進一步確認污染來源之位置，被告環保局於106年又委託工研院執行調查計畫。經106年3月8日採樣檢驗發現編號CL10303（H00866）監測井之三氯乙烯濃度達10.9mg/L（地下水污染管制標準0.05mg/L）；編號CL10405（H00952）監測井之順-1,2-二氯乙烯濃度達0.851mg/L（地下水污染管制標準0.7mg/L）、三氯乙烯濃度達13.6mg/L，逾管制標準甚高（其中三氯乙烯達218倍），足徵系爭場址地下水遭三氯乙烯污染，且污染之物質及位置明確，遂依土污法第12條第2項規定，以106年12月27日公告系爭場址為地下水污染控制場址。被告於場址公告後，為減輕污染危害或避免污染擴大，復依同法第15條第2項規定，命原告採取同條第1項第7款、第8款之應變必要措施，依法洵屬有據。

(二)被告為減輕污染危害或避免污染擴大，依土污法第15條第2項規定，命原告於廠區內採取應變必要措施，係屬合法有據。原告稱未能確認其為污染行為人即不得命其採取應變必要措施云云，顯忽視土污法第15條第2項明文規定除污染行為人、潛在污染責任人外，身為污染土地關係人之土地使用人、管理人與所有人，亦負有採取應變必要措施之義務。本件因被告依職權調查，目前尚未能查明污染行為人或潛在污染責任人，故僅得命原告採取應變必要措施，原告泛言指摘有裁量權濫用云云，洵無足採。又106年12月27日公告處分內容，僅係公告系爭場址為地下水污染控制場址，並未命原告

執行應變必要措施，無重複處分之情事。

(三)原處分已清楚載明因中○○○區○○段81、80、139、140地號土地部分區域經公告為地下水污染控制場址，為減輕系爭場址污染危害或避免污染擴大，故命原告採取土污法第15條第1項第7款及第8款採取「移除或清理污染物」及「其他應變必要措施」等，其事實理由及命原告執行之內容均具體明確，已足使原告明瞭受處分之原因事實、理由及法令依據，並無原告所稱違反明確性之情形，此可由原告已提出系爭應變必要措施計畫書可明。又依原告提出之系爭應變必要措施計畫書所載，原告規劃擬採取之應變必要措施分別為「設置監測井」、「加藥改善」以及「定期監測」等措施，足徵對於系爭場址應如何減輕污染危害以及避免污染擴大之方式及手段已臻明確，原處分內容並無過於廣泛或有不可執行之處，並無違反法律明確性原則。另被告固為環保主管機關，惟承辦人員並非皆具有環工技術之專業背景，對於受污染場址在技術上應採取何種應變必要措施，此仍有賴原告自行聘請付費專業之環境工程顧問公司協助進行技術評估及/或擬訂應變必要措施計畫，始再由被告邀請學者專家審查其應變必要措施計畫後據以執行，如此始能有效達到減輕污染危害以及避免污染擴大之目的；亦即，主管機關作成行政處分時，無須鉅細靡遺詳述每項措施之執行步驟，只要受處分相對人得以知悉其所擬定之應變必要措施計畫所需對應之土污法條項（本件為第15條第1項第7款及第8款），而可清楚特定或可得確定其履行之措施內容，即與明確性原則並無違背等語，資為抗辯。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

四、上開事實欄所述之事實，除後列之爭點事項外，其餘為兩造

所不爭執，並有被告106年12月27日公告（本院卷一第88-90頁）、原處分及訴願決定（本院卷一第60-67、91-92頁）等件影本附卷可稽，應堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：被告以原處分命原告採取相關應變必要措施，是否適法？有無違反比例原則？茲析述如下。

五、本院之判斷：

(一)按土污法第1條規定：「為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康，特制定本法。」第2條規定：「本法用詞，定義如下：……五、地下水污染：指地下水因物質、生物或能量之介入，致變更品質，有影響其正常用途或危害國民健康及生活環境之虞。……十一、地下水污染管制標準：指為防止地下水污染惡化，所訂定之地下水污染管制限度。……十五、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：(一)洩漏或棄置污染物。(二)非法排放或灌注污染物。(三)仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。(四)未依法令規定清理污染物。十六、潛在污染責任人：指因下列行為，致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人：(一)排放、灌注、滲透污染物。(二)核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水。十七、污染控制場址：指土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，致該污染物達土壤或地下水污染管制標準者……十九、污染土地關係人：指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。二十、污染管制區：指視污染控制場址或污染整治場址之土壤、地下水污染範圍或情況所劃定之區域。」第12條規定：「（第1項）各級主管機關

對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，並依
相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情形。（第2
項）前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土壤或
地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，直轄市
、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（
以下簡稱控制場址）。（第3項）直轄市、縣（市）主管機
關於公告為控制場址後，應囑託土地所在地登記機關登載於
土地登記簿，並報中央主管機關備查；控制場址經初步評估
後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，應報請中央主
管機關審核後，由中央主管機關公告為土壤、地下水污染整
治場址（以下簡稱整治場址）……。」第15條規定：「（第
1項）直轄市、縣（市）主管機關為減輕污染危害或避免污
染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變
必要措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部
停工。二、依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污
染責任；必要時，告知居民停止使用地下水或其他受污染之
水源，並得限制鑽井使用地下水。三、提供必要之替代飲水
或通知自來水主管機關優先接裝自來水。四、豎立告示標誌
或設置圍籬。五、會同農業、衛生主管機關，對因土壤污染
致污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測；必要時，應會
同農業、衛生主管機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產
品予以相當之補償，或限制農地耕種特定農作物。六、疏散
居民或管制人員活動。七、移除或清理污染物。八、其他應
變必要措施。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關對於前
項第3款、第4款、第7款及第8款之應變必要措施，得命污染
行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人為
之。」次按土污法施行細則第8條規定：「本法第12條第2項

01 所稱地下水污染來源明確，指依查證、調查結果及資料，可
02 判斷或確認造成地下水污染之物質或位置等資訊。」第10條
03 規定：「（第1項）各級主管機關依本法第12條第2項及第3
04 項規定公告控制場址或整治場址時，其公告內容如下：一、
05 污染行為人姓名或名稱。二、場址名稱。三、場址地址、地
06 號、位置或座標。四、場址現況概述。五、污染物及污染情
07 形。六、其他重要事項。（第2項）前項第1款之污染行為人
08 姓名或名稱，於污染行為人未查明前或無污染行為人時，得
09 不予記載。」

10 (二)又按土污法施行細則第8條規定，土污法第12條第2項所稱地
11 下水污染來源明確，指依查證、調查結果及資料，可判斷或
12 確認造成地下水污染之物質或位置等資訊。該細則係依土污
13 法第56條規定，就「地下水污染來源明確」定義為細節性或
14 技術性規定，並無不符立法意旨或逾越母法規定，法院自得
15 予以適用。又上述規定所稱之地下水污染來源明確，僅以地
16 下水污染之物質或位置等資訊，依主管機關查證、調查結果
17 及資料，得以判斷或確認者，即為已足。至於系爭場址之污
18 染行為人是否已查明、導致污染結果之其他原因為何（污染
19 物質以外之原因，如由何一工廠之何項製程所產生之污染）
20 ，與污染來源是否明確並無關聯，並非該等場址應否公告為
21 控制、整治場址之要件（最高行政法院103年度判字第580號
22 、103年度判字第551號判決參照）。亦即土污法之立法目的
23 已表明係為預防及整治土壤及地下水污染所設立，其中所謂
24 地下水污染係指流動或停滯於地面以下之水因物質、生物或
25 能量之介入改變品質，而有危及生存環境之可能，即有控制
26 、整治之必要。主管機關經查證得知土壤或地下水污染來源
27 明確，其污染濃度達土壤或地下水污染管制標準者，即應將

01 污染場址之地址、地號、地標等事項，以適當方式標明後公
02 告為控制場址，如有已知之污染行為人存在，亦應併為公告
03 。至於土壤或地下水污染濃度達到管制標準，通常係因污染
04 行為人曾經洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物，致該污染
05 物與存放地之土壤或地下水因沈澱、滲透、浸染、中和而造成
06 該地土壤或地下水本身之污染結果，此際，污染行為人洩
07 漏、棄置、非法排放或灌注污染物是污染之始因，而土壤或
08 地下水污染達管制標準則是污染之結果。依此，土污法命為
09 污染控制場址之公告著重在於公布週知土壤或地下水之污染
10 現狀，亦即污染之結果，蓋以污染行為人所傾洩之污染物或
11 經清除、處理，或因沈澱、滲透、浸染、中和而混入土壤或
12 地下水而不復存在其原有之物質形象，但該土壤或地下水仍
13 可能因長期浸潤而產生污染，此際污染行為人縱使無法查緝
14 或追索，但其所造成之土壤及地下水污染現狀仍須整治，故
15 土污法之場址公告強調前揭土壤或地下水須確有污染，且來
16 源明確即為已足，並於土污法第13條第2項、第14條第2項、
17 第22條第2項補充規範如污染行為人或潛在污染責任人不明
18 時之對應程序。是以土壤或地下水污染結果或雖與污染行為
19 人排放污染物間存有因果關係，但土壤或地下水存在污染，
20 與污染行為人棄置排放或未依規定清理之污染物間究屬二事
21 ，地下水污染來源之確認，亦無須併同認定污染行為人及其
22 污染方式。是原告主張其廠區未使用三氯乙烯，其非污染行
23 為人，系爭場址地下水污染與其無涉，其無義務依原處分提
24 出應變必要措施計畫，原處分濫用裁量權限云云，自非可採
25 。

26 (三)三氯乙烯為工業製程使用之有毒化學溶劑，如在封閉之地下
27 水環境中很難被分解或揮發，會隨著地下水流移動之方向停

01 滯或逸散。經查：

02 1.被告、環保署及經濟部工業局自89年起陸續針對中壢工業區
03 地下水進行調查，而經濟部工業局自96年起於中壢工業區設
04 置地下水監測井進行調查，其中於定寧路人行道設置CL02監
05 測井，並自97年起開始檢測，迄至106年，調查結果均顯示
06 三氯乙烯濃度偏高。

07 2.環保署執行「高污染潛勢工業區污染源調查及管制計畫（第
08 一期）」（99年8月10日至101年5月31日）時，於100年7月
09 11日在中壢工業區內之同達一股份有限公司（位於系爭場址
10 之東側，下稱同達一公司）所承租作為空桶堆置之廠房門口
11 設置深度為15公尺之H00466監測井，並分別於100年7月25日
12 及同年11月28日進行2次採樣，其中三氯乙烯檢測值分別達
13 0.220mg/L、0.387mg/L，均超過地下水污染管制標準；在該
14 公司空桶放堆置廠房西側圍牆處，距CL02監測井僅約6-8公
15 尺，設置深度為16公尺之H00467監測井（位於系爭場址之東
16 側），2次採樣檢測出超標項目三氯乙烯，測出濃度分別達
17 5.87mg/L、4.61mg/L，達地下水污染管制標準之117.4倍、
18 順-1，2-二氯乙烯則檢測出接近管制標準（0.70mg/L）之測
19 值，濃度達0.516mg/L。H00466監測井與H00467監測井與CL0
20 2監測井相對位置由西向東分別為CL02、H00467、H00466，
21 H00467監測井2次所測出之三氯乙烯濃度結果差異不大，比
22 對經濟部工業局99年10月於CL02監測井所測出之三氯乙烯濃
23 度7.08mg /L，而3口監測井最東測之H00466監測井2次所測
24 出之三氯乙烯濃度0.220mg/L、0.387mg/L，顯示CL02監測井
25 濃度最高。

26 3.被告環保局委託工研院執行102年度計畫（執行期間：102年
27 4月23日至103年4月22日），該計畫彙整歷年調查資料，並

在同達一公司工廠與其鄰近區域新設置3口監測井採樣分析，調查該區地下水三氯乙烯污染情形，同時亦對系爭場址北側既設井H00466及西側既設井CL02進行地下水採樣分析，分析結果顯示不論新設井或既設井，該區域地下水三氯乙烯濃度均超過管制標準，濃度最高檢出值13.7mg/L為該計畫新設井TDE-2（位於CL02監測井西南側）、其次為既設井CL02（13.5mg/L）；TDE-2與CL02兩口監測井所在中工段81地號（公有地）已達管制標準260倍以上，且達三氯乙烯有效溶解度（1100mg/L）之1%以上，根據1%經驗法則，顯示此2口監測井附近應有純相DNAPL存在，屬地下水污染來源明確之情境。除三氯乙烯外，系爭場址地下水中順-1，2-二氯乙烯檢測值亦接近管制標準0.70mg/L。102年度計畫根據三氯乙烯濃度，以及三氯乙烯之氯37穩定同位素特徵推測CL02與TDE-2附近應是三氯乙烯污染來源之方向，另三氯乙烯之碳13穩定同位素特徵並未出現分餾效應，顯示該區域地下水雖然存在脫氯降解反應（地下水中檢測出降解產物順-1，2-二氯乙烯），但污染團核心之三氯乙烯仍持續溶出，以致穩定同位素特徵值並未呈現上升趨勢。被告環保局繼執行103年度計畫，依該計畫另設3口監測井，名稱分別為：CL10301（位於CL02西北側，張國周公司之外側）、CL10302（位於CL02西側，床的世界公司工廠內）、CL10303（位於CL02西南側，原告工廠內），經工研院對上開新設3口監測井及CL02、CL09（位於CL02東北側之定寧路上）、CL10（位於CL02西南側之定寧路上）進行檢測，檢測結果顯示三氯乙烯最高測值係在CL10303（原告工廠內），達19.4mg/L，而非CL02，另併同附近地下水檢測結果顯示，三氯乙烯污染源核心從CL02向西南邊移至CL10403（位於CL02西南側，床的世界公司工廠

內)，由於CL02、CL10302與CL10303等3口井三氯乙烯濃度均已達三氯乙烯有效溶解度（1100mg/L）之1%以上，根據1%經驗法則，顯示此3口監測井附近應有三氯乙烯DNAPL純相存在，加上本區碳、氯穩定同位素比值呈現分餾效應，更可顯示仍有DNAPL持續溶解出三氯乙烯至地下水中而使三氯乙烯濃度未減少，但未蒐集到附近廠商使用三氯乙烯之足夠證據，無法確認污染行為人為何人，被告環保局遂依土污法第27條規定，於104年2月24日以府環水字第1040005172號公告中壢中工段81地號等6筆土地部分區域劃定地下水受污染使用限制地。106年2月間工研院針對CL02西南邊上游（揚博公司二廠，下稱揚博二廠）及東北邊下游（統一企業股份有限公司中壢廠，下稱統一中壢廠）共辦理4口地下水監測井（名稱：CL2-106-1、CL2-106-2位於揚博二廠內，CL2-106-3、CL2-106-4位於統一中壢廠內），並進行採樣，採樣結果顯示4口新設井均有三氯乙烯超過地下水污染管制標準情事，其中CL2-106-2有檢出順-1，2-二氯乙烯濃度（0.960mg/L）超過地下水污染管制標準情形。工研院又於106年3月6日至9日，以上開4口新設井連同附近既有監測井，挑出24口監測井進行污染分布調查，並以其中22口井測值做一等濃度推估，可發現本區域地下水三氯乙烯達管制標準分布範圍，從目前中壢工業區CL02附近區域南側地下水上游定安路，向北延伸至中壢工業區北側周界，以原告公司內之CL10405監測井為最高值（三氯乙烯：13.6mg/L），為三氯乙烯污染團之核心，較下游端之CL2-106-4（統一中壢廠）與CL10301（張國周公司）亦已達管制標準，顯示污染團已擴散至中山高速公路與工業區交接處，由本次等濃度推估圖，明顯可分辨出高於8mg/L之區域呈現污染團理想分布之紡錘型樣態，若以大

於8mg/L之範圍作為最低污染推估之結果，其面積約有11,039平方公尺，大於10mg/L之核心有兩區，分別是較北邊之原告CL10405附近，約為3,561平方公尺，較西南邊之揚博二廠CL2-106-2附近約為744平方公尺，合計約為4,305平方公尺，為本區污染團之中心。另為釐清CL02上游區域三氯乙烯之污染範圍，經濟部工業局分別於106年3月與5月在定安路上設置監測井CL14（西側）、CL12（東側），依據經濟部工業局檢測結果，106年4月28日CL14監測井地下水檢出三氯乙烯0.275mg/L超過地下水污染管制標準，但於同年7月與10月監測備查時，已下降至0.0107mg/L及0.0182mg/L；同期CL12三氯乙烯僅檢出0.005、0.00494mg/L，目前該2口監測井三氯乙烯濃度均低於地下水污染管制標準。綜合經濟部工業局對CL14及CL12監測井所為之檢測配合上開22口監測井之檢測，已可證明三氯乙烯污染上游區並未擴及至CL02西南側之安定路。

4. 依工研院於上開102年至106年期間，對中壢工業區CL02監測井（定寧路附近）檢測結果顯示：①位於中工段140地號土地之揚博二廠區內之2口監測井三氯乙烯濃度均超過地下水污染管制標準（CL2-106-1：4.23mg/L、CL2-106-2：11.8mg/L），CL2-106-2監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度0.960mg/L亦超過地下水污染管制標準；②位於中工段80地號土地之床的世界廠區內之CL10302、CL10404、CL10402、CL10403（位於中工段80地號與139地號交接處）等監測井之三氯乙烯濃度11.6mg/L、6.61mg/L、0.401mg/L、12.4mg/L均超過地下水污染管制標準、其中CL10302監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度1.130mg/L亦超過地下水污染管制標準；③位於中工段139地號土地之原告廠區內之CL10405、CL10403等監測井之

三氯乙烯濃度13.6mg/L、12.4mg/L，及CL10405監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度0.852mg/L均超過地下水污染管制標準；④位於中工段81地號公有土地（定寧路）上之CL02、TDE-2、CL10、CL10407等監測井之三氯乙烯濃度8.12mg/L、9.59mg/L、1.93mg/L、1.64mg/L，均超過地下水污染管制標準，有期末報告附卷足稽（本院卷一第280-313頁）。被告綜參上開調查事證及各該監測井102年至106年歷年地下水檢測結果，研判遭受三氯乙烯污染之污染團係位於中壠中工段80、81、139、140地號土地內部分區域，污染來源明確，考量地下水體為一連續介質，該區域地下水流向係由西南向東北流或南向北流，而中壠工業區北側之CL2-106-4（統一中壠廠）與CL10301（張國周公司）2口測井亦已達管制標準，顯示污染團已有向北側下游擴散之跡象，因而依土污法第12條第2項、土污法施行細則第8條、第10條等規定，以其經確認造成地下水污染之毒性物質及位置為由，將編號CL02監測井之左側區域內之中壠中工段80、81、139、140地號土地部分區域即系爭場址，以106年12月17日公告為控制場址。

5. 土污法之立法目的係為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康，此觀土污法第1條即明。而在環境法之立法政策上有3個主要原則，即污染者負擔原則、合作原則與預防原則。屬於環境法領域之土污法除基於污染者負擔原則，課予污染行為人責任外，另基於合作原則與預防原則，亦採取國家與相關污染行為人、潛在污染責任人、污染關係人等合作對於環境構成威脅之虞之物質或活動採行相關預防措施以避免對環境產生不良影響之機制，土污法第15條即為落實前揭立法目的及主要原則之具體規定。又地下水污染乃流動或停滯於地面以

下之水因物質、生物或能量之介入改變品質，而有危及生存環境之可能。系爭場址之地下水污染既已超標即有影響人體健康之虞，自有於場址周界進行污染物圍堵及地下水定期監測之應變措施以減輕污染危害或避免污染擴大之必要性甚明。而如何有效減輕污染危害或防免污染擴大，因涉及污染物性質、場址環境特性及污染情形等個案因素，除土污法第15條第1項第1款至第7款例示之應變必要措施外，同條項第8款概括規定之「其他應變必要措施」，由污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人視污染場址實際情況，適時決定其採取何種有效防堵措施內容及執行方式，應最能發揮功效。本件中工段139地號土地所有權人為原告，對該土地具有實質管領力，而該土地上之CL10303、CL10403、CL10405等監測井之三氯乙烯濃度均超過地下水污染管制標準，而與中工段80、81、140等地號土地部分區域即系爭場址，經研判已有遭受三氯乙烯污染之污染團存在，已如前述，是被告為減輕系爭場址污染危害或避免污染擴大，依土污法第15條第1項第7、8款及第2項規定，作成原處分，命污染土地關係人身分之原告、經濟部工業局、揚博公司及床的世界公司等採取應變必要措施，以避免污染物擴散至場址外，而委諸原告視系爭場址實際情況，決定應採取之具體方法及執行步驟，且於4個月內提出應變必要措施計畫，由被告加以監督及提出專業意見，俾有效防免污染之擴大，於法有據，自屬適法。

6.原告雖主張原處分違反明確性原則云云，查如何有效減輕污染危害或防免污染擴大，因涉及污染物性質、場址環境特性及污染情形等個案因素，除土污法第15條第1項第1款至第7款例示之應變必要措施外，同條項第8款概括規定之「其他

應變必要措施」，由污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人視污染場址實際情況，適時決定其採取何種有效防堵措施內容及執行方式，應最能發揮功效，依此，被告依土污法第15條第1項第7、8款規定，以原處分命原告採取相關應變必要措施，以減輕污染危害或避免污染物擴散至場址外，而委諸原告視系爭場址實際情況，決定應採取之具體方法及執行步驟，並於4個月內提出應變必要措施計畫，俾有效減輕污染危害及防免污染之擴大，難謂原處分違反明確性原則。此尤參諸原告依原處分，已與服務中心（代表經濟部工業局）共同提出系爭應變必要措施計畫書自明（本院卷一第17-48頁）。而原告依系爭應變必要措施計畫執行，透過設置監測井、加藥改善及定期監測，以達到減輕污染危害及避免污染擴大之目的，可見原告已能明瞭原處分內容，並正確履行其義務，益證原處分無原告所稱違反明確性原則之情形。

7. 至原告主張其已依106年12月27日公告提出系爭應變必要措施計畫書，且已採取應變必要措施應變必要措施，被告無庸再為原處分，否則會增加原告負擔云云，惟查，106年12月27日公告主旨為「公告中○○○區○○段81、80、139、140地號等4筆地號土地部分區域為地下水污染控制場址」，公告事項有：場址名稱、場址地號、場址座標、場址現況概述、污染物與污染情形、污染範圍（本院卷一第88頁），並未有命原告等土地關係人採取應變必要措施之記載；又系爭應變必要措施計畫書係在原處分作成後之107年9月所製作（本院卷一第17頁），且其第1頁明載：「桃園市中○○○區○○段80、81、139、140地號部分區域因受地下水污染，經桃園市政府於106年12月27日府環水字第1060308086號公告為

地下水污染控制場址。為減輕污染危害及避免污染擴大，桃園市政府於107年2月8日府環水字第1070033973號函（即原處分）命土地關係人採取應變必要措施。目前該CL02區域污染行為人不明，為有效達到減輕污染危害及避免污染擴大之目的，經濟部工業局及中壢工業區服務中心已多次邀集相關地號廠商召開協商討論會議，研議共同辦理應變必要措施之可能，唯廠商各有其考量，最後由中壢工業區服務中心代表經濟部工業局聯合富永炭素股份有限公司（即原告）針對中工段81地號及139地號部分區域共同提出本應變必要措施計畫書。……」等語（本院卷一第23頁），足見系爭應變必要措施計畫書係服務中心與原告履行原處分所命而提出，原告主張系爭應變必要措施計畫書係依106年12月27日公告而提出，被告無庸再為原處分云云，容係有誤解。

六、綜上所述，原告之主張，均無可採。被告依土污法第15條第1項第7、8款及第2項規定，作成原處分命原告採取應變必要措施，並於4個月內提送應變必要措施計畫書或污染控制計畫，核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請確認原處分關於原告部分違法，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與本判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 110 年 2 月 26 日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法官 陳心弘

法官 林淑婷

01

02 一、上為正本係照原本作成。

03 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
04 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
05 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

06 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
07 訟法第241條之1第1項前段）

08 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
09 條第1項但書、第2項）

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或

01 依法得為專利代理人者。

02 4.上訴人為公法人、中央或地方機關
03 、公法上之非法人團體時，其所屬
04 專任人員辦理法制、法務、訴願業
05 務或與訴訟事件相關業務者。

06
07 是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴
08 人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明
09 文書影本及委任書。
10

11 中 華 民 國 110 年 2 月 26 日

12 書記官 劉道文