臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1260、1261號

109年10月15日辯論終結

原　　告　台灣糖業股份有限公司

代　表　人　陳昭義

原　　告　台灣電力股份有限公司

代　表　人　楊偉甫

共　　同

訴訟代理人　方文萱　律師

　　周志潔　律師

　　李岱穎　律師

被　　告　行政院環境保護署

代　表　人　張子敬

訴訟代理人　張喬婷　律師

　　吳幽瑩

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告台灣糖業股份有限公司及台灣電力股份有限公司分別不服行政院中華民國108年5月23日院臺訴字第1080174399號、0000000000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

壹、程序事項：按「（第1項）分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論。（第2項）命合併辯論之數宗訴訟，得合併裁判之。」行政訴訟法第127條定有明文。本院108年度訴字第1260號及

108年度訴字第1261號土壤及地下水污染整治法事件，係基於同一事實上及法律上之原因而分別提起之數宗訴訟，爰命合併辯論並合併判決之，合先敘明。

貳、實體部分

一、事實概要：

㈠緣原告台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）所有坐落新北市瑞芳區（改制前臺北縣○○鎮○○○○段（下稱水南洞段）4、4-1、6、20、20-1、20-9、20-20、20-25、21、22、22-1、22-2、22-3、22-4、23、24、24-1、25、26、27-1、27-2、27-3、27-9、20-12、20-17、20-18、43-8、180、204地號等29筆土地（下合稱水南洞段4地號等29筆土地）之濂洞煉銅廠（門牌號碼○○○區○○○○○路○號），原係台灣金屬鑛業股份有限公司（下稱台金公司）所有，台金公司於民國60年間在濂洞煉銅廠冶煉銅精砂，並於60至65年間在水南洞段20-12、20-17、20-18、43-8、180、204地號等6筆土地興建3條廢煙道；原告台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）則於73年3月間受託辦理台金公司煉銅業務，代管期間在濂洞煉銅廠區從事銅線去皮、煉金、儲運等作業，並於78年間取得該煉銅廠土地、廠房及設備。原告台糖公司於80年3月31日經行政院核定合併台金公司，並以原告台糖公司為存續公司，概括承受台金公司之權利義務。該址土地嗣經被告於98年間執行「廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢第4期調查計畫」調查結果，發現其土壤中重金屬砷、銅、汞、總石油碳氫化合物及多氯聯苯超過土壤污染管制標準，地下水中砷濃度達地下水污染管制標準，經改制前臺北縣政府環境保護局（下稱前臺北縣環保局，99年12月25日改制為新北市政府環保局，下稱新北市環保局）以99年3月26日北環

水字第0990017708號公告（下稱99年3月26日公告）及99年4月9日北環水字第0990028943號公告（下稱99年4月9日公告，與99年3月26日公告合稱99年公告），公告水南洞段4地號等29筆土地為土壤污染控制場址及劃定土壤污染管制區，並公告水南洞段4-1地號土地為地下水污染控制場址，及劃定水南洞段4、4-1、6、20、20-1、20-9、20-20、20-25、21、22、22-1、22-2、22-3、22-4、23、24、24-1、25、26、27-1、27-2、27-3、27-9等23筆土地（下稱水南洞段4地號等23筆土地）為地下水污染管制區；並以99年10月18日北環水字第0990087209號函（下稱99年10月18日函）及新北市環保局100年10月26日北環水字第1001264784號函（下稱100年10月26日函），認定原告2人為上開污染控制場址污染行為人。

㈡原告於106年4月25日提送上開污染控制場址污染控制計畫總體成果報告書，經新北市環保局執行106年度新北市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫（下稱106年工作計畫），委託傑美工程顧問股份有限公司（下稱傑美公司）於106年7月21日及同年8月17日至上開污染控制場址執行土壤及地下水污染調查，結果發現上開污染控制場址之土壤及地下水重金屬濃度與99年公告之污染情形有明顯差異：土壤重金屬砷、汞、銅、鎳、鉛、鋅之濃度，均超過土壤污染管制標準；地下水重金屬砷濃度則超過第二類地下水污染管制標準，因以107年2月27日新北環水字第1070325796號公告（下稱107年公告），修正99年公告之內容及附件，即公告水南洞段4地號等29筆土地，面積297,668平方公尺為土壤污染控制場址，及水南洞段20-9地號土地，面積4,534平方公尺為地下水污染控制場址（下合稱系爭控制場址）。

㈡新北市政府復依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第3項及102年4月24日訂定之土壤及地下水污染場址初步評估暨處理等級評定辦法（下稱新初評辦法）第8條第1項第1款規定，以107年3月7日新北環水字第1070419155號函（下稱107年3月7日函），檢附系爭控制場址之土壤及地下水污染場址初步評估報告（下稱初評報告），報請被告審核，被告於107年4月27日召開107年4月份土壤及地下水控制場址初步評估審查會議（下稱初評會議），認系爭控制場址初步評估結果之污染影響潛勢評估總分（TOL）值超過1,200分，同意依土污法規定公告為土壤及地下水污染整治場址，嗣於107年5月25日發函通知原告陳述意見後，依土污法第12條第3項規定，以107年8月15日環署土字第1070065974號公告（下稱107年8月15日公告）系爭控制場址、面積297,668平方公尺，為土壤及地下水污染整治場址（下稱系爭整治場址），原告2人為污染行為人，並分別以同日環署土字第0000000000B、0000000000C號函（下就此2函文合稱107年8月15日函，並與107年8月15日公告合稱原處分），檢送上開公告予原告台糖公司、台電公司，且說明其2人分別於系爭控制場址內，執行冶煉銅精砂等製程作業及受託辦理煉銅相關作業，造成污染物洩漏，衍生土壤及地下水污染，致使系爭控制場址公告為土壤及地下水污染整治場址，故認定其2人為土污法第2條第15款第1目之污染行為人。原告不服，提起訴願經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告之主張及聲明

㈠主張要旨

1.新北市環保局執行106年工作計畫，係為驗證系爭控制場址土壤及地下水污染物是否低於管制標準，達成污染改善目標

，並非依土污法第12條第1項所為查證，被告以新北市環保局之驗證報告取代該局之查證義務，進而同意審核後作成原處分，行政程序顯非適法。又依106年工作計畫調查結果，系爭控制場址之土壤重金屬砷、鋅、鉛、汞等濃度，均低於前臺北縣環保局99年公告數值，另依傑美公司提送新北市環保局之「原台灣金屬鑛業股份有限公司（部分）土壤及地下水污染控制場址土壤及地下水污染改善調查成果報告書」（下稱調查報告）所載，101年至106年間各測站地下水重金屬砷濃度均低於地下水污染管制標準，且歷年環境監測數據與健康風險評估報告所測結果近似，並無異常，顯見系爭控制場址經依原告於100年8月4日提出「原台灣金屬鑛業股份有限公司及其所屬三條廢煙道地區（部分）土壤及地下水污染控制場址」健康風險評估報告（下稱健康風險評估報告），及於102年9月提交、經新北市環保局於102年10月14日發函核備之控制計畫書，所載不針對土壤中污染物進行處理之土壤污染控制方法，進行各項污染控制計畫完成後，健康風險值已降至可接受程度，惟106年工作計畫竟改以污染物低於管制標準為驗證目標，控制方法、目標與驗證結果互不相容，被告據該調查報告作成原處分，自屬違法。

2.濂洞煉銅廠區於99年經公告為污染控制場址時，已呈現停止運作狀態，迄無生產製程。在此期間，原告僅實施控制計畫，花費鉅資進行以風險管理措施為主之整治方法，歷經數年後，於106年檢測時，竟發現土壤新增污染物鎳，且土壤中銅及地下水中砷濃度較99年公告為高，被告就新增污染物或濃度增加之情況，未曾提出符合科技水準之說明。徵諸系爭整治場址位處金瓜石礦區，曾經長期開採金、銅礦，土壤重金屬含量較高，屬自然環境本質，非任何人力介入所致，與

其他污染場址顯有不同。被告未依土污法第2條第17款、第12條第9項規定，考慮系爭整治場址位處礦區之自然環境因素，遽認原告為污染行為人，顯屬率斷。又新北市環保局執行106年工作計畫之採樣點，並非設置於系爭整治場址內每筆土地，設置標準及理由亦不明確，被告不顧污染之狀況、原因皆有疑義，逕以99年公告所據查證結果，單方面認定原告為污染行為人，並將水南洞段4地號等29筆土地（面積範圍達297,668平方公尺）全部劃設為整治場址，有違場址污染範圍與管制區之劃定及公告作業原則（下稱作業原則），亦不符土污法第12條第1至3項所定程序及要件，且違反信賴保護及比例原則。又最高行政法院103年度裁字第371號裁定既判力所及範圍，僅原告為系爭控制場址之污染行為人，並未包含若干年後原處分之整治場址污染行為人認定，被告逕依新北市環保局100年10月26日函，認定原告為系爭整治場址之污染行為人，明顯失當。

3. 99年公告已使濂洞煉銅廠區為控制場址及原告為污染行為人之構成要件及法律關係均確定，在未經廢止或撤銷前，應回歸該已確定及終結之法律關係及事實狀態，適用當時之99年公告及92年5月7日訂定發布之土壤及地下水污染控制場址初步評估辦法（下稱舊初評辦法），被告適用新初評辦法，提升系爭控制場址處置位階，有違法律不溯及既往原則及信賴保護原則；且一方面以污染事實跨越新舊法時期為由，適用新初評辦法，另方面又以102年前之法律狀態，認原告為整治場址之污染行為人，顯然割裂適用新、舊法，僅適用不利原告部分，侵害原告權益。又該控制場址之初步評估程序，經新北市環保局以100年11月2日北環水字第1001561115號函（下稱100年11月2日函）同意備查原告所提健康風險評估報

告時，即已終結；且原告信任新北市環保局核定之控制計畫，按步驟執行風險管理措施（包括土地圍設、警示牌等修護、維護管理與後續監測工作），逐年實現計畫內容，投入系爭場址之人力、財力及物力，遠超過7,000萬元以上，被告臨訟反指原告未能積極從事整治，且在100年11月2日函仍合法有效之狀態下，以原處分公告系爭控制場址為整治場址，原告為污染行為人，無異認定新北市政府核定暨被告同意之風險管理措施，均為污染行為，違反誠信原則及信賴保護原則，且公告之整治場址面積範圍達297,668平方公尺，亦不符比例原則。再者，濂洞煉銅廠區早於99年即公告為污染控制場址，直至8年5個月後之107年5月25日始另公告為污染整治場址，違背新初評辦法第8條關於初步評估應於公告控制場址後45日內進行之規範。且初評報告欠缺場址所有人之記載，107年4月27日初評會議之結論亦未認定原告2人為系爭整治場址之污染行為人，無從得知被告如何認定原告2人係屬污染行為人？足見初評報告確有瑕疵。

4.退步言之，系爭整治場址位於礦區，在原始自然條件下，本即有背景區域土壤之銅砷含量偏高之狀況，被告以原處分要求原告除去原本天然含礦之狀況，無啻提出目前現有技術均無人可以形成之結果，有行政程序法第111條第3款「內容對任何人均屬不能實現者」及第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之處分無效事由。

㈡聲明：

1.先位聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

2.備位聲明：確認原處分無效。

三、被告之答辯及聲明

㈠答辯要旨

1.土污法有關土壤及地下水污染，採二階管制方式。新北市環保局於系爭控制場址公告後，就場址實際狀況，依土污法第12條第3項行使職權執行初步評估，以掌握污染控制場址之污染危害影響風險，故被告審查重點在於新北市環保局有關系爭控制場址污染危害影響風險之初步評估有無違誤，原告主張被告應審查新北市環保局為何就控制場址進行初步評估云云，並無足採。況原告對系爭控制場址公告所提行政訴訟，經本院108年度訴字第433號判決駁回，足證系爭控制場址之公告並無違法。新北市環保局執行106年工作計畫，委託傑美公司驗證系爭控制場址現況執行污染控制成果，調查結果發現系爭控制場址之土壤重金屬砷、銅、汞、鉛、鋅及地下水中重金屬砷濃度均超過污染管制標準，與前臺北縣環保局99年公告所示污染情形有明顯差異，經計算系爭控制場址污染潛勢評估總分值達3,445.06分，高於新初評辦法第8條第1項第1款所定1,200分標準，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，依土污法第12條第2項規定，以107年公告修正99年公告，報請被告審核無誤。被告復於107年4月27日舉行初評會議，經合議制委員審查後同意系爭控制場址之初步評估表，依新初評辦法規定，計算之系爭控制場址污染途徑影響潛勢總分。被告再依同法第12條第3項規定，於107年8月15日以原處分公告系爭控制場址為系爭整治場址，及認定原告為污染行為人，於法有據，並無省略審核初評整體作業合法性義務。

2.土壤污染地點係屬固定，故土壤經查獲污染，毋須查證污染來源，即具有整治實效及可行性，無原告所指污染來源不明確之問題。系爭控制場址土壤污染物砷、銅等濃度遠高於系爭控制場址外之土壤上百倍，顯非自然礦區現象，屬人為污

染所致。由原告所提交控制計畫第二章第2.3節，可知原告僅於系爭控制場址採取設置圍籬等風險管理措施，未對污染有任何積極控制或整治，故106年工作計畫調查結果，仍發現系爭控制場址有銅、砷等重金屬污染物超過管制標準，乃可預期之情事。另環境介質中污染物種類及濃度，會因受污染物特性、環境介質特性（如土壤不均質、地勢地形變化）、污染物傳輸之環境（如雨勢大小、水流或風向之方向等）等影響而有差異，極少有不同二採樣點污染物種類及濃度相同之情況，不同採樣點之查證結果有別，係屬合理，故106年工作計畫調查結果，系爭控制場址土壤砷濃度低於99年公告情況、銅濃度高於99年公告情況，亦屬合理。

3.原處分有關污染行為人之記載，僅係重複新北市環保局100年10月26日函及107年公告意旨，無重新認定系爭控制場址污染行為人之意，屬觀念通知，非行政處分，故系爭控制場址污染行為人之認定，非本件審理範圍。依土污法施行細則第10條第1、2項規定，同一場址污染行為人之認定，與該場址經公告為控制場址或整治場址無關，更無所謂整治場址污染行為人應另行認定之情事，是原告主張系爭控制場址污染行為人未經認定，故整治場址公告違法，或整治場址污染行為人之認定，須待控制計畫執行後方得為之，均屬無據；另將新初評辦法之適用與污染行為人之認定混淆，亦無足取。

4.系爭控制場址之污染繼續存在，應受土污法及相關子法規範，新北市環保局依106年工作計畫作成107年公告，本屬有據，並無場址公告後不得再依實際情況修正之情形。原告稱本件事實在99、100年時已終結云云，違反土污法以污染事實存在為規範客體之意旨。新北市政府嗣於107年3月7日，依土污法第12條規定，將系爭控制場址初評結果提送被告，無

違新初評辦法第8條第3項所定45日之期限；況該條文乃訓示規定，意在督促直轄市、縣（市）主管機關儘速執行控制場址初步評估及提送結果，縱遲誤提送，亦不影響被告審查結果之效力；且初評結果既經提送被告，被告即應依新初評辦法審查及公告系爭控制場址為整治場址。又污染控制場址是否公告為整治場址，係以有無嚴重危害國民健康及生活環境之虞為評估標準，被告依107年8月15日時之污染狀態及評估標準，以原處分公告系爭控制場址為整治場址，並未排除系爭控制場址整治嚴重污染後，續依風險管理方式進行整治之可能性，未侵害原告2人之信賴利益。另系爭控制場址高污染潛勢區，包含原選礦廠區、煉銅廠房區、貯存池及洗滌塔區、廢銅線去皮工廠區、煉廠煉金工廠、廢煙道等，分布廣闊，且其運作均在80年代前，被告將系爭控制場址公告為土壤污染整治場址，符合作業原則第三、㈡、3點規定。另106年工作計畫內容，詳載系爭控制場址設置採樣點之標準及執行情況，並無違反比例原則或未附理由之違法。

5.原處分僅公告系爭控制場址為整治場址，未命原告就系爭控制場址為任何整治；如系爭控制場址有因地質條件、污染物特性或污染整治技術等因素，無法整治至污染物濃度低於土壤、地下水污染管制標準者，得依土污法第24條第2項規定報請被告核准後，依環境影響與健康風險評估結果，另提土壤、地下水污染整治目標。故整治場址之公告與整治目標之設定，本無絕對必然關係，被告並無要求原告違反原本自然背景狀態，提出現有技術無人可達成之結果，故原處分自非無效。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、如事實概要欄所載之事實，有前臺北縣環保局99年3月26日

公告【本院108年度訴字第1260號卷（下稱1260號本院卷）第189至196頁】、99年4月9日公告（同上卷第197至200頁）、傑美公司提出之調查報告（同上卷第369至390頁）、新北市環保局107年公告（同上卷第201至208頁）、新北市環保局107年3月7日函【被告就本院108年度訴字第1260號所提答辯卷（下稱1260號答辯卷）第1頁】、初評報告（1260號本院卷第411至428頁）、初評會議紀錄（1260號本院卷第351至353頁）、被告107年5月25日環署土字第1070041117號函（1260號答辯卷第3、4頁）、被告107年8月15日公告（1260號本院卷第45至51頁）、被告107年8月15日函【1260號本院卷第41至43頁；本院108年度訴字第1261號卷（下稱1261號本院卷）第55、57頁】及訴願決定（1260號本院卷第53至70頁；1261號本院卷第67至84頁）等附卷可稽，且為兩造所不爭執，堪信為真實。

五、經核本件先位之訴部分之爭點為：被告依新北市環保局初評結果，審認系爭控制場址污染潛勢評估總分值3,445.06分，超過新初評辦法第8條第1項第1款所定標準1,200分，依土污法第12條第3項規定，以原處分公告系爭控制場址為土壤及地下水污染整治場址及其污染行為人名稱為原告，並分別通知原告2人為土污法第2條第15款第1目之污染行為人，有無違誤？本院判斷如下：

㈠按土污法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，維護國民健康而制定（該法第1條規定參照），其第2條第4款、第5款、第15款、第17款及第18款規定：「本法用詞，定義如下：……四、土壤污染：指土壤因物質、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。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：㈠洩漏或棄置污染物。㈡非法排放或灌注污染物。㈢仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。㈣未依法令規定清理污染物。……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。十八、污染整治場址：指污染控制場址經初步評估，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，而經中央主管機關審核公告者。」第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第12條第1項、第2項、第3項前段及第11項規定：「（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11項）第3項初步評估之條件、計算方式及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第14條第1項、第3項規定：「（第1項）整治場址

之污染行為人或潛在污染責任人，應於直轄市、縣（市）主管機關通知後3個月內，提出土壤、地下水污染調查及評估計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施。調查及評估計畫執行期限，得申請展延，並以1次為限。……（第3項）整治場址之污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人未依前2項規定辦理時，直轄市、縣（市）主管機關應調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響，並將調查及評估結果，報請中央主管機關評定處理等級。……（第5項）前2項污染範圍調查、影響環境之評估及處理等級評定之流程、項目及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

㈡次按土污法施行細則第10條規定：「（第1項）各級主管機關依本法第12條第2項及第3項規定公告控制場址或整治場址時，其公告內容如下：一、污染行為人姓名或名稱。二、場址名稱。三、場址地址、地號、位置或座標。四、場址現況概述。五、污染物及污染情形。六、其他重要事項。（第2項）前項第1款之污染行為人姓名或名稱，於污染行為人未查明前或無污染行為人時，得不予記載。（第3項）第1項第2款之場址名稱，得以事業名稱、地址、地號、地標或其他適當方式表示之。（第4項）第1項第5款之污染情形，於控制場址時，應列明污染範圍；於整治場址時，應列明污染範圍及初步評估結果。」被告依土污法第12條第11項及第14條第5項授權訂定之新初評辦法第8條第1項第1款及第3項規定：「（第1項）控制場址進行初步評估後，具有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應報請中央主管機關審核後公告為整治場址。一、場址污染影響潛勢評估總分（TOL）值達1,200分以上。……（第3項）直轄市、縣（市）

主管機關於公告控制場址後，以45日內完成初步評估並送中央主管機關審核為原則。」經核前一施行細則條文，係就土污法主管機關對污染控制場址或整治場址公告時之內容所為細節性、技術性規範，後一新初評辦法規定，則係就土污法第12條第3項所稱「有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時」之認定標準，及直轄市、縣（市）主管機關依該項規定報請中央主管機關審核之程序等細節性、技術性事項予以規定，均未逾母法授權範圍，亦未對人民之權利增加法律所無之限制，主管機關辦理相關案件時自應遵循。

㈢經查：

1.台金公司於60年間在位於水南洞段4地號等29筆土地之濂洞煉銅廠執行冶煉銅精砂，並於60至65年間在其中水南洞段20-12、20-17、20-18、43-8、180、204地號等6筆土地興建3條廢煙道，該公司於80年與原告台糖公司合併而消滅；原告台電公司於73年3月間受託辦理台金公司煉銅業務，代管期間在濂洞煉銅廠從事銅線去皮、煉金、儲運等作業，並於78年間取得濂洞煉銅廠土地、廠房及設備等情，業據調查報告第1章前言「1.1計畫緣起」之「一、污染查證」部分載明（參見1260號本院卷第372、373頁）。又水南洞段4地號等29筆土地及其中4-1地號土地，前經前臺北縣環保局99年公告為土壤及地下水污染控制場址，並認定原告2人為該污染控制場址污染行為人，原告循序提起行政爭訟，分別經本院102年度訴字第463號及101年度訴字第1014號判決駁回其訴，原告所提上訴，復經最高行政法院103年度裁定第371號裁定及102年度判字第380號判決駁回而確定，則有上述本院判決及最高行政法院裁判，附本院108年度訴字第1260號事件之訴願卷1（參見該卷內所附被告答辯證物1、2）及108年度

訴字第1261號事件之訴願卷2第472至576頁可稽。

2.次查，新北市環保局嗣委託傑美公司於106年7月21日及同年8月17日執行上開污染控制場址土壤及地下水污染調查，發現該場址之土壤重金屬砷濃度20,800毫克/公斤（管制標準值60毫克/公斤）、汞濃度73毫克/公斤（管制標準值20毫克/公斤）、銅濃度59,600毫克/公斤（管制標準值400毫克/公斤）、鎳濃度1,400毫克/公斤（管制標準值200毫克/公斤）、鉛濃度5,340毫克/公斤（管制標準值2,000毫克/公斤）、鋅濃度2,260毫克/公斤（管制標準值2,000毫克/公斤），超過土壤污染管制標準；地下水重金屬砷濃度4.37毫克/公升（管制標準值0.5毫克/公升），超過第二類地下水污染管制標準（參見1260號本院卷第386、387頁之成果報告書「表3.1-1土樣實驗室檢測分析結果表」及「3.2地下水檢測分析結果」所載），乃依該調查結果作成107年公告，將99年公告之地下水污染控制場址，變更為水南洞段20-9地號土地，面積4,534平方公尺，並仍公告同段4地號等29筆土地，面積297,668平方公尺為土壤污染控制場址，二者即為系爭控制場址（參見1260號本院卷第201至204頁之107年公告）。

3.再查，新北市環保局繼而就系爭控制場址進行初步評估結果，該場址之土壤污染途徑影響潛勢分數（SL）為：砷2631.78、銅875.682、汞258.94、鎳729.713、鉛220.973、鋅12.22，總分4729.308；地下水污染途徑影響潛勢分數（GW）為：砷1170.666，總分1170.666；故系爭控制場址污染影響潛勢評估總分（TOL）3,445.06分，已達1,200分以上，有初評報告附1260號本院卷第333至350頁可稽。該局復於107年3月7日將該初評報告函送被告審核，經被告於同年4月27日召開初評會議，結論認為系爭控制場址初步評估結果之污染影響

潛勢評估總分（TOL）值超過1,200分，同意依土污法規定公告為土壤及地下水污染整治場址，另有初評會議紀錄附同上卷351至353頁足憑。是系爭控制場址經所在地直轄市主管機關初步評估結果，污染影響潛勢評估總分3,445.06分，超出新初評辦法第8條第1項第1款所定限值1,200分甚多，顯有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，被告在審核該初評報告後，於107年8月15日公告系爭控制場址為整治場址，核與土污法第12條第3項規定相符，自無違誤。復參諸原告對被告先前認定其等為控制場址污染行為人之處分不服，所提行政爭訟，業經本院及最高行政法院駁回其等之訴及上訴而確定，業如前述；另依原告前就99年公告之污染控制場址所提控制計畫書所載，其等就水南洞段4地號等29筆土地之土壤污染控制場址，係採取以設置圍籬，使居民及遊客無法進入場址內之污染控制方法（參見1260號本院卷第145頁），足見該場址在99年公告並施行污染控制計畫後，始終由原告管領，未有其他污染源足以造成初評報告之污染結果，且無其他污染行為人可介入該場址從事污染行為。則被告另以107年8月15日函，記載原告台糖公司在系爭控制場址內執行冶煉銅精砂等製程作業，原告台電公司在該場址受託辦理煉銅相關作業，造成污染物洩漏衍生土壤及地下水污染，致系爭控制場址公告為土壤及地下水污染整治場址，故認定原告2人為土污法第2條第15款第1目之污染行為人，經核亦無不合。

㈣原告雖主張：新北市環保局執行106年工作計畫，係為驗證系爭控制場址土壤及地下水污染物是否低於管制標準，達成污染改善目標，並非依土污法第12條第1項所為查證；且依新北市環保局就該工作計畫調查結果，系爭控制場址經原告依健康風險評估報告之風險管理措施進行污染控制後，健康

風險值已降至可接受程度，惟106年工作計畫竟改以污染物低於管制標準為驗證目標，控制方法、目標與驗證結果互不相容，被告據該調查報告作成原處分，自屬違法云云。惟依前述，被告係依土污法第12條第3項規定，審核新北市環保局就系爭控制場址所為初評報告後，認該控制場址有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，以原處分公告為整治場址，業如前述。故原處分作成之依據，並非106年工作計畫，則原告主張該工作計畫之性質非屬土污法第12條第1項所稱查證，所定驗證目標為污染物必須低於管制標準，與其等提經新北市政府核定之污染控制計畫，以使健康風險值降至可接受程度為控制方法及目標者，均不相符等節，不問是否屬實，均與原處分之合法與否無關，原告執以指稱原處分為違法，自非可採。

㈤原告另主張：最高行政法院103年度裁字第371號裁定之既判力範圍，僅原告為控制場址之污染行為人，並未包含若干年後原處分之整治場址污染行為人認定，被告逕依新北市環保局100年10月26日函，認定原告為系爭整治場址之污染行為人，明顯失當。又系爭廠區於99年公告為控制場址時，已呈現停止運作狀態，其等僅實施以風險管理措施為主之污染控制方法，詎於數年後之106年檢測時，竟發現土壤新增污染物鎳，且土壤中銅及地下水之砷濃度較99年公告為高，徵諸系爭整治場址位處金瓜石礦區，曾經長期開採金、銅礦，土壤重金屬含量較高，屬自然環境本質，非任何人力介入所致，與其他污染場址顯有不同。被告未依土污法第2條第17款、第12條第9項規定，考慮系爭整治場址位處礦區之自然環境因素，遽認原告為污染行為人，顯屬率斷云云。經查：

1.被告係以原告台糖公司於系爭控制場址內，執行冶煉銅精砂

等製程作業，原告台電公司則於該控制場址內受託辦理煉銅相關作業，造成污染物洩漏，衍生土壤及地下水污染，致使系爭控制場址公告為土壤及地下水污染整治場址等理由，認定原告2人為土污法第2條第15款第1目之污染行為人，業據被告於107年8月15日函說明三載述甚詳（參見1260號本院卷41、42頁；1261號本院卷第55、57頁）。是被告確以原處分認定原告為系爭整治場址之污染行為人，依土污法第14條第1項規定，原告即負有提出土壤、地下水污染調查及評估計畫之行政法上義務，則被告抗辯：原處分有關污染行為人之記載，僅係重複新北市環保局100年10月26日函及107年公告意旨，無認定污染行為人之意，屬觀念通知，非行政處分云云，固無足取。然被告認定原告為污染行為人之理由，既經載明於原處分中，原告以初評報告未記載場址所有人，及初評會議結論亦無污染行為人為原告之紀錄為據，指稱原處分對於認定其等為污染行為人一節，有未附理由之瑕疵，自非可採。

2.次查，台金公司因與原告台糖公司合併而消滅前，於60年冶煉銅精砂，造成上開場址原選廠／煉鋼廠房、原廠房／保修廠區域、原貯存池及洗滌池區、廢銅線去皮工廠／煉廠煉金工廠等區域之土壤及地下水污染，另煉銅作業所產爐煙即利用煙道沿廠區後方山坡排送，造成廢煙道所在區域土壤污染；台電公司則於73年3月間受託辦理原台金公司煉銅有關業務，其後上開場址即經前臺北縣環保局檢測土壤中砷、銅、汞、鉻、鋅、總石油碳氫化合物及多氯聯苯達土壤污染管制標準；地下水中砷濃度達地下水污染管制標準，該局因而以99年公告水南洞段4地號等29筆土地為土壤污染控制場址及其中4-1地號土地為地下水污染控制場址，並認定原告2人為

控制場址污染行為人，原告對99年公告及認定其等為控制場址污染行為人之處分所提撤銷訴訟，業經法院裁判駁回確定等情，有前述調查報告及法院裁判在卷足憑。又原告於其後提出之污染控制計畫，就地下水污染部分，係採取持續進行地下水監測之控制方式，就土壤污染部分，則因評估如採固化法、酸淋洗法、熱脫附法等處理整治途徑，費用約在40億元以上，耗時約至少8年以上，且所衍生環境污染可能遠超過場址污染土壤對環境或人體健康的影響，認為土壤整治非可行之風險管理方法，而採取以風險管理措施阻絕暴露途徑之污染控制方法，包括於濂洞廠區北側設置總長度約550公尺圍籬、於廢煙道與北側道路交界處設置約1050公尺圍籬，使居民及遊客無法進入場址內，藉由阻絕土壤食入與皮膚接觸暴露途徑，僅有揚塵與蒸氣吸入之暴露途徑，使居民、遊客不致受到污染土壤對身體健康的影響等情，另有污染控制計畫書附1260號本院卷第141至151頁可稽。由上可知，原告2人早在六、七十年間，即在水南洞段4地號等29筆土地上之廠區執行煉銅相關業務，因而造成該廠區之土壤及地下水受污染，且該29筆土地於99年經公告為控制場址後，仍續由原告2人管領，且其等採取之污染控制方式，係將居民及遊客完全阻隔於該場址之外，故迄至新北市環保局另以107年公告該29筆土地為土壤污染控制場址、其中之20-9地號土地為地下水污染控制場址，及對之進行初步評估時，並無任何人可進入其內，從事土污法第2條第15款各目之污染行為。加以原告對系爭控制場址受污染之土壤，未採取任何積極整治行為，對於地下水亦僅持續監測，故原告先前從事煉銅相關業務，造成該場址之土壤及地下水污染情形，並無可能因其等採取之污染控制方法而排除，則被告認定原告為系爭整治

場址之污染行為人，核與新北市環保局初評報告所載該場址土壤、地下水污染影響潛勢評估總分（TOL）值超過1,200分，具有危害人體健康及環境安全之高度風險情形，徵諸前揭客觀事證，並無可能由原告以外之人所造成之情，乃相符合，故與證據法則、經驗法則及論理法則，尚無違背。

3.至於前引土污法第2條第17款，係關於污染控制場址之定義；同法第12條第9項：「污染物係自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌致場址之污染物濃度達第2項規定情形者，直轄市、縣（市）主管機關應將檢測結果通知相關目的事業主管機關，並召開協商會議，辦理相關事宜。必要時，並得準用第15條規定。」則係針對污染物濃度雖超過管制標準，惟因係自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌所致，故未經公告為控制場址之情形，直轄市、縣（市）主管機關應採取如何之管制措施，以減輕污染危害或避免污染擴大，所作規範，於被告就業經新北市環保局公告之系爭控制場址，依該局所提初評報告，審核應否依土污法第12條第3項規定公告為整治場址時，並無適用餘地，原告主張被告未審酌上述條文規定，遽認其為系爭整治場址之污染行為人，係屬違法云云，要非可採。

㈥原告復主張：新北市環保局執行106年工作計畫之採樣點，並非設置於系爭整治場址內每筆土地，設置標準及理由亦不明確，被告逕將水南洞段4地號等29筆面積廣達297,668平方公尺之土地，全部劃設為整治場址，與作業原則有違，亦不符土污法第12條第1至3項所定程序及要件，且違反比例原則云云。惟依土污法第12條第3項規定，整治場址之公告，既係被告審核直轄市、縣（市）主管機關就控制場址所提初步評估報告結果，認該控制場址確有嚴重危害國民健康及生活

環境之虞時所為，則所公告整治場址之範圍，與控制場址之範圍原則上應屬一致。況依被告為提供各級環保機關依土污法第12條及其施行細則第10條第4項規定公告控制、整治場址之參考依據，所訂作業原則第三點規定：「各類型污染場址之公告列管範圍評估作業流程……㈡土壤污染場址：……3.工廠類型：包含廢棄工廠及運作中工廠。……當高污染潛勢區（如儲槽區、製程區、廢水處理區、廢棄物儲存區等）分布廣；運作行為不可考；或經評估廠區內存在掩埋或棄置情形，得公告全廠區範圍所有地號。」承前所述，台金公司早在與原告台糖公司合併而消滅前之60年間，即於位在水南洞段4地號等29筆土地上之廠房冶煉銅精砂，造成土壤污染之範圍遍及原選廠／煉鋼廠房、原廠房／保修廠區域、原貯存池及洗滌池區、廢銅線去皮工廠／煉廠煉金工廠及廢煙道所在等區域，分布廣闊，且其實際運作方式因年代久遠，亦難以考證，則被告將該29筆土地、面積297,668平方公尺均公告為土壤污染整治場址，與土污法第12條第3項及前揭作業原則規定，均無不合，並無原告所指違反上述法律、行政規則或不符比例原則之情事。

㈦原告再主張：99年公告已使系爭場址為控制場址及原告為污染行為人之構成要件及法律關係均確定，且該控制場址之初步評估程序，於新北市環保局以100年11月2日函同意備查原告提報之健康風險評估報告時，已告終結，復未經撤銷或廢止，就該已終結之法律關係及事實狀態，應適用當時之舊初評辦法，被告依新初評辦法作成原處分，有違法律不溯及既往原則；且被告在99年公告作成8年5個月後始作成原處分，違背新初評辦法第8條關於初步評估應於公告控制場址後45日內進行之規範。又被告在新北市環保局100年11月2日函仍

合法有效之狀態下，以原處分公告系爭控制場址為整治場址，原告為污染行為人，乃違反誠信原則及信賴保護原則云云。惟查：

1.99年公告之內容，業經新北市環保局於107年2月27日以107年公告予以修正，新北市環保局係就107年公告之系爭控制場址進行初步評估後，於107年3月7日將初評報告送請被告審核等情，均如前述；亦即，被告係就107年始經直轄市主管機關公告之系爭控制場址，審核初評報告後，認為應依土污法第12條第3項規定，公告為整治場址，故非如原告所言，係以99年公告之控制場址作為審核對象。則被告就系爭控制場址有無該土污法條文所稱嚴重危害國民健康或生活環境之虞，適用107年公告作成時及其審核時已施行之新初評辦法第8條規定，作為判斷依據，自無違誤，不生原告所指違反法律不溯及既往原則之問題；且新北市環保局於107年2月27日公告系爭控制場址後，於45日內之同年3月7日即將初評報告送請被告審核，亦無原告所稱違反新初評辦法第8條第3項期間規定之情事。

2.次查，土壤、地下水污染之存在與變化，為繼續性未終結之事實關係，且綜合土污法第6條第1項：「各級主管機關應定期檢測轄區土壤及地下水品質狀況，其污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，應採取適當措施，追查污染責任，直轄市、縣（市）主管機關並應陳報中央主管機關；其污染物濃度低於土壤或地下水污染管制標準而達土壤或地下水污染監測標準者，應定期監測，監測結果應公告，並報請中央主管機關備查。」前引第12條第1項至第3項、第13條第1項：「控制場址未經公告為整治場址者，直轄市、縣（市）主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人於6個月內完成調

查工作及擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣（市）主管機關核定後實施。污染控制計畫提出之期限，得申請展延，並以1次為限。」第15條第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：……。」等規定，主管機關本應定期監測，及時掌握轄區內土壤及地下水之污染現時與可能發展情形，才得以採行適當之污染預防與整治等監管措施，並命義務人實施最能有效發揮污染預防與整治作用之計畫，俾落實土污法之立法目的。因此，即使已經主管機關劃定公告過之污染場址，主管機關對同一場址區域之土地，為瞭解其內土壤及地下水之即時污染情形，自仍得為定期或不定期之監測、調查，並按重新調查所得之場址污染情形，依土污法第12條第2、3項規定，另為污染場址態樣（控制場址或整治場址）及污染行為人認定之公告；申言之，有關污染場址之態樣與污染行為人之認定，可能因重新調查之污染情形或預防、整治之必要，於將來有所改變，並非處分相對人可資援引主張信賴保護之基礎。新北市環保局100年11月2日函，係對原告經99年公告為控制場址污染行為人後，提送之健康風險評估報告，予以備查，並告知原告應依土污法第13條第1項規定，提出該控制場址之污染控制計畫書（參見1260號訴願卷2第222、223頁；1261號訴願卷2第378、379頁），然新北市環保局嗣於106年間進行調查後，既發現原經99年公告之污染控制場址，土壤及地下水重金屬濃度與當時公告之污染情形有明顯差異，則該局依重新調查結果，以107年公告系爭控制場址，及被告審認該局所提初評報告，認系爭控制場址有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，以原處分公告為整治場址，並認定原告為污染行為人，揆諸前

揭說明，均係為達成土污法確保土壤及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康之立法目的所必要，原告主張新北市環保局100年11月2日函，已使其對系爭控制場址並非整治場址產生信賴，被告在該函仍仍合法有效狀態下，公告系爭控制場址為整治場址，原告為污染行為人，違反誠信原則及信賴保護原則云云，依上說明，自無足採取。

㈧綜上所述，被告以原處分公告系爭控制場址為土壤及地下水污染整治場址及認定原告2人為土污法第2條第15款第1目之污染行為人，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告以先位聲明訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、末按「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」行政訴訟法第6條第2項定有明文。原告雖另以備位聲明，求為判決確認原處分為無效，惟其於本院109年1月8日準備期日，自承未依前揭行政訴訟法條文規定，踐行請被告確答原處分是否無效之先行程序（參見1260號本院卷第290、291頁），於法已有未合。況且，原處分公告系爭控制場址為整治場址，及認定原告為污染行為人，已於書面公告及函文中詳載行政程序法第96條第1項各款及土污法施行細則第10條第1項第1至5款及第4項所定事項，其規制效力之主客觀範圍均屬明確，並無所謂內容對任何人均不能實現之情形，亦無何一望即知之重大明顯違法情形，故與行政程序法第111條第3款及第7款所定要件均顯不相符，原告主張原處分有該2款所定情事，應屬無效，洵非有據，其據以訴請確認原處分為無效，自無從准許。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法與舉證，經核均不影響判決結果，爰不逐一論列，附此敘明。

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

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　12　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　程　怡　怡

法　官　李　君　豪

法　官　鍾　啟　煒

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　12　　日

書記官　李　建　德