高雄高等行政法院判決

108年度訴字第53號

）FKT64W1Z1X5L0;@民國108年6月25日辯

原　　告　中聯資源股份有限公司
代　表　人　常致泰
訴訟代理人　葉永芳　律師
　　顏鳳君　律師
被　　告　高雄市政府環境保護局
代　表　人　袁中新
訴訟代理人　范仲良　律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服高雄市政府中華民國107年12月6日高市府法訴字第10730926900號訴願決定、108年1月16日高市府法訴字第10830065400號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

㈠緣原告有將產出之轉爐石級配料（約99萬7947.84公噸）交予訴外人萬大材料科技股份有限公司（下稱萬大公司）轉交建發營造有限公司（下稱建發公司）於民國102年間為回填坑洞，傾倒於高雄市○○區○○段1080、1081、1082、1083、1084、1048、1066、1067、1068、688、667、666、689、1045、1047、665等16筆地號土地（屬非都市土地特定農業區之農牧用地，下稱系爭16筆土地）之情事。被告參照最高法院106年度台上字第780號、臺灣高等法院高雄分院（下稱

高雄高分院）105年度上訴字第208號、第209號及本院104年度訴字第175號、最高行政法院106年度判字第672號等判決意旨，並經調查相關事證，審認原告將其產出之轉爐石級配料交付萬大公司清運，由建發公司違法傾倒於上開16筆土地，核屬事業廢棄物，依行為時廢棄物清理法第30條規定應負連帶清理責任，爰以106年9月4日高市環局廢管字第10637563602號函給予原告陳述意見之機會。原告雖於同年11月3日提出書面意見，然被告仍認原告負有清除廢棄物之義務，且違反廢棄物清理法第28條規定，乃以107年6月7日高市環局廢管字第10734660504號函（下稱原處分1）命原告於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送被告憑辦，逾期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。

㈡原告於107年7月26日提出展延檢具清理計畫之申請，惟被告稽查發現除系爭16筆土地外，尚有大林段668、1049、258、690及512等5筆地號土地（668及512地號屬非都市土地特定農業區農牧用地；1049、258及690地號屬非都市土地特定農業區水利用地，與系爭16筆土地合稱系爭土地）亦遭轉爐石級配料填埋，經被告於107年7月27日辦理開挖，確認屬實，為考量清理作業之一體性，被告乃以107年8月10日高市環局廢管字第10739469501號函（下稱原處分2）說明三：請原告將該5筆地號土地一併納入原廢棄物棄置場址清理計畫規劃，並同意延長期限至107年9月30日。另被告就系爭5筆土地，以107年10月19日高市環局廢管字第10741660503號函（下稱原處分3）命原告於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送被告憑辦，逾

期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。

㈢原告不服上開原處分1、2、3，提出訴願，均遭決定駁回（高雄市政府108年1月16日高市府法訴字第10830065400號訴願決定，另就原處分2為不受理部分，非原告本件起訴範圍），遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.轉爐石級配料，並非天生是廢棄物，可作為水泥原料及天然砂石之替代物，可作為便道、道路級配料、填海造陸、以及人行道鋪面磚之使用，長期以來為被告機關列為產品，客觀上絕非毫無經濟價值之事業廢棄物。轉爐石級配料經過原告多年推廣，現在各級政府機關、機構等超過百筆以上來函要求原告加緊生產轉爐石級配料，需料孔急，轉爐石級配料對原告並非不具效用，假以時日，轉爐石級配料供不應求。行政院環境保護署（下稱環保署）88年10月11日(88)環署廢字第0064091號函、經濟部礦務局102年3月19日礦局石一字第10200036190號函、高雄市政府環保局102年6月14日環局稽字00000000000號函、經濟部工業局102年10月11日工永字第10200845070號函、環保署102年10月22日環署廢字第1020091081號函、環保署103年4月10日環署廢字第1030029192號函、經濟部工業局103年6月27日工永字第10300575260號函、環保署103年7月1日環署廢字第1030054072號函釋，均認定轉爐石級配料為產品，而上開函釋本質為行政指導，原告服從行政指導，具有阻卻違法之效力，應受信賴原則之保護。

2.最新研究成果轉爐石級配料有使用於農地復育、礦坑、農地坑洞、窪地等回填工程或海洋牧場等情形。原告委請大仁科

技大學環安系李芳胤教授，並邀集環安、森林及農化等方面之專家學者共同進行之科學實驗研究，且經大仁科技大學及屏東科技大學研究團隊栽種蔬菜，所檢測得出各方面數值及實驗報告足證以轉爐石作為基底填地材之現地，農作物生長情形優良、更無毒無害，恰可推翻經濟部102年4月15日函所稱：以轉爐石回填於農地有不適合「植物根系生長」之內容並非真實，更可動搖持該函以認定「轉爐石不適合回填於農地」之事實基礎，進一步足以實質影響本件轉爐石回填於農地究竟是否為具有經濟效用之基底物質或為無用廢棄物之認事用法基礎，對於本案而言顯然為具有極度重要之有利證據，然作為廢棄物之主管機關之被告從頭至尾，無法舉出任何系爭轉爐石產品確有污染環境之證明。

3.原告於102年銷售轉爐石級配料時，產品登記仍有效存在，轉爐石級配料既為產品，不因一時去化困難或長期堆置，產品即變成廢棄物，自不適用廢棄物清理法之管制，被告適用廢棄物清理法第2條，殊有適用不當及違反法律不溯既往原則之謬誤。另依照最高行政法院106年度判字第286號判旨認為產品登記廢止前，對於產品製造商（即原告）無廢棄物清理法之適用，原處分所課與原告之義務內容顯已違反廢棄物清理法之構成要件，則原處分有法律上之不能，屬於無效之行政處分要無疑問。原告為推廣轉爐石級配料，素來多有由原告替政府機關、研究機構支付運費之情形，此係供應模式，不可僅以原告替接收方負擔運費（作為推廣用途），即認為原告係委託清運而將轉爐石級配料認定為廢棄物。況且，雖過去曾低價出售或無償贈送，現在則是供不應求，原告主觀上從無廢棄之意思。萬大公司雖為轉爐石級配料之買受人兼運輸廠商，但非廢棄物清理廠商，原告所支付萬大公司者

乃運輸之對價，固然原告出售轉爐石級配料之價金不高，然此與產品市場策略有關，不因此影響原告出售轉爐石級配料時其為產品之事實，亦不得徒以原告支付運輸費用之事，率爾認定原告欲委託萬大公司清除處理，被告認定事實顯然有誤。

4.被告引用之鈞院104年度訴字第175號判決及最高行政法院106年度判字第672號判決、臺灣高等法院高雄高分院105年度上訴字第208號刑事判決及106年度上更（一）字第22號刑事判決，原告均非案件當事人，並未參與訴訟程序，對於上開判決結果及其爭點，對原告均不生拘束力及既判力。系爭土地回填之轉爐石視為廢棄物，並無任何法令依據，被告自不得輕率執法否則有違依法行政原則。縱依鈞院104年度訴字第175號及最高行政法院106年度判字第672號判決引用廢棄物清理法修正第2條之立法理由，若行為人錯用、錯置，產品也會變成廢棄物之見解，認定廢棄物之時間點應在建發公司錯用、錯置之際，不能往前溯推產源之原告須負清除責任。何能苛責原告於102年供應轉爐石級配料時，有違背廢棄物清理法之明知？原處分有違行政法上期待可能性原則。

5.原告在銷售轉爐石級配料予萬大公司時，已於契約中提醒萬大公司使用轉爐石級配料須遵守政府各種法令及限制，實已善盡相當注意之義務，原告並無過失。且原告從未擔保轉爐石級配料之產品適合回填農地，亦未擔保適合任何特定之用途，不能因萬大公司及建發公司之錯置、錯用轉爐石而把轉爐石污名化。又原告與黃胤鴿素不相識，自不知悉黃胤鴿以建發公司名義，透過萬大公司購買轉爐石級配料回填系爭土地涉及錯置、錯用，應由建發公司負責，並非原告。又系爭土地於地主黃胤鴿回填轉爐石級配料之前，早已非可供耕種

之農地，原告固曾於102年間至案關土地現場勘查，系爭土地大範圍滿佈坑洞，遇雨則成為水塘，屬不能耕作、不能利用的狀態，造成公共危險，原告僅被告知系爭土地將為太陽能發電，而購買轉爐石級配料乃是作為填地材料之用，原告亦因此同意銷售轉爐石級配料予萬大公司。是回填於農地上涉及錯置、錯用，應由黃胤鴿及建發公司負責，要無倒果為因，將轉爐石級配料轉而認定為廢棄物之理。縱有違反廢棄物清理法，建發公司乃是作出最終且具有決定性部分之行為人，應由其負責，建發公司之故意或過失，與原告無關，要無往前溯及原告須負清理責任之理由。原告與建發公司並無連帶責任可言。被告卻依廢棄物清理法第30條，以原告未委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營機構清除、處理，原告須與受託人負連帶清理責任，顯有違誤。

6.鈞院104年度訴字第175號判決高雄市政府命建發公司將其回填○○○區○○段○○○

告無關，原告無須負責。另外，被告所提出之稽查紀錄表無法證明原處分3所追加5筆土地所填物質為原告之轉爐石級配料，亦未確認並無摻混其他不明廢棄物，即逕自命原告依廢清法第28條、第30條及第71條之規定負連帶清除責任，於法有違。

7.「陸上盜濫採土石坑洞善後處理計畫」所規定應提出回填計畫者，乃是依區域計畫法、都市計畫法負有恢復原狀義務之人或依土石採取法應辦理整復之人，然原告並非系爭土地地主，更非盜濫採土石之行為人，自無提出回填計畫之義務，從而無該計畫之適用。上開計畫未限制回填物非天然土石不可，亦無明文規定轉爐石級配料不得作為遭盜濫採土石遺留坑洞之回填物。況且上開計畫乃是關於行政機關事務之分配及業務處理方式之行政規則，並非法規命令，對人民並無拘束力，被告命原告限期提出清理計畫，有違法律保留原則。

8.被告於系爭土地上長期監測，並未發現有超過污染管制之現象，被告既無法舉出任何系爭轉爐石產品確有污染環境之證明，原處卻援引廢棄物清理法第71條第1項規定「污染者付費」之法則，命原告負連帶清除污染責任，有違行政法上不當聯結禁止原則。

9.原處分命原告於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫並於1年6個月內清除回填於旗山農地之轉爐石級配料，此內容乃對任何人均屬不能實現，依行政程序法第111條第3款之規定，應屬無效。

㈡聲明：訴願決定關於訴願駁回部分及原處分1、原處分2（僅說明三部分）、原處分3均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.建發公司於102年間為回填系爭土地坑洞，遂由萬大公司自原告清運轉爐石級配料交予建發公司堆置99萬7947.84公噸，再於其上覆蓋沙土。經訴外人高雄市旗山尊懷活水人文協會依廢棄物清理法第72條第1項規定，向鈞院提起行政訴訟，經鈞院以104年度訴字第175號判決認定系爭轉爐石配料屬廢棄物性質，建發公司雖不服提起上訴，仍經最高行政法院106年度判字第672號判決上訴駁回確定。依上開確定判決，轉爐石級配料既屬事業廢棄物，自應依廢棄物清理法第28條規定處理。被告收受上開判決後，為確定事業廢棄物棄置範圍，發現相鄰土地亦遭填埋轉爐石級配料之廢棄物，被告命棄置行為人對系爭土地為清除處理，並無違誤。

2.原告雖稱轉爐石級配料為產品，不受廢棄物清理法之規範，實屬曲解法令，蓋「轉爐石級配料」之來源，係中鋼公司煉鋼廠轉爐煉鋼過程中產生之殘石（即轉爐石），因轉爐石含量不一，未經加工處理，無法直接使用，而不具效用，必須額外支付相當金額委由中聯公司加工處理，經中聯公司處理並篩選後依用途產出「轉爐石級配料」、轉爐石骨材等不同規格產品，售予相關工程業者用於整地、臨時道路、瀝青混凝土骨材、混凝土助劑，故轉爐石級配料並非為銷售目的而生產之產品，本質上為製程產生之廢棄物，縱使加工後可再為利用，其用途仍受限，自不得棄置錯用，否則即有假產品之名而行棄置之實之情形。

3.中鋼公司之轉爐石級配料年產量高達120萬公噸，而廠區空間有限，恐其數量過多影響生產線運作，且轉爐石級配料用途有限、出貨不易，致使堆置過多必須清理，原告方始支付萬大公司高於銷售價格數十倍之處理費用，為原告移除過多之轉爐石級配料，故原告係為清理之目的而非銷售之目的。

4.另依經濟部102年4月15日經授務字第10220107560號函釋及原告員工即證人朱文雄於刑案時證稱，以及高雄高分院106年度上更(一)字第22號刑事判決理由認為「中聯公司審查小組人員既曾至系爭土地現場勘查，應可知悉系爭土地之地目為農地，不論將來是否變更為工業區開發，至少在回填時之地目並未變更，然審查小組於現場勘查後仍決議販售，因此對刑案被告黃胤鴻而言，載運轉爐石級配料至系爭土地回填之行為不僅經前揭主管機關認定未違反廢棄物清理法，更經具專業知識之中聯公司審查決議通過可以販售，甚至回填整地工程亦係由中聯公司主導。」足認原告委託萬大公司清運轉爐石級配料，係將其清運用以回填農地，取代農地之土壤，且為原告事前勘察所明知，在原告明知不符合使用之用途下，卻仍將其一年生產轉爐石級配料之數量，大量地清運至系爭土地，顯然已有不依規定清理事業廢棄物之情事。原告卻辯稱係購買利用人（即建發公司）之責任云云，實屬卸責之詞，尚不足採。

5.原告雖稱系爭土地，在未回填轉爐石前為盜採砂石所遺留之坑洞及水塘云云，惟系爭土地能夠容納近百萬噸的轉爐石，經估算（100公尺長Ｘ100公尺寬Ｘ10公尺深Ｘ3【轉爐石比重】=30萬噸），坑洞深度至少有數十公尺。在深達數十公尺的水塘窪地，回填轉爐石高達近百萬噸，其用意顯屬取代一般土壤。

6.廢棄物清理法第71條第1項立法理由所稱污染者付費原則，乃指不依規定清理廢棄物之情事，並非造成土壤、地下水污染與否，原告辯稱運轉爐石級配料未產生土壤、地下水污染，即無回復原狀責任，實屬誤謬。又該條規定並非裁罰性處分，僅係命行為人負回復原狀之責任，倘如有廢棄物清理法

第71條規定不依規定清理廢棄物之行為，即得依法命其清除處理。原告為清理其所產出過多之運轉爐石級配料，明知系爭土地係不能回填轉爐石級配料之農業用地，仍支付鉅額之費用委請萬大公司為其移除清運，運轉爐石級配料即屬事業廢棄物，原告應負廢棄物清理法第71條第1項之回復責任，俾予符合汙染者付費之立法意旨。

7.原告主張原處分給予一年半之清理時間無法達成云云，因處分命原告提出清理計畫書，原告應於清理計劃書說明清理時間，自無藉此即認為無清理責任，況原告委託萬大公司清運系爭100萬噸之事業廢棄物，約一年半期間，原處分參酌綜合判斷，並無不合。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠本件堆置於系爭土地之轉爐石級配料是否屬事業廢棄物，而有廢棄物清理法之適用？

㈡原告是否應依廢棄物清理法第30條、第71條第1項規定，與萬大公司及建發公司負清除廢棄物之連帶責任？原處分1、3有無違誤？

㈢原告得否訴請撤銷原處分2？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟事實欄所示之事實，有最高法院106年度台上字第780號（訴願卷一第146-151頁）、高雄高分院105年度上訴字第208號、第209號（處分卷第267-286頁）、高雄高等行政法院104年度訴字第175號（處分卷第2-68頁）、最高行政法院106年度判字第672號（處分卷第71-99頁）、106年9月4日高市環局廢管字第10637563602號函（處分卷第101-102頁）、

原告106年11月3日書面意見（處分卷第113-115頁）、原處分1（本院卷一第63-66頁）、原告107年7月26日展延檢具清理計畫申請（處分卷第143-147頁）、107年7月27日會勘紀錄及照片（本院卷二第357-365頁）、原處分2（本院卷第67頁）、原處分3（本院卷第83-84頁）、土地建物查詢資料（本院卷二第29-89頁、第93-111頁）等附卷可稽，足信為真實。

㈡應適用法令：

1.行為時（即106年1月18日修正前）廢棄物清理法

⑴第28條第1項：「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：一、自行清除、處理。二、共同清除、處理：由事業向目的事業主管機關申請許可設立清除、處理該類廢棄物之共同清除處理機構清除、處理。三、委託清除、處理：（一）委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。（二）經執行機關同意，委託其清除、處理。（三）委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（四）委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（五）委託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（六）委託依第29條第2項所訂管理辦法許可之事業之廢棄物處理設施處理。四、其他經中央主管機關許可之方式。」

⑵第30條第1項：「事業委託公民營廢棄物清除處理機構清除、處理其事業廢棄物，未符合下列條件者，應與受託人就該事業廢棄物之清理及環境之改善，負連帶責任：一、依法委託經主管機關許可清除、處理該類事業廢棄物之公民營廢棄

物清除處理機構或執行機關清除、處理，且其委託種類未逾主管機關許可內容。二、取得受託人開具之該事業廢棄物妥善處理紀錄文件。」

⑶第71條第1項：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」

2.事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準（依廢棄物清理法第36條第2項規定訂定）第2條第2款、第3款及第4款：「二；清除，係指事業廢棄物之收集、運輸行為。三、處理，則指（一）中間處理：指事業廢棄物在最終處置或再利用前，以物理、化學、生物、熱處理或其他處理方法，改變其物理、化學、生物特性或成分，達成分離、減積、去毒、固化或穩定之行為。（二）最終處置：指衛生掩埋、封閉掩埋、安定掩埋或海洋棄置事業廢棄物之行為。（三）再利用：指事業產生之事業廢棄物自行、販賣、轉讓或委託做為原料、材料、燃料、填土或其他經中央目的事業主管機關認定之用途行為，並應符合其規定者。四、清理：指貯存、清除或處理事業廢棄物之行為。」

3.行政執行法

⑴第29條：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得

委託第三人或指定人員代履行之。（第2項）前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」

⑵第34條：「代履行費用或怠金，逾期未繳納者，移送行政執行處依第二章之規定執行之。」

4.環保署相關函釋

⑴98年7月8日環署廢字第0980059664號函釋：「要旨：廢棄物清理法第71條『行為責任優先於狀態責任』原則之執行，應以污染行為人而有優先清除責任者為對象。污染行為人無法確定或無可追索時，土地之所有人、管理人或使用人應負清除棄置於其土地上廢棄物之義務。」

⑵103年1月13日環署廢字第1030002433號函釋：「一、有關清理義務人經主管機關依廢棄物清理法第71條第1項規定命限期清除處理，其限期未清理之判定，依照下列原則辦理：（一）未於處分機關限定期間內提出『廢棄物棄置場址清理計畫』，且未提出可逕行認定具清理意願或清理能力之證明文件。……二、依上列原則判定，屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用；屆期未清償者，移送強制執行。」

㈢轉爐石級配料雖登記為「產品」，非當然排除廢棄物清理法之適用：

1.按106年1月18日修正前廢棄物清理法第2條第1項規定：「本法所稱廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。二、事業廢棄物：（一）有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量

足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。（二）一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。」修正前之廢棄物清理法第2條規定僅就產源區分一般廢棄物、有害事業廢棄物及一般事業廢棄物，然就「廢棄物」概念並未定義，依「廢棄物」之文義解釋當指棄置之物品。而依一般社會通念，棄置非經濟物質屬之，另經濟物質不再依其用途使用，予以棄置者，同應屬之，則原為經濟物質之產品可能因不再依其用途使用，予以棄置而成為廢棄物，自非當然排除廢棄物清理法之適用。

2.復按106年1月18日修正廢棄物清理法第2條第1項、第2項規定：「（第1項）本法所稱廢棄物，指下列能以搬動方式移動之固態或液態物質或物品：一、被拋棄者。二、減失原效用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者。三、於營建、製造、加工、修理、販賣、使用過程所產生目的以外之產物。四、製程產出物不具可行之利用技術或不具市場經濟價值者。五、其他經中央主管機關公告者。（第2項）前項廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：指事業廢棄物以外之廢棄物。二、事業廢棄物：指事業活動產生非屬其員工生活產生之廢棄物，包括有害事業廢棄物及一般事業廢棄物。（一）有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。（二）一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。」並增訂第2條之1規定：「事業產出物，有下列情形之一，不論原有性質為何，為廢棄物：一、經中央主管機關認定已失市場經濟價值，且有棄置或污染環境、危害人體健康之虞者。二、違法貯存或利用，有棄置或污染環境之虞者。三、再利用產品未依本法規定使用，有棄置或污染環境之虞者

。」將「廢棄物」之定義明文化，明定拋棄能以搬動方式移動之物品即屬之，並增訂第2條之1規定，不論事業產出物之原有性質為何，符合一定要件而有棄置或污染環境之虞者，即為廢棄物，足認事業產出物縱係產品，亦有可能成為事業廢棄物，非謂產品即無廢棄物清理法之適用。並依第2條修正立法說明：「……廢棄物與資源位處物質或物品之不同生命周期，經過適當手段，廢棄物可變成資源，而若錯置、錯用，資源也應視為廢棄物……。」明揭廢棄物清理法原規範意旨，準此，產品若錯置、錯用亦可能成為廢棄物，此依修正前、後之廢棄物清理法規定，並無不同。

3.環保署88年10月11日(88)環署廢字第0064091號函以：「……轉爐石……既已依法登記為公司產品，即非屬廢棄物清理法所規範之事業廢棄物……。」經濟部礦務局102年3月19日礦局石一字第10200036190號函：「……轉爐石業經高雄市政府核准登記為產品，爰該產品非屬『廢棄物清理法』第2條之廢棄物定義，自不須依該法第39條之規定進行再利用……。」高雄市政府環保局102年6月14日環局稽字0000000000號函：「……如經事業機構依法向工商管理單位登記為公司產品，即非屬廢棄物清理法所定義之事業廢棄物……。」經濟部工業局102年10月11日工永字第10200845070號函：「……轉爐石，均為該公司之產品，毋須委請領有廢棄物清理執照之事業機構進行處理……。」環保署102年10月22日環署廢字第1020091081號函：「……因轉爐石已登記為產品，在未將其改認定為廢棄物之前，應依產品使用規範及農地管理相關規定辦理……。」環保署103年4月10日環署廢字第1030029192號函：「……『轉爐石』已登記為產品，應依產品使用規範及農地管理相關規定辦理……。」經濟部工業局10

3年6月27日工永字第10300575260號函：「『轉爐石』……，為該公司經高雄市政府建設局於88年6月29日核准工廠變更登記有案之產品，並非事業廢棄物，故『轉爐石』不屬於廢棄物清理法第39條第2項授權訂定之『經濟部事業廢棄物再利用管理辦法』附表所列之再利用種類。」及環保署103年7月1日環署廢字第1030054072號函：「產品，非屬廢棄物，因此不適用廢棄物清理法……。」等語，上開函釋將登記為公司產品之轉爐石一律排除廢棄物清理法之適用，而未區分是否經棄置等情，顯有違前揭廢棄物清理法規範意旨，且無拘束本院效力，上開函文牴觸部分，應不予適用。

㈣轉爐石級配料若回填在農業用地作為土壤使用，即屬事業廢棄物：

1.中鋼公司煉鋼過程後之轉爐石雖前依經濟部87年5月25日工（八七）七字第017912號函以「轉爐石……可視為工廠設立登記之產品項目」，嗣於88年6月28日經經濟部核發工廠登記證，及經高雄市政府建設局以000000000市0000000000000000號函登記為產品（本院104年度訴字第175號卷三第535頁、第537頁、第539頁）。而轉爐石經中鋼公司於廠內利用「渣盤水坑裂解法」及「潑地冷卻法」進行初步安定化作業，完成後再送往中聯公司進行破碎、磁選及篩分作業後，分離其中所含之廢鋼鐵，並篩分形成不同粒徑之轉爐石粗粒料，即產出轉爐石級配料（高雄地檢署103年度偵字第576號卷第15、16頁），轉爐石級配料亦經高雄市政府96年10月8日高市府建一工字第0960133187號函（本院104年度訴字第175號卷三第541頁）登記為產品；惟依經濟部工業局102年10月11日工永字第10200845070號函檢附之「鋼鐵冶煉業製程產出爐碴之性質與用途說明」（高雄地檢署102年

度他字第5316號卷第137、138頁背面）所載轉爐石用途為：「回收殘鐵及部分作為燒結工場原料、高爐助熔劑及盛渣桶墊底料外，其餘作為整地、臨時道路、瀝青混凝土骨材、混凝土助劑」。經濟部92年6月6日經授工字第09200551560號函亦載：「……說明二、中國鋼鐵股份有限公司鋼鐵冶煉過程產生之高爐石、轉爐石及脫硫渣等，係經高溫熔煉過程產出，已呈穩定之無機物質型態，國內外已普遍使用於工程填地材料、道路級配、填海造陸材料及水泥製造原料……三、依土壤及地下水污染整治法第2條定義，『土壤』乃指陸地生物生長或生活之地殼岩石表面之疏鬆天然介質。高爐石、轉爐石及脫硫渣已改列為該公司產品，並作為骨材、級配料之土木工程材料，故非屬土壤……。」（高雄地檢署103年度他字第2385號卷第97至98頁）。再觀之原告於本件訴訟中所提「轉爐石海事工程使用手冊」、「轉爐石瀝青混凝土使用手冊」、南星計畫填築作業、轉爐石AC道路專案列表、綠建材標章證書及高雄市政府工務局養護工程處為辦理道路AC鋪面改善工程函請無償提供轉爐石級配料等資料（本院卷二第321-325頁、第459-481頁、外放卷宗證物），均未見轉爐石級配料可作為農業用地之土壤使用而回填農地、耕地，而係同認轉爐石作為產品之用途，在普遍使用於工程填地材料、道路級配、填海造陸材料及水泥製造原料，足認轉爐石級配料作為產品用途確有限制。

2.另按土壤及地下水污染整治法第2條第2款明定：「本法用詞，定義如下：一、土壤：指陸上生物生長或生活之地殼岩石表面之疏鬆天然介質。」轉爐石及將轉爐石破碎及篩分後之轉爐石級配料，非天然介質，性質顯與土壤不同，顯不得替代土壤使用。又依另案卷附之「陸上盜濫採土石坑洞善後處

理計畫」伍、三、（五）1.「回填物來源及種類」規定：「(1)行為人或義務人得委由民間專業機構代尋合法回填物，如坡地土石、營建剩餘土石方（須由直轄市或縣（市）政府審查核可）、礦場、採石場捨棄土石、土壤、河川、疏濬、水庫或其沉澱池之無害淤泥及其他經直轄市或縣（市）政府核定之回填物，並應取得經學術、民間專業機構或專業技師之化學安全檢驗證明文件……。」（本院104年度訴字第175號卷三第357頁）轉爐石級配料並非該計畫容許作為陸上盜、濫採土石所遺留坑洞之「回填物來源及種類」。準此，轉爐石級配料用途有限，其性質既非土壤，且非現行法令容許之回填物，是其縱屬產品，亦不得將之利用回填於土地。

3.又依區域計畫法施行細則第11條第1款、第13條第1項第5款規定「非都市土地得劃定為下列各種使用區：一、特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。」「直轄市或縣(市)政府依本法第15條規定編定各種使用地時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定並繪入地籍圖；……五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。十二、水利用地：供水利及其設施使用者。」及農業發展條例第3條第12款明定：「農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。」，佐以經濟部102年4月15日經授務字第10220107560號函釋「說明：……三、轉爐石級配料得否作為坑洞回填之用，經本部礦務局函詢行政院環境保護署、本部工業局及行政院農業委員會綜合意見如下：（一）一般農業區農牧用地遭盜採土石，其回填物宜應為原用地相近性質之土壤，以避免環境之污

染與破壞。（二）轉爐石級配料業經高雄市政府核准登記為產品，爰該產品非屬「廢棄物清理法」第2條之廢棄物定義，自不須依該法第39條之規定進行再利用。（三）原函所附溶出試驗結果雖未達溶出標準，但因未檢附轉爐石級配料所含重金屬總量資料，若所含重金屬總量高，則在自然環境下，仍有再度溶出之可能性。（四）此外，轉爐石級配料之pH值高達12.4，即使是半動態反應平衡試驗，亦顯示土層之pH值雖隨土層深度逐漸降低，但在深僅130cm處之pH值仍高達9.2，顯示全土層均不適合植物根系之生長。四、綜上，為確保永續農業生產環境，避免地下水或鄰近土層土壤遭受污染，轉爐石級配料不得作為農業用地之盜濫採土石遺留坑洞回填物。」可知，轉爐石級配料雖登記為「產品」，但用途受限，並非容許作為農業使用之產品，且其性質非類似或取代土壤，亦非現行法令容許之回填物，不應回填至農地，故不得堆置或掩埋方式使用於農業區之農牧用地或水利用地。若轉爐石級配料錯置、錯用於農地，顯與轉爐石級配料用途未符，並有害於農業用地之土壤及水質，實質上已無任何經濟價值及效用，自屬事業廢棄物之範疇。

4.原告雖主張最新研究成果轉爐石級配料使用於農地復育、礦坑、農地坑洞、窪地等回填工程或海洋牧場等云云，然原告未舉證以實其說，已難認有據。至原告主張：被告於系爭土地上長期監測，並未發現有污染，且經數間學校機構實驗結果，系爭土地上農作物生長情形優良、更無毒無害云云。然按事業廢棄物包括有害事業廢棄物及一般事業廢棄物，已如前述，而事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物為有害事業廢棄物，其餘則為一般事業廢棄物。況原告於出售轉爐石級配料時，依證

人即原告負責本件業務人員朱文雄於刑案證稱：「問：（是否知道轉爐石的特性？）偏鹼。（問：轉爐石是否亦含有微量重金屬？）是。問：（這樣的物品是否可以回填到農地？）以前沒有想過這個問題」「（問：但這種強鹼的物品回填到農地，以致於農地無法種植，這樣好嗎？）基本上我們沒有用到已經在種植的地方，那些土地都是不能使用。」「（問：有無人跟你們買去作磚、肥料？）以前有，但後來因為社會大眾沸沸騰騰，現在就比較少，若是要作磚、肥料我們就會用送的。」（高雄地院103年度訴字第789號卷四審判筆錄第33、35頁）足見轉爐石級配料為PH值近12.4之強鹼物質，且有微量重金屬，對於生態環境具有潛在危險，轉爐石級配料是否適用於農地作為土壤，是否對於環境完全無影響，仍有疑義，並普遍不為大眾所接納；況原告中聯公司推廣轉爐石級配料時，已未將「農業使用」列入轉爐石級配料「產品」用途之一，且依原告於本件訴訟中所提出之「轉爐石海事工程使用手冊」、「轉爐石瀝青混凝土使用手冊」、南星計畫填築作業、轉爐石AC道路專案列表、綠建材標章證書及高雄市政府工務局養護工程處為辦理道路AC鋪面改善工程函請無償提供轉爐石級配料等資料（本院卷二第321-325頁、第459-481頁、外放卷宗證物），均未見轉爐石級配料可作為農業用地之土壤使用而回填農地、耕地，而係同認轉爐石作為產品之用途，在普遍使用於工程填地材料、道路級配、填海造陸材料及水泥製造原料等情，業如上述；足證轉爐石級配料雖有再利用經濟價值，須限於合法使用於再利用之用途。準此，縱目前尚無證據證明系爭轉爐石級配料對環境造成不良影響，然此充其量僅能說明其非有害事業廢棄物，但無從據此反推其即非屬一般事業廢棄物之認定，是本件轉爐

石級配料有錯置、錯用於農地情事，洵堪認定。

㈤原告出售轉爐石級配料之「產品」予萬大公司，此等交易行為非屬一般買賣行為，實則其委託萬大公司處理「廢棄物」之清除行為：

1.查本件轉爐石級配料堆置於系爭土地，其中高雄市○○區○○段1080、1081、1082、1083、1084、1048、1066、1067、1068、688、667、666、689、1045、1047、665、668及512之18筆地號土地屬農牧用地，其餘之同段1049、258及690之3筆地號土地則屬農業區水利用地，有土地建物查詢資料在卷為憑（本院卷二第29-109頁）。另經高雄高分院刑事判決106年度上更(一)字第22號刑事判決、高雄分院刑事判決105年度上訴字第208、209號刑事判決、本院104年度訴字第175號判決及最高行政法院106年度判字第672號判決認定，系爭轉爐石級配料因錯置、錯用於農業用地而認為「事業廢棄物」，其理由核與本院上開說明大致相符。是被告認定自原告委託原告萬大公司將轉爐石級配料運送至系爭土地時，該轉爐石級配料已非屬產品，遂判定為事業廢棄物，於法有據。原告上開主張：轉爐石級配料既屬產品，縱使違法堆置於系爭土地，仍絕對不受「事業廢棄物清理程序」之規範云云，顯非可採。另原告雖主張其非上開刑事判決及行政判決之當事人，不受判決效力之既判力所及，不受拘束云云。然被告雖參照上開判決意旨，對於系爭土地堆置轉爐石級配料所衍生之行政訴訟及刑事訴訟案件，該等判決為被告辦理本件之參考依據，然此非表示被告即可不為任何調查，恣意認定事實，蓋行政機關應依職權調查，而司法程序中之相關資料，被告將之採為行政程序中之參酌考量依據，復審酌卷內與本件有關連性之證據資料而為認定事實、適用法律之依據，經

核並無違誤。且經本院於本件訴訟審理中，依職權調取上開行政事件、刑事案件之卷證資料，並依法提示予本件當事人之兩造而為辯論，自得採為本件判決之基礎。且萬大公司所涉違反廢棄物清理法之罪刑，業經高雄高分院105年度上訴字第208號、第209號判決確定在案，已如前述，則被告經踐行行政調查程序後，認定轉爐石級配料為事業廢棄物，核屬有據。原告主張其等不受上開行政訴訟及刑事判決之效力拘束云云，要非可採。

2.原告與萬大公司於102年5月16日訂定轉爐石級配料銷售契約書（合約編號：102R1S098）（高雄地檢署103年度他字第2385號卷第70-71頁），銷售單價每公噸5元，數量300,000噸；於102年5月20日訂定萬大轉爐石級配料銷售混拌案合約（高雄地檢署103年度他字第2385號卷第102頁），單價每公噸220元，數量300,000噸，並於第2條規定，本合約係轉爐石運輸、混拌加工、小搬運等工程，自原告之億昌工場、利昌工場、駱駝山儲區裝車後，由萬大公司運送轉爐石級配料至原告於高雄市旗山區等認可之地點。又原告與萬大公司於同年8月21簽訂轉爐石級配料銷售契約書（合約編號：102R1S168）（高雄地檢署102年度他字第8953號卷第71-73頁），銷售單價每公噸5元，數量1,000,000噸；於同年8月26日再簽訂萬大轉爐石級配料資源化案合約（高雄地檢署102年度他字第8953號卷第65頁），單價每公噸220元，數量1,000,000噸，其餘規定同上萬大轉爐石級配料銷售混拌案合約。另依中鋼公司105年7月14日（105）中鋼Y9字0000000000號函（高雄高分院105年度上訴字第208號卷一第295-297頁）所載，中鋼公司產出之轉爐石經冷卻後，即送往原告進行破碎、磁選及篩分等加工作業，除部分用於中鋼公司內部回收殘鋼

，或作為燒結工場原料、高爐助熔劑、盛渣桶墊底料外，餘由原告依用途產出轉爐石級配料、轉爐石骨材等不同規格產品，售予相關工程應用業者用於整地、臨時道路、瀝青混凝土骨材、混凝土助劑；中鋼公司之轉爐石級配料年產量高達120萬噸，而中鋼公司因廠區空間有限，若轉爐石級配料無法運出而堆積在廠區過多時，則將影響中鋼公司生產線之順暢，將會造成中鋼公司全部生產線停擺而無法營運，甚至會嚴重衝擊國內鋼鐵產能等情。復證人朱文雄於刑案時證稱：「（問：在萬大之前，你們的轉爐石流向都是流到何處？）大概也都是這個模式，就是人家有需要，我們就給。（問：為何本案是賣方付給買方錢一噸貳佰多元？）長久以來社會大眾的認知有分岐，一部分的人無法接受製造業產生的副產品，社會上就有人反對，長久下來，造成產品出貨不順，與其我們要另外擴大儲區作環保設備，不如調整政策以推廣方式處理，讓社會大眾知悉仍能再利用，讓社會大眾接受。」「（問：當時與萬大有合約時，中聯的轉爐石是否大部分都由萬大推廣？）大部分是，但是中途仍有小量買賣，占的比例不多。」「（問：銷售轉爐石級配料的利潤來源？）銷售的金額及中鋼給我們的費用。」「（問：你代表中聯與萬大簽訂的契約，一份是參拾萬噸，一份是壹佰萬噸，為何契約會不只兩份，一份在102年5月16日，一份是102年8月21日，一份是102年8月26日？）後面兩份是屬於銷售合約，公司收的部分，第一份是屬於支出的部分（推廣費用部分）。」（高雄地院103年度訴字第789號卷四審判筆錄第35-36、38、41頁）

3.依上開事證，中鋼公司轉爐石年產量高達120萬噸，縱使中鋼公司將轉爐石運送至原告加工製成「轉爐石級配料」後，

年產量亦甚高，對於為中鋼公司處理轉爐石級配料之原告而言，造成極大負擔，且轉爐石級配料用途受限，即使無償贈送，消耗數量極少量，無法解決轉爐石級配料庫存過荷問題。原告為推廣銷售轉爐石級配料，支付清除轉爐石級配料之費用（即支付萬大公司每噸220元），較原告於該交易中所取得之對價每噸5元高出44倍之多，從產能及銷售獲利角度觀察，轉爐石級配料若具有經濟價值，為何在轉爐石級配料滯銷下仍每年大量生產致庫存過荷？何以售價僅為每噸5元，卻需另外補貼買方每噸220元作為運輸費用？顯見原告出售本件轉爐石級配料，不但已無商業之利益，更以高出本益比之售價賠售。參酌上開補助運費及銷售價格低廉等情狀，原告以販售「產品」之名，行委外清除「廢棄物」之實，尚難認轉爐石級配料作為一般具有經濟價值產品之買賣標的，足認「轉爐石級配料」於原告而言，確屬一般事業廢棄物無誤。原告將轉爐石級配料大量委託萬大公司處理，目的在移除原堆置在億昌工場、利昌工場、沿海工場、駱駝山等儲區之轉爐石級配料而轉置他處，原告委託萬大公司所為符合事業廢棄物之收集、運輸行為，即屬事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第2條第2款所稱「清除行為」。原告雖稱補貼運費係產品市場策略有關，有利推廣轉爐石級配料，其過去應各級政府機關、機構一百多筆來函要求無償提供轉爐石級配料云云，惟原告所舉關於轉爐石級配料提供運用之案例及所提之證據資料，均非適用於農業用地，業經本院詳述如前，且與本件行為時，即自原告委託萬大公司將轉爐石級配料清運至系爭土地之時，該轉爐石級配料已非屬產品，而為事業廢棄物，故本件轉爐石級配料確有錯置、錯用情事，與轉爐石級配料若用於工程填地、道路級配、填海造陸材料及

水泥製造原料等合法使用之再利用用途，情形不同，自不得比附援引，原告上揭主張，洵不足採。

4.再觀諸原告與萬大公司間銷售契約書內容，於第7條明定：「其他事項：2.買方或其代理人不得違反土地使用區分之限制，若施用地點應取得相關主管機關之許可始得使用轉爐石時，買方或其代理人應自行向主管機關申請許可。若未取得許可而受主管機關裁罰或需移除所生之任何費用或其他法律責任，買方或其代理人同意自負責任，概與中聯資源公司無關。3.買方或其代理人如使用轉爐石級配料作為回填材料時，填築場址範圍自行以明顯標誌標示填築界限，並於施工過程及完工後應負管理施用地點責任，且若施工過程造成任何糾紛，皆由買方或其代理人負完全責任。並由買方或其代理人擔保中聯資源公司不受任何損害，否則買方或其代理人願負一切賠償及法律責任。4.買方或其代理人於任何時間經中聯資源公司查獲有不法情事時，中聯資源公司得隨時終止提運且因而衍生之任何賠（補）償及法律責任皆應由買方或其代理人負完全賠償及法律責任，絕無異議。5.買方或其代理人充份瞭解中聯資源公司不擔保所供提運物料適合任何特殊用途或目的。6.買方或其代理人已充份瞭解提運物料之體積不安定及pH偏高等特性及不得作為混凝土等級配使用之限制，如使用轉爐石配料填築後之土地再利用等皆由買方或其代理人負完全責任」，及萬大轉爐石級配料資源化案合約（高雄地檢署102年度他字第8953號卷第65頁）第11條第2款約定：「公私場所以車輛運輸逸散性粒狀污染物質，應設置或採行下列有效抑制粒狀污染物逸散之設施……」、第16條約定：「隨時注意居民反應，若有爭議應考量停止提運。」。依上開銷售契約內容觀之，轉爐石級配料用途受限，使用上須

遵守法令限制、運輸時有污染環境之可能，以及鄰近居民抗議之風險，故於契約中清楚劃定買賣雙方法律責任，及日後再次移除所生之費用歸於買方（即萬大公司及戴文慶）負責等約定。若轉爐石級配料確實為可作為農業土壤使用之產品，何需運輸過程避免污染及注意民眾反應？為何賣方原告完全劃清法律責任以及日後需移除所生之費用概由買方萬大公司自行負責？此部分並非合理，更益證原告與萬大公司間買賣契約實係為委託廢棄物清除契約無誤。

5.另審酌原告與萬大公司於102年5月20日訂定萬大轉爐石級配料銷售混拌案合約（高雄地檢署103年度他字第2385號卷第102頁），於第2條約定：本合約係轉爐石運輸，由萬大公司運送轉爐石級配料至原告於高雄市旗山區等認可之地點等語。參以證人朱文雄於刑案證稱：「（問：你們請萬大公司推廣轉爐石，是否有追查流向、數量？）我們公司電腦就有數量，流向會派人去看一下，會看是否真的有到他們所說的地方。（問：本案中聯公司與萬大公司的契約，你們約定中聯公司要如何推廣轉爐石？）要看萬大公司的能力，也許簽約之後推不出去。（問：當初萬大公司回填地址，圓子潭段655、655之6等地號土地，中聯公司有無事先看過？現場還未填的情形為何？）有看過。好幾甲的水塘（問：去過系爭土地幾次？）很多次，我偶爾會過去。（問：你剛稱運送地點是否會確認依照你們合約約定的地點，是否到合約的現場看？）是，我們公司會有一個評審小組確認該處是否可以置放。」（高雄地院103年度訴字第789號卷四審判筆錄第33、35-38、41頁）以及高分院106年度上更(一)字第22號刑事判決所載：「中聯公司於販售本件轉爐石級配料前，曾於102年5月9日至系爭土地現場勘查，有高雄市旗山區萬大材料銷售

案轉爐石銷售評審會議記錄可稽。當日勘查時，中聯公司之審查小組及萬大公司，均告以被告萬大公司之轉爐石級配料係屬產品而非廢棄物，中聯公司官網上更刊載轉爐石級配料得用於農地之資訊」等語（本院卷一第254頁），可知原告將轉爐石級配料交付萬大公司前，經其評審小組事前勘察，原告明知系爭土地均為農地，仍指定系爭土地作為移放轉爐石級配料之地點，並於契約中明訂萬大公司有依其指定地點放置轉爐石級配料之義務，於出售後持續追蹤轉爐石級配料去處及流向，不時派員至系爭土地現場視察，若轉爐石級配料確實為產品，何需原告經事前現場勘察，要求萬大公司依其指示移置，又事後不時派員現場監督？足認原告與萬大公司間之交易行為，核屬委託萬大公司清除轉爐石級配料之清除行為，乃簽訂合約，藉以規避原告日後受主管機關稽查，冀圖擺脫法律責任，所為之脫法手段。

㈥原告應負廢棄物之清理義務：

1.依廢棄物清理法立法目的，在有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康（同法第1條規定參照），而同法第71條第1項規定，係規範廢棄物非法棄置而設，依其規定，仍採污染者負責原則，立法者為降低其可能產生之危害，對事業機構、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，均為清除責任人，而授予直轄市、縣（市）主管機關裁量權，依據調查結果，以最適當者，課予清除之義務（最高行政法院106年度判字第629號判決亦採同此見解）。本件事發時，原告因轉爐石級配料用途有限，銷售情形不佳，導致轉爐石級配料在廠區內不斷堆積，經營成本遽增，原告為解決轉爐石級配料大量庫存問題，

以銷售價格低廉及補貼運費（推廣費）方式委託於萬大公司清除，應可認原告主觀上有將轉爐石級配料作為廢棄物清理之意，假以銷售契約之名，行廢棄物處理之實；於客觀上，原告銷售前至系爭土地勘察並指定地點，銷售後持續追蹤流向並派員不時至系爭土地視察堆置作業情形，顯有將轉爐石級配料委託萬大公司處理之事實，是認轉爐石級配料於原告而言，確屬一般事業廢棄物甚明，已如上述。萬大公司及建發公司另案涉及違反廢棄物清理法之罪，經高雄高分院刑事判決106年度上更(一)字第22號刑事判決、高雄分院刑事判決105年度上訴字第208、209號刑事判決，以及系爭土地前經公民訴訟，經本院104年度訴字第175號及最高行政法院106年度判字第672號判決均認定原告委由萬大公司清除之轉爐石級配料，仍屬事業廢棄物，核與本院上開認定系爭轉爐石級配料之性質，自原告委託萬大公司清運之時，已由「產品」變更為「事業廢棄物」之理由相符。是被告認定自原告委託萬大公司將轉爐石級配料清運至系爭土地時，該轉爐石級配料已非屬產品，即判定為事業廢棄物，於法有據。

2.查原告委託萬大公司運送轉爐石級配料，由萬大公司「運輸」轉爐石級配料至系爭土地，符合廢棄物之「清除」行為，另萬大公司委託建發公司將轉爐石級配料「回填、堆置」至系爭土地，建發公司即有間接為中聯公司為廢棄物「處理」行為，核屬同法第71條第1項規定「未依規定清除、處理」之受託清除處理廢棄物者，即應負同條所定廢棄物清除責任。惟萬大公司及建發公司均未有公民營廢棄物清除處理機構許可文件，有行政院環境保護署104年5月4日環署督字第1040032900號函、高雄市政府環境保護局104年4月28日高市環局廢管字第0402199500號函在卷可證（高雄地院103年度訴

字第789號卷第56、58頁）。原告因其所產出之轉爐石級配料數量過荷，而將轉爐石級配料作為廢棄物清理，既如上述，則原告本須依規定為廢棄物清除，然其對於該廢棄物之清除方式，未依照廢棄物清理法第28條等規定之方式清除、處理，核屬同法第71條第1項規定「未依規定清除、處理」之「事業」。又原告竟委由無任何許可證之萬大公司清運轉爐石級配料至系爭土地，且明知萬大公司再委託未領有許可證之建發公司有將廢棄物回填於系爭土地之行為，卻不為任何反對之表示，依同法第30條規定，自應與萬大公司、建發公司負廢棄物清除之連帶責任。被告以原處分命原告於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送原告憑辦，逾期未提出或未完成清理者，將依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理，揆諸前揭規定及說明，尚無不合。

3.原告雖主張被告未慮及轉爐石級配料經登記為產品，而回溯原告出售予萬大公司時，認定屬事業廢棄物範疇，顯然違反信賴保護原則及法律不溯及既往原則云云。然查，行政法上信賴保護原則之適用，須具備3要件，⑴須有信賴基礎，⑵須有信賴表現，⑶須有信賴值得保護。廢棄物與產品之分別，並非完全取決於該產物經主管機關登記與否，事業端製程所產之事業廢棄物，如經再利用業者出價購買後，進行再利用處理行為製成另一產物後售出，依該產物之用途，發揮經濟效能，自屬「產品」範疇。惟本件轉爐石級配料雖為經原告再利用處理後之產物，原告將轉爐石級配料運往萬大公司，再由建發公司取得後於系爭土地違法堆置，顯非依原告所稱之道路鋪設工程、回填資材、地盤改良、斜坡堤、人工魚礁等用途使用，難認轉爐石級配料仍發揮其應有之經濟效能

，即為廢棄物，非屬原告所稱產品，即無所謂信賴值得保護之情形。原告上揭所述，顯有誤會，自無可採。

4.原告主張本院104年度訴字第175號判決高雄市政府命建發公司將其回填在高雄市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號（重測前圓潭子段655-5、655-18、655-17、655-16、655-15）土地之轉爐石級配料限期清除之行政處分，惟被告卻不當擴張上開判決之清除範圍及清除對象，殊有不當云云。惟查：

⑴系爭大林段1080、1081、1082、1083、1084地號（重測前圓潭子段655-5、655-18、655-17、655-16、655-15）土地，有堆置轉爐石級配料之情事，業經本院104年度訴字第175號判決、高雄高分院105年度上訴字第208號、第209號刑事判決認定屬實，並有被告102年6月13日稽查紀錄在卷可稽（本院卷二第213-215頁）。又於同段1048、1066、1067、1068、688地號（重測前圓潭子段655-7、655-6、655、655-10、280-2）土地上亦有堆置轉爐石級配料，亦經高雄高分院105年度上訴字第208號、第209號刑事判決認定明確，有上開判決及被告102年11月20日稽查紀錄（本院卷二第217-223頁）、103年1月28日會勘紀錄及照片（本院卷二第345-347頁）、103年6月25日稽查照片（本院卷二第241-2 43頁）、105年2月3日稽查紀錄及開挖照片（本院卷0000-000頁）在卷可稽。又因相關土地堆置轉爐石級配料之範圍廣大，為確認清理範圍，被告於105年2月3日、105年9月21日派員至上開土地鄰近地點開挖及稽查，發現於667、666、689、1045、1047（重測前圓潭子段281-1、281-2、281-3、655-2、655-13）、655地號土地有堆置、掩埋轉爐石級配料之情形，此有被告105年2月3日稽查紀錄及照片（本院卷二第235-237頁）

、105年9月21日稽查紀錄及照片（本院卷二第239-247頁）為證。被告再於107年7月27日擴大開挖範圍，發現相鄰土地包括同段668、1049、258、690、512地號（重測前圓潭子段281、654-12、265-3、282-2、364）土地，亦遭填埋轉爐石級配料，有107年7月27日會勘紀錄及照片（本院卷二第249-263頁）在卷可佐，原告對於上開稽查紀錄並未爭執，參以原告委託清運之萬大公司及其代表人戴文慶就相關轉爐石級配料填埋系爭土地之地號、範圍均無爭執（見本院107年度訴字第463號卷二第286、293、388頁），足證系爭21筆土地均有填埋轉爐石級配料之情形，應可認定。

⑵原告主張其於102年間現場勘查系爭土地為坑洞，遇雨則成為水塘，早非可供耕種之農地，大林段688地號及同段666、689、668地號（重測前圓潭子段281-2、281-3、281地號，即280-2地號之關聯土地）依空照圖顯示，並非水潭地，且該地均係黃胤鴿於103年7月17日始取得所有權，大林段512地號未與其他土地相連，均與原告無涉，原告無須負責云云。經查，被告於大林段688地號（重測前圓潭子段280-2地號）發現有轉爐石級配料，有103年6月25日現場照片（本院卷二第241-243頁）、105年2月3日稽查紀錄及開挖照片（本院卷二第235-237頁）為證，於大林段666、689地號（重測前圓潭子段281-2、281-3地號）發現有轉爐石級配料，有105年9月21日稽查紀錄（本院卷二第239-247頁）為證，又於大林段668地號（重測前圓潭子段281地號）發現有轉爐石級配料，有107年7月27日會勘紀錄及照片（本院卷二第249-263頁），且大林段688地號（重測前圓潭子段280-2地號）業經高雄高分院105年度上訴字第208號、第209號刑事判決及高雄高分院106年度上更（一）字第22號刑事判決認定確有遭

萬大公司及建發公司傾倒轉爐石級配料之事實，有該等刑事判決在卷可稽（處分卷第267-286頁、第287-313頁），核與上開被告稽查紀錄相符，益見大林段688地號（重測前圓潭子段280-2地號）及其○鄰○區○○段666、689、668地號（重測前圓潭子段281-2、281-3、281地號）均遭堆置轉爐石級配料，應可認定。而轉爐石級配料數量眾多，依據中聯公司104年10月8日中聯（104）R1字第0067號函檢附之送貨對帳單所示，建發公司向萬大公司轉爐石級配料數量高達99萬7947.84噸，有建發公司統一發票三連式（進項）表、匯款申請書代收入傳票等件在卷可稽（高雄地院103年度訴字第789號卷二第64-70頁），致堆置於建發公司負責人黃胤鴿所有之土地，仍有未足，又其他土地不論是否屬黃胤鴿所有，亦遭建發公司堆置轉爐石級配料，此經被告開挖稽查系爭土地後，均發現轉爐石級配料，已如上述；另參以原告委託清運之萬大公司及其代表人戴文慶就相關轉爐石級配料填埋系爭土地之地號、範圍均無爭執（見本院107年度訴字第463號卷二第286、293、388頁），則原告將轉爐石級配料交由萬大公司清運處理，萬大公司對於轉爐石級配料之實際處理情形，相較於原告理應知之甚詳，萬大公司所述自較原告為可採，益證縱非黃胤鴿所有之土地，仍不可排除有遭建發公司擅自堆置、埋填轉爐石級配料之情形。系爭土地既已開挖出轉爐石級配料，且轉爐石級配料均屬原告所產出，原告自應負廢棄物清理責任。至系爭土地於轉爐石級配料堆置前之土地地貌是否為水潭，或可否為正常農耕，或系爭土地是否相連，或所有權人為何人，均不影響建發公司有於系爭土地堆置填埋轉爐石級配料之事實認定，故原告此部分主張，要無可採。

⑶至原告主張系爭土地除轉爐石級配料外，尚有其他土石、漂流木之土方等回填物，若非屬原告之轉爐石級配料，原告無清除之義務，且系爭土地之轉爐石級配料已與其他夾雜物質混扮、混合而無從區別，原告無從清理云云。惟查，依萬大公司負責人戴文慶於刑案中供述：「（問：圓潭子段655、655-6、655-7、655-10土地回填案是否為你承做的）是我賣給建發營造的。（問：圓潭子段回填案的爐石出至何處？）。中聯公司（問：萬大公司在102年裡總共承做中聯公司多少場爐石交易案？）回填的案子只有圓潭案，都是轉爐石」（高雄地檢署103年度他字第6260號卷第50至51頁），足認系爭土地堆置之轉爐石級配料均出自於原告所產出乙情甚明。況被告本件命清除之事業廢棄物範圍，僅限於堆置埋填於系爭土地上之原告所產出轉爐石級配料，並不及於其他混雜之土石、漂流木之土方等，此據被告陳明在卷（本院卷二第389頁），是被告以其稽查記錄等相關資料為認定事實之基礎，命原告就其系爭土地關於轉爐石級配料部分為清除，尚未逾越原告應負轉爐石級配料廢棄物之清理義務，自無不合。再者，轉爐石級配料與土石及其他物質之區別，可經由肉眼方式辨別，此由原告另稱：轉爐石級配料為灰色，其他有黃色及綠色等夾雜不明物質等語（本院卷二第393頁）即明，尚不存有混扮、混合而無從區別，致無從清理之情事，是原告上揭主張，洵不足採。

5.再原告主張：轉爐石級配料有錯置、錯用情況下，始為廢棄物，不能因為建發公司有錯置、錯用就回溯至產源，命原告負連帶清理責任云云。但查，原告與萬大公司簽訂契約，雖名為「銷售契約」，實質內容為萬大公司為原告清除轉爐石級配料之勞務委任契約，將轉爐石級配料陸續運送至原告指

定之地點（即系爭土地）違法堆置，已屬事業廢棄物，業經本院認定如上。是以，轉爐石級配料並非自建發公司錯置、錯用時，始認定為廢棄物，實則原告為清除轉爐石級配料，經現場勘查後明知系爭土地為農業用地，仍委託由萬大公司將轉爐石級配料運送至系爭土地堆置，故自原告委託萬大公司清運轉爐石級配料之時，即該當廢棄物之認定。另原告主張：建發公司乃是作出回填轉爐石級配料決定之行為人，應由其負責，與原告無關云云。然查，依萬大公司負責人戴文慶於所涉刑案中供述：「我所知道的方式有中聯公司自行開發的案件，另一種是由廠商提出的案子，跟中聯公司申請提報後由公司審核後成案。」（高雄地檢署103年度他字第6260號卷第50至51頁）、「（問：何時開始有幫忙處理轉爐石？）從本案開始，之前是零星幾件。（問：是否是因為黃胤鴻需要轉爐石回填系爭土地所以你才去向聯公司買入轉爐石，然後轉售給黃胤鴻？）是。當時我知道黃胤鴻需要轉爐石回填做太陽能光電，我對這部分比較熟所以我就去跟中聯公司報備提出這個方案。（問：你與黃胤鴻的建發公司是分別處理何部分？）我是負責將轉爐石運到供區，之後回填、整地，其中整地部分是委由建發公司處理」等語（高雄地方法院103年訴字第789號卷四第136-70頁）；另黃胤鴻於刑案供述：「（問：102年5月你向戴文慶購買1萬5千噸轉爐石，有無向戴文慶提及轉爐石要堆在系爭655-5、655-15、655-16、655-17、655-18號土地上？）答：有。戴文慶知道，他有到現場看過。（問：你向戴文慶買轉爐石，為何他要到現場去看？）答：他要知道轉爐石的去處。（問：為何戴文慶要知道轉爐石去處？）答：我知道戴文慶做很久了，他會派人去看，他怕萬一我們另外找有毒的去回填，他們會全程監看

。（問：1噸5元向萬大公司買，戴文慶有額外給你好處？）答：在我農地及附近道路的怪手、推土機、道路整修、灑水機這些都是我自己的，他補貼我1噸40至45元。」（高雄地檢署103年度偵字第13504號卷第40頁）。可知，原告於銷售前曾至系爭土地勘察並指定轉爐石級配料堆放地點，知悉系爭土地之地目為農地，然原告審查小組於現場勘查後仍決議轉爐石級配料堆置系爭土地，並委託萬大公司全權處理，萬大公司雖未為堆置作業，而係委託建發公司處理，萬大公司全程至現場監督建發公司進行回填轉爐石級配料，且原告交由萬大公司運輸後，仍追蹤後續轉爐石級配料流向，並注意是否有契約所訂定之運輸過程中發生污染、鄰近居民抗議或有需移置他處等情事，不時派員至現場視察轉爐石級配料堆置作業情形，足認本件轉爐石級配料回填於系爭土地自始自終均由原告主導。原告上揭所稱，與事證不符，顯無可採。

6.原告為轉爐石級配料之生產者，具專業知識，且對轉爐石級配料之合法用途知之甚詳，理應知悉該轉爐石級配料不適於回填於農地，卻因轉爐石級配料庫存過荷問題，委託萬大公司載運轉爐石級配料填埋於系爭土地，建發公司係受萬大公司委託處理廢棄物，將轉爐石級配料之廢棄物違法棄置於系爭土地，即在為原告處理事業廢棄物，原告已該當廢棄物清理法第71條第1項「不依規定清除、處理廢棄物」之行為人，自負行為人之清除、處理責任，不因以非常態之交易方式，諉稱其非直接行為人而卸免責任。又萬大公司及建發公司違反廢棄物清理法之罪，業據刑事案件調查程序為有罪認定，並無可議，本院自得採認。而與萬大公司及建發公司相較，原告為轉爐石級配料之直接來源，且具備專業能力，理應遵守廢棄物清運之法定義務，詎竟未依法清理廢棄物，委任

未有公民營廢棄物清除處理機構許可文件之萬大公司及建發公司，復支付高額費用補貼萬大公司，再由萬大公司以同樣方式以運費方式補貼建發公司，從事將廢棄物非法棄置於系爭土地，足認原告之可責性及排除危害能力均較高，依廢棄物清理法第30條、第71條第1項規定，自應與萬大公司及建發公司負清除廢棄物之連帶責任。原告又稱：系爭土地上之轉爐石級配料並無污染情事，被告竟援用廢棄物清理法第71條「污染者付費」之法理，命原告限期連帶清除廢棄物，欠缺合理之聯結關係存在云云。惟污染者付費原則為常見之環境保護原則，被運用作為環保措施具體化之標準，其原先雖係基於損害賠償之概念，然經理論發展至污染者負責原則，則認污染者不單僅應對現存的環境污染狀態負擔，對於由其行為所可能對環境造成威脅之情狀，亦應事先加以預防。而所謂「污染者」，係指其行為導致污染的人，即生產經營者、受託清除處理廢棄物者等行為人，而「污染」就本條而言，係指「廢棄物未妥善清理」或「造成環境污染」之情形。依此，事業就其所產出之廢棄物應負清除、處理之責，如有不為清除處理之情形，主管機關自得依廢棄物清理法第71條規定，命事業繳納清除處理代履行費用，該代履行之清除處理費係本於污染者付費之原則，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能。是以，被告依廢棄物清理法第71條，命原告限期清除廢棄物，並諭知逾期未履行，將課予代履行費用之不利益，與污染者付費原則之精神並無違背。原告上揭主張，洵無可採。

㈦被告以原處分1、3，命原告於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送被告憑辦，並無違誤：

1.原告雖主張：其無「陸上盜濫採土石坑洞善後處理計畫」所規定應提出回填計畫之義務，原處分1、3顯有違誤云云。惟查，廢棄物棄置場址清理計畫為廢棄物清除、處理前必要的準備工作，有助於達成廢棄物執行後續清理或再利用工作之結果，被告依廢棄物清理法第71條第1項規定，並參酌環保署101年4月20日環署廢字第1010032859號函檢送「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」，以原處分1、3作成限期命原告就系爭土地非法堆置廢棄物提送清理計畫，並於函文中明載屆期未提送將依同法第71條規定及行政執行法第29條、第34條規定辦理之旨。復依環保署103年1月13日環署廢字第10030002433號函釋：「主管機關命限期清除處理廢棄物，而廢棄物清理義務人發生未於限期內提出廢棄物棄置場址清理計畫、清理計畫經處分機關駁回、未依清理計畫內容執行、處分機關認定義務人已不宜繼續清理等情形之一者，即構成廢棄物清理法第71條第1項規定所稱『屆期不為清除處理』」足見原告應提出事業廢棄物清理計畫書之義務，乃係附隨廢棄物清理法第71條第1項所規定之清除處理義務而來，核「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」屬就執行廢棄物清理法之細節性與技術性事項而為規定，並未增加法律所無之限制，且無違反廢棄物清理法立法意旨，與違反法律保留原則並無違背，被告於辦理相關事務時自得加以適用，原處分1、3命原告提出「廢棄物棄置場址清理計畫」，於法並無不合，原告前揭所辯，尚無可採。

2.原告另稱：依改制前行政法院77年判字第2771號判決意旨，主管機關限期2個月期限內命其完成改善，屬客觀不能，可知本件被告命原告於1年6個月內完成清除屬不能實現，依行政程序法第111條第3款之規定，應屬無效云云。惟原處分1

、3命原告於「1年6個月」內完成清除，相較於上開判決限期僅「2個月」，已定有相當期間，二者期限顯不相同，且上開判決之事實與本件亦不相同，自無從比附援引，是上開判決尚難據為原告有利認定之憑據。又審酌本件轉爐石級配料清除之數量較大，須相當作業時程，故原告應先提出清理計畫，由被告先行審核原告提出之清理計畫，俾得作為嗣後代履行之參考，及估算是否延展期限之依據。然自原處分1、3送達原告後，原告雖於107年7月26日提出展延檢具清理計畫之申請（處分卷第143-147頁），經被告以原處分2就檢具清理計畫部分核准延展期限至107年9月30日，原告自應儘速提送清理計畫送被告核可，然原告迄未提出清理計畫或現場調查、評估相關記錄，單就期限過短不能實現為由抗辯，難認原告有無法履行清除廢棄物之具體事由，是原告上開所稱，並不足採。

㈧原告訴請撤銷原處分2說明三部分，欠缺訴之利益，並無理由：

1.按於撤銷訴訟，如依原告主張之事實，其權利或法律上利益因違法行政處分而受損害者，通常即有權利保護之必要，惟如其訴請撤銷之行政處分，事後已經該管機關撤銷或變更而不存在時，即欠缺訴之利益，此為行政法院應依職權調查之事項（最高行政法院105年判字第104號判決亦同此見解）。

2.經查，原處分2說明三固記載：「三、惟本局（即被告）於107年7月27日辦○○○區○○段668、1049、258、690及512等5筆地號開挖，均發現遭填埋轉爐石級配料廢棄物，後續仍須併同清理，考量清理作業一體性，請貴公司將之一併納入原規劃，並於107年9月30日前檢具整體清理計畫過局憑辦」等語（本院卷一第67頁）。嗣被告另作成原處分3記載：

「主旨：貴公司（即原告）所產出回填於『本市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號』土地之事業廢棄法負有清理責任，限期於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送被告憑辦相關事宜……。」等語（本院卷一第83頁）。經核上開原處分3主旨所示，與原處分2之說明三內容可知，二處分所載之清理義務主體及清理土地範圍均完全相同，僅命原告提出整體清理計畫之期間有異，因此本件原告不服之原處分2說明三部分，顯因事後被告以原處分3作成變更處分，已遭取代，致失其存在。揆諸前開說明，原告猶訴請撤銷已不存在之原處分2說明三部分，自難認具有權利保護之必要，是此部分原告之起訴即欠缺訴之利益，依上開說明，自應以判決駁回之。

六、綜上所述，原告前揭主張，均不足採。轉爐石級配料雖登記為「產品」，但用途有限，並不包含回填在農業用地作為土壤使用，如有棄置錯用情形，仍屬廢棄物；原告將轉爐石級配料廢棄物委託萬大公司清除，萬大公司再委託建發公司違法堆置於系爭土地，依廢棄物清理法第71條第1項及第30條規定，應由原告與萬大公司及建發公司負連帶清除責任。原處分1、3限期命原告完成清除處理及提出清理計畫，並告知逾期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理，核屬有據；訴願決定就原處分1、3予以維持，亦無不合；原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。另原處分2說明三所命原告履行義務部分，業為嗣後作成之原處分3所取代，而不存在；訴願決定予以駁回，理由雖有不當，結論並無二致；原告就此訴請撤銷，無權利保護之必要，欠缺訴之利益，為無理由，應併予駁回

。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經本院斟酌後認均與本判決結果不生影響，爰不一一論駁。

七、結論：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　　108　　年　　7　　月　　30　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　蘇　秋　津

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

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

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

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，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　30　　日

書記官　周　良　駿