

彰化縣政府訴願決定書（案號 109－608）

府法訴字第 1090199016 號

訴願人：○○○○○○股份有限公司

代表人：○○○

訴願代理人：○○○

訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服本縣環境保護局（下稱原處分機關）109 年 4 月 16 日彰環廢字第 1090018176 號書函所為之處分（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人原製程係收受廢塑膠進行裂解反應，產生再生油品，惟因該公司未取得空污操作許可證，已於 102 年間停止生產運作。惟訴願人將含有戴奧辛及呋喃同源物等 17 種化合物之爐渣及油泥混合物任意棄置在訴願人○○廠內，案經臺灣彰化地方法院檢察署依法偵辦，原處分機關並於 106 年 3 月 2 日派員配合彰化地方檢察署檢察官前往訴願人○○廠稽查，並將採樣之油泥夾雜爐渣樣品，進行戴奧辛及呋喃檢驗，檢驗結果總毒性當量濃度皆超過 1.0ngI-TEQ/g。嗣原處分機關再於 106 年 4 月 24 日配合本縣警察局和美分局塗厝派出所員警查扣該廠場內貯存之廢棄物，並於再生油品貯存區採樣 2 點，進行戴奧辛及呋喃檢驗，檢驗結果總毒性當量濃度皆超過 1.0ngI-TEQ/g，認定戴奧辛為有害事業廢棄物。原處分機乃以 107 年 8 月 9 日彰環廢字第 1070036664 號書函通知訴願人依法陳述意見，並經訴願人 107 年 8 月 15 日陳述意見後，以 107 年 9 月 4 日彰環廢字第 1070040427 號書函請訴願人於就儲存於○○廠之有害事業廢棄物總計 745.943 公噸，儘速提送廢棄物處置計畫書核備，並限期於 107 年 9 月 21 日前完成清理廢棄物事宜，訴願人不服，提起訴願，經本府 108 年 1 月 8 日府法訴字

第 1070345206 號決定訴願駁回在案。而涉及刑事部分則另由檢察官起訴，經臺灣彰化地方法院○○○年訴字第○○○號判決在案，目前仍於上訴程序中。嗣原處分機關函詢問臺灣高等法院台中分院上述 745.943 公噸之廢棄物是否仍有證據保全必要，經該院於 109 年 4 月 7 日函復認其中 271.828 公噸尚有證據保全必要。故原處分機關就其餘 474.115 公噸之廢棄物，爰以原處分函請訴願人於文到 14 日內提送廢棄物處置計畫核備，並儘速辦理清理事宜，倘未依規定清除處理，原處分機關將依廢棄物清理法第 71 條、行政執行法第 27 條、第 29 條及政府採購法相關規定辦理代履行，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- (一)「所謂廢棄物，依一般社會大眾皆能理解之通俗性觀念而言，當係指沒有利用價值而經拋棄之物質。舉凡物質已為原產生者不能、不再、或不願再用者，即屬廢棄物。」
「廢棄物之認定分為主觀及客觀雙方面予以認定，產生者主觀上已擬予廢棄因而認定為廢棄物者，自應受廢棄物清理法之管制；產生者主觀上雖尚不擬予廢棄，但客觀上卻已對原產生者不具效用者，亦應認定為廢棄物，亦應受廢棄物清理法之管制，如此方符廢棄物清理法上之有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康之立法目的」，此有最高法院 99 年台上字第 6894 號刑事判決意旨、行政院環境保護署民國 97 年 9 月 12 日環署廢字第 0970064677 號函示參照。
- (二)訴願人於民國（下同）109 年 4 月 20 日經彰化縣環境保護局函達知悉原處分，原處分旨揭「請台端於文到 14 日內提送廢棄物處置計畫送本局核備，並儘速辦理清理事宜」等語，已對訴願人之權利義務關係產生法律上之具體規制效力，訴願人自得依法提起訴願。
- (三)原處分固認定本件開挖採樣之爐渣及油泥混合物為戴奧辛有害事業廢棄物，然依廢棄物清理法第 2 條對於廢棄

物認定之規範架構，乃必須先認定物質是否為「廢棄物」，如是，須再進一步區別係屬「一般廢棄物」或「事業廢棄物」，如認為係事業廢棄物，方須進一步認定係屬「一般事業廢棄物」或「有害事業廢棄物」，是若倘物質並非廢棄物，自無後續認定係屬一般或有害事業廢棄物之問題，而本件開挖採樣之爐渣及油泥混合物，原處分並未先說明記載其所以認物質為「廢棄物」之理由，於未認定是否為廢棄物之情況下，即遽為「戴奧辛有害事業廢棄物」之認定，顯已違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定行政處分應記載理由之形式合法要件，係屬形式違法之違法行政處分，應予撤銷。

- (四) 依○○工程顧問股份有限公司環境工程技師出具之土壤汙染評估調查及檢測資料附件一現行製造流程或使用過程流程圖-其他石油製品製造程序(170999)所示，本件開挖採樣之爐渣及油泥混合物係屬製造流程中之「產品其他燃料(170399)」項目，為製造程序之中間暫時生成物質，該物質於製程內生成後，將留於製造程序中繼續充為製造資源，供石油製品製造程序之用，職是，本件開挖採樣之爐渣及油泥混合物，顯與廢棄物清理法第 2 條第 1 項第 1 至 5 款所列之廢棄物定義不合，且依首揭最高法院及環保署函釋見解，本件開挖採樣之爐渣及油泥混合物亦無訴願人不能、不再、或不願再用之情形，不該當廢棄物之認定要件，故本件開挖採樣之爐渣及油泥混合物應屬「資源」而非「廢棄物」，自無廢棄物清理法之適用，原處分誤引廢棄物清理法等規定，命訴願人提報清理計劃書並辦理清理事宜，顯有適用法律錯誤之實質違法，應予撤銷。
- (五) 即便如原處分所認本件開挖採樣之爐渣及油泥混合物係屬「戴奧辛有害事業廢棄物」，然如前所述，本件開挖採樣之爐渣及油泥混合物僅係訴願人為石油製品製造程序之中間物質，依訴願人所有之專利技術(107 年智財局

新型專利專利案號○○○○○○○○○),於將該中間物質完成製造程序後,終可產出生質油及其他合乎現行法令之無害物質,並達到零廢棄物排放之結果,是即便認定上開中間物質為「廢棄物」,上開中間物質因實質具備經由訴願人所有專利技術進行「再利用」以達資源永續循環之環保價值,依廢棄物清理法第 28 條除書及同法第 39 條規定,應得向主管機關環保署或經濟部申請許可為「再利用」行為,而不受同法第 28 條、第 41 條之限制,故本件訴願人縱因其對於上開物質是否屬廢棄物乙事,與原處分機關之認定相異,而未及向主管機關申請再利用許可,然廢棄物清理法第 71 條第 1 項既係規定「主管機關『得』命……」,而非「主管機關『應』命……」,可見廢棄物清理法係賦予原處分機關是否命訴願人清理上開物質之裁量權,原處分機關於行使上開裁量權時,自應注意個案情形,於合乎比例原則要求下,為最適於個案情形之裁量,而本件訴願人既然確實具備就上開物質為再利用之專利技術能力,上開物質對訴願人而盲,又均係具備經濟價值之資源,如遽行清理,訴願人除將失去上開資源外,更將面臨徒增之鉅額委外清理費用(原處分所載清理費用約為新台幣(下同)5,000 萬元),訴願人因此所受之財產上不可回復損害,不可謂之不重,基於比例原則及資源永續循環之環保價值政策考量,原處分機關於命訴願人為清理前,自宜先行輔導訴願人依法申請「再利用」許可,給予訴願人合法經營之機會,令訴願人有機會合法從事再利用行為,而免除遽行清理恐生之資源浪費及鉅額委外清理費用之負擔,然原處分機關卻未曾輔導訴願人依法申請「再利用」許可,此情已屬不當,嗣原處分機關為裁量處分時,亦僅簡短提及基於「為維護環境」等抽象目的,即逕命訴願人應儘速辦理清理,至於有關再利用資源永續發展之環保價值及命訴願人為清理對訴願人恐造成不可回復之財產重大損害

等情，均隻字未提，足認原處分顯未充分注意個案情形，未依比例原則為最適於個案情形之裁量，而有裁量怠惰、濫用之違法，應予撤銷。

- (六)原處分記載戴奧辛有害事業廢棄物(2,3,7,8-氯化戴奧辛及呔喃同源物)(C-0120)之代履行費用為每公噸高達10萬5,000元，總計約4,978萬2,075元〔10萬5,000元*474.115公噸=4,978萬2,075元〕，惟原處分並未詳細說明價格之計算標準，且訴願人自行於環保署清除處理機構服務管理資訊系統所查得之處理費用，每公噸僅2萬5,000元至5萬元，為原處分認定費用之二分之一至三分之一，足見原處分機關所認定之代履行費用高達每公噸10萬5,000元，顯然異於市場行情，此種不合理且極端偏離市場行情之代履行費用認定，已對訴願人財產構成侵害，顯屬不當，同應予撤銷等語。

二、答辯意旨略謂：

- (一)本案原處分於109年4月20日合法送達訴願人，訴願人未具日期文號訴願書於109年5月20日送達本局，依據訴願法第14條第1項規定：「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。」訴願人提起訴願符合上開規定。
- (二)依據廢棄物清理法第2條規定略以：「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：……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。……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……。」，經查訴願人原製程係收受廢塑膠進行裂解反應，產生之產品應為再生油品，該批爐渣及油泥混合物為製造過程產生目的以外之產物，應屬廢棄物清理法第2條規範之事業廢棄物，於法並無不合。
- (三)本局於106年3月2日及4月24日派員配合臺灣彰化地

方檢察署檢察官指揮前往訴願人於彰化縣○○鎮○○○路○號之○○廠稽查，於廠內採樣共計 6 點，進行戴奧辛及呔喃檢驗。檢驗結果該廠貯存之廢棄物皆含 2, 3, 7, 8-戴奧辛及呔喃同源物等 17 種化合物之總毒性當量濃度皆超過 1.0ng I-TEQ/g，認定為戴奧辛有害事業廢棄物。由檢測報告可知該廠貯存之戴奧辛有害事業廢棄物，濃度超過標準值達 600 多倍，極有危害環境之疑慮，本局依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定要求訴願人清理廢棄物，於法並無違誤。

(四) 本案訴願人主張該批廢棄物可由訴願人所有專利技術進行廢棄物再利用，惟該公司尚未取得事業廢棄物再利用之許可，依據廢棄物清理法第 39 條規定略以：「事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關或中央主管機關規定辦理……」，另依據共通性事業廢棄物再利用管理辦法第 5 條規定略以：「……再利用機構應於再利用登記檢核通過及事業廢棄物清理計畫書審查核准後，始得依附表規定從事再利用。」，依據臺灣彰化地方法院○○○年○月○日判決內容及訴願人提供之土壤污染評估調查及檢測資料顯示，訴願人使用「廢塑膠」作為原料，應依廢棄物清理法暨共通性事業廢棄物再利用管理辦法規定辦理廢棄物再利用申請，始得營運，惟訴願人未依規定辦理，僅於本訴願案中主張可進行再利用，並未有積極作為，實為推諉之詞，本局無法採信。

(五) 依據行政院環境保護署 103 年 1 月 13 日環署廢字第 1030002433 號令略以：「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。」，訴願人未於期限內提出清理計畫，且未提出具清理意願或清理能力之證明文件，僅於本訴願案提出自行查詢之廢棄物處理價格，未實際洽詢廢棄物清除業者或處理業者提供估價資料，顯示訴願人並無清理廢棄物之意願，另依據本局 109 年 4 月 16 日彰環廢字第 1090018176A 號書函內容略以：「……倘未依規定清除處理，本局將依廢棄物清理法第 71 條、行政執行法第 27 條、第 29 條及政府採購法相關規定辦理代履行。」，顯已明確敘明代履行之作為將依據相關法令辦理，內容並無不當。

(六)依行政程序法第 43 條規定，行政機關本有依經驗法則及論理法則判斷事實真偽之權責，本局就本案相關事實，全盤檢視、綜合比對後，依經驗法則及論理法則認定訴願人應依廢棄物清理法第 71 條負清除責任，於法並無不合等語。

理 由

一、按廢棄物清理法第 2 條第 1 項至第 3 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。(第 3 項)前項有害事業廢棄物認定標準，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。」同法第 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。」

二、次按廢棄物清理法第 28 條第 1 項規定：「事業廢棄物之清除，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。」同法第 71 條第 1 項規定：「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。」

三、復按廢棄物清理法第 39 條規定：「（第 1 項）事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關或中央主管機關規定辦理，不受第 28 條、第 41 條之限制。（第 2 項）前項再利用之事業廢棄物種類、數量、許可、許可期限、廢止、紀錄、申報、再利用產品之標示及其他應遵行事項之管理辦法，由中

央目的事業主管機關會商中央主管機關、再利用用途目的事業主管機關定之。但涉及二個以上目的事業共通性再利用之事業廢棄物，經中央主管機關認定有統一訂定再利用種類及管理方式之必要者，其管理辦法由中央主管機關定之。」共通性事業廢棄物再利用管理辦法第 5 條規定：「(第 1 項)再利用機構應檢具再利用檢核表，向直轄市、縣(市)主管機關提出再利用登記檢核申請。(第 2 項)再利用機構應於再利用登記檢核通過及事業廢棄物清理計畫書審查核准後，始得依附表規定從事再利用。」

- 四、再按有害事業廢棄物認定標準第 4 條第 3 款規定：「有害特性認定之有害事業廢棄物種類如下：……三、戴奧辛有害事業廢棄物：指事業廢棄物中含 2, 3, 7, 8- 氯化戴奧辛及呔喃同源物等十七種化合物之總毒性當量濃度超過 1.0ngI-TEQ/g。」
- 五、又按「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。」行政院環保署 103 年 1 月 13 日環署廢字第 1030002433 號令參照。
- 六、未按廢棄物清理法就廢棄物之定義及清除、處理或再利用之方式均有明文規定，且本法對於廢棄物之定義，不因該物品尚有經濟上之殘餘價值或仍得再行利用而否認其為廢棄物之性質，進而不受廢棄物清理法等相關法規規範(臺灣新北地方法院 107 年簡字第 50 號行政判決意旨參照)。又為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，而有廢清法之制定，是於該法之解釋方法上，應掌握隨時依事實狀態處理廢棄物，就廢棄物所可能產生之危害即時遏止，防範於未然之立法本旨。立法者考量廢棄物與資源位處物質或物品之不同生命週期，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(高雄高等行政法院 108 年訴字第 457 號判決意旨參照)。

- 七、卷查訴願人雖主張該爐渣及污泥混合物屬於中間產物云云。但場內儲存之爐渣、汙泥、油泥等既為裂解廢塑膠中所產生生產目的以外產物，自為廢棄物清理法規範之列，而屬於廢棄物，且經檢驗發現其含有之 2, 3, 7, 8-戴奧辛及呔喃同源物等 17 種化合物之總毒性當量濃度已超過 1.0ng I-TEQ/g，自屬於戴奧辛有害事業廢棄物。又訴願人主張其擁有專利技術可將該批廢棄物再利用，惟是否可再利用，係屬另一問題，非謂主張具有再利用價值，即認其本質上非屬有害事業廢棄物，訴願人上述主張，洵無可採。
- 八、次查有關事業廢棄物之再利用，依共通性事業廢棄物再利用管理辦法附表編號四有關廢塑膠部分，若依相關法規認定為有害事業廢棄物，原則上亦不得再利用，則本案是否可再利用已有疑義。又縱認可再利用，亦應依廢棄物清理法第 39 條及共通性事業廢棄物再利用管理辦法第 5 條規定，向主管機關提出再利用登記檢核申請，經檢核通過及計畫書審查核准後，始得規定從事再利用，故訴願人之主張，尚無可採。
- 九、末查場內儲存之爐渣、汙泥、油泥等混合物，既為有害事業廢棄物，如前所述，且目前亦尚未被清運處理，自屬不依規定清除、處理之廢棄物。而訴願人屬於廢棄物清理法第 71 條第 1 項前段所規定之事業，則原處分機關以原處分命其提送廢棄物處置計畫核備，並儘速辦理清理事宜，於法並無不合，原處分應予維持。
- 十、另訴願人雖主張代履行費用認定已偏離市場行情云云，然而清運價格會因數量、型態依個案而有所不同，且從訴願人提供之資訊中亦清楚表示並不包含運費，又訴願人亦未提出有關個案之報價資訊，且縱算針對價格之計算有所爭議，亦應俟後續原處分機關命訴願人繳納代履行費用時，再依行政執行法第 9 條規定向原處分機關聲明異議。故訴願人此部分之理由，亦無可採。

十一、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	洪榮章（請假）
	委員	溫豐文（代行主席職務）
	委員	常照倫
	委員	呂宗麟
	委員	林宇光
	委員	陳坤榮
	委員	周兆昱
	委員	蕭淑芬
	委員	王韻茹
	委員	王育琦
	委員	黃耀南
	委員	黃美玲

中 華 民 國 1 0 9 年 8 月 7 日

縣 長 王 惠 美

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

（臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）