

裁判字號：最高行政法院 103 年度判字第 672 號 行政判決

裁判日期：民國 103 年 12 月 11 日

案由摘要：環境影響評估法事件

最高行政法院判決

103 年度判字第 672 號

上訴人 行政院環境保護署

代表人 魏國彥

訴訟代理人 潘正芬 律師

陳修君 律師

上訴人 桃園縣政府

代表人 吳志揚

訴訟代理人 林志忠 律師

葉銘功 律師

林宗竭 律師

被上訴人 黃謀忠

黃謀勇

黃遠火

戴政雄

徐潤德

黃良茂

黃信益

上七人共同

訴訟代理人 詹順貴 律師

許嘉容 律師

簡凱倫 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 102 年 9 月 3 日臺北高等行政法院 101 年度訴字第 2057 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、上訴人之代表人於民國 103 年 3 月 3 日變更為魏國彥，業據其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件開發單位即上訴人桃園縣政府（即原審參加人）經由經濟部提出「桃園科技工業園區第二期開發計畫」（下稱系爭開發計畫）環境影響說明書（下稱環說書）送審，經上訴人行政院環境保護署（下稱環保署）先後於民國 99 年 12 月 31 日、100 年 6 月 21 日、100 年 7 月 26 日及 100 年 11 月 17 日 4 次召開專案小組初審會議，並於 100 年 12 月 23 日召開環保署環境影響評估委員會（下稱環評委員會）第 213 次會議，決議本案有條件通過環境影響評估審查。上訴人環保署於 101 年 1 月 10 日以環署綜字第 1010004116 號公告（下稱原處分）系爭開發計畫審查結論，其內容為：（一）本案經綜合考量環評委員、專家學者、各方意見及開發單位之答復與所採取之減輕與預防措施後，本案有條件通過環境影響評估審查，亦即本案通過環境影響評估審查，開發單位（即桃園縣政府）於施工及營運階段應履行下列負擔，如未切實執行，則違反環境影響評估法（下稱環評法）第 17 條規定，應依環評法第 23 條規定予以處分：1. 鄰桃科 12 路之區域應有合理之綠地規劃，並於配置圖中清楚標示原退縮之 6 公尺及責成廠商退縮之 3 公尺，所退縮之綠地不得配置建築物。2. 本案位於缺水地區，基地內建築物應設置雨水回收系統，供澆灌、沖廁……等使用，並設置滲透性雨水下水道系統。3. 不得種植外來種植物及引進外來種動物。4. 本案下列事項涉及「桃園科技工業區開發變更計畫環境影響說明書」之變更，應於動工前完成相關變更作業：(1) 空氣污染物、廢水及一般事業廢棄物之排放量，應由調降「桃園科技工業區開發變更計畫環境影響說明書」排放量來支應。(2) 利用「桃園科技工業區開發變更計畫環境影響說明書」既有之污水處理廠、原水淨水設施及事業廢棄物掩埋場等設施。5. 本環境影響說明書定稿經環保署備查後始得動工。6. 應於開發行為施工前 30 日內，以書面告知目的事業主管機關及環保署預定施工日期；採分段（分期）開發者，以提報各段（期）開發之第一次施工行為預定施工日期為原則。（二）本案開發單位未來於施工及營運階段時，確實履行所提各項污染物對環境影響預防及減輕之措施及上述所附負擔後，已無環評法第 8 條及其施行細則第 19 條所

稱對環境有重大影響之虞，無須進行第二階段環境影響評估。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審判決訴願決定及原處分均撤銷。上訴人不服，提起本件上訴。

三、被上訴人起訴主張：（一）被上訴人具備本件撤銷訴訟當事人適格。本件系爭開發計畫於100年11月17日召開之專案小組第4次初審會議中，多位委員要求開發單位就多項問題提出補充資料及詳細之規劃，惟開發單位於100年12月16日提出之補正資料，上訴人環保署僅轉送相關委員、專家學者及相關機關確認，未再召開會議實質審議、討論並議決，即逕於100年12月23日環評委員會第213次會議中作成有條件通過之環評結論，不僅程序違法，其判斷亦顯然係基於不完全資訊而有判斷瑕疵。（二）有關環評第一階段，上訴人環保署依法僅能作成「毋須」或「應該」繼續進行第二階段環境影響評估之審查結果，無權以作成第一階段有條件通過之審查結論而取代第二階段環評程序之進行，上訴人環保署作成原處分已逾越環評法第7條、第8條之授權，亦扭曲環評法二階段環評制度之設計，有違法律保留及法律優位原則。又本件環評審查結論所附6項條件中之第4項條件，有關空氣污染物、廢水及一般事業廢棄物之排放量、處理設施、處理方式等，實為開發行為對環境影響最嚴重之議題，自屬「對環境有無重大影響之虞」之構成要件事實，如未合於法律規定，自不應通過審查，上訴人環保署就此並無行政裁量之空間，自無將此許可要件轉換為附款條件之理，原處分以附款之方式，規避或取代環評審查時之許可要件，顯與環評法第6條第2項第6至10款規定、開發行為環境影響評估作業準則第3條、第12條、第14條規定有違。（三）本件環評審查結論所附加之6項條件中，均非由條件之敘述，即可知其詳細內容，故屬抽象之條件，並無理解可能性、預見可能性及審查可能性可言，是原處分與明確性原則相違，已有重大及明顯之瑕疵；另原處分內容並未含審查結論作成之說明、論據及綜合評述，亦違反環評法施行細則第43條及行政程序法第96條之規定，依法自應予以撤銷。（四）系爭環評審查結論第4項認空氣污染、廢水及一般事業廢棄物之排放量，應由調降「桃

園科技工業區開發變更計畫環境影響說明書」排放量來支應，惟相關資訊，包括環說書完全未提及桃園科技工業區第一期之空氣污染、廢水及一般事業廢棄物之污染量應調降多少？如何調降？應與本件開發案達成何種之總量管制目標？如何達成？該總量管制目標之評估依據為何？上開事項之資訊完全缺乏。又依環評委員會第 213 次會議紀錄，要求文化資產應於定稿前重做一次調查，惟開發單位亦未就文化資產重做一次調查並提出相關報告，該次審查會竟於當日即作成有條件通過之環評結論，足見上訴人環保署之判斷係基於不完全資訊之違法等語，求為判決訴願決定及原處分均撤銷。

- 四、上訴人環保署則以：（一）本案係經合法組成專案小組，召開 4 次初審會議，獲致初審結論後，併將開發單位補充、修正後之環說書修訂本及環保署廢棄物管理處意見提送環評委員會會議討論、審查，上訴人環保署於 100 年 12 月 23 日召開環評委員會第 213 次會議，委員會經綜合考量初審結論及相關意見，決議本案有條件通過，程序合法。另原處分中所附加之條件，乃課予開發單位除一般環保法規外，更嚴苛應遵守之條件，非屬環評法第 6 條之環說書之應記載事項，被上訴人容有誤解。（二）上訴人環保署作成系爭審查結論具有裁量權，依法自得以附加附款之方式因應涉及未來預測性、發展開放性，以及變遷不確定性之複雜規制案件，且參諸該審查結論所列之條件亦屬符合行政目的，兩者間亦有正當合理之關聯，且附款並不能取代法定許可條件之見解，係指羈束處分，本件原處分為授益處分，故並無適用，被上訴人認該等條件不得作為環評審查結論之附款，並無理由。（三）原處分已詳列有條件通過之各項條件，已善盡機關說理之義務，開發單位對原處分及其附款應可得知其梗概，且其與目的事業主管機關於本案審查結論公告後，並無提出異議，顯見處分內容應屬明確。（四）系爭開發計畫 99 年 12 月 31 日環評委員會專案小組第 1 次初審會議結論即已表明「應說明預期引進產業之類別、進駐廠商意願及需求，並評估各產業類別之污染排放總量與影響」，開發單位亦依其規劃內容分別評估可能之污染量，故歷次專案小組審查時，參與審查之委

員已針對污染量進行實質審查，環說書亦已就系爭開發計畫之預估空污排放量、廢水排放量及水質、廢棄物產生量等數據明確載明，故原處分係基於完整資訊下所為之判斷，並無不明確之處等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人之訴。

五、上訴人桃園縣政府則以：（一）上訴人桃園縣政府為辦理系爭開發計畫，業依環評法第6條、第11條規定，檢具相關資料實施第一階段環境影響評估，相關環評作業及書表皆依法辦理並無違誤。上訴人環保署亦依相關環評法之規定進行環評審查並做成准予通過之審查結論及公告，審查過程及結論並無缺少行政事務之瑕疵，亦無明顯重大之瑕疵，故系爭環評審查結論顯然合法有效。再者，被上訴人爭執之「有條件許可」，與上訴人桃園縣政府是否違反環評法規定實然無涉，被上訴人依此提起本案訴訟，顯屬無據且不合理。（二）上訴人桃園縣政府因信賴系爭環評審查結論已投施鉅額人力、物力及資金成本配合系爭開發計畫，竟因被上訴人不合法及不合理之訴求致使本件開發計畫之環評審查結論遭認定有瑕疵、無效或撤銷，勢將遭致無法彌補之損失，衡諸信賴保護利益顯然大於撤銷行政處分所欲維護之公益等語，並求為駁回被上訴人之訴。

六、原判決係以：（一）本件被上訴人係居住或其所有土地位於系爭開發計畫基地之桃園縣觀音鄉白玉村，故上訴人環保署所作有條件通過之環評審查結論，被上訴人屬法律上之利害關係人，得依環評法之規定對其提起爭訟。（二）依環評法第1條、第3條第1項、第2項、第6條第2項第6款至第8款及環評法第3條第3項授權訂定之行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程（下稱環保署環評委員會組織規程）第9條第1項等規定，可知環評委員會應以合議制方式作成意思決定，並以普通多數決原則通過決議，尚無審查委員得以書面個別確認之方式，代替合議制方式作成意思決定，查上訴人桃園縣政府於100年12月16日提出之補正資料，上訴人環保署僅轉送相關委員、專家學者及相關機關確認，並未再召開會議即由環評委員實質審議、討論並議決，即逕於100年12月23日環評委員會第213次會議中通過，其程序自有違環評

法及環保署環評委員會組織規程等規定。(三)依環評法第8條之立法目的，係認為開發案件若屬對環境具有重大影響之虞者，即應進入第二階段環評程序，藉由第二階段環評程序規定之公開閱覽、提出意見、範疇界定、作成環境影響評估書、現場勘查及公聽會（環評法第8條至第12條）等更嚴格之法定程序，以進一步評估及確保系爭開發行為對環境確實不足構成重大影響。故應認開發單位尚未能以「附款」方式規避其以環說書說明「開發行為將對環境造成如何之影響」之說明義務。本件環評審查結論所附之第4項條件涉及桃科一期變更開發計畫之問題，但於原處分作成時既尚未完成相關變更作業，則原處分以附加條件方式通過審查結論，係以尚未明確發生之附款為條件，自難謂已將「對環境有無重大影響之虞」予以明確合理排除，原處分就實質方面亦即難認合法。次查，依環評法第6條第2項第6款至第10款及開發行為環境影響評估作業準則第14條之規定可知，「空氣污染物排放量」、「擴散稀釋距離、濃度、影響程度、影響時間、影響範圍」及相關「因應對策」等，均為開發行為環境影響評估是否有「重大影響環境之虞」之審查項目，然對此問題，上訴人環保署係以挪用桃科一期之額度、設施，支應系爭開發案，惟桃科2期空污之排放物，是否與桃科1期相同？又桃科1期現存空污檢測設備，是否足以檢測桃科2期之排放物？亦為判斷本件開發案是否具有「重大影響環境之虞」之相關事項，亦屬環評審查之許可要件，尚難將之列為附加條件，以規避環評審查。據上，「對環境有重大影響之虞」之重要項目，依前揭規定，自應於環說書中詳為記述，否則環評委員會似乎難直接逕據以判斷開發案是否對環境構成重大影響之虞，而無法客觀作成通過之決定。然原處分卻以上開有待查明尚未明確之附款為條件，於法自有未合。(四)本件環評審查結論所附加之6項條件中，仍有諸多不明確之事項存在。上訴人環保署固主張行政法院對於行政機關依裁量所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性，然查，環評審查結論，除法有明文規定外（本件環評法施行細則第43條逾越母法，有如前述，並無

準據基礎），並不得以附款方式附加條件。上訴人環保署雖另主張美國環保先進國家亦承認環評「延緩措施」（Mitigated FONSI）之作法，有如原處分附加條件之作法等語。惟查，美國環評審查結論僅具參考性質，我國係由開發行為人提出環說書，再由主管機關進行審查，就環評審查結論賦予行政處分之效力，美國環保法則僅視之具參考性之報告，不具行政處分之效力，國情容有不同，自難加以援引。

（五）又上訴人桃園縣政府主張為辦理本件開發計畫，相關環評作業皆依法辦理並無違誤。上訴人環保署亦依相關環評法之規定進行環評審查並做成准予通過之審查結論及公告，審查過程及結論並無缺少行政事務之瑕疵，亦無明顯重大之瑕疵，故系爭環評審查結論顯然合法有效等云，既與上開查證之事實有忤，難謂有據，無法採取。至上訴人桃園縣政府另稱因信賴系爭環評審查結論已投施鉅額人力、物力及資金成本配合本件開發計畫，如本件開發計畫之環評審查結論遭認定有瑕疵、無效或撤銷，勢將遭致無法彌補之損失云云，容有忽視環評法立法意旨在維護人民生存環境永續保護之公眾公益，故上訴人桃園縣政府所陳信賴保護利益大於撤銷行政處分之公益，要無足採等語，判決撤銷訴願決定及原處分。

七、本院查：

- （一）按「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、工廠之設立及工業區之開發。……」「開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。前項環境影響說明書應記載下列事項：一、開發單位之名稱及其營業所或事務所。二、負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。三、環境影響說明書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。四、開發行為之名稱及開發場所。五、開發行為之目的及其內容。六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。七、預測開發行為可能引起之環境影響。八、環境保護對策、替代方案。九、執行環境保護工作所需經費。

十、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。」

「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。」

「前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：…

…」環評法第5條第1項第1款、第6條、第7條、第8條定有

明文。次按，「本法第5條所稱不良影響，指開發行為有下列情形之一者：一、引起水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷或輻射污染公害現象者。二、危害自然資源之合理利用者。三、破壞自然景觀或生態環境者。四、破壞社會、文化或經濟環境者。五、其他經中央主管機關公告者。」「本法第8條所稱對環境有重大影響，係指下列情形之一者：一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。四、有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力者。五、對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響者。六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。八、其他經主管機關認定者。」同法施行細則第6條、第19條亦有明定。

- (二) 依前開規定可知，第一階段環境影響評估，係由開發單位自行預測、分析、評定開發行為可能引起之環境影響範圍，並提出包含減輕或避免不利環境影響之對策或替代方案之環說書，送交環評主管機關審查，而主管機關於第一階段環評之審查機制，係在確認開發單位自我評估之適法性與可行性，以認定開發行為是否對環境有重大影響之虞而

須進行第二階段環評程序，是以開發行為是否符合「對環境有重大影響之虞」，為法律構成要件是否符合之判斷，亦係決定是否「繼續進行第二階段環境影響評估」之前提。而主管機關所屬環評委員會，以合議制方式審查開發行為是否「對環境有重大影響之虞」，依環評法第3條第2項規定，委員會其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二，故其審查結論具有專業判斷性質，法院對此專業判斷之審查，原則上當予以尊重，而承認其判斷餘地，惟行政機關之判斷於有判斷濫用、判斷逾越或其他違法情事時，仍得予撤銷或變更，其情形包括：1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2. 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3. 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。4. 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量。6. 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8. 行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則。

(三) 經查，系爭開發計畫之環說書，經上訴人環保署先後於99年12月31日、100年6月21日、100年7月26日及100年11月17日4次召開專案小組初審會議審查，並於100年12月23日召開環評委員會第213次會議，決議有條件通過環境影響評估審查，並由上訴人環保署以原處分公告審查結論等情，為原審所確認之事實。原判決雖認上訴人桃園縣政府於100年12月16日應專案小組第4次初審會議審查委員要求所提出之補正資料，上訴人環保署僅轉送相關委員、專家學者及相關機關確認，並未再召開會議由委員實質審議、討論並議決，即逕於100年12月23日環評委員會第213次會議中通過，認其程序有違環保署環評委員會組織規程第9條第1項之規定一節，惟查：

- 1、按「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會（以下簡稱本會）任務如下：一、關於目的事業主管機關轉送環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿、環境影響差異分

析報告或變更內容對照表之審查。……」、「本會委員會會議開議前，得就審查環境影響評估有關事項徵詢有關委員、專家學者及相關機關、團體意見，經分析彙整後提報委員會會議審查。必要時，得經主任委員核可，召開初審會議，獲致初審結論後提報委員會會議審查。」、「本會之會議應有全體委員過半數之出席始得開會；應有出席委員過半數之同意始得決議，正反意見同數時，由主席裁決之。」處分時環保署環評委員會組織規程第 2 條第 1 款、第 6 條第 1 項、第 9 條第 1 項。又「專案小組應視個案特性，由本會委員、專家學者 8 至 14 人組成，並得邀請相關機關代表列席。初審會議之主席，由主任委員指派或由參與初審會議之委員互選之。」「專案小組初審會議之議決，應有委員及專家學者四人以上出席，始得為之。」「初審會議如已獲致結論，但要求開發單位將補充或修正相關事項，送專案小組或相關機關確認後，再提報本會審查時，其確認以一次為限。專案小組委員、專家學者或相關機關代表有不同意確認開發單位所補充或修正相關事項之意見，併其他初審會議結論提報本會審查。」行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點（下稱環評專案小組初審作業要點）第 3 點第 1 項、第 3 項及第 12 點亦有明定。

- 2、系爭開發計畫之環說書，經專案小組召開初審會議審查，並於 100 年 11 月 17 日經綜合討論後獲致初審結論，就該會議綜合討論時委員、專家學者及相關機關所提意見，該次會議亦請開發單位予以補充、修正，經確認後提送環評委員會討論等情，有系爭開發計畫環說書專案小組第 4 次初審會議紀錄、附件、會議簽名單可稽，而開發單位即上訴人桃園縣政府亦就前述會議審查意見提出回覆說明，並檢送環說書修訂本及確認意見表予上訴人環保署、此亦有系爭開發計畫環說書專案小組第 4 次初審會議審查意見回覆說明及上訴人桃園縣政府 100 年 12 月 15 日府地價字第 1000526820 號函、100 年 12 月 16 日環署綜字第 1000110819 號函附於原審卷可按，是開發單位就系爭開發計畫專案小組第 4

次初審會議所提出之補充資料，雖未再經專案小組召開會議討論，然因初審會議已獲致結論，故責成開發單位將補充或修正相關事項，送專案小組或相關機關確認後，提報環評委員會審查，經核與環評專案小組初審作業要點第 12 點規定之程序，尚無不合。

- 3、且查，依環保署環評委員會第 213 次會議紀錄所載之初審意見以觀，除於第 1 點記載 100 年 11 月 17 日專案小組第 4 次初審會議結論外，亦於第 2 點說明開發單位函送之補正資料業經送請委員、專家學者及相關機關確認，另有上訴人環保署廢棄物管理處另提出之修正意見等語，足見開發單位之補充意見已於環評委員會召開前提出作為會議資料，以供環評委員於環評委員會審查時參考。而該次環評委員會確有召開，亦有會議簽名單及會議紀錄可據，該案決議之審查結論已記載「本案經綜合考量環評委員、專家學者、各方意見及開發單位之答復與所採取之減輕與預防措施，本案有條件通過環境影響評估審查……」等語，足見專案小組初審意見及開發單位之補充資料均經該次會議審議後而為議決，是原判決認開發單位於 100 年 12 月 16 日提出之補正資料，「僅以書面送委員確認」、「未再召開會議讓由環評委員實質審議、討論並議決」云云，顯與該次環評委員會會議紀錄之記載不合；而原判決既肯認前開第 213 次環評委員會確有召開之事實，然復稱非屬環保署環評委員會組織法第 9 條第 1 項之會議，又未說明其理由，是原判決已有認定事實未適用證據法則及判決不備理由之違法。

- （四）再按，「行政機關作成之行政處分固得添加『附款』（附加期限、條件或負擔），惟於無裁量權時應以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限；且不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。換言之，行政處分添加之條件或負擔等附款，並不能取代法定之許可要件；在欠缺許可所必須具備之法定基本構成要件時，尚不得基於附款之確保而為許可；行政機關為許可時，應依職權，就基本之

法定重要事項而為調查，此一義務，並不得以設置附款之方式取代或脫免。」（最高行政法院 102 年度判字第 70 號判決意旨參照）。查系爭開發計畫係有關工業園區之開發，依環評法第 5 條第 1 項第 1 款規定，此類開發行為屬對環境有不良影響之虞者，而應實施環境影響評估。而依環評法就環境影響評估之立法設計，第一階段環境影響評估之審查機制，係由開發單位依環境影響評估作業準則自行預測評估開發行為可能引起之環境影響，作成環境影響說明書，由主管機關審查研判開發行為是否對環境有重大影響之虞，而須進行第二階段環評程序，是以開發行為是否符合「對環境有重大影響之虞」，為法律構成要件是否符合之判斷，故主管機關就此項法律構成要件之審查，自不得以設置附款之方式予以取代。且法院於審查環評委員會之判斷有無恣意違法情事時，應就形成審查結論之環境影響評估整體審查過程而為觀察。本件原處分係有條件通過環境影響評估審查，故上訴人是否有以原處分所為附款，取代開發行為「對環境有重大影響之虞」法定要件之審查，即有究明之必要，經查：

- 1、原處分公告事項第 1 項第 1 點所附負擔，係關於系爭開發計畫之綠地規劃，依 100 年 11 月 17 日專案小組第 4 次初審會議結論第 1 點雖僅記載：「鄰桃科 12 路之區域應有合理之綠地規劃。」，然經開發單位重新檢討並回覆說明：「已規劃於基地東側桃科 12 路側增設 6 米綠帶空間，以複層植栽創造空間與視覺連結，減緩園區造成之視覺景觀衝擊。」並將相關內容及配置補充修正於環說書，嗣經 100 年 12 月 23 日環評委員會第 213 次會議決議為：「鄰桃科 12 路之區域應有合理之綠地規劃，並於配置圖中清楚標示原退縮之 6 公尺及貴成廠商退縮之 3 公尺，所退縮之綠地不得配置建築」等情，有各該會議紀錄附於原處分卷可稽，原判決認原處分所附前開負擔，所謂「合理」之綠地規劃，與配置面積坐落方位，均有欠明確，然依前開會議紀錄可知，開發單位已依環評委員審查意見進行檢討，就系爭開發計畫之綠地規劃，配合圖示訂明其範圍，且經環評委員會審查

認可而修正初審意見後納入決議，原判決就開發單位檢討後之綠地規劃，如何難以理解未予說明；且對開發單位補充修正於環說書第 5-46 頁及第 5-10 頁圖 5.2.2-1 之相關內容及配置，亦未予調查，是其遽爾論斷原處分所附負擔欠缺明確性，已有未合。且查，系爭開發計畫之綠地規劃，於專案小組第 1 次初審會議，即經李培芬委員提出綠地面積應符合法規規定，規劃、配置及擬植栽植物應以圖示，植栽內容應考量生物多樣性維護及景觀改善等意見（原處分卷第 46 頁），其後於專案小組第 2 次初審會議，依李培芬委員有關「現有的綠地面積雖然符合工業區細部計畫之要求……」（原處分卷第 35 頁背面）等意見應可推知，系爭開發計畫原規劃之綠地面積並非未達法規要求，是環評委員就綠地規劃提出應配合生態功能而為修改之意見（原處分卷第 22 頁），及其後經環評委員會審查決議將之作為通過第一階段環評審查結論之條件，容或出於環境保護之目的，原審如認原處分此部分所附負擔，係為取代環評法定要件之審查，自應就環評委員會之審查過程及其所據為審查基礎之環說書或其他相關審查資料為必要調查，始得確認環評委員會之判斷，是否出於恣意而屬違法。然原判決就開發單位於環說書有關環境影響預測、分析及評定等資料，與原處分關於綠地規劃部分之關係未為調查，亦未說明此項負擔究如何取代本件開發行為「對環境有重大影響之虞」之審查，即逕認原處分違法應予撤銷，自非可採。

- 2、又原判決對於原處分第 1 項第 2 點、第 3 點有關應設置雨水回收系統及禁止種植外來種植物等負擔，雖以雨水回收系統集水區域、儲水方式、儲水設施容量，及是否須建立雨水處理系統及雨水過濾設施有欠明確，禁種植物品種完全無從理解及預見一節，經查：有關雨水回收部分，於專案小組初審會議審查時，即由歐陽嶠暉教授於第 1 次、第 4 次初審會議提出建議意見：「雨水下水道系統應為透水性雨水下水道系統」（原處分卷第 47 頁）、「本地區為缺水地區，引進之住宅及廠商之建築物應要求設置雨水回收供澆

灌、廁所沖刷利用。……」 「雨水下水道系統應為滲透性系統」 (原處分卷第 22 頁背面、第 23 頁)，而開發單位於專案小組第 2 次初審會審查意見回覆說明，即已檢討研提雨水回收措施，增加使用生態滯洪池作為雨水收集貯留池，並規範進駐廠商需於廠區規劃雨水回收設施，於適合場地貯留雨水使用 (原審卷一第 190 頁背面)，另開發單位於專案小組第 4 次初審會議審查意見回覆說明，亦補充說明將依基地內各區域地下水位高程檢討，於各區段可施作處做適當透水性設計，並將相關說明載於環說書第 5-30 頁 (原審卷一第 142 頁)，開發單位前開初審會議審查意見回覆說明及環說書相關之修正內容，均屬環評委員會之審查及作成判斷之基礎，原判決未予審酌，即謂原處分所附此部分負擔欠缺明確性，顯有未合。另有關不得種植外來種植物及引進外來種動物部分，與工業園區之開發所生環境影響原非直接相關，環評委員係基於工業園區內綠地規劃之生態考量，而要求開發單位應為承諾，此觀諸專案小組第 2 次、第 4 次初審會議紀錄綜合討論中李培芬委員之發言即明，而開發單位於專案小組第 4 次初審會議審查意見回覆說明，除說明系爭開發計畫之植栽選擇均非外來種植物，並承諾生態滯洪池不引進外來種動物外，亦說明已補充環說書內容第 5-52 頁表 5.4.4-1 整體綠地規劃、景觀及植栽計畫一覽表 (原審卷一第 143 頁、第 144 頁)，原審就卷內有關開發單位說明資料及環說書之補充內容未予審酌，且就原處分將此部分雨水回收設施及禁止種植及引進外來種植物動物之承諾列入附款，將如何影響環評委員會就「開發行為對環境有重大影響之虞」法定要件之判斷，亦未為調查說明，是其逕認原處分所附負擔欠缺明確性，及原處分以負擔未來不確定之履行，作為判斷系爭開發計畫對環境無重大影響之虞之基礎，認有違誤，即非可採。

- 3、另原判決對於原處分第 1 項第 4 點條件有關空氣污染物、廢水及一般事業廢棄物之排放，由變更桃科一期環說書調降排放量支應，及利用桃科一期既有之污水處理廠、原水淨水設施及事業廢棄物掩埋場等設施，以調降方式、調降幅

度、及調降者為單位小時排放量抑或總排放量等無法由條件中得知，而認欠缺明確一節，經查：

- (1) 99 年 12 月 31 日專案小組第 1 次初審會議結論第 1 點，即要求開發單位應評估各產業類別之污染排放總量及影響（原處分卷第 47 頁）；100 年 6 月 21 日專案小組第 2 次初審會議綜合討論，洪振發委員就桃科一期與二期之污染量議題，提出「本區之用水、污水及廢棄物等在二期與一期的分配與總量應有比較說明。」之意見（原處分卷第 36 頁），曾迪華教授提出「有關一、二期整體開發的量體及污染量的分配和削減計畫，宜有完整的評估。」，趙克平教授亦表示「因一期營運規模遠低於原規劃內容，所以環境現況調查未能涵蓋一期全區營運之影響。建議考量一、二期全量營運對環境之影響，並作整合性環境管理。」（原處分卷第 36 頁背面）等語，該次會議結論第 1 項即請開發單位依前開意見進行通盤考量，並綜合第一期開發計畫內容，做整體性評估、補充及修正（原處分卷第 35 頁）。足認桃科一期與系爭開發計畫對環境影響應做整合性之管理與評估，係為環評審查所建議及認可之方式。
- (2) 其後於 100 年 7 月 26 日專案小組第 3 次初審會議綜合討論時，洪振發委員及李育明委員即已提出系爭開發計畫因使用桃科一期之污水與廢棄物處理，桃科一期應有變更程序之意見（處分卷第 28 頁背面），該次會議結論要求開發單位應補充修正書件內容，呈現系爭開發計畫與桃科一期之差異及權責劃分，並因二計畫未來將共用部分設施及資源，應綜合檢討總污染排放量，及說明污染排放量核配之運作方式（原處分卷第 28 頁），嗣經 100 年 11 月 17 日專案小組第 4 次初審會議作成初審意見，即系爭開發計畫有關空氣污染物、廢水及一般事業廢棄物之排放量，應由調降「桃園科技工業區開發變更計畫環境影響說明書」排放量來支應。並利用「桃園科技工業區開發變更計畫環境影響說明書」既有之污水處理廠、原水淨水設施及事業廢棄物掩埋場等設施。並載明前開事項涉及「桃園科技工業區開發變更計畫環境影響說明書」之變更，應於動工前完成相關變

更作業，此項初審意見經環評會第 213 次會議審查後採納作為原處分之負擔。原審雖認前開負擔有關調降排放量之實際內容不明，惟依專案小組第 4 次初審會議綜合討論洪振發委員及趙克平教授，均提及桃科一期廠商進駐實核污染排放量仍有餘裕，原環說書核定之污染量有需檢討變更等情，是開發單位應已提出桃科一期污染排放量預估與營運後實際狀況，及系爭開發計畫預估污染排放量情形之相關資料，供環評委員作為判斷系爭開發計畫污染排放量由調降桃科一期排放量支應之可行性參考，原審審查環評委員會之判斷，對於該判斷是否基於充足之資訊及正確之事實認定，自應就環評委員會審查過程中所據為基礎之資料綜合觀察，如有欠缺亦非不得依職權為證據之調查，惟原審僅依部分函文、會議紀錄等證據，推論原處分關於此部分之條件欠缺明確性，即難採取。

- (3) 至於原判決所稱原處分以尚未明確發生之附款為條件，而認未將「對環境有無重大影響之虞」予以明確合理排除一節，查前開有關污染物排放總量管制機制，乃係於一定區域內，對污染物總容許排放數量所作之限制措施，性質上應屬減輕或避免不利環境影響之對策，上訴人主張原處分係基於系爭開發計畫雖與桃科一期分別獨立，為避免超過原桃科一期所預估之環境負荷，故以調降桃科一期之排放量支應系爭開發計畫，以減輕對環境可能造成之影響，尚非全然無據。惟開發單位所擬訂之預防及減輕開發行為對環境不良影響對策，或環評審查結論所附加之負擔，其主要目的是否為化解開發行為對環境有重大影響之虞者？該負擔是否係作為取代就開發行為「對環境有重大影響之虞」法定要件之判斷？涉及開發單位於環說書中就開發行為對於環境影響預測、分析是否合理有據？及對環境有無顯著不利影響之評估是否正確可信，均屬法院審查環評委員會之判斷有無基於錯誤事實或不足資訊所應調查之事項，原判決僅以原處分此部分之負擔，要屬判斷開發行為是否對環境有重大影響之虞之重要判斷項目，然對於開發單位於環說書就開發行為可能引起之環境影響，均未為調查，

亦未說明其認定本件開發行為對環境有重大影響之虞之理由，僅以原處分為有條件通過環境影響評估，即認原處分有以「可能成果或預測」之不明確結果，作為免除繼續進行第二階段環境影響評估之違法，逕為撤銷訴訟決定及原處分，尚屬速斷，故上訴意旨據此指摘原判決有適用法規不當及理由不備之違法，洵非無據。

（五）綜上所述，原判決既有如上所述之違法，並其違法又與判決結論有影響，故上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，即有理由。惟因本件事證有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決，故將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。

八、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 12 月 11 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 劉 鑫 楨

法官 吳 慧 娟

法官 蕭 忠 仁

法官 汪 漢 卿

法官 劉 穎 怡

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 103 年 12 月 11 日

書記官 吳 玫 瑩

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（103 年 1 月至 12 月）第 385-405 頁