

裁判字號：最高行政法院 96 年度判字第 1601 號 行政判決

裁判日期：民國 96 年 09 月 06 日

案由摘要：興建垃圾場

最高行政法院判決

96 年度判字第 01601 號

上訴人（原審原告）甲○○

乙○○

丙○○

丁○○

戊○○

己○○

（原名溫奕龍）

庚○○

辛○○

（原名張瑞玉）

壬○○

癸○○

子○○

上列 11 人共同訴訟代理人

陳旻沂 律師

上訴人（原審被告）雲林縣政府

代 表 人 丑○○

上列當事人間因興建垃圾場事件，上訴人對於中華民國 94 年 5 月 31 日高雄高等行政法院 92 年度訴更字第 00035 號判決，分別提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

一、雲林縣 B○○ 垃圾焚化廠開發單位達和焚化廠投標組合（領銜公司：臺灣水泥股份有限公司）於民國（下同）90 年 3 月 6 日檢具環境影響說明書送請上訴人雲林縣政府（下稱雲林縣政府）審查，雲林縣政府於 90 年 3 月 26 日請審查委員會辦理用地現場勘驗，同年 4 月 2 日及 4 月 23 日分別舉行環境影響說

明書審查會，並於第二次審查會作成結論：不須進行第二階段環境影響評估工作，本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依 18 項條件辦理。雲林縣政府嗣於 90 年 5 月 2 日以（90）府環府字第 9036009874 號公告「雲林縣 B○○垃圾焚化廠興建營運計畫環境影響說明書」審查結論。上訴人甲○○等 11 人（下稱甲○○等 11 人）不服，提起訴願，經遭決定駁回，遂合併向原審提起行政訴訟，經原審 90 年度訴字第 01869 號、第 01904 號裁定駁回，甲○○等 11 人不服，提起抗告，案經本院 92 年度裁字第 00519 號裁定，將原裁定廢棄，發回原審更為審理，嗣經原審 92 年度訴更字第 00035 號判決駁回甲○○等 11 人之訴，且認行政院環境保護署 90 年 8 月 7 日（90）環署訴字第 0038295 號、第 0000000 號訴願決定及雲林縣政府 90 年 5 月 2 日（90）府環府字第 9036009874 號公告之行政處分違法後，兩造分別提起本件上訴。

- 二、本件上訴人甲○○等 11 人主張：（一）從司法院釋字第 469 號解釋揭示「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益．．．」等語意旨及環境影響評估法（下稱環評法）第 7 至 13 條等規定，甲○○等 11 人基於憲法所保障之生存權、財產權及環境權等基本人權，以及環評法除實現公益，亦寓有保障當地居民之利益之規範目的地位，甲○○等 11 人在法律上因之享有受保護之地位，自得享有環評法所保障之法益，當有權以其法律上利益受到原處分之侵害為由，提起本件訴訟。（二）雲林縣政府 90 年 5 月 2 日（90）府環府字第 9036009874 號公告之「雲林縣 B○○垃圾焚化廠興建營運計畫環境影響說明書」審查結論違法應予撤銷：1、雲林縣政府該行政處分有規避環評法第 8 條以下應進行第二階段環境影響評估之違法：依環評法第 7 至 9 條及環評法施行細則第 19 條之規定可知，開發行為對環境有重大影響之虞者，應繼續進行第二階段環境影響評估，否則即係違法。本件雲林縣政府前述公告之審查結論，認不須進行第二階段環境影響評估。然審查結論通過審查所附之條件（負擔）揭載「垃圾車及垃圾運送車輛經過地區，應有適當對策包含興建在說明書已承諾之

道路，並確保社區或校區等敏感地點之環境品質」、「戴奧辛等危害性污染物應確實做好防制措施並持續監測」、「開發單位應採先進之污染防制技術，以控制各種空氣污染物之濃度，使其符合環境品質標準」、「廠址廢水應確實回收，不能影響環境衛生及造成二次公害」、「本計畫開發單位應於施工前及運轉後針對鄰近村里完成健康風險評估」、「本案核准設立施工時，施工及營運期間均不可對鄰近農業環境產生不利之影響」等，應均符合環評法施行細則第 19 條所指之對環境有重大影響之情形，否則雲林縣政府審查結論何須要求開發單位必須有該等負擔？2、雖是否進行第二階段環境影響評估由雲林縣政府認定，然其認定既係基於環評法之授權，而環評法第 8 條、施行細則第 19 條既已揭載對環境影響有重大影響之虞，應進行第二階段環境影響評估，雲林縣政府不依之進行第二階段環境影響評估逕通過環境影響評估審查，顯然超越授權範圍而為裁量，係屬違法，是該審查結論應予撤銷，重為審查。3、雲林縣政府明知其所為之雲林縣 B○○ 垃圾焚化廠興建營運計畫環境影響說明書之審查通過，允許開發單位達和焚化廠投標組合為焚化廠之興建勢必造成開發場所當地居民甲○○等 11 人之不利益，依行政程序法第 102 條、第 105 至 108 條及環評法第 8 條以下規定，應給予甲○○等 11 人等陳述意見之機會，舉行聽證、斟酌聽證結果作成行政處分，雲林縣政府略而不為，逕作出不須進行第二階段環境影響評估之審查結論，已然違反前述法條揭示之行政程序參與原則而當然違法，自應予撤銷。（三）雲林縣政府對系爭環境影響說明書所為審查結論，因事涉專業而享有判斷餘地，雖係由環境影響評估審查委員會所為之審查，涉及專業領域，惟此非謂其判斷得全不受司法審查，原審當有權據以審查其是否遵守相關之程序，或其判斷有無違法或顯然不當等判斷濫用情事，並非不能審查。又原處分具有多項違法及顯然不當之情形，原審自得予以撤銷。（四）雲林縣政府對系爭環境影響說明書所為審查結論，有判斷濫用之情形，原處分因而具有重大瑕疵應予撤銷。系爭環境影響說明書（90 年 8 月定稿本）內容，具有下列重大瑕疵，不正確之

內容之情形說明如後：1、依雲林縣地方環境保護計畫第 237 頁，雲林縣對一般廢棄物之管理，亦大力推廣資源回收、成立聯合廢棄物處理中心，可合理認定雲林縣之家戶垃圾量亦反將逐年減少，雲林縣政府及開發單位於環境影響說明書中不僅非但未就垃圾處理採跨區轉運等替代方案加以評估，甚而隱匿、提供不實資訊予環境影響評估委員會，致使環境影響評估委員會未能於本件審查充分斟酌相關之事項，甚至係基於不正確之事實關係作成錯誤決定，顯有判斷濫用之情形。

2、臺灣省自來水公司籌建之林內淨水廠與林內焚化爐廠相距僅 1 公里，其實施期程係自 90 年至 94 年（雲林縣政府於 89 年 12 月 29 日准予辦理分區及用地變更編定），然本案於 90 年初方始進行本案之環境影響評估，由於康城工程顧問服務有限公司未確實函詢主管機關，致環境影響評估委員會未能考量其影響，為重大且無法補正之瑕疵，依「開發行為環境影響評估作業準則」第 4 條第 1 項環保主管機關收到說明書，應進程序初步審查，確定其程序及書件內容是否符合相關規定；其未符者，環保主管機關得不予受理，並副知目的事業主管機關。但經主管機關同意限期補件者除外。本案環評報告既有前述書件內容瑕疵（不符合法定內容），環保主管機關即雲林縣政府於收到時，原應逕行不予受理或命其限期補件，惟竟容認由環評委員會審查通過，自屬其違法、不當甚明，且縱使事後再由雲林縣政府或自來水公司完成水源之環境影響評估，但既未經（且無法經）環評委員會審查，自仍為重大且無法補正之瑕疵。

3、依本案環評報告第 6-33 頁中指出本案計畫場址盛行北風，但空氣品質測站位置依報告中第 6-44 頁標示，計畫場址上風處並無空氣品質測站，及開發單位所進行之二處空氣品質測站均位於下風處，顯未符合「開發行為環境影響評估作業準則」之規定，其現況調查方式既顯有重大違誤，開發單位據以評估之環境影響說明，既自屬不適法亦顯不正確。而環評委員會既係基於不正確之事實而作判斷，自屬判斷濫用。

4、「開發行為環境影響評估作業準則」附表 6 開發行為環境品質現況調查表中，生態之調查地點已有明確規定，其調查頻率為 6 個月進行 2 次，其目

的即在於動植物生態環境係因季節性所調查之物種將有所不同。然依本案環評報告第 6-135 頁中指出開發單位僅於 90 年 1 月份進行生態調查，顯未符合「開發行為環境影響評估作業準則」之規定。又，由本案環境影響說明書第 6-138 頁，開發單位調查時發現有農委會所列之珍貴稀有保育類動物（紅隼），但開發單位卻於報告書中環境敏感區位及特定目的區位限制調查表中，載明本計畫區「並無珍貴稀有之保育類野生動物」。依野生動物保育法第 18 條第 1 項規定，保育類野生動物應予保育，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用。然焚化爐之興建，顯將嚴重騷擾及破壞該珍貴稀有保育類野生動物之生存。5、本案計畫場址雖位於林內鄉，但其影響範圍涵蓋彰化二水鄉、南投竹山等地區，但民眾意見調查卻僅就雲林縣林內鄉，其調查範圍明顯不足，應依環境影響說明書第 4-4 頁中，就本案 5 公里範圍內之民眾進行問卷調查方屬適法。又系爭說明書本案附錄 11 中所檢附之民意調查報告，其調查內容粗糙，推論顯然欠缺合理基礎，而不足採等語，求為判決撤銷原處分及訴願決定。

三、上訴人雲林縣政府則主張：（一）人民之生存權、工作權及財產權，雖受憲法明文之保障，但甲○○等 11 人仍應具體說明，其生存權及財產權，如何因原處分受到侵害，始足當之。但甲○○等 11 人主張本件焚化爐之興建，因其產生之環境污染問題，勢必影響彼等身體健康、農作物收成及居住環境品質，侵害其生存權、財產權及環境權，顯係臆測其將來會因原處分受到生存權、財產權及環境污染之損害，並非其現在已受到原處分之侵害，依本院 59 年判字第 211 號判例意旨，若恐將來有損害之發生而預行請求行政救濟，非法之所許。2、本件焚化爐之設置乃為處理民生垃圾及事業廢棄物，期能達成安定化、衛生化、減量化及資源化之處理目標，屬於公共利益之開發行為，甲○○等 11 人不得主張其居住環境品質應受憲法之絕對保障，以免使一般人民日常生活所產生之垃圾因無適當場所處理，製造更嚴重之環境污染及衛生問題。（二）「雲林縣 B○○垃圾焚化廠興建營運計畫」環境影響說明書審查結論乃是根據該法規定，由環境評估審查委

員會之委員本於專業而為獨立之審查。上開審查，依據本院 61 年判字第 520 號判例，享有判斷之餘地，法院應尊重其判斷，僅能作有限度之審查；上開委員會之審查，涉及環境保護專門技術判斷問題，如其程序上並未違背本法相關規定，應不得指其審查結論違法或有瑕疵。（三）1、所謂「對環境有重大影響」之情形，在環評法施行細則第 19 條雖有規定，但何謂「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」，此應屬不確定法律概念，當立法者用不確定法律概念時，即係授權行政機關，依其權責而為決定，依環評法第 3 條及第 7 條以下之規定，立法者將何者情形屬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，則是授權委員會作判斷，法院應只能對其判斷為程序上審查，應不得對其專業判斷進行實質審查。2、依環評法施行細則第 43 條之規定，審查結論本就可附帶條件通過環境影響評估審查，上開審查結論既屬「有條件通過環境影響評估審查」，則其附帶條件為何，依環評法施行細則第 43 條之規定，委員會應為綜合評述；審查結論為「有條件通過環境影響評估審查」既為法所允許，審查結論依環評法之規定，乃由委員會作成，並非由雲林縣政府認定，雲林縣政府對審查結論並無裁量權。3、委員會所作之審查結論，雖對開發單位及機關有拘束力，雲林縣政府不得另為與審查結論相左之決定。但上開審查結論，只是作為開發行為進行中及完成後使用時目的事業主管機關監督審查結論執行情形之依據，開發單位能否獲得目的事業主管機關對開發行為之許可，仍需視其他條件有無通過審查而定，委員會審查結論「通過」或「有條件通過」環境影響評估審查，只是條件之一，對目的事業主管機關不會因開發單位「通過」或「有條件通過」環境影響評估審查即需許可開發行為之拘束力。故上開審查結論「有條件通過開發」並不代表目的事業主管機關之「開發許可」，甲○○等 11 人主張上開審查結論允許開發單位為焚化廠之興建，勢必造成開發場所當地居民的不利益，其主張顯然擴大審查結論之拘束力。（四）依環評法第 7 條以下之規定觀之，主管機關係監督機關，並非決策機關，開發單位應否

進行第二階段環境影響評估，應依審查結論而定，如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；如認應進行第二階段環境影響評估者，開發單位應於揭示期滿後，舉行公開說明會，當地居民如有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，故當地居民需於審查結論為應繼續進行第二階段環境影響評估者時，方有參加開發單位舉行之公開說明會並提出書面意見，及由居民代表參與界定評估範疇之請求權，但本件開發案審查結論並未進行第二階段環境影響評估，甲○○等 11 人要求行使上開請求權，於法無據，其請求欠缺保護之必要。（五）本件審查結論並無重大瑕疵：1、垃圾量之增減隨著人口、經濟、文化等社經發展而有變化，況且雲林縣目前大型開發案持續推動中，將帶動就業人口增加，在雲林縣由農業轉型為工業縣之同時，人口數必定增加，所以就長程計畫而言，推估垃圾增加是合理。2、就飲用水水源水質保護區調查部分：（1）環保署已有公告劃定全台「飲用水水源水質保護區」，本區不包括在環保署公告之範圍內。且經康城工程顧問公司函詢經濟部水資源局，並於現場勘察時說明。依據飲用水管理條例第 5 條第 4 項之規定，各直轄市、縣（市）主管機關公告的結果，均會彙整公布於環保署網站上供大眾查閱，本縣並未公告飲用水水源水質保護區，開發單位於環保署網站上查詢後亦確定未位於「飲用水水源水質保護區」內，並無漏未調查情事。又依據「開發行為環境影響評估作業準則」第 4 條之 1 第 1 項開發單位委託經中央主管機關最近連續二次評鑑合格之技術顧問機構製作之說明書或評估書初稿，依本法第 7 條或第 13 條送主管機關審查時，主管機關得免程序審查，本開發案所委託之技術顧問機構康城公司即符合上述規定，故雲林縣政府依規定不須進程序審查，得逕行召開委員會審查，雲林縣政府程序審查上並未有違法不當之情事。（2）本案於環境影響說明書調查期間，開發單位委託之技術顧問機構即康城工程顧問服務有限公司依環保署「開發行為環境影響評估作業準則」相關規定函詢經濟部水資源局、水利處及臺灣省自來水股份有限公司開發廠址是否位

於環境敏感區位及特定目的區位限制，上開目的事業主管機關均函覆：非位於自來水水源水質水量保護區及重要水庫集水區、保護帶或水源保護區內，並未告知林內淨水場正在籌建中，康城公司已依法善盡調查之義務，環評委員會依據上開機關之回函進行審查，其判斷並無違法或不當。(3) 委員會作出審查結論後，部分人士才以林內淨水場與開發基地僅相距 1 公里餘為由，提出質疑，開發單位為求釋疑，又委託財團法人成大研究發展基金會成功大學環境微量毒物研究中心完成「雲林縣 B O O 垃圾焚化廠興建及營運計畫附近環境介質戴奧辛背景濃度調查及健康風險評估研究施工前健康風險評估（含林內淨水場）」報告，雲林縣政府已於 91 年 5 月 16 日邀集環評委員及國內著名專家學者審核通過，此審查會係依據雲林縣 B O O 垃圾焚化廠興建及營運計畫環境影響說明書審查結論第 6 點辦理。按環評法第 18 條規定：開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形。雲林縣政府為監督開發單位審查結論之執行情形，除邀集環評委員審核外，同時為慎重起見更擴大邀請國內著名污染防治專家學者共同參與審核上開報告，所有一切審查程序均依法進行，甲○○等 11 人所謂未經環評委員會審查與事實不符。(4) 依上開成功大學環境微量毒物中心完成之「施工前健康風險評估報告」及臺灣省自來水股份有限公司委託正修科技大學超微量研究科技中心進行「雲林縣 B O O 垃圾焚化廠興建對林內淨水場水質影響評估」報告顯示，林內焚化爐之設置對林內淨水場之水質影響及人體健康風險並未超出可容許範圍，換言之，兩個開發案可相行不悖，故合理推斷，縱使環評審查時有將淨水場納入評估，亦不影響其審查結論，更何況，委員會及專家學者已為補正審查，基於經濟原則，縱使認為淨水場於審查結論時未納入評估或有瑕疵，其程序之瑕疵亦已因成功大學環境微量毒物中心及正修科技大學超微量研究科技中心前開二份評估報告補正完畢。

(5) 環境影響評估作業準則第 5 條規定，開發單位應先查明開發行為之基地，是否位於環境敏感區位及特定目的區位限

制調查表所列之環境敏感區位及特定目的區位，但淨水廠並不屬於上開規定之環境敏感區位及特定目的區位，故非開發單位應查明對象；且開發單位向自來水公司函詢時，自來水公司並未告知開發行為半徑 10 公里範圍內有規劃中之淨水廠及其範圍與進度，故開發單位未能從淨水廠開發機關蒐集到可能影響範圍內之規劃中淨水廠相關計畫，依環保署 93 年 4 月 26 日函示有關「開發行為可能影響範圍之各種相關計畫」係指開發單位「蒐集到」可能影響範圍內之規劃中、施工中及已完成之各種相關計畫；內政部雖於 89 年 8 月 14 日已核准林內淨水廠開發計畫，但真正定案卻是在 90 年 7 月 11 日行政院發函同意本計畫照經建會審議結論辦理，故在 90 年 4 月 23 日為本案環評審查時，林內淨水廠並非公告周知確定之計畫，要求開發單位應能蒐集到上開計畫內容並納入評估，有實質上的困難，開發單位因未蒐集到規劃中之淨水廠相關計畫，方未列入評估，客觀上並無瑕疵可指。（6）依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 13 條規定，淨水處理廠每日處理水量 200,000 噸以上者，應實施環境影響評估，但因林內淨水廠每日處理水量未達此一標準，未提出環境影響評估，故雲林縣環保局只是在進行地目變更時於 88 年配合會勘而已，環保局非目的事業主管機關，對其開發進度、時程、規劃內容及處理水量，並無所悉。（7）雲林縣政府雖於 89 年 12 月 29 日核准淨水廠地目用地辦理變更，但僅表示上開用地日後只能供淨水廠開發使用，並無法確定淨水廠何時會開發，又依據「開發行為環境影響評估作業準則」第 4 條之 1 第 1 項之規定，開發單位委託經中央主管機關最近連續二次評鑑合格之技術顧問機構製作之說明書或評估書初稿，依本法第 7 條或第 13 條送主管機關審查時，主管機關得免程序審查。本開發案所委託之技術顧問機構—康城工程顧問股份有限公司即符合上述規定，故依上開規定環保局不須再進行程序審查，得逕行召開委員會由環評委員直接進入實體審查，雲林縣政府程序審查上並未有違法不當之情事。3、就空氣品質現況調查位置部分：本案廠址在濁水溪南岸堤防邊，廠址以北堤防內（上風處）即為濁水溪，並無人居住，

因此，經審慎考慮後將空氣品質測站選為廠址南方二點，此乃基於實際情況考量的修正，此點在環評審查會時即已提出口頭說明，各委員皆認可而未提出反對意見，故本案空氣品質環境現況調查方式並未有重大違誤，委員會之判斷自無違法濫用之處。

4、就生態調查部分：（1）按「開發行為環境品質現況調查表」中規定：「如無右列機構之代表性資料，則應於最近6個月至少調查2次」，本案之生態調查除委託專家進行實地現勘調查外，另還分別函詢農委會及雲林縣政府，經其函覆，本區非野生動物保護區、棲息地，亦非自然保護區，因農委會已提出代表性資料，即不需再受6個月至少2次調查頻率之限制，開發單位之調查並未違反相關規定。（2）本案於生態調查統計時雖曾發現紅隼一次，但紅隼係屬冬候鳥，每年9月至次年3月出現於平地、河口、沼澤或山區湖泊，而本開發基地非位於河口、沼澤或山區湖泊區域，雖地形平坦，然終究僅屬偶一發現之個案，無法代表該地區為珍貴稀有保育類動物生活環境。其餘鳥類、蝴蝶、爬蟲及兩棲類或哺乳類中皆無發現任何稀有或保育類物種，且雲林縣政府環境影響評估委員除包含雲林縣政府農業局局長外，亦包括社會、經濟、文化、生態、環保等各方面領域之專家學者所組成，審查會時委員對相關生態調查報告亦未表示疑義。

5、相關民意調查部分：（1）在環評法之相關規定中，並無民意調查方法之規定，且本開發案已委請公正機關辦理民意調查，且將結果忠實呈現，並無任何隱瞞。另依據「開發行為環境影響評估作業準則」—開發行為環境品質現況調查表（附表6）『社會經濟類別』中6.居民關切事項之調查方法實施問卷調查其調查地點為半徑5公里範圍內係指核能發電廠開發、放射性核廢料儲存處理場所興建適用之，並不適用於本開發案，本開發案之民意調查均符合環保署相關規定。（2）因中央政府垃圾處理原則為以焚化為主，掩埋為輔，且自94年起不再補助地方鄉鎮自行興建衛生掩埋場經費，因雲林縣政府轄下各鄉鎮垃圾掩埋場處理量平均使用年限只剩下4年，若未能及早未雨綢繆，勢必引爆垃圾危機，因此雲林縣政府考量垃圾之成分、減量之效果及用地之取得，規

劃設置一垃圾焚化廠，在資源回收率未達百分之百之前，作為雲林縣政府轄區內垃圾處理之方法，實為目前最佳之垃圾處理政策，民意調查報告結論「若使民眾了解焚化爐處理垃圾之過程，將有助於興建計畫之推動」應屬合理可信，其調查方法及結論並無瑕疵可指。（六）又本開發計畫已執行百分之 92（至 93 年 8 月底），預計 93 年 11 月主體完工並進行垃圾試燒，開發單位已投入鉅額資金，故若撤銷原「有條件通過環境影響評估審查」結論之行政處分，不但將使開發單位遭到行政機關違背信賴保護原則之侵害，雲林縣政府亦將面臨鉅額之國家賠償，且有造成雲林縣政府轄區內垃圾無處可去之虞；故縱使原審審理結果，認為環境影響評估審查結論屬行政處分且認原處分有瑕疵，亦請斟酌該瑕疵已補正，而甲○○等 11 人主張之損害並未發生，且日後縱有發生損害，亦可依環評法第 23 條第 8 項之規定尋求救濟，敬請原審衡量若撤銷原處分，將使社會公益之受重大損害，相較於甲○○等 11 人未發生具體損害，且另有其他損害防止之方法，應認撤銷原處分顯與社會公益相違背，乃請原審依行政訴訟法第 198 條之規定，駁回甲○○等 11 人之訴等語，資為抗辯。

四、原審係以：（一）環評法第 8 條是否屬於「保護規範」，且甲○○等 11 人等是否為此規定之保護目的所及，而具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能？經查：1、環評法係針對特定開發行為許可之核發，設定一套前置程序，藉以預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，並達成環境保護之目的（環評法第 1 條參照），其評估機制係事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。就此觀之，環評法之規範目的，似僅在維護抽象之環境利益（公共利益），至於個人因此所獲得之利益，充其量似僅係反射利益。惟查，環評法第 8 條所稱對環境有重大影響，依同法施行細則第 19 條之界定，其中不乏屬於影響個人生命、身體、財產權益者，例如對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，或對國民之健康、安全等有顯著不利影響之情形，則開發行為是否於環境有重大影響而應進行第二階段環境影響評估，自不能不考慮當地居民生

命權、身體權或財產權益受影響之實際情況。再者，環評法將開發行為所在地之居民，列為程序進行之必要成員，賦予其對開發行為表示意見、界定評估範圍、參與現場勘查與公聽會之程序權利，並課予開發單位處理當地居民意見之義務（環評法第 9 條、第 10 條、第 11 條第 12 款、第 12 條參照）。

自此以觀，環評法實兼有透過程序權保障之賦予，以保障當地居民權益之用意。2、環評主管機關於進行環境影響評估程序後，必須作成「審查結論」，此一審查結論具有行政處分之性質，已如前述，核其內容並非僅止於是否准予開發之判定，尚對於開發行為之實施設定基本框架，並可透過「有條件通過環境影響評估」之方式附加開發單位應辦理事項，而此等事項亦均與當地居民權益直接相關。此外，審查結論可作為後續追蹤管制及考核之基礎，開發單位若有違反，環評主管機關尚得予以處罰。是以，環境影響評估制度並非只是一種程序機制，尚具有規範實體權利義務之作用。因此，由新保護規範理論觀之，環評法第 8 條之規定，應有保障開發行為所在地當地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨存在，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為目的，應屬「保護規範」。

3、本件依甲○○等 11 人之主張，系爭垃圾焚化廠距離臺灣自來水公司籌建中之林內淨水廠僅 1.8 公里，其焚化爐落塵有污染自來水源之可能，而甲○○等 11 人又居住於自來水源之供應區域，應認為其權益有受侵害之可能，從而具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能。故本件雲林縣政府主張甲○○等 11 人不具訴訟權能，其訴欠缺權利保護必要云云，尚不足採。（二）本件系爭開發行為是否係屬環評法施行細則第 19 條所稱之「對環境有重大影響之虞」，屬於高度專業性之不確定法律概念，固應承認雲林縣政府有判斷餘地。惟按：1、本件雲林縣政府係於 90 年 3 月間收到系爭開發計畫之投標廠商（達和焚化廠投標組合）所提出之林內焚化廠興建計畫，包括「資格投標書」、「興建營運計畫書」及「環境影響說明書」等投標文件，足認雲林縣政府於審查時即已知悉該廠商焚化廠預定廠址在林內鄉烏塗村。然承前所述，雲林縣政

府既於 88 年 5 月 6 日即已會同臺灣省自來水公司及該縣環保局等相關單位前往同位於林內鄉烏塗村之集集攔河堰下游自來水工程計畫及林內淨水場工程計畫（下稱林內淨水場工程計畫）地點進行勘查，嗣經內政部於 89 年 8 月 14 日依區域計畫法第 15 條之 1 許可林內淨水場開發計畫用地後，雲林縣政府於 89 年 12 月 29 日函准林內淨水場工程計畫辦理分區及用地變更編定事宜，則雲林縣政府對於取水口、導水管及部分送水管均在施工中之林內淨水場計畫位置與系爭開發行為之開發基地位置僅相距 1 公里餘之事實，應知之甚詳。雲林縣政府一再辯稱林內淨水場計畫於進行環境影響評估說明書之審查時尚未定案云云，顯然悖離事實。是雲林縣政府於審查開發單位所提出之系爭開發計畫時，並未慮及系爭開發計畫與同位在烏塗村之林內淨水場僅相距 1 公里餘之情況，及時要求開發廠商對該焚化廠廠址是否適宜及對林內淨水場可能之影響切實加以評估；且未主動與經濟部水利處或臺灣省自來水公司聯繫溝通，深入評估系爭開發行為之排氣落塵對林內淨水場水質可能造成之影響，二次召開林內焚化廠環境影響評估說明書審查會，亦未邀集水利處或臺灣自來水公司與會；此外，雲林縣政府就此部分亦未辦理現場勘查，使該縣環境影響評估審查委員會委員實地瞭解相關區位及現況，俾為必要之考量，致該環境影響評估審查委員會逕行認定系爭開發行為對環境並無重大影響，而作成「有條件通過環境影響評估，且不須進行第二階段環境影響評估」之審查結論，則審查委員所作之結論，出自未能完全評估事實，而有「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」之判斷瑕疵。

2、雲林縣政府對此雖抗辯：該縣環境影響評估委員會未能考量系爭開發行為排氣落塵對林內淨水場可能之影響，或有瑕疵，然開發單位事後業已委託財團法人成大研究所發展基金會成功大學環境微量毒物研究中心完成「雲林縣 B O O 垃圾焚化廠健康風險評估研究—施工前健康風險評估報告」（含林內淨水場），報告中判斷淨水場之衝擊極微，並經雲林縣政府邀集 9 位著名學者專家審查通過，故上開程序上瑕疵業經補正云云。然系爭開發行為之落塵排氣可能影響之範圍，非僅止於系爭

開發行為對林內淨水場之水質影響，是否有害當地居民健康安全，尚包括此一水質影響是否將對當地自然環境及水域經營造成不可復原之衝擊，而雲林縣政府又漠視系爭開發行為廠址附近抗爭民眾之激烈反對意見，未充分與當地民眾進行理性溝通，即以書面審查方式遽以附帶條件方式通過審查之方式替代第二階段環境影響評估之審查，藉以規避環評法就第二階段環境影響評估程序所設定之多元參與及意見表達機制，即環評法第 9 條規定，有關單位或當地居民得以書面提出意見；另第 10 條則規定，主管機關於進行第二階段環境影響評估之前，應先邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及當地居民代表參與評估範疇之界定；第 12 條復規定，目的事業主管機關應會同主管機關、相關機關、團體、學者、專家及當地居民進行現場勘查，舉行公聽會等，致剝奪當地居民對此項重大開發行為之程序參與權。3、依卷附之開發行為環境影響評估作業準則第 6 條第 1 項之規定，縱系爭開發行為並未位於自來水水源水質水量保護區及重要水庫集水區、保護帶或水源保護區，然林內淨水場仍應為說明書或評估書記載之相關計畫而應列為環評項目。雲林縣政府既為辦理之權責機關亦明確知悉該規定，然開發單位及雲林縣政府均未將此淨水廠計畫資訊充分揭露，致該縣環境影響評估委員會未能考量系爭開發行為對林內淨水場可能之影響，而作成「有條件通過環境影響評估，且不須進行第二階段環境影響評估」之審查結論，雲林縣政府遽予公告，自有瑕疵。又此部分應由環評委員評估之項目未予審查，尚不得以事後送請其他單位即財團法人成大研究所發展基金會成功大學環境微量毒物研究中心完成「雲林縣 B O O 垃圾焚化廠健康風險評估研究—施工前健康風險評估報告」（含林內淨水場）而予取代。4、又訴外人張榮味於雲林縣長任內，在「雲林縣政府鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠 B O O 公開招標案」擔任「雲林縣 B O O 垃圾焚化廠興建及營運計畫環境環說明書審查會」主任審查委員等職務，另訴外人顏嘉賢為該縣環保局長，並在林內焚化廠 B O O 案擔任環評委員，負責審核欲參與該案廠商所提出之環境影響說明書及於林

內焚化廠B○○案價格標之開標時，負責主持開標程序暨於該程序審核該價格標標單及決標。兩人均因涉嫌違背職務收受賄賂罪名，經臺灣雲林地方法院檢察署檢察官以93年度偵字第2536號、2960號、3073號、3040號、3453號及偵緝字第229號案件提起公訴，核該起訴理由亦認張榮味及顏嘉賢明知環境影響說明書未將林內淨水廠納入評計項目，且當地民眾已採取激烈抗爭手段反對林內焚化廠B○○案，卻在受邀代表當地民眾列席環評審查會時均故意保持緘默，促使林內焚化廠B○○案之環境影響說明書得以不經過第二階段環境影響評估，並在90年4月2日起的短短一個月後的同年5月2日即通過審查並公告而收受賄賂之事實，有該起訴書附卷足參，益足認本件審查過程及公告確有違法之處。（三）本件雲林縣政府所為「有條件通過環境影響評估審查」公告處分，係屬違法，已如前述；訴願決定未予糾正而為不受理之決定，同有可議之處，原均應撤銷。惟查，本件垃圾焚化廠之工程狀況，至94年2月25日為止，實際工程進度已達98.75%，此有開發單位所作94年2月份施工進度報告在卷足按，而系爭焚化廠，已正式啟用在即，若判決撤銷原處分，目前已實施之工程行為均將因原處分之撤銷而失所附麗，而須全予拆除，此一社會成本顯然過鉅，殊與公共利益相違背，故原審認本件原處分及決定之撤銷顯與公益相違背，爰依行政訴訟法第198條第1項規定為情況判決，而駁回甲○○等11人之訴；並依同條第2項規定諭知行政院環境保護署90年8月7日（90）環署訴字第0038295號、第0000000號訴願決定及雲林縣政府90年5月2日（90）府環府字第9036009874號公告之行政處分違法等詞，為其判斷基礎。

五、本院按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」、「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」；「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月

不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」訴願法第1條第1項、第18條暨行政訴訟法第4條第1項定有明文。行政處分相對人以外之利害關係第三人，認為行政處分違法損害其權利或利益，固得依上開法條提起訴願及撤銷訴訟。至是否為利害關係第三人，觀諸本院75年判字第362號判例：「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言．．」，可知須因權利或法律上利益受到侵害之人，始能以利害關係第三人資格就他人之行政處分提起撤銷之訴。茲所謂「法律上利害關係」之判斷，係以「新保護規範理論」為界定利害關係第三人範圍之基準。如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，即應許其依法請求救濟，此觀司法院釋字第469號解釋理由書自明。準此，非處分相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由新保護規範理論判斷為其權利或法律上利益受損害，可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；惟另按「訴願法所謂行政處分，係指官署對人民所為之單方行政行為，而發生具體的法律效果，且以該項處分損害其現實之權利或利益者為限。若恐將來有損害之發生而預行請求行政救濟，則非法之所許。」復經本院著有59年判字第211號判例可參。本件原判決略以：由新保護規範理論觀之，環評法第8條之規定，應有保障開發行為所在地當地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨存在，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為目的，應屬「保護規範」。本件依甲○○等11人之主張，系爭垃圾焚化廠距離臺灣自來水公司籌建中之林內淨水廠僅1.8公里，其焚化爐落塵有污染自來水源之可能，而甲○○等11人又居住於自來水源之供應區域，應認為

其權益有受侵害之可能，從而具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能等語，固非無見。惟查原判決僅以「應認為其權益有受侵害之可能」，即認有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，而未查明原處分是否已「損害其現實之權利或法律上利益」，揆諸首開說明，已嫌速斷。次按「行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴。前項情形，應於判決主文中諭知原處分或決定違法。」行政訴訟法第 198 條定有明文。另按「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：一、將環境影響說明書分送有關機關。二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會」、「前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。」環評法第 7 條、第 8 條及第 9 條定有明文。又按「本法第八條所稱對環境有重大影響，係指左列情形之一者：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、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 19 條亦有明定。由上開規定可知，開發行為對環境有重大影響之虞者，應繼續進行第二階段環境影響評估，若開發行為對環境有重大影響之虞，而主管機關竟認不須進行第二階段環境影響評估，應可認係違法。本件雲林縣政府公告之審查結論「有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依下列事項辦理」，即認不須進行第二階段環境影響評估，原審以：（1）雲林縣政府於審查開發單位所提出之系爭開發計畫時，並未慮及系爭開發計畫與同位在烏塗村之林內淨水場僅相距一公里餘之情況，及時要求開發廠商對該焚化廠廠址是否適宜及對林內淨水場可能之影響切實加以評估；且未主動與經濟部水利處或臺灣省自來水公司聯繫溝通，深入評估系爭開發行為之排氣落塵對林內淨水場水質可能造成之影響，二次召開林內焚化廠環境影響評估說明書審查會，亦未邀集水利處或臺灣自來水公司與會；又雲林縣政府就此部分亦未辦理現場勘查，使該縣環境影響評估審查委員會委員實地瞭解相關區位及現況，俾為必要之考量，致該環境影響評估審查委員會逕行認定系爭開發行為對環境並無重大影響，而作成「有條件通過環境影響評估，且不須進行第二階段環境影響評估」之審查結論，審查委員所作之結論，係出自未能完全評估事實，而有「出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊」之判斷瑕疵。（2）系爭開發行為之落塵排氣可能影響之範圍，非僅止於系爭開發行為對林內淨水場之水質影響，是否有害當地居民健康安全，尚包括此一水質影響是否將對當地自然環境及水域經營造成不可復原之衝擊，而雲林縣政府又漠視系爭開發行為廠址附近抗爭民眾之激烈反對意見，未充分與當地民眾進行理性溝通，即以書面審查方式遽以附帶條件方式通過審查之方式替代第二階段環境影響評估之審查，藉以規避環評法第 9 條、第 10 條、第 12 條，就第二階段環境影響評估程序所設定之多元參與及意見表達機制，致剝奪當地居民對此項重大開發行為之程序參與權。（3）開發行為環境影響評估作業準則第 6

條第 1 項明定：「（環境影響評估）說明書及評估書應記載事項及審查要件，依說明書應記載事項及審查要件（附件三）、評估書初稿、評估書應記載事項及審查要件件（附件四）、說明書、評估書初稿應檢送之圖件（附件五）規定辦理。」，其中（附件三）及（附件四）規定說明書、評估書初稿及評估書應記載事項及審查要件含「開發行為可能影響範圍之各種相關計畫如所附表五」，而附表五所列範圍則含「開發行為半徑十公里範圍可能影響之各種相關計畫（包含規劃中、施工中及已完成之各計畫）」均應載入。是縱系爭開發行為並未位於自來水水源水質水量保護區及重要水庫集水區、保護帶或水源保護區，然林內淨水場仍應為說明書或評估書記載之相關計畫而應列為環評項目。雲林縣政府既為辦理之權責機關亦明確知悉該規定，然開發單位及雲林縣政府均未將此淨水廠計畫資訊充分揭露，致該縣環境影響評估委員會未能考量系爭開發行為對林內淨水場可能之影響，而作成「有條件通過環境影響評估，且不須進行第二階段環境影響評估」之審查結論，雲林縣政府遽予公告，自有瑕疵。又此部分應由環評委員評估之項目未予審查，尚不得以事後送請其他單位即財團法人成大研究所發展基金會成功大學環境微量毒物研究中心完成「雲林縣 B O O 垃圾焚化廠健康風險評估研究—施工前健康風險評估報告」（含林內淨水場）而予取代。因認本件就系爭開發行為是否對環境無重大影響而無須繼續進行第二階段環境影響評估審查，既有未充分斟酌相關事項而出於錯誤之事實認定或錯誤資訊之判斷而有瑕疵，原審自得加以審查，而認定上訴人雲林縣政府前揭公告違法，並依行政訴訟法第 198 條為情況判決，固非無見。惟查，行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，始得依行政訴訟法第 198 條規定為情況判決。經查，原審係以「本件垃圾焚化廠之工程狀況，至 94 年 2 月 25 日為止，實際工程進度已達 98.75%，此有開發單位所作 94 年 2 月份施工進度報告在卷足按，而系爭焚化

廠，已正式啟用在即，若判決撤銷原處分，目前已實施之工程行為均將因原處分之撤銷而失所附麗，而須全予拆除，此一社會成本顯然過鉅，殊與公共利益相違背」為其作情況判決之唯一論據，是原審顯僅考量撤銷原違法處分將使已實施之工程拆除所耗費之成本因素，而得標廠商為取得土地及興建工程已支出之金額，似僅係該廠商之私人成本，與社會成本有何關連，未據敘明得心證之理由，已嫌疏漏。至於其是否得依國家賠償法請求賠償，並非行政法院為情況判決時所應考慮之項目，否則豈非違法行政處分皆可「就地合法」？況依行政訴訟法第 198 條規定，行政法院於撤銷訴訟為情況判決之要件為：(一)原處分或決定違法，(二)原處分或決定之撤銷或變更於公益有重大損害，(三)經斟酌「原告」所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，得駁回原告之訴，以免撤銷或變更原處分，致顯與公益相違背。是以本件垃圾焚化廠有無興建必要？效益如何？如僅為撤銷判決，是否於公益有重大損害？本件公益為何？又公益如有損害，上訴人等所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，公私利益予以綜合衡量比較為撤銷判決是否與公益相違背？攸關本件應否為情況判決，原審未予研求，亦欠允當。綜上，原判決既有如上所述之違背法令，兩造上訴意旨指摘原判決違誤，均有理由，惟本件部分事實，未臻明確，有待查明，本院無法逕為法律上之判斷，爰將原判決廢棄發回，由原法院更為審理。

據上論結，本件兩造上訴為有理由，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 96 年 9 月 6 日

第四庭審判長法官 鍾 耀 光

法官 鄭 忠 仁

法官 姜 仁 脩

法官 黃 清 光

法官 吳 慧 娟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 96 年 9 月 6 日

書記官 阮 桂 芬

資料來源：司法院行政訴訟法實務見解彙編（續編）（99 年 12 月版）第 53-55、209-211 頁