

# 調查報告

壹、案由：有關審計部函報，該部臺灣省花蓮縣審計室派員抽查花蓮縣環境保護局審查公民營廢棄物處理機構許可文件審查情形，據報核有該局未依環境影響評估法等規定，詳實審查業者廢棄物處理機構同意設置文件，行政作為未善盡主管機關之責等違失情事，經通知該局查明妥處，並將疏失究責情形見復，惟該局未為負責之答復乙案。

貳、調查意見：

本案係據審計部函報，花蓮縣環境保護局（下稱花蓮縣環保局）審查○○股份有限公司（下稱○○公司）公民營廢棄物處理機構許可文件，核有未依環境影響評估法（下稱環評法）等規定詳實審查，行政作為未善盡主管機關之責等情。案經函請審計部、花蓮縣環保局、行政院環境保護署（下稱環保署）提供相關說明及卷證資料，並於民國（下同）109年6月1日再詢問花蓮縣環保局人員，全案業調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

- 一、花蓮縣環保局前於93年1月間受理○○公司申請乙級廢棄物處理機構同意設置文件時，疏未依法核實審查其申請處理量（每月6,000公噸）已達應實施環境影響評估規模而准予設置，即有違誤。嗣業者試運轉完畢於94年7月提出處理許可證申請，迄99年5月該局正式核發處理許可證期間，滋生可否變更原同意設置文件每月6,000公噸之廢棄物處理量為2,970公噸而免實施環境影響評估；抑或應否以變更後之2,970公噸處理量重新申請同意設置文件及進行試運轉等疑義，花蓮縣環保局雖已函請環保署釋示並研析相關法令，卻未妥予採取適切之行政作為，致衍生後續行政

### 訴訟爭議，洵有未當：

- (一)依據廢棄物清理法（下稱廢清法）第4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。」暨同法第41條第1項規定：「從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。……」，「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」第2條第3項規定：「本辦法所稱核發機關，指本法第41條第1項所稱核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件之直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關。」同辦法第3條第2項規定：「處理機構應取得核發機關核發之廢棄物處理許可證（下稱處理許可證）後始得接受委託處理廢棄物。」同條第4項規定：「申請處理許可證或清理許可證者，於設置廢棄物處理場（廠）前，應取得核發機關同意設置文件。……。」同辦法第11條第1項規定：「處理機構或清理機構經取得核發機關同意設置文件，於設置完成後，應提報試運轉期間及廢棄物來源資料，送請核發機關核備後，依試運轉計畫書進行測試。」
- (二)依據環評法第2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。」同法第5條第1項第9款、第11款規定：「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：九、環境保護工程之興建。十一、其他經中央主管機關公告者。」同法第6條規定：「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1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：……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。……。」同法第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」復依行為時「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第28條第1項第3款第4目規定：「環境保護工程之興建，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：三、一般廢棄物或一般事業廢棄物之衛生掩埋場、堆肥場或其他處理場興建或擴建工程，符合下列規定之一者：(四)位於工業區，平均每日處理廢棄物量一百公噸以上者。……。」

- (三)查○○公司前於92年間以該公司土石廠申請設置收受營建剩餘土石方收容處理場所，經由花蓮縣政府於同年8月間同意，同年9月間准予啟用。嗣花蓮縣環保局於93年1月間受理○○公司乙級廢棄物處理場(廠)「同意設置文件」申請案，據該公司提送之廢棄物處理場同意設置文件申請書件所示，其土地使用分區為甲種工業區，每月處理廢棄物數量為6,000公噸，並檢附該公司土石廠之工廠登記證。案經花蓮縣政府依廢清法及「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」規定，同意該公司設置乙級廢棄物處理場，於93年12月間核發乙級廢棄物處理機構「同意設置文件」，並請該公司依前揭許可管理辦法第11條規定於設置完成後，應提送試運轉期程及廢棄物來源資料送該局核備，再依試運轉計畫測試。嗣該公司乙級廢棄物處理場設置完成，再於94

年3月間提送乙級廢棄物處理場(廠)一般事業廢棄物試運轉計畫申請書，經花蓮縣環保局於94年4月間同意○○公司開始試運轉，試運轉期間2個月。該公司試運轉期間屆滿後，於94年7月間提出「處理許可證」申請案，案經花蓮縣環保局審查結果，於95年4月間函復該公司依審查意見修正後，再行提出申請。該局意見略以，本案開發場址屬甲種工業區，每月處理量6,000公噸，平均每日處理量約200公噸，依據行為時「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第28條第1項第3款第4目規定，位於工業區平均每日處理廢棄物量100公噸以上者，需實施環境影響評估。嗣該公司於95年9月間向該局提出「廢棄物處理機構同意設置文件變更申請書」，申請變更「同意設置文件」之每月廢棄物處理數量，由原核定之6,000公噸下修為2,970公噸，並經花蓮縣政府於95年9月間同意變更設置文件在案。嗣○○公司依「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」第3條第2項規定，再度於95年10月間向該局提出申請「處理許可證」案。

- (四)經花蓮縣環保局審查結果，以該公司處理許可證申請案，因原廢棄物處理量依規定應實施環境影響評估，本申請案已完成試運轉並提送處理許可證申請資料，惟業者以降低廢棄物處理量而免實施環境影響評估，其申請流程是否須自設置階段重新提送審查及試運轉後再行提送許可證申請資料，存有疑義，而於96年11月27日函請環保署釋疑。經環保署於96年12月17日以環署廢字第0960090857號函釋說明略以，依環評法第14條規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」

本案依花蓮縣環保局96年11月27日函說明，應實施環境影響評估；爰此，本案「同意設置文件」之許可無效，故業者應依法檢具相關文件重新向核發機關申請同意設置文件。開發單位若再提出許可開發行為，應依『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』及環評法第5條第1項第11款公告規定予以認定應否實施環境影響評估等。

- (五)據審計部查報，環保署既於96年12月17日函釋本案「同意設置文件」無效，花蓮縣環保局卻未據函釋結果，令該公司依法檢具相關文件重新提出同意設置文件申請，再按提送之申請內容依環評法相關規定核實審查及認定應否實施環境影響評估，反而於97年10月16日函復○○公司略以，依環評法及「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第28條第3款規定為：「位於工業區，每月最大處理廢棄物量2,500公噸以上者。」(96年12月28日修正後條文)，本案○○公司於93年已提送乙級廢棄物處理機構許可證申請資料，適用修正前之規定(應實施環境影響評估為平均每日處理量100公噸以上者，○○公司申請量為每月處理量2,970公噸)，不需實施環境影響評估。該公司爰於98年1月6日第三度提出「處理許可證」申請案，審查期間歷經多次公文往返補正資料後(是項申請案該局僅提出有關建築基地及使用執照等之審查意見)，於99年5月14日經花蓮縣政府同意核發該公司「處理許可證」(花廢處理證乙字第0002號，許可期限自99年5月14日至104年5月13日止。由於該公司免實施環境影響評估而設置乙級廢棄物處理場並受理事業廢棄物處理，未能依環評法相關規定，作成環境影響說明書，包括預測開發行為可能引起之環境影響，及擬訂環境

保護對策、替代方案等。該部經透過該局事業廢棄物申報及管理資訊系統統計結果，自101年1月至106年5月底止，○○公司收受事業廢棄物數量累計約19萬3,770公噸，經過處理後產出產品數量約19萬9,290公噸，顯示該公司自99年5月14日取得處理許可證後長期受理事業廢棄物處理，卻未受環評法規範(包括水污染、空氣污染及土壤污染之監測及擬訂環境保護對策等)。

- (六)經查，本案○○公司於95年10月間向花蓮縣環保局提出乙級廢棄物處理場處理許可證申請案，環保署於96年12月17日已函釋，依花蓮縣環保局96年11月27日函說明，應實施環境影響評估；爰此本案93年間「同意設置文件」之許可無效，業者應依法檢具相關文件重新向核發機關申請同意設置文件。再查據花蓮縣環保局綜合計畫課97年10月6日簽呈內容所列，○○公司於93年間申請乙級廢棄物處理場時即應實施環評而未實施，已違反環評法第7條規定，作成認可前即逕行該法第5條第1項規定之開發行為；爾後，於95年9月29日已將廢棄物處理量由每月6,000公噸改為2,970公噸，就其處理量而言，依當時之法令可免環評，法規雖於96年12月28日完成修正，但依中央法規標準法第18條之「從新從優原則」，仍以未修正時之處理量(平均每日處理量100公噸以上者，需實施環評)作為是否環評之依據。翌日(97年10月7日)花蓮縣環保局綜計課又簽報：「有關○○公司申請乙級廢棄物處理場案，經與該局廢棄物管理課討論達成共識，本案無涉環評。」擬將本案○○公司申請設場案相關作業，由廢棄物管理科辦理等。嗣花蓮縣環保局以97年10月16日花環廢字第0970015774號函復○○公司，有關該公司

申請「乙級廢棄物處理場處理許可」一案，依96年12月28日修正後之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第28條第3項規定，有關一般廢棄物或一般事業廢棄物處理場或堆肥場興建或擴建工程，應實施環境影響評估之情形，其中第4款規定：「位於工業區，每月最大處理廢棄物量2,500公噸以上者。」該公司申請每月處理量為2,970公噸，適用修正前之規定，不需實施環境影響評估。嗣於99年5月間核發○○公司「乙級廢棄物處理機構處理許可證」（花廢處理證乙字第0002號）。

- (七)對於本院詢及環保署前於96年12月17日已函釋，本案依環評法第14條規定，設置許可無效，何以未依該署函釋意旨辦理後續處理許可證審核，於99年5月間仍核發處理許可證一節，花蓮縣環保局屢有未為具體回復及延遲提供卷證情事，可證審計部查報該部前調查期間該局多有未為負責回答等情，即有未當。嗣花蓮縣環保局提出說明，稱因承辦人員更迭頻繁，該局廢棄物管理課及綜合計畫課自始不知、無從得知有前揭環保署96年12月17日函釋等語。經查，該局96年11月函請環保署釋示時，即提及本案應實施環評，又縱稱不知有環保署函釋內容，但前揭該局綜合計畫課97年10月6日簽呈已分析敘明，○○公司於93年申請乙級廢棄物處理場時即應實施環境影響評估未實施，已違反環評法第7條規定；而95年9月間雖已將廢棄物處理量改為2,970公噸，但依中央法規標準法第18條之「從新從優原則」，仍以未修正時之處理量（平均每日處理量100公噸以上者，需實施環評）作為是否環評之依據。翌日（97年10月7日）花蓮縣環保局綜合計畫課又簽報：「有關○○公司申請乙級廢棄物處理場案，經與

該局廢棄物管理課討論達成共識，本案無涉環評」。

(八)審諸上情，花蓮縣環保局深知本案業者申請同意設置時應實施環境影響評估而未實施之違誤，嗣又滋生業者改以降低廢棄物處理量而企求免實施環評得否准許？抑或是否須自申請設置階段重新提送審查，試運轉後再申請處理許可證始為正辦等疑義，且既已函請環保署釋示及研析相關法令，不論是否贊採環保署函釋之觀點，自應有中心的思維，經判斷定奪後即應以負責之態度，採取應有的作為一以貫之。而本件卻未妥予採取適切之行政作為，先遷就初始未實施環評的違誤，同意設置許可變更每月之廢棄物處理量由每月6,000公噸下修為2,970公噸，於99年5月且同意核發處理許可證，迨106年5月間審理本案業者提出處理許可證展延申請後，又以未實施環境影響評估違反環評法為由駁回，難以自圓；衍生行政訴訟爭議，難謂允當。

(九)綜上，花蓮縣環保局前於93年1月間受理○○公司申請乙級廢棄物處理機構同意設置文件時，疏未依法核實審查其申請處理量(每月6,000公噸)已達應實施環境影響評估規模而准予設置，即有違誤。嗣業者試運轉完畢於94年7月提出處理許可證申請，迨99年5月該局正式核發處理許可證期間，滋生可否變更原同意設置文件每月6,000公噸之廢棄物處理量為2,970公噸而免實施環境影響評估；抑或應否以變更後之2,970公噸處理量重新申請同意設置文件及進行試運轉等疑義，花蓮縣環保局雖已函請環保署釋示並研析相關法令，卻未妥予採取適切之行政作為，致衍生後續行政訴訟爭議，洵有未當。允應以本案為鑑，避免類似情事再度發生。

二、花蓮縣環保局於104年4月間，依其職權已審認前於93年間核准○○公司之同意設置文件、95年間同意設置變更文件及99年間核發之處理許可證等，由於未依法實施環境影響評估，依環保署96年12月之函釋認定屬無效之行政處分，惟於同年間審查○○公司處理許可證展延申請案時，仍就應否實施環評疑義一再函請環保署釋示，且延宕審查期程逾2年，迄106年5月間始駁回，相關行政作為和決策虛應拖延，影響政府施政形象，洵有不當及違失：

(一)依行為時「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」第14條第1項至第3項規定：「同意設置文件之同意或許可證之許可期限不得超過5年。許可期限屆滿後仍繼續從事業務者，應於屆滿前3個月至5個月內申請展延；……。核發機關應於受理前項申請後30日內作成准駁決定；情形特殊者，其審查期間之延長以30日為限。但應扣除經審查要求申請者補正資料之期間。申請文件不符規定或補正資料未能於核發機關要求之期限內補正，或雖於期限內補正，但補正不完全，經再次限期補正，仍補正不完全，或無法補正者，核發機關應於許可期限屆滿前駁回其申請。」準此，公民營廢棄物清除處理機構應於許可期限屆滿前3個月至5個月內申請展延，核發機關應於受理後30日內作成准駁決定；情形特殊者，審查期間以延長30日為限。

(二)據審計部查報，○○公司取得之處理許可證於104年5月13日屆期，該公司於104年1月5日提出「處理許可證」展延申請。據花蓮縣環保局於104年4月14日簽案說明四、五載述略以，本申請案未經通過環境影響評估，核發許可過程顯有瑕疵；93年12月27日核准之乙級廢棄物處理場同意設置文件申請案，

已無效，應提送環評核可後，才得再申請同意設置文件。同簽案說明六略以，建議依環保署96年12月17日函辦理撤銷許可。嗣後該局先後再於104年5月15日、6月1日分別就○○公司申請乙級廢棄物處理機構，涉及應實施環境影響評估，及花蓮縣政府於93年12月27日核發之「同意設置文件」，每月處理廢棄物6,000公噸，未依規定辦理環境影響評估，及99年5月14日所核發之「處理許可證」是否有效等再次函請環保署釋疑。案經環保署分別於104年5月22日、6月17日函釋略以，本案如經該局依權責判認93年核定之設置許可無效，則應於開發單位重新提出設置文件申請時，依所提計畫內容及重新申請時之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」予以認定應否實施環境影響評估；如違反環評法第14條第1項規定者，則該同意設置文件應屬無效，其後續核准變更之同意設置文件及處理許可證，亦同屬無效之行政處分。

- (三)審計部指出，花蓮縣環保局對於○○公司處理許可證屆期展延申請，遲未作成准駁決定，卻只分別於104年5月22日、105年4月22日及同年10月14日召開審查會議，各次會議審查意見或以該公司廢棄物處理場堆置之資源化產品無法有效去化，或以產品品質無法控管等由，命○○公司限期依審查意見補正後再提送審查，復於限期補正送審後，經審查再以補正內容不完全，再命該公司補正資料，又該公司於105年12月29日補正申請書件，經該局原訂於106年3月24日召開許可證展延審查會議，因故取消後，即無後續作為，卻於106年5月26日以花蓮縣政府(府環廢字第1060098683號函)函復該公司：「本府93年12月27日府環廢字第09306211120號函核定貴公司

乙級廢棄物處理機構設置許可案確認無效。」次於同年6月1日函復該公司有關其乙級廢棄物處理機構許可展延申請案，略以：因93年12月27日核定之同意設置案，牴觸環評法第14條1項規定，已確認無效，連同其後續核准之變更同意設置文件及處理許可證，亦同屬無效之行政處分，予以駁回該公司處理許可證展延申請案。時距該公司處理許可證許可期限於104年5月13日屆滿，已逾2年。

- (四)針對上情花蓮縣環保局查復略以，○○公司於104年1月間提出展延申請，該局經多次審理並於104年5月、105年4月、105年10月間3次邀集專家學者召開審查會議，亦多次函請○○公司依審查意見補正申請資料。惟○○公司就本案審查委員意見（質量平衡、去化說明等）遲未能提出實質有效說明，以致展延審查未能通過。另該局審查時發現○○公司之設置許可有牴觸環評法疑義，基於信賴保護原則，避免本案展延之許可為無效許可，數次就本案93年及95年核發之許可是否牴觸環評法向環保署申請函釋，並請該縣多位執業律師協助提供專業法律意見。經慎重審視，最終依行政程序法第113條第1項確認93年之設置許可為無效之行政處分，從而駁回○○公司展延申請，故亦無辦理許可展延之可能，乃依許可無效之緣由取消審查會議後，駁回該業展延許可，亦於106年6月1日以府環廢字第1060100034號函函告○○公司駁回緣由，並請該公司如欲繼續執行廢棄物處理業務，應重新提出申請等語。
- (五)對於本院詢及為何於審理○○公司處理許可證展延時，才又提起前揭環保署96年12月17日函釋，又○○公司於104年6月間提出補正資料，該局為何迄於105年3月底才簽辦邀請審查委員，期間延時長達9

個月等，花蓮縣環保局回復略以：

- 1、該局於審查○○公司處理許可證展延案時，依據該縣106年6月1日府環廢字第1060100034號函辦理許可展延駁回，主要以該縣106年5月26日府環廢字第1060098683號函及環保署104年6月17日環署廢字第1040043836號函說明段三：「故貴府於93年12月27日核發之同意設置文件，如違反環評法第14條第1項規定者，則該同意設置文件應屬無效，其後續核准之同意設置文件變更及處理許可證，亦同屬無效之行政處分。」辦理。環保署96年12月17日函係該局委任律師建議可視為通案，故僅於行政訴訟答辯時引用。因該局人員更迭，核發處理許可之承辦人員與展延申請之承辦人員不同，因102年起法務部調查局調查本案許可證核發過程，該局至104年間查閱相關資料，始知該公司疑似於許可申請程序中違反環評法。基於信賴保護原則及維護業者權益，於未釐清相關問題前，許可展延審查持續辦理（共計辦理3次專家學者審查會議）。
- 2、該局於104年7月24日以花環廢字第1040018082號函知○○公司，該公司乙級廢棄物處理許可牴觸環評法第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」係依前揭環保署104年6月17日環署廢字第1040043836號函釋，請○○公司7日內提出陳述意見。自此中央及地方民意機關均介入關心本案，該局決定釐清真後再予裁決，其後歷經函詢環保署釋疑、徵詢律師法律意見與簽會該府法制及目的主管機關，惟問題釐清仍無法定案。為期能同

步進行許可展延審查案，始於105年3月31日才簽辦邀請審查委員審查許可展延案。本案因93年核發設置許可爭議，又95年間業者為避免進行環境影響評估，該局未審慎處理同意變更設置許可，衍生處理本案困境等語。

- (六)審諸上情，花蓮縣環保局於104年4月間，依其職權已審認前於93年間核准○○公司之同意設置文件、95年間同意設置變更文件及99年間核發之處理許可證等，由於未依法實施環境影響評估，依環保署96年12月之函釋認定屬無效之行政處分，惟於同年間審查○○公司處理許可證展延申請案時，仍就應否實施環評疑義一再函請環保署釋示，且延宕審查期程逾2年，迄106年5月間始駁回，相關行政作為和決策虛應拖延，影響政府施政形象，洵有不當及違失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請花蓮縣環境保護局確實檢討改進，並研析應否議處相關人員見復。
- 二、調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會會議處理。

調查委員：楊美鈴  
章仁香

中 華 民 國 1 0 9 年 7 月 8 日