

廢棄物清理法中「廢棄物」 及「處理行為」之實務見解研析

主任檢察官 葛光輝

壹、問題之提出

司法人員於辦理廢棄物清理法案件，大抵會發現於適用法律時，有下列特點：「名詞解釋『眉角』多、行政法規多、行政函文多、實務見解分歧」，尤其最常碰到之問題有二，其一廢棄物清理法適用之客體——即哪些東西是廢棄物清理法所稱之「廢棄物」？有些東西雖然外表殘破，看起來像廢棄物，但依法論法，並非廢棄物清理法所稱之「廢棄物」，而不能適用廢棄物清理法。其二為廢棄物清理法第 46 條第 4 款所定「處理」行為究竟應如何定義？以上問題，均造成實務上相當之困擾，而有深入研究之必要。

貳、那些東西是「廢棄物」？

一、依廢棄物清理法第 2 條第 1 項規定，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。簡單的來說，只要是由家戶或事業產生之垃圾或廢棄之物，原則上即為「廢棄物」，如果未取得許可文件而從事廢棄物貯存、清除、處理業務者，即有廢棄物清理法第 46 條第 4 款刑責規定之適用。然而，在講究環保及資源回收再利用之今日，資源回收已成重要之課題，廢棄物清理法亦規定，主管機關得依第 5 條第 6 項規定，訂定行政規則，規範特定之廢棄物於經過一定之處理程序後，

即屬於可回收再利用之資源，而不再屬於「廢棄物」之範疇，行為人縱使未經許可而貯存、清除或處理，亦不構成犯罪。以下介紹近年來較有爭議之案例，釐清下列之物是否屬於「廢棄物」之範疇。

(一) 土方、廢土、建築廢棄物

廢棄物清理法案件中，最常見之類型即為傾倒廢土或建築廢棄物，此類案件之被告最常見之抗辯為：所傾倒者為「剩餘土方」，為有用資源，並非「廢棄物」，然實情是否如此？

依內政部訂頒之「營建剩餘土石方處理方案」，營建剩餘土石方之種類，包含建築工程、公共工程及建築物拆除工程施工所產生之剩餘泥、土、砂、石、磚、瓦、混凝土塊等，惟不包括施工所附帶產生之金屬屑、玻璃碎片、塑膠類、木屑等廢棄物。如包含該等廢棄物者，即屬營建事業廢棄物。有關工程施工建造、建築拆除等所產生之事業廢棄物，屬內政部公告之「營建事業廢棄物再利用種類及管理方式」之營建混合物，其內容物固包含土石方、磚、瓦、混凝土塊、金屬屑、玻璃碎片、塑膠類、木屑等，但其再利用均須依該公告之管理方式辦理，始符合規定，不以廢棄物認定（最高法院 99 年台上字第 7463 號判決），故含有磚、瓦、混凝土塊、玻璃碎片等之營建廢棄物，應依前開「營建事業廢棄物再利用種類及管理方式」編號七之規定，由合格之土資場、資源分類處理廠等機構，先將土石方、磚、瓦、混凝土塊、廢金屬、廢玻璃、廢木材、紙屑等加以分類後，屬營建剩餘土石方部分，再依「營建剩餘土石方處理方案」處理後，才能認為係可回收再利用之剩餘土石方，而非廢棄物清理法所稱之「廢棄物」。

(二) 爐石

行政院環境保護署 89 年 12 月 12 日 (89) 環署廢字第 0074436 號公告可再利用之一般事業廢棄物，依該公告內容 (附表四) 從事水碎高爐石 (碴) 之再利用行為固免申請廢棄物清除、處理許可證，亦無數量之限制。然再利用事業機構之營利事業登記證，登記營業項目應有：高爐水泥及普通水泥、預拌混凝土、窯業、肥料及其他相關產品；再利用用途係用於高爐水泥及普通水泥原料、混凝土膠結性材料、陶瓷原料、肥料原料、土木及工程填地材料；再利用事業機構並須具有污染防治之相關設備或措施，且其清除行為仍需符合事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準相關規定。脫硫渣、爐石固有再利用價值，然上訴人既將脫硫渣及爐石等物，與建築廢棄物，包括廢木材、廢塑膠、一般垃圾掩埋在一起，未經分類、撿拾，自與上開所謂再利用之行為不符，而屬一般廢棄物無誤 (98 年台上字第 6929 號判決)，故爐石如未經分類、撿拾而與其他廢棄物混雜者，仍為廢棄物清理法所稱之廢棄物。

(三) 脫硫渣

依行政院環境保護署 (以下簡稱環保署) 事業廢棄物申報及管理系統，國內僅 A 公司及 B 公司於事業廢棄物清理計畫書中登載「脫硫渣」，並列於產品項目，A 公司及 B 公司出售該「脫硫渣」固不受廢棄物清理法之規範，然承買人若購入後，有以篩選、分類等方式揀選部分物質其餘廢棄，其再出售即屬廢棄物，仍應有廢棄物清理法之適用。又，經第一手業者經篩選、磁選等粗選流程處理後，不願處理之部分物質，自屬廢棄物；另「脫硫渣」，非屬「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，乃非中央目的事業主管公告再利用之廢棄物，亦不因「脫硫渣」

實際上可回收利用、鹼性與否、可否改良土壤，或供作鋪設臨時道路而有異（101 年台上字第 6674 號判決），故最高法院認為脫硫渣之性質仍為「廢棄物」。

（四）斃死家禽或家畜

行政院農業委員會於民國 91 年 4 月 15 日發布「農業事業廢棄物再利用管理辦法」，該辦法第 3 條第 2 項明定「事業廢棄物之再利用技術成熟且廣為應用者，其種類及管理方式經中央農業主管機關公告後，事業與再利用機構得逕依該管理方式進行再利用。」復於同年 23 日訂頒「農業事業廢棄物再利用種類及管理方式」，其中再利用種類編號六「斃死畜禽」部分，其再利用管理方式，就來源（畜牧場、飼養戶、肉品批發市場及屠宰場所產生之斃死家畜或家禽）、用途（飼料及有機質肥料之原料）等項均有明定。（99 年度台上字 989 號判決、100 年度台上字第 6214 號判決），故斃死畜禽，亦應依「農業事業廢棄物再利用種類及管理方式」編號六之規定，由合格之再利用機構處理為肉骨粉、飼料等，始非廢棄物清理法所稱之「廢棄物」。

（五）用於裝載化學溶劑之廢鐵桶、塑膠桶

「上訴人明知其經營之 00 鐵桶有限公司（下稱 00 公司）未領有廢棄物處理許可文件，陸續向不詳廠商購入廢鐵桶及塑膠桶後，先貯放於空地上，再將桶內之化學溶劑廢液倒出，並依序以甲苯清洗後，直接出售或回存上開空地待售等情。並以清洗完畢之鐵桶及塑膠桶，仍屬廢棄物之範圍，上訴人不得擅自違法貯存。」（102 年度台上字第 1648 號判決），是用於裝載化學溶劑之廢鐵桶、塑膠桶，定性上仍屬於廢棄物。

參、廢棄物清理法第 46 條第 4 款之「處理」

一、案例

甲環保公司領有合法之廢棄物清除許可，然於各處收受客戶之一般廢棄物後，運往自己所有之停車場，於該停車場內將廢棄物倒出後，以人工將可資源回收之保特瓶、紙類、鋁罐等取出並分類，再將無法回收之一般廢棄物載往焚化爐焚燒，甲環保公司之行為是否觸犯廢棄物清理法第 46 條第 4 款之未領有許可從事廢棄物處理罪？

二、案例中之分類行為，是否可定性為「處理」？

上開案例中之「分類行為」，是否即為「處理」行為？實務上有不同見解：

(一) 肯定說

1. 最高法院 100 年度台上字第 6601 號判決、臺灣高等法院台中分院 98 年度上訴字第 2272 號：

「依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第 2 條第 3 款第 1 目規定，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。同條第 12 款規定，物理處理法指利用物理方式處理事業廢棄物者，包括蒸發、蒸餾、薄膜分離、油水分離、固液分離、破碎、粉碎、拆解、剝離、分選或壓縮等各式處理方式，因此廢棄物『分類』係為處理行為，故被告將 00 環保公司向工廠等事業機構收集、運輸之一般事業廢棄物載運至查獲之前開二處地點，僱請工人從運回之廢棄物中挑檢資源回收物後，將資源回收物出售，係屬處理行為，至為明確。」

2. 臺灣高等法院 100 年度上訴字第 758 號、101 年度上更(一)字第 215 號：

「依行政院環境保護署 97 年 9 月 22 日環署廢字第 0970068390 號函釋：依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第 2 條第 3 款第 1 目規定，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。故廢棄物『分類行為』屬前揭標準中所規範之中間處理行為，為廢棄物『處理』工作之一部分，不包含於清除許可業務之內。…因此，廢棄物清除機構欲進行廢棄物分類，應依公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第 9 條第 1 項規定申請清除認可證時，並予提出『簡單處理工作』申請，或依同辦法第 15 條第 2 項規定辦理變更，提出『簡單處理工作』申請；而清除機構進行廢棄物落地分類之處理工作，應依核發機關核准之地點及方式辦理。」是如領有清除許可證，如欲為『簡單處理工作』，仍須提出申請，取得許可。而本件被告僅向 00 縣政府環保局申請廢棄物清除許可文件，未另提出『簡單處理工作』之申請，即擅自進行廢棄物落地分類之處理工作，被告之行為，自屬違反廢棄物清理法之非法處理廢棄物罪責，而非單純之行政罰。」

(二) 否定說

臺灣高雄地方法院 100 年度訴字第 1297 號、臺灣高等法院高雄分院 101 年度上訴字第 468 號判決「所謂『中間處理』必須包含以下要件：(1)以物理、化學、生物、熱處理或其他處理方法；(2)改變廢棄物之物理、化學、生物特性或成分；(3)達成分離、中和、減量、減積、去毒、無害化、安定、固化或穩定廢棄物。查被告等人上述行為，雖係以物理方法將廢棄物分離，然該等廢棄物並未因被告等人之行為，而改變其原有之物理、化學、生物特性或成分，是亦應與前揭規定所稱之『中間處理』行為不同。觀諸『一般廢棄物回收清除處理辦法』之規定，該辦法除就『處理』

行為有所定義外，並於該辦法第 2 條第 6 款，另就所謂『分類』行為，定義為『指一般廢棄物於貯存、回收、清除及處理過程中，將同類別性質者加以分開之行為』。而『一般廢棄物回收清除處理辦法』既將『處理』、『分類』予以分別定義，顯見其認此二者乃屬不同行為。而本件被告等人所為前述行為，性質上既顯屬該辦法第 2 條第 6 款所稱之分類行為，益徵被告等人所為，要非『處理』行為甚明。」

三、本文之見解：

因廢棄物清理法中並未定義「貯存、清除、處理」，故實務上均以行政院環保署所訂定之「一般廢棄物回收清除處理辦法」第 2 條第 6 款規定及「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第 2 條第 1 款至第 4 款規定定義「貯存、清除、處理」。茲分述如下：

- (一) 貯存：係指事業廢棄物於清除、處理前，放置於特定地點或貯存容器、設施內之行為。
- (二) 清除：係指事業廢棄物之收集、運輸行為。
- (三) 處理則指：
 1. 中間處理：
 - (1) 事業廢棄物：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。
 - (2) 一般廢棄物：指一般廢棄物在最終處置或再利用前，以物理、化學、生物、熱處理、堆肥或其他處理方法，變更其物理、化學、生物特性或成分，達成分離、中和、減量、減積、去毒、無害化或安定之行為。
 2. 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。

3. 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。

本案例之重點即在於，甲環保公司負責人之行為，是否構成「中間處理」？按廢棄物清理法就「處理」行為並未設有定義，實務上均援引上開一般廢棄物回收清除處理辦法、事業廢棄貯存清除處理方法及設施標準關於處理行為之定義，既然援引上開規定，自應全部引用，方為正途。上開行政規則就「中間處理」均明定需達到「改變廢棄物之物理、化學、生物特性或成分」之程度，單純揀選分類，顯然並未「改變廢棄物之物理、化學、生物特性或成分」，故揀選分類，難以符合前開行政規則中所定「中間處理」之定義。故本案例似難認定構成廢棄物清理法第 46 條第 4 款之未領有許可從事廢棄物處理罪。

肆、結語

單就廢棄物之定義及「處理」二字如何解釋，即可以發現行政機關之行政規則及函釋具有決定性之影響。是司法人員於辦理廢棄物清理法案件時，不宜有先入為主之觀念，而應參酌主管機關之行政法規及解釋，方能正確適用法律，得到公平正義之結果。