

臺中市政府環境保護局
111年環境影響評估宣導說明會
環評訴訟及行政流程分享-應實施環評開發行為
的生命循環

植根法律事務所陳修君律師
1110912、1110913

一. 環境權與公民參與論壇 氣候訴訟開花 人權
議題浮現

2022年09月06日 環境資訊中心記者 廖禹婷報導 環境資訊中心記者 廖禹婷報導

環境永續與「人」的永續密不可分。截至2021年5月為止，全世界已有1841件的氣候訴訟，當中有112件是以人權為基礎，而我國在2021年2月出現首起氣候訴訟案例，顯示「人權議題」在氣候變遷的討論中逐漸浮上檯面。

國家人權委員會上月25日舉辦「環境權與公民參與論壇」，邀集政府部門、產學界及民間團體探討國內環境決策及公民參與的趨勢。全國律師聯合會副理事長詹順貴指出，我國過度追崇行政效率，反而削弱民意影響力。他呼籲，環評應該移交國發會負責，置於決策前端，搭配國家整體短中長期發展、淨零碳排政策及重大建設計畫客觀評估；同時，氣候法也應參照其他污染防治法規納入「公民訴訟」條款，強化公民監督力道。

國家人權委員會25日舉辦「環境權與公民參與論壇」，邀集政府部門、產學界及民間團體共同探討國內環境決策及公民參與的趨勢。

環境決策如何更民主？美國南加州「環境正義計畫」可成高雄借鏡

近年來，「人民如何有效參與環境決策」成為學界和實務界在環境權保障上的關注焦點。1998年聯合國歐洲經濟委員會通過《奧爾胡斯公約》，目的在

保護與環境事務相關的權利與人權，同時強調公眾參與決策，形成對政府的問責機制。台灣近年邁入能源轉型及強化環境治理的環節，情境也較為複雜，環境決策在「民主」的發展方向上遭遇不小瓶頸。

例如，高雄反空污行動長期以來發展蓬勃，環境權保障基金會董事杜文苓指出，高雄是以石化為主的重工業城市，美國加州南岸空氣品質管理局（SCAQMD）的「環境正義計畫」就可作為高雄環境治理政策制定的借鏡。

杜文苓說明，SCAQMD 的「環境正義計畫」在制定空污改善實施目標時，不僅會考量社會經濟因素，以判斷各地區資源投入的優先順序。同時，該計畫凸顯利害關係人的重要性，藉組織溝通平台讓政府部門、民間團體、專家及利害關係人在內的所有人表達意見。

另外，計畫也藉由資訊公開的方式，促進民眾參與環境治理的監督，例如當地煉油廠皆被要求為工廠及社區的空品監測設備出資，並即時公布監測結果，供民眾查詢、監督。

公聽會成宣導大會 詹順貴：環評移由國發會負責，避免本末倒置

面對國內環境決策的整體趨勢，全國律師聯合會副理事長詹順貴指出，過度偏重經濟發展和過度強調行政效率，是台灣民眾參與密度不足的最大原因。

他表示，許多環境決策或開發案常召開公聽會，邀集民眾參與和發表意見。然而公聽會容易流於形式、淪為「上對下的宣導」，民意位於決策過程的最末端，難以發揮影響力。而且國內許多開發案都是行政院已通過重大建設計畫，後續才交由下級的環保署審查，「那要怎麼審？」

蔡政府今年再次啟動組改，詹順貴建議，可考慮將環評移由國發會負責，於審查各部門提報的計畫與預算編列時一併進行環評，國發會也可配合國家整體短中長期發展、淨零碳排政策、重大建設計畫核定與預算分配一起思考，有助於整體客觀評估，也避免決策權責倒置。

氣候訴訟遍地開花 我國《氣候法》卻拒納入

在環境決策制定以後，公民仍可持續監督政府，甚至在政府部門的作為有瑕疵時採取具體行動。我國環保署所執掌的各項污染防治相關法律，以及環評法當中都有納入「公民訴訟條款」，即是賦予人民或公益團體權利，藉司法途徑對抗政府部門的一種事後監督機制。

今年下半年的環境修法重頭戲，「氣候變遷因應法」草案的討論過程也不乏此呼聲，多個民間團體、律師公會連署要求納入「氣候變遷公民訴訟條款」，讓全民透過司法平台與政府對等討論，共同監督減碳進程。然而今年 4 月行政院通過氣候法草案，政院明確表示暫無規劃。

對此，詹順貴不滿表示，氣候法是否要納入公民訴訟根本不是問題，既然環保署職掌的相關法律都有公民訴訟條款，為何還要反對氣候法納入公民訴訟。

全球 1841 件氣候訴訟 112 件以人權為基礎

事實上，在各國提起氣候訴訟的案例中，較少會直接訴諸環境權或氣候權，反而多數是根基在人權觀念上，提出氣候變遷對人權帶來的危害。

環境法律人協會常務理事林春元指出，截至 2021 年 5 月為止，全世界 1841 件的氣候訴訟當中就有 112 件是以人權為基礎，而主要被提起的權利主張則包含文化權、私生活保障、年齡歧視或兒童權利、健康權、環境權、生命權、自決權、適足居住權及水權與糧食權等。

林春元也說，各國法院在審理氣候訴訟的經驗中，國際公約及協議都會成為法院的重要參考對象，因此氣候訴訟的發展，將有助於充實國內法律的氣候內涵。他建議，我國法院未來在審理氣候相關的訴訟時，就應參考國際公約與協議對人權的解釋，並將國際上相關的氣候訴訟判決納入考量。

二. 應實施環評開發行為的生（審查）

新新聞 李佳穎 2022-05-04 09:00

台積電高雄設廠環評火速過關，暴露出地方環評利益迴避、公開透明都不足弊病

2022 年 4 月中旬，楠梓產業園區開發計畫在環評大會通過，台積電立即發布新聞稿表示樂見審查結果，因為台積電即將進駐，興建 7 奈米與 28 奈米晶圓廠，預計 2024 年開始量產。高雄市環保局在 3 月先是一個月內召開兩次環評初審，4 月的環評大會則在局長張瑞琿的主持下通過。

直播卡頓、記者無法入內採訪，僅花 1 個半月就通過的環評，凸顯出地方環評未盡迴避利益衝突、又未落實公開透明。

環評大會主席與環評委員皆含高市府人員惹議

當天會議中，環境權保障基金會研究員許博任透過直播就發現，楠梓產業園區的開發單位為高雄市經發局，主席卻是環保局長，而審查過程中，高雄市海洋局、水利局與農業局副局長也擔任環評委員，主席與環評委員皆包含市府機關人員，恐怕違反利益迴避原則。

環評委員主要由政府機關人員與專家學者等 15 人至 21 人共同組成，後者不少於 3 分之 2，根據《環境影響評估法施行細則》規定，當開發單位為地方政府或地方政府為《促進民間參與公共建設法》主辦機關，而由地方政府舉辦環評時，地方政府機關委員應全數迴避出席會議與表決。

不過，張瑞琿解釋，根據環保署 2016 年的函釋，開發單位若為「地方政府所屬機關」，除了目的事業主管機關需要迴避之外，其餘單位不需要迴避，因為楠梓產業園區的開發單位為經發局，因此環保局不用迴避。主管環保署環評業務的環保署綜計處長劉宗勇也做此解釋。

美麗灣環評爭議，讓環保署修法增訂利益迴避條文

《環境影響評估法施行細則》的利益迴避規定肇因於「美麗灣」的環評爭議。美麗灣是台東縣政府在 2005 年與美麗灣度假村公司簽訂的 BOT 開發案，台東縣政府同時具備主管機關、環評機關、主辦 BOT 的機關身分，時任台東縣長的鄭麗貞、以及當時的副縣長，還有 3 位縣府一級主管，卻都參與 2008 年的環評審查投票。

環評結果出爐後，在地民眾隨即以「應迴避而未迴避」、「環評結論不合法」為由提起行政訴訟，直到 2016 年台東縣政府才確定敗訴。環保署則在 2015 年修法在《環境影響評估法施行細則》新增利益迴避的條文，避免政策護航，新法在 2016 年初正式上路。

回頭來看，在楠梓產業園區的環評審查過程中，高雄市政府人員需要迴避嗎？負責美麗灣訴訟的律師詹順貴就指出，純就法律概念來說，「直轄市政府」和「所屬機關」是不同單位，但各機關提出的開發案件屬於地方首長決策，會出現「機關偏見」的現象，因此「所有官派代表都應該迴避！」

在成功大學法律系副教授王毓正的論文《美麗灣公民訴訟對於環境影響評估法適用爭議之釐清》一文中就提到，當決策者所隸屬的機關要達成特定目標時，會刻意使程序達成特定結果，尤其縣市政府所屬公務人員，可能受到地方首長政策或個案指示的影響而出現偏頗的決策。

北市社子島案、彰縣打鐵厝案，官派委員全數迴避

細究其他縣市，六都當中台北市、新北市、桃園市與台中市在市府局處提出開發案件時，官派委員皆全數迴避，台南市與高雄市則僅有開發單位與目的事業主管機關的委員，非六都的基隆市、苗栗縣、彰化縣、屏東縣、宜蘭縣、金門縣與新竹縣市在遇上府內開發案件時，官派委員也全數迴避。

「既然政府要做，就要做得徹底！」前民進黨立委鍾孔炤在上一屆立委任

內，也曾質詢同樣的問題：「『直轄市、縣市政府所屬機關』擔任開發單位時，直轄市或其他縣市政府機關委員迴避原則，《環評影響評估法》及施行細則並沒有相關的規範，環保署僅以函釋說明。」

環保署在 2017 年公布的《環境影響評估法》修正草案曾經新增 1 條，即是規定地方政府所屬機關的開發行為若由地方政府審查環評，任職於機關的委員必須迴避審查與表決。不過《環評法》修法年年卡關，任憑各縣市政府自行解讀《環境影響評估法施行細則》。

環保署在 2015 年修法時，同時針對中央與地方政府的環評項目進行明確分工，大致從開發面積、設立工廠類別、目的事業主管機關、對環境侵害程度等方式來區分。彰化環保聯盟總幹事施月英當時就擔心，在地方環評機制不被信任，資訊不夠公開的狀況下，難以信任地方政府審查更多開發案。

許博任舉例，極具爭議的台北市社子島開發案是由都發局提案、彰化縣打鐵厝圍區則是綠能發展處負責開發，兩個案件都是官派委員全數迴避，「高雄市政府官派環評委員在楠梓產業園區的環評初審階段都全數迴避，沒有理由在大會時就不迴避。」

過去環保署僅針對環評大會透過官網直播，專案小組審查則僅針對少數重大爭議案件，都不會在網路留檔。環保署目前不論專案小組初審或是環評大會審查皆直播上網留存，這卻是近兩年環保團體才爭取到的權利。

環評會議皆應直播，僅 5 縣市做到但也狀況連連

彰化環保聯盟過去經常自行透過臉書直播環評會議，在 2020 年 2 月彰濱事業廢棄物處理廠與二林精機產業園區的環評上，卻遭主席兩度動用旁聽要點，要求徵詢與會人士意願才能繼續，避免部分委員被針對性地拍攝。當時經環保團體抗議後，環保署才承諾，無分大小環評皆透過 youtube 直播。

放眼縣市政府，僅有台北市、新北市、台中市與嘉義縣有直播，高雄市目

前僅有 4 場直播，其中 3 場就是楠梓產業園區台積電設廠環評的初審與大會審查，使用時現場的聲音與網路還因工作人員技術不熟而一度延遲。除了上述 5 縣市之外，其他縣市甚至付之闕如，在本土疫情之下增加了參與門檻。

為因應疫情，環保署自 4 月下旬將環評會議全數改為線上召開，使用的軟體卻自去年（2021）就遭環保團體批評狀況連連，包括無法順利進入會議、必須使用 IE 瀏覽器才能使用，形成數位落差；此前在實體會議上，也曾發生發言時間嚴格限制在 3 分鐘，「嚴重限縮民眾的參與權與知情權。」

「環評報告書都上百頁起跳，怎麼可能用 3 分鐘就講完所有問題，我們都要很多人一起登記發言，我再和其他發言者借時間。」施月英提到，中央與地方的環評會議在環評期間經常以降低感染風險為由，要求發言在 3 分鐘以內，結束後儘速離開現場回到旁聽室。

現場參與楠梓產業園區環評的環境權保障基金會研究員林彥廷也在現場因多次爭取發言時間，遭一旁工作人員逼近要趕下台，連民間環評委員都出來幫忙喊話。這一切都仰賴當事人陳述，有別於環保署開放記者在環評大會中全程採訪，高雄市環保局僅開放記者在會議開始前後 3 分鐘入場拍攝。

全台僅 7 縣市有環評專屬網站，公開透明度待加強

目前在環保署的環評書件論壇可以看見當周全台各地環評會議的資料，能下載環評報告書查看，也能以個案關鍵字查詢，了解歷次相關會議來龍去脈；但若想要知道各地方政府歷次會議記錄，僅有 7 縣市有地方環評的專屬網站，其他都只能在環保局網站大海撈針，非常不便。

在沒有公開透明監督的狀況下，環評審查容易淪為跑流程。過去台中市政府在審查台中東豐快速道路時，時任環評委員林子凌就指出，環評委員在過程中沒有針對地質資料進行實質討論，就連在會勘過程中要下車現勘也被阻止。

施月英也表示，在彰化打鐵厝園區審查過程中，縣府不顧內政部已定位開

發計畫不符國土計畫，民間委員蔡嘉揚憤而離席，縣政府仍執意通過環評，「擺明了就是要開發！」

翻閱各縣市地方環保局的會議記錄，不少案件都只經過一次審查會就拍板定案，意見寥寥數行。一位曾任地方環保局長的人士表示，地方開發案件規模小，通常不具太大爭議，環評委員都是從不同縣市前來開會，每次會盡量將案件集中討論審查，而審查速度也展現行政效率。

環評不被信任，反而影響開發進程

環評一度被政界與產業界視為阻礙台灣投資的絆腳石，但沒有嚴格迴避利益、落實公民監督的環評，只會讓山林風光一片一片失去。當環評不被信任、碰觸違法灰色地帶，也徒增後續訴願與訴訟成本，反而影響開發進程，讓企業落人口實。中央政府應盡快補足環評的漏洞，地方政府也應落實法規，讓民眾信服。

三. 應實施環評開發行為的老（變更）

2022-08-15 16:19 經濟日報／記者翁至威／即時報導

俄煤供應不穩！和平電廠盼增採購彈性 環委要求提環差

印尼煤炭禁令、俄烏戰事影響煤炭供應，台泥和平電廠因此提出環評變更內容對照表，希望將燃煤年平均含灰份從 12%提高至 16%，增加煤炭採購彈性，此案今（15）日在環評專案小組審查，不過由於大幅增加煤灰、飛灰，環評委員要求改走較為嚴謹的環境影響差異分析報告程序，和平電廠也允諾會改送環差。

和平電廠表示，中、低灰份的煤炭來源為俄羅斯及印尼，但因當前俄烏戰爭及新冠疫情影響，煤炭發生過無預警中斷，風險極大，且影響時間未可預期，因此需要調整灰份彈性，作為採購煤炭上的因應。

和平電廠也強調，這次變更非以成本考量，主要變更源由是為增加購煤彈

性，擺脫目前中、低灰份煤源取得不易的窘境。

經濟部也表示，因應國際情勢及穩定電力供應，業者提出變更燃煤灰份量，增加燃煤取得來源彈性，業者也承諾在不增加環境衝擊及符合相關法規下去辦理。

經濟部表示，國際戰爭情勢影響能源供給，國內也呼籲不要採購俄煤，未來業者摻配高低灰份燃煤，確實需要彈性，業者也承諾會在符合循環經濟下，將灰份跟底灰提供給台泥和平廠再利用，若未來通過變更，也會監督業者善盡環境保育。

不過環評委員認為，此次變更調整燃煤年均含灰份至 16%，大幅增加煤灰、飛灰、底渣、副產品石膏等數量，衍生的管線運輸及清運車次增加，目前業者提供的資料，未能完整呈現對環境影響，經環委內部討論後，不同意僅採對照表方式審查，開發單位必須改提環差。

一般而言，當對環境影響輕微時，才可僅以變更內容對照表送審，變更原環評通過內容，若環委認為難認對環境影響輕微，要求將審查層級提升至環差，除經過專案小組審查外，還要再送到環評大會確認結論，審查過程較為嚴謹。

四. 應實施環評開發行為的病（監督）

公視新聞網 陳佳鑫 吳嘉堡／台北報導 發布時間：2021-12-30 19:51

指環保署輕罰離岸風電業者 環團提公民告知訴訟

政府持續推動離岸風電開發，不過環保團體認為，首座離岸風力發電場施工期間，並未派出足夠的鯨豚觀察員，環保署卻只輕罰 150 萬，提起公民告知訴訟，今（30）日進入言詞辯論，環團請求法院重新裁罰，保護海域特有白海豚。法院今天辯論終結，將在明年 1 月 20 日宣判。

希望政府重視鯨豚生態，環保團體期盼法院做出重新裁罰的判決。為了提

高再生能源發電比例，政府推動離岸風電開發，不過環保團體指控，位在苗栗竹南的首座離岸風力發電場，蓋在稀有白海豚棲地上，施工期間卻沒有派出足夠的鯨豚觀察員，明顯違反《環評法》。

台灣媽祖魚保育聯盟理事長文魯彬表示，「我們就是不要讓綠能，變成一個殺台灣白海豚，或是讓台灣白海豚絕種的原因。」

環保團體認為環保署未確實監督，且業者 3 次違規卻只輕罰 150 萬，因此依據《環評法》提起公民告知訴訟，請求台北高等行政法院撤銷原處分，要求環保署做出適當裁罰。

台灣蠻野心足生態協會理事長陳憲政表示，「讓這樣的一個情形可以撥亂反正，讓用司法權的一個部分來捍衛我們的環境權，那希望這樣的一個情形，不要讓開發的行為破壞我們的生態。」

全案今天進入言詞辯論，環保署委任律師表示，環保署對於業者的違法行為，已經做出適法處理，希望法院針對全案做出適法的判決。

五.應實施環評開發行為的再生（解列）

2018 年 10 月 24 日環境資訊中心記者 賴品瑀報導

深澳發電廠環評結論 確定公告廢止

環保署 24 日公告，正式廢止深澳發電廠環評審查結論。

環保署表示，經濟部在 10 月 19 日轉送了台電公司申請廢止「深澳發電廠更新擴建計畫環境影響說明書」「深澳發電廠更新擴建計畫環境影響說明書第 1 次環境影響差異分析報告暨變更審查結論」審查結論函，經過環保署與相關機關至深澳發電廠基地現勘，確認無開發行為後，環保署在 24 日正式公告廢止深澳發電廠環評審查結論。

此舉等同宣告深澳電廠案「死透了」，將來不可以再用過去已經通過的環評再次以環差案復活。環保署綜計處處長劉宗勇解釋說，若未來該土地要另外進行開發，需要依照環評法去判認是否需實施環評，如符合應實施環評的規定時，則應於環評主管機關審查通過後，才能進行開發。

六.2022環評-誰說西線無戰事？今年一定要看的 10個判決和1個訴願決定

1. 北高行109訴1020號（1110811）-工業局（監督）

2. 北高行108訴1997號（1110721）-中科三（審查）

工商時報馮建榮、曾麗芳 2022.07.22

史上頭一回！中科三期二階環評遭撤銷

中科三期（后里基地—七星農場）2018年通過二階環評，但引發居民不滿提起救濟，21日判決出爐，台北高等行政法院宣判居民勝訴，中科三期二階環評遭撤銷，相當於回歸原點。環保署回應，尚未收到判決書，已進駐的廠商是否需要撤離、未來是否上訴，需收到判決書後再做決定。中科管理局副局長施文芳則表示，「必要時，不排除上訴最高行政法院」。

中科三期七星園區基地位於台中市后里區，總開發面積約111.6公頃，原本設定為光電面板廠之重要生產基地，後因產業消長快速，加上開發期間歷經二次環評行政訴訟，造成園區發展受限，長期以來僅有友達光電維持營運生產；直至2018年，第二階段環評通過審查後才得以改變，轉而朝向綜合型科學園區發展，引進產業調整為光電、精密機械、生物科技、綠能及其他科學事業等潛力產業。

據悉，中科三期在2018年通過二階環評，不過環評過程讓居民對於農業水權、健康風險評估等項目不滿，因此居民提出行政救濟，雖然台北高等行政法院

21 日撤銷環評結論，不過後續行政機關仍可以提出上訴，未來發展仍有變數。法院指出，評估書就空氣污染物的排放量推估及危害性鑑定，未將意外洩漏時可能產生的排放量，納入運作過程中經過設備可能產生的排放量後，一併予以評估結果，已與相關規定不合。同時也因后里區居民增量終身致癌風險評估結果有瑕疵，認為環保署就此判斷風險評估未做完整了解。

根據資料顯示，中科七星園區自 2006 年進入環評審查以來，就受到民間團體、地方民眾的高度關注，引發多項爭議，並且創造環評三項紀錄，包含環評遭法院撤銷確定首例、環評案件由行政機關與人民達成和解首例、二階環評案遭法院撤銷首例。

值得一提的是，中科三期七星園區環評爭訟不斷，2010 年法院判決撤銷 2006 年環評審查結論時，還衍生出七星園區應否停止開發之爭議。

中科管理局表示，當時最高行政法院雖駁回提訴民眾所聲請的七星園區停止執行案，惟中科考量對廠商權利之信賴保護，同時基於尊重行政法院、民眾主張訴求，因此採取「停工不停產」，以凍結開發狀態，除避免停產對進駐廠商造成難以彌補的重大損失外，在不增加新的公共工程開發行為下，將各方可能負面影響平衡控制在最小限度。

3. 中高行110訴154號（1110721）-坤興（公民訴訟）

ETtoday 新聞雲 > 社會 2022 年 07 月 27 日記者蔡文淵、郭玕潔／苗栗報導

官司敗訴！苗栗縣府決定不上訴 逃避環評挨告...坤興案停止開發

苗栗縣坤興掩埋場抗爭日前爆發流血衝突，台中高等行政法院同時也宣判，坤興公司未實施環評，苗栗縣政府應停止掩埋場的相關開發。對此，苗栗縣縣長徐耀昌今天宣布，考量社會和諧，不會上訴，但也強調當初受理申設程序絕對未違反法令，也絕無對廠商放水情事。

臺中高等行政法院已對坤興公司提起的行政訴訟案宣判，判決苗栗縣政府

應停止掩埋場的相關開發。縣長徐耀昌今(27)日表示，縣府除於宣判當日第一時間發函中止坤輿執行試運轉計畫外，另考量社會和諧，決定不上訴最高法院，盼紛擾就此落幕，但徐耀昌同時強調，受理申設程序絕未違反法令，也絕無對廠商放水情事。

縣府環保局重申，依環保署 110 年 3 月 3 日環署綜字第 1101023949 號函示：「開發行為應否實施環境影響評估，應以開發單位向目的事業主管機關申請許可之開發行為內容，依申請時之『開發行為應實施環評細目及範圍認定標準』及環評法告規定予以認定。」

對高等行政法院的判決結果，縣長徐耀昌表示尊重。徐耀昌強調，縣府相關行政作為絕未違反法令，盼外界別再無的放矢；按上述法規，申請公民營廢棄物處理機構許可，應否實施環評，是以申請同意設置文件的「計畫內容」，以及申請時的標準加以認定。坤輿 90 年間提出的同意設置文件，申請面積 1.7958 公頃，日處理量 190 公噸，均未達 90 年當時規範應實施環評的 2 公頃及 200 公噸的標準。

苗栗縣政府強調，對於坤輿公司雇用臨時保全人員違法脫序的行為，已要求警察局依法積極偵辦，並祭出最高罰款，本勿枉勿縱，持續緝捕違法份子到案。

徐耀昌呼籲，希望在縣府決定不上訴後，過去的紛擾、不安、指責，甚至不理性的謾罵，可以就此落幕，避免再釀衝突製造對立或耗費社會資源。

4. 北高行109訴618號（1110630）-樂生（公民訴訟）

16:122022/06/30 中時 林偉信

樂生療養院入口意象工程 公益團體提告要求停工判決出爐

國際愛地芽協會台灣分會等認為，衛福部委請樂生療養院，施作連接捷運迴龍站 1 號出口與第二人行陸橋之入口意象工程，未經環評且環保署沒有命其停

工並裁罰，提起行政訴訟。台北高等行政法院認為，衛福部並未違反環評法，環保署也無怠於執行職務之情形，判決駁回訴訟。

北高行政法院認為，入口意象工程獨立於「樂生園區整體發展計畫」而為，並非必然屬於「樂生園區整體發展計畫」一環，這個規劃案之執行內容，只涉及樂生療養院「入口之裝置藝術意象，且主要為植栽景觀工程、無障礙坡道及通道陸橋之設置等設施。

合議庭指出，該規劃案非環評法規定應踐行環評程序之開發行為，衛福部未實施環評即委請北市捷運局施作第二人行陸橋工程，並委請樂生療養院施作入口意象工程，尚未違反環評法規定。

合議庭表示，該規劃案工程既非現存樂生療養院舊院區之範圍，也與捷運新莊線工程無涉，只為連結現存樂生療養院舊院區與捷運迴龍站而另興建之設施，此捷運出口動線之設計，並非不能與樂生園區整體發展計畫或未來之漢生園區切割，尚不致架空環評審查監督機制之功能。

北高行政法院認定，衛福部沒有違反環評法規定，環保書無命其停止實施開發行為並處以罰鍰之依據，國際愛地芽協會台灣分會等提起本件公民訴訟，無理由，應予駁回。

5. 中高行109訴124號（1110504）-前竹（公民訴訟）

原告張金城、徐天佑依環評法第 22 條規定所為之第 2 項聲明，及原告廖萬慶主張停止參加人臺中市政府「臺中市前竹區段徵收計畫書」（新市鎮開發）及第三河川局旱溪整治計畫旱溪排水變更水道）開發行為，亦非有據：

本件承上(五)所述，關於原告為「烏日前竹區區段徵收」、「旱溪河道截彎取直」及「興建社會住宅」等應實施環境影響評估之公民告知事項，業經本院審查尚非符合環評法第 5 條第 1 項第 4、5 款、經同條第 2 項授權訂定之環評認定標準第 14 條第 1 項、第 25 條第 1-3 款等規定應實施環境影響評估之要件；且被

告臺中市環保局亦無疏於執行或未依執行環境影響評估之審查，原告提起本件訴訟尚未符合環評法第 23 條第 8、9 項之規定；從而，應認原告廖萬慶所為停止參加人臺中市政府「臺中市前竹區段徵收計畫書」（新市鎮開發及早溪排水變更水道）開發行為之主張，並非可採；原告張金城、徐天佑主張被告臺中市環保局應依環評法第 22 條規定，對開發單位即參加人臺中市政府科處 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，並由被告臺中市環保局轉請目的事業主管機關參加人水利署及營建署，命參加人臺中市政府停止實施上揭開發行為，以及主管機關被告臺中市環保局應逕命參加人臺中市政府停止實施開發行為，其不遵行者，應移送檢察機關法辦等，均為無理由，應予駁回。

6. 最高行111抗58號（1110331）-大享（停止執行）

7. 最高行109上576號（1110324）-中龍（審查）

本件上訴人環保局以上述 106 年 7 月 31 日函寄送環評會第 47 次會議紀錄審查結論，為行政處分等節，均符合環評法之體系脈絡，誠屬的論。惟應予申論者，為該函送會議紀錄之「決議：」（一）本案審核修正通過。（二）本案定稿須經本局核備後，變更部分始得實施。（三）陳副主任宏益．．．及蔡委員勇勝（潘春英替代）及本府交通局意見經開發單位於會中說明，業經本會確認，請開發單位將補充說明資料納入定稿。」，究其文義即環評委員及有關機關於會議中提出之疑問，已經上訴人中龍公司於會議中說明而經會議確認，並要求上訴人中龍公司將其於會議中所為補充說明之內容寫入嗣後應完成之定稿本中〈此即前開決議（三）之部分〉；上訴人中龍公司之修正申請雖經審核通過，惟必須嗣後提出之定稿本經上訴人環保局核備後，始發生環說書變更之效力而得依變更內容實施〈此即前開決議（一）及（二）之部分〉。準此，第 47 次會議經專家判斷所作成之決定，即通過上訴人中龍公司之修正環說書之申請，並附以未來定稿本經上訴人環保局核備為停止條件之行政處分，唯待定稿本經核備後，始發生行政處分之效力（行政程序法第 93 條參照），核先指明。

附停止條件之行政處分，其停止條件為命相對人完成一定之行為，而在行

政救濟過程中，經相對人主張行為已完成，行政處分之效力因條件成就而發生者，如司法審查得由條件成就之事實，作為探究原處分合法性之基礎，則此事實之有無，非不得作為審查原處分合法與否的一種判斷方式。

8. 北高行109訴559號（1110217）-馬偕（審查）

9. 北高行110停82號（1110128）-大享（停止執行）

10. 北高行109訴更一85號（1110120）風機-公民訴訟

11. 臺中市政府訴願決定府授法訴字第1110021589號 （1110127）-土方量（監督）

查環境影響評估法施行細則第 36 條第 2 項第 3 款「其他法規容許誤差範圍內之變更」，行政院環境保護署 111 年 1 月 19 日環署綜字第 1110000911 號函已有明示，該函說明三略以，臺中市建築工程賸餘土石方申報作業辦法第 7 條「誤差範圍未達百分之 10 或 20 立方公尺時，得免申報變更」之規定，得否需釐清個案營建剩餘土石方誤差數量是否涉及環境影響保護對策變更，以及審酌對各項環境因子是否有衍生加重影響之情形等適用上開施行細則之規定，。依上開函意旨，應係營建剩餘土石方誤差數量未涉及環境影響保護對策變更、未加重對各項環境因子之影響者，始得審認本市建築工程賸餘土石方申報作業辦法第 7 條之誤差範圍屬環境影響評估法施行細則第 36 條第 2 項第 3 款所規定之「其他法規容許誤差範圍內之變更」。

七. 環評變更程序面面觀

環評法第 16 條

已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容。

前項之核准，其應重新辦理環境影響評估之認定，於本法施行細則定之。

環評法第 17 條

開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。

1. 超級想一想

A. 臺中市垃圾焚化廠

環保局表示，文山焚化廠於 1987 年 4 月完成環境影響評估作業，提報「台中市垃圾焚化處理廠工程環境影響評估報告」，同年 7 月市府召開審查會同意備查後興建，整體工程於 1995 年 5 月完工，興建時均依當時法令辦理。

環保局強調，依據環評法第 29 條規定，文山廠的環境影響評估書件為環評法施行前所完成，並經市府審查且作成結論，程序完備，已具效力。而此次文山廠汰舊換新內容也將依環評法相關規定辦理。

B. 敬德護理之家（及澄清復健醫院）81th環差

一、請釐清本案開發行為（尤其本次環差）為復健醫院及護理之家，抑或護理之家（附設…）還是醫院暨附設護理之家，案名請一併修正。

二、請釐清財團法人敬德基金會，澄清復健醫院與財團法人澄清基金會之關係，開發單位或請一併修正。

C. 臺中市梧棲區港口段 329-2 等 11 筆地號開發計畫（三井增租停車場）73th環差

一、原基地是否也係和港公司租用？如增租停車場似應屬增加開發面積。

二、個人認為傾向該當施行細則第 38 條第 1 項第 1 款，但如目的事業主管

機關或委員會同意外，始可改以環差方式為之。

D. 台中發電廠第 2 階段煤灰填海工程-撤回

據本公司經理部門函報，擬辦理本公司「台中發電廠第 2 階段煤灰填海工程」計畫終止事宜，請審議案。

決議：一、本計畫終止有其背景因素，原台中電廠之一期灰塘經多年運轉已漸飽和，故規劃興建二期灰塘以因應需求，但因無法配合台中市政府之要求，環差受阻而延宕；加上近年情境改變，為配合能源轉型政策，台中電廠致力增氣減煤，朝無煤灰之電廠努力，因此煤灰產量漸減，且可以循環經濟方式處理，變成資源再利用，藉由煤灰零廢棄之精進方案，電廠已無興建灰塘之必要。原要投資約 100 億元興建二期灰塘，現大幅減少至約 20 億元用以處理現有煤灰即可。本計畫雖截至目前已投資約 2 億元，但綜上考量，此時提出計畫終止，對台電本身和環境保護皆有益處。

E. 中龍鋼鐵-更審中

2. 備查

施行細則第 36 條第 2 項

屬下列情形之一者，非屬前項須經核准變更之事項，應函請目的事業主管機關轉送主管機關備查：

- 一、開發基地內非環境保護設施局部調整位置。
- 二、不立即改善有發生災害之虞或屬災害復原重建。
- 三、其他法規容許誤差範圍內之變更。
- 四、依據環境保護法規之修正，執行公告之檢驗或監測方法。

五、在原有開發基地範圍內，計畫產能或規模降低。

六、提升環境保護設施之處理等級或效率。

七、其他經主管機關認定未涉及環境保護事項或變更內容對環境品質維護不生負面影響。

3. 變更內容對照表

施行細則第 37 條

開發單位依本法第十六條第一項申請變更環境影響說明書、評估書內容或審查結論，無須依第三十八條重新進行環境影響評估者，應提出環境影響差異分析報告，由目的事業主管機關核准後，轉送主管機關核准。但符合下列情形之一者，得檢附變更內容對照表，由目的事業主管機關核准後，轉送主管機關核准：

一、開發基地內環境保護設施調整位置或功能。但不涉及改變承受水體或處理等級效率。

二、既有設備改變製程、汰舊換新或更換低能耗、低污染排放量設備，而產能不變或產能提升未達百分之十，且污染總量未增加。

三、環境監測計畫變更。

四、因開發行為規模降低、環境敏感區位劃定變更、環境影響評估或其他相關法令之修正，致原開發行為未符合應實施環境影響評估而須變更原審查結論。

五、其他經主管機關認定對環境影響輕微。

認定標準第 47 條

經環境影響評估審查完成之開發行為，事後於開發行為進行中或完成後，有下列情形之一，致原開發行為未符合應實施環境影響評估之規定者，開發單位

得依本法第十六條規定辦理變更環境影響說明書或評估書、審查結論內容：

- 一、開發行為規模降低。
- 二、環境敏感區位劃定之變更。
- 三、應實施環境影響評估之規定修正。
- 四、其他相關法令之修正。

4. 環境影響差異分析報告

施行細則第 37 條

開發單位依本法第十六條第一項申請變更環境影響說明書、評估書內容或審查結論，無須依第三十八條重新進行環境影響評估者，應提出環境影響差異分析報告，由目的事業主管機關核准後，轉送主管機關核准。

5. 申請變更部分重新辦理環評

施行細則第 38 條

開發單位變更原申請內容有下列情形之一者，應就申請變更部分，重新辦理環境影響評估：

- 一、計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。
- 二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。
- 三、降低環保設施之處理等級或效率者。
- 四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。

五、對環境品質之維護，有不利影響者。

六、其他經主管機關認定者。

前項第一款及第二款經主管機關及目的事業主管機關同意者，不在此限。

6. 新環評

7. 解除列管？廢止環評審查結論？

8. 環署綜字第1070039064C號令（107.05.22）

核釋環境影響評估法施行細則第三十八條第一項第一款及第二項規定，自即日起生效，並同時廢止本署中華民國一百零一年十二月四日環署綜字第一〇一〇一〇九〇五四號令：一、環境影響評估法施行細則第三十八條第一項第一款規定之「計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者」，其認定依下列原則辦理：（一）產能擴增適用之開發行為類別為工廠。（二）路線延伸適用之開發行為類別為道路、鐵路、大眾捷運系統等線形開發行為。（三）規模擴增適用於所有開發行為類別，所稱「規模」依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」（以下簡稱認定標準）規定該開發行為類別應否實施環境影響評估之規模予以認定（認定標準規範該開發行為類別應否實施環境影響評估之規模如有二種以上，其中一種規模擴增百分之十以上，即符合該款規定）。例如旅館開發行為以開發面積認定；廢棄物處理場開發行為以開發面積及處理量認定；風力發電開發行為以設置之機組數目認定；遊樂區開發行為以開發面積認定。二、環境影響評估法施行細則第三十八條第二項規定之「前項第一款經主管機關及目的事業主管機關同意」，其同意之認定原則為計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上，但申請變更部分其所衍生之各種污染總量均未擴增百分之十以上。

1. 環評制度檢視

A. 否決權真的好嗎？

環保署長沈世宏認為，現行環評制度讓環保署「錯置戰場」。他說：「我

國環評制度有否決權、由環保署主審，等於剝奪了我的戰場；本來我應該跟環保團體站在一起，但現在變成對抗的敵人。環評本來是一個目的機關做開發許可時將環境放進去的一個程序。環評是風險評估，不是風險管理，環評法把我們的戰場搞亂了。」

「我放在一個不能表態的戰場，制度讓我要保持中立，大家都逼我表態，我能這樣做嗎？中科三期輸掉了，我為制度辯護，你說我為財團辯護。」

綜上，環保署的看法是取消否決權，至於審查權是否要留在環保署或交給目的事業主管機關自審，似乎都可以接受。（朱淑娟-環境報導「環境基本法十週年論壇」）

此外，賴院長請相關部會針對各類審議委員會的定位、組成及運作機制加以檢討，例如：委員會應定位為專業諮詢而非決策單位、釐清各委員會審查重點與主管機關權責、確認委員權利與義務、研訂意見納入決議處理原則、加強落實審查旁聽規範等。此部分請國發會追蹤並定期提出報告。（「加速投資臺灣專案會議」第6次會議，20171219）

【撰文／陳博志】

環保議題老是在台灣引起很大的爭議和衝突，這是因為很多環保問題的影響人們有見仁見智的看法，當然難免有爭議，而爭議沒有好的機制解決，就會造成更大的衝突。另外環保有關的數據和資訊也很複雜，所謂專家常有不同的看法，人民則常不信任專家、政府和廠商所提供的資訊，所以爭議各方可能都自認為對方不對。這樣的情勢若沒有適當的民主決策機制，環保問題就會繼續常有無法用科學解決的爭議，不只撕裂人民間的感情，也使國家的建設和進步一再拖延。

台灣曾經長期輕視環保問題而造成嚴重的污染和破壞，其中也有不少廠商為私利而破壞環境，而官員也有涉及包庇和圖利的情況，或者有可為經濟而犧牲環境的心態。因此人民對政府和產業界信心不足，環保人士更成為正義的鬥士。環評制度如果運作良好，應可逐漸恢復政府的公信力和人民對環保的信心。但現

行的環評制度卻又給環評委員過大的權力和責任，以致不只未能消彌爭議，反而造成許多建設計畫不當地拖延。

環評委員的「否決權」科學嗎？

現在的環評制度給環評委員否決建設計畫的權力。這樣做的一個可能原因是當初人民對政府的環保誠意沒有信心，所以政府要把權力交出來以讓人有信心。但這種的做法既不科學也不民主，現在也已證明沒有效率。

如果建設計畫的環保問題是個很單純的科學問題，例如是由某項指標是否超過某個數值來決定該不該建設，而環評委員能科學地評估出這項指標，則讓環評委員據此否決建設計畫是恰當的。但實際上建設計畫的環評並不是要做這種事。各種單獨的污染指標都依法訂有上限，任何建設計畫超過此上限，不待環評委員否決即已不該做；已通過環評並完成之計畫，若超過上限也會受罰甚至要停業。所以現在環評委員所做的並不是這種完全科學的分析。

環境影響評估所討論的，其實是很多項單獨來看可能不違反規定的因素或指標，其中有些因素更無法科學地量化。環評委員的決定是依對這些因素或指標的綜合評斷而做。於是這些因素的相對重要性及綜合判斷的及格標準便會見仁見智，而難以做單純科學或客觀的決定。換言之，環評委員會的決定包含了委員們的主觀判斷，而不是純粹科學的判斷。

而任何建設幾乎難免對某方面的環境造成傷害，所以就國家的立場，一項建設若嚴重破壞環保當然不該做，但若對環保雖有一點傷害卻在其他方面有很大的利益，便該權衡利弊的大小再做決定。可是環評委員會卻未被授權也不見得有能力去評估經濟發展和國家安全等等很多方面的影響，因此委員會只能就環評相關的因素來做決定，而不是就整體國家利益來做決定。所以其決定即使完全科學，也不一定符合國家或全體國民的利益。換言之，除非環境方面的問題甚為嚴重，否則並不宜讓環評委員擁有對建設計畫的否決權。

「環評會制度」和民主無關

最近有行政首長在環評會之前公開表示該項建設之重要性，結果有人批評這是干預環評會，是違反民主。但由前述說明可理解，由於目前環評會具有否決權，因此讓他們了解更多環保之外該考慮的因素應可讓他們做更合理的決定。不合理的並非提供環保委員更多非環保的資訊，而是現行制度要他們好像只根據環保的資訊做出應該還要考慮其他因素的決策。

而環評會雖有投票過程，但它絕非真正民主。環評委員不是由人民或民意機關投票選出來的，因此並不能代表民意。他們也是政府請來並且包含不少官方代表，因此也不見得是專業權威。他們也常有不少人缺席。因此現行環評會的制度和民主並不相關。環評會其實更像是官員為了推卸責任而設的機制，因為本來該負責決策及其責任的官員，現在可以輕鬆地不負任何責任（陳博志，〈環評委員怎變成藍波？〉2007年4月15日，《經濟日報》社論）。

但環評委員只是拿微薄出席費來的專家，為何又要替官員和政府承擔那麼大的責任甚至社會的責備？於是有些委員為了嚴謹或避免被指責而提出超高標甚至法律未規定的要求，或者一再找出新問題而要求補件。審查程序因此可能拖很久，開發建設案因而失去時機。這是多年來投資者對環評的重要不滿。

甚麼才是既科學又民主的制度？

由此看來，環評的這些問題並不是環評委員或官員不好，而是制度不對所造成。我們應改採真正民主科學的制度，才能更有效率地做合理的決策。一種可能的制度是把環評委員的主要權責放在科學方面。如果科學研究發現開發案違反現行法令的某些禁止規定，則環評會可以否決該開發案。既使各項目並不違反禁止的規定，環評委員仍可提出各種疑慮和警告而要求改善，但這情況是否准予開發建設則宜由政府主管機關負責。

政府宜對環評委員的意見提出充分的解釋或解決辦法再綜合考量各種利弊而做決策，並對決策負責。人民對某些決策有不同意見，則可透過民意機關和公投等等民主制度來尋求改變決策。這才是民主科學而有效率的做法。

民主不能拿來否定科學，但國家決策對很多人及很多方面都會造成不同的影響，不同人民因而也會有不同的選擇和偏好。例如有人希望低電價，但有人希望不必活在核災的風險下。因為這種差異，科學通常並不能找出唯一或最好的選擇。依民主之精神，最後的選擇應該由人民或其代表來做。

1985 年政府想興建核四時，支持興建的經濟部長趙耀東說這是一個專家政治時代，大家應尊重專家的意見。當時我即反駁指出，各種事情都有很多目的，專家並不能代替人民決定各種目的的重要性，而專家們的意見也常不一致且不見得正確，所以決策應該先讓專家們提出不同意見而相互質疑，再由人民依民主程序來選定最後方案，而不是先選定專家再由專家替人民決定（陳博志，〈專家政治的限度〉，《自立晚報》，1985 年 4 月 13 日）。如今一些政黨和政治人物已先後主張用公投解決核電爭議，沒想到三十多年後我們的環評制度卻還是陷在同樣高估科學專業能力的問題之中。

國家決策和運行是否順暢而正確，和相關制度的設計有極大的關聯。台灣有很多制度設計不良，或者讓決策及執行受到障礙，或者甚至偏離原來的目標。例如台大校長遴選案爭論的根本其實是在於目前的遴選制度並不符合真正的大學自治（陳博志，〈大學自治，但誰是「自己」〉，《看》雜誌，190 期，2018 年 6 月），反而可能使大學被少數人把持，因此正確的做法應該要檢討改革現行不恰當的制度，而不是只求拖延和妥協。環評制度的爭議更久，我們也該盡快改善制度，而不是只做政治性的相互批評。

【本文摘自《看》雜誌第 195 期，請見 <http://www.watchinese.com>】

B. 環評？環差？變更內容對照表？

- a. 開發單位自評？**
- b. 目的事業主管機關核准？-核准什麼？-核准順序？**
- c. 變更內容對照表誰審？**

C. 環評審查與開發許可？

D. 環評主管機關、目的事業主管機關與開發單位？

以彰化二林精機園區為例，業界認為該案環評等了十年，並直言環評委員搞不清楚狀況。張子敬為環評委員緩頰，他表示，環委不可能對每個產業都熟悉，重點是，目的事業主管機關、開發單位必須提供清楚的資訊給環委，「問題無法釐清，有的時候是講的人的責任，不是聽的人」。

張子敬認為，在環評審查過程中，目的事業主管機關未來必須承擔更多責任，除環評法修法方向針對通過政策環評者，回歸目的事業主管機關准駁外，環保署與經濟部也將在農曆年後攜手召開環評會外會，將水、電調度問題，一次說清楚。

企業「五缺」中，用水、用電從哪裡來向來是環評大會中關注重點，日前台積 3 奈米廠環差案就是最好的例子，明明案件本身對於環境衝擊不大，但遽增的水電用量，讓環委擔心，首度進入環評大會時一度卡關，第二次才說服環委、順利通過。

為了不讓水電調度問題一再卡住環評，張子敬表示，年後召開的環評會外會，經濟部將可向環委直接說明，環委可以一次將問題釐清，未來牽涉到水電用量的開發案環評，環委心裡有底，無須再糾結於此，可聚焦在環境影響，審查效率將會顯著改善。（張子敬：環評效率 三招提速，20190130，經濟日報 記者翁至威／台北報導）

因此我也覺得沈世宏講得對：「你們怎麼不去找國科會？」對啊，為什麼？憑什麼國科會可以躲在後面？它是開發單位、提出的開發被撤銷卻又握有停工與否的詮釋權，這不是邪惡到極點嗎？有比環保署玩文字遊戲更不可惡嗎？拜託，不是只有中科三期耶，還有更人神共憤的中科四期在後頭耶！憑什麼讓中科局長楊文科逍遙！（胡慕情，我環保團體的朋友們，20100406）

環保署請去的一位律師陳修君，當著所有律師學者環保團體的面，唸了一

篇我的文章，強調「我的一位環保好友記者」說一環保團體應該去找國科會而不是環保署。……我想陳修君從小到大的國文老師知道後應該會這樣想：「我不是教過什麼是反諷，怎麼當律師了還不懂？」—陳修君所讀的《我環保團體的朋友們》，可不是贊同環保署而是對環保署失望透頂。環署從中科三期環評判決無效至今，完全是一顆老鼠屎壞了一鍋粥，陳修君還要把「老鼠屎」當成芝麻粒，令人費解。（胡慕情，以暴制暴，20100429）

2. 就是魔戒，莫忘初衷

A. 會不會管太多？（臺北市政府府訴三字第 10409182400 號訴願決定書）

惟按環境影響評估法第 4 條第 2 款明定，環境影響評估係指就開發行為對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，進行相關之調查、預測、分析及評定，並提出環境管理計畫等，似未含括取得綠建築標章此一事項在內。是訴願人雖未依系爭工程環境影響說明書第 1 次變更內容於取得使用執照後 6 個月內取得黃金級綠建築標章，惟此一承諾事項是否為同法第 17 條所欲規範事項？其違背是否即該當同法第 23 條第 1 項第 1 款情事？均不無疑義。

B. 環評審查目的何在？

C. 環評監督目的何在？

D. 開發否決權漸進至環境保護協定的可行性？

八. 環評制度發展的多面風貌

1. 生產苦力磨坊 (treadmill) 平順運作機制之一環 (何明修)
2. 政治決定開發行為的遮羞布 (潘翰聲)
3. 專家決策與政治角力互動的歷程 (湯京平)
4. 經濟發展的剎車片 (張英磊)
5. 永續發展理念的實踐

A. 環境、經濟、社會永續

文律師並特別指出，一個因應個案的方案，可能長遠而言會與正確方向背道而馳。文律師最後則指出，經濟環境、社會環境與自然環境三者之間並非空集合。經濟環境、社會環境、自然環境之間的關係，其實是經濟環境建立在社會與自然環境之上，而社會環境則是建立在自然環境之上。如果經濟大於社會、大於自然，則人類的發展勢必失去穩固的基礎。(文魯彬「環境基本法十週年論壇」)

B. 資訊公開、民眾參與、權利救濟

CONVENTION ON ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS (Aarhus Convention; 1998)

九.環境影響評估爭議案件類型與爭點

1.特色：幾乎沒一件環評案沒爭議：李應元前署長

- A. 雙主管機關
- B. 機關爭議多
- C. 社會觀注集中
- D. 決定三面關係
- E. 統整式管理

2.類型

A. 裁罰：罰鍰、不法利得（開發單位案）

- a. 監督：
- b. 未為環評：福壽山農場
- c. 裁罰對象前後手：新竹豐邑、安平漁港、臺中生命禮儀
- d. 裁罰對象複數：六輕工業區、新北社區開發

B. 環評未通過或附條件（開發單位案）

- a. 否准：院臺訴字第 1050187571 號（花蓮榮豐礦業）
- b. 撤銷否准：院臺訴字第 1080163241 號（福海風力）
- c. 進二階：院臺訴字第 1060193158 號（新竹羅慶仁等礦業案）
- d. 應重作環評：院臺訴字第 1060186143 號（花蓮利英

工礦礦業案)、臺北六之六

e. 附條件：高雄大林

C. 應實施環評（開發單位案）

a. 申請免環評：鴻華

b. 申請判定：漢寶風電

c. 要求應實施：大甲汽車旅館

D. 環評通過（第三人案）

a. 二階通過：最高行 104 判 388（苗栗天花湖水庫）、中科三

b. 未進二階或附條件：新北縣安康掩埋場、新竹縣橫山掩埋場、中科三 1~2、中科四、美麗灣、震南鐵線 1~2、東豐快、屏東福鑫農具、悠活、高雄國道 1-41~2（最終未開發）、屏東六塊厝、新竹大有可為、新竹大享、新竹馬偕

c. 未重作環評或未環差：臺南南鐵、臺北六之六、核二貯存、臺中園區、安坑線、中龍鋼鐵、竹北焚化廠、竹北納骨塔

d. 進二階：國道七號

e. 環現差：觀塘

E. 命環現差（開發單位案）：金昌石礦

F. 公民訴訟（第三人案）

a. 應環評：新竹縣鳳凰村、桃園埔頂污水、苗栗玉寶納

骨塔、烏日區段徵收、樂生入口

b.應提環現差：臺中國道四號

c.應提環境調查報告：新北林曉成、新北環狀線

d.應按次處罰：海洋風力

G. 停止執行（配合D）

H. 假處分（配合F）

I. 特殊案件

a. 目的事業主管機關不服提起訴願：南投向山

b. 開發單位不服訴願決定（撤通過一階）提起行政訴訟：
新店碧潭、南投孔雀園

c. 第三人不服訴願決定（撤附款）提起行政訴訟：雲林
六輕

d. 第三人申請環評再開：觀塘

e. 第三人對開發許可無效之訴訟：臺東美麗灣

f. 開發單位不服目的事業主管機關（環評法第 22 條停止
實施）：惠來谷關

g. 開發單位得否繼受：永柏

h. 開發單位逕提確認無效訴訟、執行案之訴訟：華榮

3. 爭點

- A. 行為定性
- B. 訴訟權能
- C. 正當程序
- D. 資訊公開
- E. 民眾參與
- F. 裁量及判斷餘地
- G. 裁罰程序及基準

4. 如何善了

- A. 仲裁：林內焚化廠、新竹縣橫山掩埋場、美麗灣
- B. 訴訟：北投纜車：台北地院107重訴1000號民事判決

主辦單位之被告並不具有與民間機構即原告共同執行公共任務之「共同開發人」地位，此有論述甚詳之最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決可資參照。而依環境影響評估法第 6 條第 1 項：「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。」及第 7 條第 1、3 項、第 8 條及第 11 條第 1 項等規定，可知，系爭 BOT 案之環評，客觀上係開發單位即原告之法定義務，並非身為主辦機關、目的事業主管機關甚至環評主管機關之被告之事務。

C. 糾彈審計

D. 開發單位互告：永柏

E. 損害名譽？：高雄地方法院106年訴字第1596號民事判決

十. 環評審查爭訟十大經典案件

1. 和解：北高行102訴更一40（1030808）：臺中中科三

有關「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫環境影響說明書」撤銷環境影響評估（下稱環評）審查結論及開發許可行政訴訟案，經最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決認定環評作業仍有缺失，行政院環境保護署（下稱環保署）接受判決指摘，於臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 40 號環評法事件中，與原告詹德健、廖明田、吳進貴、謝哲進、許金水、陳欽全等 6 人、共同被告科技部及參加人科技部中部科學工業園區管理局（下稱中科局）達成和解，承諾後續中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場）開發計畫案（下稱中科三期開發計畫）環評作業程序將依上開判決意旨及和解協議辦理。

臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 40 號和解協議內容如下：

（一）被告環保署應於和解成立後 1 個半月內，於同一日將最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決摘要及本和解協議刊登於中國時報、聯合報、聯合晚報、自由時報及蘋果日報，刊登之處與大小為全國版 A 版半版，及被告環保署全球資訊網首頁，使一般民眾可以點入，期間至中科三期第二階段環評審查結論確定時止，並承諾後續中科三期開發案環評作業程序依上開判決及和解協議辦理。

（二）成立公益財團法人

1.被告科技部應於民國 104 年（至遲 105 年）預算案中編列新臺幣 3,000 萬元經費送立法院審查，就立法院審議通過之相關預算中，最優先執行捐助成立以落實及促成憲法、環境基本法與其他環境法規所規定之環境保護與環境權之保障為宗旨之公益財團法人，並向主管機關申請設立。

2.被告科技部自民國 105 年（至遲 106 年）起接續 4 年，每年各編列新臺幣 500 萬元之經費送立法院審查，就立法院審議通過之相關預算中，最優先執行捐助上開公益財團法人。

3.上開公益財團法人應設置董事 9 人，三分之二由被告科技部自臺中市后里區農業與環境保護協會、社團法人環境法律人協會、社團法人台灣蠻野心足生態協會、財團法人地球公民基金會、台灣大學法律學院環境永續政策與法律中心所推薦之 12 名人選中遴選指派之，若被告科技部無從就推薦人選中遴選出足額董事，應就不同意人選敘明理由退回，由上開單位就不足額部分，另推薦二倍人選，由被告科技部遴選指派之。但被告科技部退回人選以 1 次為限。

4.上開公益財團法人之董事會應每 3 個月召開 1 次，並設執行長 1 名，由董事會聘任，綜理業務。

5.上開公益財團法人之主要任務在於：環境政策及個案之監督、規劃及執行人民環境權保障之案件。

6.上開 3、4、5 之規制均應訂於該公益財團法人捐助章程內。

（三）參加人中科局應修改「科技部中部科學工業園區管理局后里園區（后里農場及七星農場）環境保護監督小組設置要點」第二點，就小組成員中之專家學者 7 人部分，改為由參加人中科局以公開方式徵詢當地居民、農民、環保團體等之意見後決定之。專家學者應為具備水污染、空氣污染、生態學、健康風險評估或環境污染分析等專業知識並有相關工作經驗之人士。參加人中科局並應將環境保護監督小組就中科三期后里園區（后里農場及七星農場）環境監測資料及會議紀錄，除涉及個人資料與廠商營業秘密者外，於該局網站定期公開揭露。

(四) 參加人中科局應於和解成立後，將中科三期開發計畫停止開發並回復原狀之可能情形，包含對於回復原狀可能費用及成本效益分析、回復原狀所需之時間，以及對於環境及居民可能產生的影響等事項，納入中科三期開發計畫第二階段環評審查之替代方案。

(五) 原告其餘請求拋棄。

(六) 訴訟費用各自負擔。

2.一二階判斷：最高行107判111（1070227）：高雄震南鐵線

在第一階段環評審查程序中，主管機關或其所屬之環評委員會之首要審查目標即係：確認「開發單位就開發行為所提出之環保對策作為，是否目標合理（對環境衝擊程度有限，符合社會期待之標準），且技術上可行（即開發單位有足夠能力及意願，取得實踐環保對策作為所需之知識及方法）」。至於審查完之後續處理，可分以下三種情形。(A).如果審查結果認為開發單位提出之環保對策作為「完全」無法符合前開標準，即應否准其開發。(B).若審查結果係認：開發單位有能力達成該目標，足以確信「該等環保對策作為有效實施後，環保代價（包括「生態永續目標之合理讓步」與「週邊相鄰產權權利內容之微調」）即得以預見及控制（或緩慢調整），而不存在著「無從預見」之環境惡化風險。即應許可其開發，不需進入第二階段環評。(C).但當審查結果認為「開發單位提出之環保對策作為，雖然目標合理，但仍存在該對策所不曾預見之環境風險」。或者技術之實踐可能性或目標達成率，尚存在「失靈」風險，以致開發行為對環境所形成之衝擊，存在著無從預測之風險者，即應進入第二階段環評程序，以調查、統計及試驗等手段，來開發「新」證據方法，試圖更進一步掌控風險發生之蓋然性，尋找「新」技術或處理手段。

3.無害的瑕疵：最高行104判730（1041203）：臺南南鐵

末查，所謂行政處分之「理由」係指論述認定事實所憑證據、證據評價、適用法令之見解、法令適用於事實關係的涵攝過程，及對於法律效果行使裁量權時，其斟酌之因素等，理由內容應論述事項之多寡應視案件及所涉法令之繁複程度而定，理由之論述不符合案件及所涉法令繁複程度之需求，固可謂「理由不備」，但依行政程序法第 114 條第 2 項之規定，既得於訴願程序終結前補正，即非屬重大明顯的瑕疵，自非無效的原因。且參考行政訴訟法第 258 條所揭櫫「無害之瑕疵」法則，該「理由不備」必須足以影響行政處分之結論（主旨），始構成行政處分得撤銷之原因。惟如果受處分人於行政處分作成前之調查程序對該處分之作成之原因事實業已了解，並無受突襲性處分之情形，不致妨礙其於提起行政救濟時，行使防禦之權利者，自不足以影響行政處分之結論，行政法院即無從據以撤銷該行政處分。否則，行政法院以行政處分書所載理由不備而撤銷該行政處分，由原處分機關補充其理由作成同樣內容之處分後，受處分人再重新對之爭訟，徒增程序浪費而已，對受處分人亦無何實益。上訴人主張：依系爭環差分析報告，系爭開發計畫變更後之開發行為對於文化古蹟及遺址之影響程度及範圍為何，僅見調查報告記載「需謹慎注意施工之影響」等寥寥數語，至於相關具體評估內容則完全付之闕如；而系爭開發計畫變更後之開發行為於施工期間，施工人員將每日產生 72CMD 之廢(污)水，施工機具及運輸車輛之清洗廢(污)水則為 2.5-60CMD，於營運階段，臺南車站及兩座通勤站之旅客每日所產生之廢(污)水為 186.5CMD，均將隨下水道系統排入柴頭港溪，其對柴頭港溪之影響如何，未見系爭環差分析報告有所評估，原審對於存在卷內之證據資料，未予調查審認以明原處分是否有判斷瑕疵之違法事實，違反行政訴訟法第 133 條、第 134 條之規定云云。惟本件原處分之理由原非止一端，縱所載理由雖稍欠完足，若非影響原處分之結論而有重大瑕疵，基於相信專業判斷而降低審查密度之前提，原審自無以「理由不備」為由，將之撤銷之必要；亦難據此認定原審有上訴人所稱「未克盡司法審查職責」或「未依職權調查證據」之違法。

4.判斷附理由：最高行103判66（1030213）：臺北六之六

上開例示法院可審查之情形，大部分以存在行政機關進行判斷作成結論之理由時，法院始有可能審查。此理由存在之要求，可以在法院降低對行政機關判斷餘地審查密度之同時，擔保行政機關判斷之正確性。苟行政機關進行判斷僅有結論而無理由，法院根本無從審查該判斷有無上開例示或其他恣意違法情事，舉輕以明重，此際自應認行政機關之判斷出於恣意濫用而違法。環評審查會對環境影響評估之審查，既承認其有判斷餘地，應要求其判斷存在理由。此項理由至少是可自環境影響評估之審查過程可知得其審查結論之依據，否則法院無從審查其判斷有無上述例示或其他法院可審查之瑕疵。欠缺理由之環評審查結論，即屬判斷出於恣意濫用而違法。本件（第73次）環評審查會決議及審查結論僅載：「本案經各委員充分討論後，決議本案變更內容對照表修正後通過」，而討論內容亦無記載本件係符合環評法施行細則第37條第1項但書之何種情形，而得以變更內容對照表之方式審查，被上訴人依此審查結論以原處分通知各目的事業主管機關及參加人，其函文說明中亦未敘明理由及相關法規依據，此為原判決依法確定之事實。

5.程序面審查：北高行99訴1882（1000915）（遭廢棄） ：臺中中科四

環評委員會決議（即環境影響評估審查結論），因環評法採取「集中審查制」及「否決權制」結果，致使本件原處分，將理論上本屬開發單位主管機關（以本件言國科會）之權衡「二種以上價值利益」判斷結果（屬政策決定範疇之政治事項），隱藏於原處分中，藉由環評委員決議而逃脫其政治及民意之監督，而將被告（環評委員）推上火線，接受原應由開發機關對民意負責之政策決定之質疑砲火，因此司法機關在介入及審查政府機關重大開發案之環境影響

評估審查結論，而適用判斷餘地時，仍應注意司法與行政間之區隔。又因審查結論權衡「二種價值利益」判斷結果，理論上則屬政策決定範疇，司法審查則應著重於作成上開環評結論之過程，即有關「程序面」之事項（張文貞，程序取向的行政行為司法審查：以中科三期環評判決為例，99年11月6日第十屆行政法實與理學術研討會論文結論亦採相同見解），核與下開有關「判斷餘地」說明相符。

6.承諾之定性：中高行105訴156（1060728）：臺中東勢

一 豐原生活圈快速道路（最高行維持）

環評審查會第36次會議決議略以：（三）國道4號至石岡段（第1、2標）路線方案除隧道方案外，增加研議可行方案，依開發單位承諾進行第二階段環境影響評估。惟本件開發單位即參加人於環評審查會第36次會議向環評審查會承諾，就第1路線方案即自國道4號至石岡段（第1、2標）路線方案進行第二階段環評，經該次會議同意後納入其決議中，被告原處分並據以在公告事項三中載明參加人該項承諾意旨。參加人並分別於105年9月6日、9月7日、9月8日舉行3場第二階段環境影響評估說明會，此有該3場會議紀錄在本院卷（第164頁至第197頁）可憑，此與被告主張全案均已通過環境影響評估審查，顯有矛盾。又參加人此項承諾既經環評審查會同意接受並納入決議，且經被告將之記載於原處分之中，已成為原處分內容之一部分，被告並將之公告周知，則其對外即難謂不直接發生行政處分之法律效果（訴願法第3條第1項參照）。是原處分就參加人上開承諾部分，不僅創設或確認行政主體與相對人間之權利義務關係，並且在外部關係亦產生一定之法律效果，因而對被告以外之關係人，其他機關或法院，亦有一定之拘束力，並受到尊重，並非如被告所言，其性質上僅類似契約或協議而已。

7.開發許可並非無效：最高行105判543（1051026）：台東美麗灣

是臺東縣政府確曾經針對系爭開發案作成有條件通過環境影響評估之 97 年環評審查結論，係「已完成環境影響評估審查」，雖然該結論經原審及本院認為違法而撤銷確定，但系爭開發案仍非屬「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」之情形；原處分一、二作成時，客觀上確存在一個已經合法通過之環評結論，且依文義解釋、法律明確性及信賴保護原則、修法歷程觀之，均足以說明環評法第 14 條第 1 項所定「環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可」，不包含開發案已通過之環評結論嗣後遭撤銷之情形；惟原判決徒以維護環評法規範功能為由，擴大解釋環評法第 14 條第 1 項所定無效之情形，逕認本件有環評法第 14 條第 1 項之適用，而為被上訴人劉錫等 8 人請求確認原處分一、二均無效部分為有理由，而予准許一節，有適用法規不當之違法，應由本院將此部分原判決予以廢棄。

8.暫時權利保護：北高行99停11（遭廢棄）：臺中中科四、最高行108裁1099：觀塘

就經濟發展而言，工業區的開發也許是正向因素，但不論如何的開發方式，或多或少都對環境產生負向的影響，環評事件的核心問題，簡單而言，在於增加正向影響、減少負向影響，最終評估的結果是要符合這個社會的最大利益，然而何謂「社會的最大利益」，不是開發單位（本案是參加人中科管理局）說了算數，也非環保主管機關（本案是相對人）、當然也不是環保團體或當地居民（本案是聲請人），這同時也牽涉到許可開發之主管機關B○○及行政院國家科學委員會（以下簡稱國科會），就此B○○與國科會核發開發許可適用之法令並不相同，國科會是依科學園區設置管理條例，依其區域提出籌設計畫，報請行政院核定，核定後再送環境影響評估審查，評估審查通過後國科會就作開發許可，而B○○則直接依區域計畫法所作相關處分，所以評估所謂之「社會的最大利益」是

複雜而不容易的。因此，我們應該從一個制度著手，由制度上探知如何謀求「社會的最大利益」，無可避免的我們要依序探求：環評事件之暫時權利保護制度（停止執行），在行政訴訟程序上的規範結構；本件聲請人聲請停止執行，是否具備行政訴權，所主張的停止客體（原處分）在目前的客觀因素下，程序上是否合於規範目的；如何認定本件聲請案之實體核心事項「將發生難於回復之損害，且有急迫情事」者。

關於環境之「將發生難於回復之損害，且有急迫情事者」我們的思考點，並非建立在「如同放火燒山，以後再種樹就好」，而是在沒有樹根盤結的山坡是很容易土石流的，因應環境的變更我們要做好更週延的思考，尤其是我們透過人為力量讓環境變更，更要做到自我控制。環境一旦根本性變更其使用的目的，就會發生難於回復的結果，就像將山坡地改為建地一樣，但社會要發展不可能不改變地形地貌，不可能不變更環境，而我們只是在權衡變更前後之利弊得失而已；當對環境不良影響之虞的成分越高時，就足以推論發生難於回復之損害的可能性越大，而對影響環境的急迫性而言，就只在於控制它不要輕易的變更而已。何況所謂之有條件，其條件之實質內容傾向效率之追求還是利益之平衡，也是解讀有無重大影響之虞的判準，環評法並不拒絕開發，而是拒絕還沒有想清楚或規劃清楚的開發，這只是個選擇「1.有條件通過第一階段環評（假如條件很繁複）、2.給予機會進入第二階段環評（開放公民參與）」，從環評法的規範意旨來看，有條件通過第一階段環評審查（如原處分）之執行是否停止，就難於回復之損害的急迫性，就當以該條件的繁複性來作為判準，單純從條件項次之複雜度來比較，中科四期（二林園區）比中科三期（后里基地—七星農場）對「將發生難於回復之損害」的急迫性，顯然較高。

另外當「特定環境生態是否因許可開發而遭摧毀滅絕」，成為「許可開發處分是否違法」之主要（甚或是唯一）理由時，讓法院有足夠的時間審查；或讓相對人與參加人有足夠的時間在法庭上回應此等違法性指控，在程序上是必要的（特別是當這些提出於法庭的指控，過去從未接受過法院之檢視及審查時）。本案原裁定認為「保全要件不備」，最可能之原因即是：本案事關「長期供電」之

重大公益，法院卻必須在「對環保及經濟權衡議題毫無認識」之情況下，作出重大開發案應否暫停之決定。為求慎重，希望有更多之資訊出現後再作決定，此等執法標準，亦難指為違反法規範之期待

9. 條件不當連結：院臺訴字第0990100518：高雄大林電廠（1000714）

是開發行為是否對環境造成不利衝擊，似宜針對個別開發行為對開發區域之影響進行環境影響評估。本件原處分機關代表列席上開會議時固說明，系爭附款係源於訴願人個別電廠開發計畫無法達成個案減碳目標，而二氧化碳之特性在於可透過大氣層影響全球，造成溫室效應，非如同一般空氣污染物僅對個別開發計畫周圍環境造成影響等語。惟訴願人就大林電廠更新改建計畫提出環境影響說明書，原處分機關審查有條件通過之審查結論所附加系爭附款則以訴願人之整體電廠為規制對象，以溫室氣體減量應係全面管制排放，而非針對單一對象為之，且關於碳排放量標準之訂定，尚需經一定嚴格之審查程序審慎為之，目前溫室氣體減量法尚在立法階段，永續能源政策綱領明示全國減碳期程，屬政府整體減碳政策，且依環境影響評估法內容以觀，環境影響評估應就個別開發行為審酌其環境保護事項，原處分機關於訴願人所提系爭開發計畫之個案處理其整體減碳議題，且加諸較永續能源政策綱領更嚴格之標準，是否違反不當連結禁止原則及比例原則？非無疑義。

10. 承諾之真義：環署訴字第1060096632號：屏東悠活（1070327）

查系爭審查結論公告事項一、（一）載明：「2、本計畫環境影響說明書中已針對……『水文及水質』……環境項目，進行調查、預測、分析或評定，並就可能影響項目提出預防及減輕對策。……辦理使用用途變更，評估於既設廢水處理設施再增設砂濾及活性碳處理單元，提升處理效率，處理後回收供鄰近農林地

植栽及道路清掃使用，……相較於現狀均較法定之許可要件更加嚴謹……經評估後之開發對於環境資源或環境特性，並無顯著不利之影響。3、本案開發單位依……『海洋生態評估技術規範』進行基地周邊之生態環境調查：……(3)海域：既設廢水處理設施再增設砂濾及活性碳處理單元，以提升處理效率，放流水提供回收澆灌及街道洗掃使用，與現況相較可降低海域生態之負荷。」等語，足徵參加人係因應審查委員所提專業意見就前述項目所為之提出方案，並經環評會審查決議通過第一階段環評審查結論，係出於環境保護之目的，不能認系爭處分參加人關於此部分之作為，為取代環評法定許可要件之審查。(二)又據原處分機關補充答辯敘明略以：「關於污水排放……本開發案之行業別僅產生單純之生活廢污水，而就環評審查委員要求提升放流水品質，開發單位增設砂濾及活性碳處理單元及鄰近農林地設置人工濕地因應，實有助於節約用水及確保環境品質之維持……。於環評程序，就開發行為之『完成後使用』階段而言，開發單位所擬定、執行相對應之環保對策、替代方案本身，應同屬開發行為之範疇。主管機關於判斷開發行為是否合致『對環境有重大影響之虞』此一法定要件時，開發單位擬定、執行環境保護政策或替代方案之可能成果，應同在審查範圍之列，必須一併納入考量，始為適法。……本案屬既設之遊憩場所，辦理集合式住宅(3~6區)申請變更為旅館用途，無新增或擴充設施。處理後之放流水經海洋污染擴散模式評估，無重大影響之虞，且區內已設置處理能力750CMD之污水處理設施，並取得排放許可，非屬新增或擴大污染源……。綜上所述，本案……環評審查結論，並無訴願人所謂『以事後始附加之環境保護對策及承諾，來取代系爭開發行為是否對環境有重大影響之虞法定許可要件之判斷，並規避第二階段環評程序之踐行』之情形。」等語。有系爭環說書、原處分機關環評會歷次會議紀錄、審查意見及回覆辦理情形對照表影本附卷可稽。足徵原處分機關環評會已將系爭開發案開發單位所擬定、執行環境保護對策或替代方案之可能成果納入評估審查，始作成系爭審查結論。

十一. 環評監督爭訟十大經典案件

1. 北高行102訴1259 (1021114)：新竹縣豐邑

是原告於本件違規行為時，係系爭開發案之開發行為人至明，依環評法第17條規定，原告在未經核准變更開發單位前，仍依法負有該行為責任。是依前揭說明，原告自應負系爭開發行為環境影響說明書文件內容及審查結論切實執行之義務。從而，被告以系爭開發案未依該規定切實執行而須依環評法第23條第1項規定裁處時，以系爭開發案環境影響說明書所載之開發單位即原告為裁處對象，於法並無不合。原告主張系爭工程已移交予系爭2社區管委會，縱屬實情，然在開發單位未經主管機關核准變更前，原告仍難免除未依環境影響說明書所載內容切實執行之違規責任，原告既係開發單位，乃該行為之責任義務人，此為法所明定，自不得以其已事實上無管領力云云，而主張免責；且此部分原告所應負之責任乃屬行為責任，並非狀態責任。設若如原告主張，其已將系爭工程移交予系爭2社區管委會，然在未依法經核准變更開發單位前，其即可規避應依環評法規定切實執行環境影響說明書所載之內容及審查結論應辦理事項之責任，則以上開處罰條文所處罰者既係「開發單位」，自不能對非屬「開發單位」之系爭2社區管委會加以處罰，其結果將致環境影響評估制度，形同虛設，無法落實，更不符合環評法之立法目的。

2. 最高行104判200 (1040423)：臺中中科三后里

又環評法係為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的；而環評係就開發行為對可能影響之程度及範圍，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，經評估審查並據以追蹤考核，是環評法第16條第1項規定環說書或評估書非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更；環評法第17條復規定開發單位應依環說書、評估書所載內容及審查結論，切實執行，且於有違反前開規定之情形，依同法第23條第1項第1款即應予處罰，核前開規定係課予開發單位對於環說書或評估書，未經核

准不得變更及按其內容切實執行之公法上義務，且就違反前開規定之裁罰，並不以確實發生影響環境之具體結果為要件，是本件上訴人以其就系爭開發計畫之執行結果，剩餘土方量總數未逾原環說書所載總量，認本件客觀上未就環境造成不良影響而不應處罰，自與環評法第 17 條、第 23 條之規定不合，應非可採，是原判決認環說書所載包含相關預防與減輕對策內容之落實執行，乃為保護環境之關鍵，上訴人將公共工程及建築工程所產生剩餘土石方予以統籌運用之主張，已然違背其依環說書所載內容切實執行之責任，洵屬有據。

環署訴字第 1080050696 號：彰化縣芬園鄉公所案

故就行政機關而言，行政罰法第 18 條規定之不法利得，應僅限於積極所得，不含應支出而未支出之消極所得（行政院院臺訴字第 1020142215、1020143885、1020143933 號訴願決定參照）

3. 最高行104判406（1040723）：高雄台塑石化

行政罰法第 18 條第 1 項所稱「違反行政法上義務所得之利益」，包括積極利益及消極利益。積極利益係指違反行政法上義務所獲得之收益。消極利益則是違反行政法上作為義務而不作為，因而減少支出，即義務人為履行行政法上義務必須支出之費用，因違反該義務而未支出，而獲得之經濟上利益。違反行政法上義務所得之利益，非屬構成處罰之要件事實，僅是裁罰之酌量因素，該利益之數額得估算（推估）之，不以經完全證明為必要。依原處分書所載，單以總貯存量遠少於系爭 14 座油槽之中油公司新建金門供油服務中心（總貯存量 9,000 公秉）之環境影響評估委辦費用，即達 4,488,250 元，遑論上訴人違反行政法上義務多年所得之積極利益，原處分僅酌量加重 120 萬元罰鍰，尚無不合。上訴人未具體指出其已支出原處分所列各項費用之金額有多少，尤其是環境影響評估委辦費用，而未減少支出超過 120 萬元，僅泛言其關於油氣回收設備費用、環境品質監測費用、廢棄物處理費用、地下水監測等項目已自行或委託臺灣塑膠公司辦理，並無應支出而未支出之情事云云，並不可採。

4. 高高行107簡上20 (1071210)：高雄義大：「未對自然環境造成不良影響」

是原判決以本件被上訴人 101 年度、102 年 7 月至 12 月總用水量及 101 年度污水量雖有未依環說書所載內容切實執行之情事，然客觀上未對自然環境造成不良影響而不應處罰，自與環評法第 17 條、第 23 條之規定不合，亦非可採。況且，單一開發單位違反環說書所載內容之行為或許影響輕微，但是倘若其他開發單位亦有同樣違反環說書之行為，加總起來可能對環境構成嚴重的傷害。原判決僅憑被上訴人每日使用自來水用量僅為自來水公司第七區管理處餘裕量之千分之 1.1 (0.11%)，可見被上訴人之總用水量雖超出環說書所載，但並未因而排擠其他用水戶用水之權利；又被上訴人開發行為所產生之污水量，依環評承諾必須 100%回收再利用，足證被上訴人生產之污水量，就是污水回收再利用量，復依被上訴人取得之水污染防治許可證（文件），上訴人核准之總廢（污）水量為每日 570 立方公尺，而被上訴人 101 年產生之污水量亦僅有上訴人核准量之 55%，且上訴人不定期監測被上訴人開發基地周圍結果亦無超標紀錄，據以認定被上訴人違反環說書所載內容之行為，對環境並未造成不良影響，亦無足取。

5. 高雄地院104簡109 (1061229)：高雄義大（高高行廢棄）

「從而開發單位依環評法第 17 條：『開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。』之規定，對於環境影響說明書（下稱環說書）所記載之內容，應於如何範圍內盡其切實執行之義務，不僅牽涉開發單位之環境利用權應予如何保障之問題，亦牽涉主管機關如何有效監督執行之認定標準。」「環評法第 17 條將環說書、評估書及審查結論同列舉為開發單位應切實執行之事項，顯見環說書內容與審查結論顯屬不同之事項，故應均為開發單位應切實執行之標的。」「而環境評估制度雖係為預防危害環境之情事發生，然是否

以發生實害結果或有發生危害之虞，為違章之構成要件，不應一概而論，應視環說書內容如何具體認定。」「倘環說書之記載與現狀雖有不同，但不同之處無關於預防及減輕開發行為對環境造成不良之影響者，即無違環境影響評估制度之實質功能，而不構成環評法第 17 條之違反。」「是以本院認為開發單位除已於審查結論列為承諾事項應切實執行外，對於環說書內所載，與環境影響評估所欲控制之事項具有決定性或重大關聯性之事項亦有切實執行之義務外，對於對環境無不利影響以及對於評估事項之結果，不具單一決定性或重要性之因素（預估數值）縱有違反，倘對環境未構成危害或有危害之虞，即不構成環評法第 17 條之違法行為。」

6.最高行107判315（1070531）：大巨蛋 （天外飛來一筆）

上訴意旨主張上訴人除質疑建照所列避難人數不實外，並以原處分 2 容許地下 3 層（球場）增設 15,000 席，與其他各層人數合計達 55,962 人（15,000 人 + 40,962 = 55,962 人），超過環評許可之巨蛋 4 萬席避難人數，可證原處分 2 顯有瑕疵云云。惟查原處分 2 建造執照所載人數，與系爭環評審查結論處分所載人數，二者所應遵循法規、作業程序、審查標準均不相同，各該人數之計算方式、所代表之規範意義亦有不同，故數量未必會一致，自無從以上開二處分所載人數不同為由，論斷前者或後者之處分違法；至參加人遠雄公司未來實際營運大巨蛋時，自仍應依照環評審查結論切實執行，否則環評主管機關仍得依法裁罰，自不待言。

7.北高行106訴1610(1070912)北高行107訴939(1090401) ）：利英工礦

是原告進行開發行為，由經濟部礦務局追蹤其執行成果，原告每年向經濟部礦務局提出執行報告後，再由該局轉送被告。衡諸被告職司監督全國環評事件，限於人力、經費，對於目的事業主管機關轉送開發單位之報告，自無法每年均

前往現場勘查，被告主張經濟部礦務局確有將執行報告函送被告，被告限於人力、經費僅為存查，不會進行審查或函覆准予備查之實務作法，尚非無據。

8. 行政院院臺訴字第1040122421號（1040202）：雲林台 化等

據原處分機關代表列席本院訴願審議委員會 104 年 1 月 21 日 104 年度第 3 次會議時說明，訴願人等之共同開發單位係以輪值方式委託其中一開發單位代表以執行系爭開發計畫之環評共同事務，本案之違規行為於開發單位代表係屬故意，其餘開發單位應係過失，本案屬部分故意、部分過失，不符行政罰法第 14 條第 1 項規定之要件，該署共同處罰訴願人等罰鍰 150 萬元，未逾法定罰鍰額度，並無不合，符合比例原則等語。

惟訴願人等均為「六輕四期擴建計畫」之複數共同開發單位，其等就系爭開發計畫負有應於貯槽區另設置地下水監測井，以執行連續自動監測地下水水質變化以防滲漏之義務，自當知悉，且該項義務為訴願人等於環評之共同承諾，並載明於環說書定稿本，卻遲不履行該項義務，致環境保護事項之執行顯屬不周，且有造成環境重大危害之虞，堪認其等就違反該項行政法上義務具有故意，又參諸法務部 95 年 11 月 23 日法律字第 0950037473 號函釋明，關於共同開發單位違反環境影響評估法第 17 條規定，倘若得列複數開發單位者，如屬故意共同實施，依行政罰法第 14 條第 1 項規定，應分別處罰，即各違反義務之行為人應依各該規定之罰鍰額度處罰之，無罰鍰分配之問題，亦無各受處分人罰鍰總合應限制在罰鍰最高額度以下之問題。本案訴願人等合致行政罰法第 14 條第 1 項故意共同實施違反行政罰上義務分別處罰之規定，原處分機關就其等之違規行為共同裁處罰鍰 150 萬元，於法固有未合，惟既對訴願人等較為有利，基於行政救濟不得為更不利之決定，原處分仍予維持。

9. 環署訴字第1060093290號（1070309）：彰化台化

復按環評法係為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境

保護之目的，是環評法第 17 條規定開發單位應依環說書、評估書所載內容及審查結論，切實執行，且於有違反前開規定之情形，依同法第 23 條第 1 項第 1 款即應予處罰，惟如因實際狀況無法購買預計使用成分之生煤而使用不同成分之生煤，且未造成違反空氣污染防制法（下稱空污法）之情事，是否為未依環說書所載內容切實執行，不無疑問？有關訴願人主張 17 年以來 M22 防制設備，均符合環評加嚴排放標準，合法處理生煤燃燒後產生之空氣污染物，相較環說書預測結果，無所謂對環境有不良影響一節，原處分機關固答辯說明對於含硫量愈高之生煤，訴願人為降低排煙脫硫設備(FGD)管末硫氧化物排放量，須增加水、電及氧化鎂之用量，亦增加廢污水量、藥劑等環境成本，皆加重影響環境負擔等語。惟按生煤為一天然資源，同一產地之煤品成分亦非固定值，以目前購煤實務，尚無法精確控管購買之產品品質至定值，需藉由物理、化學或是生物技術的應用，減少燃煤中含硫分、重金屬以及其他雜質的含量，以降低燃燒後空氣污染物的排放量。目前的廣義淨煤技術包含洗煤(coal wash)、高效率的燃燒技術、燃煤電廠的污染控制及二氧化碳的捕捉與封存等方法，其處理過程中需消耗水、電、其他物料或能資源，亦有增加廢污水量之情形，則若採用淨煤技術以達符合環評承諾成分之要求，與訴願人採取增加投放防制物質及防制設備運轉等方式控制污染物排放濃度相比，何者較增加環境負擔，不無疑問？原處分機關未究明訴願人燃燒生煤經由防制設備與技術處理後，是否符合環評承諾加嚴標準？其製程實際操作對環境有無不良影響？又訴願人使用與環說書內容成分不同之生煤，所產生之固體廢棄物、污水、用水與用電等環境負擔，是否有實證資料足資認定有新生環境負擔違反環說書內容情形，原處分機關未進一步查證，僅以訴願人申報生煤樣品成分分析證明書，逕予核認其所使用之生煤成分不符環說書之成分要求，並據以裁處不法利得，是否符合環評法之立法宗旨、環評承諾之目的及功能？即有商榷之餘地。四、次按環評法第 1 條規定：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」同法第 5 條第 2 項授權訂定之開發行為環境影響評估作業準則（本署 104 年 7 月 3 日環署綜字第 1040051962 號令修正發布）第 3 條規定：「開發行為對環境之影響及環境品質之評估，均應符合相關環境保護法令之規定。其因

環境之特性，開發單位應採用更嚴格之約定值……等方式為之，以符合環境品質標準或使現已不符環境品質標準者不致繼續惡化。前項約定值係指開發單位評估環境負荷後設定之排放值，或於說明書、評估書所作之承諾值，亦或為主管機關於審查時之設定值。」本署 104 年 1 月 26 日環署空字第 1040002062 號函釋略以：「三、（一）涉及裁罰方面：1、環境影響評估審查結論或所載內容如較其他法規要求更嚴格者，係表示當地環境之敏感性及特殊性，必須採更嚴格之標準予以保護，因此違反者即依環境影響評估法處罰。……（二）涉及監測、檢驗、緊急應變或排放量計算方式：環評法未定相關規定，……應依各專業法規所訂之方式辦理……。」可知環評法係為預防及減輕開發行為對環境影響所為之評估程序，倘因考量環境之特性，固得於環評程序中採用更嚴格之約定值，以作為主管機關審查之基礎，然其餘涉及監測、檢驗、緊急應變或排放量計算方式等事項，環境影響評估法規或審查結果並未另行規定時，則應回歸各專業環境保護法令之規定，此乃法律適用之必然結果。惟查環評法並無相關環境檢測方法及檢驗測定機構管理辦法之授權規定，且就環評案件相關之生煤成分採樣及檢測，如總水分、固有水分、揮發分及固定碳等項目檢測，本署並無公告適用之檢測方法。復按生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質販賣或使用許可證管理辦法第 10 條規定，領有使用許可證之業者，須依許可內容使用生煤，而其所使用之生煤成分是否符合規定，係以國際通用之 ASTM（美國材料與試驗協會）標準方法檢測，並以濕基標示總含水分，另以氣乾基檢測結果呈現內含水分、固定碳及熱值等成分。是有關生煤成分是否符合許可值或環評承諾值，自應由本署認可之檢測機構依前開國際通用之標準方法檢測，檢測結果不符規定，始得依法處分。惟查本案原處分機關係以訴願人申報其購買之生煤樣品成分分析證明書，核認其成分記載內容不符環說書之成分要求，並未實地稽查檢測確認其生煤實際使用情形，是本件原處分機關既未對於訴願人 M22 製程使用之生煤進行稽查檢測，僅於「違反事實」欄內泛言：「依據貴公司 97 年 1 月至 105 年 9 月間申報……之生煤樣品成分分析證明書，經列表統計，發現貴公司於上述期間所檢附使用生煤之進口資料，在總水分、固有水分……含硫分，均有部分或全部不符系爭環說書表 4.3-2 生煤成分要求……貴公司自 97 年 1 月以來長期持續違反環境影響評估法第 17 條規定

燃燒品質不符標準之生煤……」云云。即本件原處分僅記載訴願人有申報生煤樣品成分分析證明書，不符環說書生煤成分要求情形，並無 97 年 1 月之後有「稽查檢測 M22 製程燃燒之生煤成分不符環說書成分要求」之事實，逕予核認訴願人長期燃燒品質不符標準之生煤，故有關本案違規事實之認定及證據之調查，是否符合行政程序法第 43 條規定之意旨，亦非無疑義。另空污法與環評法於立法精神與目的有所不同，且按生煤之使用從燃燒至排放過程，旨在透過對於設備規劃、設計之時合理控管其未來之空氣污染環境風險，於主管機關尚未明確規範輸入生煤成分之情形下，重點仍在於終端排放品質之控制，本案若不涉及生煤成分檢測結果或排放值違反環評結論與環說書內容，應就空污法規論之，原處分引據環評法裁處，不無疑義。

五、本案縱認得以訴願人所購買生煤成分之證明書，作為不符環評承諾內容之處分依據，惟有關此違反行政法上義務行為之終了時點，應以原處分所據以認定之違規事實，即訴願人每批次購買生煤不符環評承諾內容，作為行為終了時點以及裁處權時效是否消滅之認定，並據以計算不法利得。又訴願人於 100 年 8 月 2 日、101 年 10 月 11 日及 104 年 3 月 25 日購買之 3 批次生煤成分既符合環評承諾，得否認定訴願人自 97 年 1 月起至 105 年 9 月止為繼續不斷之一行為，非無疑義，則本件原處分機關以訴願人持續燃燒生煤品質不符環評承諾，認定本件行為持續進行至其停工時止，並自 97 年 1 月至 105 年 9 月止計算不法利得，自難謂適法。

六、原處分機關固答辯認為本案與最高行政法院 105 年度判字第 173 號所認○○電廠超量燃燒生煤行為無異，惟查原處分機關尚無訴願人生煤使用超量之具體事證，且係以訴願人申報購買之生煤品質不符環評承諾據以裁處，自不應以相同意旨判認。又訴願人發電量既未超過環評承諾值，自無獲取超額發電之利得，則原處分逕依臺灣電力股份有限公司 104 年公告汽電共生最低購電價格，以及經濟部能源局提供之非 G8 個別機組之售電量(G6、G7、G8 機組之總和發電量、餘電售電量)，計算本件不法利得，亦難謂妥適。另本件不法利得是否已扣除訴願人成本、淨利、停機歲修以及訴願人購買符合環評承諾之生煤金額，亦有待釐清？再者，原處分及答辯書並未敘明何以本件訴願人獲利金額為 13 億 3 千 745 萬 735 元(答辯理由修正為訴願人因 M22 製程燃煤發電推估不法利得總額為 13 億 591 萬 994 元)，最終卻裁處 12 億 4 千 4 百萬

元之扣除依據，亦有理由不備之瑕疵。綜上，原處分既有上述事實認定未臻明確之瑕疵，自難予以維持，原處分應予撤銷，由原處分機關查明事實後另為適當之處理，以符法旨。

1 0.臺中市政府訴願決定案號：1060446（1070122）：

臺中生命禮儀案

原處分機關之所以認定訴願人有違反環境影響評估法第 17 條規定之情事，而以原處分裁處訴願人 60 萬元整罰鍰，無非以「清水區公所之墓政業務已於 105 年 1 月 1 日移撥予訴願人」（本府 1060446 訴願卷頁 122）、「系爭納骨堂第一期主體建築業據本府民政局於 105 年 5 月 18 日以公告核准啟用」、「訴願人於 105 年 6 月 30 日函知原處分機關承諾將依據環評書件廢續辦理系爭開發案」（本府 1060 446 訴願卷頁 463）、「處分機關於 105 年 10 月 20 日核准系爭發案之開發單位變更為『訴願人』」及「系爭開發案有如事實欄所述未依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行之情事」等為其主要論據，惟查：（一）清水區公所之墓政業務既於 105 年 1 月 1 日始移撥予訴願人，業如前述。則本件於 105 年 1 月 1 日前違反環境影響評估法第 17 條之規定，未依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行之違規行為，諸如：1、系爭開發案於 103 年 3 月 12 日開工，103 年 3 月 14 日停工，103 年 12 月 22 日復工（見本府 1060446 訴願卷頁 113），「未於施工前 30 日內，以書面告知主管機關預定施工日期」之違規行為；2、系爭納骨堂周邊排水溝設施，經清水區公所先行施作聯外排水設施部分涉及第二期部分排水工程（本府 1060446 訴願卷頁 113、465），「未於施工前 30 日內，以書面告知主管機關預定施工日期」之違規行為；3、103 年 12 月 22 日至 104 年 12 月 22 日「未依環評承諾定期執行或漏未執行部分環境監測項目」之違規行為；4、系爭納骨堂周邊排水溝設施，經清水區公所先行施作聯外排水設施部分涉及第二期部分排水工程（本府 1060446 訴願卷頁 113、465），未依系爭開發案環境影響差異分析報告「排水工程計畫變更後內容」所載（本府 1060446 訴願卷頁 358），設置「雨水回收井」、「滯洪沉砂池」之「未依環評

書件內容切實執行」違規行為等等，是否可規責於訴願人？已不無疑義。倘原處分機關認定即便上開違規行為縱非訴願人所為，亦因自 105 年 1 月 1 日起自清水區公所處承接墓業務後，由訴願人擔負違反環境影響評估法第 17 條「未依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行」之「狀態責任」，並未見原處分對此部分有何具體妥善之說明(本府 1060446 訴願卷頁 105- 107)，則原處分所憑理由，自有不備。(二)次依臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1259 號判決(本府 1060446 訴願卷頁 449-450)及最高行政法院 103 年度裁字第 187 號裁定意旨(本府 1060446 訴願卷頁 442-443)，本件原處分機關於 105 年 10 月 19 日至系爭納骨堂執行查核時，系爭開發案之「開發單位」顯尚未變更為「訴願人」，雖嗣後已於 105 年 10 月 20 日經原處分機關核准同意將系爭開發案之開發單位變更為「訴願人」(參原處分機關 105 年 10 月 20 日以中市環綜字第 105011 7428 號函之說明五，見本府 1060446 訴願卷頁 124)。則此際雖訴願人自 105 年 1 月 1 日起，已自清水區公所處承接墓政業務，然其是否為系爭開發案環境影響說明書所載之開發單位，而須依環境影響評估法第 17 條規定，負有按環評書件內容切實執行之行政法上義務？亦有再行斟酌之餘地。

十二.延伸閱讀

1. 捍衛環評制度尊嚴的行政法院中科裁判：葉俊榮教授
2. 環保機關於行政法院撤銷環評審查結論後因應作為之適法性說明—以中科三期開發環評案為中心：沈世宏署長
3. 中科環評的法律課題—台灣法治國的淪喪與危機：李建良教授
4. 預防原則與「停、看、聽」環評機制之落實—中科三期環評案之省思：林昱梅教授
5. 多元移植與民主轉型過程中我國環評司法審查之發展一個以回應本土發展脈絡為目的之比較法分析：張英磊教授
6. 現行環評困境與解決之道，劉文仕主委
7. 黏土：灣寶，一段人與土地的簡史（胡慕情）
8. 走一條人少的路（朱淑娟）
9. 我們甚至失去了黃昏（胡慕情部落格）
10. 環境報導：我還會留在地球（朱淑娟部落格）
11. 漂浪島嶼-munch（郭志榮臉書）
12. 蠻野心足、環境法律人、環境權保障、苦勞網、環境資訊中心網站