

第一場座談會議

一、目的

1. 本計畫第一場次座談會係依據 103 年 10 月 21 日及 11 月 4 日兩次的專家諮詢會議所得結論與建議邀請不同領域的環境影響評估專家出席，以對判斷基準內容提出意見並嘗試將環境影響評估法施行細則第 19 條的判斷基準更予以明確化及細緻化。
2. 首次於 103 年 11 月 27 日召開此會議，主要討論事項為判斷基準依「顯著影響程度」層級化或類型化之表列，並研議將判斷基準數據化、明確化，輔以參考數據之可行性。

二、會議的過程與觀察

本次會議邀請法學及科學領域的學者專家共同與會，會議議程分為上午及下午場次約有 20 人參加，並假北科大工學院二樓會議室舉行。主要設計理念係藉由兩方不同領域之學者專家之對話，提供本計畫修正參考依據，會議中有多項的激烈討論，經綜整如以下各點說明：

- 吳行浩副教授認為在法律的位階上贊同以行政規則位階處理，有助於判斷基準之客觀化、標準化，同時給予環評審查部分程度之指引。判斷基準之形塑上建議參考歐盟模式。
- 陳仲麟教授指出環評法制與其他法制之關聯：環評中的考慮乍看下和土地徵收、都市計畫、區域計畫、各項保護區法制（國家公園法、野生動物保育法、文化資產保存法、森林法、濕地保育法等）之考慮有所重疊，但事實上，不同法制有其各自的制度目的、法律效果，並不互相取代。

- 李育明教授認為參考美國之 FONSI (Finding of Non-Significant Impact) ，請考量設計若開發單位擬於一階通過環評審查應補充提出類似 FONSI 評估文件之機制，以供環評委員判斷有無重大影響之虞，而可於一階通過審查。
- 陳春生大法官則提出其個人見解：傳統上法院對於不確定法律概念之審查，固常有尊重行政基於判斷餘地之決定，但仍得審查其權限行使是否有逾越、濫用之情事，以及是否違反平等原則、比例原則。對於某些環評領域牽涉風險決定時，對於風險調查、風險溝通與風險決策之程序瑕疵，應仍得對之加以審查。
- 張添晉教授擔任多屆的環評審查委員，其在會中亦提出非常精闢的看法：有關環評法施行細則第 19 條各款第一層及第二層宜藉由學者專家及各政府單位整合座談提出檢討，依序排列，如：
 - (1) 國家公園內
 - (2) 一級空氣品質保護區 (新增空氣污染物)
 - (3) 總量管制區 (提 BACT、環境品質影響)
 - (4) 水源水質水量保護區 (貽害水質)

上述皆為第一層所規範，容易成為不予開發或直接進入二階，在環評二階評估審查後 (有條件通過，該條件多為環境保護措施及承諾事項) 。

- 簡連貴教授建議有關判斷基準明確化，以作為進入二階環境評估之依據，惟仍保留給環評專業審議之彈性空間。
- 凌永健教授提出本計畫之鑰關鍵為國外重大環境影響判斷基準，美加為提供全面性的判斷原則，考量開發強度、範圍、大小、累積性影響等。歐盟則是表列法以及判斷原則。

三、效益與啟發

「區分共通判斷基準與個別判斷基準」，並就「個別判斷基準依顯著性程度採取層級化架構」之設計，普遍獲得參與專家學者之支持。

「共通判斷基準」係指得共通適用於現行細則第 19 條八款之情形。其構成方法係歸納前述最高行政法院判決中，法院曾經強調涉及「對環境有重大影響之虞」的司法審查標準，如：正當法律程序原則、禁止違反附款之容許性、對判斷瑕疵與濫用之解釋等，以之作為共通判斷基準的內容。

此次會議提出三層級判斷原則，說明如下：

- 個別判斷基準採取層級化架構，係指：對環境重大影響之虞的「顯著性程度」，透過「層級化」概念，分別就施行細則第 19 條八款事由對應建構。
- 「顯著性程度層級化」則指：其他法規明定者（作為個別判斷基準的第一層）、其他技術規範、認定標準、作業準則明定者（作為個別判斷基準的第二層）、歷年環評案件審查結論歸納而得者（作為個別判斷基準的第三層）。

另外與會之專家學者亦認同建構判斷基準的目的，並非在取代環評委員的實際審查功能。無論是共通判斷基準或個別判斷基準，本計畫目前均將之定性為抽象的行政規則，而以得適用於不同之環評事件為目標。

應否進入二階環評判斷基準之研析

-施行細則第 19 條具體化之基本構想-

專家學者座談會審查意見與回覆(上午場次)

| 審 查 意 見 | 回 覆 意 見 |
|---|---|
| 吳行浩副教授（高雄大學財經法律系） | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 分析法院判決時避免過度拘泥於個案，應歸納通案適用的考量因素。 2. 在法律的位階上贊同以行政規則位階處理，有助於判斷基準之客觀化、標準化，同時給予環評審查部分程度之指引。但於現實層面上，判斷基準並無法全部予以類型化、客觀化，仍會保留部分之概括條款。判斷基準之形塑上建議參考歐盟模式。 3. 我國司法實務重視第二階段環境影響評估，源自於我國之環評制度。因我國之環境影響評估有實質拘束力，係取得開發許可及建築許可等之前提，且僅有二階環評有民眾參與程序，造成環評包山包海之情形，而法院於審酌未進入二階之案件時，考量到民眾參與問題，自會採取較為嚴格之審查模式。若能將民眾參與提前至一階環評，則有助於解決上開問題。 4. 建議於判斷基準中加入正當程序之相關內容，指引環評之審查程序，以符合正當程序之要求。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 計畫團隊從法院判決歸納環評審查考量因素的方法，是先透過對最高行政法院從民國九十年之後，既有的十八則判決進行分析，進而歸整出涉及法律因素的通案性因素，並已整理出通案適用的共通判斷基準。 2. 歐盟模式為正面表列重大環境影響之案件，以及應考量之評估項目。本案考量環評施行細則第 19 條各款時，會參考歐盟的標準，研商是否能納入各款判斷基準。 3. 計畫團隊認為：判斷基準的制定，須發揮限縮環評委員判斷餘地的功能、並緩和或限縮法院介入審查判斷餘地的密度，這樣判斷基準的制定才有意義。 4. 計畫團隊亦贊同委員之建議，對判斷基準酌採量化方式予以設計，較為客觀；但在個案，環評委員仍然可以做出不同於量化標準要求的決定，惟須附理由說明其原因。 5. 目前我國環評的實際操作中，第一階斷已有民眾參與，且各環評案件進行的各階段都在環保署網站上公開資訊。雖然二階環評的民眾參與強度較強，但並非在第二階段環評才有民眾參與。 6. 假使目前環評法仍維持兩階段的 |

| | |
|--|---|
| | <p>程序安排而未修正，如何維持兩階段程序區分的實益，並兼顧強化第一階段的民眾參與，因涉及母法與施行細則之修正，本計畫將列為成果報告之建議。</p> <p>7. 敬悉。正當程序內容將會列為共通判斷基準，引導環評審查更符合正當法律程序，縮小法院與環評委員雙方認知之差異。</p> |
| <p>陳仲嶙教授（清華大學科法所）</p> | |
| <p>1. 借鏡美國之判斷基準：美國行政命令對於進入二階的判斷基準，與我國採取不完全相同的策略，或可參酌而與我國現行基準互補。詳言之，何謂對環境有重大影響，涉及何謂影響，何謂重大，美國就此揭示概念界定或考量因素，是我國基準所無。與我國基準比較，有許多構成我國各項基準判斷上的共通要素。</p> <p>(1) 影響：包括直接影響、間接影響、累積性影響，美國行政命令加以界定。</p> <p>(2) 重大：美國行政命令列出在考量重大時應如何進行考量的十項重點。例如對人類環境之影響程度可能具有高度爭議性，作為認定重大影響之事由，值得於判斷是否構成我國基準之各款時納入。</p> <p>2. 環評法制與其他法制之關聯：環評中的考慮乍看下和土地徵收、都市計畫、區域計畫、各項保護區法制（國家公園法、野生動物保育法、文化資產保存法、森林法、濕地保育法等）之考慮有所重疊，但事實上，不同法制有其各自的制度目的、法律效果，並不互相取代。就</p> | <p>1. 感謝建議。由於我國環評制度的獨特性，國外經驗雖可參考，惟恐無法完全應用。目前本計畫各項判斷基準已確定用層級化架構，並以國內既有法規以及歷年環評經驗構成。</p> <p>2. 在「重大」、「影響」的解釋上，美國法係以行政命令規範，我國在環評法第8條的構成要件「對環境有『重大影響』之虞」，其實即已包含近似意義，並於施行細則第19條「顯著」、「不利影響」進一步明確化。</p> <p>3. 較有爭議者，乃「人類環境」等具有社會、文化層面意涵的影響，是否納入各款基準或作為共通基準。對此，鑑於此問題其本身爭議性程度頗高，計畫團隊認為應提升規範的層級，至少以細則之行政命令予以明訂為宜，然此因超出本計畫判斷基準之建立的研究範疇，將列為對委託機關的建議。</p> <p>4. 其他法規的相關內容會於本計畫一併蒐集討論，將其考慮進第一層級的判斷基準，作為未來環評委員與法院之參考資訊，但最後仍是由環評大會做專業判斷，作成最後決議。</p> |

| | |
|---|--|
| <p>環評而言，以評估環境影響為目的，各項環境影響理應納入，不應因為有其他法律存在而在評估範圍上被排除。其他的法制可能作為評估的中介，例如在保護區中開發，可能推定有重大影響，但是否有重大影響並不一定與保護區的疆界等同，環評仍然應該就法定要件自行評估。</p> | <p>5. 誠如委員所指出「環評法制與其他法制之關聯」確實錯綜複雜，本計畫於後續執行階段，將特別留意在建立判斷基準時，須釐清其間之關聯。</p> |
| <p>黃銘輝助理教授（台北大學法律系）</p> | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 若環保署認為環評制度承擔太多的責任，修法為根本解決之道。而修法方向建議參酌美國法規，將環評許可列為開發許可之考量因素之一，而非必要條件。 2. 從法規範之結構觀察環評法第8條與環評法施行細則第19條之規定，進入二階段環評應為原則，故強化不進入二階的說理是必要的。再者，若發生開發單位及廠商之大量訴訟，亦僅為過渡時期之情形。事實上提起行政訴訟原則上不停止執行，又暫時權利救濟之勝訴率低，故提起行政訴訟之誘因低。 3. 近年來環境訴訟案件大增，其原因係來自重大案件附條件通過之情形，以附條件的方式，部分緩和了環評審查說理義務，同時又使開發單位免於第二階段環評，故引發環保團體之反彈。建議研究團隊對於附條件之案子提出案數。 4. 第三層次之判斷基準是依過往案件歸納提出，若歸納內容與施行細則第19條規定實為同義之判斷基準，其指引價值有限，毋庸再行列出，建議應歸納案件中較具 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 環評法的修法非本計畫探討對象，但將委員意見列為建議，俾供主管機關參酌。 2. 敬悉。目前環保署的作法已在環評書件的審查結論逐條列出不進入二階環評的理由。未來本計畫所提進入二階的判斷基準，亦是提供委員參考，減少未來可能與法院的認知差異。 3. 關於附條件的方式已經作成檢討與修改。目前環評案件的審查結論論述已不強調負擔條件。 4. 感謝建議。未來將法規明訂以及其他技術規範等相關內容提出後，將會有更具體的判斷基準。 5. 感謝建議，未來判斷基準提出前，會加強說理論述，以求與法律定義有更強連結性。 |

| | |
|---|--|
| <p>體化之判斷基準。</p> <p>5. 行政規則原則上不拘束法院，惟涉及高度專業事項之行政規則，德國稱為規範具體化行政規則，通常法院會予以尊重，我國學者則試圖引進此概念，故判斷基準之位階定位為行政規則，有其價值性。再者，若試圖引用上開之規範具體化行政規則，其訂定之理由應清楚明確。最後建議可在判斷基準中建立推定規則。</p> | |
| <p>李育明教授 (臺北大學自然資源與環境管理所)</p> | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 簡報資料之「進二階比率」與「進二階件數」統計圖略有差異(0%或0件)建請更新修訂之 2. 有關彙整比較歷年進二階案件審查結論之工作請考量做成結論之過程可能未參照施行細則第 19 條各款之情形「事後」之歸類宜更加謹慎。 3. 環評審查無須進入二階之舉證責任應由何者承擔之議題，建請執行團隊再行探討目前呈現之資料，似將該舉證責任加諸環保主管機關，請增加由開發單位或目的事業主管機關舉證之相關探討。 4. 參考美國之 FONSI (Finding of Non-Significant Impact)，請考量設計若開發單位擬於一階通過環評審查應補充提出類似 FONSI 評估文件之機制，以供環評委員判斷有無重大影響之虞，而可於一階通過審查。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 敬悉。於報告修改。 2. 整理歷年近二階的審查結論，可以提供未來不同委員參考，使未來作成相關結論前有參考依據。 3. 加強開發單位或其他目的事業主管機關對環評審查結論之責任，並非本計畫研究範圍，但此建議會提供主管機關參酌。 4. 此建議會提供主管機關參酌。 |
| <p>李培芬教授 (臺大生態學與生物演化研究所)</p> | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 溼地保育法可納入「二、對環境資 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 若營建署針對濕地的開發案件自 |

| | |
|--|---|
| <p>源或環境特性」之內容。但是目前營建署將涉及濕地之開發案訂有一套審查機制，雖然其內容與做法幾乎源自環保署，但在報告書內容中則此一般之環評書更加重視溼地之相關內容，此做法類似環評中的二階作法，未來溼保法施行後兩者如何協調？</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 保育類有三種等級，較輕等級者由於當初被劃定之原因有一些特別之考量，如紅尾伯勞是因為墾丁過去曾有大量捕捉而被列入，但事實上紅尾伯勞卻廣泛分布於全台灣，因此在界定「三、對保育類或珍貴」時，應注意其等級之差異。 3. 野生動物之分布有一定之分布，但仍有許多不確定性，若依其稀有程度而據以劃設保護區，可能會造成許多區位被認定而無法開發。 4. 台灣沿海地區自然保護計畫幾乎已無其功能。 5. 其他可放入「二、」或「三、」者包括森林法、溼地保育法、國家公園法。 | <p>有一套審查機制，建議可由營建署審理，有必要時再進到環評機制做環評，可強化目的事業主管機關的把關權責，分攤目前環評的審查壓力。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 感謝建議。會考慮保育類的分級，列入判斷基準參考。 3. 目前仍是以現階段的保護區為參考基準，是否劃入保護區已超過本計畫討論範圍。 4. 感謝建議，已修改，參考全國區域計畫的環境敏感地區的認定範圍。 5. 感謝建議，已修改。 |
| <p>李俊璋教授(書面意見) (成功大學公衛暨環境醫學研究所)</p> | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 環評法施行細則第 19 條「六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者」之判斷基準：(1)有必要進行健康風險評估者。實不恰當，將導致需進行健康風險評估之開發計畫均需進入二階，建議應修正為「健康風險評估結果顯示增量高於 10-5 但小於 10-4 者（數值可再討論）」。 2. 關於「與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者」，目前所採「周圍 5 公里範圍內相關計畫」 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝建議，此為彙整歷年案件所得之結論，委員所提建議會放入第二層級基準。 2. 已修改為 10 公里。 3. 本計畫即在探討此「顯著不利」之具體定義，希望以三層級的架構呈現之。 4. 已加入全國區域計畫之環境敏感地區。 5. 目前正在蒐集相關資料，具體建構出包含法規、技術規範規定、歷年經案的判斷基準。 |

| | |
|--|---|
| <p>建議參考空氣品質模式模擬規範及健康風險評估技術規範之規定，以開發計畫之影響範圍取代之，影響範圍之認定與該 2 規範相同。</p> <p>3. 關於「與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者」，建議應明確定義何謂「顯著不利之衝突且不相容者」。</p> <p>4. 關於「對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者」建議於定義中加入「土地利用分區」、國土綜合發展計畫法等。另建議應明確定義何謂「有顯著不利之影響者」。</p> <p>5. 關於「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。」，建議於動物生態評估技術規範及植物生態評估技術規範中，參考相關法規訂定可接受之基準。</p> <p>6. 關於「對國民健康或安全，有顯著不利之影響者」之參考定義建議修正為「健康風險評估結果顯示健康風險增量高於 10^{-4} 者（數值可再討論）」。</p> | <p>6. 感謝建議，將納入該款之判斷基準。</p> |
| <p>范光龍教授（台灣大學海洋研究所）</p> | |
| <p>1. 在修改或新立規則時 應求簡單明白又可行，然後嚴格監督。</p> <p>2. 進行二階應條列理由，但不需進入二階者應不必說明理由。</p> | <p>1. 敬悉。本計畫研擬之判斷基準以可操作的基準為原則。</p> <p>2. 在目前尚未有進入二階的判斷基準前，列出不必進二階的理由應是過度期作法，以尋求法院的認可，減少雙方認知差異。</p> <p>3. 未來無論是否進入二階，在環評審查結論仍被定性為行政處分的前提下，行政處分均須附理由，始能符合正當法律程序原則之要求。</p> |
| <p>游繁結教授(書面意見)</p> | |

| | |
|---|---|
| <p>(中興大學水土保持系)</p> | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 是否進入二階之依據，回歸環評法施行細則第 19 條，應符合法律之要求亦是正確的做法。 2. 對施行細則第 19 條等八款規定一一訂定判斷基準，實屬不容易之事情，惟依歷年案件歸納之審查意見，可供參用。 3. 若採建立判斷基準方式供是否進入二階之依據，恐因採正面表列而有掛漏之可能，宜再審慎斟酌。 4. 環評案件既屬審查制，即應尊重各委員專家或機關等之意見，若另定審查基準則恐在審查階段因法規不夠嫻熟而疏忽造成審查委員有審查不利之嫌，反導致其他問題衍生甚或連法失職之虞，而造成對環評審查避之惟恐不及之情事，宜再斟酌。 5. 施行細則第 19 條等八款之精神已甚明確，似可朝對該等條件再進一步闡釋，以供環評審查之依循即可。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 第 19 條各款的判斷基準會以法規要求為第一層級的具體化基準。 2. 已整理歷年審查結論，並分類歸納入第 19 條各款，可以提供未來委員作為決議時參考。 3. 判斷基準之外，仍是需要由環評委員做成決議，此基準的功能為提供必要資訊，協助環評案件決議之形成。 4. 此基準的功能為提供必要資訊，協助環評委員以及法院對環評案件決議之判斷。 5. 敬悉。本計畫即針對此八款提供更進一步的具體條件。 |
| <p>顧洋教授(書面意見) (臺灣科技大學化工系)</p> | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 有關環境影響評估法第 8 條「對環境有重大影響之虞」相關國內外背景資料之收集完整，對後續相關討論規劃有具體的參考價值。 2. 有關「對環境有重大影響之虞」相關國內外背景資料之比較(ppt.11)，似乎歐盟之先表列、後篩選方式影可供我國提出或明訂審查判斷基準之參考。 3. 有關初步彙整歷年案例有關環評法施行細則第 19 條各款判斷基準部分(ppt.19-23)，建議可針對 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝肯定。 2. 本計畫所提的判斷基準，也是類似”表列”的認定標準，後再經由委員進行專業判斷。 3. 依照歷年審查結論的會議紀錄，無法區分哪些是委員主觀認定或預測評估結果，結論中並無任何數據表示是否來自預測評估結果。 4. 敬悉。三層級的具體內容還需後續研商討論。 |

| | |
|--|---|
| <p>個案對應各款判斷基準之具體依據，究竟為客觀評估預測結果或為委員主觀認定之結果。</p> <p>4. 有關近年來法院對涉及環評案件的判決，其理由構成相關資料之收集研析完整(ppt.30-32)，對後續相關討論有具體的參考價值。有關建議將個別判斷基準層級化概念(ppt.34-37)，以使施行細則第19條各款更具體化，對於未來抒解「對環境有重大影響之虞」之爭議確有助益，但後續收集彙整第二層、第三層相關資料之闡釋，將為執行之挑戰。</p> | |
| <p>劉益昌研究員 (中研院歷史語言研究所)</p> | |
| <p>1. 細則第 19 條第二款的環境資源，就是法中所定的項目，除自然、化學、物理之外，也包含文化環境。</p> <p>2. 細則第 19 條第二款可包含所有相關被公告之各類型保護區、保存區。</p> <p>3. 文化資產保存法有其不確定性。</p> <p>4. p32 「自然科學」可否改為「科學」，如此可包括人文及社會科學。</p> | <p>1. 已修改。</p> <p>2. 目前就全國區域計畫的第一級以及第二級環境敏感地區先做討論，希望釐清出最具代表性以及最有共識之可能地區。</p> <p>3. 法與法之間的競合關係或時間差關係，已超出本計畫討論範圍。將此建議提供主管機關參酌。</p> <p>4. 敬悉，已修改。</p> <p>5. 誠如委員所言，文化資產保存區的調查與認定，是一非常冗長的審議流程，將可能干擾環境影響評估的審查過程。問題在：法規多有其各自目的，彼此之間未必都有前後階段的前提條件關係。如何處理此問題，本計畫亦將予以留意。</p> <p>6. 基本上，研究團隊認為：是否對環境有重大影響之虞，以目前環評法母法及細則以觀，並非以開發計畫所涉區域已被劃定或公告為各類型保護區為前提條件；但若已劃定或公告為各類型保護區，則開發行</p> |

| | |
|---|---|
| | 為符合第 19 條第 3、5 款的可能性將較高。 |
| 葉俊宏處長（環保署綜計處） | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 即使行政機關掌有充足之資料，通常也會因為避免法律限制或事後發放補償金而不為保護區或保育區之公告。然若該區域位於開發場所時，在環評審查階段則會出現問題，如是否應認定開發區域內有保護區或保育區等。 2. 行政機關之審查同常是相重疊的，而環評之審查不可能包山包海，故必須界定環評之審查範圍。 3. 若開發區域中有動物保護法規定之保護動物，則該保護區之劃定應係相關政府機關之責任，而非開發單位或環評審查之處理問題。 4. 刪除環評法第 14 條否決權之規定並無法根本解決問題，應同時考量要如何修法。 5. 第三層次之判斷基準應並列明確性與概括性，若得以明確化的，則明確規定，對於概括性之事項應回到委員會加以討論。於訂定同時，亦須附以明確之立法理由。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 在現實條件下，仍需以現有公告知保護區為依據，但若有重要野生生物棲息之事實，亦可視為有重大影響而施以必要之審查或因應做法。 2. 依照目前環境基本法以及環評法的定義，環境已是包山包海之內容，致使目前環評主管機關之責任與壓力沈重。是否讓其他目的事業主管機關分攤審查責任，需就環評法母法進行適當修改。 3. 保護區劃定責任依法本由各該目的事業主管機關負責。 4. 本計畫探討進入二階的判斷基準，環評法之修法的必要性以及相關建議可另案辦理。 5. 敬悉。層級化的目的即是將施行第 19 條各款明確化，而判斷基準之後，仍是須由委員會討論做成最後決議。 |
| 溫育勇科長（環保署綜計處） | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 目前司法實務對於環評之審查著重在程序面之合法性問題，故多會要求環保署提出審查之判斷基準。 2. 於舉證上多在於施行細則第 19 條審查結論之綜合論述，若是無須進入第二階段環評之情形，環保署會以開發單位所提出理由為綜合論述之主要內容。若是審查結論認為需要進行第二階段環評 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 敬悉。共通之判斷基準即是在加強未來審查結論的合法性。 2. 敬悉。 |

| | |
|--|--|
| <p>時，環保署會擬具理由，再請環評委員提供意見，形成綜合論述內容。</p> | |
|--|--|

應否進入二階環評判斷基準之研析

-施行細則第 19 條具體化之基本構想-

專家學者座談會審查意見與回覆(下午場次)

| 審 查 意 見 | 回 覆 意 見 |
|---|---|
| 林明鏘教授（臺灣大學法律系） | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 有關環評 8 環評及 19 環評法施行細則，如何具體化 19 環評施行細則的「顯著性」(各款)構成要件，似應結合環評法第 5 條各別列舉之事項。換言之，環評法第 5 條和第 8 條脫鉤是立法錯誤，應該結合在一起適用。 2. 如何利用行政法院及各級裁判中對應進入二階環評之理由，是否與 19 環評施行細則有相關聯？ 3. 其他環評法之審查結論中，除了強制進入二階環評之山坡地開發案件外，其他的具體理由為何？可否加以歸納成為相對 19 環評施行細則之抽承案件，成為計畫中之具體化建議，成為判斷基準之內容。 4. 在無法完全量化的前提下，提出部分的量化基準，例如：5Km、設置金額、開發量體...都可以作為一種參考基準（不完全拘束之參考基準）。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 環評法第 5 條為開發行為類別，而環評法第 19 條則不分類別，明列進入二階的條件，本計畫即在進一步將這些條件更具體化。這些雖不是從開發行為類別列舉，但可應用於各種開發類別參考。 2. 本計畫所提出之共通判斷基準，基本上即是歸納最高行政法院判決理由中，有關法律考量因素的部分。至於環評審查結論與施行細則第 19 條之間的實際關聯性，在過去的環評審查結論中並未清楚呈現，以致法院難以清楚明確地依據施行細則來認定環評結論的實質合法性。本計畫的目的即在細則第 19 條各款之下，一方面從自然科學的基礎，建立個別的判斷基準，另一方面則是藉由判斷基準引導環評委員強化在環評審查過程中，須將其考量因素明確聯繫到各款的要件。 3. 計畫目前已針對歷年 108 件二階環評案件的審查結論，歸納為施行細則第 19 條各款結論，作為第三層級的判斷基準參考。 4. 已嘗試提出可能操作的部分量化基準，還需通過未來專家諮詢會形成結論。 |
| | |

| | |
|--|--|
| <p>陳春生教授(書面意見) (臺北大學法律系)</p> | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 針對 PPT 第 32 張所述:關於本研究之主題，初步認為:「鑑於開發行為與開發計畫的多樣化，開發地區所位處之環境潛在可能複雜差異性，恐怕亦無法窮盡未來判決理由與實際審查考量因素的對應關係」之見解，本人亦有同感，因此本研究計畫，應一開始即詳述就環評法施行細則第 19 條提出或明訂審查判斷基準之<u>必要性與可能性</u>之根據或理由。 2. PPT 第 5 張所顯示民國 85 年、98 年及 102 年 8 月之環評說明書進入第二階段環評之比率，相對高很多(或因當時之社、經、文因素或法令修訂)之背景，與其意涵，加以說明。 3. 有關開發行為應否進入二階環評之判斷基準，或可將其從實體上、程序上及一般法原則角度觀察。實體上之判斷基準方面，由於法院對不確定概念之審查，常須尊重行政機關之判斷餘地，因此，無探詢其基準之必要性，即使例外介入實體判斷，如上述一，本報告 PPT 第 32 章所述，恐怕亦不容易訂出標準。 4. 關於程序上之判斷基準，如本報告所示，行政法院實務除在 PPT 第 27 頁所揭之 102 年度判字第 70 號判決乃對第一階段環境影響評估之審查結論，採取高密度之實體審查外，其他率皆只針對程序審查，或依循行政法院向來於判決中所揭示對不確定法概念之審查基準與審查密度。即最高行政法院 98 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 敬悉。未來各判斷基準完成後，會加強其必要性與合理性之論述。 2. 已說明於本計畫報告內容。 3. 判斷基準的制訂牽涉極廣，困難度高，目前以規劃三層級架構，未來將逐一填入適當條件，尋求專家意見，提出可操作的基準。 4. 我國司法機關在面對環評訴訟的審查上，近年來屢屢透過公民環保團體的主動參與訴訟，法院展現出積極維護環境價值的立場，並透過援引判斷餘地理論，就有關實質合法性的問題採取高密度的審查。法院更於判決中，明確要求環評主管機關未來應提出其「判斷基準」。為回應法院之要求，故委託機關才委託進行本研究。 5. 感謝建議。 6. 感謝建議。 7. 感謝建議。 8. 感謝建議。 9. 程序正當性將列入共通判斷基準，減少判斷瑕疵發生。 |

年度判自第 475 號判決及 99 年度判字第 130 號判決所揭示之基準。而其來源之一應為大法官釋字第 553 號解釋。

5. 釋字 553 號解釋理由書中指出，對於事涉不確定法律概念之事件，其審查密度，「揆諸學理有下列各點可資參酌：(一) 事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。(二) 原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。(三) 有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？(四) 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？(五) 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。(六) 是否尚有其他重要事項漏未斟酌。」嚴格言之，本號解釋所揭示之基準，並不完全只是程序上之基準，無論如何，可加以參考。
6. 關於程序上之標準，另應遵守釋字第 709 號解釋所宣告之正當行政程序之內涵，如作成行政決定之相應組織程序之建立、告知、聽證、送達、附記理由等。
7. 關於預防原則。法院於審查行政機關對於是否應進入第二階段環評所採取基準時，有時應考量環保領域國際上一般所遵循、採用之法一般原則，例如預防原則，即法院應審查行政機關是否以無科學上之

| | |
|---|--|
| <p>確證為由，遲延採取應有之必要措施，或以此為由，接受作為不必進入二階段環評之理由。關於預防原則之意涵，參考如下敘述：</p> <p>According to 1992 Rio Declaration on Environment and Development :</p> <p>The Precautionary Principle means : “In order to protect the environment, the Precautionary approach shall be widely applied by states according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.” (Principle 15)</p> <p>8. 傳統上法院對於不確定法律概念之審查，固常有尊重行政基於判斷餘地之決定，但仍得審查其權限行使是否有逾越、濫用之情事，以及是否違反平等原則、比例原則。</p> <p>9. 對於某些環評領域牽涉風險決定時，對於風險調查、風險溝通與風險決策之<u>程序瑕疵</u>，應仍得對之加以審查。</p> | |
| <p>蔡進良律師（耀南法律事務所）</p> | |
| <p>1. 現行環評法施行細則第 19 條第 1 款規定「相關計畫」，是否僅指開發計畫？有無包括甚至僅指環境保護計畫？另外此等計畫是否具外部法規範效力？建議此計畫可補充釐清。</p> <p>2. 現行環評法施行細則第 19 條所列舉情形均有「顯著...」，與環評法</p> | <p>1. 目前先定義為開發計畫。</p> <p>2. 現在的施行細則修改草案已將「之虞」二字加入現有的第 19 條細則規定中，使子法用語與母法一致。</p> <p>3. 感謝建議，已修改為 10 公里。</p> <p>4. 共通判斷基準定位上屬於給環評等科學背景委員參考，而第 19 條各款的具體化會由三層級架構呈</p> |

| | |
|--|--|
| <p>第 8 條「之虞」間之應用關係為何? 建議研究補充。</p> <p>3. 簡報第 35 頁建構中研判基準，一「參考定義」指周圍 5 公里範圍內之相關計畫，似乎與作業準則第 6 條附件三之附表五規定不合。</p> <p>4. 簡報第 33 頁「共通判斷基準」以最高行判決列示 8 種司法之審查項目，作為行政共通遵守判斷，本人認為無法全面移列，甚至方法上是否可行，仍有商榷餘地，蓋仍無解於本案第 8 條規範內涵之相對具體化。換言之，要歸納最高行判決作為共通判斷基準容有疑慮。在認定事實、尋找法規範階段，法院可審查，但涵攝(有判斷餘地)是法律適用階段，規範的內涵還是沒有具體化。正當法律程序面的違反是程序問題，仍無法解釋「重大影響」之內涵。</p> | <p>現之。</p> <p>5. 重大影響的內涵，除了現行施行細則第 19 條之外，未來藉由判斷基準的提出，應已相當程度具體化、明確化環評法第 8 條所謂「對環境有重大影響之虞」之構成要件。</p> <p>6. 程序並非與實體之事實因素全然無涉。經由程序的適當設計，始足以提升事實的可信度及正確性，經由程序以發現實體真實，乃是程序法的重要價值。因此，以正當法律程序原則作為共通判斷基準之一，對於認定細則各款的「顯著」、「不利」影響等要件是否該當，應有其正面作用。</p> |
| <p>蔡雅濚律師 (台灣蠻野心足生態學會)</p> | |
| <p>1. 環保署就開發案件是否需進行二階環評? 擬制定較明確之審查判斷基準，是值得肯定的方向。</p> <p>2. 環保署目前正在研擬修正《環境影響評估法施行細則》(下稱：環評法施行細則)，其中草案第 20 條第 1 款(現行條文第 19 條)及其附表二，將部分開發計畫直接表列，並大量採制式的開發規模標準，但未敘明標準擇定之理由，民間團體對其標準亦多所質疑(本會曾建議刪除該條第 1 款及附表二);若該草案修正通過，勢必會間接影響同條第 2 款之判斷，建議本研究將草案第 20 條及附表二之相互關係，一併納入研析。</p> | <p>1. 感謝肯定。</p> <p>2. 本團隊已收集、追蹤正在修改研擬中的施行細則內容，關於其附表二的內容，將參酌得否作為本研究的判斷基準參考。</p> <p>3. 目前將施行細則第 19 條各款具體化的方法，仍須參考各款性質，如第二款會以區位特性優先考量，而第四款內容，則以環境品質影響程度為主。是否加入開發規模還有待商榷。</p> <p>4. 感謝建議。</p> <p>5. 若未劃為保護區或文資區等，較無法明訂在判斷基準中，但在第三層級的歷年審查結論中，可將相關諮詢給未來委員作成決議時的參考。</p> <p>6. 感謝建議。委員建議會加入該款第</p> |

3. 制式的開發規模標準，易造成規避二階環評，且對環境是否有重大影響，常涉及區位本身特性，若屬敏感區位，可能連規模較小之開發，亦會造成重大影響，目前簡報內容提出的判斷基準，非採制式的開發規模標準，較環評法施行細則修正草案第 20 條第 1 款及其附表二更佳，希望未來也不要採制式的開發規模標準。

4. 台北高等行政法院 101 年度訴字第 564 號判決(淡北快速道路案)認定：「...被告環評委員會既自始至終即誤解『國家重要濕地保護計畫』及『永續海岸整體發展方案』不屬於環境影響評估法施行細則第 19 條第 1 款所稱之『周圍之相關計畫』，甚至刻意曲解系爭道路僅屬於純粹之市區道路或次要道路，而未將『系爭道路是否與『國家重要濕地保護計畫』之『濕地零損失』原則及『永續海岸整體發展方案』之『限制海岸地區省道等級以上道路之開發』有無顯著不利之衝突且不相容」列入環境影響評估考量之因素，則其所作成之環評審查結論即係基於對法律概念明顯違背解釋法則之解釋，並出於錯誤之事實認定及不完全之資訊，而作成明顯錯誤之涵攝結論，自屬違法，更不得豁免於本院之審查...」。建議：環評法施行細則第 19 條第 1 款「相關計畫」之判斷標準，明列包含：開發計畫、土地利用計畫、環境保護計畫等各種相關計畫，避免日後審查時誤解，且有

三層級內容。

7. 污染量是否可以移撥之討論非本計畫研究範圍，將此建議提供主管機關參考。

8. 雖民國 90 年前的案件可能與該二法有關，但非會議結論都會列出此法規定。所以本計畫仍彙整所有審查結論意見，並歸納於 19 條各款。

9. 本計畫本上認為酌採量化或列表方式，對於環評審查標準的明確化、審查過程效率的提升，雖有一定程度之助益，但質化的考量因素、環境價值恐無法以絕對的量化或列表方式取代。故對委員之意見亦表贊同。

助減少開發計畫與各項土地利用計畫、環境保護計畫產生扞格。

5. 就有保存價值，但尚未完成文化資產指定程序，甚至尚未進入指定審查程序，或逾越暫定期間仍未完成審查者，及有保育價值，但尚未劃設為野生動物保護區或重要棲息環境者，於爭議期間進入環評審查程序，建議亦列為有重大影響之虞。
6. 對保育類或珍貴稀有動植物造成顯著不利影響之情形，除「開發行為」或「其衍生污染」外，並包含開發行為「耗用之資源」(如：大量用水，影響下游河口生態)或「其他因素」，建議：環評法施行細則第 19 條第 3 款之判斷標準(3)，增列實務上常見之各種影響因素，並加上概括條款。
7. 環評法施行細則第 19 條第 4 款之判斷標準，建議：明文排除以其他開發案未用完之「污染量核配額度移撥」之情形。蓋此種情形實係紙上作業，並未實際降低當地既有污染，提高環境涵容能力；且造成過去不當浮濫核給之污染量，不但沒有重新檢討的機會，反成為引入新污染的籌碼。
8. 79 年至 86 年的《山坡地開發建築管理辦法》和 79 年至 88 年的《促進產業升級條例》要求提出「環境影響評估報告書」，造成大量強制進入二階環評案件。建議：本研究綜整歷年環評法施行細則第 19 條

| | |
|--|---|
| <p>適用情形時，就 155 件中哪些屬強制進入二階環評之案件？能以適當方式呈現，甚至分析和其他情形進入二階環評有無及有何差異？</p> | |
| <p>李素馨教授（師範大學地理系）</p> | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 進入二階環評共通判斷標準可以依據相關法規規範明定”顯著不利”之影響。 2. 依最高行政法院環評案例分析，判決對環境有重大影響「之虞」即須進入二階環評；「之虞」含有不確定性，在近期之判決，看來較明確，也是司法與環境之進步。 3. 建議另案參考歐盟EIA指令附件列出強制須進入二階的開發類型與規模中。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 本案的確朝此方向研擬，以求定義出符合法規規定的顯著不利具體化條件。 2. 司法與環境兩方互有學習適應，本案目的即在縮短兩方差異，增加雙方共識。 3. 將此建議提供主管機關參考。 |
| <p>凌永健教授(書面意見) (清華大學化學系)</p> | |
| <p>國外重大環境影響判斷基準，美加為提供全面性的判斷原則，考量開發強度、範圍、大小、累積性影響等。歐盟則是表列法以及判斷原則。計畫單位彙整國內進入二階環評案例，以及爭議事項之法院判例，提出三層級判斷原則。個人同意此務實作法。</p> <p>除再加入實例外，建構中之判斷基準，下列意見，請納入參考。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 共通判斷基準：審查程序之適當運作；法規間不一致之情形；評估分析之數據不足或品質很差。 2. 個別判斷基準：納入社會正義、氣候變遷、生物多樣性、災難預防、能源效率、經濟利害考量。 3. 一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。審查意見納入檢視相同或不同開發者的許多計畫累積下來的影響，將計畫切割 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝建議。委員的各項建議會參酌納入判斷基準，並在後續專家會議提出討論。 |

| | |
|---|--|
| <p>成小計畫之虞者。</p> <p>4. 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。審議意見納入舉證責任單位。</p> <p>5. 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。審議意見納入”當地”及”眾多”之定義。</p> <p>6. 六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。安全宜包括洪水、地震、颱風、火災、化災、交通等。</p> | |
| <p>張添晉教授 (臺北科大環境工程與管理系)</p> | |
| <p>1. 有關環評法施行細則第 19 條各款第一層級第二層宜藉由學者專家及分為單位整合座談提出檢討，依序排列，如：</p> <p>(5) 國家公園內</p> <p>(6) 一級空氣品質保護區 (新增空氣污染物)</p> <p>(7) 總量管制區 (提 BACT、環境品質影響)</p> <p>(8) 水源水質水量保護區 (貽害水質)</p> <p>上述皆為第一層所規範，容易成為不予開發或直接進入二階，在環評二階評估審查後 (有條件通過，該條件多為環境保護措施及承諾事項)</p> <p>2. 有關第二層所提在技術規範，認定標準及作業準則，須由開發單位詳予評估，並經嚴格審查，若所評估之結果經專業判斷仍有「對環境有顯著不利影響」，應予進入二階繼審。</p> | <p>1. 感謝建議。這些建議包含全國區域計畫的環境敏感地區已納入的 19 條各款提供專家諮詢。</p> <p>2. 本案所提的判斷基準在法律位階上屬於行政規則，提供委員或法院參考，最後仍須由委員經專業判斷作成案件決議。</p> |
| <p>張長義教授 (臺灣大學地理系)</p> | |
| <p>1. 台灣與美加地理環境不同，地狹</p> | <p>1. 感謝建議。目前已整理最高行政法</p> |

| | |
|---|---|
| <p>人稠，因此環評法規定相關開發案進入環評程序分為一階與二階，如今研析由一階進入二階環評之判斷基準可宗整歷年一階環評通過者而有爭議之行政訴訟案，最終被判敗訴駁回之案件，其是否應進入二階可予以討論予檢討，可做為本計畫之參考。</p> <p>2. 施行細則第 19 條第 5 款，相關法規可加入「原住民族基本法」，（2005 年立法院通過）。</p> | <p>院的 19 則訴訟案，並彙整判決理由提供參考。</p> <p>2. 感謝建議，已加入。</p> |
| <p>簡連貴教授（海洋大學河海工程系）</p> | |
| <p>1.環評法施行細則第 19 條：基本上由專案小組委員依據環境監測調查評估及開發計畫對環境衝擊之程度綜合研判，是否進入二階，目前一些案例主要是強調民眾參與(利害關係人)，實質審查，而進入二階。所以未來進入二階應有可能朝常態發展之準備，故建議有部分情形應盡量量化有其必要性。</p> <p>2.有關應否進入二階環評判斷基準之研析-施行細則第 19 條具體化，建議可評估參考全國區域計畫(已於 102 年 10 月 17 日公告)之環境敏感區分布判斷，一級環境敏感區以生態保育為原則，若計畫開發區位於依法公告劃設二級環境敏感區、重要濕地或開發規模達一定程度，即應進入二階環評之依據。</p> <p>3.建議可考量(1)對環境汙染或衝擊大之產業計畫類型、(2)計畫達一定開發規模、或(3)由對環境環境總量或承載容受力探討評估、或(4)健康風險評估超過一定規範標準者。</p> <p>4.建議開發區環境背景值已超過相關法規標準或一定程度之地區開發案，即應近二階環評。</p> | <p>1. 由於開發行為與開發區位等的多元複雜性，量化基準不易取得共識，但仍會嘗試將部分量化基準納入建議，透過後續專家委員會討論後再提出最後建議。</p> <p>2. 感謝建議，已將全國區域計畫之環境敏感地區提出，在第二次專家諮詢會議提供討論。但由於環境敏感地區範圍太廣，還需從其中勾選出有顯著影響的地區。</p> <p>3. 感謝建議。目前三層級架構的判斷基準由法規、技術規範等、以及歷年經驗所構成，關於開發類型與開發規模等，會在三層級架構完成後，再討論是否納入。</p> <p>4. 感謝建議。例如三級空氣汙染防制區即是未符合空氣品質標準之區域，但由於此區域廣大，是否作為進入二階的判斷基準還須討論。</p> <p>5. 理論在在審查結論作成之前，若得到新事證，仍可提供委員作為判斷參考。</p> <p>6. 範疇界定有另案討論，不列入本案的討論範圍。</p> <p>7. 台灣環評是全世界獨一無二的制度，國外案例僅能參考，目前已有美國、加拿大以及澳洲，未來視需要再加入其他國家案例。</p> <p>8. 本案所提的判斷基準在法律位階上屬於行政規則，提供委員或法院參</p> |

| | |
|--|--|
| <p>5.對審議開發計畫，若審議過程有新事證且可能對環境有重大衝擊之虞者，則應重新研討進入二階環評之研商。</p> <p>6.目前進入二階環評審查，範疇界定研商重點或方式，建議可納入後續研商建議。</p> <p>7.本計畫建議可多收集與台灣環境類似國外環評制度案例，作為國內可借鏡之參考。</p> <p>8.有關判斷基準明確化，以作為進入二階環境評估之依據，惟仍保留給環評專業審議之彈性空間。</p> | <p>考，最後仍須由委員經專業判斷作成案件決議。</p> |
| <p>黃文吉教授 (開南大學運輸科技與管理學系)</p> | |
| <p>1. 環評制度應能朝向協助開發機構完成計畫為重，達到多贏的策略才是上策。</p> <p>2. 環評過程使得開發者、居民及政府部門能有環境保育及文化資產保護等觀念之認知有所提升才是重點。</p> <p>3. 宜參考及收集與合法相似地理環境(如日本...)之法規、制度及經驗提供環保署參考。</p> <p>4. 如何導正政府公部門的心態與觀念也是推動修法的關鍵因素。</p> | <p>1. 敬悉。</p> <p>2. 環評之資訊公開以及民眾參與都是制度重點，也希望最終提升國民對環境保育的重視。</p> <p>3. 台灣環評是全世界獨一無二的制度，國外案例僅能參考，目前已有美國、加拿大以及澳洲，未來視需要再加入其他國家案例。</p> <p>4. 感謝建議。本計畫探討進入二階環評的具體化條件(判斷基準)，關於修法建議由另案處理。</p> |