

## 【環評制度改革論壇】

【場次一：誰的環評？－論環評制度之評估審查程序設計】與談稿

台灣蠻野心足生態協會秘書長 謝孟羽律師

環境影響評估法（下稱環評法）的修法一直視各界所引領企盼的，不論是環保團體、政府機關、顧問公司或是財團。先前環保署也召開記者會宣示日後環評法的修法方向，將加速環評審查效率，該過的就過，不該過的就要擋，同時也針對環評法相關子法進行修正，希望能改正過去環評實務上的謬誤。今天這場座談會的場次一：【誰的環評？－論環評制度之評估審查程序設計】，主要以評估審查程序之設計為核心，探討委員會設置、一階環評程序、二階環評程序、環境現況差異分析程序、公民訴訟條款規劃、落實民眾參與、平衡專業審查與在地科學，也同時探討主管機關、目的事業主管機關及開發單位的權責分配問題，及不同權責分配下資訊評估的確實性等等問題。

從憲法、環境基本法、環評法以及最高行政法院相關判決可知，整體環境影響評估制度，包括第一階段環境影響評估及審查、第二階段環境影響評估及審查、環評審查結論的追蹤考核與處罰（環評法第 16 條環說書及環評書之原申請內容變動評估與審查、第 16 條之 1 環境現況差異分析及對策檢討報告評估及審查、違反相關環評法相關規定之行政罰與刑罰），不論是哪一個部分都是相當重要，惟筆者學植未深，經驗尚淺，無法提出一個整體性的架構，但仍以自身經辦過的案件提出一些反思，希望能就教各位先進：

### 一、通案性的問題

#### （一）環境影響評估審查委員會之公正性

為了確保環評委員會的公正性，因此環評委員的組成、比例以及迴避等規定，一直是環評受人詬病之處。

以環評法第 3 條的環評委員組成比例來說，專家學者不得少於 2/3，然而在實際操作上會面臨的問題是，如以環保署為例，依據「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」第 4 條環保署的環評委員一共 21 位，學者專家 14 位，其餘 7 位則為官派委員，在面對重要的開發案，尤其是政府主力推動的案件，即可操作成 7 位官派委員到場，而學者專家只要 4 位到場就可以開會議決，導致官方仍可操作環評審查結論的情形。

面對此種情形，有人主張要降低官派委員比例或人數，也有主張應提高出席與表決比例。拙見認為，基於責任政治要求，尤其是我國環評法具有環評否決機制，若全由民間專家學者決定，恐有違責任政治，而且相關政府機關代表作為委員與會仍有其必要性，例如涉及農地或林地開發，農委會代表委員的意見就可能舉足

輕重，因此如要避免前述弊端，或許以提高出席開會與表決比例可能會是比較好的方法。

至於迴避部分，在地方來說，如果環評主管機關與開發單位同一的時候，例如台東美麗灣開發案或是北投纜車開發案，往往形成開發單位、環評主管機關、BOT主辦機關三位一體的情形，歷經多年爭訟後，環評法施行細則第5條之1針對此弊端也明定：「本法第三條第二項所稱開發單位為直轄市、縣（市）政府或直轄市、縣（市）政府為促進民間參與公共建設法之主辦機關，而由直轄市、縣（市）政府辦理環境影響評估審查時，直轄市、縣（市）政府機關委員應全數迴避出席會議及表決，委員會主席由出席委員互推一人擔任之。」

另外就中央而言，「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」第9條第1項雖明訂：「目的事業主管機關為開發單位時，其機關委員應迴避討論及表決。與審查各開發計畫有利害關係之委員，亦同。」但什麼是與開發計畫有「利害關係」？概念上並不明確。縱使適用行政程序法第32條及第33條，恐怕也只能透過第33條第1項第2款提出具體事證來申請該委員迴避。因此或許未來可以在環評法列明有哪些具體的情狀要主動迴避，這部分EJA版草案第3條之2就有規範。

## （二）開發單位與顧問公司間的鏈結及環評書件的客觀與正確性

顧問公司受開發單位所撰寫的環說書或是環評書，並不見得真的客觀與正確，相信許多曾參與環評審查的委員、專家學者、當地居民與公益團體常常可以從開發單位所撰寫的內容中找出謬誤的地方，甚至有些在定稿本還是有誤。但從顧問公司就是受開發單位委託來撰寫的本質來說，顧問公司怎麼可能說自己老闆的開發行為對環境有不好的影響，或是有些影響是無法補救。也因此顧問公司很可能就會刻意隱藏對開發單位不利的部分，或以不小心「誤植」為由掩飾自己的錯誤，甚至有時還會看到罐頭內容，也就是同一家顧問公司在不同的開發案竟有相同的論述與文字。

因此要斷開顧問公司與開發單位的鏈結，增進環評書件的客觀與正確性，並對顧問公司有適當的考核機制，應該是此次環評法修正應該要注意的部分。EJA版草案是採取由環評主管機關來製作環評書件，與環保署日前公開的修法方向一致，但要怎麼遴選適合的顧問公司以及後續有效的考核監督等相關配套，可能也要充分思考。

## （三）民眾參與的落實

雖然環評制度已經是目前國內所有審查制度中，民眾參與機制最完整的，但在實際操作上還是會有問題，例如雖然環評法規規定開發單位必須在開發地點舉行公開說明會，但實際上開發單位往往只願意開一場說明會，或者故意避開開發行為影響最大的地方，只挑選較支持開發的地點舉行說明會，刻意塑造當地居民都很支持開發案的假象。除此之外，開發單位舉辦的說明會大多是「報喜不報憂」，只

著重在開發行為帶來的經濟利益，卻未揭露開發行為的風險及對當地影響為何？這些應該都是未來環評法改革上應當要求的地方。例如北宜新鐵的公開說明會，筆者曾親自參加南港場的公開說明會，開發單位不斷強調未來北宜新鐵通車，南港將成為台北通往東部的門戶，未來會有更多人潮與錢潮，但面對居民質疑究竟路線在哪裡？是不是又要徵收人民的土地？但開發單位卻只推說環評未過之前，無法確定路線。

另外，為尊重原住民族的權益，如開發行為位於原住民族土地，相關的通知與會議也應通知當地部落會議（未來如果成立部落公法人，亦應通知），藉以落實原基法第 21 條知情同意權。

#### （四）恢復一階環評的篩漏功能

現行環評法施行細則第 43 條規定一階環評的審查結論具有「有條件通過環評」的選項，此一規定迭遭學界抨擊，不但逾越母法，也破壞了一階環評的篩漏功能，因此本次修法應當恢復一階環評的篩漏功能，刪除一階有條件通過環評的選項，一旦認定對環境有重大影響之虞，即應進入二階環評。

另外現行環評法施行細則第 19 條第 2 項容許開發單位在一階環評審查過程中，可以自願進入二階環評審查，但此舉是否妥適仍有待商榷。因為一階環評的篩漏功能在於 1.對環境有重大影響，應認定不應開發；2.對環境有重大影響之虞，進入二階審查；3.對環境無重大影響之虞，通過環評審查。但容許開發單位可以自願進入二階環評審查，無異是架空了前述 1.不應開發的審查結論。

筆者建議，如果要取一個折衷的方法，或許可以在專案小組的建議結論為進入二階審查時，才容許開發單位可以不經過環評大會議決，就自願進入二階審查程序，以避免上開弊端發生。

#### （五）環評審查結論應以停止執行為原則

環評制度重在預防原則與預警原則，為避免像中科三期或美麗灣等案件「邊施工、邊環評、邊訴訟」的荒謬情形再度上演，建議環評審查結論應改採「以停止執行為原則」，蓋環評審查結論的本質為「行政處分」，在該行政處分尚未確定前，應停止處分之效力，直到環評審查結論因無人爭訟或是已經確定之後，才發生效力，即可避免因為不當的環評審查結論而導致環境不可回復的損害。EJA 版草案第 14 條之 1 也有類似的規定。

#### （六）公民訴訟條款

本條定性為公民訴訟條款，但現行條文仍限定為「受害」人民，似不符公民訴訟條款之性質，因此 EJA 版草案第 23 條第 10 項參照美國潔淨水法的規定，將「受害」人民修正為「事實上利益受損或可能受損之人民」。

就現行實務見解而言，在判斷撤銷訴訟或公民訴訟之「受害人民」的當事人適格，也就是判斷是否「法律上利益受損」，大抵分成三類：

1. 以「程序參與權受侵害」為由。
2. 以「生存、工作、財產等權利或利益造成不良影響或重大影響之虞」為由。
3. 以「法令要求列出開發行為可能影響範圍半徑 10 公里範圍內或線型開發行為沿線兩側各 500 公尺範圍內之相關計畫，及提出標示開發場所及附近 1 公里至 5 公里範圍內交通、河流、都市計畫、主要土地使用、地形、地物、地貌、學校、社區與重要設施等之地理位置圖，顯示該等法令認為至少開發行為之 5 公里範圍內者，係受開發行為影響之地區，在此範圍內之居民可認為屬於受開發行為影響之人民」為由。

但究竟要怎麼界定「事實上利益受損或可能受損」與「法律上利益受損」仍屬難題。如以上述第 3 類來說，如在此範圍內的居民才具「法律上利益」，在此範圍之外同村、里之居民，或者在開發行為所在地之外但依據環評法可以陳述意見參與環評審查的村、里、鄉、鎮、市、區之居民，是否就算是具「事實上利益」的人民？這點建議還是要盤點現行法規與實務見解，先釐清一些方向，並在立法理由中說明。

除此之外，「請求判令其執行」在概念上應該包括「課予義務訴訟」及「一般給付訴訟」，但實務上仍有判決誤認僅限於「課予義務訴訟」而不及於「一般給付訴訟」，這部分也許可以在立法說明上加強，或者在其他法條增列強制拆除、回復原狀等規定，以填補漏洞並杜絕投機。

## 二、新竹關西復礦案

本件是位於新竹縣關西鎮的礦場開發案，早期在當地即存在許多礦場，但因為配合水泥產業東移、避免礦源枯竭以及環保與水保要求，經濟部在 2004 年將新竹關西指定為礦業保留區禁止開採，直到 2013 年 2 月 20 日又悄悄解禁，於是亞洲水泥股份有限公司（下稱亞泥）、羅慶仁及羅慶江便向經濟部申請設定採礦權獲准，並在 2015 年陸續在環保署進行礦業用地核定之環評審查作業。

本件的特殊點在於，開發地點位於開發場所緊鄰，開發行為同一，共用設備與索道，顧問公司同一，形同是一個大礦場，只是分割成三個礦場，而這三個礦場各自依環評法都必須進行環評，但如果三個礦場合併的話就必須進二階環評。本件審查過程中，三案都抗拒合併評估合併審查，甚至不斷減縮面積，試圖規避二階環評。縱使最終亞泥的專案小組作出三案併審進二階環評的建議結論，亞泥就在環評大會召開前，技術性撤案，剩下羅慶仁與羅慶江兩個礦場亦再次大量減縮面積，試圖推翻專案小組建議結論，但最終環評大會仍作出羅慶仁與羅慶江兩案併案進二階的審查結論。

從本件來看，環評法第 15 條實有修正必要，應將同一場所同時或先後有二個以上需要環評的開發行為，都應合併評估合併審查，並評估累積性影響。避免開發單位刻意分拆開發面積，並利用時間差來規避更嚴格的二階環評。

除此之外，為避免審查程序的浪費與刻意規避不利的環評審查結論，應限制開發單位於專案小組作出建議結論之後，就禁止撤回環評。

### 三、台泥金昌石礦環差案

本件是位於花蓮縣秀林鄉和平村的礦場開發案，金昌石礦股份有限公司（下稱金昌公司）為台灣水泥股份有限公司（下稱台泥）的子公司，與同為台泥所有的寶來石礦與合盛源石礦申請聯合開發案。本件於 2008 年 2 月 21 日有條件通過一階環評，但直到 2016 年都尚未實施開發行為。然而在這長達 8 年的期間，其中 2010 年 11 月「台 9 線蘇花公路山區路段改善計畫（蘇澳～東澳、南澳～和平、和平！大清水）環境影響說明書」有條件通過一階環評；2012 年 8 月蘇拉颱風挾帶強風豪雨於花蓮縣秀林鄉登陸，引發秀林鄉和平村和平、和中、和仁發生土石流沖進民宅的嚴重災情，至今只要有豪大雨或是颱風，和中地區居民就必須強制離家避難。

現行環評法第 16 條之 1 規定：「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」本件金昌究竟是否應進行本條之環差分析，最大爭議點就是哪一個才是「目的事業主管機關核發之開發許可」。姑且不論現行爭議，如以環評法第 16 條之 1「避免環評所預測之環境影響程度與補救措施，與實施開發行為時之環境現況發生出入，因而導致災害發生」的立法意旨而論，其實應自環評審查通過後即應起算未實施開發行為的年限。目前 EJA 版修正草案第 16 條之 1 就是採取從通過環評審查後，逾 3 年始進行開發行為，即應進行環差分析。

### 四、潤泰保安林採礦案

本件是潤泰精密股份有限公司（下稱潤泰）申請位於宜蘭縣南澳鄉的礦業用地核定環評案，其礦業用地申請地位在宜蘭縣境內 2719 號水源涵養保安林，並已召開三次專案小組會議及一次環評大會。

依據「保安林經營準則」第 13 條第 1 項：「於保安林地內進行探礦、採礦或土石採取，應由開發者提具開採應備之計畫，由該中央、直轄市或縣（市）主管機關審核後邀請各該目的事業主管機關、有關機關、學者專家及森林所在地鄉（鎮、市）公所推舉具有代表性之住民實地勘查，**認屬地質穩定、無礙國土保安及林業經營，始得依本法第九條指定施工界限及依環境影響評估法、水土保持法展開環境影響評估、水土保持計畫作業。**」也就是說在農委會未依本條規定認定潤泰在 2719 號水源涵養保安林中採礦係屬地質穩定、無礙國土保安及林業經營前，潤泰不得依環評法進行環評。最終審查結論也是以此為由，認定本件不予通過。固然環評法所稱之開發行為本質上都屬多階段行政程序，在每個階段都有應適用的法律與審查制度，但就其先後順序及關連性，至今環評法也無從給出明確的答案，目的事業主管機關在環評程序中也猶如神隱一般，也不處理這個問題。實際上這個問題是否要在環評法中解決，或是應該回歸各專法處理，都可以討論，但至少先盤點開發行為必須具備那些條件或許可之後，才能進行環評程序，並將這

些條件或許可要求目的事業主管機關應自行檢驗後陳報環評主管機關，以避免此種浪費行政程序成本的情形再度發生。