

# 台灣環評訴訟的發展 成果與動向

詹順貴  
台灣行政院環境保護署副署長

2018.09.23

## 1. 環境運動的多元化

- 1.1 台灣經濟發展成果豐碩，國民所得提高，但環境污染也日益嚴重。
- 1.2 人民生活改善，知識提昇，公民意識也隨之抬頭。
- 1.3 台灣政治從威權統治逐漸往民主化轉型，「反公害」的抗議活動也風起雲湧。

- 
- 1.4 環評制度引進台灣，環保運動從街頭進到政府行政程序，累積專業知識後，再轉向司法救濟。
  - 1.5 公民參與行政程序成效雖然不彰，但尋求司法救濟結果卻頗為豐碩，不僅促使行政程序調整，甚至讓政府決定全面檢討修正環評制度。

## 2. 環評移植台灣的質變

2.1 美國原型：聯邦機構評估自己的決策行為對環境有何影響及影響程度。

2.2 台灣的質變

2.2.1 審查開發單位的開發行為對環境有何影響及影響程度。

2.2.2 集中至環保署(組成委員會)審查。

### 3. 環評訴訟的發展

- 3.1 傳統撤銷訴訟：撤銷環評結論(主觀訴訟) =>以行政行為(行政處分)相對人或利害關係人為限。
- 3.2 新興公民訴訟：人民或公益團體透過訴訟(司法判決)讓疏於執行職務的政府機關履行職務。
- 3.3 以上二種類型訴訟，在台灣充滿動能的公民社會與環境意識長足進步的司法搭配下，成果相當豐碩。

## 4. 撤銷環評訴訟的發展成果 - 三大關卡的突破

### 4.1 第一道關卡：環評結論是否具有可爭訟性？

4.1.1 台灣第一件針對環評提出行政救濟的雲林縣林內焚化爐BOO興建案，由當地居民提出。

4.1.2 環保署、高雄高等行政法院90年度訴字第1869、1904號裁定均認為環評結論僅是提供政府機關發給開發許可之內部參考資訊，並非獨立的行政處分。

4.1.3 但最高行政法院92年度裁字第519號裁定認為環評結論對外發生一定法律效果，應該是行政處分。

4.1.4 換句話說，台灣最高行政法肯認了環評具有可爭訟性。

## 4.2 第二道關卡：開發行為當地居民，並非行政處分相對人是否具有當事人適格？

4.2.1 原先最高行政法院96年度判字第1601號判決認為權益有受到侵害的可能，尚不足以構成取得訴權的依據，需「現實權益受到損害」，方足當之。

4.2.2 在經許多案件當地居民不懈的努力後，目前各地高等行政法院、最高行政法院已獲得共同一致的見解，將當事人適格之認定放寬，都認為環評是一項環境風險的預防機制，綜合環評法第4條第2款、第5條第1項、第7條與第8條等整體規定，可認定具有保障當地居民生命權（包含健康）、工作權與財產權等權益不受顯著不利影響的規範意旨，應屬對當地居民的保護規範，因而當地居民主張環評主管機關所為之審查結論，對「其權利或利益造成不良影響或重大影響之虞」，應屬利害關係人而具有訴訟權能（102年度判字第70號意旨）。

## 4.3 第三道關卡：行政機關在環評所享有的判斷餘地與司法審查密度

4.3.1 環評制度本質上，具有高度科技專業性，又由一個包含民間專家的委員會負責審查，依行政法原理，行政機關可以享有較高的判斷餘地，司法可否加以審查？審查密度如何拿捏？

4.3.2 台北高等行政法院94年度訴字第944號及第2466號判決，都認為綜合環評資訊後所作通過、不通過屬環評委員會專業判斷的範疇，法院對於專家委員所為專業、獨立之判斷，應予尊重，不得加以審究。

4.4 最高行政法院98年判字第475號、99年判字第30號、103年判字第66號、第272號、第704號、104年判字第272號、105年判字第483號一再重申對於諸如環評結論此類具專業判斷的行政處分，司法可以審查範圍如下：

4.4.1行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊；

4.4.2法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤；

4.4.3對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範；

4.4.4 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準；

4.4.5 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，而違反不當連結之禁止；

4.4.6 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序；

4.4.7 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限；

4.4.8 行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。

4.5 還有一點值得特別提出，雲林縣林內焚化爐環評案的最高行政法院96年度判字第1601號判決特別指出，廠商的興建成本不能直接與公共利益劃上等號；行政處分如有違法，就應該予以撤銷，否則豈非違法的行政處分皆可「就地合法」？至於會否發生國家賠償責任？則是另外一回事，不應混為一談。此判決後不到5個月，台灣環評訴訟史也是司法史上第一件環評撤銷案例終於出現。2008年1月31日中部科學園區的中科三期七星農場開發案（以下簡稱中科三期）環評，被臺北高等行政法院96年度訴字第1117號判決撤銷。



## 4.6 骨牌效應出現

- 4.6.1 中科三期環評被撤銷之後，台東杉原海岸的美麗灣渡假村、新北市與新竹縣事業廢棄物掩埋場等開發案的環評如骨牌一般也陸續被撤銷。
- 4.6.2 中科三期的撤銷環評訴訟，更在2010年1月21日由最高行政法院99年判字第30號駁回環保署上訴而確定。
- 4.6.3 當時許可開發機關拒不命負責執行中科三期的中部科學園區管理局停工，當地居民再聲請應停止實施開發行為的假處分與停止執行許可開發的處分，也都獲得最高行政法院裁定准許，讓中科三期的環評案例又創下公益色彩濃厚的環評訴訟聲請暫時權利保護獲准的先例。

# 台灣杉原海岸的美麗灣渡假村開發案



13





## 5. 司法眼中的環評 - 撤銷環評訴訟發展成果

5.1 上述三道難關逐一被打通後緊接一年多，最高行政法院針對環境影響評估事件連續做出五件對居民與環境有利的判決意旨（分別是98年度判字第475號、第708號及第772號、99年判字第30號、99年度判字第709號），其在環評的法律見解也日趨一致。

## 5.2 台灣司法對本土化質變後的環評定性如下：

- 5.2.1 經公告後的環評審查結論，屬行政處分。對於屬高度科技性、專業性的判斷，司法固應專重行政機關的判斷餘地，惟如行政機關判斷有恣意濫用及其他違法情形，司法仍得予以撤銷或變更。
- 5.2.2 台灣的第一階段環評僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾開發行為對環境是否有重大影響之虞，性質上是一篩選機制。
- 5.2.3 第二階段環評開始，才真正進入實質的環評審查程序，而且是一個較慎密，並須踐行公共參與的程序。

## 6. 環評的公民訴訟發展

- 6.1 「公民訴訟」( citizen suit ) 條款，是美國環境法的特色。台灣各種環境保護法律，幾乎都從美國移植，公民訴訟制度，自然也不例外。
- 6.2 美國公民訴訟條款賦予私人得向法院提起訴訟，揭發企業違反法定環保義務或督促主管機關必須積極執法。立法用意，一方面希望能藉由此種訴訟的壓力，提醒企業不要心存僥倖或主管機關不得心存懈怠；另一方面提供民眾一條體制內參與管道，以免訴求無門而動輒走上街頭抗爭。

## 6.3 台灣公民訴訟立法沿革如下：

6.3.1 1998年10月28日公布的行政訴訟法增訂第9條規定：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」

依其立法理由說明，乃仿照日本行政事件訴訟法第5條及第42條有關民眾訴訟的規定，增設本條以維公益。

6.3.2 2002年12月21日公布環境基本法，其第34條第1項也規定各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。

6.3.3 以上二條法律規定均屬宣示性質，實質上仍須有個別法律具體規定賦予起訴權能，公民訴訟制度方能真正運轉。

- 
- 6.3.4 正式自美國引進具有實質功能的公民訴訟制度，應為1999年1月20日修正公布的空氣污染防治法（增訂當時的第74條，之後改為第81條，現在為第93條），其後再陸續擴及至廢棄物清理法（第72條）、水污染防治法（第72條）、土壤及地下水污染整治法（第54條）、海洋污染防治法（第59條）。2003年1月8日修正公布的環境影響評估法亦跟進增訂（環評法第23條第8、9項）。
  - 6.3.5 以上條文，即是行政訴訟法第9條但書及環境基本法第34條所稱的法律特別規定。
  - 6.3.6 台灣比較特別的最新立法動向，則是2015年12月18日台灣國會通過的國土計畫法針對未來台灣國土計劃實施後，土地使用主管機關怠於取締土地違規使用的情形，訂定公民訴訟條款。

## 6.4 再次移植後質變

6.4.1 美國的公民訴訟，分為二大類：一是對包括私人企業在內的所有污染源，得以其違反法定污染防治義務為由起訴；二是對環保署長，以疏於執行其法定義務為由起訴。

6.4.2 台灣上述引自美國公民訴訟制度的相關規定，卻僅侷限於得對環保主管機關以疏於執行法定義務為由提告。

6.4.3 如此質變，讓公民訴訟的善意大打折扣。

6.5 台灣社會充滿公民力量的動能，有了法律規定，公民與公益團體便開始善加利用，前仆後繼，終於也打下了好幾個公民訴訟勝訴的案例，茲整理如下表：

法律依據	空氣污染防治法	水污染防治法	廢棄物清理法	環境影響評估法	行政訴訟法第9條	環境基本法
原告狀況						
公益團體 (包含和受害人民一起提請的情形)	-	-	勝訴：1 敗訴：1	勝訴：1 敗訴：6	勝訴：0 敗訴：2	-
只有受害人民的情形	勝訴：0 敗訴：1	勝訴：0 敗訴：1	勝訴：0 敗訴：3	勝訴：1 敗訴：10	-	勝訴：0 敗訴：1
合計(件數)	1	1	5	18	2	1

## 6.6 台灣公民訴訟的要件-以環評法第23條第8、9項規定為例

6.6.1 須開發單位違反環評法或依環評法授權訂定的相關命令。

6.6.2 須主管機關疏於執行法定義務。

6.6.3 受害人民或公益團體應敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關，且須主管機關於書面告知送達60日以上，仍未依法執行職務。

**6.6.4 受害人民或公益團體以該主管機關為被告，向行政法院提起訴訟，請求判令其執行：**

**6.6.4.1何謂「受害人民」？**

公民訴訟之主體，由「任何個人或團體」改為「受害人民或公益團體」。

**6.6.4.2何謂公益團體？**

- 法律並無明文規定
- 行政訴訟法第35條
- 「公益團體」<=>「非營利組織」
- 需否與團體章程或事物有一定關聯？

## 6.7 案例說明

6.7.1 美麗灣案

6.7.2 新竹縣湖口垃圾轉運案

6.7.3 桃園機場第三跑道

## 7. 結論

7.1 現今台灣的環評訴訟主要係以「撤銷環評審查結論訴訟」及「公民訴訟」為中心。在撤銷環評審查結論訴訟中，不僅突破了行政處分之限制，亦放寬了當事人適格之範圍，為矯正環評的違法貢獻良多。在公民訴訟，法條規定「受害人民或公益團體」始能提起訴訟，雖限縮了提起公益訴訟的範圍，至今亦有三件勝訴確定判決，警惕主管機關執行應善盡職務。

7.2 在美麗灣案，因為規避環評於先，在草率補做環評於後，分別歷經了公民訴訟與撤銷環評訴訟，並創下了台灣第一例公民訴訟原告勝訴案例，以及台灣目前唯一一例進行二次環評卻均被判決撤銷的案例，可以說是台灣環境訴訟中最經典的案例。其次是台灣第一例環評被判決撤銷確定的中科三期案，此案最後結果是主責台灣科技產業發展的科技部必須同意由中部科學園區管理局捐助新台幣5,000萬元成立環境保護基金會，並將其2/3的董監席次交由公民與公益團體推派，這意味著此一基金會是由官方出資，卻由人民主導經營。此二案例是台灣環境運動從單純的街頭運動多元化轉型後的典範。

7.3 如何藉由民間充沛的動能，透過公私協力重新修訂出一套公信力與效率兼具的新制度，從源頭增加公民監督力量，同時又可減少不必要的環評爭議，將是台灣目前環評制度的最重要新議題。

※感謝聆聽，敬請指教  
※實務交流互動 Q & A