行政訴訟辯論意旨續二狀

案　　號：104 年度訴字第 1794 號

股　　別：略

被　　告：行政院環境保護署

設臺北市中正區中華路一段 83 號

代 表 人：李應元　　住同上

訴訟代理人：陳偉仁律師

姜柏任律師

施宇哲律師

鄭元翔律師

原　　告：台灣人權促進會等 11 人

共同訴訟代理人：陳姵伊律師

趙怡嘉律師

吳宜蓁律師

陳璟茵律師

曾薏璇律師

為上開當事人間環境影響評估法事件，依法謹呈辯論意旨續二狀事：

本狀依據歷次書狀整理而成，**新增部分以底線標明之**：

答辯聲明：

一、 原告之訴駁回。

二、 訴訟費用由原告負擔。

事實及理由：

壹、 聲明承受訴訟：

被告之代表人由魏國彥變更為李應元，應有人事命令在卷可稽，

且為週知之事實，爰依行政訴訟法第 181 條第 1 項之規定聲明承受訴訟。

貳、 <u>不同意原告所為之訴之追加：</u>

一、 按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴」，行政訴訟法第 111 條第 1 項本文定有明文。

二、 經查，原告起訴時於訴之聲明中並未請求「被告應給付原告適當之律師費用及其他訴訟費用」，嗣於行政訴訟辯論意旨狀追加請求(並詳參原告行政訴訟辯論意旨狀倒數第 17 行至第 19 頁第 9 行)，被告不同意原告所為之訴之追加。

參、 環保法規均以「受害人民」作為提起訴訟主體，顯見環評法第 23 條第 8 項將提起訴訟之主體限於「受害人民」，並非立法疏漏，最高法院第 102 年度判字第 165 號判決亦認受害人民乃指法律上之利害關係而言；原告稱其具有當事人適格云云，洵無足採：

一、 原告等略以：其等具提起本件公民訴訟之當事人適格云云(詳參原告 105 年 3 月 27 日行政訴訟準備狀第 2 頁第 1 行至第 4 頁倒數第 1 行)、另略以：環評法 23 條第 8 項之受害人民應不以主觀公權利受侵害者為限、其等具有當事人適格云云(詳參原告行政訴訟辯論意旨狀第 2 頁倒數第 8 行至第 3 頁第 24 行)。

二、 惟查，環評法第 23 條所稱之受害人民，應以權利或法律上利益因未作環評而受侵害之人為限：

(一) 按「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執

行」，環境影響評估法（下稱環評法）第 23 條第 8 項和第 9 項定有明文，是據此提起之訴訟，理應具備上開規定中所訂之要件。

（二）較諸行政訴訟法第 9 條及環境基本法第 34 條之規定，該二法之條文中皆規定人民或公益團體為提起公民訴訟之程序主體，而環評法第 23 條第 8、9 項之公民訴訟則規定受害人民或公益團體為其程序主體，兩相比較可發現個別環評法將人民限縮為受害人民，其訴訟之性質，行政訴訟法第 9 條及環境基本法第 34 條應為客觀訴訟，而環評法中之受害人民所提起之公民訴訟，就受害人民起訴之情形而言，仍應遵循訴權理論以判斷原告之訴權，故凡為保護規範效力所及之人民，即具有訴權，得為個別環境法規中之公民訴訟之原告，惟此時受害人民係為保障自身權益而起訴，並非行政訴訟法第 9 條所稱維護公益之情形，故應為主觀訴訟，最高行政法院 100 年度判字第 2263 號可資參照。

（三）承上所述，作為原告得提起行政訴訟之「受害人民」，自以權利或法律上利益受侵害之人為限，故其程序主體為權利或法律上利益受侵害之人民，且係因「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行（環評法第 23 條第 8 項）」使其權利或法律上利益受侵害者為限。

（四）準此，依上開規定之意旨和實務見解，僅受害人民得提起環評法第 23 條第 9 項之公民訴訟。

三、 況查，環保法規均以「受害人民」作為提起訴訟主體，顯見環評法第 23 條第 8 項將提起訴訟之主體限於「受害人民」，並非立法疏漏：

（一）環評法第 23 條第 8 項與環境基本法第 34 條第 1 項之規定有所差異，前者將提起訴訟之主體限於「受害人民」，後者僅需「人民」

即可。其不同並非立法疏漏，而係立法時立法者有意加以限縮，此觀其餘環保法規（空氣污染防制法第 81 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、廢棄物清理法第 72 條）均同樣以「受害人民」作為提起訴訟之主體即可得知。

（二）再者，環評法第 23 條第 9 項之所以未如同條第 8 項稱「受害人民」，應是因須具備第 8 項之告知，方取得第 9 項之訴訟權能。既然第 8 項已加以限制，則同條第 9 項之範圍自不可能逾越。

（三）相同的問題亦見於有同樣規定的空氣污染防制法第 81 條，該法於民國 91 年修正時對於公民訴訟條款將第一項「…人民得以該主管機關為被告…」修正為「…受害人民或公益團體得以該主管機關為被告…」，以符第一項規定意旨。據此，環評法第 23 條第 9 項或可稱為立法疏漏，然應無礙於理解其立法意旨限於「受害人民」。

四、 再者，最高行政法院第 102 年度判字第 165 號判決亦認受害人民乃指法律上之利害關係而言，原告所引最高行政法院 101 判字 973 號判決亦維持原審判決以主觀權利受損判斷各該人民是否為受害人民之標準，基礎事實不同，顯無比附援引之餘地：

（一）原告所引最高行政法院 101 判字 973 號判決，並未就本條「受害人民」說明是否為客觀訴訟，且該判決所維持之原審判決即臺北高等行政法院 100 年度訴字第 598 號判決，仍以主觀權利之受損，判斷各該人民是否為環評法第 23 條所謂之受害人民。

（二）況查，最高行政法院第 102 年度判字第 165 號判決更言明，「所謂『受害人民』，係指因開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令，使其權利或法律上利益受侵害之人，該『受害人民』，

固包括利害關係人而言，惟『所謂利害關係，乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內』」。

五、 經查，原告蔡○○等六人提起本件訴訟，並未因開發單位未進行環評而受有權利或法律上利益之損害，原告蔡○○等六人稱其具有訴訟權能云云，洵無足採：

(一) 原告援引環評法第 8 條、施行細則第 20 條、第 22 條各款規定說明環評法所謂當地居民之內涵。然卻未論證說明何以因屬上開規定中之當地居民便當然具有法律上利害關係，逕自認為具有訴訟權能，未免稍嫌速斷。

(二) 況查，本件開發行為未具體特定，尚未有進行環境影響評估（下簡稱環評）之必要，自難謂原告蔡○○等 6 人因開發單位未進行環評而受有侵害。

(三) 再查，原告於答辯狀中稱開發行為所在地之居民將因徵收而致權利有所減損云云，惟徵收非屬開發行為之一部（詳參本狀【陸】部分）。

(四) 末按，原告蔡○○等 6 人僅泛稱其等俱為系爭開發行為所在地之當地居民，但未提出若何證明文件，均不具備當事人適格。

肆、 環評法第 23 條之文字固然僅以公益團體為提起訴訟之主體，然從其立法意旨等解釋而言，應將公益團體限定於環保團體，並於章程中載明以保護人體健康或生存環境之宗旨，另行訴法第 35 條亦以公益事項為限;原告稱其具有當事人適格云云，洵無足採：

一、 原告等略以：其等具提起本件公民訴訟之當事人適格云云(詳參原告 105 年 3 月 27 日行政訴訟準備狀第 2 頁第 1 行至第 4 頁倒數第 1 行)、另略以：環評法 23 條之「公益團體」不以環保團體為限、行政訴訟第 35 條之定位有誤，其等具有當事人適格云云(詳

參原告行政訴訟辯論意旨狀第2頁倒數第8行至第3頁第24行)。

二、 惟查，環評法第23條第8、9項所稱之公益團體，應以章程目的所明定，且由會員授與訴訟實施權者，始足當之：

(一)按「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行」，環境影響評估法（下稱環評法）第23條第8項和第9項定有明文，是據此提起之訴訟，理應具備上開規定中所訂之要件。

(二)環評法第23條第9項所謂「公益團體」，其範圍並非毫無限制而包含所有公益團體。關於公民訴訟當中公益團體之界定，依據人民團體法第 39 條之規定，應限於依人民團體法，報經主管機關核准立案，向法院辦理法人登記之以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公易為目的的「社會團體」而言，換言之即指以公益為宗旨之人民團體而言，其組織型態包括法人團體及非法人團體，法人團體則又包含社團與財團兩種。

(三)然而，單純以以上之標準來界定公民訴訟條款的「公益團體」，論者以為仍有值得檢討之處。蓋此等社會團體雖以公益為目的，然與環境保護之宗旨未必有關。準此，公民訴訟之原告，應再限縮於「以保護人體健康或生存環境為宗旨之公益團體」，並應於章程中載明，又其應以立法者原意及體系目的或文義加以解釋。

(四)依據立法者原意，立法委員趙永清所提出之環境法規提案內容，並無賦予所有公益團體公民訴訟權之意（趙永清所提出之廢棄物

清理法修正草案，其中對公民訴訟條款之說明為：「公民訴訟以滿足公益為目的，但若過於寬鬆，可能影響主管機關執法之資源調配，因此在法條中明定限制條件，如提起告訴者，應有相當程度的利益關連…。」；廢棄物清理法第 34-1 條立法理由亦言明：公民訴訟之建置，係賦予受害民眾或環保團體向行政法院提起訴訟，其目的在於藉由民眾及法院介入，以督促主管機關積極執行；此外，亦提供民眾一個體制內的參與管道。公民訴訟以滿足公益為目的，但若過於寬鬆，可能影響主管機關執法之資源調配，因此在法條中明定限制條件，如提起告訴者，應有相當程度的利益關聯，以及六十日前事先告知等)。

(五)再從體系解釋，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」，第 23 條第 10 項規定「行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對預防及減輕開發行為對環境造成不良影響有具體貢獻之原告」，此一規定無異隱喻，與環保無觀之公益團體，應無法提起訴訟。

(六)又從立法目的觀察，若賦予所有公益團體公民訴訟權，則並非每一個公益團體均有其專業性，若再經轉嫁其他公益團體或律師，似乎有失公民訴訟監督執法之原意。故環評法上之公益團體，應限於環保團體，並應於章程中載明以保護人體健康或生存環境之宗旨者為限。

(七)又依據行政訴訟法第 35 條第 1 項規定：「以公益為目的之社團法人，於其章程所定目的範圍內，由多數有共同利益之社員，就一定之法律關係，授與訴訟實施權者，得為公共利益提起訴訟」，須就一定法律關係由團體之社員授予訴訟實施權，係指公益團體

法人本身並非基於自己之實施權利而有原告適格，而係就多數社員之特定實施權利而因訴訟擔當而取得其訴訟實施權之情形而言。

三、 再者，環評法第 23 條之文字固然僅以公益團體為提起訴訟之主體，然從其立法意旨等解釋而言，應將公益團體限定於環保團體，並於章程中載明以保護人體健康或生存環境之宗旨，另外，行政訴訟法第 35 條亦以公益事項為限：

（一）環評法第 23 條文字固然僅以公益團體為提起訴訟之主體，似未更加以限制，然就其立法意旨、體系解釋、目的解釋，均應進一步將公益團體限定於環保團體，並於章程中載明以保護人體健康或生存環境之宗旨(詳參本狀【肆、二】部分)。

（二）況查，行政訴訟法第 35 條縱於學理上存有訴訟類型之爭論，然於實務上，最高行政法院第 95 年度判字第 281 號亦稱：「依行政訴訟法第 35 條第 1 項、第 2 項、第 3 項等規定，其訴訟之對象必然限於，『公共利益』事項，而不及於再審原告本人之私益」，業已表明本條係為公共利益而提起訴訟之規定。依此見解，本件公益團體既然係為公共利益而提起訴訟，仍有適用之餘地。

四、 經查，原告台灣人權促進會、惜根台灣協會、台灣農村陣線、桃園縣教育產業工會、環境法律人協會之目的未必與環境保護有關，且未證明會員授予訴訟實施權，均不具本件訴訟之當事人適格：

（一）台灣人權促進會其章程目的為「保障及促進人權並推動人權國際化」，且原告準備狀中亦僅稱生存權、財產權等基本人權，均與環境保護無關。台灣農村陣線章程宗旨為「推動關於台灣農業、農村、農民、農地等具體實踐，並致力於小農耕作、永續農業與

在地經濟之發展」，與環境保護無關。桃園縣教育產業工會章程目的為「團結各校教育人員，保障教育勞動者權益、改善學校教育環境等等」(其章程第 3 條所定宗旨、第 7 條所列任務)，原告雖於起訴狀中空稱追求社會公義，然無論是保障教育權、勞動權均與環境保護無關。

(二) 且原告台灣人權促進會、惜根台灣協會、台灣農村陣線、桃園縣教育產業工會和環境法律人協會，由其所提出之卷證資料，均無法證明以取得社員授予訴訟實施權。

(三) 綜上說明，原告台灣人權促進會、惜根台灣協會、台灣農村陣線、桃園縣教育產業工會、環境法律人協會，均不具本件訴訟之當事人適格。

伍、 環評進行仍須符合環評法和施行細則要件，非謂政府推動開發行為，即必然有實施環評必要，況中科三期公民訴訟案件與本件基礎事實不同，而預算案成立後亦有變更或停止執行之可能性；原告稱系爭開發案勢在必行，故有實施環評之必要云云，洵無足採：

一、 原告略以：系爭開發案勢在必行，故有實施環評之必要云云(詳參原告行政訴訟辯論意旨狀第 5 頁第 6 行至第 6 頁第 19 行)。

二、 惟查，環評之進行，仍須符合環評法、環評法施行細則和開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準之要件，非謂政府推動之開發行為，即必然有實施環評之必要：

(一) 按「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估」，環評法第 5 條定有明文。

(二) 又按「本法第五條所稱不良影響，指開發行為有下列情形之一者：一、引起水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷或輻射污染公害現象者。二、

危害自然資源之合理利用者。三、破壞自然景觀或生態環境者。四、破壞社會、文化或經濟環境者。五、其他經中央主管機關公告者」，環評法施行細則第 6 條定有明文。

（三）末按「相關法令所未禁止之開發行為，其應實施環境影響評估之細目及範圍，依本標準規定」，開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 2 條定有明文。

（四）準此，環評之進行，仍須符合環評法、環評施行細則和開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準之要件；非謂政府推動之開發行為，即必然有實施環評之必要。

三、 況查，環評法相關規定之規範意旨係課予開發單位未實施環評不得為開發行為之不作為義務，原告請求環保署命開發單位實施環境影響評估，於法無據，亦顯矛盾：

（一）環評法相關規定之規範意旨，係課予開發單位未實施環評不得為開發行為之不作為義務，則原告請求環保署命開發單位實施環境影響評估，於法無據。

（二）再者，環評法課予開發單位之義務不因開發單位為何、開發行為之內容抑或是開發案是否為政府重大建設計畫而有異，亦即環評法相關規定僅課予開發單位不作為義務，而無積極實施環評之義務。

（三）況查，原告稱政府推行之開發案無停止撤回可能云云，一方面不信任政府作為開發單位會因環保署命停止開發而停止開發行為，但另一方面卻又認為被告環保署命政府實施環評後政府會確實實施，立場顯屬自相矛盾。

四、 次按，中科三期公民訴訟案件與本件基礎事實不同、時空背景有異，顯無比附援引之空間：

(一)系爭開發案係為機場園區開發，中科三期則為科學園區開發，基礎事實顯然有異。

(二)中科三期遭撤銷環評結論，係在民國 99 年間，而系爭開發案尚未有實際開發行為，且於 105 年 5 月 20 日後，政黨面臨輪替，首長亦已更迭，時空背景均屬有異。

(三)縱中科三期公民訴訟案件顯示政府重視該計畫，且開發單位無視環保署敗訴繼續開發，然並不代表所有政府重視之開發計畫都會無視法律規範。

五、末查，預算案成立後，仍有藉由協商、不信賴案或訴諸民意變更或是依環評法第 22 條停止實施開發行為之可能性；原告稱系爭開發案勢在必行云云，洵無足採：

(一)按「行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條向立法院提出報告之後，若獲多數立法委員之支持，基於代議民主之憲政原理，自可貫徹其政策之實施。若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間，應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑解決：行政院同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，或由行政院與立法院朝野黨團協商達成解決方案。於不能協商達成解決方案時，各有關機關應循憲法現有機制為適當之處理，諸如：行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責；立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款對行政院院長提出不信任案，使其去職（不信任案一旦通過，立法院可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意，此亦為

代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑)」，司法院大法官釋字第 520 號解釋理由書可資參照；即預算案成立後，仍有藉由協商、不信賴案或訴諸民意變更之可能性。

(二)另按「開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為」，環評法第 22 條前段定有明文；系爭開發案應經環評，為被告所不爭執，待日後開發行為實施且有影響環境之虞時，系爭開發案倘未獲環評認可，依環評法第 22 條前段之規定，自應停止實施開發行為，況未完成環評審查前，依環評法第 14 條之規定，目的事業主管機關本即不得為開發行為之許可。據此規定，亦可知並無課予環保署命開發單位實施環評之必要。

陸、徵收行為非屬實施開發行為，另交通部民航局和桃機公司則不具徵收權限，無從停止徵收即開發行為，況區段徵收處分如對該地之居民顯有重大不良影響之虞，亦應針對徵收處分爭訟；原告稱被告應依環評法命停止開發行為云云，洵無足採：

一、原告略以：依據環評法及其施行細則相關規定，刻正辦理區段徵收作業已屬開發行為中之「規劃階段」，其行為對環境有重大影響之虞，應辦理第一階段環評云云(詳參原告 105 年 3 月 27 日行政訴訟準備狀【貳、三】部分)，並命被告轉請交通部命停止民航局及桃機公司停止實施系爭開發行為(詳參原告行政訴訟起訴狀訴之聲明第 2 項)。

二、惟查，徵收行為非屬原告所稱之開發行為「規劃階段」，被告自無從依環評法命開發單位停止行為：

(一)參酌原告所言，其認定應命停止之開發行為，係指業經內政部都市計畫委員會103年7月29日第832號次會議所審定，刻正辦理之區段徵收作業；原告稱並非主張所爭執之開發行為係指系爭區段徵收作業云云(詳參原告行政訴訟辯論意旨狀第13頁第17至18行)，前後兩歧，洵無足採。

(二)況查，按「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估」、「本法第五條所稱不良影響，指開發行為有下列情形之一者」、「本法第六條第一項之規劃，指可行性研究、先期作業、準備申請許可或其他經中央主管機關認定為有關規劃之階段行為」，環評法第5條、環評法施行細則第6條和第8條第1項定有明文；綜觀前開規定，可知開發行為(包括可行性研究和先期作業等)，仍需符合「對環境有不良影響之虞」要件，始生適用環評法第22條之問題。

(三)準此，內政部都市計畫委員會審定特定區計畫後，即依土地徵收條例第4條規定，先行辦理區段徵收，另按區段徵收實施辦法第2條之作業程序，研擬區段徵收規劃事項。惟查，刻正進行之區段徵收程序，係依土地徵收條例第10條第3項:「特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。」，就桃園航空城計畫機場園區／附近地區（第一期）特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性，辦理聽證會議中。聽證會議結果尚待交通部（民航局）、桃園市政府提送內政部土地徵收審議小組作為區段徵收審議的參考，並待經內政部土地徵收審議小組通過，再由直轄市桃園市政府公告實施。

(四)由此可知，於區段徵收階段，其程序存有多環節，如聽證程序、土地徵收審議小組審議程序，或有不服聽證結果之訴訟程序。因

而最終審定之徵收範圍，有修改之空間與可能，並能充分排除「對環境有不良影響之虞」要件，因而尚難將區段徵收行為視為開發行為中「規劃階段」。

三、 再者，交通部民航局和桃機公司因不具徵收權限，無從停止徵收即開發行為，即便命開發單位停止開發行為，系爭土地之徵收程序亦不因此而停止；況查，區段徵收處分如對該地之居民顯有重大不良影響之虞，亦應針對徵收處分爭訟：

(一) 按「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」，土地徵收條例第 2 條定有明文。

(二) 經查，系爭徵收程序，其核准與執行單位為內政部與桃園市政府；交通部民航局和桃機公司因不具徵收權限，無從停止徵收即開發行為，即便命開發單位停止開發行為，系爭土地之徵收程序亦不因此而停止，原告之訴顯無實益，亦無權利保護必要性。

(三) 況查，徵收合法與否，顯與是否應立即進行環評無關；原告質疑區段徵收之合理性和必要性，若欲就該徵收行為可能導致之危害為法律上救濟，尚可參與聽證主張其權利，或事後針對聽證結果做成之行政處分，向徵收核准與執行單位採取爭訟救濟，方屬正道，而非命被告依環評法命其行為停止；原告之訴顯然於法無據。

柒、 系爭開發案未有開發行為，尚無影響環境之虞，不因規劃之開發行為是否具體特定，而異是否應進行環評之評價，否則將使政策環評和一般環評之分野失去意義，另環境影響差異分析報告亦無從取代環評；原告稱開發行為業已進入規劃階段且開始實施，故應進行環評云云，洵無足採：

一、 原告略以：系爭開發行為業已進入規劃階段且開始實施，並審視

審定版都市計畫書與機場園區綱要計畫，足以認定系爭擴建機場園區之開發行為許多部份已臻明確且不再變動，故應合併進行環評云云(詳參原告行政訴訟辯論意旨狀第 5 頁第 8 行至第 16 頁倒數第 1 行)。

二、 惟查，開發單位須有實際開發行為之「實施」，始生環評法第 22 條適用之問題，又開發行為仍需符合「對環境有不良影響之虞」，始生適用環評法第 22 條之問題；系爭開發案既然未有開發行為，尚無影響環境之虞：

(一) 按「開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金」，環評法第 22 條定有明文，可知開發單位須有實際開發行為之「實施」，始有本條適用。

(二) 又按「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」、「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估」、「本法第五條所稱不良影響，指開發行為有下列情形之一者」、「本法第六條第一項之規劃，指可行性研究、先期作業、準備申請許可或其他經中央主管機關認定為有關規劃之階段行為」，環評法第 1、5 條，環評法施行細則第 6 條和第 8 條第 1 項定有明文；綜觀前開規定，可知開發行為(包括可行性研究和先期作業等)，仍需符合「對環境有不良影響之虞」要件，始生適用環評法第 22 條之問題。

(三) 經查，關於航空城開發案，歷來皆係針對不同開發行為，作成不同環評結論，況第三航站亦同為系爭開發行為之一部份，然已先行辦妥環評程序，顯見依不同開發行為之實施而分次作成環評，並非法所不許：

1、 於86年1月15日針對中正機場國內線航空站設立計畫作成環評。

2、 於87年9月24日針對中正國際機場第二維修區長榮航空公司飛機維護棚廠擴建計畫作成環評。

3、 於88年11月23日針對桃園國際機場二期後續計畫作成環評。

4、 於103年8月4日針對桃園都會區大眾捷運系統航空城捷運線作成環評。

5、 於103年8月22日針對國道2號大園交流道至台15線新闢高速公路計畫作成環評。

6、 於103年12月31日針對臺灣桃園國際機場第三航站作成環評。

7、 顯見針對不同開發行為之實際「實施」時程，而分階段依序分次作成環評，並非法所不許。

8、 況查，第三航站同屬系爭開發行為之一部份，此有擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫審定版節本可稽(參原證7，第2-13頁)，原告先是認同被告即環保署關於第三航站對周圍計畫無不利衝突和不相容之決定(詳參原告105年5月9日行政訴訟辯論意旨狀第15頁第21至31行)，又稱不因被告即環保署之錯誤審查決定拘束本案云云(詳參原告105年5月30日行政訴訟辯論意旨狀第17頁第4至14行)，

自相矛盾，洵無足採。

(四) 況查，第三跑道尚未達開發時程、用地尚未徵收，自由貿易港區雖已達開發時程，但用地尚未徵收，尚未確定開發方式，無從檢送環說書，本案尚未實施開發行為且無不良影響之虞，尚無需進行環評：

1、 桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫包括機場專用區和第二種自由貿易港專用區以及第三跑道和自由貿易港區，開發行為內容不同，無從混為一談，而稱均須立即進行環評：

(1) 機場專用區和第二種自由貿易港專用區係屬機場園區土地使用分區項目，此有交通部104年3月18日函在卷可稽，非屬系爭開發案之擴建部分。

(2) 第三跑道和自由貿易港區則包括兩處擴建用地，第三跑道包括第三跑道、滑行道、衛星廊廳、客貨機機坪、貨運站區等，第二種自由貿易港專用區則包括自由貿易港專用區，此有桃園國際機場股份有限公司104年3月12日函在卷可稽。

2、 第三跑道尚未達開發時程、用地尚未徵收，自由貿易港區雖已達開發時程，但用地尚未徵收，甚至開發行為尚未確定，無從檢送環說書；本案尚未實施開發行為且無不良影響之虞，尚無需進行環評：

(1) 擴建所需用地包括機場專用區、第二種自由貿易港專用區和第三跑道，經被告所屬環境督察總隊於104年3月10日會同桃園國際機場股份有限公司會勘現場，擴建所需用地均尚未發現實際開發行為，此有被告所屬環境督察總隊104年3月10日簽稿會核單在卷可稽。

(2) 此外就計畫時程,按國際機場園區發展條例(下稱機場發展條例)第 5 條:「主管機關應擬訂園區綱要計畫，報行政院核定」、第 9 條:「主管機關得依第五條第一項園區綱要計畫，商請中央都市計畫主管機關擬訂園區特定區計畫」、第 6 條:「機場公司依前條第一項園區綱要計畫、第九條之園區特定區計畫及前條第二項之園區實施計畫，擬訂園區重大建設計畫，應報主管機關核定」、第 2 條:「本條例之主管機關為交通部」，查航空城整體計畫係有「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」、「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」,計劃階段僅止於完竣園區特定區計畫，尚未達到開發行為前之「實施計畫」。原告所稱行政院核定為重大建設之「桃園航空城機場園區建設計畫」、「桃園航空城附近地區建設計畫」,僅為統合各部會認知，就後續各程序評估上建立公益性、正當性，而宣示航空城建設相關計畫為國家重大建設，並非機場發展條例第 5 條、第 6 條所指應由交通部核定之重大建設計畫，從而本案尚未及於環評法上之開發行為。

(3) 再者,關於第三跑道部分,係於民國 111 年(即西元 2022 年)開始前置作業，目前用地亦未徵收，尚未達開發時程,此有分期建設時程示意圖在卷可稽(詳參臺灣桃園國際機場園區綱要計畫第 9-6 頁)，並有交通部 104 年 3 月 18 日函和桃園國際機場股份有限公司 104 年 3 月 12 日函在卷可稽。

(4) 末查，關於自由貿易港區部分，目前開發範圍和工程內

容均尚未定案，開發行為亦尚未確定，無從檢送環說書，遑論實施開發行為且對環境造成不良影響之虞，此有交通部 104 年 3 月 18 日函和桃園國際機場股份有限公司 104 年 3 月 12 日函在卷可稽。

三、 再者，綱要計畫和都市計畫僅係構想規劃；原告稱開發單位殆無變更計畫內容之可能，即現有計畫之內容已臻明確，已能評估其對環境所造成不良影響之虞云云，洵無足採：

(一)原告略以：依國際機場園區發展條例第 6 條規定，桃園機場公司有遵照交通部所提之機場園區綱要計畫與內政部所提之審定版都市計畫書，擬訂園區重大建設計畫之義務，則開發單位殆無變更計畫內容之可能。由此推知，若機場園區綱要計畫與審定版都市計畫書之內容已臻明確，即能評估其對環境所造成不良影響之虞云云。

(二)惟查，依據上述條文之規定，桃園機場公司固有遵照交通部所提之機場園區綱要計畫與內政部所提之審定版都市計畫書，擬訂園區重大建設計畫之義務，然其擬訂所遵行者，卻未必限遵行現有之兩計畫。上述兩計畫中雖冠有「計畫」之名，惟觀諸其內容，多可見「構想」、「粗估」、「可增闢」等願景性字眼(參照原證 7，頁 2-13，仍有「可增闢」、「初估」等字眼)，可證其僅為大方向式的願景描述，仍有受聽證結論所為之行政處分以及內政部土地徵收審議小組審議結論等因素，而有再次更動之可能。

(三)由此，既然兩計畫仍有變動之可能性，現有計畫之內容並未明確，依此認定其屬於開發行為之規劃階段即非為真，遑論依兩計畫評估其對環境有無造成不良影響之虞，其評估並無實益。

四、 次按，系爭開發案既然未有具體開發行為之實施，亦尚無影響環

境之虞，退步言之，亦不因規劃之開發行為是否具體特定，而異是否應進行環評之評價，否則將使政策環評和一般環評之分野失去意義：

(一)按「有影響環境之虞之政府政策，其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關另定之」，環評法第 26 條定有明文。

(二)又按「本辦法所稱政府政策（以下簡稱政策），指與本法第五條第一項規定之開發行為直接相關，且自本辦法施行後，應經行政院或中央目的事業主管機關核定之事項」，政府政策環境影響評估作業辦法第 2 條定有明文。

(三)原告就與審定版都市計畫書政策環評之評估內容過於相近之疑慮部分，稱：政策環評與個案環評之流程與對象不同，其僅形式上對政策作空泛評估，較著重整體觀察，且評估過程主觀色彩濃厚云云，惟個案環評係較慎重地對實體開發行為作具體評估，較著重對環境的直接影響，故政策環評與個案環評間不具替代性。

(四)政策環評確與個案環評之流程與對象不同，前者係為就政策於初步擬定時，考量環境保育而納入政策擬定環節之中，做為政策評估之依據，與個案環評就實體開發行為作為對象自有所不同。本案就交通部所提之「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」為政策環評意見書，作為後續「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫書」於內政部都市計畫委員會審查之參考依據。如前所述，兩計畫之擬訂皆未得認定為開發行為之規劃階段，自無須進行個案環評。

(五)因對象不同，政策環評著重整體觀察，惟其流程並非因而流於空泛評估，查「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」之政策評估說明書，本機關召集環境影響評估審查委員 2 次，並於第 231

次會議為最終審查意見書，交由內政部都市計畫委員會為評估參考，有當日會議紀錄與不同意見發言紀錄在案(參被證 1)，亦難謂過於主觀色彩濃厚。

(六)準此，政策環評和一般環評顯然有重疊之處，倘若不論開發單位有無實際開發行為之「實施」，僅因規劃之開發行為業已具體特定、可能不再變動，即遽認對於環境「有不良影響之虞」，則將使政策環評和一般環評之分野失去意義，政策環評制度亦遭架空，蓋任何政策均帶有規劃評估之性質。是故，就政策環評作成審查意見，自可於開發行為未為實施階段，充分保障環境保護之需求，非必以個案環評之嚴謹程序為保障手段。

五、末查，系爭開發案既然未有具體開發行為之實施，亦尚無影響環境之虞，即毋庸進行環評，況環評仍須就一定環境因子進行分析，環評通過與否，亦有具體法律效果，無從以環境影響差異分析報告取代是否應進行環評之判斷：

(一)按「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 16 條定有明文，其立法審查過程略以：為避免環境說明書或評估書經認可後，開發單位逃避或擴大開發行為，使主管機關的審查形同具文，原增列本條，此有附表可稽(附表)；顯見重新辦理環境影響評估之認定，係為避免開發單位逃避或擴大已經認可之開發行為，並無取代是否應進行環評之效果，倘開發案未有具體開發行為之實施，亦尚無影響環境之虞，即毋庸進行環評，遑論重新辦理環境影響評估之認定。

(二)另按「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」，環評法施行細則第 37 條本文定有明文，其立法理由略以：為增進目的事業主管機關對開發行為環境影響評估之追蹤及與主管機關之聯繫，有關開發單位申請變更，宜比照境影響說明書或評估書送審程序，由目的事業主管機關轉送主管機關審核；顯見提出環境影響差異分析報告，係為增進目的事業主管機關對於已許可開發行為環境影響評估之追蹤以及主管機關聯繫，並無取代是否應進行環評之效果，倘開發案未有具體開發行為之實施，亦尚無影響環境之虞，即毋庸進行環評，遑論提出環境影響差異分析報告。

(三)經查，系爭開發案既然未有具體開發行為之實施，亦尚無影響環境之虞，即毋庸進行環評(詳參本狀【柒、二】部分)，遑論重新辦理環境影響評估之認定或提出環境影響差異分析報告。

(四)況查，環評仍須就一定環境因子進行分析，環評法第 6 至 19 條可資參照，又環評通過與否，亦有具體法律效果環評法第 21 至 23-1 條可資參照，影響層面廣大，動用行政資源無數；系爭開發案既然未有具體開發行為之實施，亦尚無影響環境之虞，即無從以無中生有之方式進行環評，遑論嗣後再以重新辦理環境影響評估之認定或提出環境影響差異分析報告之方式進行補強。

謹　狀

臺北高等行政法院　公鑒

證據(附件)：

附表：環評法第16條立法審查過程示意圖。

中　華　民　國　　１　０　５　年　　５　　月　　２　９　　日

具狀人：陳偉仁律師

姜柏任律師

施宇哲律師

鄭元翔律師