

## 議題研析

### 一、題目：老舊環境影響評估之法制問題研析

### 二、議題所涉法規

環境影響評估法

### 三、背景說明（緣起）

現行環境影響評估法（下稱環評法）對於通過環境影響評估多年，卻沒有實際進行開發行為的案件，由於欠缺退場機制，造成陳年的開發案，因老舊環境影響評估（下稱老舊環評）審查結論持續有效，而繼續存在。由於老舊環評案件，環評通過與開發行為的時點，間隔過久，經常發生爭議事件<sup>1</sup>，爰擬從法制面探討，期能找出改進方案。

### 四、問題爭點

環境影響評估審查結論之法律性質，學說<sup>2</sup>及實務<sup>3</sup>見解皆認為應屬行政處分，故若未經撤銷或廢止，該處分即持續有效；惟若在環評通過後，卻遲遲未進行開發行為（實務上於環評通過後，經過多年仍未開發之老舊案件在所多有<sup>4</sup>），則可能因為環評通過的時點與開發行為的時點，間隔過久，相關評估條件早已物換星移，而發生

<sup>1</sup>焦點事件，〈老舊環評問題：退不了場的「殭屍環評」〉，113年8月22日，網址：<https://www.eventsinfocus.org/news/7147722>，最後瀏覽日期：113年9月11日。

<sup>2</sup>學者有謂，其「一方面發生終結環境影響評估程序之法律效果，解除開發單位須進行第二階段環境影響評估程序的義務；另一方面以附條件方式，課予開發單位如何實施開發行為的諸多負擔，衡諸行政程序法第92條第1項有關行政處分之定義，要屬就公法事件所為發生法律效果之單方行政行為，應屬行政處分。」李建良，〈環境行政程序的法制與實務—以「環境影響評估法」為中心〉，《月旦法學雜誌》，第104期，93年1月1日，頁65。

<sup>3</sup>可參見後述（二）中所提及環境部於108年5月22日函文中係以行政程序法第93條行政處分之附款方式，處理老舊環評退場問題、環境影響評估法增訂第16條之2之立法說明，及最高行政法院92年度裁字第519號裁定、臺灣高雄地方法院99年重國字第4號民事判決。

<sup>4</sup>根據環境部109年7月之專題報告內容，當時經盤點列管之老舊案共計尚有67件。環境部，〈環境影響評估制度精進措施〉，《環保政策月刊》，第23卷，第7期，109年7月，網址：<https://www.moenv.gov.tw/DisplayFile.aspx?FileID=99E6A704CB379130&P=f847d0f6-3501-4058-ac6d-a11bd22fbd2f>，最後瀏覽日期：113年9月11日。

老舊環評的爭議事件。

另開發單位依環評法第16條之1規定<sup>5</sup>提出環境現況差異分析及對策檢討報告（下稱環現差報告）後，逾一定年限仍未實施開發行為時，主管機關缺乏法源依據得命開發單位再次提出環現差報告送審，致生訟爭情事<sup>6</sup>。

## 五、探討研析

### （一）環境影響評估審查結論的效力及與開發行為的關係

環評法第4條第2款規定，環境影響評估係指「開發行為或政府政策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，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，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第1階段、第2階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」同法第1條並規定環境影響評估法之立法目的係「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」是以，環境影響評估顯係為公共利益或一般國民福祉而設之規定<sup>7</sup>。

環評法第14條第1項規定：「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前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」一般稱之為環評主管機關對於開發行為之「否決權」，亦即開發行為是否許可，應先取決於環評主管機關對環境影響評估是否審查通過。目前實務上認為「環境影響評估程序」與「開發行為許可程序」乃屬不同之行政程序，不僅主管機關不同，所據以作成決定之法律依據亦有不同，故環境影響評估程序在性質上，僅是開發行為許可程序之「前階段程序」，二者間構成「多階段程序」（非多階段處分）<sup>8</sup>。

<sup>5</sup> 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3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。」

<sup>6</sup> 臺北高等行政法院110年度訴字第913號判決，113年4月30日。網址：<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TPBA%2c110%2c%e8%a8%b4%2c913%2c20240430%2c3&ot=in>，最後瀏覽日期：113年9月11日。

<sup>7</sup> 最高行政法院100年判字第2088號判決，100年11月30日。網址：<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TPAA%2c100%2c%e5%88%a4%2c2088%2c20111130%2c1&ot=in>，最後瀏覽日期：113年9月11日。

<sup>8</sup> 法務部99年6月25日法律字第0999020964號函，網址：<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?media=print&id=FE232517&type=e>，最後瀏覽

## (二) 現行因應老舊環評爭議之機制

環境部為避免老舊環評開發案件，實際開工時間與環評審查時間相隔太久，導致評估條件失真之爭議，曾經研擬環評法第30條及第31條條文之修正草案（於106年9月20日預告），增訂審查結論公告後逾5年未實施開發行為，或雖於審查結論公告後5年內有施工行為，惟施工後之停工時間逾5年等情形，開發單位於環現差報告經主管機關完成審查前，不得實施開發行為；主管機關審查開發單位所提環現差報告時，發現因時空環境變遷、情事變更或環境影響評估作業時未能預測，致開發行為之實施將對環境有重大不利影響時，如變更原審查結論尚不足以解決時，得廢止審查結論；及開發行為於審查結論逾一定期間未開發時，環境影響評估審查結論失效之要件等規定<sup>9</sup>。惟該草案於預告後，並未送立法院審議。

其後，環境部於108年5月22日函知直轄市、縣（市）政府，自108年6月1日起，召開環評審查委員會審查環境影響說明書或環評報告書初稿時，若就開發行為將做成「通過環境影響評估審查」之審查結論時，須依行政程序法第93條規定於審查結論中載明行政處分失效規定，將「本案自公告日起逾10年未施工者，審查結論失其效力；開發單位得於期限屆滿前，經目的事業主管機關核准後轉送主管機關展延審查結論效期1次，展延期間不得超過5年」等文字納入審查結論，釋明經環評審查通過逾一定期間未施工時，審查結論失其效力<sup>10</sup>。

另鑒於實務上發生許多通過環評或環差<sup>11</sup>的開發案，其原開發計畫許可事後遭目的事業主管機關廢止，除開發單位主動提出要求廢

---

日期：113年9月11日。

<sup>9</sup> 行政院環境保護署（已於112年8月22日改制為環境部），106年9月20日環署綜字第1060074127號公告：預告「環境影響評估法」修正草案，網址：<https://join.gov.tw/policies/detail/6e27696b-9b16-4cf4-8f18-b86260fe5724>，最後瀏覽日期：113年9月4日。

<sup>10</sup> 立法院議案關係文書，院總第20號 審查報告第10033928號，112年4月14日印發。參見本院社會福利及衛生環境委員會審查「環境影響評估法增訂第十六條之二條文草案」時，時任行政院環境保護署張署長子敬提出之說明。

<sup>11</sup> 「環差」係指依環評法第16條規定，就已通過之環評，經主管機關及目的事業主管機關核准變更原申請內容，並依環境影響評估法施行細則第37條規定，重新辦理環境影響評估之認定。依前述施行細則規定，開發單位依環評法第16條第1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38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（環差報告），由目的事業主管機關核准後，轉送主管機關核准。是以，此處所指之「環差」與前述之「環現差」係不同之概念。

止審查結論外，否則該環評或環差審查結論即繼續有效存在，主管機關亦無法使其「退場」之不合理現象，並進而影響國土資源之合理保留或運用，立法院於112年4月14日三讀通過增訂環評法第16條之2，增訂環境影響說明書、評估書或環現差報告之審查結論失效之規定，其立法說明略以「按目的事業主管機關針對開發計畫審查後之同意與否，與該開發計畫依照環境影響評估法相關規定進行環評或環差審查結論，屬於政府機關對於開發行為所為之多階段行政程序，然現行環境影響評估法僅規定環評或環差審查結論對開發行為之構成要件效力……為國土資源有效運用及本法兼考量環境保護和經濟開發之衡平之意旨……爰針對已公告後之環說書、評估書或環現差報告之審查結論，增訂其開發計畫許可文件遭目的事業主管機關廢止後，環境影響說明書、評估書或環境現況差異分析及對策檢討報告已失其附麗，審查結論亦應失其效力之規定。<sup>12</sup>」。

### （三）就老舊環評爭議問題之法制建議

#### 1. 老舊環評之退場機制，建議宜以法律定之

有關老舊環評的退場機制，目前僅有環評法第16條之2規定，於開發單位遭目的事業主管機關廢止其開發許可文件者，審查結論失其效力；然就開發許可未經目的事業主管機關廢止之老舊環評案件，係於個別環評案件中，依行政程序法第93條規定，以行政處分附款之方式，於每一個案之審查結論中，載明該環評審查結論因逾一定年限未施工即失效，及其延展之相關事項。惟此種作法僅生個案之效力，且需於每一個案中逐一載明，不具通案之法規範效力，若漏未記載，即不生前述效力，且亦無法處理前述108年5月22日環境部函知以前已經通過之環評案件。爰此，就老舊環評之退場機制，建議主管機關仍應於環評法中明文規定，並評估是否溯及既往，以根本解決老舊環評案件之爭議。

#### 2. 就超過一定年限之環現差報告，建議應增訂重行審查機制

就開發單位通過環評審查，因久未實施開發行為，已提出環現差報告送主管機關審查通過之案件，若又經過多年仍

---

<sup>12</sup> 同前註。

未實施開發行為，依環評法第16條之1規定，主管機關無法要求開發單位重行提出環現差報告，以因應案件因長久未開發，其環境現況可能產生之差異問題。爰此，建議於環評法第16條之1，增訂就超過一定年限之老舊環現差報告，若開發單位欲實施開發行為，應重行提出環現差報告送主管機關審查之規定。

撰稿人：李淑瓊