

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

111年度訴字第867號

114年2月20日辯論終結

原告 社團法人台灣媽祖魚保育聯盟

代表人 文魯彬

訴訟代理人 陳憲政 律師

被告 環境部

代表人 彭啓明（部長）

訴訟代理人 蔡進良 律師

黃冠中 律師

參加人 台灣電力股份有限公司

代表人 曾文生（董事長）

訴訟代理人 吳文琳 律師

崔瀨文 律師

上列當事人間環境影響評估法事件，原告不服行政院中華民國111年5月11日院臺訴字第1110173912號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

一、本件原告於民國111年7月12日起訴時，原列行政院環境保護署為被告，復為因應行政院組織改造經改組為環境部，嗣被告代表人由張子敬先後於112年6月28日、113年5月20日變更為薛富盛、彭啓明，茲據改組後機關及被告現任代表人具狀

01 聲明承受訴訟（本院卷二第47-48頁、第265-266頁），核無
02 不合，應予准許。

03 二、按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他
04 訴。……（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本
05 案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列
06 情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……。二、訴訟
07 標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……。」行政
08 訴訟法第111條定有明文。查本件原告起訴時，原聲明：
09 「原處分及訴願決定撤銷。」（本院卷一第9頁），復於本
10 院114年2月20日言詞辯論中變更聲明：「確認原處分(即下
11 述被告110年12月14日函准許有關表2-3施工前環境監測計畫
12 表變更部分)違法。」（本院卷三第101頁）。被告並無反對
13 之意思表示，經核無礙於訴訟終結及他造防禦，爰予准許。

14 貳、事實概要：參加人即開發單位台灣電力股份有限公司為配合
15 國家非核家園政策，辦理離岸風力發電第二期計畫（下稱系
16 爭計畫）所提出環境影響說明書（下稱環說書），前經被告
17 審查通過，並以107年2月9日環署綜字第1070012620號公告
18 系爭計畫環說書審查結論。嗣參加人檢送系爭計畫環說書第
19 一次變更內容對照表（下稱變更環境監測計畫），由經濟部
20 以110年5月20日經授營字第11020361200號函（下稱110年5
21 月20日函）轉被告，經被告於110年7月26日召開專案小組審
22 查會議，作成准予修正通過之決議，參加人據以多次提送，
23 被告於110年12月14日以環署綜字第1101174319號函(下稱11
24 0年12月14日函)，認變更環境監測計畫申請變更施工期間海
25 上環境保護對策及施工前環境監測計畫之監測項目執行時間
26 點調整為「海域施工前」，經檢視尚符合環境影響評估法
27 （下稱環評法）施行細則第37條得檢具變更內容對照表送審
28 之規定，審核通過。原告不服，提起訴願，遭決定不受理，
29 仍不服，提起本件行政訴訟。

30 參、原告主張略以：

31 一、程序事項

01 (一)原告於被告審查系爭計畫時，即開始參與並發言，且於110
02 年審查變更環境監測計畫時，並由原告所屬研究員出席且發
03 言，原告長期研究離岸風力發電對鯨豚之影響，有參與本件
04 相關之環評，對原處分具有法律上利害關係。社團法人原則
05 上為地方性組織，除申請人符合規定者，始得向內政部申請
06 全國性社會團體外，又會址原則上設在主管機關所在地。原
07 告向內政部申請全國性社會團體，已獲許可，原告雖將會址
08 設在內政部所在地即臺北市，但不代表業務僅限在臺北市，
09 且在鹿港設立生態教育場館及中部辦公室。

10 (二)環評法為保護規範，開發行為影響範圍內之居民具有提起訴
11 訟之當事人適格。環評法第16條及其施行細則第37條、第38
12 條規定為當地居民不受開發行為影響之保護規範。對開發行
13 為應評估之環境影響，依環評法第4條第1項第2款規定，除
14 影響當地居民之自然人外，亦影響會址設在當地團體之法人
15 。且依最高行政法院裁判可知，距開發行為10公里內，均為
16 可能之影響範圍，是在此範圍內之自然人、法人為開發行為
17 之影響對象，應為利害關係人。原告設置鹿港環境教育場館
18 距台電二期離岸風場陸上工程電氣室僅7.74公里，距海上監
19 測點位只8.39公里，均不超過10公里，為原處分之利害關係
20 人。

21 (三)野生動物保育法(下稱野保法)為野生動物保育之根本，亦為
22 環評法欲保護自然環境及生態之部分。野保法第18條第1項
23 規定，原則上禁止對保育類野生動物進行騷擾、虐待、獵
24 捕、宰殺或其他利用，惟但書之一即基於學術研究或教育之
25 目的經許可者，如有需要，則應獲許可利用，學術研究及教
26 育目的亦附帶有規範保護目的。原告屬臺灣白海豚學術研究
27 單位及教育之單位，且原告代表人、理事及研究員為海洋委
28 員會海洋保育署(下稱海保署)計劃顧問、成員，並長年參
29 與臺灣白海豚研究及教育，出海做鯨豚目視調查和拍攝臺灣
30 白海豚體態特徵照片，海保署曾發文向原告索取臺灣白海豚
31 相關研究資料。原處分課予之監測義務，攸關僅剩50餘隻之

01 臺灣白海豚，有文獻證明水下噪音對鯨豚將造成聽覺損失、
02 壓力賀爾蒙上升及行為改變等不良影響，減少監測頻率將間
03 接造成鯨豚之騷擾，是原告依野保法第18條之規範保護目
04 的，亦屬原處分之利害關係人。

05 (四)關心鯨豚保育之民間團體列入開發案之環境保護對策、生態
06 保育及環境監測等議題之參與者，理當有權就變更環境監測
07 計畫濫行放寬提出異議，為利害關係人，具當事人適格。

08 (五)生態系統服務為人類從生態系統中獲得之各種利益，如乾淨
09 水源、穩定氣候等，惟人們常只重視經濟發展而忽略生態系
10 統服務。臺灣白海豚為臺灣西部海域重要指標物種，牠們之
11 健康反映了海洋環境之品質，與人類之健康息息相關。白海
12 豚為食物鏈頂端之掠食者能維持生態平衡，提供重要生態服
13 務，故保護白海豚不僅為保護單一物種，更能維護整個生態
14 系統之健康，使沿岸居民及全部人均能享永續資源。開發單
15 位變更之監測方案，顯然對環境有重大不利之影響，不符合
16 環評法施行細則第37條第3款、第5款規定，依環評法施行細
17 則第38條規定應重新辦理環評。環評法第23條第8項、第9項
18 規定將公益團體預設為開發單位違反環評法令之監督者，且
19 環境基本法第2條環境包括野生生物及生態系統，第28條規
20 定環境資源為全體國民世代所有，可見環境權是由不特定多
21 數人所享有的權利，原告應係原處分之利害關係人。

22 (六)參考外國之立法例及判決，依法律之總體類推適用原則，原
23 告具有當事人適格：

24 1. 德國基本法第20條之1規定國家有責任以立法、行政及司法
25 保障自然環境、動物。聯邦自然保育法第8章賦予自然保育
26 團體共同參與、權利救濟，縱自身權利未受侵害，於特定情
27 形，亦得提起行政訴訟。是當行政機關違法作成決定時，縱
28 公益團體權利未受侵害，亦得能提起撤銷訴訟，而非行政機
29 關怠於執行職務始得以訴訟請求積極作為之給付訴訟。

30 2. 菲律賓法院判決承認含未成年人、尚未出生之幾代人在內的
31 菲律賓公民為自然之管理人，且得提起訴訟，並執行環境法

規定之權利或義務。當環境權受到侵害時，縱自然保育團體或一般人民無權利或法律上利益受到侵害，亦得提起訴訟。

3. 環評法第23條第9項雖為行政訴訟法第9條規定「法律有特別規定」，但是僅限於「請求法院判令執行」。然公益團體只得於野生動物棲息環境受影響，且主管機關怠於執行職務時，始提起訴訟，顯然被動緩不濟急，而自然環境一旦破壞，將造成難以回復之困境，難達成環評法之立法目的，係立法疏漏，基於法律續造原則，有類推適用外國案例之必要，應該由環境權人代表全體環境權人起訴。因侵害不特定多數人之環境利益，利害關係人為共通的，不具強烈政治性格，承認環保團體等少數環境權人之當事人適格，不會違反權力分立。彰化鹿港為原告申請設籍之一，且鹿港為臺灣白海豚生活主要範圍之一，原告為此在鹿港設立環境教育展館，自始存在原告於鹿港運作之事實，符合原告章程第2條規定之宗旨。縱認環境權為客觀利益、反射利益，非原告之主觀權利、法律上之利益，參考外國之立法例及判決，依法律之總體類推適用原則，原告應有當事人適格。

二、實體事項

- (一) 本件變更有國家部門及民間團體指出補救方案僅實施24小時監測，與原連續14天監測，差異極大，恐不符原環評承諾之監測功能，環評委員既未深究要求參加人提出解決辦法，亦未評估並說明無增加對環境不良影響之標準、理由，違反環評目的及當初政策環評之要求，環評委員通過環差變更之結論，係基於不完足與錯誤之資訊。

- (二) 參加人變更之監測方案，以備註方式提出儀器、數據遺失之補救方案，顯無監測之代表性，手段及目的間無正當性，違反行政程序法第94條規定：

1. 環說書之所以設計監測方案，是為對台電二期離岸風場之開發所造成環境影響，研擬環境影響減低（或避免）對策，水下聲學監測應有一定之時間，始能充分反映鯨豚生活環境之聲景情形，而當初政策環評對海域監測，調查時間至少4

01 季，每季至少14天次，原環說書亦以此為環評結論，甚至同
02 階段他風場承諾監測30天次，說明至少要監測14天次以上，
03 始足以代表一季（90天以上）海況。參加人以新增備註方式
04 即以1日數據代表1季（90天）替代方案，大幅縮減原監測責
05 任，顯無代表性，海保署在他風場主張「水下聲學監測調查
06 1季僅24小時不具代表性，請延長監測時間。」。

07 2. 海域調查一般會對2種因素設置調查條件，即實驗有效性、
08 出海安全性。參加人提出海浪高度 ≤ 1 公尺之限制，惟水下
09 聲學監測之操作僅須將儀器運達施測座標投入水裡，待監測
10 天數屆滿時，再出海取回實驗室分析，簡單投放儀器允許施
11 作安全之條件絕非如同目視調查之有效性標準如此嚴苛，其
12 他法令規範海事調查因安全因素而不得出海之限制即風力7
13 級所對應之浪高為4公尺至5.5公尺，遠大於開發單位所訂之
14 ≤ 1 公尺之標準。海保署委託其他業者執行同一類調查時，
15 亦有浪高大於1公尺仍正常出海進行聲學儀器收放之紀錄，
16 顯見參加人提出之標準，不合法規、實務。

17 3. 參加人還同時要求至少須連續3天滿足前述條件之限制，惟
18 風場離岸最遠不過20多公里（約12浬），保守估計全程以船
19 速6節航行，來回僅須2小時，又5站儀器之收放非須於同1天
20 進行，參加人訂定前述條件、限制是為規避調查。海保署甚
21 至在其他風場距岸60公里之開發案，直接說「其實是1日內
22 就能往返之航程，水下聲學儀器之收放，卻說浪高小於1公
23 尺連續3天」要開發單位說明理由，舉重以明輕，台電二期
24 離岸風場距岸更近，水下聲學監測毫無「需當季海浪高度 $\leq$
25 1公尺之連續天數至少3天才得以進行佈放及回收」之理由。

26 4. 參加人主張如遇「天候不佳」，最終得停止監測，卻未見補
27 測之相關補救措施，將致使環評重點要求之監測承諾淪為無
28 物，完全失去環評之資訊來源依據。參加人所陳監測資料之
29 呈現，是將「監測過程中偵測到鯨豚聲音之時間」除「總監
30 測時間」計算「鯨豚活動時間」比例為遺失補救方案云云，
31 惟參加人對此未提出任何學術立論基礎，不符合海保署要求

01 1年4季每季至少監測20天之內容。又參加人陳稱雖僅監測24
02 小時，但能呈現鯨豚活動之時間佔比，而具有一定代表性云
03 云，然環評委員張學文表示24小時之資料過少，並認以秋冬
04 海象不佳為由，從14天變成1天不合理等語，何況早於108
05 年，以當時技術即被要求1次至少20天之監測，遑論當初政
06 策環評時，即有每季至少監測14天次之要求。與本件類似之
07 變更監測方案，已造成部分風電廠商疑似有未積極防免儀
08 器、數據遺失作為等現象，甚至發生於非秋、冬季節。

09 (三)參加人變更之監測方案對於環境有重大不利影響，不符合環
10 評法施行細則第37條第3、5款規定。其中第37條第5款規
11 定，依體系解釋，前4款之適用應以變更對環境影響輕微者
12 而言，惟參加人變更卻大幅縮減監測義務，甚至能故意迴避
13 監測義務，且影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對
14 象，有加重影響之虞，對環境品質之維護亦有不利之影響，
15 應依同細則第38條規定，重新辦理環評。

16 (四)本件監測時間由14天大幅縮短為24小時，難達成調查目的，
17 屬裁量濫用，違反行政程序法第7條、第10條規定。原環評
18 要求鯨豚生態調查之監測頻率為4季，每季14天，如欲防範
19 水下聲學儀器及數據回收遺失，則能透過佈放2組以上設
20 備、在儀器上放置訊號發射器、週知附近海域作業漁船、將
21 重錘加重等措施預防。參加人應投入資源，預防監測儀器及
22 數據遺失，非大幅縮短監測時間。如發生遺失，替代方案理
23 當要能達成相同之監測效果，即監測時間應維持14天，非大
24 幅縮短至24小時。原處分許可將調查時間縮短至1/14，難以
25 達成調查目的，不符比例原則，裁量濫用。參加人所陳「實
26 務於儀器佈放14天遺失後採24小時全程派船戒護之替代方
27 案，符合國家海洋研究院之研究結論」云云，無法查知，未
28 提出相關研究依據，參加人只是不願投入更高之成本而已。
29 被告援引參加人之書面回覆意見，辯稱已經專業判斷云云，
30 然未說明、援引之相關研究依據以實其說。基於有監測始有
31 施工，無監測不應施工之理念，被告答辯「由於施工期間同

01 時監測作業，僅就當季停止監測而已，亦無所謂停工或順延
02 到補監測之問題」云云，顯然誤解監測作業對停工與否之實
03 際意義。

04 (五)原環說書採臺中之波高資料，而以108年至110年間臺灣海象
05 災防環境資訊平台的臺中波高資料看來，只要參加人及早開
06 始執行各季水下監測，理當不致拖到整季都無法執行。尤以
07 儀器自佈放後至回收前，設備均沉置在海底，與海面之波浪
08 高低無涉。一般水下聲學監測儀器能連續使用長達70天，佈
09 設後如海象不佳，則能延後取回儀器。實務上他開發案曾進
10 行30天水下聲學監測，原處分許可直接停止當季水下噪音監
11 測作業，不符合比例原則。原處分浮濫許可停止當季水下噪
12 音監測作業，可能導致某1季水下噪音資料欠缺，難完整反
13 應白海豚全年度生活環境噪音狀況，恐造成參加人故意不及
14 早積極進行監測，以節省成本之道德風險，違反行政程序法
15 第7、10條規定。

16 (六)原處分附註放寬監測條件，允許「順延」及「停止」當季監
17 測，卻未載明停止後是否須「補做」監測，欠缺明確性，違
18 反行政程序法第5條規定。若停止監測後毋需補做，難以達
19 成施工前取得水下噪音資訊以保護白海豚之目的，違反行政
20 程序法第7條規定，且屬裁量濫用，違反行政程序法第10條
21 規定。

22 (七)鯨豚生態調查分「一般視覺監測」及「水下聲學監測」。海
23 浪高度 ≤ 1 公尺，係「一般視覺監測」條件；「水下聲學監
24 測」無涉視覺辨識，只要船舶可安全出航即可執行，浪高限
25 制應更寬鬆。原處分混淆二者，未區分不同狀況，一律以海
26 浪高度 ≤ 1 公尺同意「順延」調查時間，甚至同意「停止」
27 受波高影響較小的「水下噪音監測作業」，違反行政程序法
28 第7條、第10條規定。

29 (八)參加人監測開發案對環境的影響為環評法課予其之義務，應
30 盡力確保監測計畫順利執行。水下聲學監測儀器、數據遺失
31 之補救措施，是在不可抗力因素之前提，所啟用之備案，惟

01 水下聲學監測已能預測遺失問題，有人提出避免數據、儀器
02 遺失之方法，海保署表示應增加監測儀器和提高資料回收頻
03 度，以降低數據缺失風險，有廠商儀器回收率達百分之百，
04 但開發單位卻未採取任何補強措施，僅消極提出補救辦法，
05 顯有間接故意之嫌。若開發單位所委託監測廠商能力不足，
06 則應委託更有能力之廠商，而非規避環境監測義務。臺灣白
07 海豚數量稀少，IUCN已將其列入極危物種，急需保護。風力
08 發電入侵其棲地，人類應落實鯨豚生態調查，降低開發影
09 響。原處分浮濫放寬停止水下噪音監測條件，縮短監測時
10 間，架空鯨豚生態調查。

11 (九)有關開發行為對臺灣白海豚之影響，臺大獸醫系教授楊瑋誠
12 研究團隊與嘉義大學，和數所國外學術界、企業界合作，研
13 究打樁噪音導致的緊迫對海豚健康影響，結論是持續30分鐘
14 SEL 138分貝的聲量，海豚的緊迫賀爾蒙明顯上升，抑制其
15 免疫力。中央研究院資訊科技創新研究中心博士後研究學者
16 林子皓表示，國際間越來越重視離岸風機對海洋哺乳類動物
17 的影響，最嚴重可能導致鯨豚聽力損傷，干擾行為，迫使其
18 拋棄棲地，其次是遮蓋效應影響回聲定位溝通、繁殖和獵
19 食，長期噪音也對生理、免疫有負面影響。白海豚聽力範圍
20 廣，人類認為非噪音的聲音，仍可能造成傷害。湛翔智博士
21 指出，離岸風機打樁水下噪音聲曝值約200dB（分貝），可
22 能造成白海豚暫時性聽力閾值損失，故臺灣風場多仿照德
23 國，以不得超過160dB 為準。臺灣缺乏熱帶地區海洋生態基
24 礎資料，中興大學生命科學系教授林幸助指出，應全面監測
25 海洋生物，了解離岸風場從設置前到營運後，對海洋生態的
26 影響與變化。

27 (十)有關施工前、施工中及營運階段監測之必要性。我國海域長
28 期監測資料缺乏，官方亦直至108年才成立海洋委員會，其
29 所屬機關海洋研究院於109年公布的「我國海洋生態調查監
30 測網與監測規範建立之整體規劃」即提到過去，因調查與監
31 測方法各異，資料格式未統一且未能公開利用，降低資料使

01 用效益，造成資源浪費。政策環評要求至少2年以上背景資
02 料，因我國海域長期監測資料不足，經濟部能源局於106年3
03 月公布的政策環評即載明監測計畫需在施工前至少2年以上的
04 背景資料才算完備，最好有對照組，監測項目、方法、測
05 站、頻度亦須依法規要求規劃。相較於事前監測2年以上之
06 其他風場，本件施工中監測頻率理應只增不減，被告卻同意
07 本案以變更備註方式讓原本每季連續監測14天以上方案在某
08 些條件下僅剩1天或不用做，大違常理。監測目的為保護鯨
09 豚生態等環境，若監測頻率下降至每季僅監測24小時，毫無
10 代表性，如此失能的監測方案如何追蹤比對施工前、中、後
11 對環境影響、改善污染防治措施、謀求因應對策？計畫各階
12 段對環境影響不同，減低對策亦不同。施工前監測用以建立
13 海洋背景資料，對照施工中及營運期間的變化，施工及營運
14 期間開發單位規劃鯨豚生態調查及水下噪音監測，以瞭解並
15 監控本案對鯨豚之影響。若監測因本次變更備註而失能，將
16 無以反映開發行為對鯨豚之影響，進而無法啟動環評法第18
17 條之功能，使環評制度失去後端及時因應非預期影響之能
18 力。

19 三、並聲明：確認原處分(即被告110年12月14日函准許有關表2-
20 3施工前環境監測計畫表變更部分)違法。

21 肆、被告答辯略以：

22 一、程序事項

23 (一)參照開發行為環境影響評估作業準則（下稱環評作業準則）
24 第10條第1項及其附件三、四、五，開發行為5公里範圍內，
25 或半徑10公里範圍內，抑或線型開發行為沿線兩側各500公
26 尺範圍內，乃係受影響地區，當地居民具有法律上利害關
27 係。例外如高污染、高風險、敏感地質帶等性質，雖非居在
28 前述區域內，但生存環境顯受影響者，亦屬之，應由主張者
29 釋明外，前述範圍內之居民，須其生命、身體、健康或財產
30 等權利受損害，始具有原告適格，社團法人、財團法人不符

01 合當地居民之要件，非環評處分之利害關係人，不具有原告
02 適格。

03 (二)環評法規「當地居民」為自然人，社團法人、財團法人非
04 「當地居民」，無從類比自然人適用環評作業準則判斷原告
05 適格，原告之事務所、營業所與開發行為之距離無關。縱判
06 斷是否距開發行為場址10公里內，應以主事務所、主營業所
07 為準，否則，團體設立無數之事務所、營業所均得起訴，將
08 導致判斷標準不明確。然原告主事務所位在「臺北市中正
09 區」，距開發行為場址逾10公里，不具有原告適格。環評法
10 第23條第8項、第9項規定雖將公益團體預設為監督者，但原
11 告提起訴訟，非「公民訴訟」，無法據此主張利害關係人提
12 起撤銷訴訟。

13 (三)野保法第18條第1項規定之目的在於保育野生動物，課予人
14 民不作為義務，非保護特定個人、法人及團體之利益。原告
15 未主張原處分違反野保法第18條第1項規定，有開發行為不
16 符合「騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用」之要件的情
17 形，無法據此主張具有法律上利害關係。

18 (四)原告主張原處分違反環境基本法第2條、第28條規定，無法
19 據此判斷原告適格。環境基本法第28條規定旨在於課予國家
20 建立環境污染者付費制度之義務並未保護特定個人利益，亦
21 無法導出「環境權」為個人主觀權利。縱「環境權」存在，
22 其內涵為何？原處分核准開發單位之環境監測計畫變更為何
23 侵害環境權？如任何人均具有原告適格，則環評法規範公益
24 團體提起公民訴訟之規定及行政法院之判斷標準顯然多餘。
25 最高行政法院108年度裁字第1099號裁定，僅強調環境公益
26 包含居民私益，不否定應具「當地居民」之判斷標準。原告
27 為社團法人，無身體權、健康權，無法主張環境公益連結自
28 身權利受損，無助於解決原告適格問題。

29 (五)原告援引德國聯邦自然保育法，屬特別規定賦予團體縱其權
30 利未受侵害亦得提起訴訟，相當於行政訴訟法第9條規定。
31 惟野保法無類似環評法第23條第8項、第9項規定，環境基本

01 法第34條第1項規定須有法律依據，始得提起公民訴訟，此
02 屬立法形成自由，法院不得類推適用。

03 (六)原告對110年12月14日函提起訴訟，惟環境監測變更內容包
04 含施工前、施工階段及營運階段之監測計畫，屬不可分。如
05 施工階段及營運階段之監測計畫未執行完畢，該函效力仍
06 在，原告變更確認之訴，欠缺即受確認判決之法律上利益，
07 於法不合。

08 二、實體事項

09 (一)原告雖主張離岸風電之開發行為如何影響白海豚，但原處分
10 僅變更已通過環評之監測計畫，並非變更開發行為本身，且
11 開發行為之環說書已生形式確定力，原告不得於本件爭執。
12 變更環境監測計畫之施工前環境監測計畫表，除明確化用語
13 外，未涉及環境保護對策之變更，僅涉及環境監測計畫之變
14 更，並且經被告依法定程序審查通過，於法有據。

15 (二)原告雖主張變更環境監測計畫於審查時，已有機關、民間團
16 體指出差異極大，指摘環評委員未深究而有基於不完足或錯
17 誤資訊，但會議結論顯示，環評委員已審查評估，並無異議
18 修正通過變更內容，且開發單位逐一回應，不得因審查中有
19 不同意見，即認原處分有瑕疵。

20 (三)原告雖指摘變更環境監測計畫以備註變更方式，欠缺手段及
21 目的之正當性，違反行政程序法第94條規定。然變更環境監
22 測計畫包含備註，經被告審查通過，備註為原處分之規制內
23 容，非附款，無行政程序法第94條規定情形。

24 (四)原告雖指摘變更環境監測計畫對環境有重大不利影響，不符
25 環評法施行細則規定，但監測計畫與開發行為不同，變更環
26 境監測計畫非變更開發行為。況原告未指出究竟該當應重新
27 辦理環評之何一規定，此涉及判斷餘地，原告不得代替判
28 斷，法院應尊重行政機關之判斷餘地。

29 (五)原告雖指摘變更環境監測計畫將水下聲學儀器監測時間由14
30 天縮短為24小時，難達調查目的，屬裁量濫用，違反行政程
31 序法第7條、第10條規定。惟變更環境監測計畫關於「待量

01 測時間滿24小時，即回收各點位儀器」備註，彰化縣環境保
02 護局曾提出延長時間之意見，參加人於會前及會後均提出書
03 面回覆，說明縮短量測時間是肇因海域環境之不可抗力，為
04 降低儀器遺失或損壞風險之權宜變通方式，係比照其他風力
05 發電開發計畫補充監測計畫之備註，此涉及專業判斷，經專
06 案小組審查會及被告審查通過，應予尊重。原告雖指摘應採
07 預防措施，非縮短監測時間，但變更環境監測計畫之備註前
08 提，是不論採取如何之預防措施，仍發生儀器遺失、損壞之
09 情形，與如何採取預防措施無關。原告雖主張應監測14天以
10 上始能達成調查目的，但參加人已說明如再佈放14天，可能
11 再度遺失、損壞，故原告主張乃係假設。又24小時監測僅為
12 應變作法，海保署亦表示無意見，被告予以通過尚無違法。

13 (六)原告雖指摘變更環境監測計畫之備註有關停止當季水下噪音
14 監測作業之條件，不合理，難達調查目的，可能造成參加人
15 故意及不及早積極監測，以節省成本。然原環說書有關水下
16 聲學監測地點共計5站，監測頻率為施工前「4季，每季14
17 天」、施工階段「每季14天（若冬季無法施工則停測）」及
18 營運階段「每季14天」，然未記載開始監測時間、海象條
19 件，變更環境監測計畫因而以備註方式加註。原告雖主張只
20 要及早開始執行監測，不致拖到整季都無法執行，但未舉出
21 監測地點之波高，無事實及法律依據。原告雖主張水下聲學
22 儀器可連續使用70天，如海象不佳可延後取回，原處分允許
23 停止當季監測不合理。惟變更環境監測計畫已記明變更之前
24 提，是海況惡劣致無法執行監測，若海象允許，自應取回數
25 據，與原告主張不謀而合。變更環境監測計畫之備註「停止
26 當季水下噪音監測作業」前提，是當月當季位在風場範圍內
27 之海浪高度 ≤ 1 公尺之連續天數少於3天，並且由被告所屬環
28 境督察總隊基於數據代表性提出書面意見，參加人始修正為
29 停止當季監測，非浮濫停止。而參加人執行是否符合規定，
30 屬原處分作成後監督及處罰之問題，與原處分合法性無關。

01 (七)原告雖指摘停止監測作業後是否補做、海域工程是否順延等
02 不明確，如不補做、施工不順延，將難達成保護白海豚之目的，
03 違反行政程序法第5條、第7條及第10條規定。然環說書
04 已規定監測頻率以「季」為單位，變更環境監測計畫亦分別
05 就各階段設定停止當季監測之條件，故停止當季監測即無補
06 做問題，若發生於施工前，僅減少監測季數；若發生於施工
07 階段或營運階段，僅停止當季監測，無停工、順延問題，並
08 無不明確，且停止當季監測雖可能減弱對白海豚之保護，惟
09 此基於人員安全考量，僅在例外情形停止，非持續停止。

10 (八)原告雖指摘原處分不區分不同監測方式之波高條件，一律以
11 海浪高度 ≤ 1 公尺為標準，違反比例原則。但變更環境監測
12 計畫經環評委員審查通過，海保署亦表示無意見，屬專業判
13 斷，被告作成原處分，難謂違法。

14 三、並聲明：原告之訴駁回。

15 伍、參加人陳述略以：

16 一、程序事項

17 (一)傳統訴訟利益理論要求提起訴訟的事項須與自身權益直接相
18 關。特殊公法爭議為維護公益，例外允許人民針對行政機關
19 違法行為提告，即使與自身權益無直接關係，但限於法律有
20 特別規定者。

21 (二)原告是設址臺北市的社團法人，其於鹿港舉辦活動僅為臨時
22 地點，而非永久地址。原告不屬開發場所附近範圍內居民。
23 且原處分未使其生命、身體、財產等權益受損，非屬利害關
24 係人，提起本件訴訟欠缺當事人適格，應予駁回。

25 (三)原告主張其依野保法第18條有法律上利害關係，但未舉證證
26 明其已取得中央主管機關許可。110年12月14日函變更施工
27 期間海上環境保護對策及環境監測計畫，後者僅將執行時間
28 點明確定義為海域工程，並修正標題，變更前後之執行項目
29 地點及頻率均未改變，被告認定符合環評法施行細則第37條
30 規定。

01 (四)原告主張即使自然保育團體本身沒有權利受到侵害，亦可提
02 起行政訴訟，但德國聯邦自然保育法第63條第1項第2至4
03 款，及第2款第4a至7款規定，自然保育團體限於法律明定之
04 特定情況，方得於本身沒有權利受到侵害時提起行政訴訟，
05 此與我國行政訴訟法第9條規定相符，原告主張顯與甲證34
06 不符。其次，甲證35係有關石油探勘活動影響海洋哺乳類之
07 訴訟，承認菲律賓「公民」得為自然的管理人，並未提及自
08 然保育團體本身沒有權利受到侵害亦得提起行政訴訟，原告
09 主張顯屬無據。甲證36係碩士論文，作者見解係針對環境權
10 之汙染損害賠償，建議例外承認環保團體具有當事人適格，
11 原處分並未涉及此，顯與原告主張有間。

12 (五)原告不爭執現行環評法第23條第9項關於人民或公益團體提
13 起訴訟之規定，其要求類推適用外國例，於公益團體主觀權
14 利未受侵害下亦得提起撤銷訴訟，亦屬無據。

15 二、實體事項

16 (一)參加人為保護鯨豚，確保施工期間無鯨豚靠近，避免其受噪
17 音影響，已擬定「環境保護對策」，採雙重監測。而爭議之
18 「環境監測計畫」，則為蒐集施工前中後鯨豚活動資料，採
19 兩種監測方式蒐集生態資料，兩者目的不同：

- 20 1. 系爭計畫風場位於彰化縣線西鄉、鹿港鎮、福興鄉及芳苑鄉
21 外海，已避開白海豚重要棲息區、重要野鳥棲息地、螞蟧蝦
22 繁殖保育區、漢寶溼地、保護礁區等區域。
- 23 2. 關於「環境保護對策」：海上施工打樁噪音超過一定分貝會
24 影響鯨豚等海洋生物，為確保施工期間無鯨豚靠近，參加人
25 於環說書中規劃警戒區及預警區，並以即時聲學系統和鯨豚
26 觀察員目視作業雙重監測，確保警戒區內無鯨豚活動。即時
27 聲學系統佈放監測儀器持續監測鯨豚是否靠近；鯨豚觀察員
28 目視作業則設置觀察船以巡航目視方式觀測。參加人承諾打
29 樁前至少連續監測30分鐘確認無鯨豚後再開始施作，施作期
30 間持續監測，發現鯨豚則停止施作，並以水下即時聲學系統
31 監測噪音值，確保施工噪音不超過160分貝。

01 3. 關於「環境監測計畫」：為蒐集計畫周圍海域海洋生態資
02 料，參加人於環說書中承諾就鯨豚生態調查，採視覺監測和
03 水下聲學監測方式蒐集資料。視覺監測每年30趟船次，每次
04 2條穿越線，以視覺蒐集鯨豚活動資料；水下聲學監測於風
05 場內外規劃5站監測站，每季監測14日，蒐集鯨豚活動資
06 料，再分析計算鯨豚聲音出現時間佔比，了解其出沒情形。

07 (二)參加人為因應儀器遺失等造成無法收集當季資料的例外情
08 況，在不改變原先承諾事項且對環境無影響的前提下，提送
09 變更表修正，並經環評委員審核通過，符合環評法施行細則
10 第37條第3、5款規定：

11 1. 水下聲學監測儀器需放置於海中，易受海床沙波覆蓋、海洋
12 生物附著、海流作用、漁網拖離、人為取走等不可抗力因素
13 影響，導致儀器遺失或損毀。佈放水下聲學監測儀器受限於
14 海況，尤其秋冬季受東北季風影響更難出海，有時出海日數
15 低於20日，環說書監測頻率未區分四季，監測標準需以四季
16 客觀上可完成者為限。

17 2. 因環說書無相關應變方案，儀器遺失或資料毀損後，參加人
18 需再次佈放、監測14日，但秋冬兩季得出海天數有限，補做
19 14日難以完成。以「離岸風力發電第一期計畫」為例，109
20 年第2季和第4季都曾發生儀器毀損或遺失導致監測日數為0
21 日的情況，足證儀器或數據遺失、毀損機率高，補做14日難
22 以達成，反而造成無法取得該季資料，須以其他季資料補
23 充，無法達成完整蒐集每一季資料的目的，因每一季每一測
24 站均有其特性，資料無法相互取代。

25 3. 考量秋冬季受東北季風影響難以出海，儀器遺失或資料毀損
26 後，難以再出海14日。環說書監測頻率未區分四季，監測標
27 準需以四季客觀可完成者為限。參加人才依循前例，提出變
28 更內容對照表，規劃儀器遺失的替代方案，新增24小時監測
29 和全程戒護，以取得當季資料，達成完整蒐集每一季資料的
30 目的，此經環評委員審核通過，足證變更表新增替代方案具
31 正當性。監測資料將「偵測到鯨豚聲音的時間」除以「總監

測時間」計算「鯨豚活動時間」比例，遺失補救方案雖僅監測24小時，仍可呈現鯨豚活動時間佔比，具代表性。原告稱與原訂14天差異極大，顯無代表性，恐有誤會。

4. 參加人未變更環說書承諾的監測項目、地點及頻率，其他未遺失測站仍依環說書監測至少14日，顯見變更對環境無影響，依環評法施行細則第37條第3、5款規定，參加人得檢附變更內容對照表，由目的事業主管機關核准後轉送主管機關核准變更，原告主張參加人變更監測方案對環境有重大不利影響，應依同細則第38條規定重新辦理環評，委無足取。

(三)參加人連續三季在相同點位發生儀器連續遺失之情形：

1. 水下噪音儀器佈放14天後回收，儀器遺失後，以24小時全程派船戒護可降低補測作業儀器遺失或損壞的風險。現行實務如此之做法，也符合國家海洋研究院之研究結論。倘當季無法取得資料，於當季過後補做則無法代表當季資料，造成資料斷層。海域變化難以預測，故以24小時補測作為替代方案，確保「當季監測數據可順利取得」。變更表2-3註2所載「停止當季水下噪音監測」，是指當季水下噪音儀器佈放滿14天後，該季剩餘天數皆無符合出海條件才會停止監測。參加人仍會派員出海佈放進行監測，但該季監測資料可能未達14天（仍可以少於14天之資料來進行分析）。
2. 變更內容對照表所載海浪高度 ≤ 1 公尺，與臺灣周邊海域水下噪音與被動式聲學監測網先期規劃委託專業服務案研究報告，提及海況限制完全相同，連續天數至少「3天」之約定，主要考量船隻航行時間和人員安全風險。海域氣候變化較快，除依據海象預測評估可作業時段外，基於安全考量亦會預留緩衝時段。以水下噪音補測作業為例，單次作業需24小時連續監測，加上定位、儀器準備、後續作業、往返航程、安全緩衝時段等，需要連續3天之天候窗口才能安全規劃調查作業。本計畫目前執行經驗尚未發生整季無法出海，或該季僅剩不足14天才有天氣可出海的情況。而海域作業風險高，浪況資訊是判斷是否出海的依據，若浪況大於1米，

01 船隻晃動劇烈，水下聲學儀器底碇作業將花費較長時間，佈
02 放人員風險也增加，考量風險管理，選擇浪況佳時執行。

03 (四)關於證人之證述：

- 04 1. 依證人曾元璟證述和環說書記載，「環境監測計畫」與「環
05 境保護對策」目的不同，前者的「水下聲學監測」是為比較
06 工程各階段海域生態變化，蒐集鯨豚活動資料，掌握風場對
07 環境的影響，為海域環境背景監測，屬事後追蹤、檢討之
08 用，並經證人曾元璟證述在卷。而環說書「環境保護對策」
09 為即時預防監測，原告將兩者混為一談，殊無足取。證人湛
10 翔智證稱，參加人委託之光宇工程顧問股份有限公司(下稱
11 光宇公司)所為環境影響評估工作包含環境影響評估計畫及
12 環境保護對策，必須有特許執業，並非其可為，其僅能做開
13 發前水下噪音監測。因此，湛翔智關於開發前水下噪音監測
14 之證述，不適用於光宇公司就環境影響評估計畫及環境保護
15 對策，以及證人曾元璟依據環境影響評估計畫及環境保護對
16 策所為之證述。
- 17 2. 依證人曾元璟證述，變更內容對照表加註儀器或數據遺失之
18 緊急應變方案，是為避免無法完整蒐集各季監測資料，環境
19 監測資料以鯨豚叫聲佔監測總時間之佔比呈現，遺失補救方
20 案監測24小時，其資料仍具代表性，且僅為替代方案。湛翔
21 智僅受海洋委員會、經濟部能源署等委託參與環評審查前之
22 水下聲學監測。其中海洋委員會案件監測30天；經濟部能源
23 署案件監測約60天，其他3件民間案件，履約期間1年至1年
24 半，海安、竹廷風場僅量測1天，澎湖風場量測50天。足見
25 湛翔智受民間機構委託之3件經驗，僅限於環評審查前，且
26 其中兩件僅量測1天，只要數據與歷史數據相近，即認為具
27 代表性。湛翔智雖證稱沒看過國際上用1天監測資料比例換
28 算成1季監測資料取代，但原告爭議的施工前監測天數並非
29 自始即以1天進行，而是儀器及數據回收遺失之應變作法。
30 湛翔智證稱國內外均無有關水下監測補救措施之規定，監測

天數依廠商承諾即可。足見水下聲學儀器及數據回收遺失之應變作法，並無違法不當。

3. 依證人曾元璟證述，變更內容對照表加註「海浪高度 ≤ 1 公尺之連續天數少於3天」，是因為浪高超過1米時，佈放人員有落海風險，且海況多變，收放儀器至少需1天，須確認3日海況以保障人員安全。出海收放儀器前尚有準備工作，如確認天候安排船期、檢查儀器並運往港口等，非當天海象佳即可立即出海，且收放儀器至少耗費1天時間，參以海況不確定性及預留緩衝時段，保障人員安全須連續3天之天候窗口。湛翔智證稱出海前3天內預報較準確，會與船長討論是否出海，浪高超過1公尺，一般CT2小漁船即不會出海，不論大小船，浪高1公尺就不會出海回收，與證人曾元璟證述相符。湛翔智證稱大船可承受到2公尺浪高，此為知洋科技股份有限公司（下稱知洋公司）受託之計畫案，而該公司無資格幫開發單位申請環評，只能做開發前水下噪音監測。因此，湛翔智關於開發前水下噪音監測之證述，不適用於光宇公司所為環評計畫及環境保護對策。

(五)原告稱水下聲學監測僅需投放儀器即可，參加人加註「海浪高度 ≤ 1 公尺之連續天數少於3天」並非必要，且遠高於漁業管理法第15條第11款風力7級對應浪高之出海限制，參加人顯係欲規避調查。但實際上，海浪過高時出海佈放儀器有一定危險，尤其側浪時，佈放人員有墜海風險。船家多憑經驗判斷，浪高過高即會拒絕出海，參加人若強制出海恐發生職災。因此，參加人參照前例訂定1米浪高以上之標準，確保人員安全。又出海佈放儀器前尚有準備工作，非當天海象佳即可出海，且海況多變，越靠近出海日之預估才越準確，故參加人訂定至少3天之天數，作出海準備和取得精準天候資訊，確保人員安全。

(六)原告提出的應變方案，參加人皆已考慮，並不可行。有關使用重錘，參加人已放置，且會確認天候資訊計算重量，倘過重反會導致儀器無法回收，也無法防止人為取走，早期已採

01 取，但反而增加遺失風險，故現改為「底碇式」，以重鎚加
02 上GPS追蹤器。系爭計畫使用「底碇式」佈放儀器，3號機位
03 置連續3季遺失，顯係漁民行為所致。參加人已盡力採取措
04 施避免儀器遺失，並非消極處理，原告之指控無理。原告主
05 張本案應比照知洋公司案例，於未蒐集到4季、每季14日之
06 監測資料時應補做或罰款。然各海域海象不同，執行監測情
07 形有別，無從比照他案辦理。況系爭計畫之修正已由環評委
08 員會審查通過，其專業決定應有判斷餘地，不得逕以他案替
09 代。原告主張替代方案應維持14天監測時間，而非縮短至24
10 小時，否則難以達成目的，違反比例原則和行政程序法。原
11 告稱「環境監測計畫」變更構成野保法第18條所稱騷擾行
12 為，顯然混淆監測與開發行為。監測計畫不會涉及騷擾，若
13 原告認為監測本身構成騷擾，應要求停止一切監測行為，而
14 非要求不得變更監測行為。

15 三、並聲明：原告之訴駁回。

16 陸、前揭事實概要欄所載，除後述爭點外，為兩造所不爭執，並
17 有參加人110年5月12日電環字第1108049827號函（原處分卷
18 第3-4頁）、經濟部110年5月20日函（原處分卷第1-2頁）、
19 被告110年6月10日環署綜字第1100025123號函（原處分卷第
20 5-7頁）、參加人110年7月1日電環字第1100013611號函（原
21 處分卷第8頁）、被告110年7月16日環署綜字第1100040423
22 號開會通知單（原處分卷第9-12頁）、被告110年7月26日專
23 案小組會議之視訊會議出席簽名單、團體民眾會議簽名單、
24 專案小組審查會議紀錄、綜合討論暨旁聽及列席民眾（含原
25 告）發言（原處分卷第13-27頁）、參加人110年9月14日電
26 環字第1108105333號函（原處分卷第28頁）、被告110年9月
27 16日環署綜字第1100062309號書函（原處分卷第29頁）、參
28 加人110年10月20日電環字第1100022387號函（原處分卷第3
29 0頁）、被告110年10月29日環署綜字第1100069296號書函
30 （原處分卷第31頁）、參加人110年11月24日電環字第11000
31 24972號函（原處分卷第32頁）、被告110年11月29日環署綜

字第1100075527號書函（原處分卷第33頁）、被告110年12月14日函（原處分卷第34-35頁）、參加人110年12月23日電環字第1100028673號函（原處分卷第36頁）、被告111年1月4日環署綜字第1100082372號函（原處分卷第37頁）、訴願決定（本院卷一第26-32頁）附卷足憑，且有變更環境監測計畫、系爭計畫環境監測資料1、2、3、4在卷可資，應可認定。本件爭點：原告提起本件行政訴訟有無當事人適格？被告作成原處分有無違誤？

柒、本院之判斷

一、原告當事人適格

（一）按在具體之訴訟事件中，具備為正當當事人而得適法受本案判決之資格，此即行政訴訟上所謂「當事人適格」。我國行政訴訟法基本上係以保障主觀公權利為其功能取向，以落實憲法第16條保障人民訴訟權，使人民權利受侵害時，均得依法定程序提起訴訟接受公平審判。故行政訴訟法第2條規定，公法上之爭議，除法律別有規定外，均得依本法提起行政訴訟。但行政訴訟既屬保護人民主觀權益之救濟程序（行政訴訟法第1條參照），則除法律有特別規定而例外開放之公益訴訟外（同法第9條參照），行政訴訟法上其他訴訟種類，均以原告有主觀公權利受損害為前提，方有提起訴訟而利用此程序救濟其權利之訴訟權能。又提起撤銷訴訟者，除行政處分之相對人外，利害關係人亦得提起。此所謂利害關係，係指法律上利害關係而言，不包括事實上利害關係，亦即其權利或法律上利益因行政處分而直接受有損害者，始為相當；若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者，並非所謂法律上利害關係。至於是否有法律上利害關係之判斷，在第三人以對授予他人利益之授益行政處分提起撤銷訴訟之情形，除法律明文賦予該第三人有提起撤銷訴訟之訴訟權能外，如第三人主張該授益行政處分所違犯之法規範，有保護第三人之目的，第三人即得據該法規範提起撤銷訴訟（保護規範理論）。至於判斷法規是否具有保護特定第三人

之規範目的，除法規範本身外，與該法規相關聯之規範結構及制度性之週邊條件亦應一併納入斟酌，若依該法規範之整體架構，已要求行政機關必須特別斟酌特定第三人之利益，並調和行為人與第三人之利益以求其均衡，即可認定該法規具有保護第三人規範之性質；不能僅因法律僅規定「公共利益」，即逕行否定其兼有保護第三人利益之意旨。關於保護規範之效力可及範圍，如自相關法令已可得知者，應以該法令規定，惟在涉及土地利用與環境相關問題之法領域，欲將所有事務以一般、抽象之規定予以類型化，現實上並無可能，故於法令所規定之形式標準外，仍有針對個案具體情況，檢視在該形式標準範圍外之第三人是否應受法規範保護之必要。（最高行政法院111年度上字第278號判決意旨參照）。

（二）環評法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所制定（環評法第1條規定參照）。開發行為如對環境有不良影響之虞，應實施環評，而所謂環評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（同法第4條第2款、第5條參照），透過多數決做出審查結論。開發行為之環評程序，有第一階段環評，由開發單位自行預測開發行為可能引起之環境影響，依環評作業準則製作環說書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送環評法主管機關審查（同法第6、7條參照），主管機關審查結論若認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環評程序。主管機關作成審查結論後送達目的事業主管機關及開發單位，開發單位應依審查結論修正初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可，並刊登公報（同法第8條、第11條、第13條參照）。開發單位於通過環說書或評估書審查，欲變更其內容，須申請取得主管機關及目的事業主管機關核准。並依環

評法施行細則第37條及第38條規定可知，開發單位依環評法第16條第1項申請變更環說書或評估書內容，而涉及環境保護事項之變更者，有必須重新進行環境影響評估、應提出環境影響差異分析報告或檢附變更內容對照表3種情形。如應重新進行環境影響評估者，即有應進入第二階段環境影響評估之可能。因此環評審查會對開發單位依環評法第16條第1項申請變更環說書或評估書內容，核准變更內容對照表者，即無須重新進行環境影響評估，更不可能進入第二階段環境影響評估，開發行為之當地居民，對此核准變更內容對照表(即無須重新進行環境影響評估)之處分，亦應認具有法律上利害關係，得提起撤銷訴訟即具原告適格，並不以證明開發行為會使提起訴訟者權益受損為必要(最高行政法院100年度判字第1601號判決意旨參照)。

(三)原告主張參加人就離岸風力發電第二期開發建設，執行被告核准之變更環境監測計畫，原處分所為監測內容不足，無法反映後續開發行為對中華白海豚(俗稱臺灣白海豚，下稱白海豚)之影響，致白海豚因保護措施不足之騷擾(風力發電機打樁產生之水下噪音)而受傷害(聽力受損罹病及生存環境破壞)，以環評法暨環評作業準則、野保法為原告訴求之保護規範，經查：

1. 白海豚係屬瀕臨絕種野生動物(族群量降至危險標準，其生存已面臨危機之野生動物，野保法第3條第3款參照)，有行政院農業委員會98年3月4日農林務字第0981700180號公告、108年1月9日農林務字第1071702243A號公告之保育類野生動物名錄在卷可資(本院卷三第5-91頁)。系爭計畫執行之臺灣西海岸為白海豚棲息地，為當事人所不爭執，並有相關報導附卷可參(本院卷一第427-439頁)，合先敘明。
2. 野保法第1條規定：「為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」第3條規定：「本法用辭定義如下：……八、保育：係指基於物種多樣性與自然生態平衡之原

則，對於野生動物所為保護、復育、管理之行為。……十、騷擾：係指以藥品、器物或其他方法，干擾野生動物之行為。……」第6條規定：「中央主管機關為加強野生動物保育，應設立野生動物研究機構，並得委請學術研究機構或民間團體從事野生動物之調查、研究、保育、利用、教育、宣揚等事項。」第8條第1項規定：「在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用，應擇其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之，不得破壞其原有生態功能。必要時，主管機關應通知所有人、使用人或占有人實施環境影響評估。」第12條第1項規定：「為執行野生動物資源調查或保育計畫，主管機關或受託機關、團體得派員攜帶證明文件，進入公、私有土地進行調查及實施保育措施。公、私有土地所有人、使用人或管理人，除涉及軍事機密者，應會同軍事機關為之外，不得規避、拒絕或妨礙。」第16條第1項規定：「保育類野生動物，除本法或其他法令另有規定外，不得騷擾、虐待、……。」第18條第1項規定：「保育類野生動物應予保育，不得騷擾、……。但有下列情形之一，不在此限：一、族群量逾越環境容許量者。二、基於學術研究或教育目的，經中央主管機關許可者。」第42條第1項規定：「有下列情形之一，處1年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣6萬元以上30萬元以下罰金……一、未具第18條第1項第1款之條件，騷擾、虐待保育類野生動物者。二、違反第18條第1項第2款規定，未經中央主管機關許可，騷擾、虐待保育類野生動物者。」可知，立法者基於物種多樣性與自然生態平衡，為達自然環境資源永續使用的目的，考量人類並無法脫離自然環境而存在，如自然環境遭破壞，野生動物及人類之生存均同受影響，特予立法保育野生動物。

3. 人類為生活與發展，不免有於野生動物棲息環境建設利用之需要，惟為兼顧物種多樣性之自然生態平衡，避免自然環境原有生態功能遭破壞，終至影響人類生存環境，上開第8條第1項明定應以合於比例之方式，選擇影響野生動物棲息最

少之方式及地域為之，於必要時應實施環境影響評估。又在野生動物棲息環境開發建設，對自然環境及生態功能影響範圍甚大，生物鏈之影響係全面性，且影響時間非即時顯現，並非僅有住於開發地較近之居民會受影響，尤其是海洋生物棲地開發建設，陸地上居住者之距離遠近，更非該棲地開發如何影響人類生存環境之關鍵。是對野生動物棲息地之開發實施環境影響評估，就開發行為之影響範圍及對象，不能僅以環評作業準則第10條第1項附表六所列之開發行為可能影響範圍半徑10公里內或線型開發行為沿線兩側各500公尺範圍內為依據，也不能僅以該範圍內之當地居民為規範保護之對象。另在野生動物棲息環境開發建設之情形，受影響利益是屬分散及被稀釋，在開發建設係騷擾(干擾)野生動物(上開野保法第16條第1項、第18條第1項及第42條第1項參照)，而非利用該動物獲取效益之情況下，不會明顯有某群體的自然人權益受到影響，野生動物如同無行為能力之兒童一樣，無法為自身權益發聲，勢必由具充分代表性者，如兒童之父母、監護人一般，可為野生動物受騷擾(干擾)等侵害時提起訴訟。此由野保法第6條規定主管機關得委請學術研究機構或民間團體從事野生動物保育，第12條規定要求主管機關或受託團體為執行保育計畫，得派員調查並實施保育措施，足知野生動物保育之立法目的，無法僅憑公部門一己之力達成，尚需結合私人之力量，尤其在環境政策上需有適格私部門之參與機制，始得達成。

4. 原告固未論及海洋保育法，惟該法業於113年7月31日制定公布，第1條亦揭示其立法宗旨：「為保護海洋生態環境，保育海洋生物多樣性，合理利用海洋生物資源，協調並促進海洋保護區之規劃及執行，推動海洋保育教育」。鑑於野保法有關海洋野生動物保育之中央主管機關，自107年4月28日起變更為海洋委員會，考量海洋生物保育、海洋棲地保護及生態復育等議題，現行野保法尚乏明確規範或規範顯有不足，綜觀國際海洋保育發展趨勢，已由物種保育發展為棲地保

育，除強化保育措施區域作為，並結合公私力量有效執行海洋生物復育，有賴制定專法(行政院提案要旨，立法院第11屆第1會期第22次會議議案關係文書參照)。114年1月1日已施行之該法第3條規定：「本法用詞，定義如下：……三、保育：指基於海洋生物多樣性及自然生態平衡之原則，對於海洋生物所為保護、復育、管理之行為。」第4條規定：「為達成海洋生物多樣性之目標，主管機關應採取各種海洋保育措施，以保護海洋生物棲息環境，協調並促進海洋保護區之整合規劃及執行。」而參考野保法第12條訂定之第15條第1項亦規定：「為執行海洋生物資源調查或海洋庇護區保育計畫，主管機關或受託機關（構）、法人、團體得派員出示證明文件，進入公、私有土地、處所或海域進行調查及實施保育措施……。」可知關於海洋生物之保育，野保法過去著重在野生動物本身之保育已有不足，應回到根本，強化野生動物棲地環境之保育，始能保護海洋生物之多樣性，而全面保護生態環境。防止海洋保育動物受人為騷擾，防止其生存棲地遭受破壞而面臨絕種，即為海洋保育法欲彌補野保法規範不足所增進之立法策略。又海洋生態環境，僅憑公部門力量顯有不足，需結合私部門的參與，集合多元角度的公益，始得有效保護。結合野保法及海洋保育法之保護策略，及保育海洋生物之制度性措施，足認立法上寓有私部門一定團體得為保護海洋生物不受騷擾(干擾)、其棲息環境不受破壞之利益，就特定海洋保育動物及其棲息地保護事項提起行政訴訟之意旨。

5. 至何私部門團體可提起訴訟。依上開野保法第6條規定主管機關得委請學術機構或民間團體從事野生動物保育，第12條規定主管機關或受託團體得實施保育措施之規範意旨，堪認曾受主管機關委託從事保育，或實施保育措施之團體，為有效執行或實施保育作為，就相關行政措施應具充分代表野生動物權益之法律上利益，允其替無法為自己說話的野生動物發聲。即於其棲地遭開發建設，就是否為影響棲息最少之方

式及地域利用等情形（野保法第8條第1項），請求法院予以審查。該受託團體即屬法律上利害關係人，性質上相當於野生動物族群之法律程序監護人，得代表其棲息環境保護之立場提出訴訟。

6. 聯合國歐洲經濟理事會會員國，於1998年6月在丹麥奧爾胡簽訂區域性公約(Aarhus Convention奧爾胡斯公約)，公約第9條第2項要求締約國在內國法須確保，具有充分利益(sufficient interest)或權利可能受損(impairment of a right)之將受影響或具參與環境決策利益的不特定大眾，均能提出行政訴訟，請求對諸如環境影響評估之行政行為進行司法審查。不特定大眾其中，經合法立案倡議環境保護之非政府組織(non-governmental organizations, NGO)，更直接擬制具充分利益或權利可能受損之地位，而得啟動司法審查(註1)。嗣該公約亦經歐盟簽署，據以頒布歐盟民眾參與指令2003/35/EC 10a條為相同規定(註2)。因此，聯合國對於環境事項的司法近用權，擴大權利受損之概念，另將釋明具充分利益的大眾納入，包括曾參與環境決策程序者，以強化決策的民主性與正當性，尤其認為環保團體(NGO)係為維護環境永續目的存在，擁有組織資源配備，更具有充分法律上利益，可直接訴請法院進行司法審查。此項環境保護司法近用之國際立法趨勢，與野保法及海洋保育法立法政策相同，亦得作為我國解釋規範保護目的及何團體具法律上利害關係之比較法參考。

7. 查原告台灣媽祖魚保育聯盟，依法設立、非以營利為目的，以保育棲於臺灣西部沿海之媽祖魚，又稱白海豚為基礎，進而維護海洋資源，最終促進海洋永續發展為宗旨，為內政部立案之全國行政區之人民團體及社團法人。其任務係確保白海豚族群於自然環境中得以永續生存，並維持生態功能、以維護生物多樣性為原則，維持白海豚棲地環境之完整與健全、維護海洋資源可持續利用，並推動永續海洋產業與制度、推廣並深化各類環境教育、規劃辦理各項海洋保育活

01 動、強化保育經驗交流(其組織章程第2、3、5條參照、全國
02 性及區級人民團體立案證書、法人登記證書附於本院卷一第
03 61-67、375頁)。是原告核屬保育白海豚，為維護環境永續
04 目的存在之民間環保團體無疑。

05 8. 原告長期從事白海豚之保育，受主管機關海洋委員會委託實
06 施白海豚保育措施：於106、108年參與二屆海洋哺乳動物雙
07 年會（同上卷第71頁）；辦理ETSSTAGW(東臺灣海峽白海豚
08 技術顧問工作小組工作坊之英文簡稱)（同上卷第73頁）；
09 海洋委員會成立後，於108年受託執行該會所屬國家海洋研
10 究院「中華白海豚〈Sousa chinensis〉保育教育訓練活動
11 委託專業服務案」，出版臺灣白海豚保育手冊（同上卷第75
12 頁）；且受海保署110年3月2日發文索取白海豚相關研究資
13 料（同上卷第77-79頁）；連續3年受託執行海保署「海洋保
14 育在地守護計畫」，在原告之鹿港環境教育場館、各級學校
15 及漁會等地進行白海豚生態教育與陸地觀測（同上卷第59-6
16 0、81-83頁），原告理事長即本件原告代表人文魯彬為該海
17 洋保育署計畫之顧問（同上卷第83頁）。原告研究員郭佳
18 雯，亦為海保署白海豚專家諮詢小組委員會之委員（同上卷
19 第85-86頁）。

20 9. 原告更參與主管機關環境部審查於白海豚棲地開發之系爭計
21 畫環評程序：原告代表人文魯彬出席環境影響調查報告書專
22 案小組第2次及第3次初審會議並發言(本院卷二第425-461
23 頁)。原告之研究專員施仲平出席本件變更環境監測計畫專
24 案小組審查會議並發言(同上卷第463-476頁)。另關於系爭
25 計畫之執行，本件環說書於施工期間海上環境保護對策項
26 目，就「鯨豚（中華白海豚）」，要求邀民間團體具鯨豚觀
27 測能力人員共同參與鯨豚觀測作業（本院卷一第36頁）。更
28 早之系爭計畫環境影響調查報告階段，就邀民間團體具鯨豚
29 觀測能力人員共同參與施工營運階段鯨豚生態調查，及於施
30 工前設立環境保護監督小組，監督環說書及審查結論中有關
31 生態保育及環境監測議題之執行情形，其成員總數不得少於

15位，其中專家學者不得少於3分之1，民間團體、當地居民及漁民代表不得少於3分之1等事宜，納入環說書並於環評審查委員會討論（本院卷一第89-92頁），且施工營運期間4艘觀測船各船配置至少2名以上鯨豚觀測員中，同一時間應至少有1位為民間生態團體成員之事宜，納入環說書定稿（同上卷第103頁）。

10. 足認原告長期從事白海豚保育，受海洋委員會委託實施保育措施，更參與被告審查於白海豚棲地開發之環評程序，並可參與監督執行作業。而本件參加人在白海豚棲地開發建設，尚未採取影響棲息最少之方式及地域，為相當監測之保護措施，以合於比例方式利用，因監測不足，造成其族群受騷擾（干擾），致已屬瀕臨絕種之該野生動物受傷、罹病或數量更少，將危害原告創立法人團體保育白海豚永續生存之宗旨，應足認原告就被告准許變更環境監測之措施，有法律上利益，為訴訟法上利害關係人，具提起本件訴訟之資格。
11. 被告及參加人雖主張變更環境監測計畫，不會涉及騷擾白海豚乙節，此係有關被告所為原處分是否違法之實體上有無理由問題，核與原告是否有提起本件訴訟之權能無涉。又本件係基於前述野保法及海洋保育法等保護規範，認兼有保護原告團體法律上利益之意旨，而認其具原告適格，核與被告及參加人主張環評法第23條第8、9項之公益團體對主管機關怠為執行而提起公益訴訟之情形不同。且該規定係開發單位違反法令而主管機關怠於執行之執行階段，公益團體始得提起訴訟，此與在瀕臨絕種之野生動物棲息地開發，如尚待開發單位違法且主管機關怠於執行時，始得訴請救濟，該野生動物恐已遭傷害，其棲息地已遭破壞，而該野生動物及其棲地一旦遭傷害及破壞，即難以回復之情形迥異。是依野保法及海洋保育法之立法意旨，於利用該野生動物棲地開發所為環境影響評估決定，如有不合比例原則之情況，符合曾受主管機關委託從事保育或實施保育措施之NGO團體，為有效執行或實施野生動物保育，即可提起行政訴訟救濟。

01 二、原處分(被告110年12月14日函准許有關表2-3施工前環境監
02 測計畫表變更部分)並無違法

03 (一)應適用之法令

04 1. 環評法第16條第1項規定：「已通過之環境影響說明書或評
05 估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原
06 申請內容。」

07 2. 環評法施行細則第37條規定：「開發單位依本法第16條第1
08 項申請變更環境影響說明書、評估書內容或審查結論，無須
09 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
10 析報告，由目的事業主管機關核准後，轉送主管機關核准。
11 但符合下列情形之一者，得檢附變更內容對照表，由目的事
12 業主管機關核准後，轉送主管機關核准：一、開發基地內環
13 境保護設施調整位置或功能。但不涉及改變承受水體或處理
14 等級效率。二、既有設備改變製程、汰舊換新或更換低能
15 耗、低污染排放量設備，而產能不變或產能提升未達10%，
16 且污染總量未增加。三、環境監測計畫變更。四、因開發行
17 為規模降低、環境敏感區位劃定變更、環境影響評估或其他
18 相關法令之修正，致原開發行為未符合應實施環境影響評估
19 而須變更原審查結論。五、其他經主管機關認定對環境影響
20 輕微。」第38條規定：「（第1項）開發單位變更原申請內
21 容有下列情形之一者，應就申請變更部分，重新辦理環境影
22 響評估：一、計畫產能、規模擴增或路線延伸10%以上者。
23 二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其
24 他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。三、降低
25 環保設施之處理等級或效率者。四、計畫變更對影響範圍內
26 之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。
27 五、對環境品質之維護，有不利影響者。六、其他經主管機
28 關認定者。（第2項）前項第1款及第2款經主管機關及目的
29 事業主管機關同意者，不在此限。（第3項）開發行為完成
30 並取得營運許可後，其有規模擴增或擴建情形者，仍應依本
31 法第5條規定實施環境影響評估。」準此，開發單位申請變

更已通過之環說書或評估書內容，其內容涉及環境保護事項之變更，若屬環評法施行細則第38條第1項各款所列情形之一者，即應就申請變更部分重新辦理環境影響評估；倘非屬上開應辦理環境影響評估之變更，則原則上應提出環境影響差異分析報告，由目的事業主管機關轉送主管機關審核；僅於其變更屬環境監測計畫者或其他經主管機關認定變更內容對環境影響輕微等情形，始不必提出環境影響差異分析報告，而得檢附變更內容對照表，由目的事業主管機關轉送主管機關審核。

3. 環評法第6條第2項規定：「前項環境影響說明書應記載下列事項：……六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。七、預測開發行為可能引起之環境影響。八、環境保護對策、替代方案。九、執行環境保護工作所需經費。十、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。」環評作業準則第10條規定附件三據以要求說明書應記載事項，其中八、環境保護對策、替代方案，關於環境保護對策審查要件為應對開發行為施工階段、營運階段及封閉階段之環境影響，分別敘述具體可行之環境保護對策。

4. 環境部環境影響評估審查委員會組織規程(下稱環評審查委員會組織規程)第2條規定：「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會(以下簡稱本會)任務如下：一、關於目的事業主管機關轉送環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿、環境影響差異分析報告之審查。二、關於環境現況差異分析及對策檢討報告、環境影響調查報告書及其因應對策之審查。三、關於有影響環境之虞之政府政策環境影響評估事項之審查。四、依環境影響評估審查結論要求開發單位另行提報書件之審查。」規定理由：「變更內容對照表屬簡易之變更，為提昇環境影響評估審查效率，使環評委員會之審查能更專注於重大或複雜之案件，爰刪除現行條文第1款之變更內容對照表。」嗣於112年9月6日將行政院環境保護署修正為環境部，而第6條規定：「本會委員會議開議前，得就

第2條審查之書件徵詢有關委員、專家學者及相關機關、團體意見，經分析彙整後提報委員會議審查。必要時，得經主任委員核可，召開初審會議，獲致初審結論後提報委員會議審查。」可知變更內容對照表係屬非重大或複雜之簡易變更，依環評法施行細則第37條規定，由目的事業主管機關核准後，送由被告機關核准，無庸經環評委員會審查，僅於必要時，召開初審會議審查，並由下述之專案小組召開。

5. 環境部環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點（下稱專案小組作業要點）第2點第1項規定：「本部環境影響評估審查委員會（以下簡稱本會）之委員會議開議前，得就審查環境影響評估個案有關事項組成專案小組召開初審會議（以下簡稱初審會議）。」第3點規定：「（第1項）專案小組應視個案特性，由本會委員、專家學者8至14人組成，並得邀請相關機關代表列席。初審會議之主席，由主任委員指派或由參與初審會議之委員互選之。（第2項）初審會議召開前，由本會幕僚作業單位將開發單位送審文件函送本會委員、專家學者，並以7日至10日之期限為原則，供委員、專家學者研提書面審查意見。（第3項）相關機關委員得指派代理人出席初審會議。（第4項）專案小組初審會議之議決，應有委員及專家學者4人以上出席，始得為之。……」。

（二）被告以專案小組審查參加人變更環境監測計畫之組織與程序合法

1. 參加人於110年5月12日就系爭計畫環說書，依環評法施行細則第37條第3、5款規定，檢具第一次變更內容對照表，變更環境監測計畫送審（原處分卷第3-4頁、變更環境監測計畫定稿本，下稱定稿本），經目的事業主管機關經濟部認符合上開第37條第3款「環境監測計畫變更」規定，予以核准（原處分卷第1-2頁），送由被告續審。經被告組成專案小組，指派李培芬委員為主席，並於110年7月16日寄予環評委員同年月26日召開審查會議開會通知單（原處分卷第9-12頁），由任期內委員白子易、游勝傑、張學文、簡連貴及江鴻龍5名及專家

學者劉小蘭教授出席，相關機關經濟部、海保署、經濟部能源局、臺灣港務股份有限公司代表列席，行政院農業委員會暨所屬漁業署、文化部文化資產局、經濟部中央地質調查所、彰化縣政府、彰化縣線西鄉公所及被告所屬環境督察總隊出具書面意見，原告代表施仲平出席並發言，會中作成決議：「……(二)本案建議審核修正通過，開發單位(即參加人)應依會議中下列承諾及說明事項補充修正，於110年9月30日前檢送變更內容對照表修正本至被告，由被告轉送有關委員、專家學者及相關機關確認後，辦理後續事宜：……3. 補充說明海象轉劣順延出航條件。4. 有關委員、專家學者及相關機關所提意見，納入回應說明。5. 本變更內容對照表定稿備查後，變更內容始得實施。……。」(本院卷二第463-464頁、卷三第95頁、原處分卷第13-27頁、定稿本)。

2. 參加人於期限內作成審查意見回復對照表及修正本，經被告送請有關委員、機關確認後(原處分卷第28-29頁、定稿本)，被告以110年10月7日函請參加人依彰化縣政府意見，補充說明調查儀器遺失後，補做之調查資料如何達到原監測計畫保護鯨豚生態之目的(見定稿本)。參加人於110年10月20日再檢送修正本二版予被告，並將前揭補正事項納入變更內容對照表中，經被告於110年10月29日再檢送確認意見予參加人，並於110年11月10日函請參加人依彰化縣政府意見「有關答覆說明所提本案在打樁期間於打樁位置750公尺處放置即時聲學系統……」補充修正，並於20日內檢送(原處分卷第30-31頁、定稿本)。參加人遂於110年11月24日檢送修正本三版予被告，並將前揭補正事項納入變更內容對照表中，被告於110年11月29日再檢送確認意見予參加人後，以110年12月14日函就變更環境監測計畫審核通過，請參加人檢送變更內容對照表定稿本備查，參加人業於110年12月23日檢陳定稿本送被告備查(原處分卷第32-37頁、定稿本)。準此，被告專案小組之組織及審議程序及被告據以核准之程序，於法並無不合。

01 (三)被告准許(定稿版)表2-3施工前環境監測計畫變更，並無違
02 反明確性、比例原則，亦無裁量濫用

03 1. 依前揭環評法第6條及環評作業準則第10條規定附件三規
04 定，及系爭計畫環說書可知，環境保護對策係針對開發計畫
05 對當地環境帶來不同程度之影響，於施工階段及營運期間，
06 擬具對策，而與環境監測計畫不同。環境監測計畫目的係追
07 蹤計畫工程施工及運轉對環境之實質影響、對各項污染防制
08 措施及時進行必要改善、掌握未預期之環境影響，迅速謀求
09 因應對策，所採取減低對策，監測計畫分為施工階段及營運
10 階段；而海域生態於規劃階段監測計畫即時展開十分重要，
11 通常需要在施工前有背景資料才算完備，係針對海域工程施
12 工，並於風機興建前，在風場預定範圍利用水下聲學監測掌
13 握該區白海豚長時間活動模式，調查時間至少4季，每季至
14 少14天次；就施工前鯨豚生態監測，分為一般視覺監測及水
15 下聲學監測，前者以本計畫風機海域及附近白海豚棲地海域
16 為地點，頻率為施工前1年共30趟次(不限定僅於4至9月執
17 行，將平均分配調查時間)，後者地點監測站5站，頻率為4
18 季，每季14天，另有施工及營運階段之監測計畫。另依證人
19 即執行本件監測計畫之光宇公司副總經理曾元璟證稱：水下
20 聲學監測調查目的是為偵測鯨豚出現頻率，比較施工前、
21 中、後的不同，為背景資料蒐集等語，並為原告所陳述在卷
22 (本院卷一第107、113、123、124頁，定稿版2-4至2-10頁、
23 卷二第133-134頁、卷一第495頁)。是原核定環說書之環境
24 保護對策與環境監測計畫之目的與內容不同，環境監測目的
25 係對海域環境之背景監測，施工前之監測可提供未預期之環
26 境影響，迅速謀求因應對策。本件爭執為施工前環境監測計
27 畫，並非施工與營運行為，本身不直接涉及開發行為，對環
28 境之影響輕微，如予變更，內容仍僅涉及環境監測，即屬前
29 揭非重大或複雜之簡易變更，依環評法施行細則第37條第3
30 款規定，開發單位得以變更內容對照表，經目的事業主管機
31 關核准後，送由主管機關核准實施，無庸重行環評。

2. 嗣參加人提出第一次變更內容對照表，變更後表2-3海域工程施工前環境監測計畫表，就上開鯨豚生態監測項目、地點及頻率並未變更，而係加註：「1. 上述監測計畫將以海域工程開始施工日期往前起算其應監測期間。2. 海域監測項目執行期間，考量調查船隻和人員安全風險，參考交通部中央氣象局航行海象系統或國際常用之海象預測系統（如Windguru、Windy、ECMWF等），若當月或當季位於風場範圍內海浪高度 ≤ 1 公尺之連續天數少於3天，則順延海域調查項目執行期間；惟水下噪音監測於儀器佈放14天後，仍需當季海浪高度 ≤ 1 公尺之連續天數至少3天以回收儀器，若發生前述之氣候情形下，考量水下噪音之測量期間較長及數據代表性等因素，則停止當季水下噪音監測作業。3. 本計畫規劃水下聲學儀器及數據回收遺失之應變作法，說明如下：(1)水下聲學儀器於每季的第一個月進行佈放後（如遇海況不佳時順延），監測14日以上，並視海況條件允許，儘速出海回收儀器。(2)於回收時若發現調查儀器遺失，將提出本計畫確實已出海執行此項監測工作之證明，以利後續說明。(3)後續在海況條件允許下，將再盡快安排補救之水下聲學調查，且為確保補救資料能確實回收，調查船隻將於儀器布放下水後，於附近海域進行儀器戒護工作，如量測過程中GPS浮標位置顯示有超出風場範圍或異常情況，則前往排除異常情況。待量測時間滿24小時，即回收各點位儀器。(4)為確保調查人員及船隻安全性，若遇有突發海象條件惡劣變化因素，基於安全考量將駛回港口待命。(5)倘採用補救措施，應加註說明。」

（本院卷二第37-39頁、定稿本第2-6頁）。

3. 參加人並於提出變更內容對照表時說明，海域及陸域工程啟動施工日不盡相同，為避免混淆，本次變更明確定義施工前環境監測計畫啟動為「海域施工前」，使施工前與施工期間之海域監測項目及保護對策執行時程得以銜接，更能掌握環境背景資訊及變化情形。並補充當海況條件惡劣致使無法執行海域監測項目時之應變措施及水下聲學儀器及數據回收遺

失應變作法(定稿本第2-1頁)。被告專案小組110年7月26日召開審查會議時，參加人針對白子易委員詢問：「為避免因水下聲學儀器遺失而致有違反承諾之虞，開發單位擬出具確實已執行此工作之證明，但此證明將證明到哪種程度應有可督察之事項，例如照片、航行軌跡等」說明：「未來實際操作發生水下儀器遺失情形將提供照片及航行軌跡等證明文件供督察總隊查核。」，及詢問：「為因應海象轉劣，開發單位擬順延水下聲學之監測請補充海象轉劣順延之判定依據。」說明：「海域生態監測係以不同季節平均分配為原則進行監測，惟秋冬季節之海象條件較為不佳，故考量調查船隻和人員安全風險，提出海上作業之因應措施。而海上作業之標準將參考交通部中央氣象局航行海象系統或國際常用之海象預測系統（如Windguru、Windy、ECMWF等），將於浪高 ≤ 1 公尺之連續天數達3天的海象條件下執行。」；針對彰化縣政府環境保護局詢問：「水下聲學儀器於每季的第一個月進行佈放後規劃監測14日以上；但若發現調查儀器遺失，後續補救之水下聲學調查，量測時間卻僅滿24小時，即回收各點位儀器。請貴單位延長補救之水下聲學調查時間。」與彰化縣政府農業處詢問：「調查儀器遺失後，補做之調查僅量測24小時，與原監測計畫要求之每季連續監測14天差異極大，恐不符原監測計畫要求，建請予以調整，並說明補做之調查資料如何達到原監測計畫保護鯨豚生態之目的。」說明：「由於海域環境不可抗力因素相對較高，如底床沙波覆蓋、海域生物附著滋長、強烈海流作用、漁船經過受拖網影響等，皆有可能造成水下噪音監測作業之儀器遺失或是毀損。因此，若水下噪音儀器佈放於海床長達14天後再去回收（也可能在滿14天後因海象不佳必須等待可出海的日子才可去回收儀器），儀器遺失或損壞之風險相對會較高；因此當儀器遺失後為了確保當季之監測數據可順利取得，因此本次變更修正當儀器遺失之後進行24hr之補測作業（船隻在海上待命24hr後直接將儀器收回），替代原本還要再進行14天的

01 補測（遺失風險仍高），可降低補測作業儀器遺失/損壞或
02 是資料異常等風險。上述做法乃實務執行面的權宜變通方
03 式，本項係比照其他風力開發計畫補充監測計畫之備註，以
04 利後續執行。」；針對被告所屬環境督察總隊詢問：「本次
05 環境監測計畫說明海狀不佳時將順延執行，總調查次數不
06 變，請說明海況不佳之判斷原則；另考量其環境監測數據之
07 代表性，是否取消監測作業而非順延執行。」說明：「海域
08 監測項目執行期間，因考量調查船隻和人員安全風險，參考
09 交通部中央氣象局航行海象系統或國際常用之海象預測系統
10 （如Windguru、Windy、ECMWF等），將於浪高 ≤ 1 公尺之連
11 續天數達3天的海象條件下執行，若當月/季符合上述海象條
12 件之可調查次數低於監測計畫之應調查次數，得因海象條件
13 不佳而取消監測作業。」。

- 14 4. 參加人復就專案小組決議補充說明海象轉劣順延出航條件回
15 覆：「惟水下噪音監測於儀器佈放14天後，仍需當季海浪高
16 度 ≤ 1 公尺之連續天數至少3天以回收儀器，若發生前述之氣
17 候情形下，考量水下噪音之測量期間較長及數據代表性等因
18 素，則依環境督察總隊建議停止當季水下噪音監測作
19 業。」；針對代表原告出席之施仲平意見回覆：「……若發
20 生前述之氣候情形下，考量水下噪音之測量期間較長及數據
21 代表性等因素，則依環境督察總隊建議停止當季水下噪音監
22 測作業。爾後發生無法監測時，將附相關紀錄以茲證明。
23 ……在海上狀況穩定的情況下，本公司確實依環評承諾執
24 行。……由於海域環境不可抗力因素相對較高，如底床沙波
25 覆蓋、海域生物附著滋長、強烈海流作用、漁船經過受拖網
26 影響等，皆有可能造成水下噪音監測作業之儀器遺失或是毀
27 損。因此，本次變更修正當儀器遺失之後進行24hr之補測作
28 業（船隻在海上待命24hr後直接將儀器收回），替代原本還
29 要再進行14天的補測（遺失風險仍高），可降低補測作業儀
30 器遺失/損壞或是資料異常等風險。上述做法乃實務執行面
31 的權宜變通方式，本項係比照其他風力開發計畫補充監測計

畫之備註，以利後續執行。」。另就彰化縣政府前所詢答覆：「本次因應水下聲學儀器遺失之可能，增加水下聲學儀器及數據回收遺失之應變作法。當儀器遺失後，仍可從補充調查資料分析出風場範圍鯨豚叫聲發生的時間占比來推測各測站鯨豚出現頻率高低。另外，為能確保水下噪音對白海豚之影響，本計畫已於原環說研擬打樁期間鯨豚保護對策。在打樁期間於打樁位置750公尺處放置即時聲學系統並分布於四個方位，以確保打樁範圍內有無鯨豚。因此，倘若發生水下噪音聲學儀器發生遺失之情形，仍有即時監測系統可達到保護鯨豚生態之目的。」、「打樁期間即時聲學系統為本計畫施工期間環境保護對策，非屬環境監測計畫，且非本次變更內容範圍。」（見定稿本）。

5. 由上可知，被告就參加人表2-3施工前環境監測計畫變更，召開專案小組會議詳為審查，參加人並就委員、有關機關及代表原告之人所提意見，包括原告指摘停止監測作業後須否補做監測、海域工程是否順延到補測後乙節，均予回應說明，並無不明確。此由環說書之環境監測計畫即表示施工前監測4季，每季14天，而上開變更內容對照表並未予變更。原告主張監測1年資料不足，顯未視施工前監測期間為4季（1年），業經原核定環說書確定之事實。又定稿本表2-3之備註所示，僅係在相當例外之「若發生前述之氣候情形下，考量水下噪音之測量期間較長及數據代表性等因素」，整季因此無法出海時，才「停止當季水下噪音監測作業」，並非一有前述氣候問題，當季即放棄監測或持續停止監測。且係考量出海人員之安全所為，並無違反比例原則（詳下述）。原告主張開發單位可輕易免除監測云云，顯有誤解，況依參加人執行監測情形（詳附表），4季均有出海執行水下聲學監測，並未發生整季無法出海而停止監測之情況。又既已停止當季監測，並無補做之問題，由上述被告所屬環境督察總隊意見、參加人回覆及表2-3備註記載「考量數據代表性」以觀，為切實反映當季監測數據代表性，也無補監測問題。原告主張

01 被告以原處分予以核准，違反明確性原則，容有誤會，尚無
02 足採。

03 6. 前開表2-3之備註，僅係就施工前監測4季，每季14天之監測
04 計畫，例外實際發生天候狀況不佳無法執行海域監測之應變
05 措施，與監測後一旦發生水下聲學儀器及數據回收遺失之應
06 變作法，均係為執行監測計畫會遭遇不可抗及不可測之無法
07 避免情況，所為補充應採取之方法，核有必要：

08 (1) 蓋依計畫執行監測而完備水下聲學背景資料，俾施工及營
09 運中固較足以避免白海豚受干擾。惟執行監測需由人員出
10 海放置及收回水下聲學儀器，若天候海象不佳，海上作業
11 本身即為高風險，自應優先考量執行監測人員之生命、身
12 體安全，採取較高之安全標準，確保人身安全，暫緩出海
13 監測，待無影響執行監測人員之安全風險時，再行出海繼
14 續執行，本符合比例原則及實際情況。而該表2-3備註記
15 載所謂可出海之情形指參考交通部中央氣象局航行海象系
16 統或國際常用之海象預測系統（如Windguru、Windy、
17 ECMWF等）「當季海浪高度 ≤ 1 公尺之連續天數至少3
18 天」，觀之執行本件監測計畫之證人曾元璟證稱：若浪高
19 超過1米我們不會安排監測，因安全是首要考量，必須確
20 保該趟執行人員不會有傷亡事故產生，如浪高大於1米，
21 不同船舶大小等級抗浪性也不同，大船雖然抗浪佳，若是
22 大型船舶，甲板距離海平面過遠，作業人員撈不回儀器，
23 若是小船距離海平面不遠可以人工勾住設備撈回來，稍微
24 遠的可用小吊臂勾住撈回，大型船隻不見得適合佈放回收
25 作業，一般是用CT3（20噸～50噸，中型）以下等級的船
26 佈放；水下聲學儀器的底碇是相當重，通常100公斤以
27 上，必須考量佈放時人員是否會因船的擺動落海，或受到
28 儀器撞擊的傷害，過大的風浪於佈放上相當危險，浪高於
29 1米，於甲板上站立都有危險，所有的海上監測，有發現
30 浪高超過1米實際上很難佈放；之所以加上連續天數，是
31 因氣象或海象有其變動性及不準確性，船隻開到風場，佈

01 放完5個點，需要一整天時間，必須考量出海到回程整個
02 安全性，預報僅有1天不能確保執行5個點佈放是否能安全
03 回來，因預測會有變動性，3天是確保這個時間區間確實
04 有安全佈放的條件，所以參照當時審查其他通過案件的內
05 容擬訂，伊負責的其他風場雲林、中能也採此標準等語
06 (本院卷二第137-138、140-141頁)。核與原告聲請傳訊之
07 專精水下聲學並取得博士現為知洋公司負責人即證人湛翔
08 智證稱：如海象情況不佳，派船出去一樣危險，會看船隻
09 大小與船長討論安全作業的海況條件，依中央氣象署及國
10 外預報資料判斷，大約3天內預報會較準確，若有3至5站
11 儀器佈放站，大約6至8小時可以佈放或回收完，如出去作
12 業8小時，會預留2、3倍時間，大約是1天、2天的誤差，
13 出海前3天內預報較準確，回收時要將儀器拉上來，若船
14 劇烈搖晃回收儀器較危險，依過去經驗，不論大船或小
15 船，浪高1公尺就不會出海回收，且要考量船家是否做此
16 生意，所以需要看比較長的時間決定是否出海等語(本院
17 卷二第239-241、244頁)相符。且證人湛翔智受國家海洋
18 研究院委託研究「臺灣周邊海域水下噪音與被動式聲學監
19 測網先期規劃委託專業服務案」報告，亦提及「海上調查
20 作業完全倚賴好的海氣象狀況才能出動(俗話說看天吃
21 飯)，以本年度為例，原計畫是租用觀光漁船CT-2 等級
22 (總噸10-20)的海況限制是浪高1公尺以下，布放水下儀器
23 的安全考量上，對海況限制嚴格，還需考慮風速低於每秒
24 5 公尺。」(本院卷二第11-12頁)。足徵表2-3備註記載可
25 出海之情形，合於專業及實際需要，被告予以核准，並無
26 裁量濫用及違反比例原則。原告主張一般漁船依規定風力
27 七級浪高為4至5.5公尺以下，可以出海，且佈放點離岸甚
28 近，當天可來回，不應以連續3天限制出海云云，與實際
29 情形不符，並主張此措施會導致開發單位故意不及早監測
30 以省成本云云，也屬其主觀看法，難謂有據。況依參加人
31 執行監測情形(詳附表)，4季均有出海執行水下聲學監

01 測，除儀器遺失補測外，每季均進行監測14天，並無故意
02 不及早監測之情形。

03 (2)前開表2-3備註所示監測後，發生水下聲學儀器及數據回
04 收遺失，採以人員出海戒護儀器監測24小時為補救措施。
05 原告主張僅監測24小時，不足以代表1季監測結果，並無
06 何研究依據佐證，嗣張學文委員於環評審查委員會第418
07 次會議與海保署於111年6月8日另案初審會議也如此表
08 示，難以達到調查結果，其他風場廠商疑似有未積極防免
09 儀器數據遺失作為現象等節。查證人湛翔智雖證稱：目前
10 國內外並無針對水下聲學儀器遺失之補救措施，伊未看過
11 國際上以1天監測資料作為1季資料等語，然其亦證稱其無
12 法做環評，只從事其中的水下噪音監測等語(本院卷二第2
13 41、244、236頁)。惟依參加人前執行「離岸風力發電第
14 一期計畫」實際經驗，於109年至110年水下聲學監測狀
15 況，109年第2季第2測站先後遭遇儀器記憶卡毀損、重新
16 佈放後遺失，導致監測日數為0日；109年第4季有2個測站
17 因海況不佳不斷遞延出海佈放時間，回收設備時又遭遇儀
18 器遺失，嗣海況又不佳，導致監測日數為0日，而臺灣冬
19 季受到風力影響，可出海天數確實較低，有110至111年第
20 4季監測資料及可出海天數資料在卷可佐(本院卷一第229-
21 286頁)。且證人曾元璟證稱：關於遺失應變作法，是因為
22 環評通過時，國內尚無離岸風電水下聲學監測經驗，不清
23 楚佈放後遺失狀況，實際執行後發現遺失頻率高，其他案
24 也是；遺失原因包括海象因素、漁業作業，如海流太強將
25 其帶走，或漁網將其拖走，其他案件也會變更，因每季皆
26 需有結果，若一直補做14日最後無資料，當季資料即有缺
27 漏，變更目的不是為了減少偵測頻率，而是為了確保每季
28 都有資料；雲林案有遇過補做但剩下日數已不足14天情
29 形，曾經5個儀器放下去後全部遺失，再補做14日，仍全
30 部遺失，最後再補1天（24小時）；調查24小時如鯨豚出
31 現1小時，即1/24鯨豚時間佔比，不論調查14天或1天都有

鯨豚時間佔比可看出其高低，因要比較的是長期趨勢，執行多年可看出長期趨勢，補做1天有資料仍可以作為參考；本件監測同一位置3號機，連續3季均遺失，再補測遺失機率相當高，以船戒護24小時可確保不會有漁民或其他海上作業致儀器遺失等語(本院卷二第134-136、140頁)。參諸本件施工前水下聲學監測執行結果，第3測站之儀器，連3季均發生遺失情形(詳附表)。足徵參加人依過往及其他風力發電開發所為監測情形，發現有多次佈放儀器仍遺失，也有併同海象因素，而無法取得當季監測數據之情形，且監測儀器或數據遭外力因素導致遺失、毀損機率頗高，遺失後繼續補做14日有時難以達成，反而造成無法取得該季之監測資料之情況。為避免無法取得當季監測資料之情況再發生，且每一季、每一測站均有其代表性及獨特性，無法以其他季及其他測站資料取代情況下，於本件以人員出海戒護儀器監測24小時為補救措施，並非無據，以此監測數據作為當季之數據，相較於未為此補救措施而可能有未取得監測數據之情況，經利益衡量結果，亦有必要，難認有違反監測之目的。被告予以核准，也無違反比例原則及裁量濫用。而張學文委員及海保署於本件專案小組審查時並未表示監測24小時，不足以代表1季監測結果(見定稿本)，專案小組並作成本件變更環境監測計畫修正通過之決議，自難以該委員及機關在其他開發案之環評計畫意見作為本件判斷之依據。而本件參加人執行施工前監測計畫，儀器遺失補測均為同一地點，其他地點並未發生(詳附表)，難認有未積極防免儀器數據遺失作為現象。至其他風場廠商如有未執行監測計畫之情，容屬依環評法第23條第8、9項規定救濟之問題，核與本件無涉。

7. 綜上，前開表2-3之備註，於無變更原核定之監測計畫內容下，為執行監測計畫會遭遇不可抗及不可測之無法避免情況，所為補充應採取之應變方法，核有必要，內容僅涉及環境監測，依環評法施行細則第37條第3款規定，被告就參加

人據以檢送之變更內容對照表，經目的事業主管機關核准後，予以核准實施，並無違誤。原告主張應重新進行環評云云，難謂有據。

8. 至原告主張解決水下聲學儀器遺失，可採取佈放2組以上設備、設置訊號發射器、周知附近漁船，或其他廠商所採之增加重錘、設置浮標等有效解決方式云云。惟參加入陳明於佈放監測儀器時，即已放置重錘，且無法防止有心人士取走儀器，設置浮標及訊號追蹤器早為監測公司所採取，然反而導致儀器成為有心人士之目標而增加遺失之風險，故其後方改為「底碇式」重錘，加置GPS訊號追蹤器在卷，並提出其佈放之底碇式儀器照片附卷可參(本院卷一第225頁)。並經證人曾元璟證稱：早期是用浮標，上面訊號追蹤用，缺點是它會成為明顯目標，遺失風險增加，為降低遺失率，廠商改良成底碇式，底碇式的作法是在海底，不會有浮標在海面，訊號不會傳到陸地上，優點是遺失頻率降低，目前還未有在海底但陸地上可接收到訊息的儀器，本件佈放時儀器都已經有增加重錘，不會因海象而遺失，水下聲學監測項目，一個點位就是放一個儀器，任何檢測單位都不會多放，這是經濟成本考量，儀器有其成本，且放一個或兩個都是一樣的，本件監測之第3號測站的儀器每次都遺失，即使放置兩個也一樣會遺失等語(本院卷二第135、139、141頁)。核與證人湛翔智證稱：在臺灣周邊海域可使用三種類型監測方式：(1)底碇式，浮球下面有記錄器及重錘，可於定點作監測，一套系統造價30至50萬元，租船出去佈放與回收成本約20萬元，GPS追蹤及浮標會顯現在海上，船隻可能會誤撞或看到漂流物去拉它，造成設備遺失，常見作法是增加重錘重量，佈放後無法隨時知悉儀器情形，必須回收後才知道，伊所進行的監測大多採此方式；(2)船拖式，在船後面拖一條可以監測水下噪音的設備，監測的面積較大，船隻在海上作業時間長短決定其成本，需有人與船隨時在側，成本較高，小漁船依往例最長在海上待一天半，一次一天半的作業大約花費30萬，大船

01 可到一個月；(3)佈設固定海纜式，建置預算約1億元以上等
02 語(本院卷二第234-244、240、242-243頁)相符。堪認參加
03 人執行系爭計畫監測之儀器，業採行設置GPS訊號追蹤器，
04 並增加重錘之「底碇式」儀器，而一個位置佈放2組以上儀
05 器監測，尚非改善儀器遺失之有效方式，且採取底碇式儀器
06 佈放，依現在技術，並無法同時周知他人儀器之情形，本件
07 以人員出海監測24小時戒護儀器之方式，本即為監測方法之
08 一，原告主張參加人未採取有效監測方式執行，核與事實未
09 符，尚無可採。

10 捌、綜上所述，原告具本件當事人適格，其有提起訴訟之權能，
11 惟原處分並無違法，其訴請確認違法，為無理由，應予駁
12 回。本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無
13 礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

14 玖、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
15 1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 114 年 4 月 8 日
17 審判長法官 蕭忠仁
18 法官 吳坤芳
19 法官 羅月君

20 一、上為正本係照原本作成。

21 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
22 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
23 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
24 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
25 繕本）。

26 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
27 逕以裁定駁回。

28 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
29 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
30 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

31 得不委任律師為

所需要件

訴訟代理人之情形	
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 114 年 4 月 8 日
書記官 陳又慈

註1：

Article 9 ACCESS TO JUSTICE

.....

2. Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that members of the public

01 concerned

02 (a) Having a sufficient interest or, alternatively,

03 (b) Maintaining impairment of a right, where the
04 administrative procedural law of a Party requires
05 this as a precondition,

06 have access to a review procedure before a court of
07 law and/or another independent and impartial body
08 established by law, to challenge the substantive and
09 procedural legality of any decision, act or omission
10 subject to the provisions of article 6 and, where so
11 provided for under national law and without prejudice to
12 paragraph 3 below, of other relevant provisions of this
13 Convention.

14 What constitutes a sufficient interest and impairment
15 of a right shall be determined in accordance with the
16 requirements of national law and consistently with the
17 objective of giving the public concerned wide access to
18 justice within the scope of this Convention. To this
19 end, the interest of any non-governmental organization
20 meeting the requirements referred to in article 2,
21 paragraph 5, shall be deemed sufficient for the purpose
22 of subparagraph (a) above. Such organizations shall also
23 be deemed to have rights capable of being impaired for
24 the purpose of subparagraph (b) above.

25 Article 2 DEFINITIONS

26

27 5. “The public concerned” means the public affected
28 or likely to be affected by, or having an interest in,
29 the environmental decision-making; for the purposes of
30 this definition, non-governmental organizations

01 promoting environmental protection and meeting any
02 requirements under national law shall be deemed to have
03 an interest.

04 註2：王毓正，從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民
05 眾參與之規範，公共行政學報，第35期，頁83-84，2010年6月；
06 王韻茹，接近司法之權利內涵的擴張——以歐洲環境法與德國環
07 境救濟法作為觀察，國立中正大學法學集刊，第62期，頁171-17
08 2，2019年1月；林昱梅，論環境影響評估訴訟之原告適格與實體
09 審查之關聯性，月旦法學雜誌，第346期，頁47，2024年3月；林
10 三加主持、傅玲靜協同主持監察院國家人權委員會委託「環境權
11 的實體正義及程序保障研究」案期末報告，頁89，2022年12月；
12 劉如慧，從環境影響評估及團體訴訟制度看德國環境法的歐洲化
13 衝擊，歐美研究，第41卷第2期，頁624-626，2011年6月。