臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴字第556號
114年12月11日辯論終結

原　　告　李文均
　　李嘉祥
　　江淑文
　　陳韻珈
共　　同
訴訟代理人　熊依翎　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
　　董彥芊　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112年3月15日院臺訴字第1125005129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

一、程序事項：

被告機關於訴訟進行中由行政院環境保護署改制為環境部，代表人原為張子敬，先後變更為薛富盛、彭啓明，茲由其等分別具狀聲明承受訴訟（本院卷一第119頁至第120頁、本院卷二第35頁至第36頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠開發單位前交通部臺灣區國道高速公路局（民國107年2月12月更名為交通部高速公路局，下稱開發單位）所提「北部區域第二條高速公路定線後環境影響評估報告」，前經被告審

查完竣，屬已踐行環境影響評估程序之開發案（下稱系爭開發案）；其後，系爭開發案辦理19次環境影響評估變更（8次環境影響差異分析、7次變更內容對照表、1次因應對策、3次備查），嗣開發單位以國道3號中和交流道主線於尖峰時間及假日經常因地區道路回堵產生交通壅塞，影響國道服務等級，惟交流道周邊道路改善成效無法達到預期成果，另配合新北市政府辦理土城區域計畫檢討暨大型開發，乃規劃於國道3號中和與土城交流道間之北土城（清水）地區新增1處交流道，且經檢討該工程並未涉及開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第5條第1項第2款各目所列環境敏感區位及特定目的區位，遂依環境影響評估法（下稱環評法）第16條、環評法施行細則第37條規定，提出「北部區域第二高速公路定線後環境影響評估報告第九次環境影響差異分析報告(增設北土城交流道)」(下稱系爭環差報告)，由交通部轉送被告審查。

㈡被告分別於110年9月6日、110年12月23日、111年3月23日召開系爭環差報告專案小組第1次至第3次初審會議，並提經 111年6月29日行政院環境保護署環境影響評估審查委員會（下稱環評委員會）第422次會議審查後，決議系爭環差報告審核修正通過，該會議紀錄並由被告以111年7月11日環署綜字第 1111092034號書函（下稱111年7月11日書函）檢送參與會議之環評委員會委員、機關、單位及代表，復經被告以111年7月15日環署綜字第1111096812號函(下稱原處分)復開發單位，以系爭環差報告經環評委員會第422次會議審核修正通過。原告不服原處分，提起訴願遭決定駁回後，向本院提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

㈠程序部分：

1.原告李文均係於111年7月22日拜訪新北市土城區林金結議員服務處時，經該議員辦公室通知並交付原處分影本後，原告李文均始知悉原處分，嗣後再告知原告李嘉祥、江淑

文及陳韻珈，因此原告4人於111年8月17日提起訴願，均遵期在法定不變期間提起訴願。被告於111年7月11日將第422次環評委員會會議紀錄公布，或是於111年7月15日作成原處分並公告，被告既未對已知且可特定之利害關係人如原告4人為送達，原告4人根本無法於原處分作成並生效「前」即實際知悉原處分並對該原處分不服而提出救濟。

2.被告辯稱原告李文均及李嘉祥曾參與本件專案小組第2次初審會議及第422次環評委員會議，可就第422次環評審查會議結論提起訴願。因第422次環評審查會議結論並未記載救濟教示，依最高行政法院107年度判字第259號判決意旨，利害關係人就第422次環評委員會會議結論可提出訴願之末日應為112年7月11日，因此原告李文均等4人於111年8月17日提起訴願，已對原處分及第422次環評委員會會議結論表示不服，亦無逾訴願之法定期間甚明。

3.按最高行政法院102年度判字第70號判決、102年度判字第453號判決可知，凡依個案具體情況可資判定原告之生命、身體、健康及財產權有遭受開發行為侵害之虞，或在鄰近開發位址「至少」5公里或10公里範圍內之居民，均屬受開發行為影響其生命、身體、健康及財產權之當地居民，即具有提起撤銷訴訟。原告江淑文及陳韻珈均為居住於本件開發行為預定增設之北土城交流道（下稱系爭交流道）範圍5公里內之當地居民；又系爭交流道之開發範圍除了將原告李文均、李嘉祥等人所有之土地納入並已辦理徵收，原告李文均及李嘉祥所分配之抵價地亦位於系爭交流道周邊之新訂擴大大漢西南都市計畫（土城地區）（配合土城彈藥庫附近地區為司法園區）主要計畫（下稱司法園區）範圍內，原告自屬於法律上之利害關係人，而具有當事人適格。

㈡實體部分：原處分係基於不完整資訊作成，有判斷濫用之違法：

1.系爭交流道無設置之必要性外，增設系爭交流道後將造成3個交流道以及相關市區道路更加壅塞，造成當地空氣品質更加惡化。本件自111年9月6日專案小組第1次初審會議至111年6月29日第422次環評委員會之審議過程，多位環評委員仍對於開發單位就設置系爭交流道之必要性？設置後是否恐造成更多壅塞問題？對當地社區是否會造成其他問題？以及壅塞是否可能造成空氣品質之惡化等多項問題要求提出說明、補充資料及詳盡之規劃。又土城交流道及中和交流道壅塞之問題，主要是交流道匯入及匯出之地區道路中央路及連城路無法消化龐大車流所致，而中央路及連城路之壅塞問題又導致土城交流道及中和交流道之回堵而影響該路段高速公路之通行，因此改善地區交通之量能才是解決土城交流道及中和交流道壅塞之核心外，系爭交流道所銜接之地區道路金城路為該地區主要幹道，且為土城醫院、土城消防局對外主要之緊急救護及救災通道，然依開發單位所提出之簡報資料，可知金城路於尖峰時段路段服務水準已為E級，增設系爭交流道後金城路於尖峰時段路段服務水準仍維持E級、中和交流道所銜接之連城路路段服務水準也仍維持E級及F級，增設系爭交流道看似紓緩土城交流道所銜接之中央路之車流，實則對於系爭交流道及中和交流道等地區交通並無任何幫助。再者，因系爭交流道僅距離土城交流道2.7公里，距離中和交流道僅3.8公里，短短6公里之距離即設有3個交流道，極可能造成3個交流道均有上交流道車輛與下交流道車輛之車流交織之問題，造成交通意外或更加壅塞外，前述交通流量之預測並「未」納入司法園區未來發展及土城暫緩發展區等可能引入之人口及車流量，增設系爭交流道後將造成3個交流道以及相關市區道路更加壅塞，造成當地空氣品質更加惡化。

2.有關交通運輸部分：

⑴司法園區主要計畫及「變更土城都市計畫（暫緩發展區及附近地區）細部計畫（配合市地重劃開發）案」（下稱暫緩發展區細部計畫）均係原處分作成前已核定發布之都市計畫，系爭環差分析應將司法園區未來發展及土城暫緩發展區等可能引入之人口及車流量納入評估並進行模擬，始能完整且正確評估系爭開發行為是否對當地居民及環境之不良影響。被告主張上開二計畫已納入評估，然被告所援引之112年6月發布實施之司法園區主要計畫及開發單位就專案小組初審會議之回覆說明內容，均僅有陳述，完全未見開發單位如何將上開二計畫可能引入之人口及車流量等相關客觀證據資料，據以納入評估可能對於金城路及明德路之路段服務水準所產生之整體影響。

⑵系爭環差報告「6.9.2變更後之分析影響」之「二、營運期間」之模擬結果，係以目標年（140年）有無增設系爭交流道之情境，就國道主線、交流道、周邊道路等道路系統平日上午尖峰交通量及服務水準進行預測分析；然而，112年6月發布實施之司法園區主要計畫之計畫年期為116年，計畫人口為9,000人，已與開發單位所訂之目標年有不同，該目標年之交通量如何據以評估並進行模擬，被告至今仍未提出其據以判斷之客觀證據資料。

⑶○○市○○○○○○○道路服務水準之推估係以容積獎勵「1.5倍」及高速公路以南住宅區維持容積率「180%」為模擬，金城路之道路服務水準已達D級、明德路之道路服務水準已達E級，然而此推估尚未包含102年7月核定實施之土城暫緩發展區細部計畫之計畫人口17,300人外，高速公路以南住宅區之容積率已於111年6月17日新北市都市計畫委員會第142次會議決議提升為200%，交通流量勢必增加，上開資訊均為被告第422次環評委員會召開前已確定之資訊，開發單位是否已將上開

已確定之資訊納入評估並進行模擬，以完整且正確評估系爭開發行為是否對當地居民及環境之不良影響，均屬未知，被告至今仍未提出其據以判斷之客觀證據資料，被告顯有基於不完整或錯誤資訊作成原處分之違法。

3.有關「空氣品質」部分：

⑴捷運萬大-中和-樹林線（下稱捷運萬大線）第二期土城地下段與系爭交流道施工期間及位置大幅重疊，可能加劇金城路路段之壅塞問題之情況下，系爭環差報告之空氣污染模擬之假設，在施工期間仍以土方運輸車輛之時速為「40km/h」之正常車速之污染物排放係數，進行空氣污染推估，完全沒有就金城路路段在捷運萬大線土城地下段工程施工時所加劇壅塞情況下，以該車流及污染物排放狀況為空氣污染推估。

⑵系爭環差報告在營運期間，亦係以系爭交流道之各車種時速為「60km/h」之污染物排放係數、金城路用路車輛系以各車種於時速為「40km/h」之污染物排放係數進行模擬推估等「正常車速」之污染物排放係數，進行空氣污染推估，完全未考量本件實際之高速公路、交流道及市區道路服務水準之情形，空氣污染推估之結果顯基於不完整或錯誤資訊所作成。

4.有關生態調查部分：

專案小組第3次初審會議時李培芬委員即表示：「本案前次審查時提及本案有特殊生態系，但此次回覆卻被取消，理由並不充分。」惟卻未見開發單位提出任何客觀數據為具體說明外，第422次環評委員會中李培芬委員復提出：「建議在施工期間於2種保育類樹蛙的繁殖期間（即在9-隔年4月間），以每2個月執行1次的方式，加強於衝擊區的位置進行調查，確定繁殖區域位置。」、「若確定繁殖區域在工程位置的衝擊區內，建議採必要的迴避措施，目前以『降低工程量體，並禁止於此時段大面積整地』，可能無效果。」李培芬委員所要求提出之資訊，係為判斷開

發行為是否對環境有重大不利影響之虞之重要資訊，惟環評委員會最後卻以開發單位之「承諾辦理」而取代前揭資訊之調查，已有判斷基於不完整資訊之判斷濫用之違法。

5.有關淹水問題部分：

當地居民就系爭交流道可能產生之淹水問題，均屬判斷本件是否能通過環境差異分析之重要事項，然而開發單位僅空泛陳述回覆：由於本案範圍位於公告之山坡地，依據水土保持法第12條，於山坡地進行開發需擬具水土保持計畫，俟主管機關審查通過後再據以施工。本計畫將遵照行政院農業委員會105年11月修正公告之「水土保持法」、109年3月修正公告之「水土保持技術規範」、106年12月「水土保持手冊」為其檢核準則設計排水設施，並針對系爭開發案開發後改變逕流量之集水區於聯外水路前設置滯洪沉砂設施，以降低洪峰流量、遲滯洪峰到達時間，再放流至下游聯外水路，以不增加下游排水負擔，確保山坡地之安全利用，並能達到減低對環境之衝擊及水土保持功效等語，完全未提出具體可信之數據及資料以供環評委員審查之情況下，逕而作成系爭環差報告審核通過之環評審查結論，顯有判斷基於不完整資訊之判斷濫用違法之情事等語，並聲明求為判決：①訴願決定及原處分應予撤銷。②訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

㈠原告4人針對原處分提起訴願之時間已超過訴願法第14條第2項規定之救濟期間，故提起本件訴訟自不合法：

1.被告針對各開發行為召開專案小組初審會議及環評委員會以前，均會於「公告及會議」之「環評相關會議」網頁提前上傳開會通知單，供欲旁聽之民眾知悉及報名參加會議，並針對召開環評委員會(實體或視訊)作成會議結論之過程，除委員們形成會議結論之階段不對外公開以外，其餘(包括會議結論作成後之「宣讀會議結論內容」）均會以「全程直播」方式同步對外公開，故只要是關心環評議

題之任何人民，均得利用親自參加環評相關會議或觀看環評相關會議直播之方式，於與會或觀會當日立即知悉該次會議之審查過程及會議結論，該直播影片之存檔亦會於直播後2至3日內上傳至「環評書件查詢系統」供民眾查詢及再次觀看。本件被告針對系爭環差報告召開專案小組初審會議及環評委員會以前，同樣有於「公告及會議」之「環評相關會議」網頁提前上傳開會通知單，供欲旁聽之民眾知悉及報名參加會議，並針對召開第422次(視訊)環評委員會作成會議結論之過程，除委員們形成會議結論之階段不對外公開以外，其餘(包括會議結論作成後之宣讀會議結論內容」）均已以「全程直播」方式同步對外公開，且本件原告李文均、李嘉祥於專案小組第2次初審會議時，均有以「反對土城交通自救會」之身分到場旁聽並提出意見，於專案小組第3次初審會議則分別以「在地居民」、「地主」之身分到場旁聽並提出意見，於第422次環評委員會(視訊會議)則分別以「反北土城交流道增設自救會」、「土城柑林段自救會」進行Call out陳述意見。故承前所述，如原告4人確有積極關心系爭環差報告之審查議題，不僅得於第422次環評委員會視訊會議當天透過觀看直播獲悉會議結論，或嗣後通過自「環評書件查詢系統」查詢，亦可觀看直播存檔獲悉會議結論，其至只要上網搜尋第422次環評會議，亦可在Youtube查詢到並觀看該次會議之直播存檔以獲悉會議結論，並據以與委任律師及時研擬不服該會議結論即原處分之救濟方式，是以，既被告已於111年7月15日將原處分公告於公開之環評書件查詢系統，自當日期原告即處於得隨時知悉原處分之狀態，甚至依據前揭原告李文均、李嘉祥參與相關會議之情事，合理推論早在被告於111年7月11日將第422次會議紀錄公告於公開之環評書件查詢系統時，原告即已知系爭環差報告經審核修正通過一事。更何況，揆諸過去訴願實務，亦有容認針對環評會議紀錄通知函不服，即視之為行政處分而

得提起訴願者，惟本件原告卻未及時就此表示不服，自應認已逾期提起訴願，尤其原告李文均聲稱其係在林金結議員服務處於111年7月22日交付原處分之書面影本時始知悉原處分之內容，亦顯違反經驗法則及證據法則，自不足採。

2.原告李文均雖舉林金結議員服務處出具之聲明書主張其係於111年7月22日始知悉原處分，惟該聲明書不僅無法證明原告李文均以外之原告在此時始知悉原處分，且被告作成原處分之書面僅有依法對外發送予開發單位，並未發送予林金結議員服務處或其他第三人，當無由林金結議員代為收受之事，遑論林金結議員服務處是否有與原告李文均約定由林金結議員服務處代為收受與系爭環差報告審查案相關之書面，迄今未見原告舉證，被告亦未曾被告知，更何況，縱認其等間如確有類如代理人或使用人之關係，原告不僅尚未舉證證明林金結議員服務處係何時知悉原處分已作成，則如因林金結議員經其他途徑取得原處分影本而遲延交付或告知原告，法理上亦應由原告李文均承擔不利益後果，是原告所舉林金結議員服務處之聲明書顯不足以證明本件原告均同樣係在111年7月22日始知悉原處分而未逾提起訴願之法定期間。

3.原告於112年11月29日開庭時聲稱被告未將「原處分之書面上傳至「公告及會議」之「最新公告」網頁，實則環評主管機關僅有在第一階段環評或第二階段環評之審查結論作成時，始會檢送環評審查結論之公告予開發單位，並於開發行為所在地附近適當地點陳列或揭示，或刊載於新聞紙，倘若係核准開發單位提出之環境影響差異分析報告，僅需將核准函通知開發單位即可，毋須另作成公告對外陳列或揭示或刊載於新聞紙。循此，原處分並非載明第一階段環評或第二階段環評之審查結論，而係被告核准開發單位申請之系爭環差報告，自毋須另作成「公告」，僅需發函通知開發單位即可，故被告環評委員會於第422次會議

作成審議通過系爭環差報告之決議後，經被告以原處分通知開發單位，並將該函之書面同時上傳至「環評書件查詢系統」、將相關會議紀錄上傳至「公告及會議」之「環評相關會議」網頁，自屬有據，原告前開所述，實係將原處分誤解為應作成公告並於開發行為所在地附近適當地點陳列或揭示或刊載於新聞紙之環評審查結論所致，所述自不足採。

4.據上論結，依經驗法則，原告4人應於111年7月15日甚或更早前即已知悉原處分，惟原告4人卻遲至111年8月17日始提起訴願，參照最高行政法院109年度裁字第719號裁定所示意旨，如依卷證及調查證據結果，原告何時知悉原處分及是否符合訴願法第14條第2項規定要件之事實，仍處於不明狀態，原告需承擔客觀舉證責任，亦即仍需承擔事實不明之不利後果，故在原告4人迄今未能舉證證明其等實際上何時知悉原處分之情形下，自難認為提起訴願及本件訴訟合法，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，予以裁定駁回。

㈡系爭環差報告定稿本（下稱定稿本）雖依環評法施行細則第37條之1第2項規定編製，並未獨立設章記載「開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況」，惟開發單位針對增設系爭交流道與當地相關捷運工程及都市計畫之環境影響，均已納入評估，並載明於「開發行為或環境保護對策變更之理由及內容」及「開發行為或環境保護對策變更後對環境影響之差異分析」中，且評估結果對環境並無重大影響，故原處分之作成核於法有據：

1.開發單位增設系爭交流道之緣由，實係因原中和及土城交流道服務水準不佳，為改善相關交通路網服務水準，並因應土城地區周邊建設計畫開發陸續到位，預期將引人更多人口，為避免因此導致整體交通更惡化，並提供便捷之中長程運輸服務，完善地區交通動線，促進地方發展，故有其必要性。復且，開發單位針對系爭交流道設置後營運期

間國道主線、交流道及周邊道路等系統之平日上午尖峰交通量及服務水準，亦提出進一步模擬分析，其中關於㈠交流道服務水準分析部分，平面道路與中和交流道銜接之匝道交通量約減少286-379pcu/h，北上出口匝道及南下出口匝道則減少150-282pcu/h，土城交流道服務水準部分，北上出口匝道及南下方向平面道路入口匝道交通量約減少452-620pcu/h，服務水準可由E、D級提升至C級；增設之系爭交流道服務水準部分，各方向匝道以單車道進行分析，即可達到C級服務水準，目標年各匝道車道需求為1車道。㈡地區道路交通分析之路口服務水準部分，土城交流道直接銜接的路口（中央路/大安路路口)平均延滯由97.1秒降至32.7秒，服務水準由F級提升至C級，金城路/中華路(省道臺3線)/中央路路口服務水準由E級提升至C級，路口延滯減少約20秒；中和交流道鄰近之主要地區道路路口改善幅度較小，服務水準由F級提升至E級，延滯減少約15秒；系爭交流道鄰近之金城路口，因交通量及轉向需求增加，故路口延滯增加，但如配合相關管制措施，如限制金城路二段61巷僅提供右轉金城路，減少路口號誌時相，路口延滯可降至57.9秒，服務水準由F級提升至D級，該項配套管制措施，已獲新北市政府函覆原則同意。地區道路交通分析之路段服務水準部分，因國道3號中長程旅次可分別由土城、中和及系爭交流道進出，土城及鄰近之板橋部分區域可改由系爭交流道進出，減輕既有土城、中和交流道之負荷，並可減少中長程運輸於市區繞行之距離及時間，改善周邊區域道路服務水準，尤其是金城路/中央路(明德路-臺65)東西向交通服務水準，將由E級提升至C級。故原告聲稱系爭交流道之設置欠缺必要性，因增設後對於當地交通並無任何幫助，且將造成附近3個交流道及相關市區道路更加壅塞，核屬其自己主觀之臆測，且無客觀數據可憑，自不足採。

2.有關生態調查部分，開發單位業已確認系爭交流道開發行為範圍內有臺北樹蛙及翡翠樹蛙棲息，工程施作產生之噪音及振動等，有影響其等棲息環境及增加其遭受路殺之可能，另工程產生之廢棄物及排放水若未妥善處理，將污染其棲息環境，李培芬環評委員針對上開環境影響另有提出建議，經環評委員會第422次會議審議通過後，由被告載明於原處分之說明三，並要求開發單位將上開內容納入定稿，開發單位亦已將上開內容及相關之環境保護檢討對策載明於定稿本第七章之第7-6頁、第7-7頁，並將據以切實執行，足見原告聲稱開發單位以承諾辦理取代調查，原處分有基於不完全資訊判斷之違法云云，顯係刻意曲解，自不足採。

3.系爭交流道之設置目的，除為解決當地現已存在之國道3號中和及土城交流道及地區聯絡道交通壅塞之問題，並提供北土城地區民眾進出國道之服務外，亦係為因應土城醫院、土城暫緩發展區、司法園區等周邊建設計畫開發陸續到位，預期將引入更多人口，為避免因此導致整體交通更惡化，並提供便捷之中長程運輸服務，完善地區交通動線，促進地方發展之故，相關證據及評估資料如下：關於司法園區主要計畫部分，原告所舉110年11月之司法園區主要計畫書（甲證10，本院卷二第17頁至第25頁）並非最終版本，應以被告所舉112年6月之司法園區主要計畫書（乙證14，本院卷二第151頁至第182頁）為準，且觀諸前述司法園區主要計畫書第一章緒論之「第一節計畫緣起」之第五段、第5頁「第三節計畫目的」、第96頁之「四、交通影響及改善策略」，嗣開發單位據上開主要計畫提出之「擬定土城細部計畫(配合土城彈藥庫附近地區為司法園區)開發環境影響說明書」（112年6月），已於112年5月25日經新北市政府環境保護局審查通過並公告審查結論在案，新北市政府隨後亦將「擬定土城細部計畫(配合土城彈藥庫附近地區為司法園區)書(112年7月）」發布實

施。綜上可知，原告前稱開發單位未將司法園區主要計畫及暫緩發展區細部計畫可能引進之人口及交通流量對於金城路及明德路路段服務水準所產生之影響納入評估云云，顯係倒果為因，且空言指摘而缺乏論據，自難採憑。

4.開發單位針對系爭交流道工程「施工期間」之「空氣品質」影響，已將捷運萬大線第二期工程之污染物增加量一併納入考量，故於定稿本之「6.3空氣品質」已載明捷運萬大線之計畫路線會行經金城路，且與系爭交流道有同時施工之可能，爰參考「萬大-中和-樹林地區捷運系統環評書件(包含環境影響說明書及歷次變更）」，將相關污染物增量納入考量，在兩項工程同時施作之情境下，系爭交流道各工程項目所衍生之增量僅為背景值之0.4%～2.0%，均屬微量。另開發單位針對系爭交流道工程「施工期間」可能影響「當地道路服務水準」部分，已於定稿本之「6.9.2變更後之分析影響」及「7.1.7交通運輸」提出改善方案，綜上可知，開發單位確已針對系爭交流道工程與捷運萬大線第二期「施工期間重疊」對於當地「交通運輸」及「空氣品質」之影響納入評估，且評估結果尚不致對周邊道路之服務水準產生影響，核無原告所稱可能造成交通壅塞致降低空氣品質之問題，且以上環境保護對策更可減少、降低當地在系爭交流道施工期間及營運期間的空氣污染情形，故被告作成原處分核無原告所稱係基於不完全資訊作成之違法。

5.原告所稱淹水問題，顯非系爭交流道開發行為所造成，此觀諸原告自稱「土城區金城路二段一帶，本來地勢就比較低窪，歷年淹水情況不斷發生，……」即足證，不過，開發單位為確保增設系爭交流道於山坡地地區之環境安全無虞，已於系爭環差報告中回應表示將依水土保持法第12條規定水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一

併送核。辦理水土保持工作，經主管機關審查通過後再據以施工，以確保山坡地之安全利用，並達到減低對環境之衝擊及水土保持之功效，而以上水土保持部分，核非屬環評審查之範圍，是原告前稱開發單位未提出具體數據及資料供環評委員審查，顯係出於自己主觀之法律歧見，不足為採等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②訴訟費用由原告負擔。

五、本件系爭環差報告經被告初審及環評委員會審核修正通過後，再經被告以原處分通知開發單位，原告不服經訴願後提起本件行政訴訟之情，有系爭環差報告定稿（附卷外）、被告111年7月11日書函（定稿本第19頁）、第422次環評委員會會議紀錄及簽名單（定稿本第20頁至第31頁）、原處分（本院卷一第31頁、第32頁）、訴願決定（本院卷一第34頁至第50頁）等附卷可稽，兩造就此部分事實且無爭執，應可採為裁判基礎。原告以環評委員會針對系爭環差報告並未審查完整資訊，爭執原處分有判斷濫用之違法。被告除程序上爭執原告訴願逾期、當事人不適格外，實體上亦否認原告所指摘被告有基於不完整資訊作成原處分等情。故本件應審究之爭點為原告提起本件訴訟是否合法？若為合法，原告主張原處分有基於不完整資訊而判斷濫用之違法是否有理由？

六、本院之判斷：

㈠程序方面：

1.本件尚難認定原告訴願逾期：

⑴本件原告係於111年8月17日（以被告收文戳章為準，參訴願卷一第2頁）對原處分提起訴願，與原處分作成之日即111年7月15日相距已逾30日，被告因此質疑原告之訴願逾越訴願法定不變期間，而未經合法訴願，起訴不合法。原告則稱原處分並未對其等送達，係原告李文均於111年7月22日拜訪訴外人即新北市議員林金結服務處時，始知悉原處分並轉知其他原告，故原告於111年8月17日提起訴願並未逾越訴願期間等語。

⑵查原處分係被告通知開發單位系爭環差報告業經審核修正通過，其受文者僅開發單位，有原處分卷內可稽（本院卷一第31頁、第32頁）；又原告既非原處分之受處分人，而係以受系爭開發案增設系爭交流道影響範圍內居民即利害關係人立場，對原處分提起爭訟，依據訴願法第14條第2項規定，原告對原處分提起訴願之法定期間，應自知悉時起算。就此，原告主張係於111年7月22日在新北市議員林金結服務處始知悉原處分，已經提出林金結議員服務處聲明書資為佐證（本院卷一第65頁）。被告雖爭執原告李文均、李嘉祥於系爭環差報告審查期間，曾於專家小組初審會議到場旁聽並表示意見，另於環評委員會第422次會議時，以Call Out方式陳述意見，其等應可於111年7月11日第422次會議紀錄或同年7月15日原處分公告上網時，即可查詢獲悉云云。然被告前開辯詞，並未舉證以實其說，尚不能據以認定原告於111年7月11日環評委員會會議紀錄公告，或同年7月15日原處分公告時，確已查詢獲悉，本院因此採信原告主張，以其等係於111年7月22日知悉原處分，則原告於同年8月17日提起訴願，猶在30日訴願期間內，其訴願並未逾期，故原告之起訴為合法。

2.原告4人於本件均為適格當事人：

⑴按依環評法第5條第2項授權訂定之開發行為環境影響評估作業準則（下稱環評作業準則），其第10條第1項（106年12月8日修正）附表六、附件五之內容可知，該等法令認為至少開發行為半徑10公里範圍內者，係受開發行為影響地區，故此範圍內居民應可認屬受開發行為影響之人民。然如依開發行為及所在地之特殊性質（如高污染、高風險、處敏感地質帶等），雖非居於上開法令規定區域內人民，生命、身體、財產等權益顯亦受開發行為影響者，應認屬受開發行為影響之人，而為相關環

評處分之利害關係人，惟此具體特殊情況應由主張該項情狀者釋明之。

⑵查本件原告江淑文、陳韻珈係為土城地區居民，與系爭開發案預定之系爭交流道相距在5公里範圍內，已據原告陳明，被告就此亦為相同陳述（本院卷一第313頁、第323頁），原告江淑文、陳韻珈於本件為適格之當事人，並無疑義。

⑶原告李文均、李嘉祥雖非住居於土城地區，惟因其等所有之土地均在司法園區區段徵收案範圍內，嗣區段徵收後所分配之抵價地亦位於司法園區主要計畫範圍內，有原告提出之新北市政府114年2月14日新北府地區字第1140259798號公告暨所附抵價地分配清冊、土地分配結果圖（本院卷二第323頁至第327頁）可稽；另對照本院向新北市政府調閱之司法園區主要計畫書（另存卷外），可知原告李文均、李嘉祥確為系爭交流道周邊地主，其等因該交流道之開發行為致財產權益受影響，應堪認定，原告李文均、李嘉祥亦為原處分之利害關係人，具當事人適格。

㈡實體方面：

1.本件相關法令：

⑴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。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」第16條第1項規定：「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。」第17條規定：「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。」

⑵環評法施行細則第37條規定：「開發單位依本法第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，由目的事業主管機關核准後，轉

送主管機關核准。但符合下列情形之一者，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：一、開發基地內環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等級效率。二、既有設備改變製程、汰舊換新或更換低能耗、低污染排放量設備，而產能不變或產能提升未達百分之十，且污染總量未增加。三、環境監測計畫變更。四、因開發行為規模降低、環境敏感區位劃定變更、環境影響評估或其他相關法令之修正，致原開發行為未符合應實施環境影響評估而須變更原審查結論。五、其他經主管機關認定對環境影響輕微。」第37條之1第2項規定：「依前條提出環境影響差異分析報告，應記載下列事項：一、開發單位之名稱及其影業所或事務所地址。二、綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。三、本次及歷次申請變更內容之理由及內容。四、開發行為或環境保護對策變更之理由及內容。五、變更內容無第38條第1項各款應重新辦理環境影響評估適用情形之具體說明。六、開發行為或環境保護對策變更後，對環境影響之差異分析。七、環境保護對策之檢討及修正，或綜合環境管理計畫之檢討及修正。八、其他經主管機關指定之事項。」第38條第1項規定：「開發單位變更原申請內容有下列情形之一者，應就申請變更部分，重新辦理環境影響評估：一、計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。三、降低環保設施之處理等級或效率者。四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。五、對環境品質之維護，有不利影響者。六、其他經主管機關認定者。」

2.審查基準之說明：

⑴查我國環評法制係採預防原則（環評法第1條參照），開發行為對於環境有不良影響之虞時，應實施環評，且評估審查程序設有嚴謹規定，開發單位於規劃時，應依環評作業準則，實施第1階段環評，並作成環說書，送交環評委員會審查（環評法第5條、第6條參照）；審查結論認為對環境有重大影響之虞者，應繼續進行第2階段環評及編製環評書，送交環評委員會審查；目的事業主管機關於環說書未經完成審查或環評書未經認可前，不得為開發行為之許可，其許可者無效（環評法第14條第1項參照）；且為避免開發單位以事後變更環說書或環評書內容，規避應進行之環評程序，環評法第16條明定，已通過之環說書或環評書，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，俾確實發揮環評制度功能，防止開發行為對環境或當地居民造成不可回復之危害。而環評法施行細則第37條、第38條規定，開發單位申請變更已通過之環說書或環評書內容，其內容涉及環境保護事項之變更，若屬上開第38條第1項各款所列情形之一者，應就申請變更部分重新辦理環評；倘無須依第38條重新進行環評者，應提出環差報告，由目的事業主管機關轉送主管機關審核。由此可知，環評委員會對於申請變更環說書或環評書內容之審查，亦屬環評程序之延續，開發單位因開發行為變更而申請變更環說書內容者，自應依循環評作業準則規定第1階段環評環說書應審查之環境項目及認定標準，逐一檢核變更後之開發行為，是否有環評法施行細則第38條所稱應重新辦理環評之情形；若認無須依該規定重新為環評者，對於開發行為變更前後之環境影響，應進行差異分析，並就因開發行為變更影響之環境項目及其環境因子，提出環境保護對策或綜合環境管理計畫之檢討及修正，製作環差報告送交環評主管機關審查。同理，環評主管機關之環評委員會於審查環差報告時，亦應依循上述環評

作業準則之規範為審查，若經審認申請變更之環說書內容，依環評法施行細則第38條第1項規定應重新辦理環評者，環評委員會應將環差報告退回開發單位，由開發單位就變更後之開發行為，重新辦理環評；若經審認無須重新進行環評者，環評委員會即應就環差報告為審查。

⑵依據前揭環評法第16條、環評法施行細則第36條、第37條、第38條第1項等規定可知，已通過的環說書或評估書，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，且開發單位申請變更已通過的環說書或評估書內容，是否應就申請變更部分重新辦理環評，須視其變更對於環境可能產生危害的風險程度，予以分級決定其所應適用的程序：⑴如其變更的內容有環評法施行細則第38條第1項各款所列情形之一，即應就申請變更部分，重新辦理環評；⑵如其變更的內容不具有環評法施行細則第38條第1項各款所列情形之一，原則上應提出環差分析報告，由目的事業主管機關轉送主管機關審核；⑶僅於其變更屬於環評法施行細則第37條但書各款所列情形之一，始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；⑷至於其變更屬於環評法施行細則第36條第2項各款所列未涉及環境保護事項或變更內容對環境品質維護不生負面影響的情形之一，則僅須函請目的事業主管機關轉送主管機關備查即可。基上可知，環評委員會針對已通過環說書或評估書內容之變更，應審查該變更對於環境可能產生危害的風險程度，並據以判斷開發單位應適用前述備查或檢附變更內容對照表或提出環差分析報告或重新辦理環評程序。

⑶承上論述，環評法規定之環評審查程序，主要是對於環境有重大影響之虞之開發行為進行審查，蓋重大開發案對環境及當地居民影響深遠，其危害具有持續性及累積性，其程度之判斷具有風險評估（風險預測）特性，端

賴法定之評估程序及環評委員會予以把關。而依環評法第3條規定：「各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會……。前項委員會任期2年，其中專家學者不得少於委員會總人數3分之2。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。中央主管機關所設之委員會，其組織規程，由行政院環境保護署擬訂，報請行政院核定後發布之。」暨依此規定授權訂定之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」第2條明定其任務為：「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（以下簡稱為環評報告）初稿、環境影響差異分析報告或變更內容對照表之審查。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。」可知，環評委員會為合議制組織，有相當獨立性，且其中專家學者不得少於環評委員會總人數2/3，故其審查結論具有專業判斷性質，行政法院對此專業判斷採取較低審查密度，原則上應予尊重，而承認環評委員會之決定有判斷餘地，惟環評會之判斷有恣意濫用或其他違法情事時，仍得予撤銷或變更之，其情形包括：1.是否基於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.是否違反一般公認之價值判斷標準。5.是否出於與事物無關之考量。6.是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之組織是否合法且有判斷之權限。8.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。（最高行政法院110年度上字第307號判決意旨參照）

3.系爭交流道計畫對系爭開發案之變更：

查系爭交流道之設置，緣起於原位於○○市○○區○○路○段地區之臺北看守所、臺灣新北地方法院與臺灣新北地方檢察署有搬遷需求，因土城彈藥庫軍事設施之配合移儲並解除該地區禁、限建管制後，有較大面積之公有土地資源；另為解決國道3號中和及土城交流道尖峰時段經常壅塞，北土城地區民眾上下高速公路須繞行經由中和或土城交流道進出國道，為有效紓解國道3號中和及土城交流道交通壅塞並提供北土城地區民眾進出國道之服務，經內政部邀集新北市政府、法務部、司法院及開發單位等相關機關，於109年12月14日研商後決議「為有效加速完成司法院、法務部搬遷及金城（原北土城）交流道用地取得……且考量金城（原北土城）交流道用地取得方式之一致性……興建交流道所需用地全數納入土城司法園區區段徵收範圍內一併取得。」（參司法園區主要計畫書第1頁、第2頁）開發單位認系爭開發案增設系爭交流道，無涉環評法施行細則第38條第1項各款應重新辦理環境影響評估之情（詳後述），遂依環評法施行細則第37條第1項規定提出系爭環差報告。對比系爭開發案歷次環評書件變更內容（參北部區域第二高速公路歷次環評書件變更內容彙整表，系爭環差報告表3.3-1，第3-7頁至第3-10頁），本次變更係於國道3號中和與土城兩交流道間之北土城（清水）地區新增系爭交流道，分散優化既有中和及土城交流道轉向交通服務，並提供鄰近地區進出國道3號之便利性。

4.系爭環差報告內容之審查：

⑴系爭環差報告提出後，先後於110年9月6日、12月23日、111年3月23日經被告專案小組3次初審會議審查，開發單位針對各次初審會議審查意見及民眾意見提出答覆說明後，系爭環差報告再於111年6月29日經環評委員會第422次會議審查後，決議：㈠系爭環差報告修正通

過。㈡李委員培芬、張委員學文、本（環保）署空氣品質保護及噪音管制處意見經開發單位於會中說明，業經環評委員會確認，請開發單位將補充說明資料，以及以下事項納入定稿：1.施工前及施工期間每年9月至隔年4月間，每兩個月於衝擊區執行1次兩棲類（含臺北樹蛙及翡翠樹蛙）之陸域生態監測作業，倘前述樹蛙繁殖區位於衝擊區，應採取迴避減輕措施，如無法迴避應採異地保育。2.開發單位應配合空氣品質惡化警告，針對未取得自主管理標章之施工機具，於預警初級等級停止10%以上施工機具使用、預警中級等級停止20%以上施工機具使用、嚴重惡化輕度等級停止40%以上施工機具使用、嚴重惡化中度等級停止80%以上施工機具使用、嚴重惡化重度等級停止所有施工機具使用。㈢附帶建議：本案與土城司法園區相關配合事宜請開發單位洽新北市政府處理。前開審查程序有書面資料附於定稿本可參（附錄9至附錄15、環評委員會第422次會議紀錄），可知系爭環差報告均經過環評委員會審查、意見交換與風險控制審查。

⑵第查，依據系爭環差分析之說明（參定稿本表5-1，第5-1頁、第5-2頁），本次系爭開發案之變更，係於國道3號增設1處系爭交流道，國道3號主線長度並未進行調整或改變，故未涉及計畫產能、規模擴增或路線延伸10%以上之情形。另依據被告函釋，新增匝道延伸比例係以匯出或匯入最大值計算，而以增設系爭交流道計畫而言，該交流道設計之南下匯出匝道長約0.729公里，北上匯入匝道長約1.173公里，取最長之北上匯入匝道計算；南下入口匝道長約0.752公里，北上出口匝道長約0.949公里，取最長之北上出口匝道計算，對比系爭開發案原環評書件所記載路線長度為117公里，系爭交流道新增匝道延長度比例約為1.8%〔（1.173公里+0.949公里）/117公里〕。其次，新增系爭交流道工程，並未

涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域；亦未涉及環保設施之處理等級或效率降低；且無特殊工程行為，未改變國道3號營運計畫，不致對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象、環境品質等，有加重影響之虞，核無環評法施行細則第38條第1項各款所列情形，無就前述變更部分重新辦理環境影響評估之必要。

5.環評委員會第422次會議審查結論並未逾越判斷餘地，法院應予尊重：

⑴系爭環差報告就系爭開發案因增設系爭交流道之變更，已針對土壤、空氣品質、噪音、振動、水質、陸域生態、水域生態、交通運輸、文化資產等方面，分析說明現況及變更後之影響I（參定稿本，第六章，第6-1頁至第6-170頁），並提出環境保護對策之檢討及修正（定稿本第七章，第7-1頁至第7-14頁）以下針對原告質疑之交通運輸、空氣品質、生態調查等方面，概述如下：

①在交通運輸方面：

❶施工期間，為外運系爭交流道設置工程及鄰近捷運萬大線（第一期工程）可能之剩餘土石方，預估（○○市○○區）金城路、明德路二段、中華路（即臺3線）等道路於9-12時及13-16時之道路服務水準與現況相同，均維持A～C級，顯示系爭交流道計畫及捷運萬大線工程施工運輸車輛不致對週邊道路之服務水準產生影響。

❷營運期間，高速公路主線在安坑-中和路段南下及北上方向尖峰交通量約介於5,285～6,015pcu/h（passanger car unit per hour，小客車當量/小時），中和-土城南下及北上方向約6,874～7,090pcu/h，土城-樹林路段南下及北上方向約介於8,344～8,524pcu/h，路段服務水準約在C～D級。在交流道服務水準，中和交流道匝道交通量約減少286～379pcu/h，

北上出口匝道及南下出口匝道則減少約150～282pcu/h；土城交流道北上出口匝道及南下方向平面道路入口匝道交通量約減少452～620pcu/h，服務水準可由E、D級提升至C級，其他匝道交通量約減少42～464pcu/h，服務水準則維持C級及E級不變；系爭交流道各方向匝道交通量約介於817～1,186pcu/h，以南下入口匝道最大，約1,186pcu/h，北上入口匝道次之，約981pcu/h，北上出口、南下出口則分別為882pcu/h、817pcu/h，增設之系爭交流道各方向匝道以單車道進行分析，即可達到C級服務水準。在地區道路交通分析方面，增設系爭交流道後，對於土城交流道鄰近之重要路口改善最多，土城交流道直接銜接的路口（中央路/大安路路口）路口平均延滯由97.1秒降至32.7秒，服務水準由F級提升至C級，金城路/中華路（省道臺3線）/中央路路口服務水準由E級提升至C級，路口延滯減少約20秒；而中和交流道鄰近之主要地區道路路口改善幅度較小，服務水準僅由F級提升至E級，延滯約減少15秒；另北土城鄰近之路口如金城路/金城路二段61巷、金城路/明德路，因鄰近系爭交流道，交通量及轉向需求增加，故路口延滯增加，其中金城路/金城路二段61巷因進出交流道之轉向交通量大，需設置左轉保護時相，時相數增加，路口延滯時間增長到89.1秒，服務水準惡化至F級。地區道路路段服務水準分析上，目標年由於北土城地區周邊陸續開發，人口進駐，地區主要道路交通量增加，且金城路/中央路係北土城地區往土城交流道之唯一道路，如增設系爭交流道，北土城地區，部分土城及板橋地區往國道3號可改由系爭交流道進出，金城路/中央路（省道臺3線以西路段）通過交通量將大幅減少，路段旅行速率提升，服務水準可由E級改善為C級，連城路雙向及金城路（明德路往東）主要係往中和交流道

之交通量減少，路段旅行速率略微提高，金城路（明德路往西）則因往系爭交流道方向，路段交通量增加，旅行速率略減。

②在空氣品質方面：

❶施工期間，將施工面及土方運輸車輛所衍生之各項污染物最大增量與背景值加以合成，位於新北高工監測站PM2.5因背景值已超出空氣品質標準現值，預測值亦未能符合標準，其餘監測站在施工作業及土方運輸車輛影響下，各項污染物之預測值仍符合空氣品質標準，故系爭交流道工程施工期間對周遭地區空氣品質影響應屬有限。另於施工期間，除下雨天外，開發單位每天將洗掃周邊道路達4.48公里以上，以全數抵換所產生之粒狀污染物，因考量周邊尚有捷運萬大線進行施工，為避免洗掃範圍重複，將於施工前與捷運施工單位協商並配合辦理。

❷營運期間，於系爭交流道匝道用路車輛影響方面，模擬結果顯示該交流道周邊各敏感受體中，新北高工因PM2.5背景值已超出空氣品質標準限值，預測值亦未能符合標準，惟增量僅0.67$\mu g/m^3$，約為背景值之1.76%，增量有限，其影響應屬輕微；其餘敏感受體各項污染物之合成值則均符合標準，且增量均屬微量，預估系爭交流道啟用後，用路車輛所排放之廢棄對當地空氣品質之影響應屬輕微。另於金城路用路車輛之影響方面，以金城路調整為雙向6車道之條件進行模擬，在有增設系爭交流道之情境下，金城路用路車輛於周邊各敏感受體衍生之污染物濃度，均較無增設系爭交流道之情境為低，顯示增設系爭交流道對金城路周邊地區之空氣品質具正面效益。

③在生態調查方面：

❶開發單位針對系爭交流道工程附近地區之陸域生態及周邊水域生態，係於109年10月26日～29日、110年

1月13日～16日、110年8月25日～28日及111年1月11日～14日進行調查。於陸域生態部分，以計畫路線向外100公尺範圍為衝擊區，周邊1公里範圍為對照區；於水域生態部分，則於工程位置周邊選定2處進行調查，由北往南分別為大安水圳上游及光前橋兩處，其中大安水圳上游測站左岸為住宅，右岸為工廠及停車場，堤外環境為雜草及雜木林，水色呈不透明灰黑色，河道底質以泥沙為主，光前橋測站左岸為住宅，右岸為停車場及籃球場等人工設施，河道兩側均有水泥護堤及蛇籠，堤外環境長滿雜草，水色稍微混濁，河道底質以泥沙為主。調查方法上，於陸域植物係針對植物種類、自然度、植被等，以航照影像初步掌握植被資訊，再於現場進行勘查；於陸域動物則採穿越線（或沿線）調查法、誘捕法、架設紅外線自動相機、定點觀察法、補捉調查法、繁殖地調查、目視遇測法、網捕法等調查方法進行，並參考位於系爭交流道增設計畫西側之萬大捷運系統環境影響說明書第3次環境影響差異分析報告（第二期工程）生態調查結果。

❷系爭環差報告認系爭開發案因增設系爭交流道之變更，對陸域生態之影響，於施工期間包括地表植被剷除、施工過程廢氣、噪音對動植物產生影響，並分述對各種保育類動物之影響；於營運期間，因各項工程皆已建設完成，不再進行開挖作業，地表植被將不致產生影響，另施工期間於平坦區進行鋪植，邊坡則噴植水土保持草種加速綠化，並混合原生喬灌木種子，對當地植物生態之恢復將有直接效益。系爭交流道竣工啟用後，陸域植物將因道路交通往返汽機車所排放之廢氣而產生部分影響，惟系爭交流道工程周邊以人造設施為主，且國道3號、金城路等道路通車已久，長期生長在道路旁之植物對於落塵已有一定適應能

力，顧營運期間植物生態與現況差異不大。另系爭交流道部分匝道通過自然度5之次生林地，將因設置墩柱而降低其自然度，惟依據現場調查結果，現地並未發現較大型之哺乳類動物，且保育類物種主要位於北上側旁次生林地，並未位於工程衝擊區，預期通車後，周邊地區動物生態與現況差異不大。至對於水域生態之影響，於施工期間主要為對大安水圳、青和街旁水路等地面水體水質之污染，因將於施工地點設置流動廁所收集人員生活污水，並委請合格業者協助清除處理，洗車廢水導入臨時沉沙池，經沈澱去除所含泥沙後盡量回收作為工區次級用水以減少排放，另施工機具保養作業衍生之廢油脂將集中收集，並委請合格業者處理，嚴禁任意排放，再考量大安水圳為農田水利署桃園管理處轄管之灌溉專用渠道，經沉沙處理後之廢水將導引至周邊既有雨水排水系統，不排入大安水圳。又依據水域生態補充調查，依據水棲昆蟲及浮游植物之物種進行分析，均顯示當地水質狀況不佳，經採行上述水質維護措施後，對承受水體水質之影響應可大幅降低，故對周邊地面水體水域生態之影響亦屬有限。末於營運期間因車輛進出系爭交流道所產生之揚塵及空氣污染物，有擴散至附近水體形成污染之虞，惟其濃度有限，可經由定期清掃及清洗而降低其污染潛能，其影響尺度有限。

⑵依據前開說明，可知開發單位已針對增設系爭交流道變更系爭開發案所生影響之各方面調查、分析，於現況調查部分，且均指明調查方法；變更後之影響分析，亦均說明其預測或模擬基礎與方法。至於該等預測、模擬，以及是否構成對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象有加重影響，或對環境品質之維護有不利影響等，均涉及專業判斷及不確定法律概念之涵攝，經核尚難認環評委員會對系爭環差報告之審查，有何基於錯誤

之事實認定或不完全之資訊，或涵攝明顯錯誤，或違反一般公認之價值判斷標準，或出於與事物無關之考量，或違反法定之正當程序與相關法治國家應遵守之原理原則等情，揆諸上開對判斷餘地審查基準之說明，本院認環評委員會對系爭環差報告之審核結果應予尊重。

⑶原告雖另質疑系爭交流道可能產生之淹水問題，然本件環評委員會所審查之系爭環差報告，乃系爭開發案即俗稱北二高之「北部區域第二條高速公路」，因增設系爭交流道之變更致與系爭開發案初始環境影響評估產生差異疑慮，遂進行預測分析。而查淹水問題乃原告李嘉祥於111年3月23日專案小組第三次初審會議時提出（定稿本附15-13頁、附15-14頁），其指稱土城區金城路二段一帶本來地勢就比較低窪，歷年淹水情況不斷發生等情，用以佐證之照片則顯示97年（西元2008年）及101年（西元2012年）有淹水情形，可知周邊區域因低窪容易淹水，於系爭交流道興建之前已然如此，難認與該交流道之興建有何因果關係，開發單位依法無須將淹水問題納入差異影響分析，系爭環差報告就此亦未專予論述。開發單位針對原告李嘉祥前開質疑，且已回應說明將遵照行政院農業委員會（已改制為農業部）105年11月修正公告之「水土保持法」、109年3月修正公告之「水土保持技術規範」、106年12月「水土保持手冊」為檢核準則設計排水設施，並針對系爭開發後改逕流量之集水趨於聯外水路前設置滯洪沉沙設施，以降低洪峰流量、遲滯洪峰到達時間，再放流至下游聯外水路，以不增加下游排水負擔，確保山坡地之安全利用，並能達到減低對環境之衝擊及水土保持功效等語（定稿本，附15-13頁）。原告質疑開發單位並未提出具體可信之數據及資料，環評委員即逕而作成審核通過系爭環差報告之結論，有判斷基於不完整資訊之判斷濫用違法云云，應屬誤會。

6.原告復主張司法園區主要計畫、暫緩發展區細部計畫於原處分作成前均已發布，系爭環差報告應將前述計畫可能引入之人口、車流量納入評估而未納入；另捷運萬大線與系爭交流道施工期間、位置大幅重疊，系爭環差報告未考量金城路路段在捷運萬大線施工時所加劇壅塞所造成車流與空氣污染；及環評委員李培芬要求提出之資訊未予調查等，指摘系爭環差報告就交通運輸、空氣品質及生態調查未完整且正確評估對當地居民及環境之不良影響，環評委員會係出於錯誤事實認定而為判斷云云。查：

⑴系爭環差報告於第六章6.3《空氣品質》分析變更後之影響中，針對施工期間之影響，已有「……另捷運『萬大-中和-樹林線』之計畫路線亦行經金城路，且與本計畫有同時施工之可能，爰參考『萬大-中和-樹林地區捷運系統環評書件（包含環境影響說明書及歷次變更）』，將鄰近本計畫之污染物增量納入考量……」，「……另在捷運萬大線工程衍生之增量方面，則引用『萬大-中和-樹林地區捷運系統環境影響說明書第4次環境影響差異分析報告（第一期工程）（定稿本）』（110年10月）中於中正國中（○○市○○區○○路○段000號）之模擬結果……」（定稿本6-21頁、6-30頁），顯見已經納入捷運萬大線施工所造成影響，原告爭執此節，亦有誤會。

⑶計畫興建系爭交流道所在及周邊土地，經內政部納入土城司法園區區段徵收案一併徵收取得，業如前述，而系爭交流道外之周邊土地，復經新北市政府訂定司法園區主要計畫與細部計畫等情，此據本院向新北市政府調閱該主要計畫書、細部計畫書查明（均附卷外）。然查，被告環評委員會111年6月29日第422次會議審議通過系爭環差報告時，司法園區主要計畫仍在新北市都市計畫委員會與內政部都市計畫委員會審議中，迄112年5月2日始經內政部都市計畫委員會第1032次會議審議通過，

嗣再於112年6月發布實施，此據司法園區主要計畫書載明（第4頁），另司法園區細部計畫則係於112年5月23日由新北市都市計畫委員會152次會議審議通過，嗣於同年7月發布實施，則原告所陳系爭環差報告審核通過前，前述都市計畫已經核定發布云云，乃有扞格。又司法園區主要計畫目的（參司法園區主要計畫書第5頁）與本件系爭交流道增設理由（參定稿本第4-1頁至第4-9頁）既非一致，兩計畫分別基於不同的政策想定與事實預測，依據不同計畫年期或目標年、計畫人口進行規劃，並非不合理。更何況系爭環差報告已詳細說明對現況之調查方法，及對變更後影響之預測或模擬基礎與方法，原告既未具體指明系爭環差報告之調查或分析方法有何錯誤，遽以系爭環差報告所引用數據與司法園區主要計畫不同，指摘為錯誤資訊，尚非可採。

⑷再查開發單位於110年12月23日第二次初審會議時所提簡報中，原有「特殊生態系與保護策略」之說明（簡報投影片第19頁，定稿本附11-24頁），迄111年3月23日第三次初審會議時則無該部分說明，環評委員李培芬因此詢問：「本案前次審查時提及本案有特殊生態系，但此次回覆卻被取消，理由並不充分」，開發單位則回應說明：「本計畫範圍南側鄰近北土城彈藥庫地區，該周邊區域為臺灣北部重要之蛙類棲息地，故原列為『特殊生態系』；而經本計畫執行4次兩棲類調查之結果顯示，詳表6.7.1-13，本計畫對照區之蛙類雖較為豐富，惟仍未達到『特殊』之等級，且本計畫範圍內之環境現況主要為國道3號及工廠等人工設施為主，故將『特殊生態系』之監測內容取消，惟後續環境監測計畫仍將確實執行兩棲類之調查。」（定稿本附15-7頁）審諸定稿本表6.7.1-13（系爭環差報告定告本第6-107頁），可知開發單位在109年10月、110年1月、8月及111年1月四次調查中，雖發現有豐富蛙類，然其中具特有性之盤古

蟾蜍、面天樹蛙、翡翠樹蛙、臺北樹蛙（後二者屬三級保育類野生動物），均僅有1次紀錄，開發單位基於前述考量而取消特殊生態系監測，惟仍繼續執行兩棲類調查，已經說明其依據。迄111年6月29日環評委員會第422次會議，環評委員李培芬發言稱：「建議在施工期間於2種保育類樹蛙的繁殖期間（即在9～隔年4月間），以每2個月執行1次的方式，加強於衝擊區的位置進行調查，確定繁殖區域位置。」、「若確定繁殖區域在工程位置的衝擊區內，建議採必要的迴避措施，目前以『降低工程量體，並禁止於此時段大面積整地』，可能無效果。」等語（定稿本第11頁），應為對開發單位於施工期間如何保護生態環境之建議，開發單位且回應承諾：「遵照辦理，已增加施工前樹蛙繁殖期2次級施工期間每年9月至隔年4月間，每兩個月於衝擊區執行1次兩棲類（含臺北樹蛙及翡翠樹蛙）之陸域生態監測作業。另如發現臺北樹蛙及翡翠樹蛙之繁殖區位於衝擊區內，將進行迴避，無法迴避則採異地保育。」參諸系爭環差報告中，確已載明「如發現臺北樹蛙及翡翠樹蛙之繁殖區位於衝擊區內，將進行迴避，無法迴避則採異地保育。」（定稿本7-7頁），表7.2-1、7.2-2且針對陸域生態明定監測頻率為「施工前執行2次，樹蛙繁殖期間每2個月1次」、「施工期間每年之1-4月及9-12月期間，每2個月1次」（定稿本第7-10頁、第7-14頁），則李培芬委員所為建議已納入環境保護對策中。原告指稱環評委員會就「對環境有重大不利之虞之重要資訊」未予調查，亦不採取。

七、綜上所述，被告環評委員會對開發單位所提出系爭環差報告進行審查，並決議審核修正通過，經核其審查程序與結論，於法無誤，被告再以原處分通知開發單位，訴願決定遞予維持，亦於法並無不合。原告上開所訴各節，尚非可採，其聲明訴請判決撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

八、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　31　　日

審判長法　官　許麗華

法　官　郭淑珍

法　官　吳坤芳

一、上為正本係照原本作成。

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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(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　　12　　月　　31　　日

書記官　何閣梅