臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
113年度訴字第46號
114年6月26日辯論終結

原　　告　鐘英東
　　洪新菁

　　社團法人彰化縣環境保護聯盟

代　表　人　張淑芬
共　　同
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
參　加　人　台灣環洋風力能源股份有限公司籌備處

代　表　人　Patrick Charignon

訴訟代理人　李劍非　律師
　　林欣萍　律師
　　劉祐君　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11月13日院臺訴字第1125022241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：

本件原告起訴後，被告代表人由薛富盛變更為彭啓明，茲據現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷一第461頁至第462頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣為落實及提高臺灣自有能源供應力，我國積極推動離岸風場之開發。參加人為「環洋離岸風力發電計畫」(下稱系爭開發案)之開發單位，其依開發行為環境影響作業準則（下稱作業準則）第8、9、15條等規定，檢具「環洋離岸風力發電計畫環境影響說明書」（下稱系爭環說書），經由目的事業主管機關即經濟部於民國111年間轉送被告（112年8月22日改制前為行政院環境保護署，下稱環保署）先後召開專案小組初審會議，經被告環境影響評估審查委員會（下稱環評會）112年4月26日第440次會議決議通過系爭環說書之審查，被告旋以112年5月12日環署綜字第1121058109號公告（下稱原處分）審查結論略以：本案經綜合考量環評會委員、各方意見及開發單位之答覆，就本案生活環境、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，經專業判斷，認定已無環境影響評估法（下稱環評法）第8條及環評法施行細則第19條第1項第2款所列各目情形之虞，系爭環說書已足以提供審查判斷所需資訊，無須進行第二階段環境影響評估（下稱二階環評）等旨。原告以其等有法律上利害關係而不服，經行政院訴願決定就原告鐘英束、洪新荇部分駁回、其餘部分不受理。原告仍不服，遂提起本件訴訟。

三、本件原告主張：

㈠依環評法第5條第2項授權訂定之作業準則第10條第1項規定之附表六「開發行為可能影響範圍之各種相關計畫」，規定應摘要說明「開發行為半徑10公里範圍內或線型式開發行為沿線兩側各5百公尺範圍內」之計畫名稱、主管單位、完成時間、相互關係或影響等事項。故在前揭法令所定開發行為

可能影響範圍內之居民，可認係開發行為之當地居民，對於主管機關就開發行為通過環評審查之結果，具有法律上利害關係。依最高行政法院101年度裁字第2217號裁定，法規上之定義並無限制自然人或是法人，可見現行法規及實務見解認定距開發行為10公里內之自然人、法人應均屬開發行為之影響對象，為利害關係人具有當事人適格。而鐘英束之戶籍距開發範圍1.7公里，洪新荂之戶籍距開發範圍1.6公里，社團法人彰化縣環境保護聯盟（下稱彰化環保聯盟）設址距開發範圍約2公里，均在半徑10公里範圍以內，為當地居民，應有當事人適格。

㈡本案風機陣列位於彰化外海水深15至45米處，直接蓋在中華白海豚僅存的重要棲息環境上，違反野生動物保育法（下稱野保法）第8條及野保法第18條之立法意旨：

1.海洋委員會依野保法第8條規定，在109年8月31日公告「中華白海豚野生動物重要棲息環境之類別及範圍」，範圍包括苗栗、臺中、彰化、雲林等四直轄市、縣（市）海域。在此區域內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。

2.中華白海豚屬我國一級海洋保育類野生動物，亦被國際自然保護聯盟(IUCN)列為極度瀕危物種(CR)，該物種目前無任何圈養個體，因此棲地上的種群消失將直接宣告滅絕，而在政府歷經多年保育、花費鉅額開銷在努力復育該物種及棲地都未見顯著起色的情況下，在其棲地興建如此大規模海事工程干擾其棲地原利用方式，在保育上是完全不合理也不合法之行為。本案風機陣列位於彰化外海水深15至45米處，直接蓋在白海豚僅存棲地上，甚至連推動開發的目的事業主管機關所做政策要求之規範都違反，且其海纜鋪設、施工運維船隻等更是直接橫亙海洋保育署（下稱海保署）所公告之重要棲息環境範圍，無疑是對已承受眾多既有開發威脅的中華白海豚雪上加霜。此外參加人稱將在

施工期間於退潮時的水深5公尺內範圍採行申請開發時商業化之最佳水污染防制技術（如污染防止膜或防濁幕），然而東西走向的防濁幕將形成白海豚南北洄游時一道阻礙，但參加人卻未對此問題進行任何評估並提出對策。顯然已違反野保法第8條及野保法第18條之立法意旨。

㈢本案未針對一級保育類江豚為有效調查、亦無評估及對其提出保護對策，原處分有出於錯誤之事實認定或不完全資訊之違法：

1.本案風場（風機陣列）「完全」蓋在另一我國一級海洋保育類野生動物江豚之棲地上，參加人在環說書第六章「開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況」竟以其所進行之調查未發現，僅引用部分文獻表示該物種在馬祖有固定族群，而不願正面承認其亦活躍於本案風場興建位址。於另案環境調查報告顯示，於臺灣島西海岸目擊江豚，證實該物種確實出沒於本島西岸淺海，於本案非常接近之海域（座標為23.56 327、120.13 402)。

2.本案儀器取樣率僅144千赫(kHz)，與主管機關海保署認為江豚叫聲之取樣頻率須達500千赫(kHz)不同，本案完全不足以觀測到江豚，又江豚背鰭不明顯，故目視調查亦非有效調查方法；本案在調查設計及存有瑕疵，以致無法反映該海域真實情況，造成後續評估及減輕措施必然之缺陷。此外，本案打樁噪音管制閾值僅承諾SEL160dB及SPL190dB，無任何說明該數值為何足以保障該海域各種鯨豚，亦未對打樁以外海域行為噪音做任何限制。顯然不足以保護江豚。

3.又有關本案船隻避開鯨豚群游之機制，並無同於打樁保護措施一樣同時配置鯨豚觀察員與水下麥克風偵測鯨豚，且本案海纜鋪設之鯨豚保護措施，亦無同於打樁保護措施一樣同時配置水下麥克風偵測鯨豚，海纜鋪設僅以鯨豚觀察員（目視）去偵測鯨豚出沒，對江豚為無效之保護機制。而專案小組第三次審查會議時，已經明確要求參加人「補

充本計畫開發對鯨豚（包含露脊鼠海豚）之影響，並提出減輕對策。」但參加人只是回覆既有的承諾內容，卻未有任何一項是專門針對該物種提出新的減輕對策，但原處分仍作出通過審查的處分，應存在重大瑕疵。針對我國第一級的保育類物種，在其棲地內興建無論是施工期程、工程規模及營運年限都如此之鉅的開發案，竟可在第六章環境現況調查內忽視既有事證、不做詳細調查，進而在第七章「預測開發行為可能引起之環境影響」及第八章「環境保護對策及替代方案」對其隻字未提，完全未見對該物種的具體評估，顯然原處分有出於錯誤之事實認定或不完全資訊之違法。

㈣水下聲學監測應有一定的時間長度，才能充分反映鯨豚生活環境之噪音狀況，水下聲學儀器及數據回收遺失有許多預防及補救方式，系爭變更內容對照表允許以遺失為由，將監測時間由14天，大幅縮短為24小時，難以達到調查目的且屬裁量濫用，違反行政程序法第7條、第10條：

1.本案在施工前、施工階段、營運階段環境監測計畫表備註上皆出現在特定情況下「儀器或數據遺失/損毀於補做時間不足時每季水下聲學調查僅會收回24小時資料」及「調查時間未有連續3日浪高低於1米之天氣窗將取消所有海事調查」之但書，該條件極度不合理，不僅完全無法達到監測目的、經主管機關海保署認定無代表性，其手段與目的間毫無正當性。況由環說書第8-18頁「海域工程施工前環境監測計畫表」可見，本案諸多海域環境背景基本資料的調查期程皆未滿兩年，違反政策環評「至少兩年」的原則

2.水下聲學監測應有一定的時間長度，才能充分反映鯨豚生活環境之噪音狀況，如欲防範水下聲學儀器及數據回收遺失，可透過佈放兩組以上的設備、在儀器上放置訊號發射器、週知附近海域作業漁船避免誤傷儀器、將重錘加重等各項措施預防。可知參加人應投入資源，預防監測儀器或

數據遺失，而非大幅縮短監測時間。若仍發生遺失，替代方案理當要能達到相同的監測效果，亦即監測時間應維持14天，而非大幅縮短至24小時。可知原處分同意將調查時間縮短至1/14，難以達到調查目的，不符比例原則，違反政策環評及離岸風電生態調查指引之要求，且屬裁量濫用，違反行政程序法第7條、第10條。

㈤參加人在環說書第八章鯨豚生態的「風機基礎打樁之監測及預防對策」中，承諾若鯨豚進入打樁半徑750米警戒區內，於安全許可條件下將停止打樁以保障鯨豚不受噪音傷害，然而該預防對策是否能及時啟動，端靠監測計畫是否能順利運作，然而最關鍵的器材規格及效能皆未看到任何具體型號及驗證資料，而參加人僅承諾未來器材的型號會交由海保署「備查」，惟該部分應在原處分做成前完成審查，而不是事後再補。是儀器規格、功用是否能達承諾之保護對策未經證實，原處分有出於錯誤之事實認定或不完全資訊之違法。

㈥參加人於環說書第8-4頁提到「施行漸進式打樁方式緩啟動，確認警戒區內連續30分鐘無鯨豚活動後，方可開始打樁作業，若接獲鯨豚觀察員（或被動聲學監測人員）確認鯨豚進入警戒區，應依照「鯨豚觀察員監測措施計畫書」於10分鐘內啟動應變措施，於安全無虞情形下停止打樁或減少打樁功率，直到觀察員/監測人員確認鯨豚離開警戒區，或最後目擊鯨豚後至少30分鐘，未再發現鯨豚在警戒區內，經鯨豚觀察員通報後始可漸進式回復打樁程序。」然而何謂「安全無虞的情況」，參加人未做任何具體客觀量化的評斷標準說明，亦未要求若面臨緊急狀況無法停止時須做任何紀錄，恐導致停不停止打樁都由廠商說的算，事後也無從查環說書跟判定，造成督察總隊追蹤是否違反環評承諾時之困擾。是原處分之作成有出於錯誤之事實認定或不完全資訊之違法。

㈦本案環說書第5-14頁「水下基礎預打樁及安裝」的部分，仍是使用樁錘進行打樁，且如參加人多次簡報中表明的「如地質條件允許下，將進一步評估優先使用負壓式沉箱基

礎」，並非在「環說書內直接承諾使用申請時已商業化之最佳減噪工法」。另即便參加人承諾「在後續調查地執行情況允許下」將使用負壓沉箱基礎，其噪音管制閾值仍跟「傳統（非最佳）打樁工法」毫無二致，呈現「徒要求設備提升，污染標準卻未同步加嚴」的情況，未能達到要求使用最佳減噪工法的「目的」，違背政策環評之立意，且參加人在回應環評委員要求的更佳減噪工法時，也以仍未進行細部鑽探為由拒絕遵守政策環評之要求。原處分顯有出於錯誤之事實認定或不完全資訊之違法。

㈧本案屬於區塊開發階段之案場，風機陣列位於彰化航道內，違反306次環評大會「考量臺中彰化外海南北向航道內側之離岸風電區塊開發涉及環境敏感因子眾多，離岸風機建議優先開發航道外側區塊，俟累積開發經驗及航道內側環境影響評估調查資料後，再考量航道內側之區塊開發，以提升本項政策推動之順暢度。」之決議，除目的事業主管機關經濟部能源局政策跳票以外，環保署違背其環評大會正式處分，違反誠實信用原則（即禁反言原則）。

㈨參加人僅承諾在取得電業執照後半年內依環境監測資料提出具體可行之降轉（停機）機制送審，而非在環評審查時即提供完整資訊供委員定奪，等同變相要求委員於環評放水，開立一張空頭支票給參加人。又本案只針對打樁該單一行為做管制，其餘航運、海纜鋪設、地質探測或日後日常檢修等所產生的水下噪音對海洋生態負面影響，完全沒有處理，違反環評要求對負面影響妥善評估並盡力消除（減輕）之精神。且滑樁將使風機基樁如此大型的結構物棄置於海中，屬於海洋污染防治法「海洋棄置」的行為，本案開發業者也無法保證不會出現滑樁現象，然而環說書卻未就任何發生滑樁的情況討論應變措施。是原處分顯有出於錯誤之事實認定或不完全資訊之違法等語，並聲明求為判決：①原處分及訴願決定均撤銷。②訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

㈠就原告彰化環保聯盟而言，其事務所設址在○○縣○○鄉○○路○○段000號，既非自然人即非當地「居民」，且依系爭開發案風場「開發場所」範圍座標，以最近其事務所設址之座標點編號5測算，其距風場距離為13.86公里，超過10公里；況且，依其所訴事實及主張，顯然其未有諸如生命、身體、財產等權利或法律上利益受原處分損害之可能，即顯非法律上利害關係人，自非環評法上所稱「當地居民」。至原告鐘英束、洪新荇其等身分證上住址距風場最近距離分別為12.28公里及12.75公里，均逾10公里，自非屬系爭開發計畫風場影響所及之當地居民，即對系爭環評審查結論之系爭原處分尚無法律利害關係。另原告主張「台電永興開閉所」係台電公司「離岸風力發電加強電力網第一期計畫」工程項目之一且已在興建中，並非本件參加人系爭開發案之開發行為，自不得以此測算與原告設址或住址間之距離，並用以主張其等對系爭開發案環評審查結論之系爭原處分有法律上利害關係。綜上，依行政訴訟法第4條第1項規定及有關環評法規等規定意旨與行政法院裁判先例，原告即欠缺提起本件撤銷訴訟之訴訟權能或原告適格。

㈡關於原告指摘本案風機陣列位於彰化外海水深15米至45米處，直接蓋在中華白海豚僅存的重要棲息環境上，違反野保法第8條及第18條之立法意旨一節，核與事實不符，且於法亦有誤解，顯不可採：

1.海洋委員會109年8月31日公告「中華白海豚野生動物重要棲息環境之類別及範圍」，依其標示之座標，比對系爭開發案風場「開發場所」風場範圍座標，顯然兩者並未重疊，亦即風場風機陣列不是直接蓋在中華白海豚重要棲息環境範圍中，是原告猶執訴願前詞，既與事實不符，自不可採。

2.況原告引用之野保法第8條並未完全禁止在野生動物重要棲息環境中為各種開發利用行為，而是如何在管制、監督下擇其影響最少之方式及地域為之，並不得使其原有生態

功能遭受破壞，必要時應先實施環評。本件系爭開發案風場其基座位址距離中華白海豚重要棲息環境1,000公尺以上，因此，無原告指摘違反經濟部能源署改制前能源局106年3月「離岸風電區塊開發政策評估說明書」（定稿本）相關內容之情形；且參加人亦已依法實施環評，系爭環說書已於第七章「預測開發行為可能引起之環境影響」說明對中華白海豚之主要衝擊應限於施工期間打樁水下噪音與船隻運行兩項，並詳細分析及如何減輕，又於第八章「環境探護對策及替代方案」略以於施工前，就海纜路線行經中華白海豚野生動物重要棲息環境，後續將依前開野保法規定提送申請文件，經主管機關核可，於施工期間，具體載明如何減緩鯨豚生態之影響及施工前、施工期間與營運期間之環境監測計畫，案經專案小組3次初審，最後才由環評會112年4月26日第440次會議依法定程序審查通過，難謂有何違反野保法第8條規定意旨。

3.本件系爭開發案風場開發行為，顯非對中華白海豚為野保法第18條規定禁止之行為，自不適用此規定，是原告主張系爭原處分違反上開規定意旨，顯屬無據。至於原告所指海底電纜鋪設施工期間，規劃施工至退潮時水深5公尺時將採行申請開發時已商業化之最佳水污染制技術將形成中華白海豚南北洄游時一道阻礙卻未評估提出對策云云，實則前開所謂採取最佳水污染防制技術，其目的要降低懸浮物質之擴散，屬於施工期間「海域生態」之保護對策方法之一，其他還有諸如「海纜埋設作業採分段施工，每段施工完即恢復既有狀態，將影響減低」，而施工期間「鯨豚生態」之保護對策，系爭環說書另已詳為載明。況且，事實上早在111年5月9日(第1次)專案小組初審及111年9月7日第3次專案小組初審，參加人就會議審查意見所為有關回應表示對於海域環境及鯨豚僅為局部短暫影響。以上既經歷次專案小組及環評會依法定程序審查通過，於法自應

予以尊重，是原告前開指摘或於事實有誤，或僅屬一己主觀歧見，不足為採。

㈢原告指摘本案未針對一級保育類江豚為有效調查，亦無評估及對其提出保護對策，系爭原處分出於錯誤之事實認定或不完全資訊之違法一節，實出於主觀臆測且部分論述也與事實不符，不足為採：

1.參加人已於系爭環說書第六章第6.3.4節「鯨豚」生態調查說明參加人就鯨豚生態調查之對象，自始未排除江豚(露脊鼠海豚)等其他鯨豚；此外，並已敘明調查方法、調查時間及範圍，而就調查結果：於風場範圍，並未發現任何鯨豚。固然不能因此即斷定任何鯨豚如江豚事實上不存在該調查區域，惟若無積極證據證明，亦不能率指參加人調查不實。是原告僅以「臺灣百種海洋動物圖鑑」記載概述露脊鼠海豚即江豚棲地分布範圍廣，包含臺灣西岸、臺灣海峽離島澎湖等發現擱淺，以及海洋委員會公告海洋保育類野生動物包含露脊鼠海豚，另引他案位於雲林外海風場開發單位簡報資料稱108年目擊江豚2群及他人接近風場海域目擊江豚，據此即率爾指摘「本案風場完全蓋在另一海洋保育類野生動物江豚之棲地上」、調查不實云云，惟上開證據，或未有確切座標範圍，或調查時間、方法及範圍不同，或非屬本案系爭風場鄰近風場，顯不足採憑，足見原告前開指摘，出於臆測，不足為採。

2.另原告指摘本案儀器採樣頻率僅144千赫(kHz)，不合海保署於被告第1次專案小組初審會議時建議取樣頻率須達500千赫(kHz)，且不易以目視調查露脊鼠海豚，目視調查非有效調查方法，無法反映該海域真實情況云云，惟⑴系爭環說書第六張關於環境現況調查部分，6.2「物化環境」節中6.2.10「水下噪音」小節與6.3「生態環境」節中6.3.4「鯨豚生態」小節，兩者於規範上有別，且與第八張8.1「環境保護對策」節中8.1.1施工前、8.1.2施工期間及營運期間有關鯨豚生態之水下聲學與目視監測及8.2

「環境管理計畫」節中8.2.2「環境監測計畫」小節於規範意義及內容上亦有差異，故原告於前開各節內容節引所為有關指摘予以混為一談，已有差誤。⑵其次，依作業準則第10條第1項規定附件三「說明書應記載事項及審查要件」第六項之附表七「開發行為環境品質現況調查表」一「物理及化學」類別中噪音與振動項下之調查方法，略以「1.既有資料蒐集……。2.現地調查：以中央主管機關公告之檢測方法為之，若無則採經中央主管機關認可之方法。」，而依環保署於108年2月26日公告之「水下噪音測量方法」有關「四、儀器與設備」規定：「……測量水下噪音時應選擇適當之感應器，其頻率範圍應至少包含20Hz至20kHz……」、「五、測量方法：（一)……3.頻率範圍：至少20Hz至20kHz」，是系爭環說書定稿本本文6.2.10水下噪音之環境現況調查，量測設備記載採樣頻率為144kHz，且在該節開宗明義表示「在背景噪音強度分析部分，針對水下聲學量測資料進行分析，……由於離岸風力發電機組之施工與運轉噪音主要為低頻音響，因此此背景噪音強度分析將聚焦在20kHz以下。……」，另於調查方法，亦未見有不合規定之情形，難謂有何違法。又於6.3.4鯨豚生態之環況調查，除該節前言引用既有鯨豚調查資料外，於調查方法表示以目視觀察法為主，核與附表七「開發行為環境品質現況調查表」—「生態」類別「水域生態」項下之調查方法規定「1.既有資料蒐集。2.現地調查：採經中央主管機關認可之方法。」尚無不合，故原告指摘目視調查非有效調查方法，核屬主觀歧見，尚不足採。⑶至於海保署於被告第1次專案小組初審會議時表示「鯨豚生態調查之目視及水下聲學調查，請補充規劃及努力量，另鯨豚水下聲學取樣頻率應須能涵蓋該區域鯨豚物種叫聲頻率」，就此，參加人答覆遵照辦理並修正章節8.2.2，而系爭環說書定稿本第八章8.2.2「環境監測計畫」節中關於「鯨豚生態」部分，於施工前、施工階段及營運

階段，調查項目（方法），除目視監測外，已載明「水下聲學(儀器設定之取樣頻率至少達200kHz 以上）」因此，雖於環境現況調查－水下噪音調查時儀器採樣頻率為144kHz，惟於後承諾水下聲學儀器設定之取樣頻率至少達200kHz以上，而此既經歷次專案小組及環評會依法定程序審查通過，自應予尊重，且環評本質上為綜合評定，尚難因審查過程中有某項意見未完全符合或採納，即謂環評審查結論違法。何況，參加人雖現況調查未發現於系爭風場範圍有任何鯨豚，但仍參考相關研究報告及案例與國外海洋人為噪音對鯨豚之衝擊與影響，預測系爭開發行為對鯨豚生態之影響並相應採取各種緩解措施以及分別於施工前、施工期間及營運期間擬採保護對策。故原告指摘對鯨豚調查不足，對後續評估及減輕必然缺陷云云，未免過於武斷，自難採憑。

3.原告主張江豚於140-160dB噪音下聽力即會損傷，系爭環說書打樁噪音管制閾值卻僅承諾SEL160dB及SPL190dB，不足以保護江豚；船隻避開鯨豚群游機制乃對江豚無效之保護機制；專案小組第三次審查時，已明確要求參加人補充對鯨豚包含露脊鼠海豚之影響並提出減輕措施，卻未提出任何一項針對該物種新的減輕措施，且針對在其屬第一級保育類物種棲地上施工，竟忽視既有事證，調查不實，又未對此物種具體評估並提出有效保護對策云云。惟⑴尚無保育主管機關公告或其他證據足以證明江豚棲地在系爭開發風場範圍內，且相關調查、預測、評估及擬定保護對策乃至監測計畫，均係包含所有鯨豚並未排除江豚，規範上自有其適用。⑵復系爭環說書定稿本第8-5頁關於水下噪音管制作為，符合海保署為減緩海域開發所產生之水下噪音對水中生物所造成的影響，所定水下噪音指引，其中有關「水下打樁聲閥值」載明每一下打樁所發出之水下未加權聲曝級（SEL）95%監測數據不得逾160 dB，且打樁峰值聲壓級不得逾190 dB，又參照同環說書定稿本第8-6頁表

示「本計畫設定水下噪音警戒值為『距離風機基礎中心750公尺處，單次（30秒內平均每次）打樁事件的水下噪音聲曝值（SEL）為158 dB』，當監測數據達到158 dB警戒值，啟動應變作業，……，透過即時調整作業，以有效控制水下噪音。」準上，難謂有何違法；遑論原告自己所引鯨豚經暴露噪音產生暫時性聽力衰減（TTS），得以回復，而非永久性聽力損失(PTS)，是縱對江豚有所影響亦非重大影響，原告指摘自不可採。

㈣關於原告指摘水下聲學監測儀器及數據遺失時之應變作法，容許將監測時間14天大幅縮短為24小時，難以達成監測目的，且屬裁量濫用，違反行政程序法第7條比例原則及第10條規定，核屬一己主觀歧見或於法容有誤會，尚難採據。實則：

1.系爭環說書有關環境監測計畫中「鯨豚生態」之調查項目－水下聲學之「頻率/站次」，已載明於施工前、施工階段及營運階段，分別是「施工前執行4季，每季14天」、「每季14天」及「每季14天」，並於「註」中就調查監測一般性表示略以「考量海域調查作業時間測數據代表性、調查船隻和人員安全風險，依據交通部中央氣象局航行海象系統或國內外政府機關所建置之海象系統，每次調查將於浪高≦1公尺且連讀天數至少3天的海象條件下執行。配合該季或月的調查次數規劃，應有相對應的海象條件支持，若無，則取消對應次數之調查。」循此，乃有以下情形之應變作法：於施工前之監測，若「水下聲學/水下噪音儀器、數據回收遺失及海象條件不佳之應變作法如下：為確保水下聲學監測資料能確實回收，調查船隻將於儀器佈放下水後，於附近海域進行戒護工作，……。待量測時間滿24小時，即回收各點位儀器。……」；於施工階段之監測，若「水下聲學/水下噪音儀器、數據回收遺失時之應變作法如下：⑴量測儀器於每季第一個月進行佈放(如遇海況不佳時順延），待監測日數符合規定後，儘速出海

回收儀器。⑵倘回收時發現儀器遺失，……並儘速安排第二次佈放盡可能符合監測日數。倘第二次佈放回收時仍發生儀器遺失，本計畫將於海況許可下進行24小時補充監測。……」；於營運階段之監測，同前施工階段之監測有相同內容之註。從以上內容可知，所謂量測時間24小時或進行24小時補充監測，乃係儀器佈放下水14天後，進行回收儀器時發現遺失，或因海象條件不佳遲遲無法回收時，為確保當季監測數據之取得，所不得不採取之變通方法，並非原則或一般性作法，核情應無違反比例原則或裁量濫用之情形，且此既經歷次專案小組及環評會依法定程序審查通過，復且環評審查過程中，海保署對此亦無意見，於法自應予以尊重，而不能率爾替代判斷。

2.又原告指摘海域工程施工前環境監測計畫表有關海域生態調查期程未滿兩年，違反其檢附經濟部能源署改制前能源局106年3月政策環評一節，惟系爭開發計畫本係以前開政策評估說明書(106年3月定稿本)為上位政策指導計畫，經目的事業主管機關(經濟部)核轉至環保署審查；且事實上，查海域工程施工前環境監測計畫表，關於海域生態之調查「頻率/站次」欄位記載「1次」、「施工前執行1次」，並無訴願指摘所謂違反政策環評之問題，所論自不足採。

㈤關於原告指摘儀器規格、功用能否達成保護對策，未經證實；鯨豚保護措施條件空泛；未使用申請時已商業化之最佳減噪工法等各節，核屬對事實之主觀臆測或懷疑，或屬一己主觀歧見或替代環評審查判斷，難謂系爭原處分有何基於錯誤事實認定或不完全資訊之違法：

1.原告雖指摘水下聲學儀器規格、效能如何，未見具體型號及驗證資料，質疑能否達成監測計畫功能，並主張應於系爭原處分作成前提出海保署審查云云，惟無論環評法規，抑或本件環評審查過程中環評委員或海保署之意見，並無要求參加人應提出水下聲學儀器具體型號或驗證資料供審

查，原告前開主張於法顯屬無據；況且，參加人已於系爭環說書載明「施工期間於距離打樁風機機處中心位置外……，設置4座水下被動聲學監測設施，並分布於各方位，……。將依據『台灣鯨豚觀察員制度作業手冊』規定，規劃水下聲學監測設施，包括儀器規格、設定參數、佈放方與偵測鯨豚方法，提送鯨豚觀察員監測計畫』予海保署備查，以確保水下聲學監測設施應能即時監測、判斷鯨豚方向與距離，達到輔助鯨豚觀察員監測之目的。」，核已載明具體作法並符合此項之環境保護對策，且經環評會依法定程序審查通過，復且審查過程中海保署對此亦無意見，是前開主張乃屬一己主觀歧見，並無依據，顯不足採。

2. 又原告指摘系爭環說書第8-4頁第7點有關施行漸進式打樁方式緩啟動一節中所稱安全無虞情形下停止打樁或減少打樁功率等之鯨豚保護措施條件空泛，未有具體量化判斷標準，也未要求記錄云云，惟查任何工程包含此所指打樁作業，無論作業開啟或停止，經驗上必有一定程度之危險性，是於此表示「於安全無虞情形下」停止打樁或減少打樁功率，此與原告前開主張無涉，亦即此與鯨豚保護措施條件無關，況且所有打樁作業將在施工船上全程錄影，錄影畫面顯示拍攝日期及時間，錄影資料保存備查至少5年，故亦非原告指摘無任何紀錄，更無恐停止打樁都由廠商說的算之問題，是原告前開主張顯不足採。

3. 另原告指摘本件未使用申請時已商業化之最佳減噪方法云云，實則系爭環說書已載明「本計畫所有風機基礎打樁過程將採用申請開發時已商業化之最佳可行噪音防制技術。」何況尚有海上施工打樁噪音之監測，包含水下噪音管制、預警機制及應變措施，是原告前開指摘與事實不符，自不應採納。

㈥關於原告指摘被告為系爭原處分違反105年12月28日環評會針對「經濟部能源局」提送「離岸風電區塊開發政策評估說

明書」之審查決議－離岸風機建議優先開發航道外側區塊一節，惟查系爭開發計畫本係以前開政策評估說明書(106年3月定稿本)為上位政策指導計畫，依據政府政策環境影響評估作業辦法第7條規定「政策研提機關做成之評估說明書，應徵詢中央主管機關意見，並得徵詢相關機關或團體意見，予以參酌修正」，爰政府政策環境影響評估屬意見徵詢程序，所為徵詢意見係提供政策研提機關參酌是否納入修正；且鄰近居於航道外側已有諸多開發風場，故並無違反前開政策環評決議或政策評估書，則原告有關指摘容有誤會，自不足採。

㈦關於原告指摘鳥類保護機制，於取得電業執照後才提出送審，系爭原處分違法一節，顯誤解系爭環說書定稿本第8-15頁(七)段之內容，自不足採。蓋該段內容係出自「8.1環境保護對策……8.1.4營運期間-海上環境」節中「一、鳥類生態：……（七)本計畫將遵照『第三階段離岸風電環評審查建議事項檢核表』有關鳥類保護相關規定，於取得開發許可後，依據營運前（含施工前、中、後)之環境監測資料，提出本風場取得電業執照後半年內之環境影響調查報告書〔含具體可行之風機降轉(停機）機制〕送審。」由上足見，其實係屬於環評法第18條第1項規定之規範範疇，於通過環評審查後之執行及監督事項，而其必要提出之環境影響調查報告書之審查，則屬另一環評審查程序，是原告有關此節主張，顯係出於法之誤會，不足採憑。

㈧關於原告主張水下噪音乃海洋污染防治法定義之污染，卻只對水下打樁單一行為管制，而欠缺航運、海纜鋪設、地質探勘及日後檢修等產生之水下噪音，即對此海洋污染未處理云云，實則風機之設置等風場開發行為本身，根本非屬海洋污染防治法上定義之海洋污染行為，且已採行水下噪音之監測，並非限於施工期間， 還包含於施工前及營運階段，是原告前開指摘於法有所誤解且與事實不符，自不足採等語，

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、參加人則以：

㈠原告彰化環保聯盟為法人，非自然人，根本不享有生命、身體、健康等權利，自無從因本案開發行為造成其生命、身體、健康等權利之損害，而自始不構成環評法保障之「當地居民」。從而無論原告彰化環保聯盟是否設立於本案開發場所半徑10公里範圍內，由於原處分之環評審查結論均無使其權利或法律上利益受損害，而顯不具備法律上之利害關係，欠缺提起本件訴訟之原告適格，並業經本件訴願決定認定在案。是依最高行政法院102年度判字第453號判決、本院97年度訴字第997號判決意旨及本件訴願決定，原告彰化環保聯盟不具備實施訴訟之權能，欠缺本件原告適格，自應駁回其訴。另原告鐘英柬、洪新菁起訴請求撤銷原處分係稱因本案開發行為將影響中華白海豚、一級保育類江豚棲息地，惟野生動物棲息地保護為公共利益，而顯然與原告鐘英柬、洪新菁之生命、身體、健康等權利毫無關聯，原告鐘英柬、洪新菁並無就公共利益提起訴訟之主觀公權利，不具備訴訟權能，而屬當事人不適格。至原告援引最高行政法院108年度裁字第1099號裁定稱環境公益與居民私益有關聯云云，然而前揭裁定未肯認人民有就公共利益提起訴訟之主觀公權利，自無比附援引之餘地，況原告未證明對原處分有法律上利害關係，而仍屬欠缺當事人適格。

㈡開發行為對環境有無「不良影響」或「重大影響」等不確定法律概念的判斷，具風險評估或風險預測之特性，環評會所為之審查結論具有專業判斷性質，行政法院原則上應予尊重及承認環評會之判斷餘地，僅得於法院判決明文之顯然違法情事發生時，始得撤銷或變更。又按，開發行為之第一階段環評如已經民眾參與及環評會之專業判斷及依法合議，縱未進行第二階段環評，亦無違反判斷餘地之情事。由環評審查過程及環評會112年4月26日第440次會議決議可知，本案業

經多次深度討論，而參加人身為開發單位亦於環評審查過程中依專案小組及環評委員意見修正本案環說書，最終環評會乃經綜合考量各方意見及參加人之修正、答覆等，而依其專業判斷，合議為審查結論。依最高行政法院110年度上字第307號、第676號判決意旨，行政法院原則上應予尊重及承認本件環評會之判斷餘地。何況，本開發案於環評過程中曾召開公開會議供民眾參與及表達意見，3次專案小組初審會議亦提供民眾旁聽及列席，原告彰化環保聯盟等單位並曾參與公開會議及三次專案小組初審會議表達意見，並經環評會綜合考量、審酌後依其專業判斷，作成本開發案無須進行第二階段環評之審查結論，原處分自屬合法。

㈢再生能源發展為我國能源政策之重要目標，如任意停止再生能源開發計畫之執行，影響公益甚鉅，相關決策不應悖於我國為因應全球氣候變遷，推展能源轉型政策、增進國家永續發展之目的。本開發案之風力能源發電涉及我國再生能源之發展，並為政府推動能源政策的重要目標，有助於解決燃煤、天然氣發電造成之碳排放問題，達到環境永續政策之公共利益，與國家政策及社會公益緊密相關。原處分既係依合法程序及環評會審慎判斷所為決定，且具備公益性，自屬合法有據，原告恣意主張原處分違法並請求撤銷，反而與公益原則有違，其主張顯不可採。

㈣依環評法第26條、政府政策環境影響評估作業辦法第7條、第8條規定可知，目的上，政策環評在於要求「政策研提機關」於政策擬定時應徵詢中央主管機關意見，並於後續提請政策核定時應檢附評估說明書。性質上，政策環評為上位之政策指導及後續具體開發行為之參考基準，且未對外公告，非屬對外生效之法規範。系爭政策環評之經濟部能源局106年「離岸風電區塊開發政策評估說明書」第156頁即足證系爭政策環評僅具建議、指導性質，對於個案環評並無拘束力。原告所稱本案環說書及原處分違反系爭政策環評並據以主張原處分達法云云，實於法無據，顯屬無稽。

㈤原告依甲證26之外國文獻資料，圍籬（Cofferdam)降噪之效果較本案使用之氣泡幕為佳云云，本案環說書載明「9.本計畫所有風機基礎打樁全程採行申請開發時已商業化之最佳可行噪音防制技術。由環說書記載文義已可明確知悉，所謂「已商業化之最佳可行噪音防制技術」並非僅有一種技術，符合已商業化之最佳可行噪音防制技術標準者有多種技術，包括雙層氣泡幕或氣球幕等。此並經3次專案小組初審會議及環評會112年4月26日第440次會議決議認定本開發案無須進行第二階段環評，嗣由環保署公告審查結論，可知本開發案採取之噪音防制技術經環評會認定對環境並無重大影響之虞，參加人更已承諾採用申請開發時已明確例示之商業化之最佳可行噪音防制技術，原告所稱本開發案未使用申請時已商業化之最佳減噪工法，毫無可採。

㈥原告稱原處分有出於錯誤之事實認定或不完全資訊等裁量濫用之違法云云，惟原告主張均無可採，參加人爰表示意見如下：

1.本開發案風場座標範圍與中華白海豚重要棲息環境範圍並未重疊。本開發案無違反野保法第8條及第18條規定，原告亦不具備以此等規定請求撤銷原處分之公法上請求權。原告提出「IUCN瀕危名錄（臺灣白海豚）」、「海洋保育署臺灣白海豚介紹」僅泛泛介紹中華白海豚棲息範圍，並未提及本開發案或比對本開發案風場座標範圍是否為中華白海豚棲息地，無從證明本案風機蓋在中華白海豚重要棲息環境。何況，甲證1為英文資料，原告亦未提出中譯文，依法院組織法第99條、行政法院組織法第47條規定，無從作為本件有效之訴訟證物及文書。

2.本案環說書第6章以下「6.3.4鯨豚生態」已敘明調查對象包含江豚（即露脊鼠海豚），且調查結果未發現任何鯨豚。原告提出「海洋保育署江豚（露脊鼠海豚）介紹」提及江豚（露脊鼠海豚）棲地分布；「海洋保育類野生動物名錄資料集」僅為名錄資料；「允能離岸風場第七次環境

監督小組會議紀錄」則是另案位處雲林外海離岸風場之環境監測資料；「臺灣島西海岸江豚出沒影像紀錄」無法辨認拍攝內容、拍攝時間及地點亦不明，參加人爭執形式真正。原告提出以上證據均顯然與本案無關，無從證明本案風機蓋在江豚棲地。

3.原告明顯曲解本案環說書內容，本案環說書載明施工前、施工階段及營運階段之環境監測為每季14天，如佈放儀器14天後回收發現遺失，且於第2次佈放儀器仍發生相同情形時，則於海況許可下為24小時補充監測，可知原告所指24小時監測，實係考量海況條件不穩定致儀器或數據遺失時，為確保取得當季數據及之應變作法，原處分並無違反行政程序法第7條、第10條之情事。

4.本案環說書業載明將依海保署發布之「臺灣鯨豚觀察員制度作業手冊」規定規劃水下聲學監測措施，包括儀器規格、設定參數、佈放方式與偵測鯨豚方法等，並提送「鯨豚觀查員監測計畫」予海保署備查，即已承諾依海保署發布文件制定監測計畫並送交備查，確已提出具體之保護對策。

5.本案環說書第8-5頁第五、（一）、7載明「施工單位應於安全無虞（如基樁貫入深度符合安全需求）下停止打樁」；第8-6頁第五、（四）亦載明「打樁作業」（包含施工現場的吊裝及翻樁作業）將在施工船上全程錄影…錄影資料應保存備查至少5年」，可知原告稱就安全無虞無任何說明、未要求於無法停止打樁時做紀錄云云，均無可採。

6.原告主張本開案違反環評決議云云，惟⑴何謂所稱之先遠後近，其判斷標準及依據均無具體內容可予遵循或檢驗，欠缺操作可能性，純屬原告之片面及主觀指摘。甲證21「環境影響評估審查委員會第306次會議記錄」係為審查「臺北港內外堤內碼頭區填海造陸開發計畫環境影響差異分析報告」，與本案無涉。甲證24、25政策環評僅具政策

建議性質，不具法效性及拘束力，況該政策環評亦指出「本政策評估擬定之環境影響因應對策，可作為後續離岸風電個案環評之指導方針」，顯無從拘束個案環評之環說書及環評審查。

7.原告明顯曲解本案環說書內容，蓋本案環說書第8-15頁一、（七)為環評監測事項，其中原告稱於取得電業執照才送審之「環境影響調查報告書」係主管機關依環評法第18條第1項規定於環評審查通過後監督環說書執行情形之相關文件，與環說書審查顯然為不同程序，原告逕自混為一談，殊無可採。

8.本案環說書第8-42頁第五點已載明海洋污染防治措施，況原告實不具備以違反海洋污染防治法規定請求撤銷原處分之公法上請求權。

9.綜上可知，原告質疑可能造成環境影響情事，實係援引與本案無關資料及曲解本案環說書內容而來，全屬無據。退萬步言，縱使本案後續施工或營運階段發生原告所稱可能影響環境情事，被告亦得依環評法第18條規定之監督手段命參加人為相關調查並提出環境影響調查報告書或因應對策，確保本案不會對環境造成不良影響，原告訴請撤銷原處分及本件訴願決定，顯非最小侵害手段，違反行政程序法第7條比例原則，亦完全剝奪本案發展再生能源以達環境永續政策之公共利益，有違及公益原則等語。

六、本院之判斷：

㈠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。

㈡次按行政處分除對相對人外，對第三人亦產生法律效果者，即所謂第三人效力處分，對相對人授益而對第三人造成負擔者，既干涉第三人之權益，自應保障該第三人。故因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，包括利害關係人，非專以受處分人為限，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（改制前行政法院著有75年判字第362號判例可參）。又按人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願法提起訴願而不服其決定，得向行政法院提起撤銷訴訟，為行政訴訟法第4條第1項所明文。此撤銷訴訟之提起，以主張權利或法律上利益，直接受行政處分侵害為要件，此為學說上所稱之「權利侵害主張」，亦即，必須依原告所訴事實，有可能得出原告權利或法律上利益直接受侵害之結果，始為行政訴訟法上所謂「當事人適格」。易言之，撤銷訴訟制度之所由設，係以保護人民主觀公權利為其目的，旨在讓人民得以除去不利其權利之違法行政處分。人民若為不利行政處分之相對人，其提起撤銷訴訟，原則上具備「訴訟權能」（即所謂相對人理論）；反之，於第三人與處分相對人處於利害相反之情形，亦即系爭處分對相對人而言，屬授益處分，對第三人則是侵益處分，第三人（可稱之為「真正之第三人」）是否具有訴訟權能，須藉助於「保護規範理論」而為判斷。當事人之權利或法律上利益是否受到侵害，依「保護規範理論」取決於該規

範的定性；若系爭規範除了保護一般公共利益之外，也保障個人的利益，而原告為該保護內容所涵蓋之對象，則原告即享有主觀公權利，並享有訴訟權能。於行政爭訟程序中，「保護規範理論」旨在建構人民公法上權利，作為人民藉由行政爭訟程序請求行政機關作為或不作為的權利基礎。司法院釋字第469號解釋之理由書對於「法律規範保障目的之探求」，指出「應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」從其中「就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨」等語，足見判斷第三人訴訟之原告是否具有訴訟權能，其步驟為：1、確認原告主張系爭處分違法所引據之法令規定，原告原則上須具體指摘系爭處分違反何等法令規定；2、解釋系爭規定是否屬於「保護規範」，該法規的規範目的，除保護公共利益外，是否兼及保護特定範圍或可得特定範圍之個人的利益；3、判斷原告是否屬於系爭法規之保護對象，系爭規定除須具有保護規範之性質外，原告尚須為該保護規範所及。（最高行政法院105年度判字第178號判決參照）。

㈢查本件原告3人均非原處分之相對人，其因不服原處分以系爭開發案無須二階環評而通過之審查結果，經訴願程序後提起本件行政訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分，本件係屬原告與原處分相對人即參加人利害相反之真正第三人訴訟，爰依循前述流程，審查原告是否為受法規範保護之第三人而具提起本件行政訴訟之訴訟權能。

1.按環評法第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4條規定：「本法專用名詞定義如下：……二、環境影響評估：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一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」第5條第1項第1款及第2項規定：「（第1項）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：一、工廠之設立及工業區之開發。……（第2項）前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後1年內定之，送立法院備查。」第6條第1項、第2項第4款至第8款規定：「（第1項）開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。（第2項）前項環境影響說明書應記載下列事項：……四、開發行為之名稱及開發場所。五、開發行為之目的及其內容。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。……」第7條第1項、第2項規定：「（第1項）開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。（第2項）主管機關應於收到前項環境影響說明書後50日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以50日為限。」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。」是以，開發行為對環境有不良影響之虞者，開發單位應依環評作業準則，實施第1階段環評，並作成環說書，由目的事業主管機關轉送主管機關審查，如其環說書經審查通過環評，則無須繼續進行第2階段環評及編製評估書送審查（環評法第8條至第13條參照）；且目的事業主管機關於環說書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效。是以，第1階段環評係由開發單位自行預測、分析、評定開發行為可能引起之環境影響範圍，並提出包含減輕或避免不利環境影響之對策或替代方案之環說書，送交環評主管機關審查；主管機關於第1階段環評之審查機制，係在確認開發單位自我評估之適法性與可行性，以認定開發行為是否對環境有重大影響之虞而須進行第2階段環評程序。基於上述說明，前揭環評法第5條第1項、第7條及第14條第1項等規定，寓有保護生存環境因開發行為受影響之人民之目的，自可認為具保護規範性質。

2.本件原告就系爭開發案並無法律上利害關係：

⑴至於在具體個案上是否有法律上利害關係，即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，故若法令無規定或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），雖非居於上開法令所規定區域內之人民，然其生命、身體、財產等權益顯亦受開發行為影響者，亦應認屬受開發行為影響之人，惟此具體特殊情況應由主張該項情狀者釋明之。（最高行政法院111年度上字第278號判決意旨參照）。

⑵關於彰化縣環境保護聯盟：

①按「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。」行政訴訟法第9條定有明文，其立法理由為：「依傳統『訴訟利益』之理論，須就與自己權利或法律上利益有直接關係之事項，始得提起訴訟，但情況較為特殊之公法爭議事件，為維護公益，應許與自己權利及法律上利益無直接關係之人民，得就行政機關之違法行為提起行政訴訟，惟此種訴訟究屬例外，不宜過度擴張，須以法律有特別規定者為限，始得為之。爰仿日本行政事件訴訟法第5條及第42條有關民眾訴訟之規定，增設本條，以維公益。」

②第按開發單位對於應實施環境影響評估之開發行為，依環境影響評估法第7條規定檢具環境影響說明書送審，經環評審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，依同法第10條、第11條、第12條及同法施行細則第15條之1、第24條之1、第26條所定：主管機關於界定評估範疇、開發單位於編製評估報告書；及目的事業主管機關進行勘察現場、舉行公聽會等程序，應邀集或參酌相關機關、學者、專家、團體及當地居民之意見；暨主管機關應公開評估報告書內容徵詢相關機關、團體或人民意見等規範，乃透過公共參與之法定程序，給予上開所述「學者、專家、團體」陳述意見之行政程序參與機會，以求集思廣益，俾訂定適當之環境保護方案，使環境影響評估切實發揮整體性綜合評估之功效，足見上開法令規範目的，僅在謀求發揮環境影響評估制度之效能，預防或減輕開發行為對環境造成不良之影響，達成環境保護之公共利益，並未寓有保障上開「學者、專家、團體」參與第二階段環境影響評估程序權益之意旨。揆諸司法院釋字第469號解釋理由意旨及保護規範理論，尚難謂上開「學者、專家、團體」因環評審查會作成無須進行第二階段環境影響評

估之審查結論，致喪失參與第二階段環境影響評估程序之機會，即屬於對於渠等程序參與權之侵害，進而認渠等對於環評審查會作成之審查結論及目的事業主管機關所為許可開發行為之處分，具有法律上利害關係。（最高行政法院105年度判字第392號判決參照）

③經查，原告彰化環保聯盟雖設址於彰化縣芳苑鄉，惟其並非自然人，原處分尚無使此等社團法人之生存環境或生命、身體、財產等權益受開發行為影響之虞，難認其具有法律上之利害關係。

④原告彰化環保聯盟雖援引本院111年度訴字第867號判決，據以主張其在本件為適格當事人。本院查：環評訴訟經常牽涉國家經濟發展政策或重大公共建設，與環境保護議題、乃至開發案周邊一定範圍內居民私益的拉扯，行政法院於個案藉由環評法及相關法令是否屬保護規範及其保護範圍的解釋適用，學界仍有欠缺縝密有序、邏輯一貫的論證與理由構成的批判，且有「不如乾脆承認現行環評訴訟實際上已經是一種（實質意義）環境公民訴訟」，或「宜修法新增公益團體在符合一定條件下，得基於環境公益，提起撤銷環評審查結論之公益訴訟，在同時有防止濫訴的配套機制下，使環評維護環境公益之救濟管道暢通，真正貫徹環評制度之預防原則」之議（參李建良，環境權能與保護規範-反思環評撤銷訴訟的原告適格問題，臺灣法學雜誌第284期，104年11月，第1頁至第14頁；林昱梅，論環境影響評估訴訟之原告適格與實體審查之關聯性，月旦法學雜誌第346期，103年3月，第36頁至第52頁），本院亦認為在與環境保護議題相關案件，應可藉由裁判見解累積，使符合某些條件而可得特定之團體提起訟爭以請求行政法院進行審查。基此脈絡，本院111年度訴字第867號判決在環評法屬權利保護規範基礎上，另解釋適用野保法、海洋保育法，

並參考聯合國歐洲經濟理事會會員國所簽訂之奧爾胡斯公約（The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters,Aarhus Convention），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」，其「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」。查原告彰化環保聯盟為依法設立之非營利社團法人，其係以關心各環境議題及監督為目的，主張：1.環境權為基本人權，不得交易或放棄，人民為維護自主之生存環境，得以反對危害環境之法令或政策，並有權決定及監督社區內之建設發展。2.人類乃依附自然環境而生存，自然資源的永續利用，人與自然的和諧相依乃是社會、經濟、科技之發展應遵循的原則，也是人類生存的保證。3.環境保護乃全體人類之責任，並無國界、種族、宗教、黨派之分，凡關心環境之個人或團體，均應積極主動為共同的目的團結奮鬥等，並以1.推廣環境教育、環保社區培力、環保講座、環保研習。2.推廣鄉土生態旅遊。3.推廣友善環境的農產品與飲食。4.推廣友善環境製成的產品。5.推廣健康生活環境，避免污染危害人身與生態之健全。6.推廣零廢棄、零污染的源頭減量與資源循環再利用。7.協助地方成立反污染自救會。8.串聯國際環保組織並加強交流與合作等為任務，此有原告彰化環保聯盟人民團體立案證書、法人登記證書及其組織章程卷內可稽（本院卷一第85頁至第95頁），原告彰化環保聯盟為一追求促進環境保護之公益團體，並無疑義。然依本件卷證，尚難認定原告彰化環保聯盟為「曾受主管機

關委託從事保育，或實施保育措施之團體」，本院遂仍認原告彰化環保聯盟就本件並無法律上利害關係。

⑶關於原告鍾英束、洪新菁：

①本件原告鍾英束、洪新菁主張具當事人適格，係以其2人均住居於系爭開發案之開發範圍10公里內為據。查系爭開發案為一離岸風力發電計畫，亦即在外海設置風機發電，依系爭環說書所載，系爭開發案所在風場範圍距離彰化縣海岸最近距離約8公里（系爭環說書第4-1頁），被告更爭執原告2人住所與風場之距離分別為12.28公里、12.75公里，均已超過10公里範圍而非屬風場開發影響所及之當地居民，原告因此主張以傳輸風機所發電力之海纜上岸後的陸上變電站預定範圍（參系爭環說書第5-8頁），作為計算「開發範圍10公里」之基準點（本院卷二第80頁）。

②然審諸原告鍾英束、洪新菁2人自提起本件行政訴訟起，所為之實體主張均在質疑系爭工程對海洋野生動物（包括中華白海豚、江豚、露脊鼠海豚等）所生危害，於準備程序中且為確認之陳述（本院卷二第74頁），足見原告鍾英束、洪新菁2人提起本件行政訴訟所主張受影響或侵害之法益，實為系爭開發案風場範圍內之鯨豚生態保育，而非該2人之生存環境或生命、身體、財產等，更難認與前揭海纜上岸之陸上變電站有何關連，則原告鍾英束、洪新菁得否以該陸上變電站作為其等是否為適格當事人之計算基準點，實值懷疑。另一方面，鯨豚保育涉及自然系統與生態資源之公益，雖毋庸疑，惟其與原告鍾英束、洪新菁2人的生命、身體及財產安全，究難認有直接關連，基於前開說明，本院認為原告鍾英束、洪新菁2人以鯨豚保育作為其等爭執環評結果之法律上利害關係，將使本件環評訴訟成為實質上之公益訴訟，因此牴觸行政訴訟法第9條規定。原告鍾英束、洪新菁2人既欠缺

提起本件爭訟之法律上利害關係，應認亦不具當事人適格。

七、綜上所述，本件原告均非本件之適格當事人，訴願決定就原告彰化環保聯盟部分以相同理由為不受理之決定，並無違誤；至訴願決定就原告鍾英柬、洪新菁2人部分為實體審理後為駁回之決定，雖有未洽，惟本院駁回其2人之訴的結論並無不同，故無撤銷此部分訴願之必要。是本件原告訴請撤銷訴願決定及原處分，乃無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，原告聲請傳喚證人施○平、湛○智，其待證事實分別為系爭開發案範圍為露脊鼠海豚活動海域、及本件參加人採用之減噪工法是否屬已商業化最佳工法，然因原告欠缺權利保護必要而非適格當事人，本件並無實體審理並傳訊前開證人之必要；又兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經核均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

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　　7　　月　　17　　日

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　許麗華

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　　7　　月　　17　　日

書記官　何閣梅