

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第362號

上 訴 人 金 昌 石 礦 股 份 有 限 公 司

(參 加 人)

代 表 人 呂 克 甫

訴 訟 代 理 人 游 成 淵 律 師

林 佳 薇 律 師

柏 有 為 律 師

上 訴 人 行 政 院

(原 審 被 告)

代 表 人 蘇 貞 昌

被 上 訴 人 社 團 法 人 台 灣 蠻 野 心 足 生 態 協 會

(原 審 原 告)

代 表 人 陳 憲 政

訴 訟 代 理 人 郭 鴻 儀 律 師

被 上 訴 人 仲 尤 成

(原 審 原 告)

財 團 法 人 地 球 公 民 基 金 會

代 表 人 李 根 政

上 二 人 共 同

訴 訟 代 理 人 劉 亞 杰 律 師

陳 克 譽 律 師

侯 領 律 師

被 上 訴 人 蔡 忠 偉

(原 審 原 告)

楊 玉 樓

訴 訟 代 理 人 謝 孟 羽 律 師

被 上 訴 人 劉 雪 婷

(原 審 原 告)

訴 訟 代 理 人 許 文 懷 律 師

上 列 當 事 人 間 環 境 影 響 評 估 法 事 件 ， 上 訴 人 金 昌 石 礦 股 份 有 限 公 司 對 於 中 華 民 國 108 年 5 月 16 日 臺 北 高 等 行 政 法 院 106 年 度 訴 字 第 6

85號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文
上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人金昌石礦股份有限公司負擔。

理 由

一、本件被上訴人社團法人台灣蠻野心足生態協會代表人於訴訟中由陳秉亨變更為陳憲政，並據其現任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人金昌石礦股份有限公司（下稱金昌石礦公司）經原審裁定命獨立參加本件訴訟，上訴人金昌石礦公司不服原審所為於其不利之判決，提起上訴，其利害關係與原審被告行政院一致。本件撤銷訴訟訴訟標的為行政院之訴願決定，行政院不能脫離訴訟，其雖未具狀上訴，仍應列為當事人。

三、事實概要：

（一）上訴人金昌石礦公司為所領經濟部臺濟採字第5465號大理石、白雲石採礦權礦區（下稱系爭採礦權礦區）申請核定花蓮縣○○鄉○○○段（下稱克寶山段）0-00000000000000000000000000000000號等8筆礦業用地，面積104.4841公頃作為採礦場、緩衝帶用途使用，並將前臺灣省建設廳民國58年4月21日建二字第29871號函等核定面積10.7011公頃礦業用地併案註銷，爰申請「金昌石礦申請核定暨變更核定礦業用地案（金昌、寶來及合盛原石礦三礦聯合開採）」（下稱系爭申請核定案）。上訴人金昌石礦公司依規定向行政院環境保護署（下稱環保署）提出系爭申請核定案環境影響說明書（下稱環說書），經審查有條件通過環境影響評估審查，環保署以97年2月21日環署綜字第000000000C號公告（下稱97年2月21日公告）審查結論，系爭申請核定案環說書（定稿本）經環保署備查。

（二）經濟部於環保署上開審查結論後，以98年4月2日經授務字第09820106620號函（下稱經濟部98年4月2日函）復上訴人金昌石礦公司，略以：「符合礦業法第44條規定，認屬

需要，同意使用，應予核定暨註銷使用如附明細表（一）、（二）」，並請上訴人金昌石礦公司依環保署97年10月13日環署綜字第0000000000B號函及環境影響評估法（下稱環評法）辦理；上訴人金昌石礦公司所送水土保持規劃書則依水土保持法第12條第3項規定，函轉行政院農業委員會96年4月9日農授水保字第0961855512號函審定。又水土保持計畫經花蓮縣政府98年2月17日府農保字第0980024146號函，以因考量「金昌石礦申請變更特定專用區礦業用地計畫」尚未經內政部區域計畫委員會審議通過，為避免先行核定水土保持計畫後，與其他承諾內容等有所抵觸，水土保持計畫核定時程應於目的事業主管機關為開發許可後辦理。

（三）花蓮縣政府核發水土保持施工許可證情形：

1. 上訴人金昌石礦公司前於97年2月27日檢送花蓮縣秀林鄉和平水泥專業區金昌石礦申請核定及變更核定礦業用地水土保持計畫案，請經濟部礦務局（下稱礦務局）東區辦事處核轉花蓮縣政府。花蓮縣政府於98年5月7日以府農保字第0980073982號函（下稱花蓮縣政府98年5月7日函）礦務局，請俟礦務局核准開發或利用許可後，轉知水土保持義務人依行為時水土保持計畫審核監督辦法（下稱水土保持監督辦法）第22條規定，辦理後續申領核發水土保持施工許可證及申報開工相關事宜。
2. 上訴人金昌石礦公司依水土保持監督辦法第22條規定及花蓮縣政府98年5月7日函，於102年4月26日檢附相關文件，向花蓮縣政府申領水土保持施工許可證及申報開工。經花蓮縣政府以102年8月20日府農保字第1020152804號函復上訴人金昌石礦公司，所請經審存在部分問題尚待釐清，先行退回。上訴人金昌石礦公司復於103年3月13日請花蓮縣政府儘速核准水土保持施工許可證及申報開工。經花蓮縣政府以103年3月14日府農保字第1030047533號函復上訴人金昌石礦公司，上訴人金昌石礦公司據於103年4月3日以

其依花蓮縣政府98年5月7日函要求，於98年7月22日檢送相關修正資料向內政部營建署申請變更礦業用地計畫，內政部變更許可如後(四)。嗣花蓮縣政府以105年2月26日府農保字第1050037687號函(下稱花蓮縣政府105年2月26日函)復上訴人金昌石礦公司，同意核發水土保持施工許可證及申報開工備查。

(四) 內政部許可變更礦業用地計畫情形：

上訴人金昌石礦公司申請克寶山段0-0地號等13筆非都市土地，於開採中變更為特定專用區礦業用地及國土保安用地作為礦石開採使用，開發後再變更為特定專用區國土保安用地、林業用地及水利用地，經內政部102年4月19日台內營字第10208026851號函復上訴人金昌石礦公司。

(五) 上訴人金昌石礦公司檢送系爭申請核定礦業用地案環境現況差異分析及對策檢討報告(下稱現況差異分析及報告)情形：上訴人金昌石礦公司依環評法第16條之1及其施行細則第37條規定，於103年3月12日檢送系爭申請核定案現況差異分析及報告，經礦務局以103年3月14日礦授東一字第10300252290號函轉送環保署，環保署於103年3月20日以環署綜字第1030022075號函復上訴人金昌石礦公司，並副知礦務局略稱「無法判認系爭申請核定礦業用地案應否依規定提送『環境現況差異分析及對策檢討報告』審查，……」。上訴人金昌石礦公司復於103年3月31日提出本案現況差異分析及報告，經環保署以103年4月11日環署綜字第1030027226號函復上訴人金昌石礦公司，略以：「……尚無法判認系爭申請核定礦業用地案應否依規定提送『環境現況差異分析及對策檢討報告』審查，請……洽經濟部礦業局釐清後，再送本署審查。」嗣上訴人金昌石礦公司詢據礦務局，該局以103年4月25日礦授東一字第10300253040號函知環保署，略稱上訴人金昌石礦公司未取得水土保持施工許可證及申報開工，故礦場仍不得開發，並副知上訴人金昌石礦公司。環保署復以103年5月1日環署綜字

第10300034540號函（下稱環保署103年5月1日函），請經濟部就上訴人金昌石礦公司所領系爭採礦權礦區得實施開發行為時點之認定釋示。經經濟部103年5月7日經授務字第10300576610號函（下稱經濟部103年5月7日函）復略稱：「……，依環境影響評估法第16條之1規定，金昌公司所領旨揭採礦權礦區開發許可時點，應以取得水土保持施工許可證及申報開工為之。」環保署將上述經濟部意見以103年5月22日環署綜字第1030042251號函（下稱環保署103年5月22日函）復上訴人金昌石礦公司，請上訴人金昌石礦公司於文到15日內，繳交審查費新臺幣20萬元，並將報告書名稱修正為「金昌石礦申請核定暨變更核定礦業用地（金昌、寶來及合盛原石礦三礦聯合開採）環境影響差異分析報告」等。嗣上訴人金昌石礦公司於103年6月6日向環保署撤回系爭申請核定礦業用地案現況差異分析及報告。

（六）上訴人金昌石礦公司依行為時開發行為環境影響評估作業準則（下稱作業準則）第31條規定，於105年8月15日函知環保署及礦務局，其預定於105年9月1日進行系爭申請核定案開發行為施工事宜。分別經礦務局105年8月19日礦局東一字第10500082550號函（下稱礦務局105年8月19日函）復上訴人金昌石礦公司同意備查，及環保署105年8月26日環署督字第1050069777號書函復上訴人金昌石礦公司收悉，並敘明請依系爭申請核定案審查通過之各項環境影響評估書件所載內容及審查結論切實執行。

（七）被上訴人社團法人台灣蠻野心足生態協會及財團法人地球公民基金會（下稱被上訴人公益團體）書面告知及環保署處理情形：

1. 被上訴人公益團體有依環評法第23條第8項提出公民告知與公民訴訟之資格。上訴人金昌石礦公司自取得經濟部98年4月2日函核定系爭申請核定案開發許可，已逾3年始實施開發行為，未提出系爭申請核定案現況差異分析及報告

送環保署審查，違反環評法第16條之1規定，於105年8月31日具公民告知函請環保署依環評法第16條之1規定，命上訴人金昌石礦公司提出系爭申請核定案現況差異分析及報告，經礦務局核轉環保署審查，於環保署未完成審查前，應命上訴人金昌石礦公司不得實施開發行為。

2.環保署於105年9月1日與礦務局針對上開被上訴人公益團體書面告知召開研商會議，經濟部以105年10月27日經務字第10504605390號函（下稱經濟部105年10月27日函）復環保署，並提具意見後，經環保署於105年12月30日以環署綜字第1050109432號函復被上訴人公益團體並副知經濟部及上訴人金昌石礦公司。環保署另於105年12月30日以環署綜字第0000000000A號函（下稱系爭函）通知上訴人金昌石礦公司，並副知經濟部，略稱：上訴人金昌石礦公司應依環評法第16條之1，提出現況差異分析及報告。

（八）上訴人金昌石礦公司續於106年1月20日向經濟部申報開工，並換發礦場登記證，經經濟部於106年2月8日以經務字第10602601610號函復上訴人金昌石礦公司，同意上訴人金昌石礦公司沿用金昌石礦礦場名稱申報開工，並請切實依照礦業法、礦場安全法、水土保持法及環評法等相關法令規定辦理。另換發該部經礦政採登字第0182號礦場登記證，原領該部經礦政採登字第0109號礦場登記證併予註銷作廢登記。

（九）上訴人金昌石礦公司不服環保署系爭函，提起訴願，經上訴人行政院訴願決定撤銷系爭函，被上訴人等不服訴願決定，提起本件行政訴訟，訴請撤銷訴願決定。經原判決撤銷訴願決定後，上訴人金昌石礦公司不服，提起本件上訴。

四、被上訴人等之起訴主張及上訴人行政院於原審之答辯，均引用原判決之記載。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

（一）環評法第16條之1規定之現況差異分析及報告屬環境影響

01 評估之一環，此規定具有預防及減輕開發行為對環境造成
02 不良影響之公益，兼具保護開發行為當地居民之意旨。因
03 此居住在受影響範圍內之人民對於開發單位應否提出現況
04 差異分析及報告之爭議，具有法律上利害關係，即具當事
05 人（原告）適格。被上訴人仲尤成等4人居住處，皆位於
06 上訴人金昌石礦公司環說書中所列明採礦行為可能影響之
07 範圍，仲尤成等4人具有本件訴訟當事人適格。又被上訴
08 人公益團體得依環評法第23條第8項規定，敘明主管機關
09 疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。被上訴人公
10 益團體命上訴人金昌石礦公司提出現況差異分析及報告之
11 目的，在於達成預防及減輕開發行為對環境造成不良影響
12 ，保護環境。因系爭函遭訴願決定撤銷，則被上訴人公益
13 團體告知環保署命上訴人金昌石礦公司提出現況差異分析
14 及報告，達成上開意旨之目的無法達成。即原先有利於被
15 上訴人公益團體之權利狀態被除去，尚難謂系爭訴願決定
16 未直接損害被上訴人公益團體之權利。則被上訴人公益團
17 體為系爭函之利害關係人，具有本件訴訟當事人適格。

18 （二）上訴人金昌石礦公司系爭申請核定案屬環境影響評估法開
19 發行為之申請，經濟部為目的事業主管機關，其依規定總
20 體綜合審查，作成98年4月2日函。該函以「核定」形式作
21 成開發許可，自屬環評法第16條之1所稱開發許可。則上
22 訴人金昌石礦公司應於98年4月2日取得開發許可後，於3
23 年內實施開發行為，其申報於105年9月1日開工，顯逾3年
24 始實施開發行為，違反環評法第16條之1規定。茲開發地
25 區之環境現況自環保署97年2月21日有條件通過環境影響
26 評估後已有變化，自應依環評法第16條之1規定辦理。從
27 而環保署以原處分命上訴人金昌石礦公司應提出現況差異
28 分析及報告，送主管機關審查，未完成審查前，不得實施
29 開發行為，並無違誤。

30 （三）環保署於105年12月30日作成系爭函，命上訴人金昌石礦
31 公司提出現況差異分析及報告，上訴人金昌石礦公司以10

01 6年1月20日（106）昌礦字第0016號函重新申報開工。
02 經濟部106年2月8日函與上訴人金昌石礦公司採礦開發行
03 為或可認為具有關聯性，惟「無環評、無許可、無開發」
04 ，此觀諸環評法第14條規定自明。在開發過程係環評審查
05 在先，之後核發開發許可，再實施開發行為，是以實施開
06 發行為日顯非環評法第16條之1「目的事業主管機關核發
07 開發許可」日。

08 （四）上訴人金昌石礦公司前於103年3月12日曾提出現況差異分
09 析及報告，送經濟部轉送環保署審查。環保署則於同月20
10 日函覆上訴人金昌石礦公司，略謂「無法判認本案應否依
11 規定提送現況差異分析及報告」，請上訴人金昌石礦公司
12 說明緣由；環保署又於103年5月1日函經濟部認定開發時
13 點。嗣上訴人金昌石礦公司於103年3月31日函環保署說明
14 係因逾3年仍未進行開發而為；經濟部亦於103年5月7日函
15 環保署，略謂「……依環境影響評估法第16條之1規定，
16 金昌公司所領旨揭採礦權礦區開發時點，應以取得水土保持
17 施工許可證及申報開工為之。」經濟部於98年4月2日核
18 定本件開發許可案後，花蓮縣政府於98年5月7日核定系爭
19 申請核定案的水土保持計畫，後續以105年2月26日府農保
20 字第1050037687號函同意核發水土保持施工許可證及申報
21 開工備查。惟花蓮縣政府為水土保持計畫之核發機關，並
22 非系爭申請核定案的目的事業主管機關，經濟部雖依行為
23 時環評法施行細則第38條之1（按原條文規定：「（第1項）
24 本法第16條之1所稱開發許可包括許可證、同意、核定等
25 形式之許可，其認定由開發行為之目的事業主管機關為之
26 。（第2項）開發許可，起始日依下列順序認定：一、依目
27 的事業主管機關核發開發許可之日。二、依目的事業主管
28 機關函送主管機關公告之環境影響說明書或評估書審查結
29 論之日。三、依開發行為環境影響說明書或評估書經主管
30 機關作成審查結論公告之日。（第3項）前項第一款及第二
31 款如涉及二個以上目的事業主管機關，依下列順序認定：

一、依目的事業主管機關核發許可日期最先者；如部分目的事業主管機關無核發許可程序者，依有核發許可之日期最先者。二、依目的事業主管機關函送主管機關公告之環境影響說明書或評估書審查結論之日期最先者；如部分目的事業主管機關未函送，依有函送之日期最先者。」嗣於107年4月11日刪除)認定，然其認定與環評法第16條之1規定不符，自無可取。

(五) 環保署應認為上訴人金昌石礦公司之開發與原核定環說書已有變更，故要求上訴人金昌石礦公司檢送「環境影響差異分析報告」。嗣上訴人金昌石礦公司於103年6月6日撤回環評法第16條之1現況差異分析及報告，但並未檢送環境影響差異分析報告。經濟部續以105年10月27日函，表示意見：「本案開發許可之時點，宜以金昌公司取得花蓮縣政府105年2月26日核發水土保持施工許可證及同意開工函後，依礦務局105年8月19日函同意開工備查之日為開發時點較符合法律規定」等語，惟花蓮縣政府105年2月26日核發水土保持施工許可證及同意開工函，暨礦務局105年8月19日函同意開工備查，均非環評法第16條之1之開發許可，經濟部之認定，委不足採等由為據。

六、上訴意旨略以：

(一) 被上訴人公益團體基於行政訴訟法第9條、環評法第23條第8項、第9項之公權利，已因系爭函獲得實現，故不得依據環評法第23條第9項提起公益訴訟。況環評法第23條第9項對於主管機關執行職務，嗣遭行政救濟程序撤銷時，並無設有公益團體可對此再行提起公益訴訟之特別規定。縱系爭函嗣遭上訴人行政院訴願決定撤銷，由於其本質上屬於維護公益，係無關其權利或法律上利益之事項，故被上訴人公益團體之權利或法律上利益，並未因原處分遭撤銷而受影響。況法律對於原處分遭撤銷之情形，並未設有另一公益訴訟之特別規定，故被上訴人公益團體無從因環保署函文遭上訴人行政院撤銷，而得依行政訴訟法第4條第3

01 項對上訴人行政院提起撤銷訴訟，被上訴人公益團體顯無
02 提起本件訴訟當事人適格。原判決以環保署之處分遭上訴
03 人行政院撤銷，難謂訴願決定未直接損害被上訴人公益團
04 體之權利為由，認其等具有本件訴訟當事人（原告）適格
05 ，所認顯然違反行政訴訟法第9條公益訴訟要件，有判決
06 適用法規不當之違法。

07 （二）所謂「目的事業主管機關核發執照後，開發單位未必立刻
08 進行開發行為」，係指開發單位可依開發許可據以實施開
09 發行為，卻未進行之情形而言。如目的事業主管機關審查
10 流程尚未完結，縱有初步審查結論，開發單位尚難依此初
11 步審查結論實施開發行為。故環評法第16條之1所稱「開
12 發許可」，自需以實際得能據以實施開發行為者方屬之。
13 環保署103年5月1日函亦以「得實施開發行為之時點」，
14 函請經濟部釋示開發許可時點，足認環評法第16條之1所
15 定之開發許可，係以得實施開發行為者定之。原判決認定
16 非以「得實施開發行為」時起算3年，有判決適用環評法
17 第16條之1之適用法規錯誤、判決不備理由，以及判決與
18 事證不符之適用法規錯誤之違法。又經濟部98年4月2日函
19 雖係依礦業法第43條核定礦業用地，惟仍需經內政部區域
20 計畫委員會審議變更特定專用區礦業用地計畫、花蓮縣政
21 府審查水土保持計畫，及向國有財產局辦理土地租用等程
22 序。該函雖已核定礦業用地，但明確表示僅獲得部分機關
23 同意，尚有部分程序未經審查完成，故該函文並非環評法
24 第16條之1所稱之開發許可，亦無從據以實施開發行為。
25 原判決無視上開有利內容，亦未說明不採之理由，率認經
26 濟部98年4月2日函文為開發許可，有判決理由不備之違法
27 。

28 （三）經濟部98年4月2日函僅是就本開發案必須使用之土地範圍
29 進行核定，當時並未依礦業法第43條完成審查無法開發，
30 故該函並非環評法第16條之1所定之開發許可。是經濟部
31 及礦務局俟內政部及花蓮縣政府依法完成權責事項審查，

01 並申報開工後，始本於目的事業主管機關職權，認定本件
02 開發案完成審查，因而核給開發許可。經濟部103年5月7
03 日函顯然有意把開發許可之認定，繫於取得水土保持施工
04 許可證及申報開工時。雖有參酌其他機關審查情形以定開
05 發許可之時點，此仍為經濟部因應個案不同，依法本於職
06 權所為之認定，尚難認經濟部係以花蓮縣政府為本案目的
07 事業主管機關，或以其核准函為開發許可。

08 (四) 環評法第16條之1之「開發許可」，其形式不限於許可證
09 、同意或核定等，由目的事業主管機關進行認定，如有疑
10 義，並應尊重開發行為之中央目的事業主管機關解釋與判
11 斷。礦務局105年8月19日函，雖係就上訴人金昌石礦公司
12 依據作業準則告知預定開工日期之回覆，實係經濟部認定
13 本件開發案完成審查而可進行之開發許可，此由經濟部10
14 5年10月27日函亦可獲悉。本件開發行為目的事業主管機
15 關經濟部既已指明開發許可之時點，並說明礦業用地核定
16 後上訴人金昌石礦公司仍不得開發之理由，所認並無違法
17 之處，自應尊重經濟部之認定及解釋權限。況基於憲法權
18 力分立原則賦予既存行政處分之「構成要件效力」，核有
19 拘束其他機關、法院或第三人之對世效果，此即便原審法
20 院亦無例外。是原審法院未將經濟部本於目的事業主管機
21 關職權，以103年5月7日函所為對開發許可之認定，依法
22 納為己身判決之基礎構成要件事實，即以「不受其拘束」
23 為由，逕以經濟部98年4月2日函核定礦業用地之時點，作
24 為環評法第16條之1開發許可起算之時點，所認顯違反原
25 處分時之環評法施行細則第38條之1第1項規定，有判決不
26 適用法律之違法。且原判決以花蓮縣政府非本案目的事業
27 主管機關，其函文與經濟部礦務局105年8月19日函均非環
28 評法第16條之1之開發許可，顯然徒憑文書形式率爾論斷
29 ，未詳予探究上開事證實質內涵，自有判決適用法則不當
30 之違法。

31 (五) 目的事業主管機關對於開發計畫能否進行所為之總體綜合

01 審查，係在轉送環評書與環評主管機關之前所為。此與環
02 評法第16條之1所定開發許可，係環評主管機關完成環評
03 程序並公告環評結論後，目的事業主管機關審查後再依法
04 核發之開發許可，全然不同。又經濟部雖以98年4月2日函
05 為用地核定，惟斯時其他機關尚未完成本件礦業開發所應
06 審查之項目，該用地核定復不具行政程序法所謂計畫確定
07 裁決性質，仍需等待其他機關審查通過後，方能核可開工
08 申報通知開發單位施工。故該用地核定既不屬開發許可，
09 更非開發行為總合審查決定。原判決混淆二者，認定經濟
10 部之礦業用地核定為總體綜合審查決定，為環評法第16條
11 之1所定之開發許可，其適用環評法第16條之1顯有錯誤，
12 亦有判決不依據證據認定之違法。又縱依原判決所認，上
13 訴人金昌石礦公司既取得用地核定，開發行為顯已進行，
14 自無逾3年始實施開發行為之情形。原判決竟又認定本件
15 違反環評法第16條之1規定，顯有判決理由矛盾之當然違
16 背法令。如認本案之用地核定為開發許可，且開發行為係
17 指實際進行採礦行為，無異要求上訴人金昌石礦公司於審
18 查完成前即違法進行開發行為，或不論相關主管機關審查
19 時程如何延宕，上訴人金昌石礦公司每3年即依環評法第
20 16條之1辦理現況差異分析。原判決將行政機關審查過程
21 中之風險、時程經過的不利益或作業延誤，概令上訴人金
22 昌石礦公司承擔，誠屬不合理，亦與環評法第16條之1立
23 法意旨相悖。

24 (六) 上訴人金昌石礦公司於經濟部98年4月2日用地核定後，陸
25 續於98年5月7日獲得水土保持計畫核定，於100年6月申請
26 租用土地。縱認開發行為包括開發之規劃、進行等，上訴
27 人金昌石礦公司亦已在98年用地核定後之3年內，為採礦
28 行為之規劃，顯無3年內不實施開發之情形。原判決置上
29 開有利之事證資料不論，遽行認定上訴人金昌石礦公司於
30 用地核定後3年內未進行開發行為，有判決違反行政訴訟
31 法第243條第2項第6款理由不備之違法。又現況差異分析

01 係以取得開發許可逾3年始實施開發行為時，方應辦理，
02 並非因外在環境發生變化，即認需進行。況原判決指摘之
03 外在環境變化，均非位於本件礦業用地範圍內，並非辦理
04 本件現況差異分析之範圍。且上訴人金昌石礦公司於106
05 年3月15日訴願程序提出簡報，引據台大陳宏宇教授調查
06 風災之報導，說明蘇拉颱風土石流災害與本件系爭礦場無
07 涉。原判決未採前揭有利上訴人等之證據，復未說明不採
08 納之理由，又未調查被上訴人等所指外在環境變化是否位
09 於系爭礦業用地範圍或開發行為影響範圍內。且無法令為
10 據，亦無證據可認蘇花公路改善工程與本案之關係，更未
11 說明所指外在環境變化對本件開發行為之影響，以及何以
12 外部環境發生變化即應辦理現況差異分析，即以外在環境
13 變化為由，率以本件開發地區環境發生變化為由，認應辦
14 理現況差異分析。除有判決不依證據、應調查而未調查之
15 違法外，亦不符合環評程序論理法則，顯增加法令所無之
16 限制，有違反法律保留原則、適用法規不當，以及判決理
17 由不備之違背法令。

18 (七) 蘇花公路改善計畫環說書係於99年10月8日提送至行政院
19 環保署，並於99年11月15日公告有條件通過環境影響評估
20 審查結論，其時間顯然在97年2月21日本件開發通過環評
21 審查、98年4月2日取得礦業用地核定之後。如依原判決認
22 定，經濟部98年4月2日用地核定為本件開發之開發許可，
23 亦應由交通部公路總局於製作蘇花公路改善計畫環境影響
24 說明書時，將本案開發計畫納入其環境影響評估，並非時
25 間在前之本案將其納入現況差異分析。原判決認定本件開
26 發環評書之評估範圍未包括蘇花公路改善計畫所生環境變
27 化，進而認定本件有辦理現況差異分析及報告之必要，亦
28 有判決適用環評法第16條之1錯誤之違法。又衡此邏輯，
29 以本件環評審查為基礎之蘇花公路改善工程，豈非亦須重
30 新辦理環評審查或辦理現況差異分析，而淪於無限循環狀
31 況。原判決認定除違反環評法第16條之1規定外，亦有判

01 決違背論理法則及違反信賴保護原則之違法。且系爭礦業
02 用地開發案之環評審查結論及蘇花公路改善計畫之環評審
03 查結論，均為合法有效之行政處分，各有其依憑之環境狀
04 況與基礎事實。如以系爭開發案環評審查結論後發生之外
05 在環境變動，認應辦理現況差異分析，無異動搖，甚至推
06 翻系爭開發案環評審查結論所憑恃之基礎事實，影響原環
07 評審查結論行政處分之確定效力。況外在環境變化非環評
08 法第16條之1辦理現況差異分析之要件，原判決率以外在
09 環境變化認定本件有辦理現況差異分析之必要，除違反環
10 評法第16條之1規定，有適用法規不當之違法外，亦明顯
11 違背論理法則、信賴保護原則，有判決適用法則不當之違
12 法。

13 (八) 環評法第16條之1所定之現況差異分析，應於實施開發行
14 為前辦理。本件從98年初規劃、迄至105年12月原處分作
15 成之長達八年期間，上訴人金昌石礦公司全然信賴經濟部
16 、環保署等公部門指示，持續推展礦石開發進程，根本無
17 由認知、更無從預期環保署竟會在105年12月30日作成原
18 處分，逕使開發時點回溯為98年4月2日、復又要求上訴人
19 金昌石礦公司提出現況差異分析及報告。上訴人金昌石礦
20 公司對於環保署之行政作為，具有正當合理之信賴基礎，
21 依法應受保護。環保署同意備查上訴人金昌石礦公司施工
22 後，就本件既已定期為追蹤考核程序，如認上訴人金昌石
23 礦公司開發行為對環境造成不良影響時，自得依環評法第
24 18條規定，命上訴人金昌石礦公司限期提出環境影響調查
25 報告及因應對策。而非無視開發行為業已實施之狀態，要
26 求上訴人金昌石礦公司依環評法第16條之1規定，回溯至
27 開發行為實行前辦理現況差異分析。環保署前已同意本案
28 無須辦理現況差異分析，並同意備查開工日期，卻無視其
29 先前之作為，以系爭函翻異先前認定，命上訴人金昌石礦
30 公司應辦理現況差異分析及報告。其所為顯然違反誠信原
31 則，使上訴人金昌石礦公司無所適從，嚴重傷害上訴人金

01 昌石礦公司對於環保署行政作為產生之信賴，上訴人行政
02 院將之撤銷，於法並無違誤。原判決認定訴願決定撤銷原
03 處分有違誤，其認定顯有違反行政程序法第8條揭示之誠
04 實信用原則、判決適用法則不當之違法。

05 (九) 原判決既已在理由項下、引據環評法第4條第1款規定，確
06 認開發行為之範圍應涵蓋「該行為之規劃、進行及完成後
07 之使用」。則本件早在98年4月核定礦業用地後，上訴人
08 金昌石礦公司即已循序踐履設計規劃、向相關主管機關申
09 請(報備)等開發行為迄今，其間並無停滯延宕長達3年
10 未開發之情狀。詎原判決迺認本件仍該當環評法第16條之
11 1所定「逾三年始實施開發行為」，核有判決不適用法規
12 或適用不當、理由矛盾、並有應調查證據未予調查等判決
13 違背法令之情事。又原判決既援引環評法第4條第1款、第
14 5條第1項第3款所定「進行開發規劃等於已進入實施開發
15 行為」，詎又反於此法令基礎，跳躍性論斷上訴人金昌石
16 礦公司自98年4月2日取得開發許可後，遲於105年8月申報
17 開工時方實施開發行為，進而認定本件該當環評法第16之
18 1規定「逾3年始實施開發行為」之情形，復有判決理由矛
19 盾之判決違背法令。況原審未就「98年4月2日至105年9月
20 1日間是否已有開發行為？」「何以上訴人金昌石礦公司
21 105年9月1日預定申報開工之時點方係開發行為？」等攸
22 關重要之爭點，在審理程序未適當闡明、賦予訴訟當事人
23 充分表達意見之機會。亦未曾為此有任何調查證據、充分
24 確認事實之積極作為，即否認上訴人金昌石礦公司98年以
25 來確已循序踐履施工規劃、申請報備等各階段開發行為之
26 長期努力，自有違反行政訴訟法第125條闡明權規定，並
27 有應調查證據未予調查及判決不備理由等判決違背法令。

28 (十) 基於憲法權力分立原則賦予既存行政處分之「構成要件效
29 力」，核有拘束其他機關、法院或第三人之對世效果，此
30 即便原審法院亦無例外。是原審法院未將經濟部本於其目
31 的事業主管機關職權，作成之103年5月7日函所為之認定

，依法納為己身判決之基礎構成要件事實，即認經濟部98年4月2日函之作成日，方係本件開發許可時點，應有行政訴訟法第243條第1項適用法規不當、理由不備及矛盾之判決違背法令。況環保署復已於103年5月22日、103年6月10日正式函告上訴人金昌石礦公司「…本件尚無應提送環境現況差異分析及對策檢討報告」、「知悉上訴人金昌石礦公司撤回（前開）現況差異分析報告」。可證本件從98年初規劃、迄至105年12月原處分作成之長達八年期間，上訴人金昌石礦公司全然信賴經濟部、環保署等公部門指示，持續推展礦石開發進程。根本無由認知、更無從預期環保署竟會在105年12月30日作成系爭函，逕使開發時點回溯為98年4月2日、復又要求上訴人金昌石礦公司提出現況差異分析報告。原判決卻無視於環保署原處分確有違反「信賴保護原則」、「期待可能性原則」等重大違法瑕疵，仍作出撤銷上訴人行政院訴願決定之判斷，自屬適用法則不當之判決違背法令。

七、本院查：

（一）程序部分：

- 1.按訴願決定撤銷或變更原處分，以致訴願人以外之利害關係人之權利或法律上之利益直接受有損害者，該利害關係人即得以訴願決定為標的，訴願機關為被告，於法定期間內對之提起撤銷訴訟，並只須表明其權利或法律上之利益，有因其所主張之違法訴願決定受損害，即屬合法。至於其權利或法律上之利益是否確實因違法訴願決定而受損害，則屬其訴有無理由之問題。因此，與原訴願人利害關係相反者，因該訴願決定撤銷或變更原處分，致損害其權利或利益者，得提起撤銷訴訟。
- 2.次按，環評法第5條第1項第3款規定：「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：……三、土石採取及探礦、採礦。」第7條第1項規定：「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。」因此，環評法有關環境影響評估之規定具有基於環境與生命之永續發展，以保障開發行為可能影響範圍之當地居民生命權、身體權、財產權，不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為限。故環評法關於環境影響評估之規定，應屬保護規範。復按，作業準則第6條規定：「（第1項）說明書及評估書應記載事項及審查要件，依說明書應記載事項及審查要件（附件三）、評估書初稿、評估書應記載事項及審查要件（附件四）、說明書、評估書初稿應檢送之圖件（附件五）規定辦理。（第2項）開發單位應依第5條之1第3項範疇界定結果、附件三及附件五編製說明書。」其附件五「說明書、評估書初稿應檢送之圖件」第1點規定：「地理位置圖，以比例尺1/5,000或1/10,000臺灣地區相片基本圖或縮圖，標示開發場所及附近1公里至5公里範圍內交通、河流、都市計畫、主要土地使用、地形、地物、地貌、學校、社區與重要設施等。……」其附表五「開發行為可能影響範圍之各種相關計畫（包含規劃中、施工中及已完成之各計畫）」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500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。依上規定，我國環境影響評估法制係採預防原則，開發行為如對於環境有不良影響之虞時，應實施環境影響評估，評估審查程序有嚴謹規定，主要就對環境有不良影響之虞之開發行為進行審查。故上揭法條規定有保障開發行為可能影響範圍內之居民之個人權益，在此範圍內之居民係屬開發行為之當地居民，為該開發行為之利害關係人。開發行為範圍內之居民屬受開發行為影響之人民，具有依上述保護規範提起訴訟之權能。

3. 依環評法第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，逾三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。」第23條規定：「（第1項）有下列情形之一，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：一、違反第7條第3項、第16條之1或第17條之規定者。……（第2項）前項情形，情節重大者，得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。」因此，開發單位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報告，若有違反則不得實施開發行為並處罰，環評法第16條之1規定之環境現況差異分析及報告屬環境影響評估之一環，此規定具有預防及減輕開發行為對環境造成不良影響之公益，兼具保護開發行為當地居民之意旨。故居住在受影響範圍內之人民對於開發單位應否提出現況差異分析及報告之爭議，應具有法律上利害關係，即具起訴之原告適格。

4.被上訴人公益團體部分：

查被上訴人台灣蠻野心足生態協會之成立目的為「透過相關法律行動之支援，包括法規研究，舉辦研討會，舉辦環保相關、且與法律相涉之公聽會及教育性行動，以及提供法律支援予媒體及其他具教育性之活動，藉以使自然環境免遭不當對待，保存現有自然環境，以及幫助回復已遭破化之自然環境」（見原審卷1第93頁即附件14）；被上訴人地球公民基金會之成立目的則為「以提昇人民環境意識並採取行動，善盡地球公民之責任為宗旨」（見同上卷第94頁即附件15）。則被上訴人公益團體得依環評法第23條第8項規定，敘明主管機關疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。又被上訴人公益團體以上訴人金昌石礦公司取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾3年後始實施開發行為，違反應依環評法第16條之1提出現況差異分析及報告之規定，而依上開

規定以書面告知主管機關環保署。經環保署作成系爭函，命上訴人金昌石礦公司依環評法第16條之1規定辦理，應於106年6月30日前提現況差異分析及報告送環保署審查，環保署未完成審查前，不得實施開發行為，有系爭函可稽（見原審卷1第47頁）。系爭函為行政處分（即原處分，詳後述），其命上訴人金昌石礦公司提出現況差異分析及報告之目的在於達成預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，保護環境。系爭函遭訴願決定撤銷，則被上訴人公益團體告知環保署命上訴人金昌石礦公司提出現況差異分析及報告，達成上開意旨之目的無法達成，即原先有利於被上訴人公益團體之權利狀態被除去，尚難謂系爭訴願決定未直接損害被上訴人公益團體之權利。依前述說明，被上訴人公益團體為系爭函之利害關係人，具有本件訴訟於原審之原告適格。上訴人金昌石礦公司主張其等不具起訴訴訟當事人適格要件，非為可採。

- 5.被上訴人仲尤成等4人部分：被上訴人仲尤成居住在○○縣○○鄉○○村○○鄰○○路○○號（見原審卷1第76頁附件4），距離上訴人金昌石礦公司礦場距離為4.12公里（見同上卷第78頁附件5）；被上訴人蔡忠偉居住在○○縣○○鄉○○村○○鄰○○○○號（見同上卷第82頁附件8），距離上訴人金昌石礦公司礦場距離為1.75公里（見同上卷第85頁附件9）；被上訴人楊玉樓及劉雪婷居住在○○縣○○鄉○○村○○鄰○○○○號（見同上卷第89頁附件12），距離上訴人金昌石礦公司礦場距離為1.76公里（見同上卷第92頁附件13）。經查，上訴人金昌石礦公司環境影響說明書記載：「（二）計畫區鄰近區域以計畫區為中心，半徑5公里所涵蓋之影響範圍包括：宜蘭縣南澳鄉澳花、谷風及鼓音等地區，花蓮縣秀林鄉和平、和仁、和中及清水等地區……」可見澳花地區與和中地區為開發行為可能影響之範圍（見同上卷第118頁即原證10，其中第6-89頁、第6-116至6-126頁參照。）。依上所述，被上訴人仲尤成居住在○○縣○○鄉○○地區，其餘3名被上

01 訴人均居住在○○縣○○鄉○○村之○○地區，皆位於上訴
02 人金昌石礦公司環說書中所列明採礦行為可能影響之範圍，
03 依前揭說明，被上訴人仲尤成等4人亦具有本件當事人適格
04 。

05 (二)實體部分：

- 06 1.依系爭函內容，略以：「……請貴公司依環評法第16條之1
07 規定辦理，並請於106年6月30日前提送現況差異分析及報告
08 送本署審查，本署未完成審查前，不得實施開發行為，……
09 」係環保署就上訴人金昌石礦公司應否依環評法第16條之1
10 提出現況差異分析及報告之公法上具體事件所為，系爭函發
11 生使上訴人金昌石礦公司於未依環評法第16條之1規定，完
12 成現況差異分析及報告之審查前，不得實施開發行為。且若
13 上訴人金昌石礦公司未依該函辦理，發生環保署可依環評法
14 第23條第1項規定對上訴人金昌石礦公司處罰之法律效果，
15 故已非屬單純之事實陳述，該函之性質為行政處分，業經原
16 審論明，核無不合。又本件如事實概要所載之事實，業據原
17 審依法認定，亦無不合，自可為本院判斷之基礎。
- 18 2.按環評法第7條第1項規定：「開發單位申請許可開發行為時
19 ，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由
20 目的事業主管機關轉送主管機關審查。」第14條第1項規定
21 ：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評
22 估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無
23 效。」第16條之1規定：「開發單位於通過環境影響說明書
24 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
25 ，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對
26 策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不
27 得實施開發行為。」上開環評法第16條之1之規定係於91年6
28 月12日增訂公布，該條規定原係訂於環評法施行細則第42條
29 ，而該條文說明其訂定意旨在於：環境影響評估程序完成、
30 目的事業主管機關核發執照後，開發單位未必立刻進行開發
31 行為。隨著時空變化，環境影響說明書或評估書所預測之環

境影響程度與補救措施可能與真正實施開發行為時之環境現況發生出入，不能發揮環境影響評估制度之功能，因此當環境影響說明書或評估書之完成後，超過一定之時間尚未進行開發行為者，開發單位於實施開發行為時應再考量當時之環境因素，以及所可能造成之環境影響，送請主管機關審查，未經審查完成前，仍不得逕行開發（原審卷1第248頁即原證20第20頁參照）。因此，環評法第16條之1規定目的在於避免環評所預測之環境影響程度與補救措施，與實施開發行為時之環境現況，因長時間經過，情況發生差異，以致無法發揮環境評估之作用。故設定此項期間限制，並命開發單位提出現況差異分析及報告，以落實環境影響評估之功能。

3. 本件上訴人金昌石礦公司領有臺濟採字第5465號採礦權執照（礦區字號：礦業字第2434號），其檢附相關資料，向經濟部申請核定附表（一）所示土地面積104.4841公頃，作為採礦場、緩衝帶用途使用，及附表（二）土地面積10.7011公頃之礦業用地註銷核定使用，案經經濟部以98年4月2日函准許。該函略稱：「……經本部礦務局派員會同土地管理機關等實地勘查併徵詢各機關意見後，符合礦業法第44條規定，認屬需要，同意使用，應予核定暨註銷使用如附明細表（一）、（二）。」可見系爭8筆如明細表（一）土地面積104.4841公頃經核定作為採礦場、緩衝帶用途使用，係經濟部依據礦業法第43條規定，經礦務局派員會同土地管理機關等實地勘查併徵詢地政、環境保護、水土保持、其他相關主管機關及土地所有人之意見，認符合礦業法第44條規定始予核定，並確定必須使用之土地明細及面積。而參照環評法第4條第1款關於開發行為之定義，環評法之開發行為指環評法第5條規定之行為，其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。上訴人金昌石礦公司系爭申請核定案屬環評法開發行為之申請，經濟部為目的事業主管機關，其依規定總體綜合審查，作成98年4月2日函，該函以「核定」形式作成開發許可，自屬環評法第16條之1所稱開發許可。依上所述，上訴人金昌石

01 礦公司應於98年4月2日取得開發許可後，於3年內實施開發
02 行為，惟其申報於105年9月1日開工，顯逾3年始實施開發行
03 為，自應依環評法第16條之1規定提出現況差異分析及報告
04 。

05 4.上訴人金昌石礦公司雖主張環評法第16條之1所稱「開發許
06 可」，需以實際得能據以實施開發行為者方屬之。環保署10
07 3年5月1日函亦以「得實施開發行為之時點」，函請經濟部
08 釋示開發許可時點，足認環評法第16條之1所定之開發許可
09 ，係以得實施開發行為者定之等等。但查，環評法施行細則
10 第12條之1規定：「本法所稱之目的事業主管機關，依開發
11 行為所依據設立之專業法規或組織法規定之。」礦業法第5
12 條規定：「本法主管機關為經濟部；為執行本法所定事項，
13 經濟部得指定專責機關辦理。」本件上訴人金昌石礦公司領
14 有礦區採礦權執照（礦種：白雲石、大理石），向經濟部申
15 請核定土地供作採礦場、緩衝帶用途使用，即開發類型為申
16 請核定礦業用地，此開發行為對環境有不良影響，應實施環
17 境影響評估，經環保署審查後，以97年2月21日函公告（見
18 原審卷1第95頁原證1）上訴人金昌石礦公司辦理本案有條件
19 通過環境影響評估審查。嗣經濟部以98年4月2日函，依礦業
20 法第43條規定，核定暨註銷核定上訴人金昌石礦公司使用礦
21 業用地（該函附表（一）為核定供礦業使用土地明細表，附表
22 （二）為註銷原核定供礦業用地使用土地明細表，見同上卷第
23 100、101頁）。因此，上訴人金昌石礦公司之開發行為係依
24 核定附表（一）之土地供礦場、緩衝帶用途使用（礦業用地）
25 以為採礦，所依據設立之專業法規為礦業法，本件開發行為
26 經目的事業主管機關經濟部核定，則環評法第16條之1所稱
27 「目的事業主管機關核發之開發許可」自係指經濟部核發之
28 開發許可。且環評法第16條之1所定：「目的事業主管機關
29 核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境
30 現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查」，係以核
31 發開發許可後即開始起算該條所定之三年期間甚明，而非如

上訴人金昌石礦公司所主張自實際得能據以實施開發行為者方起算3年期間。原審據此認上訴人金昌石礦公司應於98年4月2日取得開發許可後，於3年內實施開發行為，核無違誤。至於經濟部103年5月7日函就開發許可時點之認定，原審已說明該時點認定與環評法第16條之1規定不符，法院不受拘束，亦無違誤。上訴人金昌石礦公司主張原判決率認經濟部98年4月2日函文為開發許可，有判決理由不備之違法，應尊重經濟部103年5月7日函就開發許可時點之認定一節，非為可採。

5. 原判決雖引用環評法第4條第1款規定，指開發行為係指依第5條規定之行為，其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。但該條款所指開發行為之範圍雖包括規劃，但與環評法第16條之1所定，目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為之「實施」仍有不同。參照上述環評法第16條之1增訂之立法說明，其立法目的在於當環境影響說明書或評估書之完成後，超過一定之時間尚未進行開發行為者，開發單位於實施開發行為時應再考量當時之環境因素以及所可能造成之環境影響，而要求送請主管機關再次評估審查。則環評法第16條之1所定之實施開發行為自應解釋係指對環境具有影響之施工行為，始能達到其落實環境影響評估功能之目的。按行為時作業準則第31條規定：「（第1項）開發單位應於開發行為施工前三十日內，以書面告知目的事業主管機關及原審查之主管機關其預定施工日期。（第2項）說明書或評估書內容採分段（分期）開發者，以提報各段（期）開發之第一次施工行為預定施工日期為原則。」本件上訴人金昌石礦公司於105年8月15日具函環保署及礦務局，陳稱依據上開作業準則規定，書面告知預定於105年9月1日進行施工（原處分卷第66頁參照）。則依其所陳報進行施工之日期觀之，顯然已逾環評法第16條之1所定，3年始實施開發行為之限制。上訴人金昌石礦公司所指其在98年用地核定後之3年內，為採礦行為之規劃部分，其既非對環境具有

01 影響之施工行為，依上所述，尚非屬環評法第16條之1之實
02 施開發行為，則其主張其有於98年用地核定後之3年內，為
03 採礦行為之規劃，顯無3年內不實施開發之情形一節，即非
04 可採。

05 6.又本件系爭申請核定案屬環評法開發行為之申請，經濟部依
06 規定總體綜合審查，作成98年4月2日函，該函以核定形式作
07 成開發許可，屬環評法第16條之1所稱開發許可，且開發行
08 為係指實際進行施工行為，已如前述。自開發許可至嗣後實
09 施開發之審查程序若有延宕，上訴人金昌石礦公司於逾3年
10 實施開發行為時，則須依環評法第16條之1辦理現況差異分
11 析。此種情形，本即屬該條落實環境影響評估功能之立法原
12 意。尚不能以自核定開發許可，至實際施工實施開發行為，
13 中間審查程序可能超過3年，即認將行政機關審查過程中之
14 不確定風險、時程經過的不利益或作業延誤，令上訴人金昌
15 石礦公司承擔屬不合理，與環評法第16條之1立法意旨有違
16 。

17 7.原判決已說明上訴人金昌石礦公司應於98年4月2日取得開發
18 許可後，於3年內實施開發行為，其申報於105年9月1日開工
19 ，顯逾3年始實施開發行為，違反環評法第16條之1規定。至
20 於原判決記載上訴人金昌石礦公司「金昌石礦申請核定暨變
21 更核定礦業用地」環評案自97年通過環評審查至今，已逾10
22 年，其間和平村和中地區在101年8月遭受蘇拉颱風引發之土
23 石流災情及蘇花公路改善計畫進行等環境變化並未在97年通
24 過的環境影響評估說明書之評估範圍內部分。僅在說明上訴
25 人金昌石礦公司自97年通過環評審查，於98年4月2日取得開
26 發許可後，其後之環境的一些變化均可能影響原有環境影響
27 評估之正確性。據此印證環評法第16條之1立法意旨有關隨
28 著時空變化，於一定期間經過後，應再辦理現況差異分析及
29 報告，以落實環境影響評估制度之功能之說理。至於該段期
30 間環境實際是否已生改變，雖是辦理差異分析所欲處理之議
31 題，但原判決並未以其是辦理現況差異分析及報告的前提要

01 件。上訴人金昌石礦公司指原判決以外在環境變化認定本件
02 有辦理現況差異分析之必要，違反環評法第16條之1規定，
03 有判決適用法則不當之違法等情，自有誤解。

- 04 8. 本件上訴人金昌石礦公司曾於103年3月12日提出現況差異分
05 析及報告，送經濟部轉送環保署審查。環保署則於同月20日
06 函復上訴人金昌石礦公司，略謂「無法判認本案應否依規定
07 提送環現差分析及報告」，請上訴人金昌石礦公司說明緣由
08 ；環保署又於103年5月1日函經濟部認定開發時點。嗣上訴
09 人金昌石礦公司於103年3月31日函環保署，說明系爭申請核
10 定案雖於98年4月2日經經濟部核定礦業用地申請併同意使用
11 ，惟因後續申請同案水土保持施工許可證，遭花蓮縣政府無
12 故拖延，致迄今逾3年仍未能進行開發，而依環評法第16條
13 （按應為第16條之1）提出現況差異分析及報告等語（原處分
14 卷第5頁參照）。可見上訴人金昌石礦公司已知系爭申請核定
15 案自核發之開發許可後，已逾3年尚未實施開發，始為上述
16 陳述，並提出現況差異分析及報告。縱環保署對於經濟部依
17 環評法施行細則第38條之1規定，所為上開實施開發時點之
18 認定，以103年5月22日函知上訴人金昌石礦公司及經濟部，
19 略以：「本案尚無應提送環境現況差異分析及對策檢討報告
20 之情形。」惟其同時要求上訴人金昌石礦公司「請於文到15
21 日內，依『環境影響評估書件審查收費辦法』繳交審查費新
22 台幣20萬元整，並函送依下列意見修正後之報告書42份至本
23 署，俾辦理後續審查事宜：（一）報告書名稱請修正為『金
24 昌石礦申請核定暨變更核定礦業用地……環境影響差異分析
25 報告』。（二）請確認本案開發行為變更內容是否涉及運作
26 『健康風險評估技術規範』所定義之危害性化學物質……」
27 等情，環保署應認為上訴人金昌石礦公司之開發與原核定環
28 說書已有變更，故要求上訴人金昌石礦公司檢送「環境影響
29 差異分析報告」（見處分卷第59頁。參見環評法第16條、行
30 為時環評法施行細則第37、38條之1）。嗣上訴人金昌石礦
31 公司於103年6月6日撤回環評法第16條之1現況差異分析及報

01 告，但並未檢送環境影響差異分析報告。參照前述上訴人金
02 昌石礦公司知悉系爭申請核定案自核發之開發許可後，已逾
03 3年尚未實施開發，並已提出現況差異分析及報告之情形。
04 上訴人金昌石礦公司就環保署103年5月22日函，尚無信賴應
05 予保護之情形。而經濟部105年10月27日函雖表示意見：「
06 本案開發許可之時點，宜以金昌公司取得花蓮縣政府105年2
07 月26日核發水土保持施工許可證及同意開工函後，依礦務局
08 105年8月19日函同意開工備查之日為開發時點較符法律規定
09 」等語。但因花蓮縣政府105年2月26日核發水土保持施工許
10 可證及同意開工函，暨礦務局105年8月19日函同意開工備查
11 ，均非屬環評法第16條之1之開發許可，經濟部上述函文意
12 見，並不足採，亦無授予利益之違法處分遭撤銷等情，均據
13 原審論明，核無不合。上訴人金昌石礦公司主張其信賴應受
14 保護部分，仍非有據。

- 15 9. 本件係系爭申請核定案自核發之開發許可後，是否已逾3年
16 尚未實施開發，而應依環評法第16條之1規定，提出現況差
17 異分析及報告之問題。依行為時環評法施行細則第38條之1
18 第1項規定，關於開發許可之認定，固應由開發行為之目的
19 事業主管機關為之，但開發許可之認定本身，與依環評法第
20 16條之1規定開發許可起算時點之認定並不相同。經濟部就
21 該條規定適用時，關於開發許可時點認定所表示之見解，環
22 保署自不受其拘束；對於法院就環評法第16條之1規定內容
23 於審理具體個案時，究應如何適用，亦不具構成要件效力，
24 法院並不受該見解之拘束。上訴人金昌石礦公司主張經濟部
25 103年5月7日函所為之認定，具有構成要件效力，法院應受
26 其拘束，非為可採。本件上訴人金昌石礦公司於103年3月12
27 日既曾提出現況差異分析及報告，送經濟部轉送環保署審查
28 ，業如前述。上訴人金昌石礦公司主張回溯以98年4月2日作
29 為開發許可之時點，要求上訴人金昌石礦公司提出現況差異
30 分析及報告，違反期待可能性原則部分，亦非有據。本件上
31 訴人金昌石礦公司其餘上訴主張，經核係就原審取捨證據、

認定事實之職權行使，指摘其為不當，且就原審已論斷者，執詞未論斷、理由不備，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾而再予爭執，核屬法律見解歧異問題，均難謂原判決有違背法令或有判決不備理由之違法。

10. 末查，本院100年度裁字第2342號裁定記載該案原判決關於環評法第16條之1之規定該件計畫應經行政院核定，故應以行政院核定時點，作為環評法第16條之1之3年期間之起算時點。且該件計畫第一件實際施作之工程，於92年12月25日已進行施工，並無逾3年始實施開發行為之情形等語，故尚無違背法令情事。另本院105年度判字第239號判決，記載依規定該件計畫應經行政院核定財務計畫，故應以行政院核定時點，作為環評法第16條之1之3年期間起算時點。而該條文之實施開發行為，係以是否進行實質動工為判斷標準等語。上開裁判均論及以核定機關核定時點作為環評法第16條之1的3年期間之起算時。而上開裁判之實施開發行為均有實際之施工行為在該3年期間，而非僅以有規劃行為即認屬環評法第16條之1所定之實施開發行為。參照原審所引本院103年度判字第694號判決見解，本件尚無見解分歧，另亦無其他行政訴訟法第253條第1項但書各款所列情形。上訴人金昌石礦公司舉上述案例，指本院見解分歧，並有其他應行言詞辯論情事，聲請本件行言詞辯論，核無必要。從而原審以訴願決定將原處分撤銷，為有違誤，另依被上訴人主張，將訴願決定撤銷，依上說明，於法核無不合。上訴意旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

八、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項但書，判決如主文。

中 華 民 國 109 年 7 月 9 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 高 愈 杰

01 法官 王 碧 芳
02 法官 蘇 嫻 娟
03 法官 陳 國 成
04 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
05 中 華 民 國 109 年 7 月 9 日
06 書記官 蔡 宜 婷