

公民告知函

告知人	身分證字號／ 統一編號	生日／成立日期	地址
社團法人台灣蠻 野心足生態協會 代表人：文魯彬	99361075	92.12.10	台北市中正區懷寧 街 106 號 6 樓之 1
財團法人 地球公民基金會 代表人：廖本全	26034595	99.11.05	高雄市左營區博愛 二路 198 號 9 樓之 2

為公民告知事：

壹、公民告知之主旨

- 一. 請 鈞署依法命金昌石礦股份有限公司提出「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）案」環境現況差異分析及對策檢討報告經由經濟部礦務局轉送 鈞署審查。
- 二. 鈞署未依前項完成審查前，應命金昌石礦股份有限公司不得實施開發行為。

貳、公民告知之依據

一、環境影響評估法第 23 條第 8 項明訂得提起公民告知之要件：

- (一) 按「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」環境影響評估法（下稱環評法）第 23 條第 8 項定有明文。
- (二) 從上開條文可知，如符合「開發單位違反環評法或依環評法授權訂定之相關命令」、「主管機關疏於執行」、「告知人為受害人民或公益團體」，即得依本

條提起公民告知。

二、本件符合環評法第 23 條 8 項所定得提起公民告知之要件：

- (一) 金昌石礦股份有限公司自取得經濟部礦業用地核定之開發許可，已逾三年始實施開發行為，未提出環境現況差異分析及對策檢討報告，經由目的事業主管機關經濟部礦務局送主管機關即 鈞署審查，業已違反環評法第 16 條之 1 規定：

1.本件環評主管機關為 鈞署，目的事業主管機關為經濟部

按「本法主管機關為經濟部；為執行本法所定事項，經濟部得指定專責機關辦理。」、「礦業權者使用土地，應檢具開採及施工計畫，附圖說，向主管機關申請審查，就其必須使用之面積予以核定，並通知土地所有人及關係人。」、「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「主管機關之分工依附表一定之。必要時，中央主管機關得委辦直轄市、縣（市）主管機關。」礦業法第 5 條、第 43 條第 1 項、環評法第 2 條及民國（下同）104 年 7 月 3 日修訂之環評法施行細則第 12 條第 1 項定有明文。

經查，本件係金昌石礦股份有限公司（下稱金昌公司）依礦業法第 47 條申請之「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）案（下稱系爭開發案），其於 95 年進行第一階段環境影響評估時，依礦業法第 5 條以及礦業實務運作可知目的事業主管機關即為經濟部（告證 1），環評主管機關即為 鈞署。縱使依 104 年 7 月 3 日修訂之環評法施行細則第 12 條第 1 項及附表一第三點（告證 2）亦可知探礦與採礦之開發行為環評主管機關為 鈞署，是以本件本件環評主管機關為 鈞署，目的事業主管機關為經濟部，合先敘明。

2.金昌石礦股份有限公司違反環評法第 16 條之 1 應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關即 鈞署審查之規定：

- (1) 環評法第 16 條之 1 所稱之目的事業主管機關核發之開發許可，係指由就開發行為有其專業及其權限，得就該行為所產生之整體效益，及對環境之影響與補救措施所可能之耗損為全面評價之目的事業主管機關依其專業法規或組織法規所做成之「開發計畫許可」：

A.按「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1項）本法第十六條之一所稱開發許可包括許可證、同意、核定等形式之許可，其認定由開發行為之目的事業主管機關為之。（第2項）開發許可，起始日依下列順序認定：一、依目的事業主管機關核發開發許可之日。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。三、依開發行為環境影響說明書或評估書經主管機關作成審查結論公告之日。（第3項）前項第一款及第二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。」環評法第16條之1及104年7月3日修訂之環評法施行細則第38條之1定有明文。又鈞署於101年3月3日以環署綜字第1010016816號解釋令（告證5）釋示環評法第16條之1所稱之「許可」之日期認定方式，後於104年7月3日發布環評法施行細則第38條之1將上開解釋令內容條文化後，即於104年7月31日以環署綜字第1040060584號函（告證6）廢止前開解釋令，一併敘明。

- B.復按「…環境影響評估主管機關之決定是由目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之，如由中央目的事業主管機關轉送環境影響說明書者，其審查由中央主管機關為之，由直轄市目的事業主管機關轉送者，其審查由直轄市主管機關為之。本案關於系爭開發案環評事務主管機關之爭議，源自於系爭開發案之目的事業主管機關究係上訴人、內政部抑或內政部營建署陽明山國家公園管理處（下稱陽管處）；而此關乎環評法中所謂「目的事業主管機關」意涵之詮釋。3.在制度設計上，環評法係採所謂「雙主管機關制」，開發行為之目的事業主管機關與環評之主管機關非屬同一，立法宗旨在藉由目的事業主管機關基於開發行為專業面向之初步評估，再經環評主管機關主持公共參與、多方辯難以取捨價值，凝聚共識，形成環境永續經營之決策。易

言之，目的事業主管機關與環評主管機關就環境保護預防措施之實踐，並非互相扞格、牽制；反之，係以「協力方式」完成環境影響評估的製作、審查與監督此等行政任務，環評程序不應簡化為環評主管機關就開發單位環境影響說明書「是」或「非」之兩極審查而已，否則，逕由開發單位將環境影響說明書送環評主管機關審查即可，無須經由目的事業主管機關轉送；此「轉送」本即寓意初步審查「許可」開發單位之開發計畫。且環評法上應實施環評之開發行為，依環評法第4條第1項之規定，係指對環境有造成不良影響之虞之行為，故應進行環評之開發行為並非人民得任意實施而主張原應受法律保障之行為，除應由環評主管機關針對開發行為對於環境造成之影響實施環評外，尚應由其目的事業主管機關於其職權範圍內綜合衡量申請開發人之權益及公共利益，例如交通開發行為須由交通主管機關考量交通需求，經濟開發行為須由經濟主管機關考量經濟發展之需求等，進行利益衡量後作成決定。是以，上開目的事業主管機關之許可其實係對於開發計畫得否進行所為之總體綜合審查決定。是就行政組織與行政作用之法理，以及環評法之規範設計而言，此之所謂目的事業主管機關，係指依開發行為所據之專業法規或組織法規得作成「開發計畫許可」之行政機關，必也就開發行為有其專業及其權限，得就該行為所產生之整體效益，及對環境之影響與補救措施所可能之耗損為全面評價者。」

「然原判決以：距離系爭開發案約5百至6百公尺處，有案外人黃金海育樂事業股份有限公司（下稱黃金海公司）規劃之「臺東都蘭灣黃金海休閒渡假村開發計畫」（下稱黃金海開發計畫），該開發計畫類別為遊樂區之開發，開發面積為113,208平方公尺，而上開計畫於89年2月24日通過環保署審查，並於90年12月10日取得目的事業主管機關交通部觀光局之開發許可，因該開發案逾3年未開工，依原審結論及環境影響評估法第16條之1規定，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告送環保署審查完成，始得實施開發行為，嗣經黃金海公司提出環境現況差異分析及對策檢討報告送環保署審查，經環保署於97年12月24日審查結果，命開發單位補充及修正部分內容後，再送審查，則由上開黃金海開發計畫觀之，其開發面積將近系爭開發案開發面積2倍，且兩開發案性質相近，黃金海開發計畫已通過環境

影響評估審查，並取得開發許可，雖逾期未開工，然已經開發單位依法提出環境現況差異分析及對策檢討報告送環保署審查在案，並未停止該開發案，足認該開發計畫係屬規劃中之計畫…」此有最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決及 101 年度判字第 55 號判決可參。

C.由上述法條與實務見解可知，環評法所稱之目的事業主管機關係指「依開發行為所據之專業法規或組織法規得作成『開發計畫許可』之行政機關，必也就開發行為有其專業及其權限，得就該行為所產生之整體效益，及對環境之影響與補救措施所可能之耗損為全面評價者」，簡言之，環評法第 16 條之 1 之規定，乃在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發生出入，是以，環評法第 16 條之 1 所稱之目的事業主管機關核發之開發許可，係指由就開發行為有其專業及其權限，得就該行為所產生之整體效益，及對環境之影響與補救措施所可能之耗損為全面評價之目的事業主管機關依其專業法規或組織法規所做成之「開發計畫許可」始足當之。

(2) 經濟部 98 年 4 月 2 日經授務字第 09820106620 號函之核定暨註銷核定礦使用礦業用地處分始為環評法第 16 條之 1 所稱之目的事業主管機關核發之開發許可：

A.經查，本件 鈞署於 97 年 2 月 21 日以環署綜字第 0970013997C 號公告系爭開發案之第一階段環評有條件通過之審查結論（告證 1）後，經濟部於 98 年 4 月 2 日以經授務字第 09820106620 號函之核定暨註銷核定礦使用礦業用地處分（下稱經濟部 98 年核定礦業用地處分，參見告證 7）。金昌公司於取得經濟部 98 年核定礦業用地處分後，即向內政部申請「變更特定專用區礦業用地」，內政部於 102 年 4 月 19 日台內營字第 10208026851 號函同意許可（下稱內政部 102 年許可變更礦業用地處分），惟經濟部以 103 年 5 月 7 日經授務字第 10300576610 號函（下稱經濟部 103 年函文）表示：「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。」（告證 8）

B.惟查，本件環評法第 16 條之 1 之「目的事業主管機關核發之開發許可」應為經濟部 98 年核定礦業用地處分，分述如下：

I.就環評法第 16 條之 1 文義解釋觀之，其文字既已言明係「目的事業

主管機關」核發之開發許可，而本件環評法上所稱採礦行為之「目的事業主管機關」自屬礦業法之主管機關－經濟部，因此應以經濟部 98 年核定礦業用地處分作為環評法第 16 條之 1 之「目的事業主管機關核發之開發許可」。

II.就本件第一階段環境影響評估程序亦可知，本件之目的事業主管機關為經濟部（**告證 1**），自應以其所為之 98 年核定礦業用地處分作為環評法第 16 條之 1 之「目的事業主管機關核發之開發許可」。

III.從上述最高行政法院之見解可知，經濟部為礦業法之主管機關，經濟部礦務局為經濟部指定之專責辦理機關，就探、採礦之開發行為有其專業及其權限，並能就該行為所產生之整體效益，及對環境之影響與補救措施所可能之耗損為全面評價，因此經濟部依其礦業法所做成之「經濟部 98 年核定礦業用地處分」方屬環評法第 16 條之 1 之「目的事業主管機關核發之開發許可」。至於花蓮縣政府依據水土保持法所為之水土保持計畫核定、水土保持施工許可證及申報開工，僅為整個採礦行為所需考量與評估的其中一個環節，花蓮縣政府也根本無從就金昌公司的採礦行為所產生之整體效益，及對環境之影響與補救措施所可能之耗損為全面評價，更顯見經濟部以金昌公司取得花蓮縣政府之水土保持施工許可證及申報開工作為環評法第 16 條之 1 之「目的事業主管機關核發之開發許可」的見解之愚昧，也將使環評法第 16 條之 1「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發生出入」之立法意旨蕩然無存。

IV.退萬步言之，縱使認為本件經濟部與花蓮縣政府皆為目的事業主管機關（假設語氣，本人仍否認之），依環評法施行細則第 38 條之 1 第 2 項第 1 款：「**開發許可，起始日依下列順序認定：依目的事業主管機關核發開發許可之日。**」及第 3 項第 1 款「**前項第一款及第二款如涉及二個以上目的事業主管機關，依下列順序認定：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。**」可知，經濟部 98 年核定礦業用地處分早於花蓮縣政府核發水土保持施工許可證及申報開工處分，是以仍應以經濟部 98 年核定礦業用地處分作為環

評法第 16 條之 1 之「目的事業主管機關核發之開發許可」。

(3) 綜上所述，金昌公司自 98 年 4 月 2 日取得經濟部經授務字第 09820106620 號函之核定暨註銷核定礦使用礦業用地處分時起，至 101 年 4 月 3 日已逾三年始實施開發行為，依環評法第 16 條之 1 應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送 鈞署審查。鈞署未完成審查前，金昌公司不得進行採礦行為。是以，金昌公司違反環評法第 16 條之 1 應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關即 鈞署審查之規定，至為灼然。

(二) 主管機關即 鈞署疏於執行

承上，金昌公司自取得經濟部礦業用地核定之開發許可，已逾三年始實施開發行為，未提出環境現況差異分析及對策檢討報告，經由目的事業主管機關經濟部礦務局送主管機關即 鈞署審查，業已違反環評法第 16 條之 1，鈞署不僅未依環評法第 16 條之 1 命金昌公司提出環境現況差異分析及對策檢討報告送 鈞署審查，反而依照經濟部 103 年函文之錯誤見解，據以認定本件尚無應提送環境現況差異分析及對策檢討報告之情形，顯有疏於執行職務之情事。

(三) 告知人為公益團體

查告知人社團法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」(參見附件 1)；財團法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」(參見附件 2)，告知人等皆為長期關懷環境及永續發展議題，自有依環評法第 23 條第 8 項提出公民告知與公民訴訟之資格。

三、綜上所述，經濟部 98 年 4 月 2 日經濟部經授務字第 09820106620 號函之核定暨註銷核定礦使用礦業用地處分即為環評法第 16 條之 1 之「目的事業主管機關核發之開發許可」，金昌公司自 98 年 4 月 2 日取得上開開發許可後，

至 101 年 4 月 3 日已逾三年始實施開發行為，依環評法第 16 條之 1 應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，經由經濟部礦務局轉送 鈞署審查。鈞署未完成審查前，金昌公司不得進行採礦行為， 鈞署應命金昌石礦股份有限公司不得實施開發行為，方符法制，並昭公信。

謹 呈
 行政院環境保護署 公鑒

【附件與證物】

附件 1	委任狀正本各一份。
附件 2	社團法人台灣蠻野心足生態協會立案證書暨法人登記證書影本各一份。
附件 3	財團法人地球公民基金會立案證書暨法人登記證書影本各一份。
告證 1	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）案環境影響說明書書件摘要影本一份。
告證 2	環評法施行細則第 12 條附表一影本一份。
告證 3	最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決影本一份。
告證 4	最高行政法院 101 年度判字第 55 號判決影本一份。
告證 5	環保署 101 年 3 月 3 日環署綜字第 1010016816 號解釋令影本一份。
告證 6	環保署 104 年 7 月 31 日環署綜字第 1040060584 號函影本一份。
告證 7	環保署 103 年 5 月 1 日環署綜字第 1030034540 號函影本一份。
告證 8	經濟部 103 年 5 月 7 日經授務字第 10300576610 號函影本一份。
告證 9	
告證 10	
告證 11	