

## 論礦業權展限應否實施環境影響評估

蔡志方\*

### 一、前言

針對礦業權之展限是否必須實施環境影響評估（以下簡稱「環評」）問題，中華民國律師公會全聯會發行之會刊「全國律師」2015 年 12 月號曾有專文從事探討，閱讀之餘，本人認為有再從憲法本文、憲法增修條文、礦業法、環評法、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準（以下簡稱「環評標準」）等規定的意旨、學說與實務見解、「環評」（Environmental Impact Assessment, EIA; Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP）的法理基礎與實施時機，觀察分析礦業權的展限是否必須實施環評，以資確認環評法與礦業法是否尚有解釋仍須實施環評的餘地或者尚存在漏洞，而得基於類推（Analogie）等方法進行填補，甚至進行修法作體系外的漏洞填補（Lückausfüllung extra legen），或者並無漏洞，而係基於「環評」的本質，礦業權的展限根本無進行環評的必要。此乃本文撰述的基本動機，合先敘明。

### 二、礦業權展限是否無須實施環境影響評估？

#### （一）明示其一排除其他？省略之事項應認為有意省略？

羅馬法諺有一句名言提到：「明示規定其一者，應認為排除其他」（expressio unius est exclusio alterius）<sup>註1</sup>。在語言解釋的法則上，意指「僅涵括其中一個的時候，就是排除其餘的」（Inclusio unius exclusio alterius）<sup>註2</sup>。如果以一般的話語來說，當二件物品究竟何者適合於甲，而當甲僅談到其中一個時，就代表排除另一個（Qui dicit de uno, negat de altero）<sup>註3</sup>。另一句羅馬法諺則提到：「省略規定之事項，應認為有意省略」（Causa omissa habetur pro omissa）<sup>註4</sup>。根據我國司法院大法官解釋，認為此等法諺並非在任何情形之下，均可以援用，如果法律條文顯然有闕漏或者有關的法條，尚有解釋的餘地時，則此項法諺，即不復可以適用<sup>註5</sup>。

#### （二）環評法第 5 條第 1 項第 3 款規定「排除」或「有意省略」礦業權展限的環評？

環境影響評估法（2003.1.8）（以下簡稱「環評法」）第 5 條規定：「**①**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：（前略）三、土石採取及探礦、採礦。（後略）**②**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一年內定之，送立法院備查。」

究竟環評法第 5 條第 1 項第 3 款規定「土石採取及探礦、採礦對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估」，並未提及「土石採取及探礦、採礦及其展限開發行為對環境有不良影響之虞者，亦應實施環評」，在相關法律的體系與法律語言學（Legal Linguistics）的理解上，是否有意「排除」或「有意省略」「礦業權展限」應實施環評？

105 年 10 月 27 日收件 105 年 11 月 16 日受理

\*國立成功大學法律學系專任教授。

註：本文轉錄自法源法律網法學論著資料庫。

或環評法上述條文，顯然有闕漏或者礦業法有關的法條，尚有解釋的餘地，致上述羅馬法諺並不能適用？具體言之，環評法與礦業法關於展限應否實施環評，是否尚有解釋的餘地？例如：所謂「探礦、採礦」，在文義的可能射程範圍（*mögliche Tragweite des Wortlautes*）上，是否當然包括展限後的「探礦」與「採礦」，而依法仍須實施環評？

### 三、業經環評之礦業權，其展限應否再度實施環境影響評估的分析

礦業權期滿業主申請展限時，應否再次實施環評，一方面，涉及法規應否作如此規定的問題，此屬於立法論（*Gesetzgebungswissenschaft*）或「當為法」（*lex ferenda*）的層面；同時也涉及比例原則中的「必要性」（*Necessity; Notwendigkeit*）問題，而應訴諸憲法與各種法規的總體（*Gesamtordnung der Rechtssätzen*）之一般原理原則來評價。詳言之，這一部分涉及到主管機關應否及能否透過諸如類推解釋（*Analogie*）以填補漏洞（體系內填補）（*Lückausfüllung inter legem*），抑或必須以修法（*Rechtsänderung*）的方式（體系外填補）（*Lückausfüllung extra legem*），將環評的範圍擴增到礦業權展限的申請程序中，而將環評作為申請展限的前置程序（*Vorverfahren*）。另一方面，則涉及根據現行法（*lege lata*）的規定，能否要求業主應先通過環評，才能獲得展限的問題。

#### （一）從憲法相關規定觀察

##### 1. 憲法本文

礦業權展限應否要求實施環評，我國憲法本文雖無直接的明文規定，但是礦業權展限是否實施環評，涉及礦業用地周遭人民之生存權、自然生態環境的保護（*Naturschutz*）與礦業主能否繼續經營之權（*Betriebsrecht*）（包括其投資能否回收及增益其財產權）及其所屬員工之工作權。此時，即涉及彼此衝突之法益（*konflikte zueinander Rechtsgütern*）應如何衡量的難題。根據我國憲法第 15 條規定，人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。其法益優先順序，自應以人民之生存權優先；工作權，其次；而財產權，最後。然而，礦業權之開發既然已經過一次環評，則於其展限時，應否再實施一次環評，就涉及是否有必要的問題。如原據以辦理環評的開發條件、範圍與環境不變，自無需再勞民傷財、生事擾民。此觀諸我國憲法第 23 條所蘊涵的比例原則，自甚為明顯，無庸贅述。反之，唯有原據以辦理環評的開發條件、範圍與環境因素有重大改變，於申請展限時才例外有重新依據新環評標準辦理環評之必要，此與「既得權之保障」、「信賴保護」或「（個人之）存續保護」（*Bestandschutz*）已經無涉，反而與環境現狀的存續保護（*Bestandschutz der Umwelt*）有關<sup>註6</sup>。

##### 2. 憲法增修條文

其次，從我國憲法增修條文第 10 條第 2 項所規定「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」的要求來看，則礦業權不管是新申請或展限，只要其可能會威脅環境與生態，而無法與礦業經濟的發展取得平衡時，當然就應於從事開發行為前進行環評。惟不易判定者，在於礦業經濟於何程度始能與環境及生態保護兼籌並顧（*Rücksichtigung und Balancierung zueinander*）？於何時即屬於環境及生態保護，已低於礦業經濟的發展？又礦業為材料工業與基礎民生建設的基礎，何時能單獨從礦業

經濟的發展，看出它已經危及環境及生態保護？恐需運用經濟學與精密的計量科學（anspruchsvolle Messenswissenschaft），才能精確論斷！由於環保法亦採取超國界的環境保護原則（Prinzip des grenzüberschreitenden Umweltschutzes），因此，諸如一國的採礦量是否已經超過全國之所需？能否及時因應市場變化時的需要（如供需失調，將引發另一經濟問題），特別是因緊急救災復原時所需的大量建材（如水泥）？自亦須與該國因採礦可能對自然生態的衝擊作衡量，而非簡單以諸如「何必炸山來蓋他國的大樓」或「既要金山銀山更要綠水青山」等語所可輕易帶過，除非我們願意回到初民社會！難道我國，甚至全世界要採取計畫性礦業經濟，並盡量壓抑人類的物慾，以達到「環保優先」，而非「環境及生態保護兼籌並顧」？這是一個十分值得我們冷靜慎重思考的議題。

## （二）從相關法規規定觀察

### 1. 礦業法

礦業法（2003.12.31）第 12~15、17、18、27、30、31、38~40 條及第 57 條等，對於礦業權展限的相關事項，有詳細的規範。其中勉強與環評有關者，乃基於本法第 30 條規定，礦業權展限之程序，準用第 15 條及第 18 條規定，而連結至同法第 15 條第 1 項與第 2 項規定中的「申請設定採礦權者，應檢具採礦構想；申請設定採礦權者，應檢具開採構想；採礦及開採構想，應敘明水土保持、環境維護（採礦或採礦對環境之影響）、礦場安全措施與礦害預防等永續經營事項，及主管機關規定之其他事項。」此外，在法效果方面，第 18 條第 1 項第 1 款規定「礦業申請人依第 15 條第 1 項規定檢具之書件及圖說，其應載明事項之內容不完備，經限期補正，屆期不補正或補正不完備，主管機關應駁回其申請」。

礦業權申請展限時，應否實施環評，另一關鍵問題，在於礦業權展限之法律性質為何？究竟原礦業權與展限後的礦業權，在法律上是否同一？在實務見解方面，最高行政法院於 92 年判字第 936 號判決，認為「礦業權之展限是新權利之賦與，其權利成立之實體構成要件，自應適用申請展限時之法律為之，即現行礦業法施行細則第 516 條第 1 項各款之規定」<sup>註 7</sup>；同法院 93 年判字第 1587 號判決，亦持相同的見解。

另外，有關礦業權依法申請展限，其與礦業法等規定應如何配合適用之疑義，法務部（90）法律字第 032276 號函說明，謂：「（一）按礦業法第 16 條（以下簡稱本法）『礦業權以二十年為限，但期滿後得申請經濟部核准展期二十年。』第 47 條規定：『採礦權因滿期而消滅，不受抵押權之拘束。』又本法施行細則第 56 條第 2 項規定：『採礦權者經依規定為展限之申請時，在期滿至核准展限之期間內，其採礦權仍視為存續。』法律關係定有存續期間者，於期間屆滿時消滅，期滿後除法律有更新規定外，並不當然發生更新之效果（最高法院 70 年臺上字第 3687 號判例），依上開規定可知，採礦權期滿即消滅，須經由另一核准之行政處分，賦予另一新之採礦權，故本法第 16 條但書所稱之『展限』，實為採礦權之更新，與新設定之採礦權同。從而，依經濟部之意見，認為本法第 34 條第 1 項規定：『經濟部或直轄市主管機關認為礦業申請地有妨害公益或無經營之價值時，得不予核准。』及『礦業法第 34 條第 1 項、第 34

條第 3 款及第 81 條第 1 項規定妨害公益之認定原則』第 1 點規定，係針對新申請設定礦業權時適用，則採礦權之展限，既實為另一新設之採礦權，自應有上開規定之適用。(二) 又按採礦權之目的，應在於使申請人取得權利以進行合法開採礦物。倘人民取得採礦權後，無法獲得許可從事礦物之勘探，基於行政一體，對於人民反有違誠信原則之虞，且內政部 83 年 11 月 9 日研商「國家公園內礦業案件相關法令適用疑義」會議結論：上開規定意旨，可知國家公園法應為本法第 57 條第 1 項所定之『其他法令規定』。故而，採礦權之申請自應先依國家公園法第 14 條第 1 項獲得許可，如未獲許可，即不得從事礦物之勘探，則屬本法第 57 條第 1 項所定之『違反其他法令規定』之情形，而不應准予展限。(三) 承上說明，礦業權期滿即消滅，礦業權展限之核准係另新的行政處分，主管機關本得依規定予以准駁，從而，經濟部認為不同意展限，礦業權者既有權益必受損失而應予補償之意見，即待斟酌。又『國家公園區域內礦業案件處理準則』第 8 條係針對『已設定礦業權之礦區』，礦業權之展限既屬另一更新之權利，再未為展限之核准前，應無上開規定之適用。」

至於在學說見解方面，學者王毓正亦認同上述最高行政法院之見解，且認為「礦業權期滿申請展限時，應重新踐行環境影響評估程序」<sup>註 8</sup>。

惟值得注意的是，最高行政法院 93 年判字第 1587 號判決，乃該院於 92 年判字第 936 號判決的再審裁判，而前二判決應適用之準據法，固應適用 88 年 11 月 24 日發布的舊礦業法施行細則第 56 條第 1 項各款，然該條規定業於 92 年 2 月 12 日經修正廢止，而改於礦業法第 31 條第 1 項，大幅保障原礦業主之展限權益，而規定：「**①** 礦業權展限之申請，非有下列情形之一者，主管機關不得駁回：一、申請人與礦業權者不相符。二、無探礦或採礦實績。三、設定礦業權後，有新增第 27 條所列情形之一。四、有第 38 條第 2 款至第 4 款所列情形之一。五、有第 57 條第 1 項所定無法改善之情形。**②** 依前項 3 款規定將礦業權展限申請案駁回，致礦業權者受有損失者，礦業權者得就原核准礦業權期限內已發生之損失，向限制探、採者或其他應負補償責任者，請求相當之補償。**③** 前項損失之範圍及認定基準，由主管機關定之。」致無法仍於今日再任意資援適用，並據以主張礦業權展限屬於全新的另一礦業權；法務部(90)法律字第 032276 號函，亦同。

此外，吾人試從行政程序法第 96 條第 1 項第 5 款規定觀之，如為一全新的書面行政處分，自應有新的發文字號與年月日，然而經濟部之礦業權展限實務作法，並非另行核發全新的執照，而係於原執照背後加註諸如「本礦區由原礦業權者○○礦業股份有限公司申請展限原領礦業權。茲經部核准○○年，此註。 中華民國○○○年○○月○○日 經濟部部長 [印]」，即不難知悉實務上並不認為礦業權之「展限」，乃屬於新的礦業權設定<sup>註 9</sup>。再者，如礦業權之展限等同於新礦業權之設定，則我國礦業法第 13 條與第 14 條等，即毋庸規定展限，並將礦業權之設定與展限並列，而僅需規定「採礦權以二十年為限，期滿應重新申請設定」即可，而非如現行第 13 條第 1 項之規定「採礦權以二十年為限。期滿前一年至六個月間，得申請展限；每次展限不得超過二十年。」其理甚明，無庸贅述。

綜上，本文認為礦業權的展限，與礦業權的新設定，本質並不相同，其僅屬原權利在時間上的延長，而無關礦業權實質內容的更新或變更，程序亦屬有異。此亦何以礦業法第 30 條會規定「礦業權展限之程序，準用第 15 條及第 18 條規定」，而非「礦業權展限之程序，適用第 15 條及第 18 條規定」的根本原因所在。

## 2. 環境影響評估法

環評法第 5 條規定：「**①**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：（前略）三、土石採取及探礦、採礦。（後略）**②**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一年內定之，送立法院備查。」

根據環評法第 5 條第 1 項與第 2 項規定結合之結果，單從文義觀之，開發行為在於探礦或採礦，並無分屬「初次申請」或「展限申請後」的開發行為，關鍵在於「展限後」之開發行為，是否有本質上的不同，而有重為環評之必要。換言之，重點在於「必要性」(Notwendigkeit)，而非在於是否具有「同一性」(Einheitlichkeit)。

如從環境影響評估法第 5 條第 1 項規定為目的性解釋(teleologische Auslegung)，其重點在於探礦、採礦行為對環境有無不良影響之虞者，基於環境法(Umweltrecht; environmental Law)所採之第 1 原則，即「預防原則」(Vorsorgeprinzip)<sup>註 10</sup>，對於探礦、採礦行為對環境有不良影響之虞者，即應實施環境影響評估。

再從環評法之全法秩序(gesamte Rechtsordnung; legal order at large)為體系性解釋(systematische Auslegung)，礦業權「展限後」的開發行為與「初次申請」核准後的開發行為，本無不同，似乎應同樣接受環評。然而，體系解釋亦應顧及目的性解釋(teleologische Auslegung)，既然礦業權「展限後」的開發行為與「初次申請」核准後的開發行為，本無不同，則再度重複同樣的環評，豈非浪費。因此，必須是礦業權「展限後」的開發行為與「初次申請」核准後的開發行為，有所不同，方應接受再次的環評。雖然前述經濟部之礦業權展限實務作法，並不認為礦業權之「展限」，屬於新的礦業權設定。然而，是否有必要重為環評，重點應在於「展限後」的開發行為是否有對環境有不良影響之虞此一關鍵點上。

## 3. 開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準

環評標準第 11 條規定：「**①**探礦、採礦，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、探礦、採礦及其擴大工程，符合下列規定之一者：（一）位於國家公園。（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。（三）位於國家重要濕地。（四）位於臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區。（五）位於原住民保留地。（六）位於水庫集水區。（七）位於海拔高度一千五百公尺以上。（八）位於海域。但未涉及鑽井或開挖之探礦，不在此限。（九）位於山坡地、國家風景區或臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，申請核定或累積核定礦業用地面積（含所需區外道路設施面積）二公頃以上，或在河床探採，沿河身計其申請開採或累積開採長度一公里以上。（十）位於山坡地、國家風景區或臺灣沿海地區自然環境保護計

畫核定公告之一般保護區，其同時位於自來水水質水量保護區，申請核定或累積核定礦業用地面積（含所需區外道路設施面積）一公頃以上，或在河床探採，沿河身計其申請開採或累積開採長度五百公尺以上。（十一）位於特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，經農業主管機關同意變更使用，且申請核定或累積核定礦業用地面積（含所需區外道路設施面積）二公頃以上。（十二）申請核定或累積核定礦業用地面積（含所需區外道路設施面積）五公頃以上。（十三）位於山坡地之申請核定礦業用地，符合下列規定之一，其申請核定或累積核定之面積應合併計算，且達第 9 目或第 10 目規定規模：1.申請核定或累積核定礦業用地位於同一筆地號。2.申請核定或累積核定礦業用地之地號互相連接。3.申請核定或累積核定礦業用地邊界相隔水平距離在五百公尺範圍內。二、礦業冶煉洗選廠興建或擴大工程，符合下列規定之一者：（一）前款第 1 日至第 7 目規定之一。（二）位於山坡地、國家風景區或臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，申請開發或累積開發面積一公頃以上。（三）位於特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，經農業主管機關同意變更使用，且申請開發或累積開發面積一公頃以上。（四）申請開發或累積開發面積五公頃以上。②同時有二個以上申請核定礦業用地或擴大礦業用地，有前項第 1 款第 13 目之情形，且申請面積合併計算符合前項第 1 款第 9 目或第 10 目規定規模者，各個礦業用地均應實施環境影響評估。③第 1 項第 1 款申請核定（或擴大）礦業用地，得先就所屬之礦業權區整體實施環境影響評估。④符合第 1 項第 1 款第 13 目規定面積合併計算之礦業用地應包括下列各情形：一、取得開發許可。二、申請中尚未取得目的事業主管機關核發開發許可。三、經目的事業主管機關核定同意註銷未達一年。」

首先，從本「環評標準」第 11 條第 1 項第 1 款規定之「探礦、採礦及其擴大工程」符合下列規定之一者，應實施環境影響評估。」其中，除了擴大工程外，如前所述，探礦或採礦，不管是礦業權「展限後」的開發行為或「初次申請」核准後的開發行為，只有當其有所不同時，且對環境有不良影響之虞者，基於環境法（Umweltrecht; environmental Law）所採之「預防原則」（Vorsorgeprinzip）<sup>註 11</sup>，始有實施環境影響評估之必要。因此，從可能的文義（möglicher Wortlautsinn）觀之，既已包括「初次申請」核准後的開發行為與礦業權「展限後」的開發行為，則上述「探礦、採礦」，似毋庸增修為「探礦、採礦或其展限及其擴大工程」。

其次，姑不論「環評標準」第 11 條規定的可能文義，已無需增修，但論者或以為前述「環評標準」據以制頒的「環評法」第 5 條第 1 項第 3 款，既然僅規定「土石採取及探礦、採礦」，而不及於其「展限」，則同條第 2 項所規定「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一年內定之，送立法院備查。」環評法授權之範圍，並不及於「探礦、採礦之展限」，根據行政程序法第 150 條規定<sup>註 12</sup>，似乎行政院環境保護署即無法根據「環評法」第 5 條第 2 項增修「探礦、採礦之展限」，亦納入環評範圍。然而，根據大法官解釋第 394<sup>註 13</sup>、426<sup>註 14</sup>、538<sup>註 15</sup>、734 號<sup>註 16</sup>等解釋，則並不完全排除其可能性。

#### 四、峰迴路轉 (Exkurs)：從環境影響評估的法理基礎與實施時機觀察業經環評之礦業權，其展限無須再度實施環評

##### (一) 預防原則與環境影響評估的法理基礎

環境法為追求最佳的環境保護，乃有諸如：❶預防原則 (Vorsorgeprinzip)<sup>註17</sup>；❷危險防禦原則 (Gefahrenabwehrprinzip)<sup>註18</sup>；❸(個別)污染者負責原則 (Verursacherprinzip)<sup>註19</sup>；❹集體負擔原則 (Gemeinlastprinzip)<sup>註20</sup>；❺合作原則 (Kooperationsprinzip)<sup>註21</sup>；❻永續性原則 (Nachhaltigkeitsgrundsatz)<sup>註22</sup>；❼禁止環境惡化原則 (Verschlechterungsverbot)<sup>註23</sup>；❽補償原則 (Kompensationsprinzip)<sup>註24</sup>；❾超國界的環境保護原則 (Prinzip des grenzüberschreitenden Umweltschutzes)<sup>註25·26</sup>。此外，尚有若干相鄰原則，如❶全程照料原則 (Cradle-to-grave-Principle; Das von der Wiege bis Bahre Prinzip)<sup>註27</sup>；❷後續照顧原則 (Nachsorgeprinzip)<sup>註28</sup>；❸原產地原則 (Ursprungsprinzip)<sup>註29</sup>。環評制度，係以追求環境「永續發展」為目標，而根據環境法上的「預防原則」<sup>註30</sup>或「預警原則」(Precautionary Principle)<sup>註31</sup>為法理基礎所形成的制度<sup>註32</sup>。此外，環評係搭載於「開發計畫」之中，必然係於主管機關核駁計畫之前為之。「計畫」(Plan; Planung)既然具有「事前性」與「預測性」，則因之所踐行的環評，自然亦具有「事前性」與「預測性」<sup>註33</sup>。

##### (二) 環境影響評估的實施時機

環境影響評估 (Environmental Impact Assessment; Umweltverträglichkeitsprüfung)，屬於環境生態學專家對於開發計畫 (Vorhaben od. Planung) 可能對環境的衝擊，所為的預測性判斷與決定 (Prognosebeurteilung und -entscheidung)<sup>註34</sup>。既然是預測性判斷或決定，則本質上必然必須於計畫階段、實施開發行為之前為之<sup>註35</sup>，故具有「事前性」<sup>註36</sup>。否則，如於實施開發行為之後才進行，則僅屬於嗣後監督 (nachträgliche Aufsicht)、控制開發行為或處罰偏差開發行為的行政事實調查行為 (Tatsachenuntersuchung)<sup>註37</sup>，而不屬於環評法所稱的「環境影響評估」(EIA; UVP)。

再者，如上所述，環評通常係搭載於「開發計畫」之中，且必然係於主管機關核駁計畫之前為之。因此，其實施之時機，亦必然先於「開發計畫」的核駁決定之前，更遑論是開發計畫措施之實施了！

至於如核准開發行為，甚至於實施開發行為之後，才發現原核准條件不符合環境保護的新標準，則僅能例外運用「行政處分附款」的嗣後追加 (nachträgliche Anordnung od. Hinzufügung von Nebenbestimmungen des Verwaltungsaktes)，以彌補核准開發行為時所無法預知情況的發生<sup>註38</sup>，而重新開啟環評，並重新針對原申請案另作成新處分 (Wiederaufgreifendes Verfahren)。

##### (三) 礦業權展限無須再度實施環評

由於「環評」制度，係基於環境法的「預防原則」(Vorsorgeprinzip)所創設，其實施僅限於礦業權初次申請時為之。否則，即與基於「預防原則」的環境法法理所創之環評的本質牴觸。又由於礦業權期滿後的展限，如前所述，並不屬於一個新的礦業

權設定申請，故在程序上，並不須重新進行環評程序，除非該礦業權內容已有實質的變更（包括：擴大工程、變更開發之方法）或環境容許標準有重大更新，非重新環評則無法維護重大公益，而開發行為對環境有不良影響之虞<sup>註39</sup>。換言之，既然礦業權「展限後」的開發行為與「初次申請」核准後的開發行為，並無不同，相關標準與環境條件亦屬相同，即不得強迫業者再度接受重複性的環評，否則，即有違必要性原則（比例原則）。

再者，由於採礦業的計畫屬於「空間營運計畫」（Rahmenbetriebsplan）的一種，因計畫核准處分所生之「拘束效果」（Bindungswirkung），對處分機關與相關人民同具拘束力。就其展限言，主管機關是否因時限之經過（Zeitablauf），而基於此種「拘束效果」的確認，而必須同意，即為問題。德國權威公法、科技法與環境法學者 Prof. Dr. Michael Kloepfer，雖援引該國聯邦礦業法（BBergG）第 52 條第 2 項第 1 款規定為論據<sup>註40</sup>，而採取否定之見解，認為依據該法規定並無從於原核准期限之外，而獲得進一步的拘束效果，而且法律的明確性條文也與基於信賴保護（Vertrauensschutz）所生之拘束效果背道而馳。凡此，似乎一切會隨「期限」（Befristungen）之經過而否定。但儘管如此，主管機關仍將格於法律的拘束，而必須核准「空間營運計畫」的展限。因為此與具拘束性處分（gebundener Verwaltungsakt）有關。詳言之，企業於法律規定的要件存在下，即有請求核准之權，主管機關並無裁量之餘地（Ermessensspielraum）。因此，只有於此同時，有全新的司法認定（neue Erkenntnis）或法的變更（Rechtsänderungen），甚至是已屆期的營業計畫係屬違法，而迫使必須有不同的判斷及決定，始得駁回展限的申請<sup>註41</sup>。此一見解，與我國礦業法第 31 條第 1 項列舉之各款規定：「礦業權展限之申請，非有下列情形之一者，主管機關不得駁回：一、申請人與礦業權者不相符。二、無採礦或採礦實績。三、設定礦業權後，有新增第 27 條所列情形之一。五、有第 57 條第 1 項所定無法改善之情形。」可謂不謀而合！

最後，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：（前略）三、土石採取及探礦、採礦。（後略）」固然無分初次設定與展限，然而，礦業法對於初次設定與展限申請，不僅規定於不同法條<sup>註42</sup>，且其程序並非相同<sup>註43</sup>，基於環評制度所根據之「預防原則」所生之「事前性」，總體觀察，則不僅礦業法與環評法，甚至「環評標準」並無漏洞，亦無作成「擴張解釋」（ausdehende Auslegung）之可能，而可認為立法者已經認知環評程序之特質，而對該等法規關於「礦權展限需實施環評」所為的「有意之省略」與「明示其一，排除其他」！

## 五、環評法施行前之舊礦業權，其展限應否實施環評的分析

關於環評法施行（1995 年 1 月 1 日）前之舊礦業權（以下簡稱「舊礦業權」）展限應否實施環評的問題，牽涉層面較廣。其一，該等礦業權可能早於 1995 年 1 月 1 日之前即已設立，甚至是更早於 1960 年代即已設立。其二，該等礦業權於期限屆滿後，多能再度獲得展限。其三，該等礦業權因未曾經過環評程序的洗禮，致容易遭到環保團體人士所詬病<sup>註44</sup>，且據以主張凡礦業權展限者，即屬於全新的礦業權設定申請，自應實施環評<sup>註45</sup>。



針對環評法施行前之舊礦業權展限應否實施環評之問題，本文以為環評法施行前之舊礦業權，其設定依法無須經過環評，即使於環評法實施後，其展限不管係根據礦業法或環評法，亦無須先經過環評程序。其理由如下：

首先，因為環評法第 5 條第 1 項第 3 款規定，基於同法第 1 條明文宣示之環評制度所根據之「預防原則」所生之「事前性」觀察，並無漏洞，亦無作成「擴張解釋」( *ausdehnde Auslegung* ) 之可能，可認為立法者已經認知環評程序之特質，而對該等法規關於「礦權展限必須實施環評」所為的「有意之省略」與「明示其一，排除其他」！

其次，所有「環評」仍須回歸該制度之原始法理根據，亦即環境法上之「預防原則」。因此，如該等舊礦業權之範圍並無擴大、採礦之方法與運輸等，亦無何改變，並無明顯危害環境之虞，由於礦業法與環評法對之是否於展限時應實施環評，漏未規定，顯屬「開放性漏洞」( *offene Lücke* )，其情況與業經環評之礦業權展限情況類似，自應類推「業經環評而屆期申請展限之礦業權申請案」，於其申請展限時，無須實施環評。至於環評法第 28 條規定：「本法施行前已實施而尚未完成之開發行為，主管機關認有必要時，得命開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。」觀其立法目的，在於使環境工作保護周全，避免造成重大之環境污染與破壞，係環保機關經審慎裁量後，責成礦業主辦理之「改善措施」( *Verbesserungsmaßnahme* ) 的嗣後監督( *nachträgliche Aufsicht* ) 措施，並非針對舊礦業權展限所創設有違環評制度本質的「嗣後性」環評( *nachträgliche Umweltverträglichkeitsprüfung* )，而係專為未曾經環評程序之舊礦業權所設與環評制度並存之另類環保改善措施制度，不僅非專為舊礦業權展限時所設，且相對於環評，亦屬於一特別的環保改善措施制度，應優先適用於未曾經環評程序之舊礦業權，且具有排除其他環評程序之作用。

再其次，環評屬於「法律保留」事項，環評法與礦業法既無明文規定舊礦業權之展限須重為環評，主管機關經經濟部核准展限時，自無法要求業主必須先經環評。

又其次，雖然根據礦業法第 30 條規定，礦業權展限之程序，準用第 15 條及第 18 條規定，連結同法第 15 條第 1 項與第 2 項規定中的「申請設定探礦權者，應檢具探礦構想；申請設定採礦權者，應檢具開採構想；探礦及開採構想，應敘明水土保持、環境維護（探礦或採礦對環境之影響）、礦場安全措施與礦害預防等永續經營事項，及主管機關規定之其他事項。」但由於舊礦業權之展限，並非新的礦業權申請程序。因此，主管機關基於第一次核准礦業權處分所發生之構成要件效力( *Tatbetandswirkung* )，除非有礦業法第 31 條第 1 項任何一款規定之情形，否則，仍須照准。前述德國環境法權威學者 Prof. Dr. Michael Kloepfer 所言，企業於法律規定的要件下，有請求核准展限之權，主管機關並無裁量之空間( *Ermessensspielraum* )。除非於同時，有新的司法認定( *neue Erkenntnis* ) 或法的變更( *Rechtsänderungen* ) 發生，甚至是屆期的營業計劃係屬違法，始得駁回展限的申請<sup>註46</sup>，可謂不謀而合！

另外，依照我國礦業法之規定及礦業申請實務，係分為二階段：礦業權之取得及礦業用地之申請。礦業權之取得（設定或展限）階段僅係權利範圍之設定，尚不得進入實質開發階段，與環評標準所指之開發行為有所不同，故依現行作業方式，於進入實質開發之用地申請階段進行評估，方具適法性<sup>註47</sup>。又行政院環保署 88 年 6 月 17 日環署綜字第 0034424 號函、88 年 8 月 9 日環署綜字第 0049519 號函及 89 年 8 月 25 日環署綜字第 0048987 號函，均提及：「如屬延續租用，且實際採礦用地範圍無擴大或變動情形，則無須實施環境影響評估」。準此，相關環評標準及環評法所規範應實施環評之開發行為範圍，以及上開環保署相關函釋，已明揭延續租用礦地未擴大或變動

情形，無須實施環評之意旨，基於法安定性原則，自無從要求環評法實施前之舊礦業權，其展限亦應實施環評。

最後，對於舊礦業權之展限能否透過修改礦業法或環評法，增訂其須先經環評程序，以滿足「法律保留」的要求？本文以為，即使參考前述德國 2001 年 9 月 5 日環境影響評估法第 3-e 條規定之立法先例，計畫之展限須實施環境影響評估者，亦限於：①業已存在而具有環評義務之計畫，於其展限時，其面積與能量因其展限，而達成或超過或於個案預行審查，顯示其展限對環境具有重大影響者；②在先行審查程序中，有環評義務而尚未執行環境影響評估之計畫，在此之前所為之展限；或者③計畫之展限，於該計畫之興建產生之疑慮，已達成或超越該處規定之「標準值」者，此等要件顯然與我國舊礦業權之展限情狀，有重大落差。其次，如果參考英國環評法先例，則已執行完畢之計畫，欲延展者，亦限於對環境將有重大不利影響者（significant adverse effects on the environment），根據 1997 年歐體指令（97/11/EC）要求，始必須實施環評，顯然我國亦無類似的法制條件與情境，且驟然採之，亦難免會發生循環論證（petitio principii）的謬誤。蓋未經環評，如何得知計畫之展限將對環境有重大不利之影響？

## 六、結 論

綜合前述之分析，環評程序係基於環境法上的「預防原則」所創的法律制度，其實施必須於礦業權初次申請時為之。否則，即與基於「預防原則」的環境法法理所創設之環評的本質嚴重牴觸。復由於礦業權期滿後的展限，並不屬於新的礦業權設定，故在程序上，並不須重新進行環評程序，此對於業經環評或未曾環評之礦業權展限均屬相同。既然礦業權「展限後」的開發行為與「初次申請」核准後的開發行為，並無不同，相關標準與環境條件亦屬相同，則特別是就業經環評之礦業權申請展限，再度重複同樣的環評，即屬浪費，而有違必要性原則（比例原則）。至於對於未經環評之舊礦業權展限，主管機關除非有礦業法第 31 條第 1 項各款之事由，否則，僅能一律照准，而環保機關亦僅能基於合義務性之裁量（pflichtgemässiges Ermessen），於確實必要時，根據環評法第 28 條規定，命開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，而不得要求實施一般具「事前性」之環評程序。

## 註 解：

註 1：See, Herbert Broom, A Selection of Legal Maxims, 10. Ed., P443-454, R. H. Kersley, London 1939; Detlef Liebs, Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter, 3. Überarbeitete Aufl., E. 68, Verlag C. H. Beck, München 1983.

註 2：Detlef Liebs, aaO. J.41.

註 3：Detlef Liebs, aaO. (Fn.1), Q. 36.

註 4：Digesten 28, 2, 10; Detlef Liebs, aaO. (Fn.1), C.7.

註 5：大法官釋字第 3 號解釋，謂：「監察院關於所掌事項是否得向立法院提出法律案，憲法無明文規定，而同法第 87 條則稱考試院關於所掌事項得向立法院提出法律案，論者因執『省略規定之事項應認為有意省略』（Causus omissus pro omissis habendus est）以及『明示規定其一者應認為排除其他』（expressio unius est exclusio alterius）之拉丁法諺，認為監察院不得向立法院提案，實則此項法諺並非在任何情形之下均可援用，如法律條文顯有闕漏或有關法條尚有解釋之餘地時，則此項法諺，即不復適用，我國憲法間有闕文，例如憲法上由選舉產

生之機關，對於國民大會代表及立法院立法委員之選舉，憲法則以第 34 條、第 64 條第 2 項載明『以法律定之』。獨對於監察院監察委員之選舉則並無類似之規定，此項闕文，自不能認為監察委員之選舉可無需法律規定，或憲法對此有意省略，或故予排除，要甚明顯。」

註 6：Dazu, Vgl. B. Bender/R. Sparwasser, Umweltrecht – Eine Einführung in das öffentliche Recht des Umweltschutzes, 1. Aufl., Rn. 22, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1988.

註 7：茲所謂「礦業法施行細則第 56 條第 1 項各款之規定」，係指 1999 年 11 月 24 日修正發布之條文，其內容為「**①**採礦權展限之申請，礦區所在地在直轄市者，由直轄市主管機關查核左列事項並擬具准駁意見轉報經濟部；在縣（市）者，由經濟部查核後准駁之：一、申請人應與原採礦權者相符。二、無積欠礦區稅。三、有繼續開採價值。四、無本法第 81 條規定情事。五、無違反礦場安全法令。**②**採礦權者經依規定為展限之申請時，在期滿後至核准展限之期間內，其採礦權仍視為存續。」其中「本法第 81 條規定情事」，係指 1996 年 9 月 25 日修正公布之礦業法，其內容為「**①**經濟部或省（直轄市）主管機關對於礦業工程認為妨害公益時，應令礦業權者立即採取改善措施，或暫行停止工作，如抗不遵辦，得適用第 43 條第 3 款之規定。**②**經濟部或省（直轄市）主管機關對於礦業權者因工程或作業上之疏忽，致地方受有損害時，應責令為相當之賠償。如雙方不能協議，應由省（直轄市）主管機關臨時組織地方礦害賠償審議委員會調處之。**③**經濟部因公益措施等實際需要，依申請劃定已設定礦業權之礦區為禁採區，致礦業經營受有損害者，該礦業權者得向申請劃定禁採區者，請求相當之補償。如雙方不能協議，由省（直轄市）主管機關裁決之。」

註 8：王毓正（2015）論環境影響評估制度於採礦權展限上之適用，全國律師，19 卷 12 期，38~46 頁。

註 9：經濟部礦業局，礦業權展限加註範例（<http://image.slidesharecdn.com/random-140814205514-phpapp02/95/-1-638.jpg?cb=1408049735>）（<http://image.slidesharecdn.com/random-140814205514-phpapp02/95/-2-638.jpg?cb=1408049735>）（Visiting date:2016.9.1）。

註 10：參見陳慈陽，環境法總論，初版，205 頁，元照（2000.6）；G. Ketteler/K. Kippels, Umweltrecht, 1. Aufl., S. 86, Deutscher Gemeindeverlag; Verlag W. Kohlhammer, Köln u.a. 1988; P.-Ch. Storm, Umweltrecht – Einführung in ein neues Rechtsgebiet, 3. Überarbeitete Auflage, S. 54, Rn. 138, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1980; D. Steidl, Europäisches Umweltschutzrecht, 1. Aufl., S. 434, Merkur Verl., Rinteln 2004.

註 11：同上註。

註 12：行政程序法第 150 條規定：「**①**本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。**②**法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

註 13：第 394 號解釋：「建築法第 15 條第 2 項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員之行為準則、主管機關之考核管理等事項，依行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。至於對營造業者所為裁罰性之行政處分，固與上開事項有關，但究涉及人民權利之限制，其處罰額構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符憲法第 23 條法律保留原則之意旨。」

註 14：第 426 號解釋：「空氣污染防制費收費辦法係主管機關根據空氣污染防制法第 10 條授權訂定，依此徵收之空氣污染防制費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。惟特別公課亦係對

義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許，上開法條之授權規定，就空氣污染防治法整體所表明之關聯性意義判斷，尚難謂有欠具體明確。又已開徵部分之費率類別，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「空氣污染防治基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，與憲法尚無違背。有關機關對費率類別、支出項目等，如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範。至主管機關徵收費用之後，應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之環境保護政策目標，不得悖離徵收之目的，乃屬當然。」

註 15：第 538 號解釋：「建築法第 15 條第 2 項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範（本院釋字第 394 號解釋參照）。內政部於中華民國 82 年 6 月 1 日修正公布之營造業管理規則第 7 條、第 8 條與第 9 條，對於申請登記之營造業，依資本額之大小、專業工程人員之員額，以及工程實績多寡等條件，核發甲、乙、丙三等級之登記證書，並按登記等級分別限制其得承攬工程之限額（同規則第 16 條參照），係對人民營業自由所設之規範，目的在提高營造業技術水準，確保營繕工程施工品質，以維護人民生命、身體及財產安全，為增進公共利益所必要。」

註 16：第 734 號解釋：「人民基本權利之限制，原則上應以法律為之，依其情形，固非不得由立法機關授權主管機關發布命令為補充規定（本院釋字第 443 號、第 488 號解釋參照）。惟其授權之目的、內容及範圍均應具體明確。主管機關據以發布之命令，亦不得逾越授權之範圍，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案（本院釋字第 568 號、第 658 號、第 710 號、第 730 號解釋參照）。授權是否具體明確，應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，非拘泥於特定法條之文字（本院釋字第 394 號、第 426 號解釋參照）。」

註 17：Dazu, Vgl. M. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., Rn.8-40 zum § 4, Verlag C. H. Beck, München 2004; B. Bender/R. Sparwasser, aaO. (Fn.6), Rn. 21; G. Ketteler/K. Kippels, aaO. (Fn.10), S. 79; R. Schmidt, Einführung in das Umweltrecht, 1. Aufl., S.3-4, Verlag C. H. Beck, München 1987; Schröder, in: H.-W. Rengeling(Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht Band I Allgemeines Umweltrecht, Rn.34-37 zum § 9, 2. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln 2003.

環境預防原則作為政策上的行為準則，尚包含：①危險防護（Gefahrenabwehr）；②風險預防（Risikovorsorge）；③將來預防（Zukunftsvorsorge）。此原則同時屬於法治國家原則。Vgl. G. Ketteler/K. Kippels, aaO. (Fn.10), S. 79-80; M. Kloepfer, aaO. (Fn. 17), Rn.8, 12, 16-25 zum § 4.另有學者指出，此一原則亦屬於一國際法原則。Siehe, M. Kloepfer, aaO. (Fn.17), Rn.11 zum § 4.

預防原則的內涵，除了上述的①危險防護（Gefahrenabwehr）；②風險預防（Risikovorsorge）；③將來預防（Zukunftsvorsorge）等。此外，尚包括：資源照顧（Ressourcenvorsorge）。Vgl. M. Kloepfer, aaO. (Fn.17), Rn.14, 26-28 zum § 4.

另從預防原則亦衍生出對既存環境現狀的保護原則（Bestandsschutzprinzip）（有別於對個人財產權的存續保護）。Siehe, Dazu, B. Bender/R. Sparwasser, aaO. (Fn.6), Rn. 22.

註 18：Dazu, Vgl. B. Bender/R. Sparwasser,aaO. (Fn.6), Rn. 20.

註 19：Dazu, Vgl. B. Bender/R. Sparwasser,aaO. (Fn.6), Rn. 23; G. Ketteler/K. Kippels, aaO. (Fn.10),

- S.80-81; R. Schmidt, aaO. (Fn.17), S.4-5; Schröder, in: H.-W. Rengeling(Hrsg.), aaO. (Fn.17), Rn.42-44 zum § 9.
- 與個別污染者負責原則相對者，乃集體污染者負責原則（Kollektive Verursacherprinzip）。Dazu siehe, B. Bender/R. Sparwasser, aaO. (fn.6), Rn. 25.
- 註 20：Dazu, Vgl. B. Bender/R. Sparwasser, aaO. (Fn.6), Rn. 24; Schröder, in: H.-W. Rengeling(Hrsg.), aaO. (Fn.17), Rn.43 zum § 9; Magiera, in: H.-W. Rengeling(Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht Band I Allgemeines Umweltrecht, Rn.10-11 zum § 37, 2. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln 2003.
- 註 21：Vgl. B. Bender/R. Sparwasser, aaO. (Fn.6), Rn. 26; G. Ketteler/K. Kippels, aaO. (Fn.10), S. 82-83; R. Schmidt, aaO. (Fn.17), S.5-6; Kloepfer, in: H.-W. Rengeling(Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht Band I Allgemeines Umweltrecht, Rn.37 zum § 7, 2. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln 2003.
- 註 22：Vgl. M. Kloepfer, aaO. (Fn.17), Rn.31-33 zum § 4.
- 註 23：Vgl. M. Kloepfer, aaO. (Fn.17), Rn.35 zum § 4.
- 註 24：Vgl. M. Kloepfer, aaO. (Fn.17), Rn.36 zum § 4.
- 註 25：Vgl. B. Bender/R. Sparwasser, aaO. (Fn.6), Rn. 27.
- 註 26：各該原則的內涵，中文文獻，可參見陳慈陽，前揭（註 10）書，201~234 頁。
- 註 27：意指各種產品之生產，必須從原料之取得、生產、使用，到廢棄物的處理或回收再利用（recycling）等，做完整的控管與照料。Vgl. M. Kloepfer, aaO. (Fn.17), Rn.34 zum § 4.
- 註 28：其重點在於各種開發行為或生產品使用後的廢棄物後續處理責任（nachwirkende Zustandsverantwortlichkeit）。Vgl. M. Kloepfer, aaO. (Fn.17), Rn.37-40 zum § 4.
- 註 29：Siehe, Schröder, in: H.-W. Rengeling(Hrsg.), aaO. (Fn.17), Rn.38-41 zum § 9.
- 註 30：同前註 10。另外，我國環評法第 1 條前段規定：「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」，即揭櫫了預防原則為本法之立法目的。
- 註 31：中技社（2011）環境影響評估制度與實務－風險評估與管理檢討，財團法人中技社，1、5 頁。
- 註 32：危險防護（Gefahrenabwehr）、風險預防（Risikovorsorge）、將來預防（Zukunftsvorsorge）等，雖亦屬於預防原則的下位概念，但並非環評制度的法理基礎。各國環評之運作重點，詳參見 P. Czechowski/R. Hendler (Hrsg.) Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft und Umweltschutz : Referate der zweiten "warschauer Gespräche zum Umweltrecht" von 26. bis 30. September 1994, S.21-113, Boorberg, Stuttgart 1996; B. Bender/R. Sparwasser, aaO. (Fn.6), Rn. 45.
- 註 33：計畫（包括行政計畫），誠如德國知名公學者 Peter Badura 教授所言，係一個可以確保合理解決國家任務之行為的特定方法。計畫係針對將來，且係基於目前環境的確認，並對於可期待或者可能發生的過程與事態，進行方法論所引導的評估（預測）（Planung ist eine bestimmte Methode des Vorgehens, durch die eine rationale Erledigung staatlicher Aufgaben gewährleistet werden soll. Planung richtet sich auf die Zukunft und basiert auf Feststellungen über gegebene Umstände und auf methodisch geleiteten Einschätzungen über zu erwartende oder mögliche Abläufe und Ereignisse(Prognosen)）（Siehe, ders., Rn. 1 § 39 in: Peter Badura / Hans-Uwe Erichsen/Martin Burgi/Fritz Ossenbühl/ Dirk Ehlers/Hans-Jürgen Papier/Wolfgang Rübner, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Verlag De Gruyter Recht, Berlin 2002）。又計畫行政所具有之特徵，在於手段與空間的有限性（Knappheit der Mittel und des Raumes）、

計畫決定與未來的關聯性 (Zukunftsbezogenheit der Planungsentscheidung) 及相關利益與衍生作用之複雜性 (Komplexität der betroffenen Belange und der ausgelösten Wirkungen) (Vgl. Peter Badura, ebendort, Rn. 2 § 39)。準此，(行政) 計畫具有如下之特性：① 合目的性；② 預測性；③ 資訊整合性；④ 利害影響多元性；⑤ 資源統合性；⑥ 條件變異時之調整必要性。詳參見拙文，論行政計畫應踐行之程序及其法理基礎—以興建定翼民航機場為例，載於法源法律網 ([www.lawbank.com.tw/treatise/dt\\_article.aspx?AID=D000023447](http://www.lawbank.com.tw/treatise/dt_article.aspx?AID=D000023447)) (Visiting date:2016.9.7)。

註 34：環境影響評估或評價，其精髓在於環境「預測」(1992) 地景編輯部彙整，環境影響評估簡明教程，地景，2 頁。

註 35：根據德國學者 Dagmar Steidl 的說法，即使環境影響評估的結果是消極面的，亦非必然使得環評調查中預期對環境的影響之開發計畫駁回核可。Vgl. D. Steidl, aaO. (Fn.10), S. 436.

註 36：環評的時機，相較開發計畫與開發行為，具有「事前性」，是所有環境生態學者與環境法學者，甚至包括環保團體在內一致的共識。我國於研議環境影響評估制度時，即特別強調其對於開發行為的「事前性」，詳參見行政院環保署綜合計畫處，環境影響評估制度之建立，壹前言，頁 1；附錄二，2、10 頁，臺北市 (1988)。另學者，亦有此共識，參見邱文光，環境影響評估，胡氏，臺北市 (1984)；邱聰智，公害法原理，初版，411~413 頁，自刊 (1984.5)；林金德，現行環境影響評估制度之探討，收入：中華民國環境工程學會環境規劃與管理委員會，環境影響評估，10、11 頁，臺北市 (1994)。另有學者，亦強調環境影響評估的目的特質，在於「防制」環境的盲目毀損，以及如何「避免」或「減少」因建設行為可能帶來的社會危害。詳參見於幼華，什麼是「環境影響評估制度」、游以德，從速建立環境評估制度，收於臺灣大學環境工程學研究所等主辦，環境影響評估問題研討會論文集，1、6 頁 (1985.6.27)；吳榮義計畫主持，日本與我國在環境影響評估相關法令與作法上之比較，16 頁，經濟部研發會，臺北市 (1996)；張穗蘋，環境影響評估，2 頁，中興工程科技研究發展基金會，臺北市 (2004)；鄭先祐，生態環境影響評估學，9 頁，徐氏基金會，臺北縣 (1992)；涂鳳瑜，我國環境影響評估制度之評析，3-1、3-4 頁 ([nccuir.lib.nccu.edu. tw/.../57019106. pdf&sa=U&ei=U1UmUouKC5DhiwLfvoDABA&ve...](http://nccuir.lib.nccu.edu.tw/.../57019106.pdf&sa=U&ei=U1UmUouKC5DhiwLfvoDABA&ve...)) (Visiting date:2016.9.12)；傅玲靜，由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制，中原財經法學，第 23 期，頁 40、42~46 (2009.12)；陳慈陽，臺灣環境法的理論與實務—從中石化安順廠污染談起，貳·四·4，臺南社區大學寸草心環境行動網 ([163.26.52.242/~nature/modules/tad\\_book3/page.php?tbdsn=100](http://163.26.52.242/~nature/modules/tad_book3/page.php?tbdsn=100)) (Visiting date:2016.9.17)；H. Pfadt, Rechts-fragen zum Betriebsplan im Bergrecht, 1. Aufl. S.88, Nomos, Baden-Baden 1981.

註 37：此屬於「處罰」或「壓制性的禁止」(repressives Verbot)，而非屬於具有預防性禁止 (präventives Verbot) 的「預防性許可保留」(präventiver Erlaubnisvorbehalt)。Vgl. H. Pfadt, aaO. (Fn.36), S.89; R. Schmidt, aaO. (Fn.17), S.10.

註 38：Vgl. W. Frenz, Bergrecht und Nachhaltige Entwicklung, S.79-80, Duncker & Humblot, Berlin 2001; B. Bender/R. Sparwasser, aaO. (Fn.6), Rn. 283-287.關於處分附款能否嗣後追加的較深入探討，詳請參見拙文，論行政處分附款之嗣後追加，收入拙著，行政救濟與行政法學 (五)，第 1 版，127~150 頁，正典 (2004.9)。

註 39：外國之立法例，如德國「聯邦礦業法」(Bundesberggesetz (BBergG) )，13.8.1980 (BGBl. I S. 1310)，das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. August 2016 (BGBl. I S. 1962) geändert worden ist. Stand: Zuletzt geändert durch Art. 11 G v. 24.5.2016 I 1217) 第 52 條 (設置及執行

營業所為之營業計劃) (§ 52 Betriebspläne für die Errichtung und Führung des Betriebes) 第 2b 項即規定：「對於包括因空間上的擴大或因時間上以獨立之片段或階段加以執行而確立，或被容許的延伸之計畫，包括必要的善後措施，除非全部或部分計畫將不可能對於環境必然帶來重大影響，適用第 54 條第 2 項第 3 句意義上之特別程序，如於此等程序環境影響評估之執行被確保，且符合本法之要求者，適用第 2a 項、水資源法第 11 條第 1 項及聯邦自然保護法第 17 條，不準用其他用以執行環境影響評估程序之其他規定。環境影響評估之結果於容許、核准或其他官署對計畫，依據該計畫必須適用之標準所為之決定，必須斟酌之。」((2b) Für Vorhaben einschließlich notwendiger Folgemaßnahmen, die wegen ihrer räumlichen Ausdehnung oder zeitlichen Erstreckung in selbständigen Abschnitten oder Stufen durchgeführt werden, kann der Rahmenbetriebsplan nach Absatz 2a Satz 1 entsprechend den Abschnitten oder Stufen aufgestellt und zugelassen werden, es sei denn, daß dadurch die erforderliche Einbeziehung der erheblichen Auswirkungen des gesamten Vorhabens auf die Umwelt ganz oder teilweise unmöglich wird. Für Vorhaben, die einem besonderen Verfahren im Sinne des § 54 Abs. 2 Satz 3 unterliegen, finden Absatz 2a, § 11 Absatz 1 Wasserhaushaltsgesetz und § 17 Absatz 10 Bundesnaturschutzgesetz und entsprechende Vorschriften über Verfahren zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in anderen Rechtsvorschriften keine Anwendung, wenn in diesem Verfahren die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung gewährleistet ist, die den Anforderungen dieses Gesetzes entspricht. Das Ergebnis dieser Umweltverträglichkeitsprüfung ist bei Zulassungen, Genehmigungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen.) 第 2c 項規定：「第 2a 項第 1 句意義上之計畫重大變更，可能對環境產生重大影響者，第 2a 項與第 2b 項規定亦適用之。」((2c) Die Absätze 2a und 2b gelten auch für die wesentliche Änderung eines Vorhabens im Sinne des Absatzes 2a Satz 1, wenn die Änderung erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann.)

另德國 2001 年 9 月 5 日環境影響評估法 (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG 5 September 2001 (BGBl. I S. 2350)第 3-e 條規定：「下列計畫之變更及展限須實施環境影響評估 ((Änderungen und Erweiterungen UVP-pflichtiger Vorhaben) : (1) 實施環境影響評估之義務，對於業已存在而具有環評義務之計畫，於其變更或展限時，於下列情形，亦適用之：1. 附表一第 1 欄特別標記之計畫，其面積與能量因其變更或展限，而達成或超過者；或 2. 第 3c 條第 1 項第 1 句及第 3 句規定意義上之個案預行審查，顯示其變更或展限對環境具有重大影響者；在先行審查中，亦應納入根據本法當時有效規定，有環評義務而尚未執行環境影響評估之計畫，其在此之前所為之變更或展限。(2) 第 1 項第 2 款於附表一第 18.1-18.8 所列之計畫之展限或附表一第 18.1 之計畫之變更，於該計畫之興建產生之疑慮已達成或超越該處規定之標準值者，亦適用之。」((1) Die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht auch für die Änderung oder Erweiterung eines Vorhabens, für das als solches bereits eine UVP-Pflicht besteht, wenn 1. in der Anlage 1 für Vorhaben der Spalte 1 angegebene Größen- oder Leistungswerte durch die Änderung oder Erweiterung selbst erreicht oder überschritten werden oder 2. eine Vorprüfung des Einzelfalls im Sinne des § 3c Satz 1 und 3 ergibt, dass die Änderung oder Erweiterung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann; in die Vorprüfung sind auch frühere Änderungen oder Erweiterungen des UVP-pflichtigen Vorhabens einzubeziehen, für die nach der jeweils geltenden Fassung dieses Gesetzes keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist. (2) Für eine Erweiterung der in der Anlage 1 Nr. 18.1 bis 18.8 sowie für eine Änderung der

in der Anlage 1 Nr. 18.8 aufgeführten Vorhaben gilt Absatz 1 Nr. 2 mit der Maßgabe, dass der dort jeweils für den Bau des entsprechenden Vorhabens einschlägige Prüfwert erreicht oder überschritten wird.)。

根據英國的環評法，則已批准仍執行中之計畫，須為變更或已執行完畢之計畫，欲延展者，如對環境將有重大不利影響者 (significant adverse effects on the environment)，根據 1997 年歐體指令(97/11/EC)要求，始必須實施環評 (see, Section 261A of the Planning and Development Act, 2000 and related provisions Guidelines for Planning Authorities, January 2012, p.8) (www.housing.gov.ie/.../DevelopmentandHousing/Planning/FileDown L.) (Visiting date:2016.9.10)。

另值得注意者，乃愛沙尼亞共和國「環境影響評估法」(Environmental Impact Assessment and Environmental Auditing Act, Passed 14 June 2000 (RT I 2000, 54, 348), entered into force 1 January 2001) 第 4 條 (環境影響評估之範圍) (Scope of environmental impact assessment) 第 3 項規定：「下列情形，環境影響評估應例外為之：(1)環境備忘錄記載之活動應修正者；(2)新的情況越來越明顯，而為過去所未曾斟酌者；(3)法律規定之其他情況所需要者。」 (Environmental impact shall be assessed additionally if:1) it is necessary to amend the activities described in an environmental memorandum;2) new circumstances become evident which were not previously taken into consideration;3) so required in other cases provided by law.)

相關學說見解，僅請參見 B. v. Keienburg, Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Bergrecht, 1. Aufl. S.130-131, Boorberg, Stuttgart 2004.

註 40：德國聯邦礦業法第 52 條 (設立及執行營業之營業計劃) (§ 52 Bundesberggesetz (Betriebspläne für die Errichtung und Führung des Betriebes) 第 2 項規定：「得要求主管機關：1.依空間營業計劃所確立之各種情況所估測之時間長度，包括企圖之計畫所示之說明、其技術上之實施及可預見之時程，而必須為一定期間之延長」 (2) Die zuständige Behörde kann verlangen, daß 1. für einen bestimmten längeren, nach den jeweiligen Umständen bemessenen Zeitraum Rahmenbetriebspläne aufgestellt werden, die allgemeine Angaben über das beabsichtigte Vorhaben, dessen technische Durchführung und voraussichtlichen zeitlichen Ablauf enthalten müssen)。

註 41：Vgl. M. Kloepfer, aaO.(Fn.17), Rn.212 zum §10.

註 42：請分別參見礦業法第 15~31 條。

註 43：礦業法第 30 條之所以規定礦業權展現之程序，「準用」而非「適用」第 15 條及第 18 條規定，即正所以彰顯兩者本質上有所不同。如參諸經濟部對於礦權展限之實務作法，更可以確認此一說法之非無據也。

註 44：參見聯合新聞稿：「亞泥爆破臺三線·新竹縣關西鄉將淪陷，檢討西部復礦政策·修訂威權礦業法」(https://www.sow.org.tw/info/news/20160826/4912) (Visiting date:2016.9.1)；地球公民基金會：「修改威權礦業法·拒當財團提款機」(www.cet-taiwan.org/node/2384) (Visiting date:2016.9.1)。

註 45：請參見王毓正，前揭 (註 8) 文，43~46 頁。

註 46：Vgl. M. Kloepfer, aaO.(Fn.17), Rn.212 zum §10.

註 47：詳參見經濟部礦務局中華民國 105 年 9 月 13 日礦局行一字第 10500090600 號函全國工業團體領袖會議經濟部礦業局意見。