

氣候變遷與環境影響評估：

跨境環評議題的新視野

葉俊榮/張文貞 課堂演講

曾燕倫/呂尚雲 整理

2009.10/19

壹、台灣環境影響評估制度概述

台灣目前的公民訴訟案件中，絕大多數是有關環境影響評估制度（以下簡稱環評制度）的爭議。因為公民訴訟相當能反映實務運作上民眾所關心的焦點，由此可見環評制度不但在目前環境法制上的地位日趨重要，也逐漸成為司法的核心場域。由於環評制度牽涉高度複雜的政治、經濟、社會以及專業性的科學技術層面，而且在制度運作上有公民參與的需求；當環評制度成為公眾焦點，某程度也代表了台灣的公民社會對於環境議題關注程度提高，並且積極的投入、參與。而法院面對公民訴訟案件的態度，也逐漸的從過去極端保守、限縮、開發本位的態度，到如今慢慢有進步、放寬、多元考量的傾向。台東美麗灣案是第一個環保團體勝訴的案例，這在台灣環境法制上具有相當的意義。不過，環境團體在美麗灣案的勝訴，是否真的代表法院對於公民訴訟、乃至環境議題整體的態度有根本的轉變，仍須進一步觀察。

貳、氣候變遷下的環境影響評估：大尺度的問題

在今天，氣候變遷已經是國際社會共同的關注焦點。台灣因為特殊的國際處境，無法參與各國為了減緩氣候變遷所發展出溫室氣體減量的相關規範機制，如聯合國氣候變遷綱要公約以及其下的京都議定書。不過，我們當然不能自外於溫室氣體減量的全球規範方向，透過內國自己制定溫室氣體減量法的自我管制，就是一個積極參與全球規範的具體作為。令人可惜的是，溫室氣體減量法如今在台灣仍處於草案階段。當年這部草案在研擬時，全球只有日本與瑞士兩國有溫室氣體減量的內國立法。其中特別值得我們重視與比較的是瑞士。當國際上已有溫室氣體減量的相關規範機制時，各國多半是直接加入，以國際規範作為內國標準。不過，瑞士之所以有內國的特別立法，反而是因為其一向以中立自許，不願捲入

國際社會各集團間的角力之故。這點與台灣是個有趣的對照。台灣因為一向被排除在國際社會之外，為了展現我們積極參與國際環境規範機制的決心，才以內國立法為手段；瑞士卻是為了展現中立，選擇不加入特定區域或全球的環境規範機制，而直接以內國立法取代。

接下來我們必須進一步思考，在大尺度的氣候變遷議題上，環評制度應該被賦予如何之全新內涵與意義？台灣的環評制度又應如何具備國際視野，以因應這些大尺度的氣候變遷議題？由於氣候變遷議題本身是一個跨越國界的全球問題，氣候變遷對於環評制度的影響，我們可以先從過去一些跨境環評的案例出發來作思考。

在美國的許多環評案例中，「菲律賓核電廠案」(*Natural Resources Defense Council v. Nuclear Regulatory Commission*, 647 F.2d 1345 (1981))是一個用來思考跨境環評相關問題的絕佳案例。當時菲律賓與美國企業合作要在菲國境內設立核電廠，由於設立地點處於火山斷層地震帶，並且鄰近美國軍事基地，引發高度關注及爭議。環境團體主張核子設施的輸出需要聯邦核能管制委員會發出許可，而此一許可是聯邦行為(federal action)，依法應對此一許可所造成的所有環境影響，包括境外（菲律賓當地）的環境影響，均應進行評估。不過，法院認為，聯邦核能管制委員會依法僅須就許可所及之美國境內及全球集體(U.S. territory and global commons)的環境影響進行評估，無須對菲律賓當地環境影響另作環評，最後判決環保團體敗訴。法院對本案的決定，在當年美國推動核子和平使用的政策立場下，並不令人意外。當時的相關法律也確實並未要求美國聯邦政府必須對內國管轄權以外的地方作環評。不過，值得我們進一步思考的是，究竟在面對跨境環境議題時，傳統上用以因應內國環境問題的環評制度，是否也應該賦予較宏觀、大尺度的機能？還是仍然要堅守管轄權、國界的立場？何種作法才是有效因應全球問題的應有作法？

其實，類似氣候變遷這種對環境有大尺度影響的議題，過去已有核子問題，也早已有立基於全球連帶考量而生的相關公約規範。車諾比事件之後，有鑑於核子事故傷害的全面性與跨國性，國際原子能總署(International Atomic Energy Agency, IAEA)於1986年在維也納通過了「核事故及早通報公約」(*Convention on Early Notification of a Nuclear Accident*)，使得核子問題不再是單純的內國問題。公約規定，為了便於國際社會評估核子事故的影響，一旦締約國有核子事故發生，必須將核子活動內容、事故的時間與地點、輻射擴散的詳細資料數據、地質與大氣情況、所採取的應變措施，以及其他重要的訊息，直接或經由IAEA報告給受影響國家，並且須向IAEA彙報。

從「菲律賓核電廠案」到「核事故及早通報公約」，我們可以歸納出這些跨境環境議題在規範思考上的幾個重要的問題點，而對這些問題點的瞭解與釐清，會更有助於我們思考大尺度的氣候變遷對環評制度所生的影響及其相應的規範機制。這些問題點包括：

1. 定點。氣候變遷所生的事故可能發生在某一特定之時地，但導致該事故的原

- 因卻可能是發生在另一個完全不同的時地，甚至無法確定是由任何特定時地的原因所導致。氣候變遷在時空上大尺度、大範圍的特性，表現在法律面上的思考，就是使得權利、義務及責任等層次議題模糊化、相對化及連帶化。
2. 行為。異常的氣候變遷肇因於人類共同行為的積累，而需由人類共同承擔其後果。表現在法律面上的思考，也就是權利、義務及責任無法截然清楚的劃定及分明。
 3. 跨境。氣候變遷作為一全球議題，其濃厚的跨國性打破了法律上以主權國家為核心所建立的管轄權、疆界等觀念，而不得不在更大尺度上重新建構起嶄新的法學思維模式。
 4. 決策。決策上應納入哪些因素進行考量，又該以怎樣的角進行考量，是環評制度的關鍵所在。氣候變遷議題脈絡之下，納入國際層面的因素，環境影響評估要考量的因素因此趨向複雜、尺度擴大。

基於前述的思考，將氣候變遷因素納入環評估制度的可能作法包括：1)將溫室氣體減量納入環境影響評估的項目；2)將氣候變遷的可能衝擊納入環境影響評估範疇(scope)；3)針對因應氣候變遷的計畫，政策或方案作政策環評。

參、跨境環評及政策環評的國際公約規範

目前國際社會對於跨國環評制度，已經有公約加以規範，主要是於1991年通過、1997年生效、至今已有43國加入的「跨境環境影響評估公約」(Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)。因為此一公約在芬蘭的Espoo簽定通過，通常簡稱為Espoo公約。此一公約著眼於各國國內各項開發行為也可能產生跨境的重大環境影響，因此要求這些行為正式開始之前必須進行環評，一方面提高決策資訊品質，另一方面也可以避免日後各國間有任何爭議。

公約首先規定必須進行環評的行為態樣，除了以附件清單作清楚的例示規定外，也另外以概括條款來涵蓋在規模、位置及影響上有重大利害的其他一切行為。公約所列舉必須進行環評的行為，包括設置火力發電廠、核能發電廠、核廢料的儲存器置與處理、快速或高速公路、長途鐵路、機場跑道、大型水庫、地下水大量抽取、大範圍的林木砍伐等。

其次，公約所要求的跨境環評程序，主要包括下面三個階段：

1. 通知：決策國政府必須通知可能受到影響的其他國家，通知內容包括系爭開發行為或活動的相關資訊、可能作成的決定、受影響國家應回覆之期限。
2. 協商：完成環評後，決策國須盡速與受影響國進行協商，並就可能的替代方案、合作方案或其他相關議題進行討論。
3. 決定：最後的決定仍由決策國作成，但必須斟酌環評結果以及協商合意的內容。決策國必須將其決定告知受影響國，並且說明其根據環評及相關協商作成決定的理由及相關考量。

最後，則是關於紛爭解決機制。倘若決策國與受影響國就特定行為是否會造成跨境影響有所爭議時，公約規定應先由紛爭雙方嘗試合意解決，若無法達成合意，應由雙方各自指定一位科學家或科技專家，再由此二位科學家或科技專家合意決定另一第三人，由這三位專家組成「調查委員會」，來決定是否系爭案件是否可能產生跨境影響，而須踐行公約所定之程序。在委員會的調查過程中，各國須提供委員會相關資訊，並協助其調查程序之進行。委員會的最後裁決必須本於已被接受的科學原則，以多數決作成。從這裡我們可以看出公約所規定的紛爭解決機制具有濃厚的科學、專業色彩，法律機制反而並非扮演解決紛爭的角色。此外，若是關於公約之解釋或適用所產生的爭議，當事國可以經由協商或其他任何紛爭解決途徑，包括國際法院與仲裁。

在 Espoo 公約之下，為了將跨境環評也能從開發行為進一步延伸到各國有跨境影響的政策決定，公約締約國特別組成一委員會研擬跨境政策環評的規範機制，2003 年 5 月正式通過政策跨境影響評估議定書(Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)。由於此議定書須有 16 國批准後方能生效，目前尚未達到門檻。

此一議定書之目的，在於確保各締約國能將環境及健康考量納入政策評估，希望在立法及政策草擬階段即能評估對環境及健康造成的影響，建立透明及公開的政策跨境環評，跨大參與，提升政策品質。相較於前述跨境環評公約，政策跨境環評議定書的特色在於其將規範階段提前，所涵蓋適用的決策態樣範圍也更廣，包括立法、行政、政策或計畫等，甚至連仍在討論中、或已經由正式程序(如國會、政府)通過者也都涵蓋在內。此一議定書要求決策國在評估可能的環境或健康影響時，必須決定政策環評的範圍，對該項計畫進行公開諮詢與討論，尤其必須將政策環評報告及公開諮詢的成果都納入最後決策參考。另外，除了加強公約中既有的通知、參與等程序機制外，議定書的另一大特色，在於其規定了監控機制，一方面要求決策國對可能的環境及健康影響必須提出預防或減輕的方法，同時也使受影響國能參與後續監控機制，及早確認是否有未預見的有害影響，共同找出適當的改善方法。

國際上這些跨境環評規範機制的發展，除了讓我們更進一步體會到環境議題超越國界及全球連帶的本質外，也提供當前氣候變遷及全球因應氣候變遷的相關政策機制上一個全新的思考可能性。氣候變遷所反映出在環境生態及人類集體行為的大尺度問題，也必須藉由全球各國在環境及政策影響評估上的全新作為及評估指標，才可能提前有效找出各國可以共同合作的減緩或防免措施。