

Summary of the Pleading

We submit that the MOEA shall amend "Regulation for Large Power Consumers" in accordance with the Renewable Energy Development Act and the Greenhouse Gas Reduction and Management Act, supported by the following three main arguments:

1. According to the theory of Protective Norms (Schutz Normtheorie), the Energy Development Act shall fall within the scope of "protective norm". Therefore, the plaintiffs are entitled to the subjective public right to request the MOEA to amend "Regulation for Large Power Consumers".
2. Given that the individual plaintiffs are interested parties in climate change, they shall have the standing to sue. Furthermore, based on the right to citizen suit under Article 34 of the Basic Environment Act, Greenpeace and Environmental Jurists Association shall acquire the standing to sue as well.
3. Data and research from Greenpeace and local government prove that the clauses in "Regulation for Large Power Consumers" is inadequate and shall comply with the 2025 renewable energy goals under the Renewable Energy Development Act as well as the Greenhouse Gas Reduction and Management Act.

行政訴訟起訴狀

原告：財團法人綠色和平基金會
設臺北市中正區重慶南路一段 109 號

法定代理人：張維修
住同上

原告：唐○
住新北市三重區○○○

林○○
住臺北市中山區○○○

薛○○
住臺北市松山區○○○

陳○○
住屏東縣林邊鄉○○○

共同：詹順貴律師
本全律師事務所

訴訟代理人 簡凱倫律師
臺北市大安區和平東路一段 238 號 3 樓
電話：(02)25318755

蔡易廷律師
梧桐法律事務所
高雄市新興區中正三路 162 號
電話：(07)23913808

原告：社團法人環境法律人協會
設臺北市中正區愛國西路 9 號 3 樓之 1

法定代理人：張譽尹
住同上

訴訟代理人：李明芝律師
臺北市中正區愛國西路 9 號 3 樓之 1
電話：(02)23880667

被告：經濟部
設臺北市中正區福州街 15 號

法定代理人：王美花
住同上

為上當事人間再生能源發展條例事件，謹依法起訴事：

1 訴之聲明：

2 一、被告應按再生能源發展條例第 1 條、第 4 條第 1 項、第 6 條第 1 項、
3 第 12 條第 3 項、第 4 項所揭示：1、抑制溫室氣體排放；2、配合我
4 國溫室氣體減量及管理法之法定減碳目標；3、因應我國氣候環境及
5 4、達成再生能源發展條例第 6 條法定推廣目標之立法授權意旨，修
6 訂「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦
7 法」。

8 二、訴訟費用由被告負擔。

書狀理由欄目錄

項次	標題	頁碼
一、	人民（原告）請求制定或修訂法規命令之依據及本件訴訟類型。	6.
二、	再生能源發展條例（包括第 12 條第 4 項之授權規範）之核心目的在於因應氣候變遷，藉改善能源結構以抑制溫室氣體排放，保護「易受氣候變遷衝擊之特定人」免於極端氣候下對生命、健康及財產權之侵害，核屬對人民權利之「保護規範」，非僅反射利益。	14.
三、	本件原告具有當事人適格：	18.

	(一) 關於原告唐○、林○○、薛○○及陳○○部分。	18.
	(二) 關於原告綠色和平基金會及環境法律人協會部分。	19.
四、	被告應遵循再生能源發展條例第 12 條授權意旨及第 6 條規定，將 114 年再生能源推廣目標及再生能源發電設備推廣之法定總量目標，納入制定「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」之裁量。	21.
	(一) 再生能源發展條例第 12 條之授權意旨業包含合同條例第 6 條第 1 項所定法定推廣目標。	22.
	(二) 被告不僅悖於再生能源發展條例第 6 條及第 12 條之授權意旨，且於管理辦法草案所設用電大戶應負擔義務之門檻，與地方政府自治經驗差異頗鉅，且未精算可能形成之企業成本，擬定草案過程更未有任何委外專業研究報告，裁量過程明顯草率而悖於授權意旨。	25.
五、	被告應遵循再生能源發展條例第 1 條、第 4 條第 1 項，及溫管法第 1 條及第 4 條等規定，將「考量	27.

	我國氣候環境」，以及 139 年溫室氣體排放量降為 94 年溫室氣體排放量百分之五十以下之國家溫室氣體長期減量目標，納入「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」之規範制定裁量。	
六、	末按，誠然無論係 114 年再生能源發電設備法定推廣目標或 139 年溫室氣體法定減量目標之實踐，主管機關需仰賴多種行政手段（例如獎勵、補貼或管制）以資達成，非僅系爭管理辦法而已。然而，此不意謂當立法者就上揭法定目標之實現，課予被告有裁量義務時，被告得藉口已採取其他行政手段而脫免裁量義務之履行。	32.

事實：

一、緣被告依再生能源發展條例第 12 條第 4 項規定之授權，於 109 年 2 月 26 日以經能字第 10904600940 號預告「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」草案（以下簡稱管理辦法草案）後（原證 1），原告隨即以 109 年 3 月 11 日綜字第 010 號函向被告承辦機關即能源局陳述意見，告知管理辦法草案制訂過程，被告及所屬能源局顯未遵循再生能源發展條例第 12 條之授權意旨及同法第 6 條所定 114 年發展目標（原證 2）。對此被告能源局則以 109 年 3 月 23 日能技字第 10900138530 號函復略以（原證 3）：「『再生能源發展

1 條例』(以下簡稱本條例)第6條規定114年再生能源推廣目標規劃
2 達2,700萬瓩以上,其意旨係明確推廣目標,……其與本條例第12
3 條第3項規定再生能源相關義務,促使一定契約容量以上之電力用
4 戶,善盡企業社會責任之意旨不同」等語,即表示再生能源發展條例
5 第6條所定114年之總量目標,與第12條第3項所定相關義務係為
6 促使一定契約容量以上之電力用戶善盡企業責任者,尚有不同。

7 二、嗣原告於109年7月間再以「政府資訊公開申請書」(原證4),請求
8 被告及所屬能源局應說明及提供其制定系爭管理辦法草案過程,所納
9 入裁量之事項及相關研究數據及報告。然被告所屬能源局卻以109年
10 7月22日能技字第10900032470號函復原告,再次表示再生能源發展
11 條例第12條第3項授權意旨僅為「促使企業善盡社會責任」,且研擬
12 系爭管理辦法草案過程,並無委託外部單位之研究報告或客觀研究數
13 據以作為規範制定裁量基礎(原證5)。

14 三、原告對於前開被告及所屬能源局疏於按再生能源發展條例授權意旨
15 制定法規命令之行為,遂於109年11月間繕發「公民告知書」(原證
16 6),告知被告及所屬能源局應將再生能源發展條例及溫室氣體減量及
17 管理法所揭示:1、抑制溫室氣體排放;2、配合溫室氣體減量及管理
18 法之減碳目標;3、因應我國氣候環境及4、達成再生能源發展條例第
19 6條法定推廣目標等授權意旨,納入其規範制定之裁量中,惟被告109
20 年12月9日經授能字第10900098740號回函絲毫未有正面回應(原
21 證7),且系爭管理辦法草案對照110年1月所正式發布「一定契約
22 容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」(以下簡稱

1 系爭管理辦法，原證 8)，內容幾無更動，被告顯疏於按立法授權意旨
2 而為規範制定，原告爰提起本件訴訟。

3 理由：

4 一、人民（原告）請求制定或修訂法規命令之依據及本件訴訟類型：

5 (一) 關於主管機關怠於依法律授權而制定法規命令，或未依法律授權意旨
6 而為規範制定裁量時，人民是否有權請求主管機關制定法規命令，或
7 請求其制定規範應為「無瑕疵裁量決定」，學理上向來有肯定說及否
8 定說爭論（晚近持肯定說之學者有增加之勢）。持否定說論者，其核
9 心理由為基於權力分立原則，行政機關是否制定法規命令及如何形成
10 內容，其享有規範制定之裁量權，倘容許人民得向法院請求制定法規
11 命令，將使規範制定裁量權移轉至法院，而逾越司法權之分際；且法
12 規命令制定往往僅涉及公益，受規範者並無請求之主觀公權利（相關
13 理由可參原證 9 第 195 頁）。

14 (二) 然而，於行政訴訟法第 1 條業揭示「行政訴訟以保障人民權益，確保
15 國家行政權之合法行使，增進司法功能」之宗旨下，否定說之論據並
16 不足採，理由如下：

17 1. 關於法院對抽象規範（法規命令）之司法審查，歸納上大致有三種
18 型態：

19 (1) 對具體行政處分為審查時，附帶審查行政處分所依據之法規
20 命令（大法官釋字第 216 號解釋及 鈞院 101 年度訴字第 2057 號
21 判決均為是例）；

1 (2) 以確認訴訟形式，確認法規命令是否合法有效或宣告其無效
2 (行政訴訟法於 109 年 1 月 15 日修法後，增定第二編第五章「都
3 市計畫審查程序」即採取此種審查形式)；

4 (3) 要求立法者或行政機關制定法律、法規命令或制定規範時應
5 為「無瑕疵裁量決定」。

6 2. 關於上述第 (1) 及 (2) 類型之審查型態，均已為我國司法實務承
7 認及實踐在案，從而無論係法院本於法律解釋權，而對違反法律授
8 權意旨之法規命令宣告違反母法 (即上述第 (1) 種審查型態)，或
9 宣告法規命令 (例如都市計畫) 違法無效 (上述第 (2) 種審查型
10 態)，本質上均屬司法對行政機關規範制定裁量權之干預，最高行
11 政法院 108 年度判字第 514 號更曾指摘臺北市府「修法職權之行
12 使，顯然過於草率，依前所述，又與母法規定相衝突」等語，倘依
13 前開否定說論據，豈非均構成司法權逾越權力分立之分際？即顯不
14 合理。

15 3. 況查，第 (3) 種審查型態即訴請立法者或行政機關制定法律或法
16 規命令 (即本案之型態)，亦早已為我國司法權所不斷實踐。例如
17 釋字 747 號解釋理由書闡釋：「整體觀察系爭規定一及二，尚與前
18 開土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權之
19 憲法意旨有所不符。有關機關應自本解釋公布之日起一年內，基於
20 本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，有關
21 前述請求徵收地上權之部分，應依本解釋意旨行之。」即要求立法
22 者應其對憲法解釋之意旨而修正土地徵收條例，甚至如立法者逾期

1 未修法，人民的逕依前開解釋意旨為權利主張，形成「法官造法」。

2 4. 是以，問題的本質並不在於法院一經介入行政機關規範制定裁量權
3 即違反權力分立原則，而在於法院如何介入，一方面既尊重行政機
4 關之裁量權核心範圍，另方面亦實踐行政訴訟法第 1 條所揭示「保
5 障人民權益」及「確保國家行政權之合法行使」之立法宗旨。就此，
6 行政法學者盛子龍教授即指出：「司法審查的介入並不當然就是侵
7 犯行政機關的規範制定裁量權而有違權力分立。蓋司法機關職司保
8 障人民權利之責，只要實體法上個人有請求制定法規命令的公權
9 利，則司法機關就無以權力分立為由而拒絕提供人民權利救濟之
10 理。再者，在權力分立下，行政權原本就必須受司法權的監督，只
11 要司法權未侵害到行政權之核心領域，即無所謂違反權力分立原則
12 可言。在行政機關怠於或拒絕制定法規命令的情形，司法機關固然
13 不得代其制定一套法規命令，但並非不可以比較溫和的判決方式督
14 促其制定法規命令。因此，問題的關鍵應該不是在爭論在法秩序上
15 是否有可以透過訴訟加以主張的法規命令制定請求權存在，而是如
16 何在兼顧人民權利有效保障及尊重行政機關的規範制定裁量權
17 下，決定這種權利之成立要件，以及應藉由何種救濟程序來加以保
18 障。」等語，確屬的論（原證 9 第 196 頁）。

19 5. 至於司法權如何不侵及立法者或行政機關之裁量權核心領域又能
20 達成保護人民權利目的，釋字 748 號解釋所採模式足資參照：「民
21 法第 4 編親屬第 2 章婚姻規定，未使相同性別二人，得為經營共同
22 生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，於此範圍

1 內，與憲法第 22 條保障人民婚姻自由及第 7 條保障人民平等權之
2 意旨有違。有關機關應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨
3 完成相關法律之修正或制定。至於以何種形式達成婚姻自由之平等
4 保護，屬立法形成之範圍。」亦即司法權本於對憲法（法律）之解
5 釋權，要求立法者（行政機關）應按解釋意旨制定法律（法規命令），
6 至於如何形成具體內容，則為立法者（行政機關）之立法形成（裁
7 量權）範圍，此一司法審查模式並得為本案參照。

- 8 6. 此外，許宗力大法官於釋字 742 號解釋協同意見書亦已指出：「……
9 至於法律以外之命令，並不拘束法官，法官仍得予以審查其與法律
10 有無抵觸。然而，這種命令違法審查，充其量只是附隨審查，例如
11 於行政處分之撤銷訴訟中，附帶審查行政處分所依據之法規命令是
12 否適法，是一種須俟後續行政處分作成後，相對人方得啟動的救濟
13 程序，因此難免令人產生可能緩不濟急而對於提供人民『及時、有
14 效、完整』之權利保障時有不足的疑慮。」（原證 10）即指出過往
15 法院僅對法規命令為附隨審查，對人民權利保障已有不足之處。故
16 學者王必芳亦認為人民請求制定法規命令之權利，應有適當開啟之
17 必要，其引述德國學理見解，而指出：「查該國（德國）學說，行
18 政法院之法規審查程序並不違反權力分立原則：『對行政之司法審
19 查，為行政法院之事務。在行政從事制定法規之活動時，亦無不
20 同』；且認為，在單一程序中（按：即指行政法院對法規命令之審
21 查程序），撤除為數眾多之行政機關決定的基礎，可以避免許多個
22 別之訴訟程序，而給與個人更有效、更合理以及更經濟的權利保

1 護；此外，作成具有普遍拘束力的法規審查判決，亦可避免在個別
2 訴訟程序中發生判決歧異，符合法治國家的要求。此一抽象審查機
3 制，除其所具有之避免裁判分歧以維護法安定性，以及即早於上游
4 清除違法來源而一勞永逸等優點是法、德等採行之國家所共同承認
5 者外，在我國，可能還具有象徵性的意義。我國行政法院在面對行
6 政權時，似有過度尊重而自我現縮權限的傾向，如果能明示授與其
7 對命令的抽象審查權，不但在制度上亦在心理上強化其作為行政合
8 法性維護者的角色，應當有助於其全面身化其審查。」(原證 11 第
9 196 至 197 頁)

10 7. 再者，行政程序法第 152 條、第 153 條業賦予人民或團體有提議制
11 定法規命令之權，第 154 條則賦予人民或團體對法規命令草案有陳
12 述意見之權，故倘若否認人民有向法院請求制定法規命令之公權
13 利，將反而造成人民或團體依行政程序法第 152 條至 154 條有對法
14 規命令制定之事前參與權，但卻無司法救濟途徑，而產生「有權利
15 但無救濟」之矛盾現象。學者所引述美國司法實務之作法，即值得
16 我國借鏡：「因行政命令之訂定而受有不利影響者，即得以『因政
17 府行為而受不利影響或侵害為基礎』，取得原告適格，提起訴訟，
18 直接挑戰法規的合法性」(原證 11 第 193 頁)，而美國實務此一司
19 法審查型態，即展現於聯邦最高法院 *Massachusetts v. EPA* (麻州
20 州政府訴環保署) 一案中。該案美國聯邦最高法院即從全球暖化角
21 度，論述原告(麻州州政府)因受氣候變遷之威脅而具有當事人適
22 格，並藉由對「潔淨空氣法」(Clean Air Act)之立法意旨之解釋，

1 而認環保署有義務依授權意旨制定將二氧化碳納入管制範疇之行政命令（關於此案介紹，請參原證 12）。

3 (三) 至於人民在何種條件下，具有請求行政機關制定法規命令之主觀公權利，詳述如下：

5 1. 按最高行政法院 107 年度判字第 148 號判決對於人民是否有請求行政機關為特定行政處分之公法上請求權乙節，其判別標準為：「又我國行政訴訟係以保障人民之主觀公權利為宗旨，個人是否具有公法上權利，則以保護規範理論為界定之基準。……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，受該法律保護之人，亦具有公法上請求權（司法院釋字第 469 號解釋理由書參照）。」

13 2. 就此，最高行政法院 108 年度判字第 514 號更進一步闡釋：「按所謂『保護規範理論』，乃是指特定法規範（在行政爭訟之領域，此等法規範均具有公法屬性），透過其規範意旨之探求，確認其有保護『具體範圍之社會成員，其所關心在意事項（主觀利益）』者。則受該法規範所保護之社會成員，在其社會活動過程中，因他人或公部門違反該法規範，使其所受保障之『主觀利益』受到壓抑或剝奪時（形成個案爭議），有『直接引用該法規範提起行政爭訟，尋求法律保護』之主觀公權利。」盛子龍教授亦指出：「單單行政機關負有制定法規命令的義務，也不意謂著受規範涉及者即相對應地享有一個公法上權利。蓋依據公權利的成立要件，授權規範課予行

1 政機關制定法規命令之義務的規範目的不能只是為了維護公共或
2 大眾的利益，而必須是尚具有保護個人利益之意旨，始足當之。」
3 (原證 9 第 198 頁) 即透過保護規範之闡釋而賦予受規範保護者公
4 法上請求權。

5 3. 而上揭最高行政法院判決所指「公部門違反該法規範」，即包括違
6 法作為或不作為，致侵害人民所受該保護規範保護之權利情形。因
7 此公部門對於規範制定之不作為，或怠於依母法授權意旨而為規範
8 制定裁量，均屬人民得本於保護規範請求救濟之範疇。林俊益大法
9 官於釋字 747 號解釋部分協同意見書即指出：「如立法者不作為，
10 致侵害人民受憲法保障之權利至為嚴重，且該立法之不作為欠缺正
11 當理由時，釋憲者有權依憲法解釋意旨，確認立法者有憲法上之作
12 為義務，並宣告此等規範不足之法規相關條文與憲法意旨不符，呼
13 籲有關機關檢討相關規範之妥當性。」(原證 13 第 8 頁)

14 4. 是人民主觀公權利之有無，取決於法律是否為「保護規範」，從而
15 當法律具有保護特定人(例如「易受氣候變遷衝擊之群體」)之意
16 旨，立法者並藉該法律(保護規範)授權行政機關制定法規命令，
17 以此為保護人民權利之手段時，倘行政機關怠於不作為或不依授權
18 意旨制定法規命令，且人民權利之保護又僅有賴行政機關公權力介
19 入時，此時如否認人民有請求制定法規命令之權利，或請求應按法
20 律授權意旨為「無瑕疵裁量決定」，無疑使人民毫無救濟之門，亦
21 顯不符行政訴訟法第一條所定行政訴訟以「保障人民權益」及「確
22 保國家行政權之合法行使」之宗旨。

1 (四) 綜上所述，人民請求制定法規命令之權或制定規範應為「無瑕疵裁量
2 決定」之請求權，本於行政訴訟法第 1 條所揭示「保障人民權益」及
3 「確保國家行政權之合法行使」之宗旨而應予肯認。故以本案所涉再
4 生能源發展條例而言，倘該法律具有保護易受氣候變遷侵害之特定人
5 之意旨，而為「保護規範」，即應肯認原告具有請求被告制定法規命
6 令應為無瑕疵裁量之請求權存在。

7 (五) 且原告所請求者，為被告應將再生能源發展條例等授權意旨納入其規
8 範制定之裁量，至於被告形成規範之具體內容為何，被告仍保有其裁
9 量權，而未逾越權力分立原則；且原告所請求者尚非具體行政處分，
10 是本件訴訟類型應屬行政訴訟法第 8 條請求作成行政處分以外之其他
11 非財產上之給付，而為「一般給付之訴」。類似見解，亦有學者表示
12 「再由權力分立的角度來看，在一般給付之訴，行政法院仍應尊重行
13 政機關的命令制定裁量權，故原則上只能判命行政機關遵照其判決之
14 法律見解制定法規命令，……在此行政法院應類推適用我國行政訴訟
15 法第二〇〇條第四款之規定，以原告之訴雖有理由，惟涉及行政機關
16 之行政裁量決定，判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告制定
17 法規命令。在這種較溫和的判決方式下，並不會產生嚴重干預到行政
18 機關命令制定裁量權的結果。綜上所述，一般給付之訴可以作為人民
19 主張法規命令制定請求權之權利保護形式。」(原證 9 第 207 頁)等
20 語可參。

21 二、再生能源發展條例(包括第 12 條第 4 項之授權規範)之核心目的在
22 於因應氣候變遷，藉改善能源結構以抑制溫室氣體排放，保護「易受

氣候變遷衝擊之特定人」免於極端氣候下對生命、健康及財產權之侵害，核屬對人民權利之「保護規範」，非僅反射利益：

(一) 按再生能源發展條例第 1 條明文：「為推廣再生能源利用，增進能源多元化，改善能源結構，降低溫室氣體排放，改善環境品質，帶動相關產業及增進國家永續發展，特制訂本條例。」而該條立法理由則載明：「推廣再生能源發電之主要目的係為提升我國能源自主與安全，並希冀藉此改善我國能源結構，以降低電力生產過程之溫室氣體排放。爰參酌德國 2014 年 2017 年再生能源法（Erneuerbare-Energien-Gesetz，EEG）第一條之規範，並配合我國溫室氣體減量及管理法與能源管理法等相關立法，酌作文字修正。」即可知再生能源發展條例之立法目的，在於藉由「改善能源結構」，以「降低電力生產過程之溫室氣體排放」，並「配合溫室氣體減量及管理法」等相關立法，以作為因應氣候變遷之手段之一，此從再生能源發展條例第 4 條第 1 項復規定「主管機關為推廣設置再生能源發電設備，應考量我國氣候環境」等語，亦可得知。

(二) 次查，溫室氣體減量及管理法（以下簡稱溫管法）第 1 條明文：「為因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫室氣體排放，落實環境正義，善盡共同保護地球環境之責任，並確保國家永續發展，特制定本法。」經對照再生能源發展條例第 1 條及第 4 條第 1 項規定，即可知二者之立法意旨均在於「降低溫室氣體排放」，並落實「環境正義」或「改善環境品質」。不僅如此，行政院依溫管法第 9 條第 1 項規定，而以 106 年 2 月 23 日院臺環字第 1060003687 號函核

1 定之「國家因應氣候變遷行動綱領」(原證 14)，亦將「調整能源結構，
2 發展再生能源，建構低碳能源供給系統及強化科技應用，加速提高綠
3 能發電占比」納為具體行動及政策內涵，而與再生能源發展條例為「改
4 善能源結構、降低溫室氣體排放」之核心本旨相同（第 1 條參照）。

5 (三) 再查，再生能源發展條例有效藉改善能源結構以降低溫室氣體排放，
6 不僅於第 6 條規定「一百十四年再生能源發電設備推廣目標總量達二
7 千七百萬瓩以上」之法定目標，並於同法第 12 條第 3 項強制要求用
8 電契約之契約容量達一定標準之電力用戶，應於適當場所設置一定裝
9 置容量以上之再生能源發電設備、儲能設備或購買一定額度之再生能
10 源電力及憑證（即所謂「用電大戶條款」）；同法第 7 條並課予售電業
11 者及設置非再生能源之自用發電設備達一定裝置容量以上者，應按其
12 非再生能源之售電量或其發電設備供自用之電量繳納不等之金額。

13 (四) 由上可知，再生能源發展條例無論從「立法目的」，或整體法律結構
14 所欲「產生之規範效果」，均係藉由改善能源結構，以抑制溫室氣體
15 排放及因應氣候變遷而存在之立法。再從「社會發展因素」而言，依
16 行政院環保署之統計（原證 15），臺灣於 106 年總溫室氣體排放之來
17 源，高達 90.22%來自「能源燃料燃燒」，餘者方為來自「工業製程」、
18 「農業」及「廢棄物」；而經計算「部門分攤電力消費」後，臺灣最
19 大二氧化碳排放源來自工業部門（佔 49.46%），其許多企業同時亦為
20 再生能源發展條例第 12 條第 3 項所規範之「用電大戶」。是可知，再
21 生能源發展條例對於抑制溫室氣體排放，確實居於關鍵樞紐地位之立
22 法之一。

1 (五) 尤有甚者，溫室氣體排放所導致氣候暖化現象，在現今以及可預見未
2 來，將對人類之生命、健康及自然生態產生嚴重影響。聯合國政府間
3 氣候變化專門委員會 (IPCC) 於 2018 年所發佈「全球升溫 1.5°C 特
4 別報告」(Global Warming of 1.5°C - IPCC) 指出 (原證 16)，在全球
5 暖化程度達到 0.5°C 的期間內，已發現極端氣候與天氣之強度和頻率
6 有增加之趨勢，當全球暖化至 1.5°C 時，「自然和人類系統相關之氣
7 候風險，會高於當前情況，但低於 2°C 所帶來的風險(高信心水準)」，
8 IPCC 更指出，「對健康、生活、糧食安全、水供應、人類安全及經濟
9 成長等氣候相關的風險，預估在地球暖化 1.5°C 下會增加，並在 2°C
10 下增加更多」，其中在非洲及亞洲，「更多比例的人暴露在多重及混合
11 氣候相關風險」(原證 16 第 6 至 7 頁)。

12 (六) 就溫室氣體大量排放對臺灣的風險性而言，依科技部所補助臺灣氣候
13 變遷推估與資訊平台建置計畫團隊所發佈「臺灣氣候變遷科學報告
14 2017」(原證 17)，該報告依據聯合國政府間氣候變化專門委員會
15 (IPCC) 所設置「代表濃度途徑 (RCPs)」不同情境下，模擬臺灣未
16 來氣候變化情況 (RCPs 情境可參中央氣象局之介紹，原證 18)，而在
17 RCP8.5 情境下 (即溫室氣體高度排放情境)，本世紀末臺灣平均氣溫
18 將上升超過 2°C (原證 17 第 36 頁)，此即為前開 IPCC 報告所警告
19 會造成不可逆災難之底線；此外，報告並指出隨暖化情境愈顯著，臺
20 灣「未來正走向乾越乾、濕越濕的極端氣候類型；無論是澇、旱，類
21 似的災害型天氣型態未來發生的機率在增加，且暖化愈嚴重愈明顯
22 (原證 17 第 43 至 44 頁)。不僅如此，依原告綠色和平基金會於 109

1 年所發佈「全球暖化下臺灣海平面上升和暴潮衝擊分析」，其依據美
2 國中央氣候研究組織（Climate Central）數據資料並運用 GIS 空間分
3 析方法，模擬 RCP8.5 情境下（即溫室氣體高度排放情境），至 2050
4 年海平面上升之淹溢範圍及暴潮衝擊範圍，將直接衝擊臺灣六都及西
5 半部沿海地區，影響範圍面積達 2,120.6 平方公里，受影響人口預估
6 達 293.15 萬人（原證 19 第 4 頁以降）。

7 （七）由上可知，溫室氣體大幅排放所引發氣候災難，對自然生態及人民生
8 命、健康權勢必構成嚴重威脅，而再生能源條例無論從「立法目的」
9 或規範所欲「產生之規範效果」，均在抑制溫室氣體排放以因應氣候
10 變遷（第 1 條、第 4 條第 1 項、第 6 條及第 12 條參照）；從「社會發
11 展因素」以觀，環保署統計臺灣之溫室氣體排放高達 90.22%復來自「能
12 源燃料燃燒」（原證 15），且能源結構之轉型，人民又僅仰賴政府公權
13 力介入，凡此均足徵再生能源發展條例（包括第 12 條第 4 項之授權
14 規範）為保護「易受氣候變遷衝擊之特定人」之「保護規範」，絕非
15 僅係能源管制而帶來之反射利益而已。最高法院 108 年度台上字第
16 2437 號民事判決已闡釋：「而環境權源於人格權，同屬人格權之衍生
17 人格法益。環境權固以環境自然保護維持為目的，有公益性，具公法
18 性質，但已藉由環境法相關法規之立法，具體化其保障一般人得以獲
19 得一適合於人類生活環境，完成維護人類之生命、身體、健康等。具
20 體化後之環境權，其享有者固為一般公眾，非特定人之私法法益，但
21 生活於特定區域之可得特定之人，因環境權相關法規之立法，得以因
22 此過一舒適安寧之生活環境，亦係該可得特定之人享有之人格利益」

1 等語，即揭示「環境」之公益性及私益性已非截然可分，環境立法除
2 保護一般公眾外，對於生活於特定區域之可得特定之人，亦應承認其
3 享有舒適安寧生活環境之人格利益，對照以抑制溫室氣體排放及因應
4 氣候變遷為核心宗旨之再生能源發展條例，足資解為「保護規範」之
5 參據。

6 三、本件原告具有當事人適格：

7 (一) 關於原告唐○、林○○、薛○○及陳○○部分：

8 1. 查再生能源發展條例為保護「易受氣候變遷衝擊之特定人」之「保
9 護規範」，已如前述。且依「臺灣氣候變遷科學報告 2017」(原證
10 17)指出，隨暖化情況越嚴重，臺灣面臨極端氣候及災害型天氣型
11 態之風險隨之增加；復依「全球暖化下臺灣海平面上升和暴潮衝擊
12 分析」報告(原證 19)，於 RCP8.5 情境下(即溫室氣體高度排放
13 情境)，至 2050 年海平面上升之淹溢範圍及暴潮衝擊範圍，將直接
14 衝擊臺灣六都及西半部沿海地區。

15 2. 是以，從原告唐○、林○○、薛○○及陳○○之居住地進一步分析
16 海平面上升及暴潮衝擊範圍，渠等所居住新北市(唐○)及臺北市
17 (林○○、薛○○)及原告陳○○所居住屏東縣林邊鄉，均為依
18 RCP8.5 情境下(即溫室氣體高度排放情境)所模擬海平面上升及
19 暴潮直接衝擊之範圍(原證 20)，且受極端氣候威脅，渠等即為再
20 生能源發展條例第 12 條第 4 項授權規範所欲保護「易受氣候變遷
21 衝擊之群體」之特定人，應具有法律上利害關係，而有原告適格。

1 (二) 關於原告綠色和平基金會及環境法律人協會部分：

2 1. 按「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機
3 關為被告，向行政法院提起訴訟。」環境基本法第 34 條第 1 項定
4 有明文。且查本條係定於環境基本法第三章「防制及救濟」，其中
5 第三章第 19 條至第 33 條均係要求政府應對非再生性資源保護、海
6 洋環境保護、抑制二氧化碳等領域採取「防制」行為，第三章第 34
7 條之公民訴訟則係「救濟」條款，是從法律體系及結構而言，第 34
8 條之公民訴訟條款顯係賦權予人民或公益團體，當政府有疏於執行
9 同法第 19 條至第 33 條之「防制」行為時，得藉該條之「救濟」條
10 款以督促各級政府採取一定作為。

11 2. 然而環境基本法第 19 條至第 33 條所規範「防制」作為，雖對各級
12 政府管制作為具一定方針性或原則性指引作用，然具體「防制」內
13 容為何，仍須仰賴立法者於各部環境專法為進一步規範，從而環境
14 基本法第 34 條所定「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得『依
15 法律』規定以主管機關為被告」，條文所指「法律」，當指立法者對
16 於環境基本法第 19 條至第 33 條之方針性「防制」條款，已進一步
17 擬定個別具體內容之環境專法而言，以作為人民或公益團體依循第
18 34 條提起訴訟時，所得請求政府應為一定「具體內容」之依據。例
19 如環境基本法第 21 條規定「各級政府應積極採二氧化碳排放抑制
20 措施，並訂定相關計畫，防止溫室效應」，對此方針性條款，立法
21 者業擬定溫室氣體減量及管理法、再生能源發展條例以充實該方針
22 條款之內容，此時政府之管制作為義務業具體化，倘其疏於執行且

1 已無不作為之裁量空間時，即已同時構成對溫室氣體減量及管理
2 法、再生能源發展條例及環境基本法第 21 條方針性條款之違反，
3 人民或公益團體即得依環境基本法第 34 條提起訴訟，並依溫室氣
4 體減量及管理法或再生能源發展條例之「法律」，請求政府應作成
5 具體內容之行政行為。

6 3. 是以，環境基本法第 34 條所謂「依法律」，係指人民或公益團體是
7 否有得連結於同法第 19 條至第 33 條之方針性「防制」條款、並據
8 以請求「具體內容」之各別專法而言，並非僅限於各該專法是否有
9 設置公民訴訟條款情形。否則，倘均僅限於各別法律設有「政府疏
10 於執行」之公民訴訟條款始得提起訴訟者，則由各別法律分別規定
11 即可，又何需環境基本法第 34 條之規定？該條文毋寧成為具文，
12 其「為督促政府能徹底執行環境保護工作」之立法意旨亦無從達到。

13 4. 類似意旨，即有 鈞院 103 年度訴字第 244 號判決闡釋：「據上規
14 定以觀，人民之環境權業據環境基本法所正式承認，該法宣示人民
15 環境權利維護之基本措施為各級政府疏於執行時，人民得以主管機
16 關為被告，向行政法院提起訴訟。環境基本法架構下，而有噪音管
17 制法及其子法之制定，該法明文要求主管機關視轄境內噪音狀況劃
18 定噪音管制區，以及測量噪音音量之時間地點，應顧及陳情人所指
19 定之時刻及其居住生活之地點，是該法固無明文規定因噪音而環境
20 權受損者得向主管機關為一定防治措施之請求權，但其規範意旨，
21 除於增進全體國民健康與福祉公共利益外，顯然兼有保護特定人民
22 環境權法益。是以，人民如就特定噪音污染源而請求主管機關為一

1 定之檢測，並依檢測結果為防治措施，如命或協助噪音源為一定改
2 善，而主管機關疏於執行時，人民自得以主管機關為被告，向行政
3 法院提起訴訟，合先敘明。」等語可參，即闡釋環境基本法第 34
4 條之適用，並不非以各別專法（例如噪音管制法）設置有公民訴訟
5 條款情形為限。

6 5. 綜上所述，衡諸環境基本法第 21 條立法理由載明「由於全球二氧
7 化碳大量排放，導致全球氣候驟變，對生態造成重大影響，各級政
8 府有責任抑制二氧化碳之排放」等語，該條並與第 34 條救濟規定，
9 同列於環境基本法第三章「防制及救濟」中。從法律架構上，即可
10 知立法者於明文課予各級政府抑制二氧化碳排放之責任後，即於同
11 章節第 34 條賦予人民或公益團體對政府「疏於執行」之情形有提
12 起訴訟之權利，以達成「督促政府能徹底執行環境保護工作」之意
13 旨。且環境基本法第 21 條關於課予「各級政府應積極採二氧化碳
14 排放抑制措施」之責任，即具現於再生能源發展條例中，包括被告
15 主管機關應按再生能源發展條例第 1 條、第 6 條及第 12 條之授權
16 意旨而制定法規命令，是倘被告疏於執行，原告綠色和平基金會及
17 環境法律人協會均作為以環境保護為宗旨之公益團體（原證 21），
18 即得本於環境基本法第 21 條、第 34 條及再生能源發展條例相關規
19 定提起本件訴訟。

20 **四、被告應遵循再生能源發展條例第 12 條授權意旨及第 6 條規定，將 114**
21 **年再生能源推廣目標及再生能源發電設備推廣之法定總量目標，納入**
22 **制定「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦**

1 法」之裁量：

2 (一) 再生能源發展條例第 12 條之授權意旨業包含同條例第 6 條第 1 項所
3 定法定推廣目標：

4 1. 查被告依再生能源發展條例第 12 條第 4 項規定之授權，於 109 年 2
5 月 26 日以經能字第 10904600940 號預告「一定契約容量以上之電
6 力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」草案（以下簡稱管理辦
7 法草案）後（原證 1），原告隨即以 109 年 3 月 11 日綜字第 010 號
8 函向被告承辦機關即能源局陳述意見，告知管理辦法草案制訂過
9 程，被告及所屬能源局顯未遵循再生能源發展條例第 12 條之授權
10 意旨及同法第 6 條所定 114 年發展目標（原證 2）。對此被告能源局
11 則以 109 年 3 月 23 日能技字第 10900138530 號函復略以（原證 3）：
12 「『再生能源發展條例』（以下簡稱本條例）第 6 條規定 114 年再生
13 能源推廣目標規劃達 2,700 萬瓩以上，其意旨係明確推廣目標，……
14 其與本條例第 12 條第 3 項規定再生能源相關義務，促使一定契約
15 容量以上之電力用戶，善盡企業社會責任之意旨不同」等語，即表
16 示再生能源發展條例第 6 條所定 114 年之總量目標，與第 12 條第 3
17 項所定相關義務係為促使一定契約容量以上之電力用戶善盡企業
18 責任者，尚有不同。

19 2. 惟查，98 年 7 月 8 日再生能源發展條例（舊法）制訂時，當時第 6
20 條僅設有再生能源發電設備「獎勵總量」為總裝置容量 650 萬瓩至
21 1,000 萬瓩之規定，亦即於上開「獎勵總量」範圍，再生能源發電
22 業者得申請進口發電設備免徵關稅、分期繳納關稅及各項獎勵經費

1 等補貼，舊法時期並未有法定推廣目標之規定。

2 3. 嗣再生能源發展條例於 108 年 5 月 1 日修正，不僅於第 6 條正式規
3 定 114 年再生能源「發電設備」總量達 2,700 萬瓩以上之推廣目標，
4 更於該次修法同時增定第 12 條「用電大戶條款」，要求用電契約
5 容量在一定容量以上之用電大戶，應設置一定裝置容量以上之再生
6 能源「發電設備」、儲能設備或購買一定額度之再生能源電力及憑
7 證。從法律體系而言，顯係以第 12 條之「用電大戶條款」作為達
8 成第 6 條再生能源發電設備法定推廣目標之重要執行措施之一。

9 4. 此外，108 年 5 月 1 日修正之再生能源發展條例第 6 條修法理由載
10 明：「鑒於國際上推動再生能源政策普遍規定目標量年限隨推動進
11 程調整，對獎勵總量則多半保留彈性空間，且考量政策論述、政策
12 願景說明上多以推廣目標總量為主，亦便於檢討政策推廣情形之成
13 效，爰將原第二項前段所定『獎勵總量』修正為『推廣目標總量』，
14 並將推廣目標總量規劃於 114 年提升為『二千七百萬瓩以上』，以
15 明確推廣政策之目標。」(原證 22) 亦即說明將舊法所定「獎勵總
16 量」刪除係為保留彈性空間之緣由，以及改而明訂「推廣目標總量」
17 之意旨，在於「明確推廣政策之目標」，藉此便於「檢討政策推廣
18 情形之成效」，換言之，再生能源發展條例第 6 條增設法定目標總
19 量之規定，目的在於藉由明確之法定目標以檢討有關主管機關之政
20 策執行成效，顯寓有作為規範及指引有關主管機關決策方向之意
21 旨。

22 5. 不僅如此，同為 108 年 5 月 1 日修正之再生能源發展條例第 12 條

1 (即「用電大戶條款」) 修法理由更載明「為達成 2025 年再生能源
2 目標」、「為推動再生能源利用及發展」之規範意旨 (原證 23), 是
3 無論從法律之體系解釋或目的解釋, 再生能源發展條例第 12 條用
4 電大戶條款顯然係作為達成同法第 6 條法定總量目標之重要執行措
5 施之一, 二者根本無法任意脫勾或切割處理, 從而被告及所屬能源
6 局依同法第 12 條第 4 項授權而擬定管理辦法草案時, 即應受上揭
7 立法或授權意旨所拘束, 而納入制訂子法時之立法裁量考量因素。

8 6. 然查, 系爭管理辦法草案經預告後, 原告隨即以 109 年 3 月 11 日
9 綜字第 010 號函陳述意見 (原證 2), 然被告能源局卻以 109 年 3 月
10 23 日能技字第 10900138530 號函復略以 (原證 3): 「『再生能源發
11 展條例』(以下簡稱本條例) 第 6 條規定 114 年再生能源推廣目標
12 規劃達 2,700 萬瓩以上, 其意旨係明確推廣目標, ……其與本條例
13 第 12 條第 3 項規定再生能源相關義務, 促使一定契約容量以上之
14 電力用戶, 善盡企業社會責任之意旨不同」等語, 即自行將再生能
15 源發展條例第 6 條所定總量目標與同法第 12 條用電大戶條款予以
16 切割, 於擬定管理辦法草案過程顯未將法定 114 年之總量目標納為
17 被告規範制定之裁量。

18 7. 被告予以切割之結果, 即顯現於將所謂「用電大戶」, 僅定義為「與
19 公用售電業簽訂用電契約, 其契約容量達五千瓩以上」之用電戶(管
20 理辦法草第 3 條第 1 款參照, 原證 1), 且此些「用電大戶」僅需負
21 擔於五年內設置再生能源發電設備裝置容量達義務契約容量百分
22 之十以上之義務(管理辦法草案第 5 條第 1 項參照), 依被告說法,

1 其結果係產生 1.05GW（即 105 萬瓩）之再生能源裝置容量，僅佔
2 114 年法定總量目標約 3.8%而已（ $105 \text{ 萬瓩} \div 2,700 \text{ 萬瓩} = 0.038$ ），對
3 於總量目標之達成助益甚微。而上揭管理辦法草案之規定，即隻字
4 未動並成為被告 110 年 1 月所正式發布系爭管理辦法之條款（原證
5 8）。

6 8. 更何況，縱依被告能源局前揭函說詞，再生能源發展條例第 12 條
7 立法意旨為所謂「善盡社會企業責任」，惟「善盡社會企業責任」
8 與同法第 6 條所定 114 年總量目標間絲毫未有衝突，甚至得解為為
9 達成 114 年法定總量目標，故「用電大戶」應盡其社會企業責任，
10 提高其再生能源用電佔比以促成法定目標之實現，然被告及所屬能
11 源局竟反而以「社會企業責任」為由，自行切割 114 年法定總量目
12 標之實踐，顯有所互相矛盾。

13 (二) 被告不僅悖於再生能源發展條例第 6 條及第 12 條之授權意旨，且於
14 管理辦法草案所設用電大戶應負擔義務之門檻，與地方政府自治經驗
15 差異頗鉅，且未精算可能形成之企業成本，擬定草案過程更未有任何
16 委外專業研究報告，裁量過程明顯草率而悖於授權意旨：

17 1. 按為促成 114 年法定總量目標之實現，作為重要執行措施之一之用
18 電大戶條款，其所謂「用電大戶」之定義門檻，究竟應訂為用電契
19 約容量 800 瓩、1,000 瓩甚或現行草案之 5,000 瓩，固然應衡諸其
20 他地方政府之實踐經驗、對企業產生成本以及在其他政策配套下，
21 對於達成法定總量目標之佔比等諸般因素，而為專業、嚴謹之考
22 量，此亦為再生能源發展條例第 12 條第 4 項另行授權被告訂定子

1 法之授權意旨之一，故被告暨所屬能源局擬定子法過程，自應依循
2 相關客觀數據及研究資料而為裁量，而非出於主觀率斷。

3 2. 經查，被告所屬能源局以 109 年 3 月 23 日能技字第 10900138530
4 號函復原告（原證 3），固表示其係參考「地方政府自治法規經驗」
5 及「考量相關義務履行成本負擔」，始設定再生能源義務人所需負
6 擔之義務額度。惟就能源局所謂「地方政府自治法規經驗」而言，
7 臺中市政府早於 107 年 2 月 9 日即依「臺中市發展低碳城市自治條
8 例」第 22 條規定，公告要求 800 瓩以上之用電大戶，應於公告日
9 起 3 年內完成裝設契約容量 10%以上之再生能源或其他節能措施；
10 尤其臺南市政府更早於 103 年 12 月 29 日即依「臺南市低碳城市自
11 治條例」第 23 條規定，以府經能字第 1031231164A 號公告用電契
12 約容量達 800 瓩以上用戶，應設置契約容量 10%以上之太陽能光電
13 系統（原證 24），顯見擴大「用電大戶」之定義範圍並課予設置再
14 生能源發電設備之義務，「地方政府自治法規經驗」均早已行之有
15 年，被告卻反而縮小「用電大戶」之範圍，將其定義為用電契約容
16 量達 5,000 瓩以上用戶，實為倒行逆施之作為。

17 3. 再以被告所屬能源局前揭函所謂「考量相關義務履行成本負擔」而
18 言，依原告綠色和平基金會就台泥、台化及中鋼等用電大戶企業進
19 行計算，系爭管理辦法所課予設置再生能源發電設備之義務，所需
20 額外成本僅佔前開四家企業之年度淨利 0.1%至 1.18%而已（原證
21 25），影響極微；且原告曾以 109 年 7 月政府資訊公開申請書（原
22 證 4），請求被告及所屬能源局應提供其所稱「相關義務履行成本負

1 擔」之具體評估數據，然被告所屬能源局回函對此卻隻字不提（原
2 證 5），且對於原告所請求提供管理辦法草案之相關研究報告部分，
3 能源局該回函更自承「因本局係依前開本條例規定研擬本辦法草
4 案，現無專案針對其推動有委託外部單位研究報告」等語，亦即從
5 事規範制定裁量過程，竟無任何專業委外研究報告或客觀研究數據
6 作為其裁量基礎。

7 4. 上揭事實，證明被告及所屬能源局不僅自行切割再生能源發展條例
8 第 6 條法定總量目標之適用在先，所設定「用電大戶」範圍又明顯
9 落後於臺中市政府、臺南市政府等地方政府實踐經驗在後，於擬定
10 系爭管理辦法過程更欠缺相關研究報告及企業負擔成本評估等具
11 體數據資料，裁量顯出於草率且嚴重悖於法律授權意旨。

12 五、被告應遵循再生能源發展條例第 1 條、第 4 條第 1 項，及溫管法第 1
13 條及第 4 條等規定，將「考量我國氣候環境」，以及 139 年溫室氣體
14 排放量降為 94 年溫室氣體排放量百分之五十以下之國家溫室氣體長
15 期減量目標，納入「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發
16 電設備管理辦法」之規範制定裁量：

17 (一) 按再生能源發展條例第 1 條明文：「為推廣再生能源利用，增進能源
18 多元化，改善能源結構，降低溫室氣體排放，改善環境品質，帶動相
19 關產業及增進國家永續發展，特制訂本條例。」而該條立法理由則載
20 明：「推廣再生能源發電之主要目的係為提升我國能源自主與安全，
21 並希冀藉此改善我國能源結構，以降低電力生產過程之溫室氣體排
22 放。爰參酌德國 2014 年 2017 年再生能源法

1 (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) 第一條之規範，並配合我國
2 溫室氣體減量及管理法與能源管理法等相關立法，酌作文字修正。」
3 復參酌再生能源發展條例第 4 條第 1 項規定「主管機關為推廣設置再
4 生能源發電設備，應考量我國氣候環境」等語，且對於再生能源發電
5 設備之設置，隨即於第 12 條第 3 項課予「用電大戶」一定義務，從
6 整體規範結構以觀，即可知再生能源發展條例之授權意旨，在於 1、
7 抑制溫室氣體排放；2、配合溫室氣體減量及管理法之減碳目標；3、
8 因應我國氣候環境。從而被告依第 12 條第 4 項規定制定系爭管理辦
9 法草案時，自應將上揭授權意旨納入其規範制定裁量。

10 (二) 再查，溫管法第 1 條復明文：「為因應全球氣候變遷，制定氣候變遷
11 調適策略，降低與管理溫室氣體排放，落實環境正義，善盡共同保護
12 地球環境之責任，並確保國家永續發展，特制定本法。」經對照再生
13 能源發展條例第 1 條規定，即可知二者之立法意旨均在於「降低溫室
14 氣體排放」，並落實「環境正義」或「改善環境品質」。不僅如此，行
15 政院依溫管法第 9 條第 1 項規定，而以 106 年 2 月 23 日院臺環字第
16 1060003687 號函核定之「國家因應氣候變遷行動綱領」(原證 14)，
17 亦將「調整能源結構，發展再生能源，建構低碳能源供給系統及強化
18 科技應用，加速提高綠能發電占比」納為具體行動及政策內涵，而與
19 再生能源發展條例為「改善能源結構、降低溫室氣體排放」之核心本
20 旨相同(第 1 條參照)。

21 (三) 由上可知，再生能源發展條例與溫管法於形式上縱為不同之法律，但
22 其立法意旨均在「降低溫室氣體排放」及「改善能源結構」，尤其再

1 生能源發展條例於 108 年 5 月 1 日修訂時，更有為「配合」104 年 7
2 月 1 日所制訂溫管法之意旨存在，故整體法律結構上，溫管法屬於國
3 家達成溫室氣體減量之總則性立法，再生能源發展條例則作為達成溫
4 管法關於溫室氣體減量目標之重要立法手段之一，二者要不能予以完
5 全割裂適用，從而溫管法第 4 條關於法定減量目標之意旨，勢必遁入
6 對於再生能源發展條例之規範意旨的解釋內涵，並成為約束被告主管
7 機關採取措施或裁量時之準則之一。

8 (四) 蓋氣候變遷之因應本會涉足各不同管制領域，立法者透過不同法律之
9 擬定，在於為使各主管機關間協力合作以因應並調適所面臨之氣候巨
10 災風險，而非各自為政或不同法律逕予切割適用。以美國聯邦最高法
11 院 *Massachusetts v. EPA* (麻州州政府訴環保署) 一案為例，縱使美
12 國「潔淨空氣法」(Clean Air Act) 並未如我國再生能源發展條例有
13 明確因應氣候變遷或抑制溫室氣體之規定，以致美國環保署是否有依
14 「潔淨空氣法」將二氧化碳納入空氣污染物管制範疇之法定作為義
15 務，即發生爭議，但該案之主筆 Stevens 大法官，仍列舉諸多立法者
16 已訂立諸多其他氣候法案，從此些立法行動而闡釋立法者之意旨在於
17 促進行政機關間之合作與研究 (Congress' various efforts to
18 promote interagency collaboration and research)，以認識及防
19 免氣候變遷，此即包含美國環保署依據「潔淨空氣法」而有管制「任
20 何空氣污染物」之法律義務在內，從而否定環保署之抗辯 (原證 26
21 第 27 頁)。

22 (五) 是以，溫管法第 4 條所訂立「139 年溫室氣體排放量降為 94 年溫室氣

1 體排放量百分之五十以下之國家溫室氣體長期減量目標」，勢必對再
2 再生能源發展條例所定相關管制措施形成重要指引作用，從而被告作為
3 再生能源發展條例之主管機關，於依該條例形成管制作為或於制訂子
4 法之裁量時，在立法者均於溫管法及再生能源發展條例作出「降低溫
5 室氣體排放」之立法要求下，被告自同受溫管法第 4 條所定國家溫室
6 氣體長期減量目標之約束，而應將其納入行政管制作為或規範制定裁
7 量之核心考量因素之一；此從行政院依溫管法第 9 條第 1 項規定所核
8 定「國家因應氣候變遷行動綱領」，復將「調整能源結構」、「建構低
9 碳能源供給系統」等事項列入具體行動政策內涵，至於如何「調整能
10 源結構」，則回歸再生能源發展條例所賦予被告之管制權限，在在顯
11 明於溫管法之管制架構下，完全無意排除被告作為再生能源發展條例
12 主管機關並依該條例採取一定管制作為之角色。亦即，溫管法係作為
13 揭示溫室氣體減量目標及行動綱領之立法，而再生能源發展條例則係
14 作為達成溫管法所定溫室氣體減量目標之重要執行手段之配套立
15 法，此從環保署統計臺灣溫室氣體總排放量高達 90.22%來自「能源燃
16 料燃燒」(原證 15)之社會因素以觀，更係如此。

17 (六) 然查，為達成溫管法第 4 條第 1 項所定「民國 139 年(2050 年)溫室
18 氣體排放量降為民國 94 年(2005 年)排放量 50%以下」之法定目標
19 (實則國際上包括歐盟、日本與韓國等國家均已宣示 2050 年達成淨
20 零碳排之目標)，環保署已於 104 年作成「國家自定預期貢獻」(INDC)，
21 亦即 2030 年溫室氣體排放量為 BAU 情境減量 50%，相當於 119 年(2030
22 年)溫室氣體排放量降為 94 年(2005 年)排放量 20%以下，以作為

1 前揭溫管法所定 139 年（2050 年）法定減碳標準之階段性目標（原證
2 27、原證 28）。而依環保署計算，為達成 119 年（2030 年）溫室氣體
3 排放減量之「階段性目標」，119 年（2030 年）時應減量約 214 百萬
4 公噸（原證 27），且為達到 214 百萬公噸之減量額度，其中再生能源
5 發展目標應至少提高至 17,250MW（即 1725 萬瓩，參原證 28 第 3 頁，
6 再生能源發展條例第 6 條第 1 項則係制定 114 年再生能源發電設備總
7 量達 2700 萬瓩之法定目標）。

8 (七) 問題在於，依被告所發布現行管理辦法第 3 條第 1 款及第 4 條第 1 項
9 規定，所謂「用電大戶」係指與公用售電業簽訂用電契約之契約容量
10 達 5,000 瓩以上之用電戶，其再生能源義務裝置容量則以其前一年度
11 平均契約容量之 10% 計算，被告則稱預計可產生 1.05GW（即 105 萬瓩）
12 之再生能源裝置容量。如依 108 年電力排放係數 0.509kg/度為計算，
13 1.05GW 之再生能源（假設均為太陽光電）所減少之碳排放亦僅約 0.562
14 百萬公噸，佔前揭我國「國家自定預期貢獻」（INDC）所定 119 年（2030
15 年）所定 214 百萬公噸之減量額度僅約 0.26%，非但對 119 年（2030
16 年）減量「階段性目標」之達成幾無助益，更遑論溫管法第 4 條所定
17 139 年（2050 年）法定減量目標之完成（至於達成國際間已在倡議的
18 2050 年淨零排放目標則為奢談）。此即顯示被告未將溫管法及再生能
19 源發展條例所揭示抑制溫室氣體排放及法定減量目標之授權意旨，納
20 入其規範制定裁量之結果，此從被告回函（原證 7）隻字不提如何將
21 「溫室氣體減量目標」及「氣候環境」納入考量，復可得知。

22 六、末按，誠然無論係 114 年再生能源發電設備法定推廣目標或 139 年溫

1 室氣體法定減量目標之實踐，主管機關需仰賴多種行政手段（例如獎
2 勵、補貼或管制）以資達成，非僅系爭管理辦法而已。然而，此不意
3 謂當立法者就上揭法定目標之實現，課予被告有裁量義務時，被告得
4 藉口已採取其他行政手段而脫免裁量義務之履行，甚至免於司法權之
5 監督，否則，不啻容認其擁有毫無限制之政策或法規命令裁量權，其
6 結果，反將有害於法定減碳或再生能源發展目標之達成，亦悖於立法
7 者透過授權規範課予主管機關定一定作為義務，以保護「特定人或脆
8 弱群體免於氣候巨災風險」之保護規範意旨。

9 七、綜上所述，敬請 鈞院鑒核。

謹 狀

臺北高等行政法院 公鑒

【附件及證據清單】

附件：委任狀正本

附件一：原告唐○等四人之戶籍謄本及居住證明

原證1：「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」
草案

原證2：原告綠色和平基金會 109 年 3 月 11 日綜字第 010 號

原證3：被告能源局 109 年 3 月 23 日能技字第 10900138530 號函

原證4：原告綠色和平基金會 109 年 7 月「政府資訊公開申請書」

原證 5：被告能源局 109 年 7 月 22 日能技字第 10900032470 號函

原證 6：原告 109 年 11 月「公民告知書」

原證 7：被告 109 年 12 月 9 日經授能字第 10900098740 號函

原證 8：被告 110 年 1 月發布「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」

原證 9：〈行政訴訟法上「請求法規命令制定之訴」初探〉，盛子龍，收錄於當代公法新論（下）（翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集）。

原證 10：許宗力大法官釋字 742 號解釋協同意見書

原證 11：〈行政命令的抽象司法審查—以法國法為中心〉，王必芳，中研院法學期刊第 11 期。

原證 12：〈潔淨空氣，如何解釋？從 Duke Energy(2007)與 Massachusetts v. EPA(2007)論美國行政法中立法目的、行政解釋和司法審查之關係〉，黃丞儀，臺大法學論叢第 44 卷 3 期。

原證 13：林俊益大法官釋字 747 號解釋部分協同意見書

原證 14：「國家因應氣候變遷行動綱領」

原證 15：行政院環境保護署溫室氣體排放統計

原證 16：聯合國政府間氣候變化專門委員會（IPCC）2018 年「全球升溫 1.5°C 特別報告」

原證 17：「臺灣氣候變遷科學報告 2017」

原證 18：交通部中央氣象局未來氣候情境與推估網頁資料

原證 19：綠色和平基金會 109 年「全球暖化下臺灣海平面上升和暴潮衝擊分析」

原證 20：原告唐○等四人居住地與海平面上升及暴潮衝擊範圍推估圖

原證 21：原告財團法人綠色和平基金會及社團法人環境法律人協會章程

原證 22：108 年 5 月 1 日修正之再生能源發展條例第 6 條修法理由

原證 23：108 年 5 月 1 日修正之再生能源發展條例第 12 條修法理由

原證 24：臺南市政府府經能字第 1031231164A 號公告

原證 25：綠色和平基金會關於用電大戶設置再生能源發電設備之計算資料

原證 26：Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al.

原證 27：臺灣發布自主減碳承諾 2030 年降至 2005 年標準再減 20%，104 年 9 月環境資訊中心報導

原證 28：中華民國「國家自定預期貢獻」核定本

中 華 民 國 1 1 0 年 2 月 日

原 告 財團法人綠色
和平基金會

法定代理人 張維修

原 告 唐○

林○○

薛○○

陳○○

共 同 詹順貴律師

訴訟代理人 簡凱倫律師

蔡易廷律師

原 告 社團法人環境

法律人協會

訴訟代理人 李明芝律師