

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第226號

原告 李麗珍
汪永芬
倪美芳
林美蘭
陳瑞龍
李秋月
侯毅群

共同

訴訟代理人 林石猛 律師
張宗琦 律師
張宸浩 律師

被告 經濟部

代表人 王美花（部長）住同上

訴訟代理人 蘇錦霞 律師
邱宛琳 律師
鄭如閔

上列當事人間再生能源發展條例事件，原告不服行政院中華民國108年12月25日院臺訴字第1080198856號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、原告之訴駁回。
- 二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：本件訴訟進行中，被告代表人由沈榮津變更為王美花，並具狀聲明承受訴訟，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

- （一）大彰化東南離岸風力發電股份有限公司籌備處、大彰化西南離岸風力發電股份有限公司籌備處、彰芳風力發電股份

01 有限公司籌備處、中能發電股份有限公司籌備處、西島風
02 力發電股份有限公司籌備處、海龍二號風電股份有限公司
03 籌備處等（下合稱「六家離岸風電開發商」），申經被告
04 依電業法、電業登記規則、再生能源發展條例、再生能源
05 發電設備設置管理辦法（下稱「設置管理辦法」）、離岸
06 風力發電規劃場址容量分配作業要點（下稱「容量分配作
07 業要點」）、離岸風力發電規劃場址申請作業要點（下稱
08 「場址申請作業要點」）等規定，辦理遴選作業程序，召
09 開遴選會議、依評選序位及臺灣電力股份有限公司（下稱
10 「臺電公司」）公告併網容量分配後，分別以107年5月17
11 日經能字第10704602871號、第10704602873號、第107046
12 02874號、第10704602875號、第10704602876號、第10704
13 602878號函（下合稱「原處分一至六」）通知為獲選申
14 請案，及完工之併聯年度、分配容量、拼接點位等遴選結
15 果。

16 （二）六家離岸風電開發商與被告簽訂離岸風力發電規劃場址遴
17 選契約後，被告分別以107年11月2日經授能字第10704115
18 550號、第10704115540號、107年11月16日經授能字第107
19 04117670號、第10704117640號、107年12月6日經授能字
20 第10704121710號、107年11月16日經授能字第1070411770
21 0號函（下合稱「原處分七至十二」，並與原處分一至六
22 合稱「原處分一至十二」）核發風力發電離岸系統設置同
23 意函。

24 （三）六家離岸風電開發商之後檢附電業籌設相關書圖及文件，
25 向被告申請電業籌設許可，被告審查後分別以108年1月31
26 日經授能字第10800055560號、經授能字第10800055800
27 號、第10800056140號、第10800056220號、第1080005613
28 0號、第10800055530號函核發電業籌設許可（下稱「原處
29 分十三至十八」，並與原處分一至六、原處分七至十二
30 等，合稱「原處分」）。

01 (四) 原告以容量分配作業要點經監察院指摘違反法律保留原
02 則，被告迄未完成改善，審查流程復未考量生態影響，離
03 岸風電開發商不具備參與容量分配資格等，致電業籌設許
04 可亦屬無效，原處分有重大違法瑕疵。原告雖非原處分之
05 相對人，但依再生能源發展條例與電業法推動再生能源意
06 旨，係屬重大公益之給付行政，政策補貼事項將透過分攤
07 機制，轉嫁全民分攤電費，影響國家財政及全體納稅人權
08 益甚鉅，保護對象非僅限於各開發商之利益，涉及原告對
09 彰化海域之利益、鄰避設施、漁業暨環境影響等之利益，
10 甚至未來需承擔高電費經濟損失之財產上利益。原告具法
11 律上利害關係而得對原處分提起訴願。經行政院以108年1
12 2月25日院臺訴字第1080198856號訴願決定不受理，於是
13 提起本件行政訴訟。

14 二、原告主張要旨及聲明：

15 (一) 原處分是國家依電業法、再生能源發展條例、電業登記規
16 則等法源所賦予之特許，有保障特定地區民眾利益、環境
17 利益、電費利益等多重目的。此等電業法相關法令，在特
18 定地區民眾程序參與之規定，以及業者依電業登記規則應
19 提出環境影響評估證明文件、風力發電離案系統設置同意
20 文件、漁業權有關單位同意證明文件、地方主管機關同意
21 函等，應解為具保護人民規範之目的，原告即得以原處分
22 之法律上利害關係人提起本件撤銷訴訟。且依再生能源發
23 展條例第7條第1項、第5項規定，可知電業及設置自用發
24 電設備達一定裝置容量以上者，其繳交再生能源發展基金
25 之費用，或向其他來源購入電能中已含繳交基金之費用，
26 得據此條文規定將該費用附加於其售電價格上，此勢必造
27 成如原告之用電人日常生活電費價格暴增，對原告財產權
28 造成不利益效果，基於有權利即有救濟之訴訟權保障原
29 則，應許原告就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟。況
30 臺電公司藉由公法性質之再生能源發展條例第7條第5項規
31 定，得將電業或公用售電業繳交再生能源發展基金、發展

01 再生能源費用轉嫁用電戶負擔之結果，已產生影響日後用
02 電戶權益之外部效果，原告雖非電業、公用售電業者等再
03 再生能源發展基金直接繳納義務人，然該轉嫁規定既然已經
04 產生外部性效果、影響原告權益，原告應得溯源就該程序
05 所為決定表示不服，而非遞延至末端原告與臺電公司間之
06 定型化私法契約爭執，始有助於原告權益保障，及行政自
07 我省察、權利有效救濟原則實現。另監察院107年12月案
08 號107財正0020號糾正案（下稱「監察院糾正案」），理
09 由引用近年世界風機發展數據資料，指明被告政策失當，
10 急就章發展綠能發電、離岸風電結果，將造成購電、用電
11 成本大幅增高，轉嫁人民承受，益徵原告有訴訟權能與當
12 事人適格。

13 （二）容量分配作業要點性質為行政規則，影響國家財政及全體
14 納稅人甚鉅事項，已經監察院指摘違反法律保留原則，依
15 該作業要點作成之原處分一至十二，即有違法，且原處分
16 十三至十八之法源依據，依被告訴願答辯說明，是依電業
17 法第13條、第14條、電業登記規則第3條、第6條等規定核
18 發，但電業登記規則違背授權明確性原則、再授權禁止原
19 則；況縱認電業登記規則合法，原處分一至十二是籌設離
20 岸式風力發電廠所應備之「風力發電離岸系統設置同意證
21 明文件」，故原處分乃連貫性手續，以發生一定之法律效
22 果為階段目的，最終目的在核准離岸風電開發商設立離岸
23 風電設施與電廠，完成系統併聯發電。故原告非僅對最終
24 之原處分十三至十八有所不服，依違法性承繼理論，行政
25 法院應一併審查先行處分即原處分一至十二之違法性，而
26 此等先行處分已經監察院糾正案及法務部法律意見，論證
27 屬違法行政處分，則原處分十三至十八承繼先行處分的違
28 法性，同屬違法，應一併撤銷。

29 （三）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

30 三、被告答辯要旨及聲明：

01 (一) 原告主張之電價價格、財產權受有損害，僅單純經濟上的
02 反射利益，並非其個人之權利或法律上之利益因而受有損
03 害，其當事人不適格。至於電業法就發電業之申設採「特
04 許制」，乃為確保電力供應穩定，滿足用戶用電需求，符
05 合國家整體發展目標，並落實有效電力資源合理運用、管
06 理國家電力資源及調節電力供需等公益目的。至再生能源
07 發展條例第1條、第4條，經主管機關認定之再生能源發電
08 設備，適用再生能源發展條例有關併網、躉購之規定，也
09 是考量我國氣候環境、用電需求特性與各類別再生能源之
10 經濟效益、技術發展及其他因素，並以推廣再生能源利
11 用，增進能源多元化之公益目的。而電業法第13條第1
12 項、電業登記規則第3條第1項第1款規定電業申請籌設應
13 檢附計畫書、環境影響評估文件、縣（市）主管機關同意
14 函、發電廠廠址土地開發同意證明文件、地政機關意見書
15 及有關單位意見書或同意證明文件等文件，則為確認離岸
16 式風力發電廠之設置，是否符合其他法律規定或已取得相
17 關單位或權利人同意，並無保護特定人利益之意旨。另非
18 再生能源售電業或非再生能源自用發電設備業者應繳納再
19 生能源發展基金；而公用售電業所繳交再生能源發展基
20 金，反映於電價費率計算公式，中央主管機關得邀集政府
21 機關、學者專家及相關民間團體召開審議會後，訂定電價
22 費率計算公式，並經電價費率計算公式審酌購電支出、利
23 潤、輸配電支出、售電服務費用及公用售電業合理利潤、
24 售電度數等因素後得出每度平均電價。本件彰化縣外海六
25 處離岸風力發電設置，並非「非再生能源售電業或非再生
26 能源自用發電設備業者」，故無須繳納再生能源發展基
27 金，且依電價費率計算公式所得每度平均電價，尚需考量
28 購電支出、利潤、輸配電支出、售電服務費用及公用售電
29 業合理利潤、售電度數等因素召開審議會後綜合評斷，並
30 非公用售電業繳交再生能源發展基金費用之單一因素即得
31 影響每度電價。故再生能源發展條例第7條第5項（108年5

月1日修正公布後移列至同條第6項），是基於使用者及污染者付費之精神，設計電價機制，並非保護特定人的利益，也未對特定人附加他人所無的特別負擔。綜上，原告不因原處分受有法律上權利之損害，原告以原處分可能造成電費價格暴增、財產權將來遭受事實或經濟上損失等主觀臆測，並非原處分所生具體法律效果而損及其權利或法律上利益，亦與鄰人爭訟或競爭者訴訟有別，原告非法律上利害關係人，並無訴訟權能。

（二）被告為執行再生能源發展條例、設置管理辦法及電業法，特針對離岸風電遴選及競價作業程序等細節性、技術性事項，訂定容量分配作業要點，並未違反法律保留原則。被告依容量分配作業要點第19點、第27點及第29點核發原處分一至十二等，適法有據，並無違誤。而申請之六家離岸風電開發商檢附電業籌設相關書圖及文件，向被告申請電業籌設許可，經被告審查核發原處分十三至十八，於法有據，並無違誤。

（三）聲明：原告之訴駁回。

四、本院的判斷：

（一）具體訴訟事件中，具有訴訟實施權，得以自己名義為原告或被告，而受本案判決之資格，此即行政訴訟上所謂「當事人適格」。我國行政訴訟法基本上係以保障主觀公權利為其功能取向，於人民權利受侵害時，得依法定程序提起訴訟謀求救濟，以落實憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。故行政訴訟法第2條規定，公法上之爭議，除法律別有規定外，均得依本法提起行政訴訟。行政訴訟既屬保障人民主觀權益之救濟制度（行政訴訟法第1條參照），則除法律有特別規定之公益訴訟外，行政訴訟法上其他訴訟種類，均以原告有主觀公權利受損害為前提，方有提起訴訟而利用此程序救濟其權利之訴訟權能。

（二）次按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決

01 定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間
02 逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟」、
03 「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行
04 政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」行政訴訟法
05 第4條第1項、第107條第3項分別定有明文，是提起撤銷訴
06 訟者，以主張其權利或法律上利益，因行政機關之違法行
07 政處分而受損害為要件，其提起訴訟始能謂適格。在撤銷
08 訴訟，通常行政機關所為不利益行政處分之相對人即具有
09 訴訟權能，如非該行政處分相對人之第三人，且依其所主
10 張之事實，不可能因該行政處分而有權利或法律上利益受
11 侵害，則該第三人對該行政處分即不具備訴訟權能，其對
12 該行政處分提起撤銷訴訟，乃當事人不適格，應認其訴為
13 顯無理由而以判決駁回。又所謂法律上之利益，係指法律
14 上值得保護之利益，經濟上、情感上或事實上之利益，並
15 不屬之。至關於訴訟權能的判斷，參酌司法院釋字第469
16 號解釋理由書意旨，次依具體個案而定，如法律明確規定
17 特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，
18 授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規
19 範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共
20 利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、
21 適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判
22 斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益
23 因國家作為或不作為而受損害者，亦應許其依法請求救
24 濟，即承認其有主觀公權利受損害，而具訴訟權能。是
25 以，如法律規範目的僅在保障一般人之公共利益，且經綜
26 合判斷結果亦不足以認為有保障特定人之意旨，即難認個
27 人得主張有主觀公權利受損害，自無訴訟權能可言。

28 (三) 經查，六家離岸風電開發商依容量分配作業要點提送申請
29 案，經被告召開「離岸風力發電規畫場址遴選會議（110-
30 114年完工併聯申請案）」審查遴選，依評選序位及臺電
31 公司公告併網容量分配後，分別以原處分一至六通知獲選

申請案、完工之併聯年度、分配容量及併接點位等遴選結果（見本院卷第47-65頁）。嗣六家離岸風電開發商與被告簽訂離岸風力發電規劃場址遴選契約後，依容量分配作業要點遴選作業程序，申請設置離岸風力發電系統，經被告審核原則同意，以原處分七至十二核發風力發電離岸系統設置同意函（見本院卷第67-78頁）。而六家離岸風電開發商申請籌設電業許可，經被告審查後，則以原處分十三至十八准予籌設（見本院卷第79-101頁）。故原告並非上開原處分之相對人。至於原告雖稱原處分之核發，將致電費暴增，使原告等用電戶之財產權益之法律上利益受到不利影響，原告具有訴訟權能等語。但參照電業法第1條之立法目的，是為開發及有效管理國家電力資源、調節電力供需，推動能源轉型、減少碳排放，並促進電業多元供給、公平競爭及合理經營，保障用戶權益，增進社會福祉，以達國家永續發展，行為時即98年7月8日公布之再生能源發展條例第1條揭示之立法目的，則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而訂定，另現行再生能源發展條例第1條立法理由也揭示推廣再生能源發電之主要目的是為提升我國能源自主與安全。而電業法第13條第1項規定，發電業及輸配電業於籌設或擴建設備時，應申請報經事業所屬機關或直轄市、縣（市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設或擴建許可，同法第14條則規定：「電業管制機關為前條第1項許可之審查，除審查計畫之完整性，並應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全。」同法第19條第1項並限制電業不得擅自停業或歇業。綜合此等規定可知，電業法就發電業之申設採特許制，是為確保國家整體電力供應之穩定，滿足用電需求，符合國家整體發展目標，並落實有效電力資源合理運用、管理國家電力資源及

01 調節電力供需等公益目的之實現，電業法、再生能源發展
02 條例及電業登記規則等相關電業籌設之管制規定，均未賦
03 有保障特定用電戶繳付發電業之電價，必須保持在特定價
04 格區間內而不得調漲的規範意旨，簡言之，原處分所依據
05 之電業法、再生能源發展條例、電業登記規則等規定，均
06 不具有保護原告將來繳付電價只能維持在特定價格區間不
07 得調漲之規範目的，原告主張電價不因原處分而調漲的利
08 益，並非上開法規所保護的法律上利益，即使原處分的確
09 導致原告作為整體用電戶之一，應繳電價有所調漲，經核
10 也只是其事實上、經濟上受有損失，並非原處分對原告之
11 權利或法律上利益有何侵害或損害。原告自不得以此主張
12 其因權利或法律上利益受有損害，而有提起本件撤銷訴訟
13 的訴訟權能。至於電業登記規則第3條規定，發電業登記
14 或施工許可等，應提出環境影響評估證明文件，直轄市、
15 縣（市）主管機關同意函、廠址土地開發同意證明文件及
16 地政機關意見書、電源線引接同意證明文件、供氣同意證
17 明文件、各設施影響目的事業主管機關之許可或同意文件
18 水權狀等，則是就發電業之發電設施、設備或營業事項足
19 以影響其他環境保護、安全防護或土地所有權之私有權利
20 時，所須具備之營業要件，其間或有涉及保護特定人不受
21 發電營業行為干擾之權利或法律上利益的保護規範用意，
22 但核此等程序參與的規定，均無保護原告作為用電戶所繳
23 付之電價僅得維持在特定價格區間而不得調整的用意，原
24 告主張因電業登記規則上開規定有特定地區人民應參與或
25 提出同意文件之規定，就有保護原告用電戶繳付電價不受
26 原處分影響之意旨，而使原告因原處分受有法律上利益之
27 損害等語，也容有誤會，並不可採。

28 五、綜上所述，本件原告未因原處分受有權利或法律上利益之損
29 害，原告並無提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，其不具當事人
30 適格，依其所訴事實，在法律上顯無理由，爰不經言詞辯
31 論，逕以判決駁回其訴。

六、結論，本件原告之訴為顯無理由，判決如主文。

中華民國 110 年 12 月 30 日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法官 許麗華

法官 郭淑珍

法官 梁哲瑋

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、四親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 111 年 1 月 4 日

03

書記官 朱倩儀