臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
113年度訴更一字第45號
114年3月20日辯論終結

原　　告　財團法人綠色和平基金會

代　表　人　張維修
原　　告　唐安

林季蔚
薛紹芸
上四人共同
訴訟代理人　簡凱倫　律師
原　　告　社團法人環境法律人協會

代　表　人　簡凱倫
被　　告　經濟部
代　表　人　郭智輝（部長）
訴訟代理人　許兆慶　律師
邱若曄　律師
張能得　律師

上列當事人間再生能源發展條例事件，原告提起行政訴訟，經本院110年度訴字第134號裁定後，復經最高行政法院以112年度抗字第385號裁定發回更審，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。本件原告起訴時訴之聲明原為：㈠先位聲明：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、第12條第3項、第4項所揭示：1.抑制溫室氣體排放；2.配合我國溫室氣體減量及管理法（下稱溫管法，民國112年2月15日修正並更名為氣候變遷因應法）之法定減碳目標；3.因應我國氣候環境；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法」（下稱系爭管理辦法）。㈡備位聲明：確認被告有按再生能源發展條例第1條、第4條第1項、第6條第1項、第12條第3項、第4項所揭示：1.抑制溫室氣體排放；2.配合我國溫管法之法定減碳目標；3.因應我國氣候環境；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，修訂系爭管理辦法之義務（下稱原聲明）。嗣變更聲明為：㈠先位聲明：被告應按氣候變遷因應法第1條、第4條及再生能源發展條例第1條、第4條第1項、第6條第1項、第12條第3項、第4項所揭示：1.抑制溫室氣體排放；2.配合氣候變遷因應法之法定減碳目標；3.因應我國氣候環境；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，修訂系爭管理辦法。㈡備位聲明：確認被告有按氣候變遷因應法第1條、第4條及再生能源發展條例第1條、第4條第1項、第6條第1項、第12條第3項、第4項所揭示：1.抑制溫室氣體排放；2.配合氣候變遷因應法之法定減碳目標；3.因應我國氣候環境；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，修訂系爭管理辦法之義務。本院審酌原告變更聲明增加氣候變遷因應法第1條、第4條規定，因溫管法於112年2月15日修正並更名為氣候變遷因應法，其請求的基礎事

實同一，訴訟之證據資料共通，尚不致延滯訴訟程序，為達紛爭一次解決，故准允原告為上開訴之變更，先予說明。

二、事實概要：

緣被告為再生能源發展條例之中央主管機關，依據該條例第12條第4項規定授權訂定系爭管理辦法，前於預告訂定時，提供草案請社會大眾提出意見或修正建議。原告財團法人綠色和平基金會具函被告，以系爭管理辦法難以達到再生能源發展條例第6條所定之114年發展目標並建議修訂。被告於109年12月9日函復略以：再生能源發展條例第6條規定，明定我國未來2年及114年再生能源推廣目標，其旨在定期滾動檢討推廣目標及推動措施，而有關所提用電大戶條款，僅為再生能源發展條例各項措施之一，將持續檢討各項措施等語。嗣被告於109年12月31日發布系爭管理辦法全文15條，並自110年1月1日施行迄今。原告（含本件原告5人及訴外人陳玲瑤，下稱原審原告6人）認為系爭管理辦法未符再生能源發展條例第12條規定授權意旨，顯不能達成同條例第6條、溫管法之再生能源推廣目標，及降低溫室氣體排放、改善能源結構以因應氣候變遷之立法意旨，乃提起本件行政訴訟，並為如上之原聲明。經本院110年度訴字第134號裁定（下稱前審裁定）以原審原告6人起訴為不合法而駁回其訴，原告不服（原審原告陳玲瑤未上訴），乃提起抗告。經最高行政法院112年度抗字第385號裁定（下稱發回裁定）廢棄原裁定，發回本院為更為裁判。原告變更聲明為：㈠先位聲明：被告應按氣候變遷因應法第1條、第4條及再生能源發展條例第1條、第4條第1項、第6條第1項、第12條第3項、第4項所揭示：1.抑制溫室氣體排放；2.配合氣候變遷因應法之法定減碳目標；3.因應我國氣候環境；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，修訂系爭管理辦法。㈡備位聲明：確認被告有按氣候變遷因應法第1條、第4條及再生能源發展條例第1條、第4條第1項、第6條第1項、第12條第3項、第4項所揭示：1.抑制溫室氣體排放；2.配合氣候變

遷因應法之法定減碳目標；3.因應我國氣候環境；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，修訂系爭管理辦法之義務。

三、原告主張及聲明：

㈠先位聲明係行政訴訟法第8條第1項之一般給付訴訟，法規命令得否為一般給付訴訟之程序標的，李建良教授曾撰文援引司法院釋字第742號解釋意旨，持肯定見解，備位聲明之確認訴訟，於法亦屬有據。

㈡氣候變遷因應法第1條、第4條及再生能源發展條例應屬保護規範：

1.原告得否請求被告為如聲明之行政行為，關鍵在於是否有公法上請求權，而公法上請求權之建立，源自保護規範之探求。由氣候變遷因應法第1條明揭之立法意旨，可知其制訂係為因應全球氣候變遷，且除氣候變遷調適策略外，所採取之因應手段，即為「降低溫室氣體排放」，與再生能源發展條例第1條之規範目的相同。而氣候變遷因應法進一步揭示，降低溫室氣體排放之目的，是為「落實世代正義、環境正義」，實含有保護下一世代基本權（包括自由權）之意旨。另同法第4條第1、2項明文：「國家溫室氣體長期減量目標為中華民國139年溫室氣體淨零排放。」「為達成前項目標，各級政府應與國民、事業、團體共同推動溫室氣體減量、發展負排放技術及促進國際合作。」可知氣候變遷因應法係藉由「氣候變遷調適」與「降低溫室氣體排放」（規劃2050年應達「淨零」）兩大主軸，藉以減緩氣候變遷造成之衝擊及損害，從而氣候變遷因應法非惟僅促進公共利益，實寓有保護特定人民或群體免於氣候變遷危害及衝擊之保護規範意旨，是氣候變遷因應法第1條及第4條應屬保護規範。

2.依再生能源發展條例第1條揭示之立法目的，可知該法藉由「改善能源結構」，以「降低電力生產過程之溫室氣體排放」，並配合溫管法（現修正為氣候變遷因應法）等相關立法，以作為因應氣候變遷之手段之一。另依該條例整體法律

結構所欲產生之規範效果，均係藉由改善能源結構，以抑制溫室氣體排放及因應氣候變遷而存在之立法。而再生能源發展條例第12條第4項授權被告制定系爭管理辦法，藉由課予用電大戶一定設置再生能源發電設備，以積極減少溫室氣體排放並因應氣候變遷之核心要旨，顯具保護「氣候變遷下脆弱群體」之規範意旨，亦為原告請求權基礎之所在。從而，再生能源發展條例（包括第12條第4項之授權規範）核屬對人民權利之保護規範。

㈢前述保護規範之保護群體為「易受極端氣候侵襲之脆弱群體」。聯合國政府間氣候變遷委員會（下稱IPCC）將「脆弱性」定義為「暴露度」（指人類社群或環境系統，與特定壓力、擾動或危害接近之程度）、「敏感度」（指人類社群受到特定壓力、擾動或危害接近之程度）及「適應性」（指人類社群對於危害之抵抗力或韌性），與氣候變遷因應法第3條第3款將「氣候變遷危害」、「敏感度」及「脆弱度」列為氣候變遷風險之重要因子不謀而合。查原告唐安居住在新北市三重市光明里、原告林季蔚居住在新北市板橋區長安里、原告薛紹芸居住在臺北市松山區東光里，依國家災害防救科技中心3D災害潛勢地之分析報告（下稱分析報告）可知，三者均係6小時降雨350毫米至24小時降雨650毫米之潛勢區，為易受極端氣候強降雨侵襲及淹水地區。另依臺灣大學氣候天氣災害研究中心學者之簡報資料（下稱簡報資料），指出原告唐安居住之三重市菜寮站，其淹水危害脆弱度，將從基期（1976-2005年）之等級3，上升至未來推估（2036-2065年）之等級5，脆弱度明顯上升。又原告林季蔚居住之板橋區，對此基期及世紀中之淹水潛勢圖，明顯可見淹水危害脆弱度上升。可知原告唐安、林季蔚及薛紹芸3人為易受極端氣候侵襲之脆弱群體。另依環境基本法第34條賦予人民或公益團體對政府於執行之情形有提起訴訟之權利，故原告財團法人綠色和平基金會、社團法人環境法律人協會亦有當事人適格。

㈣原告復主張目前訂定之系爭管理辦法未符再生能源發展條例第12條之授權意旨，亦無法達到同條例第6條之目標及氣候變遷因應法之立法意旨：

1.從氣候變遷因應法第1條、第4條規定及再生能源發展條例第1條、第4條第1項等規定，可知再生能源發展條例及氣候變遷因應法二者之立法目的均在「降低溫室氣體排放」，並落實「環境正義」或「改善環境品質」。依整體法律結構，氣候變遷因應法屬於國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氣候變遷因應法關於溫室氣體減量目標之重要立法手段之一，兩者不能予以完全割裂適用，從而氣候變遷因應法第4條關於法定減量目標之意旨，勢必遁入對於再生能源發展條例之規範意旨的解釋內涵，並成為約束被告基於主管機關於形成相關子法時之裁量準則之一。

2.為達成氣候變遷因應法第4條明文2050年淨零之法定目標，環境部已更新「國家自定貢獻」（NDC），亦即2030年溫室氣體淨排放量降為2005年溫室氣體淨排放量再減少28±2%，預估應減少之二氧化碳當量為188.225百萬噸至198.980百萬噸（198.980~188.225 MtCO2e），以作為前揭氣候變遷因應法所定139年（2050年）法定減碳標準之階段性目標。問題在於，依被告所發布系爭管理辦法第3條第1款及第4條第1項規定，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）之再生能源裝置容量。如依環境部所擬定電力排放係數0.319公斤CO2e/度為計算，且假設1.05GW之再生能源裝置容量均為太陽光電，其容量因數為15%，則計算所減少之二氧化碳當量僅為0.439百萬噸（MtCO2e），佔環境部為配合氣候變遷因應法，所制訂2030年之減量目標額度即188.225百萬噸至198.980百萬噸，僅約0.22%至0.23%而已，非但對2030年減量「階段性目標」之達成幾

無助益，更遑論氣候變遷因應法第4條所定2050年淨零法定減量目標之完成。

3.誠然無論係114年再生能源發電設備法定推廣目標或139年氣候變遷因應法之減量目標之實踐，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，甚至免於司法權之監督，否則不啻容認其擁有毫無限制之政策或法規命令裁量權，其結果反將有害於法定減量或再生能源發展目標之達成，亦悖於立法者透過授權規範課予主管機關定一定作為義務，以保護「特定人或脆弱群體免於氣候巨災風險」之保護規範意旨。

㈤聲明：1.先位聲明：被告應按氣候變遷因應法第1條、第4條及再生能源發展條例第1條、第4條第1項、第6條第1項、第12條第3項、第4項所揭示：⑴抑制溫室氣體排放；⑵配合氣候變遷因應法之法定減碳目標；⑶因應我國氣候環境；⑷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，修訂系爭管理辦法。㈡備位聲明：確認被告有按氣候變遷因應法第1條、第4條及再生能源發展條例第1條、第4條第1項、第6條第1項、第12條第3項、第4項所揭示：⑴抑制溫室氣體排放；⑵配合氣候變遷因應法之法定減碳目標；⑶因應我國氣候環境；⑷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，修訂系爭管理辦法之義務。

四、被告答辯及聲明：

㈠原告於本件更一審案件審理時始變更訴之聲明，其固稱溫管法於112年2月15日方修正變更為氣候變遷因應法並發布施行，本件請求之基礎事實仍屬同一，訴訟資料及證據資料均屬共通，其變更訴之聲明係合法云云。惟原告最初聲明僅提及再生能源發展條例，變更聲明後卻增加氣候變遷因應法，追加其公法上請求權。而氣候變遷因應法與再生能源發展條例分屬環境部及被告管轄，立法目的亦未完全相同，難認其

請求源於同一基礎之原因事實，允許原告變更追加聲明並無訴訟經濟之效，反而產生新的攻防範圍，嚴重影響訴訟審理進行。況氣候變遷因應法於112年2月15日即修正公布，然原告於112年8月11日首次事實審裁定駁回前皆未變更訴之聲明，現經最高行政法院審理發回後之更一審始為訴之變更，難認有行政訴訟法第111條第3項規定之事由，應認此訴之變更有礙於被告防禦權之行使及延滯訴訟，故被告不同意原告變更訴之聲明。

㈡司法機關於適用法規命令時，原則上應尊重行政機關之權責，僅得於具體個案中為法規合法性之審查，而不反於其妥當性及合目的性之審查，舉輕以明重，於法規命令之「修訂」情形，司法機關更應審慎，蓋法規命令之制定與修訂有其政策通盤性考量，實不應允許極少數個人或團體，透過司法機關強命行政機關接受其對法規命令之修訂意見，此毋寧係破壞權力分立。最高行政法院發回裁定已明確指明：人民或團體對法規命令之訂定，僅有提議權，並無請求行政機關訂定法規命令之公法上請求權，此與本院前裁定見解並無不符，差別僅在駁回之方式究應以裁定或判決駁回，此爭議既經最高行政法院發回裁定於審理時徵詢各庭意見後所確認之法律見解，被告應予尊重。

㈢原告雖主張其有提起本件訴訟之當事人適格，然原告並非系爭管理辦法之規範對象（即俗稱用電大戶），難認有權利或法律上利益受損害。若依原告主張，原證17至20作為易受極端氣候侵襲之脆弱群體之判斷依據，則至2050年海平面上升之範圍及暴潮衝擊範圍將直接衝擊臺灣六都及西半部沿海地區。惟原證19之衝擊分析為原告財團法人綠色和平基金會所製作，可信度本屬有疑，且該分析報告所載，受衝擊之人口高達293萬人，更逸脫保護規範理論作為界定是否為利害關係人之目的，殊難可採。又再生能源發展條例或氣候變遷因應法並未賦予人民有請求主管機關訂定法規命令之請求權，自無當事人適格。

㈣細觀氣候變遷因應法第8條第2項規定，可知國家推動溫室氣體減量、氣候變遷調適所涉及之中央主管機關包括國家科學及技術委員會、交通部、行政院環境保護署（現改制為環境部）、內政部、海洋委員會、行政院農業委員會（現改制為農業部）、金融監督管理委員會、財政部、外交部、國家科學及技術委員會、國家發展委員會、教育部、原住民族委員會等，幾乎囊括有重要之中央機關，足證降低溫室氣體之議題所涉甚廣，絕非修訂系爭管理辦法即可達成目標。

㈤立法者透過再生能源發展條例授權中央主管機關即被告具有訂定系爭管理辦法之裁量權，自可本於政策上之考量，在合理必要範圍內，規範相關具體要件及內容，司法機關對法律命令之妥當性及合目的性予以尊重。系爭管理辦法僅為政府及民間全體降低溫室氣體排放計畫及再生能源發電設備推廣目標總量規劃之一環，除該辦法外，再生能源發展條例更訂定設置再生能源發展基金、對再生能源設備之獎勵及稅負上之優惠等多元手段，不應謂通盤計畫目標進展不符預期，即謂其中某一手段有瑕疵之違法。被告基於再生能源發展條例之授權訂定系爭管理辦法，核與法律授權目的相符，亦無怠於或未為妥適作為之情形，原告徒以自行假設之數據曲解法而任意指摘，實無可採。

㈥聲明：駁回原告之訴。

五、前開事實概要欄所載事實，為當事人所不爭執，且有原告財團法人綠色和平基金會109年11月公民告知書、被告109年12月9日經授能字第10900098740號函（本院110年度訴字第134號下稱原審卷，原審卷一第117至131頁）等在卷可證，足以認定為真實。本件主要爭點在於：㈠先位聲明部分：原告提起一般給付訴訟，請求被告依如上聲明所示修訂系爭管理辦法，是否有據以請求之公法上請求權存在？㈡備位聲明部分：原告提起聲明所示之確認訴訟，有無理由？

六、本院之判斷：

㈠按行政訴訟法第8條第1項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」據此，人民為請求行政機關作成行政處分以外之其他非財產上之給付，固得提起給付訴訟，惟依此規定提起之一般給付訴訟，必須原告有請求被告機關為其所主張行政行為之公法上請求權存在，始有認其所提起之一般給付訴訟有理由之可能，倘依原告之主張不能認其有據以請求之公法上請求權存在，其訴即為無理由，應以判決駁回。

㈡行政機關依法施政，負有遵循法之義務，然此執法義務，不當然表示人民有請求行政機關執行法規之權利，蓋行政權之發動是以維護社會秩序、增進公共福祉等公益目標為取向，面對的是範圍不特定多數民眾，民眾因政府施政而獲得好處，有時只是一種反射利益或事實上利益，並非可以透過訴訟實現的公法上權利（含法律上利益）。只有當人民享有公法上權利（含法律上利益），始能訴請行政機關履行一定的行為或不行為義務。蓋我國行政訴訟是以救濟人民主觀公權利為原則，以法有特別規定始得行客觀訴訟為例外，此參照行政訴訟法第9條並對照同法第4條至第8條規定即明。在主觀訴訟法制架構下，提起行政訴訟是以有效保護權利為目的。而行政訴訟法第8條第1項之一般給付訴訟，是為保護人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付，或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付的公法上權利。因此，請求行政法院判命行政機關為某種事實行為或單純之高權行為，除非法律另有規定，原則上是屬於具體之個別行為且涉及該特定人（原告）之權益者。

㈢至人民因政府施政得到的好處，究竟是反射利益或公法上權利（含法律上利益），必須探求法規範的目的，即學理上所稱的保護規範理論，司法院釋字第469號解釋理由闡述甚明。準此，所謂「依法申請」或「依法請求」之「法」，是

指具有「保護規範」性質的法律、法規命令、職權命令及自治法規等賦予人民公法上請求權之法規範。換言之，原則上應先探求法規範之保障目的，如法規範明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予其向行政機關為一定作為之請求權，其規範目的就係為保障個人權益。如法規範雖係為公共利益或一般國民福祉而設的規定，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，也應認係屬於保護規範，而可以作為人民申請之依據。是以，如法律規範之目的係在保障一般人之公共利益，且經綜合判斷結果亦不足以認為有保障特定人之意旨，即難認個人得主張有公法上請求權可資行使。上開保護規範理論，用以判斷特定人在具體之公法上法律關係中，是否有公法上權利，或為行政措施之利害關係人，而有訴訟權能，得為行政訴訟之適格原告，亦先敘明。

㈣法規命令乃行政機關為執行法律之需，本於法律之授權，而在細節方面所制定之法規範。由於法規命令在性質上為立法者意志的延伸，具有補充、追加立法者所未完成之法律效力，相較於純屬行政意志所為之職權命令，其正當性基礎有所不同，行政法院在行使違法審查權時，就此具有法律授權之法規命令，更應依「司法自制」之原則，就行政機關的形成自由（裁量）給予相當程度的尊重，除有更強的正當性基礎外，不應擅加指摘，任意將法規命令逕排除其適用，以免流於司法專斷恣意，破壞權力分立之原則（最高行政法院111年度上字第602號判決意旨參照）。同理，行政機關政策形成自由之權力分立考量，人民原則上並無請求行政機關制定或修訂法規命令之一般性規範依據。至於為深化人民參與公共事務之民主化機制，人民依行政程序法第152條、第153條之規定，得以書面敘明訂定目的、理由等項向主管機關提出訂定、修正或廢止法規命令之建議；受理提議之行政機關應視其提議內容，依同法第153條規定予以處理或答復。因

此，人民對法規命令之制定，僅有提議權，尚無請求行政機關訂定法規命令之公法上權利，此乃最高行政法院向來穩定之見解（最高行政法院100年度裁字第1237號裁定、108年度裁字第629號裁定意旨參照），最高行政法院發回裁定亦同此見解（廢棄發回之理由係認本院原審裁定以裁定駁回原告之訴，屬違式裁判）。至於行政法院對於法規性質之都市計畫，經審理後認定違法而判決宣告無效，雖具法規審查之權限，仍屬立法者於行政訴訟法增訂「都市計畫審查程序」專章所致，尚難以此作為我國有制定法規訴訟之法源依據。就本案而言，本院依行政訴訟法第260條第3項規定，須受最高行政法院發回裁定見解之拘束，自應以前述說明作為法律上判斷之基礎。

㈤原告雖主張氣候變遷因應法第1條、第4條及再生能源發展條例為本件之保護規範。惟查：

1.全世界近年來氣候災難頻仍，我國屬海島型國家，為易受到全球氣候變遷影響的地區，基於我國特殊之國際地位，雖無法簽署UNFCCC（聯合國於1992年通過「聯合國氣候變化綱要公約」，下稱UNFCCC）與京都議定書，惟身為地球村的一員，應依公約精神，承擔共同但差異之責任，以防制氣候變遷，並追求國家永續發展，我國乃於104年7月1日公布施行溫管法。嗣因全球氣候變遷情勢嚴峻，國際產業供應鏈對減碳要求持續增加，各國在巴黎協定架構下，紛紛檢討因應氣候變遷作為，積極開展減緩、調適、技術、資金、能力建構、透明度等工作，並接續提出2050年達成溫室氣體淨零排放目標，鑑於溫管法條文著重於溫室氣體減量管理制度之建構，為與國際接軌及兼顧永續發展需求，適應全球氣候變遷衝擊並建構韌性體系，為有必要強化調適作為，降低氣候變遷衝擊，導入國際碳定價經驗開徵碳費，發展減量技術、產業及經濟誘因制度，促進國家邁向淨零轉型目標，納入139年淨零排放目標、提升層級強化氣候治理、增訂氣候變遷調適專章、強化排放管制及誘因機制促進減量、徵收碳費專款

專用、強化碳足跡管理機制及產品標示、二氧化碳捕捉後之封存納入規範、強化資訊公開及公民參與機制，嗣於112年2月15日修正公布並更名為氣候變遷因應法（上開法律之立法總說明參照）。氣候變遷因應法第1條揭示其立法目的：「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，落實世代正義、環境正義及公正轉型，善盡共同保護地球環境之責任，並確保國家永續發展。」其中「落實世代正義、公正轉型」為112年2月15日修正時所新增，原告主張其具有「剩餘碳預算」及「未來基本權限制之危險」之概念，固非無憑，然此規定乃揭示調適氣候變遷，保護地球環境、維護國人健康等公共利益之規範目的。而溫室氣體減量之福址係由全體國人所共享，惟若無其他具體規定之法規範，尚難以前揭立法目的即認有保護特定人權益，而得向行政機關請求一定行為之公法上請求權。

2.溫管法第4條原規定：「（第1項）國家溫室氣體長期減量目標為中華民國139年溫室氣體排放量降為中華民國94年溫室氣體排放量百分之50以下。（第2項）前項目標，中央主管機關應會商中央目的事業主管機關，參酌聯合國氣候變化綱要公約與其協議或相關國際公約決議事項及國內情勢變化，適時調整該目標，送行政院核定，並定期檢討之。」明定國家溫室氣體長期減量目標，並授權中央主管機關應參酌UNFCCC與其協議或相關國際公約決議事項，適時調整長期目標並定期檢討之。嗣因考量國際間超過130國及歐盟已經宣示或評估淨零排放目標，為明確宣示我國減量決心，達成淨零排放目標，因此氣候變遷因應法於112年2月15日修正時，將第4條規定為：「（第1項）國家溫室氣體長期減量目標為中華民國139年溫室氣體淨零排放。（第2項）為達成前項目標，各級政府應與國民、事業、團體共同推動溫室氣體減量、發展負排放技術及促進國際合作。」明定2050年達成溫室氣體淨零排放之目標。為達上開長期目標，氣候變遷因應法固規定政府應行事項，包含各級政府應與國民、事業、團體共同

推動溫室氣體減量、發展負排放技術及促進國際合作；政府相關法律及政策之規劃管理原則，納入因應氣候變遷風險因子，提高氣候變遷調適能力降低脆弱度及強化韌性；為因應氣候變遷，政府應強化因應氣候變遷相關環境、災害、設施、能資源調適能力，提升氣候韌性等（氣候變遷因應法第4條第2項、第5條第3項第7款、第17條第1項第2款參照）。惟上開規定，無非係明文揭示溫室氣體淨零排放之目標及政府據以推行之事項內容，而溫室氣體減量之福址係由全體國人所共享，尚難逕認其寓有保護特定人民權益之保護規範，而授予特定人向主管機關為一定作為之請求權。

3.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，制定有再生能源發展條例。該條例第1條於108年5月1日修正時之立法理由載明：「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年與2017年再生能源法（Erneuerbare-Energien-Gesetz，EEG）第1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。」所謂再生能源是指太陽能、生質能、地熱能、海洋能、風力、非抽蓄式水力、國內一般廢棄物與一般事業廢棄物等直接利用或經處理所產生之能源，或其他經中央主管機關認定可永續利用之能源。而主管機關為推廣設置再生能源發電設備，應廣泛考量有關因素，諸如：我國氣候環境、用電需求特性與各類別再生能源之經濟效益、技術發展及其他因素，以為妥善之規劃。另中央主管機關（即經濟部，下同）得考量國內再生能源開發潛力、對國內經濟及電力供應穩定之影響，訂定未來2年及000年再生能源推廣目標、各類別再生能源所占比率及其發展計畫與方案並公告之，另規劃114年再生能源發電設備推廣目標總量達2,700萬瓩以上（同條例第3條第1項第1款、第4條第1項、第6條第1項參照）。為推動再生能源利用

及發展，該條例第12條第3項明定契約容量在一定容量以上之電力用戶，應共同參與設置再生能源發電設備、儲能設備或購買經國內相關機構核准申請之再生能源電力及憑證；另考量前述電力用戶若有因故無法達成前開之情形，則以繳納代金之方式，以增加實務執行之彈性，其繳納代金之用途亦作為發展再生能源之用。準此，經濟部依再生能源發展條例第12條第4項規定授權訂定系爭管理辦法（109年12月31日發布、110年1月1日施行、112年10月17日修正部分條文），其規定應依再生能源發展條例第12條第3項及第4項規定履行義務之電力用戶，即再生能源義務用戶（俗稱「用電大戶」），指與公用售電業簽訂用電契約，其契約容量達5千瓩以上之用戶；至其義務裝置容量以該用戶前一年度平均契約容量之10%計算之（系爭管理辦法第3條第1款、第4條第1項規定參照）。據此可知，再生能源發展條例藉由增進能源多元化，改善能源結構，以降低溫室氣體排放，改善環境品質，帶動相關產業及增進國家永續發展，固有維護公共利益之規範目的，亦尚難以此即認有保護特定人權益，而得向行政機關請求一定行為之公法上請求權。

㈥原告雖主張其等為氣候變遷因應法、再生能源發展條例所欲保護「易受氣候變遷衝擊之群體」之特定人，應具有法律上利害關係而有當事人能力等語。惟查：

1.科技技術之發展固然增進人類生活之便利，惟其常伴隨破壞環境生態、耗盡自然資源及影響人類身體健康等副作用，隨著環保意識的抬頭，近年來環境保護的議題為人們所重視。然而在高度文明發展、多元價值之現代社會中，人類已長期仰賴科技物質及能源消費，要求對環境生態不得造成負擔已是不可能，須承認環境風險之存在。所謂風險，係指相關災害對人類與自然系統造成負面後果之可能性，取決於所遭遇之災害、脆弱性與曝露程度之間的相互作用。而氣候變遷風險是指氣候變遷衝擊對自然生態及人類社會系統造成的可能損害程度，氣候變遷風險的組成因子為「氣候變遷危害」、

「暴露度」及「脆弱度」（氣候變遷因應法第3條第3款規定參照）。氣候變遷危害（hazard）是指氣候變遷所帶來致命性、破壞性之現象，例如極端氣候所引發之暴雨、乾旱、熱浪、颱風等，可能對自然環境、人類社會或經濟活動造成損害。暴露度（exposure）指人員、資產、生態系統或經濟活動等對於氣候變遷危害之接觸程度，風險程度之高低會視是否處於危害發生的地點與範圍而定。至脆弱度（vulnerability）是指系統或社會對氣候變遷危害之敏感度與調適能力。就本件環境生態議題所生之國家的保護義務而言，原告指摘被告制定系爭管理辦法的不作為造成其權益之侵害，姑不論其他之訴訟審查要件，基於司法自制及國家權力分立原則，惟有在風險提升產生具體危害，直接影響人們之生命、身體、健康等基本權，法院始予介入保護。

2.查氣候變遷因應法、再生能源發展條例固有維護公共利益之規範目的，惟尚難認有保護特定人權益，而得向行政機關請求一定具有行為之公法上請求權，已如前述。再者，原告以原告唐安居住在新北市三重市光明里、原告林季蔚居住在新北市板橋區長安里、原告薛紹芸居住在臺北市松山區東光里（下稱系爭地區），依學者文章、分析報告、簡報資料之分析，系爭地區均為易受極端氣候強降雨侵襲及淹水地區，因此認為渠等為易受極端氣候侵襲之脆弱群體。惟依原告所提上開資料之記載（本院卷第293至349頁），系爭地區具淹水潛勢（即有可能發生淹水或潛在風險較高），並無其他災害潛勢（土石流、大規模崩塌、岩體滑動、岩屑崩滑、落石、海嘯溢淹等災害）。衡諸臺灣為位於亞熱帶之海島型國家，每年常受西南季風與颱風侵襲，帶來大量且集中之降雨；另因島嶼地形狹長多山，地勢高低落差大，降雨後雨水會迅速從山區流入平地或都市，短時間內造成河川暴漲與地面積水等地理環境因素；加上都市化發展快速，或因抽地下水導致地層下陷，降低排水能力等人為因素，使得臺灣大部分地區均有發生淹水災害之風險，此乃一般現象。況依原告所提學

者撰寫之文章論及新北市西部之中和、永和、板橋、新莊、三重、蘆洲、五股與土城等人口較稠密之行政區，是可能衝擊程度較高之區域等語（本院卷第312頁），原告以此等概略大範圍區域作為判斷易受極端氣候侵襲之脆弱群體之依據，亦非精確。原告唐安、林季蔚、薛紹芸徒以其等居住地點具淹水潛勢為據，即認系爭地區均為易受極端氣候強降雨侵襲及淹水地區，渠等為易受極端氣候侵襲之脆弱群體，尚屬速斷，自不足採。

3.原告又主張依環境基本法第34條規定，原告財團法人綠色和平基金會、社團法人環境法律人協會具訴訟權能，亦有當事人適格云云。查環境基本法第34條第1項固規定：「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關為被告，向行政法院提起訴訟。」惟該條既規定人民或公益團體得「依法律」向行政法院提起訴訟，則於解釋上，環境基本法第34條第1項為人民或公眾團體得提起行政訴訟之宣示，惟其本身並非屬獨立賦予人民「訴權」之法律依據；人民或公益團體仍須依環境基本法以外其他法律之特別規定，諸如環境影響評估法第23條第9項、空氣污染防制法第81條第2項、水污染防治法第72條第1項後段、土壤及地下水污染整治法第54條第2項、海洋污染防治法第59條第2項、廢棄物清理法第72條第1項後段等規定，始得向行政法院提起行政訴訟。而氣候變遷因應法及再生能源發展條例對此均無類同前開法律之明文規定，原告上開主張，自不足採。

㈦原告復主張目前訂定之系爭管理辦法未符再生能源發展條例第12條之授權意旨，亦無法達到同條例第6條之目標及氣候變遷因應法之立法意旨，蓋依被告發布之系爭管理辦法第3條第1款及第4條第1項規定，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達5,000瓩以上之用電戶，經計算所減少之二氧化碳當量僅為0.439百萬噸（MtCO2e），佔環境部為配合氣候變遷因應法所制訂2030年之減量目標額度，僅約0.22％至0.23％而已，無法達到氣候變遷因

應法第4條所定2050年淨零法定減量目標之完成，因此先位聲明訴請被告應修訂系爭管理辦法，備位聲明訴請確認被告有修訂系爭管理辦法之義務等語。惟查，氣候變遷因應法與再生能源發展條例均為因應氣候環境與能源議題的重要法律，惟其核心目標與規範內容仍有不同。前者之制定目的在於因應全球氣候變遷，透過法制化手段推動溫室氣體減量、調適氣候變遷，邁向2050年淨零排放目標，主管機關是環境部。後者之制定目的則著重在推廣再生能源利用，增進能源多元化，改善能源結構，其主管機關是經濟部。因此，就管制與推動對象而言，氣候變遷因應法管理全國之溫室氣體排放源，包括工業、農業、交通、經濟、環境、教育等各部門（該條例第8條第2項參照），並制定碳定價制度，對排碳行為進行管理與誘導。至再生能源發展條例之規範對象主要是能源業者、電力業者與使用者，內容在提供誘因（如躉購制度、補助），鼓勵其投資與使用再生能源。因此，降低溫室氣體之議題所涉甚廣，依再生能源發展條例授權訂定之系爭管理辦法，旨在推動大型用電戶設置再生能源發電設備，僅為政府及民間對於降低溫室氣體排放計畫及再生能源發電設備，推廣目標總量規劃所為多元手段之一環。此外，經濟部基於主管機關權責訂定發布系爭管理辦法，依行政程序法第4章之規定，在109年2月26日第1次預告訂定該辦法草案前，於108年12月間邀請學術機關、產業團體及電力公司等相關單位舉辦7場座談會；嗣在109年8月24日第2次預告訂定該辦法草案前，亦於109年6月間邀請前述相關單位舉辦5場座談會（本院前審卷2第77至79、175至330頁）。可知系爭管理辦法係由被告基於主管機關，依再生能源發展條例之法律授權，經舉辦多次座談會歸納綜合學官產業各方意見，凝聚社會共識所頒行抽象性之法規命令，以執行法律之權限，尚難以氣候環境目標的單一因素，即謂該系爭管理辦法之制定有裁量瑕疵。又再生能源發展條例第12條第5項規定：「為符合地方發展特性及規劃，地方政府得訂定並辦理較前項所

稱之辦法更加嚴格之自治法規。」其立法理由載明：「考量各區域之再生能源發展環境不同，爰為符合地方發展特性及規劃方向，中央主管機關依第4項授權訂定全國適用之辦法，將以最低標準為規範原則，以保有地方彈性規劃之空間，各地方政府得透過制（訂）定相關自治法規，就再生能源發電設備種類、建置時程及繳納代金標準等進行更加嚴格之規範，增訂第5項。」準此，地方政府自得就再生能源發電設備相關事項，制定更嚴格標準之自治法規，原告以此主張被告有裁量瑕疵，亦無理由。況且，行政機關執行法律之授權頒行抽象性之法規命令，其制定內容是否妥適，依立法院職權行使法第60、61、62條等規定，核屬國會行使監督權之範疇，基於前述權力分立及司法自制原則，應認原告先位聲明訴請被告修訂系爭管理辦法之請求，欠缺公法上請求權，另備位聲明訴請確認被告有修訂系爭管理辦法之義務，均無理由。

㈧綜上所述，原告所訴各節，均非可採，其訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。末按，自聯合國於1992年通過UNFCCC後，國家間更加重視溫室氣體對環境生態之影響，各國有關氣候訴訟的案件亦逐漸形成，惟每個國家之法制不同，有些屬於憲法訴訟，有些並無我國有關訴訟類型之要件限制，此外亦與各國之憲政體制、社會氛圍及法院資源能力有關。我國對於人民請求行政機關訂定氣候變遷相關法規之課題，若已有欲由法院積極介入之社會共識，立法者宜優先實現國家保護義務予以明確規範，附此敘明。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

八、結論：原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　8　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　郭淑珍

法　官　傅伊君

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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、三親等內之血親、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。 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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　8　　日

書記官　劉聿菲