

臺北高等行政法院判決

108年度訴字第37號

) FKT64W1Z1X5L0;@109年5月28日辯

原告 福海風力發電股份有限公司

代表人 林鑫堉（董事長）

訴訟代理人 陳貴德律師

被告 經濟部能源局

代表人 游振偉（局長）

訴訟代理人 翁正原

謝友仁律師

邱宛琳律師

複代理人 林柏辰律師

上列當事人間再生能源發展條例事件，原告不服經濟部中華民國107年11月12日經訴字第10706311540號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：被告代表人原為林全能，於訴訟進行中變更為游振偉，有行政院民國108年4月23日院授人培字第1080032800號令可以證明（本院卷2第45頁），其新任代表人具狀聲明承受訴訟，應予准許。

二、事實概要：

（一）被告依再生能源發展條例第11條第2項規定，於101年7月3日訂定風力發電離岸系統示範獎勵辦法（下稱示範獎勵辦法）。原告（籌備處）於101年10月30日（發文日）依示範獎勵

01 辦法提出「風力發電離岸系統示範獎勵申請設置計畫書」（
02 下稱設置計畫書）申請案。經濟部於101年12月27日評選原
03 告（籌備處）為受獎勵人，並由被告與原告（籌備處）於10
04 2年8月21日簽訂「風力發電離岸系統示範獎勵契約書」（下
05 稱102年示範獎勵契約）。後來原告於104年6月30日完成設
06 立登記後，於104年7月10日與被告換約簽訂「風力發電離岸
07 系統示範獎勵契約書」（下稱系爭示範獎勵契約）。

08 (二)依示範獎勵辦法第14條第1款規定，原告應於104年12月31日
09 以前完成示範機組（即第1期工程）的建置、測試與竣工，
10 並取得電業執照開始商業運轉。但原告於103年及105年間分
11 別申請展延示範機組的商轉期限，經濟部先以103年12月15
12 日經授能字第10304031131號函（下稱第1次展延函）同意展
13 延示範機組商轉期限至105年12月31日；再由被告以105年12
14 月2日能技字第10504042082號函（下稱第2次展延函）同意
15 展延示範機組商轉期限至106年12月31日。原告於106年6月
16 間，以示範機組與示範風場（即第2期工程）陸上纜線有合
17 併施工必要，再次申請展延示範機組的商轉期限至107年12
18 月31日。經濟部則以106年6月30日經授能字第10600127250
19 號函（下稱第3次展延函）不同意展延，仍請原告於106年底
20 完成示範機組的商轉。原告再於106年9月22日、10月12日及
21 26日，以示範機組與示範風場陸上纜線有合併施工必要，以
22 及原告向財政部國有財產署中區分署彰化辦事處（下稱國產
23 署彰化辦事處）申請陸纜通行許可及海陸纜轉接平台的土地
24 承租，遲未獲准，有不可歸責於原告的事由，向被告申請展
25 延示範機組的商轉期限至107年12月31日。被告則以107年2
26 月13日能技字第10704068361號函（下稱系爭函文）不同意
27 展延。原告不服，提起訴願遭駁回後，提起本件行政訴訟。

01 三、原告起訴主張及聲明：

02 (一)被告以系爭函文否准原告的展延申請，已影響原告依示範獎
03 勵辦法第15條規定得請領各期獎勵費用的權利，且被告得依
04 示範獎勵辦法第16條第1項規定催告原告限期履行，屆期未
05 履行，得停止撥付獎勵費用，並撤銷或廢止獎勵費用的處分
06 、終止或解除示範獎勵契約，追回全部或部分已撥付的獎勵
07 費用，顯然系爭函文已發生法律上的規制效果，而非觀念通
08 知。又系爭示範獎勵契約沒有類似或相同於示範獎勵辦法第
09 15條、第16條規定的內容，故被告是依示範獎勵辦法第15條
10 規定否准原告的展延申請，系爭函文自屬行政處分，而非基
11 於行政契約所為的意思表示。因此，原告提起課予義務之訴
12 。如系爭函文非屬行政處分，為求紛爭一次解決，備位請求
13 依行政訴訟法第8條第1項規定，提起一般給付訴訟。

14 (二)原告辦理示範風場的環境影響評估時，因行政院環境保護署
15 (下稱環保署)106年1月16日第2次陳述會議中，有地方居
16 民表示示範風場的陸纜路徑應避開原定的○○路，改走示範
17 機組的10戶排水道路，於是環保署要求原告回應居民訴求。
18 經原告與地方居民溝通了解，得知多數居民支持將示範機組
19 與示範風場的陸纜路徑合併於13戶2排道路，故原告於環保
20 署106年4月24日及7月14日專案小組會議時，承諾將重新規
21 劃示範風場的陸纜路徑，與示範機組的陸纜路徑合併於13戶
22 2排南側水防道路。原告基於遵循環評審查意見辦理的義務
23 ，以及工程上的必要，須將示範機組與示範風場的陸上纜線
24 工程合併一次施工，若先後施工，有導致路基崩塌及堤坊崩
25 潰的危險。因此，確有不可歸責於原告的事由，而有展延商
26 轉期限的必要。示範機組與示範風場雖分屬第1期工程與第2
27 期工程，而有不同的環評審查程序，但整個風場的建置及規

劃，對環保署、環評委員及地方居民而言，是整體不可分割的，被告不能以該環評程序屬第2期工程，與本件第1期工程無關等等，否定兩者規劃上的關聯性。

(三)原告於105年11月17日即向國產署彰化辦事處申請彰化縣○○鄉○○○段○○○○○號等10餘筆國有土地的陸纜通行許可，然國產署彰化辦事處遲至106年10月2日始同意原告陸纜通行的申請，耗時320天，此時距離商轉期限106年12月31日只剩不到2個月時間，致原告無法按原規劃時程辦理陸上電力設施工程的施作。又原告就海陸纜轉接平台所須使用土地，於106年5月23日向國產署彰化辦事處申請國有非公用土地同意使用申請，但國產署彰化辦事處遲至108年3月22日始作成同意使用的函文，耗時668天。原告因遲遲未能取得陸纜的土地通行許可，無法施作陸上電力工程，亦因未能及時取得海陸纜轉接平台的土地使用同意書，已規劃的海上工程也因此延宕，因此，確有不可歸責於原告的事由，致原告未能於106年12月31日前完成示範機組的商業運轉並取得電業執照。

(四)原告為如期完成商轉，均配合被告要求，核實填具「每週進度填報表」報告工程進度。原告遭遇前述不可歸責的事項，致未能依規劃時程進行，自有依示範獎勵辦法第15條規定申請展延的必要。依該條第5項規定，被告僅能審查原告有無不可抗力或其他不可歸責的事由。被告107年1月17日召開展延申請審查會時提出的開會簡報也載明，展延申請相關規定，是審酌受獎勵人是否有不可抗力或非可歸責於受獎勵人的事由，並援引最高行政法院97年裁字第2499號裁判意旨及行政院公共工程委員會契約範本中的不可歸責事由。故被告於展延審查時，不應再額外考量整體施工進度，以原告可施工而未施工為由駁回展延的申請。

01 (五) 聲明：1. 先位聲明：(1) 訴願決定及系爭函文均撤銷。(2) 被告
02 應依原告106年10月12日及26日的申請，作成准予自本判決
03 確定翌日起展延1年的行政處分。2. 備位聲明：被告應依原
04 告106年10月12日及26日的申請，為准予自本判決確定翌日
05 起展延1年的意思表示。

06 四、被告答辯及聲明：

07 (一) 依系爭示範獎勵契約第1條第1項、第6條第1項及示範獎勵辦
08 法第14條第1款規定，系爭示範獎勵契約為行政契約，原告
09 有於期限內完成示範機組建置、測試與竣工的契約義務。原
10 告申請展延示範機組商轉期限至107年12月31日，涉及系爭
11 示範獎勵契約第6條第1項第3款所定原告是否「顯不可能於
12 示範獎勵辦法所立各項期限前完成履約」，尚須經被告依示
13 範獎勵辦法第15條第5項規定審酌原告是否有非可歸責事由
14 後，始由被告依系爭示範獎勵契約為展延同意與否的意思表
15 示。故系爭函文僅是被告就「原告是否有非可歸責事由」的
16 認知，為單純事實的敘述或理由說明，性質上為觀念通知，
17 而非行政處分。

18 (二) 原告示範機組的環評審查已於102年3月21日通過，且原告10
19 6年3月向被告申請示範機組施工許可的工程計畫書已載明其
20 電力工程規劃，被告於同月27日核發施工許可。原告即應依
21 其規劃進行施工。至於示範風場的環評審查，對示範機組的
22 施作並無關係。原告所提106年1月16日環境影響說明書意見
23 陳述會議、現場勘查會議紀錄及同年4月24日會議紀錄，均
24 非具有拘束力的環評結論，僅是辦理環境影響評估審查過程
25 中的會議資料，又依106年4月24日會議紀錄所載結論是要求
26 原告「補正陸域纜線布設優選方案」，而非要求原告「合併
27 設置陸域纜線」。環保署108年4月1日環署綜字第108002305

01 9 號公告示範風場的環評審查結論，並無要求原告應將示範
02 機組及示範風場的陸上纜線合併施工，原告主張因示範風場
03 環評委員要求陸纜工程合併施工乙情屬不可歸責事由等等，
04 並無理由。

05 (三)原告雖主張於105年11月17日向國產署彰化辦事處提出國有
06 非公用土地通行使用申請書，但事實上原告於106年2月10日
07 變更申請設置管線的位置圖，並遲至同年7月3日始將全部資
08 料補正完畢而得以確認申請範圍。原告遲至106年10月2日始
09 取得陸纜通行權，是因原告申請資料不完整、申請範圍不明
10 確，致國產署彰化辦事處無法審查並核發土地通行許可。又
11 國產署彰化辦事處核發土地使用同意書的辦理期限，依該處
12 108年11月15日台財產中彰二字第10823020370號函可知，就
13 國有土地的使用申請，屬民事法律關係，無行政程序法的適
14 用。民事法規尚無明文限制土地所有權人行使所有權的決定
15 期間。原告主張國產署彰化辦事處應於受理海陸纜轉接平台
16 使用土地同意的申請後2個月內完成辦理，並不可採。

17 (四)依第2次展延函可知，原告已承諾示範機組的完成進度。但
18 原告沒有如期完成，且實際施工進度落後規劃時程甚多。原
19 告雖主張：已完成土地改良作業及架橋設施等等，但對照第
20 2次展延函附件規劃時程表可知，原告本應於105年底進行陸
21 上電力工程，並於106年第3季完工，然原告至今僅架設橋梁
22 設施，而無其他施工，顯見其工程進度的延宕嚴重。即使原
23 告主張不可歸責的事由確實存在，但示範獎勵辦法第15條第
24 5項規定已授予被告裁量權限，得不予展延。由於離岸風電
25 是遵循先示範、次潛○○○區○○○段，依序透過示範獎勵
26 、潛力場址、區塊開發等機制推動。就示範獎勵部分，是以
27 經費補助方式，以期達成104年前完成示範機組，109年完成

示範風場的目標。就潛力場址部分，被告已於104年7月2日公告離岸風力發電規劃場址申請作業要點；經濟部亦於107年1月18日發布離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點，故我國自107年起已進入第2階段的政策推動。原告工程進度嚴重落後，已不符示範獎勵辦法給予鉅額獎勵的示範意義。又原告未能遵期完成示範機組，經解除系爭示範獎勵契約後，僅是不得申領獎勵費用，尚不影響其於完成離岸風力發電系統的建置後得發電、售電獲利，攤提建置成本。被告審酌上情作成系爭函文，應無裁量瑕疵的違法。

(五)聲明：原告之訴駁回。

五、前述事實概要欄所載的事實，有原告（籌備處）101年10月30日福海風力字第101103001號函及所附設置計畫書（本院卷1第77-94頁）、經濟部102年1月25日經授能字第10204000701號函（本院卷2第187-188頁）、102年8月22日經授能字第10200178380號函（本院卷1第95-96頁）、102年示範獎勵契約（本院卷1第287-295頁）、系爭示範獎勵契約（本院卷1第97-104頁）、第1次展延函及其附件、第2次展延函、第3次展延函（本院卷1第117-124、341-342頁）、原告106年9月22日、10月12日及26日申請書（本院卷1第511-521頁）、系爭函文、訴願決定（本院卷1第133-144頁）等可以證明，堪信屬實。

六、爭點：(一)系爭函文是否為行政處分？或是基於行政契約而為的意思表示？原告應提起何種訴訟類型？(二)原告主張：(1)示範風場108年4月1日通過的環評，要求第1、2期工程陸纜路徑合併施工、(2)國產署彰化辦事處遲延核發陸纜通行、海陸轉接平臺土地使用同意書等情，是否屬實？(三)如有上述事實，原告依示範獎勵辦法第15條第5項規定，申請准予展延，

01 被告是否應予准許？

02 七、本院的判斷：

03 (一)本件應適用的法規及契約：

04 1.再生能源發展條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在
05 中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（
06 市）政府。」第11條規定：「（第1項）對於具發展潛力之
07 再生能源發電設備，於技術發展初期階段，中央主管機關得
08 基於示範之目的，於一定期間內，給予相關獎勵。（第2項
09 ）前項示範獎勵辦法由中央主管機關定之。」經濟部依再生
10 能源發展條例第11條第2項規定的授權，於101年7月3日訂定
11 示範獎勵辦法，其第2條規定：「中央主管機關得視業務需
12 要，將第6條、第8條至第16條、第18條所定事項，委任所屬
13 機關、委託其他機關或機構辦理。」第3條規定：「本辦法
14 用詞，定義如下：一、示範機組：指申請人依本辦法提出申
15 請並領取獎勵費用所建置之風力發電離岸系統。二、示範風
16 場：指申請人依本辦法提出申請規劃建置包含示範機組之風
17 力發電離岸系統建設之全部。三、受獎勵人：指符合本辦法
18 資格條件之申請人，經依本辦法獲選並簽訂示範獎勵契約者
19 。……。」第13條第1項規定：「經獲選為得受獎勵之申請
20 人，除經中央主管機關書面同意展延簽約期限者外，應在書
21 面通知後6個月內取得示範風場海域及相關土地使用同意書
22 ；並於取得前揭文件後30日內，與中央主管機關簽訂示範獎
23 勵之行政契約。」第14條規定：「受獎勵人依契約所負之責
24 任及義務如下：一、應於中華民國103年12月31日以前取得
25 示範機組或示範風場籌設許可；且應於104年12月31日以前
26 完成示範機組之建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商
27 業運轉。二、應於107年12月31日以前取得示範風場施工許

可；且應於109年12月31日以前完成示範風場之建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉。……十二、受獎勵人其他權利義務事項應另依本辦法、示範獎勵契約、申請設置計畫書及受獎勵人承諾事項辦理。」第15條第5項及第6項規定：「……（第5項）受獎勵人如因不可抗力或其他非可歸責於受獎勵人事由，致未能於示範獎勵契約所定之期限內完成示範機組及示範風場各設置階段以請領該期獎勵費用，或未能履行第14條第2項第1款至第2款之義務時，應於該期限屆滿90日以前，以書面敘明理由向中央主管機關申請展延。中央主管機關得以書面同意展延，但展延期間不得超過1年或再生能源發電設備設置管理辦法所定應取得電業執照或申請完工證明之期限。（第6項）經中央主管機關依前項書面同意展延後，受獎勵人依本辦法及示範獎勵契約所應提出之保證、承諾、保固、擔保或其他類似義務，應順延並變更契約內容至該次展延到期後相當期間最末日為止。」第16條第1項第1款、第10款規定：「受獎勵人有下列情形之一者，經中央主管機關催告於一定期限內履行，屆期仍未履行者，中央主管機關應停止撥付獎勵費用，並視違反情形撤銷或廢止獎勵費用之處分、終止或解除示範獎勵契約，追回全部或部分已撥付之獎勵費用；如有其他損害時，並得請求之：一、未依本辦法、示範獎勵契約、負擔、保證或承諾事項，履行或完成示範機組建置、查驗合格、商業運轉及其他約定事項履行，或顯可預見其無法履行或完成其一部或全部。……十、未依第14條第1款、第2款或其他工作期程規定，履行完成示範機組或示範風場開發、取得許可或建置、測試、竣工及商業運轉之義務。」

2.系爭示範獎勵契約第1條第1款約定：「本契約以達成示範獎

勵辦法追求國內重大能源建設及產業發展之公共利益為目的，本契約係行政契約。」第6條第1款約定：「乙方（即原告，下同）建置示範風場及示範機組之期限，應完全符合示範獎勵辦法之要求。有下列情事之一，視為乙方重大違約：(一)乙方未能如期完成示範機組及示範風場。……(三)經甲方認定乙方顯不可能於示範獎勵辦法所立各項期限前完成履約……，而乙方無法提出非可歸責於乙方事由之確切證明，並獲甲方審核書面同意者。」第11條：「本契約示範機組保證期依示範獎勵辦法第14條辦理。但經甲方（即被告，下同）依示範獎勵辦法書面核准展延後，乙方依示範獎勵辦法及本契約所應提出之保證、承諾、保固、擔保或其他類似義務，均應順延至該次展延到期後相當期間最末日為止。」第12條第1款約定：「乙方應依示範獎勵辦法及各項允諾履行義務（含各項主要及次要義務、附隨義務及配合工作項目）。」第14條第2款約定：「乙方建置示範風場及示範機組之期限，應完全符合示範獎勵辦法之要求，乙方如未能如期完成示範機組及示範風場，或……甲方得按逾期日數，每日按獎勵費用總額千分之1計算逾期違約金。……。」

(二)系爭函文為行政處分，原告應提起課予義務訴訟：

1. 行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」本件原告依示範獎勵辦法規定與被告簽訂系爭示範獎勵契約。該示範獎勵辦法是依再生能源發展條例第11條第2項規定授權訂定，是經濟部為發展離岸風力發電，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的政策目的（再生能源條例第1條參照），以

獎勵方式，鼓勵並促使民間參與風力發電，屬給付行政的公法範疇。本件當事人依示範獎勵辦法締結系爭示範獎勵契約，既是為達成國內重大能源建設及產業發展的公益目的所為，自屬行政契約的性質。

2. 依系爭示範獎勵契約第6條第1款、第11條、第12條第1款及第14條第2款約定可知，原告有依示範獎勵辦法第14條第1款所定期限完成示範機組及示範風場的建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉的義務。如原告無法依限完成，又未能取得被告依示範獎勵辦法第15條第5項規定核准展延的書面，將產生逾期違約金及示範獎勵辦法第16條所定停止撥付獎勵費用，撤銷或廢止獎勵費用的處分、終止或解除示範獎勵契約，追回已撥付的獎勵費用等法律效果。然有關原告申請展延示範風場及示範機組商轉期限的要件、程式、申請時程等，系爭示範獎勵契約並無任何約定，而是依示範獎勵辦法第15條第5項規定辦理。據此，被告依示範獎勵辦法第15條第5項規定，就原告申請展延的事由是否符合該辦法所定要件進行審查，並作成系爭函文，應是被告基於其主管行政機關的地位，就原告申請展延示範機組商轉期限的具體事件，依公法規範賦予的單方審核權限所為的決定，且該決定具有拘束力，將對後續產生上述逾期違約金、撤銷或廢止獎勵費用的處分、終止或解除示範獎勵契約等法律效果，產生規制的效力，應屬行政處分。被告主張：系爭函文是基於系爭示範獎勵契約所為的意思表示或觀念通知等等，應不可採。

3. 經濟部前依示範獎勵辦法第2條及行政程序法第15條第1項、第3項規定，以104年3月12日經能字第10404601320號公告，委任被告辦理示範獎勵辦法第6條、第8條至第16條、第18條

有關受理、審查、核定、查驗、撤銷與廢止及其他相關業務事項，並溯自000年0月0日生效（訴願卷第87頁），故被告有辦理示範獎勵條例第15條第5項所定展延審核，並作成系爭函文的權限，一併說明。

4.依行政訴訟法第5條第2項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」系爭函文既屬否准原告展延申請的行政處分，則原告不服該處分，自以提起課予義務訴訟，請求法院判令被告依原告申請，作成准予展延的行政處分，方為滿足原告訴求且適當的訴訟類型。

(二)原告有為使第2期工程通過環境影響評估的審查，而承諾將第1、2期工程陸纜路徑合併施工，並在此基礎上受審，通過環評審查的事實：

環保署於106年1月16日辦理原告示範風場（即第2期工程）環境影響評估的意見陳述會議，會議中有意見表示「上岸纜線線路應以10戶排水鋪設，嚴禁變更為○○路」、「電纜上岸路線希望改在13戶2排道路，並採箱涵共構形式」等，會議結論於是請開發單位就「上岸纜線鋪設路線調整可能性，避開○○路」部分切實回應，並列明意見採納情形及未採納的原因等處理情形，有該會議紀錄及附件可以證明（本院卷1第145-151頁）。後來，106年4月24日示範風場環境影響評估的專案小組初審會議中，原告的簡報內容即列有2條路線：路線1為上岸後沿○○路000巷轉台00線，再轉至○○路○○段000巷東側電氣室，升壓後併入○○變電所；路線2為上岸後沿13戶第2排水埋設，接入○○線西側電氣室，升壓後

併入○○變電所（本院卷1第200、218頁）；且會議中，委員或機關、團體代表表示「陸域纜線鋪設路線，綜整相關意見回覆內容幾已確定變更為『13戶第2排水兩側路線』（長度縮減為2.0公里），陸纜布設相關環境評估內容請對應補充及修訂之」、「請開發單位再明確上岸纜線鋪設路線」、「陸上電纜預定自連接站沿著○○○○鄉道○○○路等至電氣室，請說明沿線道路之寬度及兩旁之土地使用」、「陸纜設置路線無論是施工距離或是對居民的影響而言，應依13戶2排旁道路設置其影響較小」、「陸上電纜預定自上岸後，以地下電纜方式沿○○○○鄉道○○○路○○段及○○路○○段○○○巷進行埋設，長度約2.5公里，請再檢討埋設工程沿線施工噪音振動之評估受體除○○路外，是否尚有其他敏感受體須加以評估」等等，會議結論於是請開發單位就「補充陸域纜線布設路線之優選方案」補充、修正後再送審查，有該會議紀錄附卷可證（本院卷1第155頁以下）。接著，有地方團體或民眾提出106年6月15日第2期工程路上電纜設施設置建議書表示：「支持該公司（即原告）將原規劃於○○路○○○巷之第2期離岸風場陸上電纜設施設置路徑併入該公司設於○○村13戶2排南側水防道路之第1期陸上電纜設施設置路徑，一併進行設計規劃並同時進行工程施作，並依此辦理第2期離岸風場之環境影響評估審查。若該公司同意承諾依前述方式規劃第2期離岸風場陸上電纜設施設置路徑，本人願表達支持該公司之第2期離岸風場之陸上工程」等等，有建議書18份附卷可以查證（本院卷1第223-240頁）。原告於106年6月16日提送被告的每週進度填報表即記載：「為使第2期環境影響評估順利，本公司決定遷移第2期陸上電纜路線至示範機組陸上電纜路線，即○○第13戶2排水之水防道路…

01 …考量水防道路路面狹小、路基較鬆軟，陸纜管道無法分次
02 開挖施工，若第2期與示範機組陸纜路徑需要合併，必須一
03 次施工，故示範機組陸纜管道施工必須納入第2期陸纜管道
04 需求……為確保示範機組設置之成功，示範機組之施工時程
05 需考量第2期陸上電纜管道合併施工之影響進行調整，並於
06 第2期環評通過後，再行施工」等等（本院卷1第473-475頁
07 ）；於106年7月17日示範風場環評專案小組第2次審查會議
08 提出的簡報亦明白表示「參考陳述會議居民及前次審查意見
09 ：調整陸纜及電氣室位置。海纜上岸後沿13戶第2排水埋設
10 ，接入○○○西側電氣室，升壓後併入○○變電所」（本院
11 卷3第275頁）。最終，第2期工程的環境影響評估，即以「
12 ……(二)海底電纜工程：…海纜自海域串集後於○○村13戶第
13 2排水右岸魚塢上岸。(三)輸配電陸上設施工程：於○○村上
14 岸後至連接站，陸上電纜預定自連接站利用地下穿越13戶第
15 2排水，再沿13戶第2排水左岸之農路以地下管路向東埋設至
16 ○○○西側的電氣室，經升壓至161kV後，從地下穿越○○○
17 ○以161kV電纜併入台電公司○○變電所」為開發行為內容
18 與場所，通過審查，有行政院環境保護署108年4月1日環署
19 綜字第1080023059號公告及環境影響說明書定稿本（本院卷
20 2第219-222頁、原告108年7月30日行政準備(三)兼陳報意見狀
21 所附原證98第4-1、5-1頁）可以證明。自上述過程可知，原
22 告於辦理第2期工程的環境影響評估時，確有因委員與在地
23 民眾、團體對第2期工程的陸纜路徑有所質疑，原告為回應
24 委員等人的意見，於是變更原先第2期工程陸纜路徑的規劃
25 ，而與第1期工程的陸纜路徑合併，並在此一變更後的基礎
26 上進行環境影響評估，並通過審查。

27 (四)原告歷時將近1年始取得陸纜通行；歷時將近2年始取得海陸

轉接平臺土地使用同意，確有經時長久的事實：

1.原告向國產署彰化辦事處申請陸纜通行的過程如下：

- (1)原告於105年11月25日（收文日，第1次申請）依民法相鄰關係向國產署彰化辦事處申請陸纜通行彰化縣○○鄉○○○段○○○○○號土地（本院卷2第287頁）。國產署彰化辦事處以105年11月30日台財產中彰三字第10505090710號函（本院卷2第285頁）通知原告補正相關資料，並於106年3月20日會同領勘。原告於105年12月22日（收文日）提出土地所有權移轉契約書及使用同意書等資料，並申請提前現場勘查（本院卷2第263-282頁）。
- (2)原告於105年12月29日（收文日，第2次申請）發函國產署彰化辦事處，申請電纜路徑行經彰化縣○○鄉○○○段○○○○○段○○○○○號等共19筆國有土地的通行使用，請儘早派員現場勘查（本院卷2第261頁）。國產署彰化辦事處先以106年1月4日台財產中彰三字第10505100510號函經濟部水利署該19筆土地是否位於河川區域範圍內；並以106年1月26日台財產中彰三字第10633001550號函通知原告補正其為袋地使用權人的證明，以及改於106年2月9日實地勘查（本院卷2第255、259頁）。
- (3)106年2月9日現勘後，原告於翌日送交更正其105年12月29日申請設置管線位置圖（第1次更正），經國產署彰化辦事處查核發現，原告申請設置陸纜管線範圍包含已出租的國有土地，經聯繫後，原告於106年5月8日（收文日）派員抽換陸纜平面配置圖（第2次更正），國產署彰化辦事處依原告所送資料，三製申請範圍圖，並請原告補附申請範圍圖說，確認申請範圍，原告於106年7月3日全部補附完竣，以上有國產署彰化辦事處107年7月4日台財產中彰三字00000000000號

01 函、原告106年5月5日告知聲明書（本院卷1第357頁、卷2第
02 251頁）可以證明。

03 (4)國產署彰化辦事處以106年4月11日台財產中彰三字第106330
04 04620號函通知原告繳納○○○段○○○地號（第6、7錄）土
05 地的通行償金及立具切結書。原告辦理後，國產署彰化辦事
06 處即以106年4月21日台財產中彰三字第10605029120 號函同
07 意原告通行○○○地號（第6、7錄）國有土地（本院卷1第565
08 、577頁）。

09 (5)國產署彰化辦事處於106年7月11日以台財產中彰三字第1063
10 3009840號函詢被告有關原告申請設置管線於○○○段○○○
11 地號等10筆土地的意見。被告以106年7月26日能電字第○○○
12 0000000號函回覆後，國產署彰化辦事處即以106年8月17日
13 台財產中彰三字第10633011700號函通知原告就○○○段○○○
14 ○地號（第5、8、9、10錄）、○○○地號等10筆國有土地及3
15 筆未登記土地繳納通行償金及立具切結書。原告雖於106年9
16 月19日發函辦理，但因未在立具切結書及土地清冊、附圖加
17 蓋騎縫章，國產署彰化辦事處再以106年9月25日台財產中彰
18 三字第10605074610號函通知原告補正。經原告補正後，國
19 產署彰化辦事處就以106年10月2日台財產中彰三字第106050
20 76970號函同意原告通行○○○地號（第5、8、9、10錄）等10
21 筆國有土地及3筆未登記土地（本院卷2第235-245頁）。

22 2.原告向國產署彰化辦事處申請海陸纜轉接平臺土地使用的過
23 程如下：

24 (1)原告於106年5月25日（收文日）向國產署彰化辦事處申請承
25 租○○○段○○○○○地號及毗鄰未登記土地，作為海陸纜轉接
26 平台使用。國產署彰化辦事處先後以106年7月4日台財產中
27 彰二字第10623007410號、8月14日台財產中彰二字第106230

09220號函詢被告有關原告申請000000地號等土地作為海陸纜轉接平台，是否屬被告同意籌設許可的範圍。被告以106年7月26日能電字第10600612550號、8月30日能電字第10600641650號函覆，確認屬同意籌設許可的範圍（本院卷2第377-389頁）。

(2) 被告前以106年8月30日能電字第10600641650號函覆國產署彰化辦事處時，併以副本送國產署。國產署即以106年9月4日台財產署改字第10600280960號函通知國產署彰化辦事處，請比照國產署106年7月7日台財產署管字第10600170240號函所示標準計算土地使用償金。但因該106年7月7日函文的適用範圍有疑義，於是國產署中區分署以106年9月26日台財產中彰二字第1062301183號函詢國產署，國產署則以106年10月6日台財產署管字第10600312250號函釋離岸式風力發電系統運轉所需設置之必要措施（如海纜、海陸纜轉接處、板樁設置保護設施、微波通訊設備及陸纜等）申請使用國有非公用土地或未登記土地的償金計算標準。以上有各該函文附卷可證（本院卷2第351-355、373-379頁）。

(3) 國產署彰化辦事處以106年10月30日台財產中彰二字第10623013100號函請經濟部水利署第四河川局查明○○○段000000地號及其毗鄰未登記土地是否屬河川區域範圍（本院卷1第669頁）。

(4) 原告於106年11月29日發函通知國產署彰化辦事處表示：000000地號土地自100年起已由第三人福寶風力發電股份有限公司承租，租期至110年，因承租範圍重疊，故變更海陸纜轉接平台承租範圍為000000地號的毗鄰未登記土地，至000000地號土地待110年福寶風力發電股份有限公司租期期滿再申請承租等等（本院卷2第339頁）。於是國產署彰化辦事處以

107年1月17日台財產中彰二字第10723000580號函通知原告繳納000000地號毗鄰土地償金，並提出自行排除占用切結書（本院卷2第337頁）。原告則於107年2月2日陳報其繳納使用償金及切結書等（本院卷2第335頁）。

(5) 國產署彰化辦事處以107年3月31日台財產中彰二字第10723005920號函通知原告表示：國產署刻正配合被告檢討離岸式風力發電系統使用海域土地保證金（除役成本）及海陸纜等必要設施償金計收基準及繳付方式，待檢討相關規定後再予續處（本院卷2第333頁）。被告續以107年5月29日能技字第10700586160號函轉國產署重新核示海域土地提供離岸式風力發電系統使用之處理方式及離岸式風力發電系統運轉所需之必要措施（如海纜、海陸纜轉接處、板樁設置保護設施、微波通訊設備及陸纜等）使用國有非公用土地或未登記土地的提供使用方式（本院卷1第703頁）。

(6) 原告於107年6月1日（收文日）、7月12日申請分期繳納○○○段000000地號毗鄰未登記土地的使用償金，並退還前已溢繳的償金。國產署彰化辦事處則以107年7月13日台財產中彰二字第10723011270號函請原告說明申請國有土地設置海陸纜轉接平台，是否僅供第1期，抑或併同屬第2期工程使用（本院卷2第317、325、331頁）。由於被告已於107年2月13日作成系爭函文，駁回原告就第1期工程的商轉展延；且經濟部以107年6月4日經授能字第10704092640號函解除系爭示範獎勵契約（本院卷2第329頁）。於是國產署以107年6月11日台財產署管字第10700174660號、7月16日台財產署管字第10700216410號函詢被告有關原告後續有無取得電業執照的可能、須否作廢海域土地使用同意書等（本院卷2第313、327頁）。

01 (7) 原告於107年7月18日發函詢問申請使用000000地號毗鄰未登
02 記土地的進度。國產署彰化辦事處則以107年7月26日台財產
03 中彰二字第10705054540號函表示：系爭示範獎勵契約已遭
04 解除，為釐清原告後續有無取得電業執照的可能，國產署正
05 函詢被告中，原告前已繳納的償金，為維護原告資金調度權
06 益，扣除106年償金部分，餘額先予檢還等等。原告再於同
07 年8月3日發文請國產署彰化辦事處儘速核發土地使用同意書
08 。國產署彰化辦事處再以107年8月13日台財產中彰二字第10
09 723012650號函表示須待被告回覆後再予續處等等（本院卷2
10 第305-311頁）。

11 (8) 國產署彰化辦事處以107年10月29日台財產中彰二字第10723
12 016300號函覆原告表示：原告既未經主管機關撤銷或廢止籌
13 備創設許可，將續處原告申請使用未登記土地事宜；因原告
14 前未申請海纜設施使用同意，故檢附海纜設施圖說後，再併
15 海陸電纜交接處申請使用案續處等等。原告於107年11月13
16 日（收文日）補辦申請海纜設施使用同意；又於11月23日發
17 函更正海纜設施使用範圍（本院卷2第295-299頁）。

18 (9) 國產署彰化辦事處以107年12月20日台財產中彰二字第10723
19 018920號函請原告得一次或分期繳納償金並出具切結書等。
20 原告於108年1月19日（收文日）辦理完畢後，國產署彰化辦
21 事處以108年3月22日台財產中彰二字第10823003790號函同
22 意原告使用彰化縣○○鄉海域土地及○○○段0000000號內
23 （第1錄）國有土地設置離岸式風力發電系統運轉所需必要
24 措施，如海纜、海陸纜轉接處、板樁設置保護設施、微波通
25 訊設備及陸纜等（本院卷2第289-293頁）。

26 3. 依上述歷程，原告自105年11月25日首次提出陸纜通行申請
27 ，迄至106年10月2日取得國產署彰化辦事處的同意，歷時將

近1年；自106年5月25日申請海陸纜轉接平台使用土地，直至108年3月22日始取得國產署彰化辦事處的同意，歷時將近2年，確實花費相當時間。然而，有關國有土地的承租使用，以及依民法第786條、「國有非公用土地提供袋地通行作業要點」計收償金的管路通行使用等，均屬私法行為，而非行政程序法第2條所定的行政程序，沒有行政程序法第51條所定2個月處理期間的適用。因此，國產署彰化辦事處辦理原告的申請是否延宕，尚無具體標準可資比較，仍應衡酌原告與國產署彰化辦事處間的文書往返、互動過程予以認定（詳後述）。

(五)被告依示範獎勵辦法第15條第5項規定否准原告的展延申請，應屬有據：

1. 示範獎勵辦法第15條第5項規定，受獎勵人如因不可抗力或其他非可歸責於受獎勵人事由，致未能於所定期限內完成示範機組的商轉時，應向中央主管機關申請展延。反面來說，如果是因不屬於無法避免、預防的因素，或是肇因於受獎勵人自身因素所生的遲延，受獎勵人即不能取得展延履約期限的利益。如上所述，原告有為使第2期工程通過環境影響評估的審查，而承諾將第1、2期工程陸纜路徑合併施工，並在此基礎上受審，通過環評審查的事實；其向國產署彰化辦事處申請取得陸纜通行及海陸轉接平臺土地使用同意，確實也花費相當時間，對第1期工程的如期商轉確實有所影響，但基於下述的原因，被告否准原告展延申請的結論仍是支持的。

2. 就第1、2期工程陸纜路徑合併施工部分，原告第1期工程的環評早於102年3月21日通過，有環保署102年3月21日環署綜字第0000000000B號函、第0000000000號公告可以證明（本

院卷1第105-107頁），因此原告（籌備處）於102年8月21日與被告簽訂102年示範獎勵契約後，即可預先規劃，並於經濟部106年3月27日經授能字第10600544050號函核發第1期工程的工作許可證（本院卷1第113頁）後，依其規劃進行施工，而無須考量第2期工程的環境影響評估審查。但原告原規劃第1、2期工程分別布設不同的陸纜路徑，在第2期工程的環評程序中，經委員及在地民眾、團體提出質疑及不同意見後，原告為使第2期工程通過環評，於是自行變更第2期工程陸纜路徑，使之與第1期工程的陸纜路徑合併，因而須重新設計第1期工程陸纜路徑的施作規格，並造成第1期工程陸纜路徑施作的停擺，實際上已將第1期工程與第2期工程連動。如此一來，已違反示範獎勵辦法第14條所定分階段完成商轉的立法意旨。如依原告106年6月16日提送被告的每週進度填報表記載：「…為確保示範機組設置之成功，示範機組之施工時程需考量第2期陸上電纜管道合併施工之影響進行調整，並於第2期環評通過後，再行施工」等等（本院卷1第473-475頁），再對照原告遲至108年4月1日始通過第2期工程的環評，意謂第1期工程的陸纜須延滯至108年4月1日始能施作，與示範獎勵辦法第14條第1款所定於104年12月31日前，或被告第2次展延函同意展延至106年12月31日開始商業運轉的期限差距甚遠，顯非示範獎勵辦法的規範意旨所期盼。即便第2期工程遲至108年4月1日始通過環評，是因環保署參酌系爭函文，先以107年3月26日環署綜字第1070023399號公告認定不應開發（本院卷2第99頁），經行政院108年2月1日院臺訴字第1080163241號訴願決定撤銷後（本院卷2第101頁），始作成108年4月1日環署綜字第1080023059號公告（本院卷2第219-222頁），但縱使以107年3月26日為第2期工程的環評

公告日，也已逾期甚久。審酌示範獎勵辦法第14條第1、2期工程分階段完成商轉的規範目的，以及原告未能事前詳加規劃，自始即提出第1、2期

工程陸纜分別布設不同路徑的設計，始衍生後續為使第2期工程的環評能順利通過，而須變更設計，並牽連第1期工程陸纜的施作，難認原告沒有可歸責事由。

3.就申請陸纜通行及海陸纜轉接平台土地使用部分，是原告（籌備處）於102年8月21日與被告簽訂102年示範獎勵契約後即可先行規劃、實施的項目，即便因工程進度的安排及成本考量，無須自始即向國產署彰化辦事處提出申請，但原告遲至105年11月25日（收文日）始提出陸纜通行申請；於106年5月25日（收文日）始提出海陸纜轉接平台土地使用的申請，預留國產署彰化辦事處一定的審查期間及原告的施工期間，距離被告第2次展延函同意展延至106年12月31日完成商轉的期限實已緊迫。又被告第2次展延函已請原告應切實執行原告提出的示範機組建置商轉規劃時程表，該時程表顯示原告應於105年第4季取得施工許可；105年第4季至106年第3季間完成陸上工程，但原告遲至106年3月27日始取得示範機組的工作許可證（本院卷1第113頁）；於106年5月23日始申請海陸纜轉接平台的土地使用，距離106年第3季完成陸上工程的進度，實在過於緊迫，顯見原告提出申請確有延宕的情形。況且，原告於105年11月25日提出陸纜通行申請後，又於12月29日申請增加通行土地的範圍；還因申請範圍的確認問題，2次辦理更正（106年2月10日、5月8日），抽換陸纜平面配置圖，直至106年7月3日始確認完竣；後又因原告於切結書及土地清冊、附圖上應加蓋騎縫章的闕漏，衍生補正的時間耗費；就海陸纜轉接平台部分，原告於106年5月25日提

出土地使用申請後，也有因承租範圍與第三人重疊而變更申請範圍；以及須補辦海纜設施使用同意的問題，均是時程延宕的因素之一，尚不可全然歸咎於國產署彰化辦事處。再者，原告於106年5月25日（收文日）提出海陸轉接平台土地使用的申請後，被告已於107年2月13日作成系爭函文，並於同年6月4日解除系爭示範獎勵契約，於是產生原告是否仍有取得電業執照的可能、有無取消國產署彰化辦事處前已同意原告使用的海域土地部分等問題的釐清，此部分時程的延宕是解約後所生的情形，不能視為原告未能遵照第2次展延函所定商轉期限的原因。綜合上情，就申請陸纜通行及海陸纜轉接平台土地使用部分，原告確有可歸責的原因。

4. 為發展離岸式風力發電系統，示範獎勵辦法於101年7月3日訂定。被告依示範獎勵辦法辦理評選作業，並評選出原告、海洋風力發電股份有限公司等受獎勵人，締結行政契約，其中海洋風力發電股份有限公司已於106年10月底完成示範機組建置，並於107年4月併聯商轉，有經濟部107年6月15日經授能字第10700606800號函可以證明（本院卷2第233頁）；被告委請審查是否同意原告展延申請的委員也曾於107年1月17日會議時表示：「本案風機之示範機組於102年即通過環評，但遲未施工，亦未完成，迄今其他示範機組已商轉，且環保署已同意多家廠商，核准容量（環評初審及通過）已逾10GW，今（107）年即由經濟部於上半年遴選業者，本案示範之實質意義已不大」等等（訴願卷2第35頁），由此等順利完成商轉的案例可知，發展離岸式風力發電的相關配套制度，容或有因施行未久、經驗不足或為適用之首例，而須費時研議的情形（例如國產署配合被告檢討離岸式風力發電系統使用海域土地保證金及海陸纜等必要設施償金計收基準及

繳付方式等），但尚不至於導致嚴重的程序滯礙，而無法如期完成商轉。由於示範獎勵辦法第15條第5項規定，對於受獎勵人的展延申請，中央主管機關「得」同意展延，而有裁量的權限。被告審酌示範獎勵辦法第14條第1款規定示範機組的商轉期限為104年12月31日，被告已經2次同意展延，將示範機組的商轉期限延長至106年12月31日，但原告第1期示範機組的陸纜工程遲至106年10月2日始取得土地使用同意，尚須等候第2期示範風場的環評審查通過後，方能施作，且仍未能取得海陸轉接平台的土地使用同意，施工進度與第2次展延函所附原告自行提出的規劃時程表有明顯落後的情形，已與再生能源發展條例第11條第1項「對於具發展潛力之再生能源發電設備及儲能設備，於技術發展初期階段，中央主管機關得基於示範之目的，於一定期間內，給予相關獎勵」規定中所強調「基於示範之目的」的精神有違，而作成不同意再予展延的決定，尚無恣意裁量的違法情形，本院即應予尊重。

(六)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

八、結論：原告提起課予義務訴訟，請求本院判命被告作成准予展延商轉期限1年的行政處分，併撤銷訴願決定及系爭函文，尚屬無據；原告備位提起一般給付訴訟，請求本院判命被告作成同意展延商轉期限1年的意思表示亦非適法，均應予以駁回。

中華民國 109 年 6 月 18 日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法官 張國勳

法官 孫萍萍

法官 楊坤樵

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	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。

01 訟代理人 02 03 04 05 06 07	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。
08 09 10 11	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。

12 中 華 民 國 109 年 6 月 18 日

13 書記官 何閣梅