

我國能源與氣候變遷因應之立法與實務 檢討——寫在世界環境日訂立50週年之前

蔡銘書*

我國能源與氣候變遷因應之立法與實務檢討——寫在世界環境日訂立50週年之前

人類社會由於工業化發展導致空氣污染、水污染等環境污染，並且損害生態嚴重，環境運動因此蓬勃而起，環境保護議題漸獲重視。1972年聯合國人類環境會議討論當代世界的環境問題，並且提出「人類環境宣言」（Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment），影響深遠，會議上發表的「只有一個地球」（Only one earth），也成為日後我們耳熟能詳的一句口號。

由於工業化所導致排放至地球大氣層之二氧化碳等溫室氣體日益增加，致使大氣層溫室氣體含量超出自然平衡水平，造成全球暖化問題，亦漸獲關注而被視為人類生存威脅，急需解決。1992年聯合國環境與發展會議（Earth Summit，又稱地球高峰會），世界各國簽署「聯合國氣候變遷綱要公約」（The United Nations Framework Convention on Climate Change，UNFCCC）以降，歷屆UNFCCC締約國會議通過包括：1997年之京都議定書（Kyoto Protocol），針對溫室氣體定出具體減量目標；2015年之巴黎協議（Paris

Agreement）則取代京都議定書，締約國須提出國家自訂貢獻（Nationally Determined Contributions, NDCs）的承諾，並訂出本世紀末全球氣溫升幅控制不超過攝氏2度、最理想為控制於1.5度以內之目標。甫於去年11月下旬落幕的第26屆UNFCCC締約國會議，亦通過格拉斯哥氣候協議（Glasgow Climate Pact），內容包括氣溫增幅應低於攝氏1.5度、2050年實現零碳排、協助發展中國家實現能源轉型等。

台灣的環境運動伴隨著經濟發展所衍生公害問題，以及解除戒嚴後的社會發展而於1980年代後蓬勃開展，環保團體陸續成立，對於公害汙染事件或者有損害環境疑慮之開發案的自力救濟抗爭行動亦層出不窮。1994年環境影響評估法立法通過，環境運動逐漸擺脫草根性社會抗爭運動性質，而走向包含訴訟等法律行動、政策遊說、推動公投之多重路線，同時國內法制從1987年設立行政院環境保護署以來，亦逐漸整備環境管制與公害防治立法。然而近年來因應上述聯合國乃至世界各國對於氣候變遷日益重視與採取行動，國內環境法制亦受全球化影響，為了因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，

* 本文作者係執業律師，全國律師聯合會編輯委員會委員

降低與管理溫室氣體排放，以及推廣再生能源利用，增進能源多元化，改善能源結構，陸續通過再生能源發展條例（2009年）與溫室氣體減量及管理法（2015年）等法規。

自再生能源發展條例2009年立法以來，台灣近10餘年來各項再生能源次第發展，2016年蔡英文總統執政後為落實其能源轉型之「非核家園」競選政策，也全力加速再生能源與綠能發展，2017年修正電業法推動電業改革及能源轉型，2019年再生能源條例配合電業法進行修正，並優化再生能源環境與擴大全民參與，以利推動能源轉型。2020年行政院環境保護署啟動「溫室氣體減量及管理法」修法，並於去年預告因全球氣候變遷現象嚴峻，為加速我國減碳作為並強化氣候變遷調適，而提出「溫室氣體減量及管理法」修正草案，並且擬將法案名稱修改為「氣候變遷因應法」，行政院於今年4月22日審查通過後，亦已送入立法院程序委員會一讀。

本期林春元老師之〈從姿態立法到轉型立法——台灣2050淨零排放立法進程與未竟之業〉一文，剖析再生能源發展條例與溫室氣體減量及管理法兩部法律都係「姿態政治下之消極立法」，即為迎合國際趨勢而通過，未能有效實施，導致減碳與能源轉型成效有限；我國政策與法規關心者係回應淨零排放全球立法對企業與經濟發展的衝擊，未能提出中短期階段性目標與具體作法，沒有管制工具實施期程，且淨零排放偏重企業用電供應之穩定需求，可能犧牲社會整體的環境品質與中下階層人民的利益，實際上惡化環境破壞與分配不正義，更忽略回應轉型衝突的程序機制，不僅對於過去之立法內容有一針

見血的針砭，更點出氣候轉型立法工程尚待努力之處，足可為後續氣候變遷因應法修法討論，抑或再生能源發展條例之再修正，提供慎重省思的方向。

胡博硯老師之〈簡論臺灣對於氣候變遷問題的因應——兼評氣候變遷因應法草案〉一文，則關注於溫室氣體減量及管理法所存疑慮，是否於氣候變遷因應法修法中獲得解決，而予以論析。胡老師指出現行草案缺乏公民訴訟條款，而討論我國現行憲法增修條文第10條第2項規定文義與德國的規範並不一致，但德國氣候變遷訴訟判決之案例經驗可能為督促我國立法者作為之依據；而氣候變遷因應法草案第8條規定由行政院國家永續發展委員會負責協調分工，解決過去組織系統紊亂問題，而第2條規定之立法理由雖說明各機關分工而有助於權責劃分，但應可在法條內做明確規定，至於中央與地方於事務上的權限爭議則仍可能發生；過去溫室氣體減量及管理法缺乏經濟管制手段，氣候變遷因應法草案增加徵收「碳費」規定，但備受爭議之徵收時間、對象、收費費率、計算及徵收方式等內容，須於修法後待主管機關訂定公布，目前尚無法得知細節及確定實施時間，各界對於以此取代碳稅之成效亦有不同意見。胡老師亦同樣提到目前修法版本尚須處理「符合正義的適當轉型」，即在氣候變遷轉型過程中須兼顧弱勢族群的問題，例如在轉型過程低收入戶與中小企業可能發生的問題，急需制度協助。

吳孟融律師之〈論我國再生能源發展所遭遇之實務問題與困難〉一文，則係由律師實務工作經驗出發，分別由土地面、資金面與

市場面檢視再生能源發展於實務上所遭遇之法規難題。吳律師提出再生能源所使用土地所涉法規複雜，若涉農業用地相關法規，風險在於主管機關可能不予核准；民法租賃章的20年期限限制規定，與台電提供業者之躉購期限相同，致無法以一份租約完成涵蓋躉購的20年期間，而為最後幾年的電費收入增加風險；農業發展條例規定私人公司不能取得耕地，因此在耕地完成地目變更前，需借用自然人名義暫先持有土地所有權，另外土地法規定耕地不得轉租，亦導致漁電共生業者增加運作上的限制；再生能源在公眾籌資方面就在金融監督管理委員會與經濟部能源局三不管地帶，建議適度放寬不動產證券化之標的；地主將土地設定抵押權予金融機構貸款，金融機構一旦執行抵押權，再生能源設備即失去使用土地權源而可能被拆除，但銀行對於再生能源專案融資個案審查較為嚴格，租賃期限及抵押權等問題，都是融資銀行關注重點且可能直接影響放貸與否的決定；法規僅有裝置容量超過2000kW的再生能源發電設備符合電業法中再生能源發電業規定，屋頂型太陽能板大多不符該要件而需另

申請第三型轉型為第一型再生能源發電設備之程序後始可售電予民間用戶，增加額外時間與成本；立法上採取「電證合一」規範，限縮綠電與憑證分開交易的電證分離的可能性，導致買方選擇變少外，也無法真正凸顯及量化再生能源憑證本身價值，未來是否可能朝向電證分離，有待觀察。

今年是第一屆聯合國人類環境會議50週年，50年前這場會議將6月5日訂立為世界環境日，而2022年6月5日瑞典政府將與聯合國環境規劃署合辦世界環境日，主題即為「只有一個地球」。在2050年實現淨零排放的目標下，需要採行更為急迫的氣候行動，因此今年亦將是我國能源轉型與氣候變遷因應法制整建的關鍵時刻。氣候轉型立法，是跨世代的議題，亦影響每一個人，身為律師，無論是協助客戶遵循因應，或者對於未來世界規範變化的掌握，都有了解這個議題的必要。本期我們特別選定這個專題，並請三位深諳此一議題的教授與律師先進特別撰文，不僅是全國律師雜誌對此議題的初探，在世界環境日50週年的前夕審視檢討我國立法與實務，撫今追昔，更別具意義。