

氣候訴訟之介紹

陳一銘*

張靖慈**

壹、前言

隨著全球暖化、天災頻繁，民眾開始逐漸關心氣候變遷對於人類生存可能造成的危害，並開始積極促進相關公、私部門採取氣候變遷之減緩與調適等措施。

於西元（下同）2013年，荷蘭的環保組織Urgenda¹基金會指控荷蘭政府的減碳政策不

足，已對人民的生存造成危害，因此發起全球首宗氣候訴訟²，該訴訟於2015年經法院裁判一部勝訴，要求荷蘭政府應於2020年前減少溫室氣體排放量至少25%³。隨後同一年，各國於聯合國氣候變化大會通過巴黎協定⁴。自此以後，各國民眾、公民團體興起了提起氣候訴訟之風潮⁵，而我國亦於2021年出現首宗氣候訴訟⁶（詳如後述）。根據最新統計，全球已至少有2341件氣候訴訟⁷，分布於至少

* 本文作者係萬國法律事務所合夥律師，全國律師聯合會理事

** 本文作者係萬國法律事務所律師

註1：“Urgenda”此字即代表「迫切議程」（urgent agenda）。

註2：Arthur Neslen, *Dutch Government Ordered to Cut Carbon Emissions in Landmark Ruling*, THE GUARDIAN, June. 24, 2015, at <https://www.theguardian.com/environment/2015/jun/24/dutch-government-ordered-cut-carbon-emissions-landmark-ruling> [accessed 30 July 2023]

註3：關於本案之介紹，詳本文參、一、（二）。

註4：巴黎協定（Paris Agreement）之目的在於遏止全球暖化，並約定各締約國應將本世紀全球平均氣溫上升幅度控制在與工業時代相比最多攝氏2度之範圍內，並努力將全球平均氣溫上升幅度進一步控制在與工業時代相比攝氏1.5度之範圍內，詳UNFCCC, *The Paris Agreement*, Nov. 29, 2018, available at

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf（最後瀏覽日：07/30/2023）。

註5：至今為止，在全球的氣候訴訟中，約有2/3之氣候訴訟係於2015年巴黎協定做成後提起，詳Joana Setzer and Catherine Higham, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot*, Policy Report published by Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and the Centre for Climate Change Economics and Policy, 2 (2023), at https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/06/Global_trends_in_climate_change_litigation_2023_snapshot.pdf [accessed 30 July 2023]

註6：在此係指第一層次之氣候訴訟。關於氣候訴訟之意涵，詳本文貳、之說明。

註7：*Supra* note 5, at 11. 關於全球氣候訴訟之統計及追蹤，目前主要之資料庫為美國哥倫比亞大學法學院（Columbia Law School）氣候變遷法薩賓中心（Sabin Center for Climate Change Law）之氣候

51個國家⁸，並且持續增加中。隨著氣候變遷議題越來越重要，可預期未來將會有更多氣候訴訟產生。

有鑒於氣候訴訟係有別於傳統訴訟之新興訴訟型態，且尚在發展中，本文將介紹氣候訴訟之意涵及類型，再介紹各國及我國氣候訴訟之重要案例。

貳、氣候訴訟之意涵

所謂氣候訴訟 (Climate Litigation) 或氣候變遷訴訟 (Climate Change Litigation)，係指「與氣候變遷相關的訴訟」。但所謂與氣候變遷相關的訴訟，具體上究竟所指為何，是否任何於訴訟中提及氣候變遷之文字或概念，即屬於氣候訴訟？或是否任何本身並未

明確提及氣候變遷，但只要與氣候變化有關（例如，處理極端天氣事件如颶風的成本和補償的案例）即屬氣候訴訟？或僅限於在訴訟中明確提及氣候變遷政策或科學問題者，始屬氣候訴訟⁹？關此，學者爭論不休¹⁰。

考量氣候變遷本身及氣候訴訟之多樣性，學者 Jacqueline Peel 及 Hari M. Osofsky 將氣候訴訟採取層級化的分類¹¹，亦即依氣候變遷與訴訟間之關聯性高低，將氣候訴訟區分為四個層次，由高至低（即下圖由內自外）分別為：(1)以氣候變遷作為訴訟標的內涵之訴訟、(2)不以氣候變遷為訴訟標的內涵，但作為次要的訴訟內涵之訴訟、(3)氣候變遷未顯現於訴訟上，但作為原告提訴動機之一、(4)氣候變遷未出現於訴訟上且原告提訴動機亦與氣候變遷無關，但判決結果將影響溫室氣體減量與調適之訴訟¹²。

變遷訴訟資料庫 (Climate Change Litigation Databases)，詳：

<http://climatecasechart.com/>。另外，英國倫敦政經學院 (The London School of Economics and Political Science) 葛拉漢氣候變遷和環境研究所 (Grantham Research Institute) 之全球氣候變遷法資料庫 (Climate Change Laws of the World) 亦預計於近期提供氣候訴訟資料之查詢服務，詳：

<https://climate-laws.org/search?q=Global+trends+in+climate+change+litigation%3A+2023+snapshot&c=Litigation>。

註8：Id. at 12. 根據最新統計，目前美國之氣候訴訟最多，共約有1,590件；其次為澳大利亞，共130件；英國位居第三，共102件；德國位居第四，共59件；此外，目前已由歐盟法院受理之氣候訴訟數量共有67件，Id.

註9：Jacqueline Peel and Hari M. Osofsky, *Climate Change Litigation*, 16 ANNUAL REVIEW OF LAW AND SOCIAL SCIENCE. 21, 23 (2019).

註10：Joana Setzer and Lisa C. Vanhala, *Climate change litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance*, 10 WILEY INTERDISCIPLINARY REVIEWS: CLIMATE CHANGE 10(5):e580, 3 (2019).

註11：亦有論者稱其為氣候訴訟之「概念化」，參倪茂庭、黃海寧 (2022)，《氣候訴訟入門手冊》，第8頁，財團法人環境權保障基金會。

註12：Supra note 9, at 23-24. 由上開層級化氣候訴訟之內容觀之，在其定義下之氣候訴訟可涵蓋之範圍廣泛；相較於此，有論者認為氣候訴訟應僅限於以氣候變遷為核心或次要內涵之訴訟，而採取較為嚴格、狹義之定義，see IVANO ALOGNA ET AL., CLIMATE CHANGE LITIGATION: GLOBAL PERSPECTIVES-AN INTRODUCTION, IN CLIMATE CHANGE LITIGATION: GLOBAL PERSPECTIVES 15-17 (2021)。

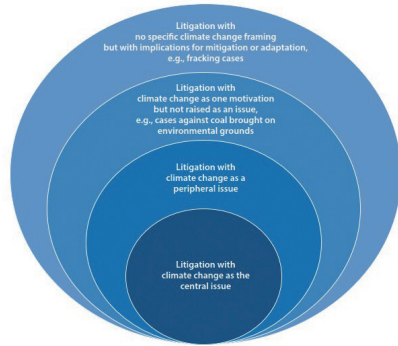


Figure 1
Different notions of climate litigation (adapted with permission from Peel & Osofsky 2015a).

【圖】學者Jacqueline Peel及Hari M. Osofsky主張之層級化氣候訴訟

參、氣候訴訟於國內外之案例與現況

目前氣候訴訟主要發展於歐洲各國、美國、澳大利亞¹³，且無論勝敗訴，已累積不少訴訟上的成果及經驗；相較於此，我國目前符合前述第一層次氣候訴訟之案例僅有一件且尚在審理中。因此，本文以下將先介紹國外之重要案例及發展狀況，再介紹我國氣候訴訟的現況及首宗氣候訴訟——《用電大戶訴訟案》。

一、國外氣候訴訟實例

這部分將介紹四則國外具代表性之氣候訴訟案例：第一，《德國聯邦氣候保護法違憲訴訟案》，為德國第一個氣候憲法訴訟判決，為德國的氣候訴訟帶來急速成長¹⁴；第二，《荷蘭Urgenda基金會訴荷蘭政府案》，為全球首宗氣候訴訟，並引起全球氣候訴訟之浪潮；第三，《法國一歐元訴訟案》，本案被稱為世紀判決，並經法院判賠一歐元的精神賠償；第四，《荷蘭殼牌公司企業社會責任案》，不同於前述的氣候訴訟均為個人、公民團體或私部門對公部門之「私對公」的訴訟，本案屬於個人及公民團體對私部門之「私對私」的訴訟，將氣候訴訟之對象轉向要求私人企業負責¹⁵，開創氣候訴訟之新型態。

（一）德國聯邦氣候保護法違憲訴訟案¹⁶

1. 案例提要

為落實2015年巴黎協定關於減少溫室氣體排放及控制全球平均氣溫上升幅度之協議內容，德國聯邦氣候保護法（德文：Bundes-Klimaschutzgesetz、英文：Federal Climate Change Act；下稱氣候保護法）於2019年12月12日公布施

註13：自2022年以來，在其他國家如保加利亞、中國、芬蘭、羅馬尼亞、俄羅斯、泰國及土耳其亦陸續出現氣候訴訟，*Supra* note 5, at 12.

註14：*Id.* at 13.

註15：林春元（2022），〈全球淨零排放趨勢下，企業的因應與法律佈局〉，《當代法律》，5期，第18頁。

註16：Neubauer, et al. v. Germany. 礙於語言限制並求文義精確，以下內容及翻譯主要參考自李建良（2021），〈氣候變遷、基本人權與憲法訴訟——2021年德國氣候訴訟裁判釋論〉，《台灣法律人》，2期，第1-20頁，及傅玲靜（2022），〈環境保護、氣候變遷及跨時際之自由權保障——簡介德國聯邦憲法法院2021年氣候保護法裁判中相關論述〉，《月旦法學教室》，235期，第50-56頁。此外，本文並以氣候變遷訴訟資料庫（Climate Change Litigation Databases）提供之英文版判決作為輔助，參

<http://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>（最後瀏覽日：07/30/2023）。

行。其立法宗旨在於保護人民免受全球氣候變遷所生之影響¹⁷，該法規定德國的減量目標為2030年前之溫室氣體排放量要降至1990年溫室氣體排放量的55%，並規定至2030年前之減量路徑。然而，以上之規定均僅止於2030年，關於2030年後之年減量規定，氣候保護法則付之闕如，僅授權聯邦政府於2025年以法規命令訂定之¹⁸。

對此，德國青年、公民團體及居住於孟加拉及尼泊爾等地的聲請人乃集體向德國聯邦憲法法院（下稱聯邦憲法法院）提起憲法訴訟，主張氣候保護法之規範不完備，其立法怠惰將使聲請人等受德國基本法（下稱基本法）所保障之「未來合乎人性尊嚴之基本權」與「生態生存底線之基本權」受侵害。

聯邦憲法法院判決認為，氣候保護法中欠缺2030年後具體的減量目標及路徑，大幅降低了2030年後減少排放的可能性，致使受基本權利保護之民眾受到危害，故據此判定氣候保護法有部分違憲，要求立法者應立法填補2031年後之減量目標規範。

2. 訴訟經過

(1) 訴訟主張

本件憲法訴訟共有四組聲請案。

第一案之聲請人共13位，其中11位

為自然人，2位為環保團體；第二案之聲請人共15位，皆為自然人並居住於孟加拉及尼泊爾；第三案及第四案則分別有10及9位聲請人，皆為自然人。此四案後經合併審理及裁判¹⁹。

第一案之聲請人先針對德國聯邦政府（下稱聯邦政府）之立法不作為，向柏林行政法院提起一般給付訴訟，但經柏林行政法院於2019年10月30日認定原告（即聲請人）不具備訴訟權能而駁回訴訟。柏林行政法院認為，氣候變遷將對每一個人或多或少地產生影響，故特定人縱主張氣候變遷對其個人可能產生不同於其他人之影響，但仍無法認定該特定人對於公權力採取之一般措施享有提起訴訟之訴訟權能²⁰。此案定讞後，聲請人向聯邦憲法法院提起憲法訴訟，並於2018年即氣候保護法公布前提起憲法訴訟案，主張立法不作為構成違憲。於2019年訴訟進行中，氣候保護法生效施行，聲請人將之補充納為訴訟標的²¹。

第二至四案則均係於氣候保護法公布後提出，聲請人主張該法第3條第1項、第4條第1項暨附錄一及附錄二、第4條第3、5、6項、第8條及第

註17：氣候保護法第1條，英文版參：

https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ksg/englisch_ksg.pdf。（最後瀏覽日：07/30/2023）。

註18：李建良，前揭註16，第2頁。

註19：李建良，前揭註16，第2、3頁。

註20：傅玲靜，前揭註16，第50頁。

註21：李建良，前揭註16，第3頁。

9條等，缺乏足以使國家及時減少溫室氣體（尤其碳排放）之完備規定，且立法者未善盡憲法所課予之基本權利保護義務，未能採取使地球平均氣溫上升幅度維持在攝氏1.5度或至少不超過攝氏2度之必要之舉²²。

聲請人之實體主張略以：溫室氣體的排放將造成地球平均氣溫之升溫幅度超過攝氏1.5度，進而使數以百萬人生活於氣候系統之臨界點而處於危險狀態，並使人類蒙受不可預見的不良後果；而氣候保護法下所設定的溫室氣體排放目標不足以使「二氧化碳剩餘預算²³」維持在使地球平均氣溫之升溫幅度為攝氏1.5度²⁴。

另外，第三案之聲請人因居住於孟加拉及尼泊爾，故其主張依據為從基本法第2條及第14條推導出之基本權保護義務，以及從基本法第2條第1項連結第20a條及第2條第1項連結第1條第1項所推導出的「未來合乎人性尊嚴之基本權」與「生態生存底

線之基本權」。聲請人主張氣候保護法之立法不足，侵害其所享有之上開基本權²⁵。

(2)本件爭點

聲請人是否具備聲請權能？氣候保護法是否有立法不足之問題，致聲請人之基本權受侵害？

(3)法院判決²⁶

關於第一案中二個環保團體的聲請人，聯邦憲法法院以欠缺聲請權能為由，裁判不予受理，蓋德國之憲法訴訟並不受理公益訴訟²⁷。至於第一至四案中其他自然人之聲請，聯邦憲法法院則認為，原告主張氣候保護法第3條第1項、第4條第1項及附錄二違反憲法部分，具聲請權能，而予以受理。其中第三案居住於孟加拉及尼泊爾之聲請人，憲法法院亦肯認其具備訴訟權能，理由是基本法所課予德國政府之基本權保護義務，亦包含防免全球氣候變遷之後果²⁸。

聯邦憲法法院認為，根據氣候保

註22：李建良，前揭註16，第3頁。

註23：「全球碳計畫」（Global Carbon Project）組織每年會發表「碳預算」（Global Carbon Budget）年度報告，以升溫不超過臨界點為基準，評估全球還有多少可以排放溫室氣體之額度，用以提醒世人關於碳排放之隱憂，參環境資訊中心，<https://e-info.org.tw/node/222725>（最後瀏覽日：07/30/2023）。

註24：李建良，前揭註16，第3、4頁。

註25：李建良，前揭註16，第3、4頁。

註26：礙於篇幅之限制，以下僅就經法院宣告違憲之部分論述之；就法院宣告合憲部分，即聯邦憲法法院認為氣候保護法之立法者未侵害人民之「未來合乎人性尊嚴之基本權」與「生態生存底線之基本權」部分，可參考李建良，同註16，第5-8頁，及傅玲靜，同註16，第51、52頁。

註27：李宜靜（2023），《國際氣候法及國際人權法在氣候訴訟中之適用——以荷法德比案例為核心》，第162頁，國立政治大學法律學研究所碩士論文。

註28：李建良，前揭註16，第4頁。

護法第3條第1項、第4條第1項及附錄二規定，因於2030年前之排放容許量規定，大幅減少2030年後的排放可能性，將致使人民受基本權利保護之自由到危害。聯邦憲法法院亦指出，基本權利對自由的保障不限定在某一時期，而係具有跨期性，並於此保護聲請人之自由免於遭受危害。立法者原本應採取預防措施，以確保自由之保護得以過渡到氣候中和階段，但截至目前為止，立法者皆怠於為之²⁹。

此外，聯邦憲法法院對於此議題，亦設定審查準據並就立法者是否違反比例原則、氣候保護義務及法律保留原則依序進行審查：

在審查準據部分，聯邦憲法法院指出，基本法第20a條對於基本法保護之自由產生類似干預之先發效力。依據憲法之要求，立法者不能放任無限度、繼續性之氣候變遷而毫無作為，但當前容許碳排放之規定將構成對未來自由無可回復之法律上危害。蓋今日任何被容許之碳排放量，將會減少未來為了符合基本法第20a條目標所剩餘之排放空間，進而使排放二氧化碳相關之自由受到越趨嚴格之限制。氣候保護法當前排放量規定經由法律所產生類似干預之先

發效力，其合憲性須符合二條件，其一為該規定應符合基本法第20a條客觀法上之氣候保護要求，另一為排放量規定不能導致對本案聲請人未來自由造成不合比例之負擔³⁰。

關於比例原則，聯邦憲法法院認為，氣候保護法第3條第1項、第4條第1項及附錄二無法在達到氣候中和前預先以有利於基本權利之方式，進行合於基本法第20a條之碳排放減量分配。上開規定將使某一世代在相對較低之減量負擔下大量消耗碳預算，同時卻把極端之減量負擔留給下一代，以致影響後代人之生活並損及其自由。換言之，現行容許排放量規定已對未來之自由構成負擔，故立法者違反比例原則³¹。

關於氣候保護義務，基本法第20a條之保護範圍包括：與自然之生存基礎審慎相處，並將此狀態留給後代，以便讓後續世代得以繼續維持下去，而非只是不計代價地極端自我節制。氣候保護法的規範模式將使憲法上所要求之溫室氣體減量負擔，在2030年後為之加重。雖然此種負擔是否屬於極端，以致從今日之角度觀之將造成難以預期的基本權侵害，聯邦憲法法院認為此時尚難以確認。然而，此重大負擔風險

註29：李建良，前揭註16，第8頁。

註30：李建良，前揭註16，第8、9頁。

註31：李建良，前揭註16，第9頁。

之高，對於未來所涉自由基本權僅能在以下情形方能兼顧：立法者及早明定溫室氣體減量後續機制之透明準據，為後續發展及執行等程序提供方向。詳言之，必須及時設定2030年後之減量準據，且後續的年排放量及減量標準必須分別確定³²。

關於法律保留原則，聯邦憲法法院指出，立法者在氣候保護法第4條第6項有關溫室氣體減量路徑之後續規範，從憲法角度視之，並不夠完備。雖然現階段尚無法明確制定2050年氣候中和目標之減排量，但立法者僅規定聯邦政府於2025年，一次性以法規命令規定後續減排量，顯然尚有不足。故聯邦憲法法院認為，立法者應至少規定在一定時間的間隔下，要以公開、透明方式，確定後續減排量³³。

綜上，聯邦憲法法院認為，氣候保護法第3條第1項、第4條第1項及附錄二，關於2031年起之減量目標後續規範，欠缺合於憲法要求且完備之規定，與基本權利保障意旨不符。立法者至遲應於2022年底前，就2031年起之減量目標為後續規範。

（二）荷蘭Urgenda基金會訴荷蘭政府案³⁴

1. 案例提要

由於荷蘭氣候政策反覆且荷蘭政府逐步削減原本的氣候減量目標，荷蘭環保團體Urgenda基金會於2013年11月在海牙地方法院起訴，請求法院確認荷蘭政府應於2020年前減少與1990年之碳排放量相比25%至40%之碳排放量。

於2019年12月，最高法院維持下級審（即海牙地方法院、海牙上訴法院）之見解判決原告勝訴，其認為氣候變遷可能嚴重影響荷蘭居民之生命與生活福祉，故依歐洲人權公約第2條及第8條關於生命權及私人與家庭生活權之規定，荷蘭政府有義務減少溫室氣體之排放。

2. 訴訟經過

（1）訴訟主張

原告主張，荷蘭的溫室氣體排放量相當巨大，已危害全球氣候系統，但荷蘭政府未積極採取措施，保護人民基於歐洲人權公約第2條及第8條關於生命權及私人與家庭生活權之權利。又荷蘭政府對Urgenda基金會和荷蘭社會的其他成員負有注意義務（duty of care）³⁵，該注意義務之內涵為減緩荷蘭的溫室氣體排

註32：李建良，前揭註16，第9頁。

註33：李建良，前揭註16，第10頁。

註34：Urgenda Foundation v. State of the Netherlands. 以下內容主要參考自氣候變遷訴訟資料庫（Climate Change Litigation Databases）提供之英文版判決，參 <http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>（最後瀏覽日：07/30/2023）；及倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第26-34頁。

註35：另有論者譯為「照護義務」，參李宜靜，前揭註27，第140頁。

放、防免危險氣候變遷的衝擊，故荷蘭政府應於2020年前減少與1990年之碳排放量相比25%至40%之碳排放量。另外，原告主張依荷蘭民法典第3卷第305a條，其屬利益團體，故可提起集體訴訟（class action）³⁶。

荷蘭政府抗辯略以：歐洲人權公約第2條及第8條並非原告得根據荷蘭民法典第3卷第305a條提起集體訴訟具有當事人適格之依據，系爭規範僅適用於個人，非整體社會；要求減量的標準欠缺法律拘束力，且即便是國際或歐盟層級的要求，減量目標亦僅是共同的減量責任，並非荷蘭自己的減量責任，況且光靠荷蘭政府的減量努力，也不能保證解除全球氣候危機；判決結果等同是創制立法，干預行政，違背三權分立³⁷。

(2)本件爭點

原告是否具當事人適格？荷蘭政府是否負有減量義務？法院介入本案是否將違背三權分立之原則？

(3)法院判決

關於當事人適格部分，法院認為依荷蘭民法典第3卷第303條規定，個人或法人只有在具有自身或個人

利益時，始得向民事法院起訴，但依荷蘭民法典第3卷第305a條規定，具有完全法律能力之基金會或協會，得為了保護他人之一般利益或集體利益，依其內部章程向法院起訴³⁸。自Urgenda基金會內部章程第2條觀之，其宗旨在於追求社會永續，故法院認為Urgenda基金會符合荷蘭民法典第3卷第305a之規定，於訴訟中具備當事人適格³⁹。

關於減量義務，法院認為：

首先，荷蘭作為歐洲人權公約之締約國，依荷蘭憲法及歐洲人權公約第1條，其必須保障管轄範圍內人民之基本權利。另依歐洲人權公約第2條、第8條分別對於生命權、私人與家庭生活權利的保障，根據過去歐洲人權法院的判決先例，該等權利保障亦包含防免來自工業活動及自然、環境災害之干擾，且無論此種干擾是來自國家或私人的作為或不作為，只要對生命權或私人與家庭生活權利構成「立即」之風險，國家即負有積極義務，必須採取合理適當的措施避免人民的生命及私人與家庭生活權利受到環境危害的干擾⁴⁰。

註36：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第26頁。

註37：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第27、28頁。

註38：Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment), ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, Rechtbank Den Haag, Case No. C/09/456689/HA ZA 13-1396 (English translation), at para 4.4.(2015).

註39：Id. at para 4.9-para 4.10.

註40：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第29、30頁。

法院進一步說明，歐洲人權法院對於「立即」一詞的解釋，並非僅指在短期內風險即將實現，對於風險將直接地威脅到人民的生命或干擾私人家庭生活之情形，即使屬於長期風險，亦屬於國家積極防免義務的保護範圍。此積極義務所保護的對象不僅僅限於各別人民，在涉及環境侵害案件時，亦包括整體社會的利益⁴¹。

此外，國家於實踐該積極義務上，除必須採取預防措施外，在風險是否實現於科學上仍不確定之情形下，依據預警原則（precautionary principle）⁴²，只要有立即的風險存在，國家即不具有裁量餘地，應採取即時、一致、合理的預警措施，並於具體的防免措施選擇上，審慎地裁量，決定應採取之政策規範⁴³。

在判斷國家是否審慎採取即時、合理的預警措施之標準時，法院指出歐洲人權公約的解釋原則是採行「共同一致」方法（common ground method），並進一步以政府間氣候變化專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change，下稱IPCC）

之科學意見為評估荷蘭政府是否履行注意義務之判斷標準。首先，根據聯合國氣候變遷綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change，UNFCCC）歷屆締約國大會之決議，以及歐盟進行相關氣候行動的依據，IPCC的氣候科學結論已被廣泛接受，其中包括要求已開發國家在2020年前減少與1990年之溫室氣體排放量相比25%至40%之溫室氣體排放量，以及必需認識在2020年之前採取減排行動的重要性。最後，法院一再肯定，政府有權自行決定應如何進行減量與減量路徑的安排等，但其必須負擔具體說明的義務，以詳實的數據說明為何已善盡注意義務。本案中，法院指出，荷蘭政府2011年的氣候政策僅欲於2020年減量20%，但荷蘭政府未說明為何20%已足夠。據此，法院判決荷蘭政府應於2020年至少減量25%⁴⁴。

最後，關於法院介入本案可能涉及創設立法（create legislation），可能違背三權分立此一爭點，法院認為，「政治性的案件」（policy

註41：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第30頁。

註42：所謂預警原則，指當一項活動對人類健康或環境造成威脅時，即使因果關係尚未完全確定，也應採取預警措施，詳細說明參宋明叡（2023），《氣候訴訟的科學證據：政府間氣候變化專門委員會報告在指標性氣候人權判決的運用比較》，第14-18頁，國立陽明交通大學科技法律研究所碩士論文。

註43：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第30頁。

註44：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第31頁。

charged) 不等同於法院不得審理「政治問題」(political question)。此外，荷蘭憲法明文了國際法適用之優先性，當國內法違背國際法時，荷蘭法院有權以確認判決宣告政府未制定特定法規而違法。再者，法院也強調其僅是要求25%的減量目標，政府仍有大量的裁量空間決定如何進行減量措施。是以，本案並無因法院介入審理而產生創設立法、違背三權分立之問題⁴⁵。

(三) 法國一歐元訴訟案⁴⁶

1. 案例提要

於2019年3月14日，法國Fondation pour la Nature et l'Homme、Greenpeace France、Notre Affaire à Tous及Oxfam France等四環保團體因不滿法國政府於氣候行動上的消極表現，於巴黎行政法院起訴主張法國政府應就其對抗氣候變遷行動之怠惰所造成之生態損害道歉，並向其請求損害賠償⁴⁷。

其後巴黎行政法院作出判決，認為全球暖化現象確實存在，但非法國政府單獨之作為不足所致，但在因果關係上，因氣候變遷所造成之損害，至少有一部分仍為法國政府所需負責。就損害賠償

部分，法院認為受害人應為自然人，故原告等環保團體並無受有實際上的損害，但法國政府在兩個月內應有具體作為以減緩該等損害。最後，法院認為法國政府對於氣候變遷消極不作為所造成之損害，應對原告等環保團體各為一歐元之象徵性的精神賠償⁴⁸。

2. 訴訟經過

(1) 訴訟主張

原告主張，歐洲人權公約第2條及第8條分別保障生命權和私人與家庭生活之權利，故作為締約國之法國有義務採取一切必要措施以識別、避免、減少氣候變遷和補償氣候變遷對權利帶來之影響，其等並主張基於法國法律及國際法規範所共同建立之一般法律原則，已形成「受保護之氣候系統」之權利，而此一般法律原則之依據，在內國法律部分，包含法國能源憲章、法國環境憲章、法國環境法典等；在國際法部分，包含斯德哥摩爾宣言、世界自然憲章、里約宣言、聯合國氣候變遷綱要公約、京都議定書、巴黎協定等國際環境法及氣候法，以及多個歐盟法之法規、指令與決議文書。原

註45：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第32-34頁。

註46：Notre Affaire à Tous and Others v. France. 以下主要參考自氣候變遷訴訟資料庫 (Climate Change Litigation Databases) 提供之英文版判決，參 <http://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/>；並參考許耀明 (2021)，〈法國一歐元氣候訴訟〉，《月旦法學雜誌》，227期，第34-37頁；及倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第64-69頁。

註47：許耀明，前揭註46，第35頁。

註48：許耀明，前揭註46，第35、36頁。

告並據此主張國家有具體義務，以減少溫室氣體排放及採取行動應對氣候變遷對法國造成之影響⁴⁹。

且原告指出，在2021年之Commune de Grande-synthe案中，法院即認定法國政府現有之措施，未能確保法國在2019年及2020年符合法定氣候目標，且不足確保其於法國環境憲章中承諾在2030年達成溫室氣體減排40%的法定義務，法院並進一步要求法國政府採取所有必要措施，修正溫室氣體排放量，以達成相關氣候目標，包含在2030年達成溫室氣體減排40%。然而，法國政府嗣後卻未考慮修正相關法規與採取實際行動，以達成法定減碳目標，且自相關監測數據觀之，現有溫室氣體排放量與佔比皆不符合政府所承擔之法定減排義務⁵⁰。

原告復認為，法國政府未採取積極作為已違反上述義務，與氣候環境惡化的結果間具有因果關係，且法國政府對於氣候惡化與違反相關規範目的之結果早有預見且可歸責，故應負起精神賠償與生態賠償責任⁵¹。

被告法國政府則抗辯，原告主張之相關規範皆非針對特定個人，而是

廣泛的公共保障，故其上述主張之權利均不存在；法國政府自過去至現在皆積極持續採取行動以應對氣候變遷所造成之影響，並會達成2020年之減量目標；於因果關係上，法國溫室氣體排放僅佔全球約1%；原告無法證明有精神上的損害，生態上的損害亦非行政法院得以置喙的⁵²。

(2)本件爭點

法國政府是否怠於減緩氣候變遷而侵害原告之權利？原告是否受有損害？法國政府之作為不足與原告所受損害間是否具有因果關係？

(3)法院判決

法院認為，綜合法國政府高度參與之IPCC研究及法國生態轉型部下的國家全球暖化研究機構等研究報告，氣候變遷的危害顯而易見且逐漸擴大，法國本身的升溫幅度更已來到攝氏1.14度、高達1/4的海岸線受到衝擊危害等，讓法國人民受到嚴重威脅，顯見本案中存在生態損害⁵³。

法院認為，法國政府在氣候行動方面的法律依據，包含對國際氣候條約的承諾、歐盟框架下的氣候規則，以及法國環境憲章、法國環境法典等相關法規。這些法規具有明確

註49：李宜靜，前揭註27，第156、157頁。

註50：李宜靜，前揭註27，第157頁。

註51：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第66頁。

註52：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第66頁。

註53：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第66頁。

的內涵，顯示法國政府承認氣候危機的現實存在，並且具備有效採取行動應對氣候變遷衝擊的能力。同時，法國政府亦透過法制規範，將國際減排承諾納入國內法律體系，並通過相關政策逐步減少溫室氣體排放，包括設定在2030年減少與1990年之溫室氣體排放量相比40%之溫室氣體排放量的目標，以及在2050年實現碳中和的減排目標⁵⁴。

法院審酌在能源法典（Energy Code）規範下，法國於2050年之最終能源消耗量應降低至2012年標準之一半，並根據法國多年期的能源政策規劃，2018年應逐步達成減量7%，2023年減量12.6%。但法國於2018年的能源消耗量遠遠未達成原訂7%目標，且自法國政府提交的進展報告中可知，目前的政策進展成效不彰，2020年的原定目標恐延宕至2026年始能達成⁵⁵。

儘管法院肯認原告所指法國政府的能源效率以及再生能源目標等未能如期達成，但法院亦明白指出，能源效率與再生能源等政策，僅是整體氣候政策中之一環，不能因此

證明即是氣候目標落差的原因，並進一步造成生態損害⁵⁶。

至於溫室氣體減量目標上，法院指出，即便法國政府能於未來加速減量並於2050年達成碳中和，但只要各階段的減量目標未能如期達成，即構成生態損害，因各階段超量排放的部分仍會停留於大氣中約百年，加劇生態損害，故認為法國政府未能履行2015年至2018年的階段減量目標，對於造成的生態損害即應負責⁵⁷。

法院認為，原告雖無法證明政府不能回復其造成的生態損害，但認為應命政府限期改善造成生態損害之行為，故判決要求政府於兩個月內回覆其應如何填補該損害。另針對精神賠償部分，法院認為，法國政府依法對於其減量目標成效的失敗，應各支付原告象徵性之一歐元精神賠償⁵⁸。

（四）荷蘭殼牌公司企業社會責任案⁵⁹

1. 案例提要

於2019年4月5日，荷蘭地球之友（Milieudefensie）等七個非政府組織與一萬多名自然人，共同向世界第二大石

註54：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第67頁。

註55：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第67頁。

註56：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第68頁。

註57：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第68頁。

註58：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第68頁。

註59：Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc. 以下主要參考自氣候變遷訴訟資料庫（Climate Change Litigation Databases）提供之英文版判決，參

油公司荷蘭皇家殼牌有限公司（Royal Dutch Shell PLC，下稱殼牌公司）起訴，主張殼牌公司之碳排放行為違反民事上注意義務而構成侵權行為，殼牌公司應於2030年前減少與2019年之碳排放量相比25%至45%之碳排放量。

海牙地方法院判決原告勝訴，認為殼牌公司有減少碳排放量之義務，其應於2030年前減少與2019年之碳排放量相比25%至45%之碳排放量。對此，殼牌公司已提起上訴，本案目前尚在審理中。

2. 訴訟經過

(1) 訴訟主張

在前述的Urgenda基金會訴荷蘭政府案中，法院認定荷蘭政府在氣候變化問題上行動不力，違反對其公民之注意義務。在本案，原告將上開論點延伸至私人企業，主張根據巴黎協定所設定之目標及氣候變化相關危險之科學證據，殼牌公司有採取減少溫室氣體排放之注意義務，並主張此一注意義務之法律依據係荷蘭民法典第6卷第162條及歐洲人權公約第2條和第8條等保障生命權、私人與家庭生活權、住宅權和通信權之條文。殼牌公司對氣候變遷有長期了解，卻對氣候變遷為誤導性陳述及未採取充分措施以減

緩氣候變遷，原告主張該行為已可認定為具有重大過失之侵權行為。

被告則抗辯，並無任何法律或準則規定，殼牌公司未遵守排放上限將違反不成文的法律準則。

(2) 本件爭點

殼牌公司之碳排放行為是否違反民事上注意義務？

(3) 法院判決

法院認為，殼牌公司之減排義務係源自於荷蘭民法典第6卷第162條規定的不成文的謹慎標準，亦即如行為人之行為與不成文法普遍接受的行為相衝突，其行為即屬違法。根據此一謹慎標準，殼牌公司有義務透過其政策防止危險的氣候變化，並應對其碳排放量負責。法院進而判命殼牌公司應於2030年前減少與2019年碳排放量相比45%之碳排放量（含自身排放及最終使用排放）。

二、國內氣候訴訟

(一) 概況

經筆者查詢，於司法院法學資料檢索系統中分別以「氣候變遷」、「全球暖化」、「溫室氣體」、「極端天氣」等與氣候變遷相關之關鍵字搜尋，共可得到340個結果⁶⁰，大多數的案件多僅將氣候變遷作為一個現象的描述，與訴訟標的本身未有實質上之連

<http://climatecasechart.com/non-us-case/milieudefensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc/>；及參考倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第42-51頁。

註60：司法院法學資料檢索系統，參

<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/default.aspx>（最後瀏覽日：07/30/2023）。

結。其中，在上述案件中，又僅有少數案件可歸納為第二至四層次之氣候訴訟，例如：中科四期土地徵收案⁶¹、觀塘開發案⁶²、莫拉克國賠案⁶³等⁶⁴。至於屬於第一層次之氣候訴訟，我國目前應僅有一件，即《用電大戶訴訟案》。

（二）用電大戶訴訟案⁶⁵

1. 案例提要

為推廣再生能源利用、降低溫室氣體排放⁶⁶，我國政府近年來積極展開能源轉型、修訂「再生能源發展條例」，並於2020年依上開條例授權制定「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」（俗稱為「用電大戶條款」，以下簡稱管理辦法）。然而，上開管理辦法對於「用電大戶」之認定標準，遭部分人士批評過於嚴格，

以致許多實際上用電量偏高之電力用戶，因未達該條款規定之標準而無需受規範，其規範強度及未來可能實現的減碳成效亦遭質疑。對此，綠色和平、環境法律人協會及四位易受氣候變遷衝擊之自然人乃主張政府在制定管理辦法時未充分考慮整體氣候治理法制，導致法規制定的裁量上出現缺失並且侵害人民權利⁶⁷。上開團體及自然人並於2021年2月3日在台北高等行政法院起訴，要求經濟部應修訂管理辦法，並請求法院確認經濟部有義務依再生能源發展條例的立法意旨去修訂管理辦法⁶⁸。目前，本案已於2023年4月12日進行第一次開庭審理，並經法官諭示候核辦⁶⁹。

2. 訴訟經過⁷⁰

再生能源發展條例第12條第3項規

註61：參臺北高等行政法院99年度訴字第1856號判決、最高行政法院103年度判字第59號判決、臺北高等行政法院103年度訴更一字第30號判決、最高行政法院105年度判字第672號判決。

註62：臺北高等行政法院108年度訴字第1008號判決、最高行政法院110年度上字第307號判決。

註63：臺灣高等法院高雄分院106年度重上國更（一）字第1號民事判決、臺灣高等法院高雄分院106年度重上國更（一）字第2號民事判決。

註64：參倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第84-95頁。

註65：臺北高等行政法院110年度第134號。

註66：再生能源發展條例：「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，特制定本條例。」

註67：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第96頁。

註68：聯合新聞網（04/12/2023），〈不滿用電大戶條款無助減碳環團告經濟部開庭〉，
<https://udn.com/news/story/7321/7093771>（最後瀏覽日：07/30/2023）。

註69：環境資訊中心（04/13/2023），〈台灣首宗氣候訴訟正式開庭環團盼司法落實氣候正義〉，
<https://tw.news.yahoo.com/news%2F%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%A6%96%E5%AE%97%E6%B0%A3%E5%80%99%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E6%AD%A3%E5%BC%8F%E9%96%8B%E5%BA%AD-%E7%92%B0%E5%9C%98%E7%9B%BC%E5%8F%B8%E6%B3%95%E8%90%BD%E5%AF%A6%E6%B0%A3%E5%80%99%E6%AD%A3%E7%BE%A9-022731097.html>（最後瀏覽日：07/30/2023）。

註70：因本案尚在審理中，故訴訟之經過主要參考自倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第96、97頁。

定：「電力用戶所簽訂之用電契約，其契約容量在一定容量以上者，應於用電場所或適當場所，自行或提供場所設置一定裝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源電力及憑證；未依前開規定辦理者，應向主管機關繳納代金，專作再生能源發展之用。」及第4項規定：「前項契約容量、一定裝置容量、一定額度、設置再生能源發電設備之種類、儲能設備之類別、代金之繳納與計算方式、辦理期程及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」由上開規定可知，一定契約容量以上之電力用戶（即用電大戶），應設置再生能源發電設備、儲能設備或購買再生能源電力及憑證。至於「用電大戶」之認定標準，則授權由經濟部制定行政命令，經濟部並於2020年制定管理辦法。依管理辦法第3條第1項規定：「再生能源義務用戶：指與公用售電業簽訂用電契約，其契約容量達五千瓩以上，且應依本條例第十二條第三項及第四項規定履行義務之電力用戶。」可知所謂用電大戶係指契約容量5000瓩（kW）以上的用電戶。

然而，依據能源管理法所訂定之相關

行政規則，經濟部在管理能源用戶上，是以每年用電容量超過800瓩（kW）為基準⁷⁰，但面對用電大戶條款，經濟部卻將門檻調高至5000瓩（kW），使5000戶用電800kW以上的用電戶，只剩500戶（300家企業）受到規範⁷¹。

對此，原告主張，經濟部應按再生能源發展條例所揭示之精神，制定符合溫室氣體減量及管理法（即其後之氣候變遷因應法）之法定減量目標，以及應制定對我國氣候環境所需之規範，並且依再生能源發展條例推廣再生能源等授權意旨來訂定相關規範，但經濟部卻疏於按立法授權意旨訂定行政命令，故訴請法院要求被告機關於訂定行政命令時應為「無瑕疵裁量決定」。對此，經濟部則抗辯，本案並不存在裁量瑕疵⁷²。

就可司法性審查部分，原告主張重點在於法院如何審查行政機關裁量權，以實踐行政訴訟法第1條所揭示「保障人民權益，確保國家行政權之合法行使」之立法宗旨。換言之，法院本於對憲法（法律）之解釋權，本得要求立法者（行政機關）應按解釋意旨制定法律（行政命令），至於如何形成具體內容，則為立法者（行政機關）之立法形

註71：謝蓓宜，〈回覆「氣候訴訟」卻不提「氣候變遷」，經濟部仍不願面對「用電大戶條款」〉，《關鍵評論》，06/23/2021，

<https://www.thenewslens.com/article/152430>（最後瀏覽日：07/30/2023）。

註72：陳長文，〈氣候正義靠正義司法——我國第一起氣候訴訟〉，《中時新聞網》，07/23/2023，

<https://www.chinatimes.com/opinion/20230723002968-262104?chdtv>（最後瀏覽日：07/30/2023）。

註73：倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第96-97頁。

成（裁量權）範圍，本案法院應採此積極的司法審查模式，不應過度自我限縮。被告（即經濟部）則抗辯，本案涉及法規命令的司法審查，不符合我國行政訴訟之起訴程式，且行政與司法為兩權分立，司法應尊重行政機關裁量權⁷⁴，要求法院裁定駁回本件訴訟⁷⁵。

就當事人適格部分，原告主張，再生能源發展條例之立法目的與整體法律結構在於因應氣候變遷並落實環境正義，且該條例是低碳轉型的重點法制，應仰賴政府公權力介入，以減緩氣候變遷衝擊、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，屬於對人民權利之「保護規範」，非僅反射利益。故本案中四名住居於易受氣候變遷衝擊區域之高脆弱度自然人原告，顯有權益受侵害之情事；至於二法人團體原告依環境基本法第34條具備當事人適格⁷⁶。被告則質疑

環境基本法34條得否做為公民訴訟依據⁷⁷。

本案目前已於今年4月12日進行第一次開庭審理，並經法官諭示候核辦⁷⁸，其後續值得繼續觀察。

肆、結論

「氣候訴訟」已逐漸成為全球關注的焦點，與氣候變遷緊密相關。從目前全球的2341件氣候訴訟，包括《德國聯邦氣候保護法違憲訴訟案》、《荷蘭Urgenda基金會訴荷蘭政府案》、《法國一歐元訴訟案》及《荷蘭殼牌公司企業社會責任案》等，皆展現了現今人們對氣候行動的迫切需求。然而，自上開案例可知，此類訴訟易面臨原告是否具備訴訟權能或當事人適格、法院可否責成國家對氣候變遷有所作為（即可司法性），以及碳排放行為與氣候變遷間有無因果關係等問題。此等挑戰指出了氣候訴訟的複雜性與前瞻性，故有持續關注之必要。

註74：聯合新聞網，前揭註68。

註75：參倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第96-97頁。

註76：參倪茂庭、黃海寧，前揭註11，第97頁。

註77：中央通訊社，〈不滿用電大戶條款無助減碳環團告經濟部開庭〉，04/12/2023，

<https://www.cna.com.tw/news/asoc/202304120327.aspx>（最後瀏覽日：07/30/2023）。

註78：環境資訊中心，〈台灣首宗氣候訴訟正式開庭環團盼司法落實氣候正義〉，04/13/2023，

<https://tw.news.yahoo.com/news%2F%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%A6%96%E5%AE%97%E6%B0%A3%E5%80%99%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E6%AD%A3%E5%BC%8F%E9%96%8B%E5%BA%AD-%E7%92%B0%E5%9C%98%E7%9B%BC%E5%8F%B8%E6%B3%95%E8%90%BD%E5%AF%A6%E6%B0%A3%E5%80%99%E6%AD%A3%E7%BE%A9-022731097.html>（最後瀏覽日：07/30/2023）。