



法律於台灣能源轉型的角色

---公民投票與司法途徑

台灣大學法律學院 張文貞 教授

臺灣大學法律學院環境永續政策與法律研究中心(PLES)主任

感謝PLES 中心貝傑仁(Jeroen van Bekhoven)博士後研究員及張嘉耘助理協助

2018年12月5日



大綱

1. 能源相關公投的法制面向

- 公投的法律規定
- 複決案--「以核養綠」公投十六案評析
- 重大政策--「反空污」公投第七案評析
- 重大政策--「停建深澳」電廠第八案評析

2. 司法促成能源轉型

- 氣候變遷能源訴訟的國際趨勢
- 荷蘭訴訟實例
- 德國訴訟實例
- 比利時訴訟實例






公投的法律規定


- 憲法第17條
人民有選舉、罷免、創制及複決之權
- 公投法第2條
公民投票，包括全國性及地方性公民投票。
全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：
 - 一、法律之複決。
 - 二、立法原則之創制。
 - 三、重大政策之創制或複決。





「以核養綠」公投第16案

- 法律複決案
- 公投法第30條第1項第1款
有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。
- 公投法第30條第5項
經複決廢止之法律、自治條例，立法機關於二年內不得再制定相同之法律。




「以核養綠」公投第16案

- 環境基本法第23條
政府應訂定計畫，逐步達成**非核家園**目標；
- 核子反應器設施管制法第6條2項
核電機組需有運轉執照，執照效期最長40年。**未依規定換發執照**，機組**不得繼續運轉**。
- 核子反應器設施運轉執照申請審核辦法第16條
仍須繼續運轉者，經營者應於執照有效期限**屆滿前五年至十五年**，填具核子反應器設施運轉執照**換照申請書**
- 縱使電業法第95條第1項確定廢止，核電廠不當然能持續運轉，因仍有其他法律使核電廠無法延役。

「反空污」公投第7案



- 重大政策
公民投票法第30條第1項第3款
有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。
- 第七案主文：「主管機關應逐年降低火力發電廠發電量」，即為能源轉型政策白皮書現行政策目標。
- 本案公投正當性、必要性與代表性存疑，顯示公民認知與投票權行使落差。



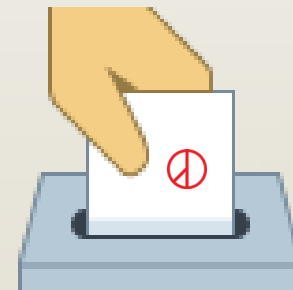
「停建深澳」公投第8案

- 重大政策
- 2018年10月5日，行政院院長賴清德表示，觀塘案（台灣中油第三天然氣接收站）環評通過，行政院會同意經濟部重新評估要不要興建深澳發電廠。
- 2018年10月8日，觀塘案環評通過。
- 2018年10月12日，行政院長賴清德宣布停建深澳電廠。
- 公投前已宣布停建深澳。公投法第19條規定，創制案或複決案於公告前，如經立法機關實現創制、複決目的，通知主管機關者，主管機關應即停止公民投票程序之進行。本案屬重大政策創制，且由行政院宣布停建，不適用此一規定。
- 議題立體複雜，公投受提問模式侷限，無法通盤顧及。選民群體極化，落入非此即彼的二選一答題模式。

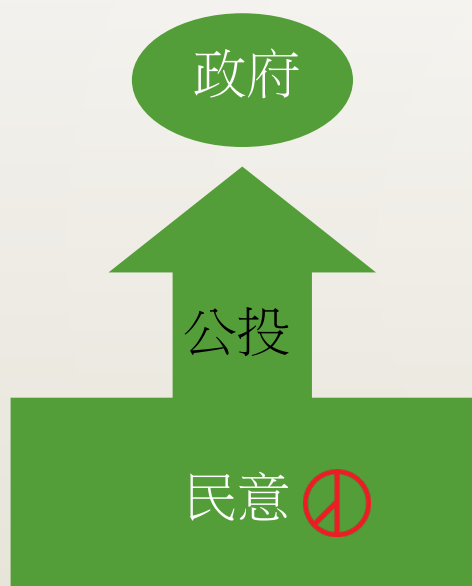


小結

- 公投作為民意表達的途徑是否有效促進能源轉型？
- 從反權威到民主倒退
- 現實、認知與選擇的落差
- 公民社會的挑戰



司法促成能源轉型



氣候變遷下 能源訴訟的國際趨勢


- 聯合國經濟社會和文化權利委員會（the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, OHCHR）表示：「法院可以促使國家對氣候變遷採取行動。」
- 有鑒於氣候變遷，許多國家（如：荷蘭、紐西蘭、德國、比利時、美國、挪威）的法院在判決中，表達國家能源政策的不足，並明確地要求國家改變其能源政策。





荷蘭案例：法院要求國家降低碳排放量

- 環境團體Urgenda與886位公民控告荷蘭中央政府沒有充分減少碳排放量。原審法院判政府敗訴，政府上訴，上訴法院維持原審判決。
- 法院《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights, ECHR）作為論理基礎：
 1. 氣候變遷的威脅可能危及現代公民的生命與家庭。
 2. 政府違反「照顧義務」（Duty of Care）。
- 荷蘭中央政府表示：透過法院形成的政策不具民主正當性，但會修正其能源政策。



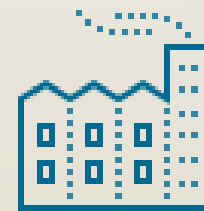
德國案例：法院部份禁止柴油車行駛

- 環境團體DUH（Deutschen Umwelthilfe，英譯為German Environmental Aid）控告柏林地方政府，使其降低空氣污染已符合歐盟標準。
- 2018年10月，柏林行政法院要求柏林地方政府在空氣污染嚴重的路短禁止柴油車行駛。
- DUH計畫對德國各地不符合歐盟空氣污染標準的地區提起訴訟。



比利時案例：法院要求制定空氣污染政策

- 綠色和平控告法蘭德斯地方政府未制定有效的空氣污染政策，並未依規定回報歐盟空氣污染情形。
- 布魯塞爾法院發現法蘭德斯當地的空氣污染程度不符合歐盟的標準與指令，要求法蘭德斯政府擬定計劃降低空氣污染，未提出計畫的期間，每天需繳納1000歐元的罰鍰。





回顧台灣

- 國際規範的國內法效力：兩公約的人權要求，作為氣候變遷下能源轉型基礎
- 以公民社會為基礎的環境運動
- 公民社會專業的NGO與法院互動，相較於全民公投。
- 司法受政治影響程度，法院是否參考整體政策？法院是否受政黨影響？
- 法院如何回應公民團體？如何向政府發揮影響力？



謝謝聆聽 