

氣候變遷、氣候訴訟與氣候責任

許耀明*

「氣候變遷、訴訟與責任：國際、歐盟與臺法觀點」¹為筆者近年來執行關於氣候變遷政策與法制計畫之一。本計畫特殊之處在於，經由科技部臺法雙邊合作計畫之支持，邀集了臺灣與法國相關領域之專家，在一年間分別於臺灣與法國召開兩次學術研討會，就氣候變遷所引發之訴訟與責任問題，包括訴訟之主體、訴訟之標的、舉證責任、損害賠償或其他損害填補制度，進行廣泛的意見交流與不同法制比較觀察。

一、計畫緣起

在技術層面上，本計畫得以順利召集臺法專家團隊，源自在本計畫前，臺法團隊成員，早已透過科技部自然科學及永續研究發展司永續學門之關於氣候變遷與法制計畫有過初步接觸，並與中國大陸學者專家也有相關實質合作。三方團隊早於本計畫進行前，曾於臺北、法國 Aix-en-Provence 與上海，舉行主題學術研討會。透過本計畫主持人與法方主持人的多年師生兼同事情誼，雙方各自形成臺灣與法國關於氣候變遷政策與法制堅強之團隊，以進行國際、歐盟、法國、臺灣等比較。

二、對於氣候變遷之政策與法制應對：國際、歐盟與臺灣觀點

全球的氣候變遷 (climate change) 現象，已隨著科學實證獲得廣泛的確立。根據聯合國政府間氣候變遷小組 (International Panel on Climate Change，

* 國立政治大學法律學系副教授

¹ 科技部計畫編號：NSC101-2923-H-004-002-，執行期間：2012年8月1日至2013年10月31日。除筆者為計畫主持人外，共同主持人為臺灣大學法律學院葉俊榮教授、張文貞教授與汪信君副教授，以及政治大學國際經營與貿易學系施文真教授。謹此感謝各位共同主持人於計畫執行過程中辛勞付出，更感謝科技部臺法國合計畫之支持，使本計畫得以順利進行。



簡稱 IPCC) 2007 年第四次評估報告 (AR4) 之全球綜合報告，全球氣候暖化是無庸置疑的。報告中指出，從全球平均氣溫與海溫升高、大範圍積雪與冰融化、全球平均海平面上升等觀測中，可以看出氣候暖化是相當明顯的；而所有大陸與大部分海洋的監測報告亦說明，許多自然系統正受到區域氣候變遷的影響，特別是溫度升高的影響²。此具有權威性的跨國科學報告，無疑已彰顯全人類需解決氣候變遷問題的迫切性。而最新之 2013 年 AR5 第一工作小組之科學技術摘要³中，也越來越明確的以科學證據肯定氣候變遷主要為人為因素所造成。

在科學家的實證研究作成之際，許多國家決策者即著手將氣候變遷議題納入國際與國內政策議程中。就國際層面而言，國際社會從 1992 年起，已透過框架公約的方式 (全名為「聯合國氣候變遷框架公約 (United Nation Framework Convention on Climate Change, 簡稱 UNFCCC)」)，集結公約締約國召開多次締約方大會。其中以 1997 年之京都會議所規劃的《京都議定書》(Kyoto Protocol) 目標最為具體，並在此議定書的規範要求下，將減少溫室氣體排放納入國內政策與法制目標，各國承諾在其能力範圍內，透過國內可行方式，逐年降低溫室氣體的排放。目前《聯合國氣候變遷框架公約》之年度締約方大會仍逐年持續進行，最近一次為 2013 年底之華沙會議。

國際間針對造成氣候變遷之主要溫室氣體排放，透過《京都議定書》對部分已開發國家設定具有法律拘束力之減排目標；但《京都議定書》第一承諾期於 2012 年即已屆至，後續應該如何屢踐國際環境法上所謂「共同但有差別之責任」(common but differentiated principle)？在歷次國際氣候談判中，已開發國家與開發中國家各持己見，雖於 2009 年哥本哈根會議後稍有初步共識形成，並預計透過綠色氣候基金之建立，解決相關國際合作的財務問題；然而迄今，有拘束力之新的國際法律文件尚未具體形成，而相關氣候基金、合作倡議等，多半也僅停留於名稱揭示，故尚待具體落實。

在此國際間對於相關合作意見紛歧之際，歐盟作為國際行動者，尤其是對全球暖化與氣候變遷之積極應對者，自願的承擔 2012-2020 相關減緩氣候

² 氣候變化 2007 綜合報告 (簡體中文版)，available on: http://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_cn.pdf (2012/1/10 last visited)。

³ <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/#.Uv5feWKSySo> (2014/2/15 last visited)

變遷行動，並以實際之成效向國際間證明「經濟發展與氣候變遷應對可以並行不悖」；尤其是今年初，歐盟甫具體揭示其 2030 年目標⁴：預計在 2030 年減少溫室氣體排放 40%，增加再生能源占總能源供給比例到 27%，並提高能源效率到 20% 以上（具體目標有待 2014 年之後續討論）。

歐盟對於氣候變遷之應對，從氣候變遷框架公約起，即已有相對應之各項措施以便屢踐歐盟的國際義務，而其雄心更展現在歐盟執委會從 2010 年 2 月起，從原有之環境署部分，另行建立歐盟氣候署（DG Clima）以統整規劃並監督執行相關事宜。筆者有幸在另一科技部專題計畫支持下，於 2014 年 1 月底造訪該單位以進行相關訪談，發現該單位人數雖然不多，但每一分組負責人或行政專員，對於相關氣候變遷議題之掌握可謂如數家珍。

目前歐盟對於氣候變遷的應對政策與法制，主要分成以下部分⁵：在政策部分，主要以歐盟 2020 包裹立法、2030 立法框架與 2050 路線圖為經緯。在具體事項上，則由概括型之歐盟氣候變遷計畫為根基，發展相關對於溫室氣體減排之規範、溫室氣體排放交易系統、各國成果共享機制、低碳科技、運輸業規範、臭氧層保護、森林與農業、對氣候變遷之調適、氣候財務機制，以及與國際間合作等。

作為歐盟之一員，並為歐盟相關政策與法制領航者，法國在其國內法制上，依據歐盟相關政策與法制，落實氣候變遷之調適與減緩機制。除於 2005 年通過施行《環境憲章》（Charte de l'environnement de 2004）作為憲法性基本文件外，早於 1995 年，法國就曾提出關於氣候變遷之行動綱領；於 2000 年再提出「國家對抗氣候變遷規劃」（Programme national de lutte contre le changement climatique），亦於 2003 年第一次提出《國家永續發展策略》，並 2005 年開始實行。而最新之《國家永續發展策略 2010-2013》⁶，係由法國生態、能源、永續發展與海洋部所提出，且於 2010 年 7 月 27 日經「跨部會永續發展委員會」（le Comité interministériel pour le développement durable）決議

⁴ 2030 framework for climate and energy policies, http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm (2014/2/15 last visited)

⁵ http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index_en.htm (2014/2/15 last visited)

⁶ Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, "Stratégie nationale de développement durable 2010-2013 vers une économie verte et équitable", <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Strategie-nationale-de,3900-.html> (2014/2/15 last visited)



通過。從該策略之副標題「邁向綠色與衡平經濟」(vers une économie verte et équitable)可看出，法國對於環境保護與經濟發展兼顧之企圖。在具體法制設計上，法國則透過《環境協議法》加以落實相關政策：第一次首於2009年8月3日通過，學界習慣簡稱為《環境協議法I》⁷，其目的乃實踐於2007年10月間召開之環境圓桌會議協議結果。而於2010年7月12日，又通過《環境協議法II》，更進一步完善環境協議。

在我國部分，相對於氣候變遷可能引發之減緩與調適議題，雖已有前經建會所規劃之「國家氣候變遷調適政策綱領」，但依舊停留在草案階段⁸。而環保署亦曾於2008年1月10日成立「溫室氣體減量管理辦公室」，負責執行氣候變遷及溫室氣體管理相關政策法規研擬、跨部會整合協調、產業盤查、全民減碳行動推廣、擴展國際參與等相關工作。但由於臺灣在國際相關氣候談判參與有限，故臺灣亦未曾具體承擔任何國際減排義務，因此目前之具體政策目標宣示與法制進展，仍屬有限。而目前架構出之「全國氣候變遷會議」⁹平臺，亦屬意見交流性質，尚未有具體政策形成，遑論有法律拘束力之文件形成。此外，對於氣候變遷減緩措施，我國在2009年時本有能源三法之提案與討論，最近僅《再生能源發展條例》通過，而「溫室氣體減量法」與「能源稅法」依舊停留在草案階段。

因此，在國際間氣候變遷談判成果未明、僅歐盟單邊貫徹相關政策與法制、法國有相關具體環境與氣候規劃、而我國相關法制不備之情形下，本團隊除透過前述自然司永續學門之計畫於近年多方參酌各項整體政策與法制外，在此一臺法國合計畫中，則另闢蹊徑回歸傳統法制上訴訟與責任之規範問題，試圖另外找出如無國際或國內有效之專門性針對氣候變遷法制時，則相關氣候災難或損害，是否可能透過既有的民、刑、行政法律規範體系，提供一定損害賠償或損失補償機制？

⁷ 正式名稱應為《關於實踐環境協議之規劃法》(Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement)。

⁸ <http://unfccc.epa.gov.tw/epacafe/info/3-2%20%E6%B0%A3%E5%80%99%E8%AE%8A%E9%81%B7%E8%AA%BF%E9%81%A9%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%B6%B1%E9%A0%98-1-6%E7%AB%A0%EF%BC%88%E8%8D%89%E6%A1%88%EF%BC%89.pdf> (2014/2/15 last visited)

⁹ <http://unfccc.epa.gov.tw/unfccc/> (2015/2/15 last visited)

三、對於氣候責任之建立可能

針對氣候訴訟與氣候責任之問題，本計畫團隊與法方團隊首先於 2012 年 11 月於臺北舉辦學術研討會，共發表了關於環境損害之國際訴訟與損害責任、氣候變遷與人權訴訟、國際環境損害之非司法救濟的問責制度、臺灣與歐盟相關氣候訴訟制度等文章。2013 年 6 月於法國的研討會，亦特別針對環境與人權議題，共發表了關於環境、氣候變遷與監督機制的國際人權觀察、多層次環境治理中的人權建構、氣候變遷時代下國際人權之制度對話、氣候變遷下之環境權本質探討、氣候變遷損害之政府補償與保險機制、從人權觀點看氣候變遷財務機制、綠色基金下之個別損害救濟機制、發展中國家於氣候變遷框架公約架構下對於損害之國際機制談判等文章。

首先，就氣候訴訟與氣候責任之建立，所有參與學者均認為，關於「誰是氣候變遷之受害人？」此一問題之釐清相當重要，因為其牽涉到傳統法律訴訟架構下，誰可以提起訴訟的問題。藉由各國環境訴訟上之公益訴訟或團體訴訟機制，此等氣候訴訟，理應亦可以由相關公民團體提起為宜。其次，具體之損害範圍如何界定？在可資辨識之具體損害，例如房屋傾倒或人身受傷等損害固容易認定，但對特定族群之居住環境與生態環境的長期變遷所造成的損害、因海平面上升而需遷徙住居之氣候難民，在相關損害範圍的界定上，則仍有待釐清。再次，在氣候變遷相關政策與法制不備時，此等不作為，究竟如何與損害發生因果關係？該由誰負舉證責任？在傳統侵權訴訟上，原本應該由被害人舉證，但由於氣候變遷之大範圍與多向度，甚至包括其具體影響之長期性，此等舉證責任，宜在制度上設計舉證責任之倒置，而由不作為之政府或相關法制不備之應負責機構負舉證責任。

然而，在一國國內法制上對於前述問題的處理可能較為容易，但在氣候變遷之全球性損害上，何國政府應為其他國或人民所受之損害負何等責任？此仍有待後續於國際談判中加以確立。而既有之國家責任法制，於此恐仍有力有未逮之處，尤其是國際環境法所主張之「預警原則」(precautionary principle) 與「共同但有差異原則」等，在具體的氣候變遷減緩議題上，國際間將如何分擔減排義務？以及在各國的調適議題上，發展中國家將如何能得到已開發國家之技術援助等？也仍待後續於國際談判中產生有拘束力之文件。於此，歐盟經驗與各成員國間之共同義務承擔與經驗分享等政策與法制，堪為國際與其他國家之參考。而新近美國對於 2015 年預計於巴黎所進行



的國際氣候談判，在提交文件中，亦主張應形成在 2020 後有拘束力的國際文件¹⁰。

本計畫之其他討論成果，則在於回歸到環境權與人權之本質，討論相關氣候變遷所造成的損害，是否應在相關法制上建立明確之權利基礎以為救濟的根源。雖然在國際人權法發展史上，傳統皆以個人為基礎發展出關於公民政治權利與經濟社會文化權利之保障機制，然而第三代人權之發展權、環境權概念，則已經擴張到群體權利之概念。也因此，例如法國 2005《環境憲章》就環境權作為人權清單之一部分的彰顯，足堪為相關國家與國際討論之參考。此外，相關氣候變遷引發的損害，如果屬於傳統人權保障意義上之人身權、健康權與財產權之侵害，則此等損害當然需有相對應之司法救濟途徑以資確保。於此，相關歐洲人權法院對於環境損害案件的詮釋，亦足以作為國際間與我國之參考。

四、結語

透過臺法此一雙邊國際合作計畫之進行，不僅在學術實質之氣候訴訟與責任問題上，雙方有了深度交流；而彼此團隊成員的情誼建立，亦可為後續相關計畫執行之延續依據。國際學術合作的難處，往往在於連繫對口建立之困難與共同議題之難尋，所幸本團隊已經有先前合作經驗，加上氣候變遷相關議題屬於全球性，故本雙邊合作得以成形。雖各國的具體政策與法制進程不同，但臺灣團隊於相關學術討論上，亦絲毫不遜於法方團隊，展現出臺灣研究視野兼具國際化與在地化特性；甚至本計畫之相關研究論文，亦預計由臺灣方面集結、審查、編輯後，於 2014 年底加以出版。此次臺法合作經驗，相信亦得作為日後其他團隊之參考。而本計畫相關研究成果，也堪為日後我國相關主管部會針對氣候變遷減緩與調適、氣候訴訟制度建立與責任釐清等政策擬定與法制規劃時參考。

¹⁰ Scott Dean “Paris Climate Deal Should be ‘Built to Last,’ U.S. Says in Submission on 2015 Negotiation”, Bloomberg, International Environment Reporter, 2014.2.14. available on: http://news.bna.com/ieln/IELNWB/split_display.adp?fedfid=41756806&vname=inernotallissues&jd=a0e6q4g0y8&splitt=0 (2014/2/15 last visited)