

法院如何確立國家對氣候變遷之保護義務？* —— 簡述荷蘭 *Urgenda v. The Netherlands* 案之一、二審判決

李仲軒**

摘 要

荷蘭的氣候訴訟 *Urgenda v. The Netherlands* 作為指標性的案件，其重要性不只在於該判決所確立之國家減緩氣候變遷責任，對於氣候治理進程的具體推進，其意義還在於促使人們重新思考法律途徑在此是否能扮演相當之角色，特別是法院參與氣候治理的可能。*Urgenda* 案中，法院為建構國家減緩氣候變遷責任，所採取之國家積極義務之論述，可能成為往後其他法院介入的重要基礎。因此本文重心將置於簡介 *Urgenda* 案的法律論證結構，即荷蘭法院如何嘗試證立國家對氣候變遷之積極保護，並確認其內涵。

關鍵詞：氣候變遷訴訟、*Urgenda*、注意義務、國家保護義務、國家減量目標。

* 本文曾刊載於李仲軒，法院如何確立國家對氣候變遷之保護義務？——簡述荷蘭 *Urgenda v. The Netherlands* 案之一、二審判決，月旦法學雜誌，340期，頁 64-78（2023年）。

〔責任校對：顏家佑〕

** 國立中山大學中國與亞太區域研究所助理教授。

穩定網址：<https://publication.ias.sinica.edu.tw/60610132.pdf>。



目 次

壹、前言	參、海牙上訴法院的二審判決
貳、海牙地方法院的一審判決	一、案件事實及訴訟程序
一、案件事實及訴訟程序	二、主要聲明與爭點
二、主要聲明與爭點	三、判決決定
三、判決決定	四、判決依據與法律理由
四、判決依據與法律理由	肆、結語

壹、前言

全球氣候治理近年來的發展，呈現出一個有趣的現象。長期以來，以國際外交談判、簽署政治協議為主要推進動力的模式，在巴黎協定確立由下而上的治理模式後，出現轉變。來自草根的氣候運動開始活躍，從「Fridays For Future」青少年的罷課運動，到源於英國的「反抗滅絕」(Extinction Rebellion, XR)運動的癱瘓式示威抗議，並且在氣候緊急狀態(Climate emergency)的呼籲、末日將臨的急迫感中，日益激進¹。

彷彿呼應這樣由下而上、不再依賴外交折衝、政治決斷的趨勢，各國國內法院似乎也逐漸不再強烈排斥介入氣候治理，從而透過法院進行氣候變遷訴訟的公民運動模式日漸受到重視。其中，相較於在美國的兒童氣候訴訟(*Juliana v. United States*)，儘管眾所矚目卻一波三折的景況，在歐陸的*Urgenda Foundation v. State of the Netherlands* (下稱*Urgenda*案)的氣候訴訟，卻是屢傳捷報。甚有論者將其喻為具有全球影響力及歷史重要性的標竿級氣候變遷訴

¹ Chris Hilson, *Framing Time in Climate Change Litigation*, 9 Oñati Socio-Legal Series 361, 375 (2018).

訟²：首先是因為該案的訴訟策略為全球首見，請求法院判決國家因所採取的氣候行動不夠積極，從而違反本於人民權利所衍生之國家保護義務；其次，法院最終以判決劃定具體減排目標，作為政府應履行的最低限度義務，更是影響深遠。

Urgenda Foundation³（下稱Urgenda）在法庭上的成功，可以由許多不同角度予以分析。例如，儘管Urgenda作為NGO，實際上依照荷蘭法律⁴，可以本於公共利益（general good）或未來世代

2 Dana Drugmand, *Court Advisors Urge Dutch Supreme Court to Uphold Historic Climate Verdict*, CLIMATE LIABILITY NEWS (Sept. 13, 2019), <https://www.clippings.me/users/ddrugmand>; Sophia V. Schweitzer, *The Netherlands passed a law to protect every citizen from climate change*, IDEAS (July 24, 2015), <https://qz.com/461324/the-netherlands-passed-a-law-to-protect-every-citizen-from-climate-change/>; DAVID ESTRIN, *Limiting Dangerous Climate Change: The Critical Role of Citizen Suits and Domestic Courts—Despite the Paris Agreement*, 101 CIGI PAPERS 1, 6 (2016).

3 本案原告Urgenda Foundation創立於2007年，是以提供永續能源解決方案，例如太陽能板、電動車、智慧節能住宅等的環境NGO。而其所採取的運動路線，是專注於政策研究及相關論述。本案其初試啼聲，首次透過訴訟，藉由法院之場域開展論辯，嘗試影響政治部門。

4 Art. 3:305a BW. 非正式的英譯如下，請參見<http://www.dutchcivillaw.com/legislation/dcctitle331111.htm>。

- 1. A foundation or association with full legal capacity that, according to its articles of association, has the objection to protect specific interests, may bring to court a legal claim that intends to protect similar interests of other persons.
- 2. A legal person filing a claim as meant in paragraph 1 is inadmissible if he, in the given circumstances, has made insufficient attempts to reach a settlement over its claim through consultations with the defendant. A period of two weeks after the defendant has received a request for such consultations, indicating what is claimed, shall in any event be sufficient to this end. A legal person as meant in paragraph 1 shall also be inadmissible, if with the filed claim, the interests of the persons for whose benefit the claim is filed, are not sufficiently guaranteed.
- 3. A legal claim as meant in paragraph 1 may be brought to court in order to force the defendant to disclose the judicial decision to the public, in a way as set by court and at the costs of the persons as pointed out by the court. It cannot be filed in order to obtain compensatory damages.
- 4. A legal action as meant in paragraph 1 cannot be based on specific behaviour as far as the person who is harmed by this behaviour opposes to this.
- 5. A judicial decision has no effect with respect to a person whose interests are protected by the legal action, but who has made clear that he does not want to be

(future generation)，獨立進行公益訴訟⁵。但Urgenda卻選擇採取公眾請願 (crowd pleading) 的策略，透過各種媒介，號召近千位公民一起參與訴訟，更歡迎各種專業尤其是法律領域的人士，提供意見與協助⁶。這使整個訴訟過程，充分受到社會關注並產生互動，進而呼應上述氣候運動，堪稱是結合訴訟途徑與運動途徑的典範之一。

不過即便存在外部正向因素，但是作為司法訴訟，如果其內在欠缺良好的訴訟策略與充分的法律論證，以回應過往氣候訴訟難以跨越的論理障礙，就難以在各國法庭內取得勝利。這也是許多氣候訴訟，包含本案初期，不被外界看好的原因。

最終本案三審定讞，原告在三個審級皆獲得勝訴判決。荷蘭政府在持續上訴的過程中，也凝聚越來越多反對本案判決的論據主張，這也使得對本案關注的重心，首先往往置於終審法院對於被告、乃至部分外界的批評，如何透過說理加以回應⁷。實則在本案中，除了正反方的意見交鋒外，至少具有同等重要性的，是法律論

affected by this decision, unless the nature of the judicial decision brings along that it is not possible to exclude this specific person from its effect.

- 6. If it is possible in legal proceedings as meant in paragraph 1 to claim on the basis of Article 220 of the Code of Civil Procedure a referral of the case to another court, then the court may also of its own motion refer to that other court. If it is possible in legal proceedings as meant in paragraph 1 to claim on the basis of Article 222 of the Code of Civil Procedure a joinder of these cases, then the court may also of its own motion join the cases. A referral or joinder by the court made of its own motion can no longer take place after the day that the judgment has been determined. Article 221 of the Code of Civil Procedure is applicable to a referral by the court made of its own motion.

5 可參見Olivier van Geel, *Urgenda and Beyond: The Past, Present and Future of Climate Change Public Interest Litigation*, 3 MAASTRICHT U. J. SUSTAINABILITY STUD. 56, 61 (2017).

6 Marjan Minnesma, *Hague Climate Change Verdict: 'Not Just a Legal Process but a Process of Hope'*, GUARDIAN (June 25, 2015, 3:30 PM), <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jun/25/hague-climate-change-verdict-marjan-minnesma>.

7 可參見，李仲軒，歐洲人權法下國家應對氣候變遷的積極義務——以荷蘭Urgenda一案為例，台灣國際法學刊，19卷1期，頁7-46（2022年）。

述基本結構的形塑。而這在一、二審即已經完成定型。因此，如欲對本案有更深入的理解，實有必要回顧本案一、二審的歷程。本文將簡述*Urgenda*案終審前的訴訟歷程，探究其訴訟策略，包含其訴之聲明及標的，以及其法律論證，如何嘗試突破氣候變遷訴訟的長久存在的理論障礙，使國家應對氣候變遷，不再只是基於某種道德上、或是政治上、社會上附加的（*ex gratia*）責任，終而真正建構與確立國家減緩氣候變遷的法律責任。本文之撰寫，期待對未來深入的研究提供基礎。

貳、海牙地方法院的一審判決⁸

一、案件事實及訴訟程序

*Urgenda*案的案件事實，其實也是本案的政治背景。原先荷蘭政府在2009年哥本哈根氣候變遷大會（The 15th session of the Conference of the Parties, COP15）提交的減碳目標，是在2020年前，較1990年水準減少30%的排放量。但2010年自由民主人民黨（Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, VVD）的右派政府執政後，減碳目標就被降至16%。

在提出訴訟前，*Urgenda*在2012年11月，基於類似調解先行之程序要求，寄出形同最後通牒的「倡議」給荷蘭政府總理及總務部（Ministry of General Affairs, The State of the Netherlands），表明基於信中所陳述之理由，請求荷蘭政府於四週內，以書面承諾的方式，與*Urgenda*達成合意，保證將採取行動，以確保荷蘭能夠於2020年減少相較於1990年40%的排放量，否則將訴請法院裁判，命荷蘭政

⁸ Rb. Den Haag 24 juni 2015, NJ 2015, 7196 m.nt. (*Urgenda Foundation/The State of the Netherlands*) (Neth.) [hereinafter *Urgenda v. State*].

府履行⁹。不意外的，該請求並未獲得荷蘭政府的完全回應，Urgenda遂於2013年11月20日，連同886位荷蘭公民，在海牙地方法院（District Court of The Hague）對荷蘭政府提起訴訟，請求法院命荷蘭政府採取更積極的行動以對抗氣候變遷。

海牙地方法院之審理，始於兩個回合的書狀先行、爭點整理程序。法院於荷蘭政府的第二次答辯後，裁定於2015年4月14日開啟言詞辯論，並即於2015年6月24日宣判。

二、主要聲明與爭點

Urgenda的訴之聲明，維持與倡議書一貫的立場¹⁰，主張海牙地方法院應判命荷蘭政府將荷蘭整體的年均溫室氣體排放，於2020年減少至相較於1990年的40%，或至少25%的排放量。Urgenda的訴訟標的，是本於其與其他公民，基於人類整體社會應有的適當注意，以及歐洲人權公約（European Convention on Human Rights, ECHR）第2條及第8條的意旨，應受國家適當保護的法律地位，主張國家相對於此，負有注意責任及保護義務。

荷蘭政府抗辯的策略，主要是將重心置於法律問題作為主要爭點，這使得審理的重心迅速由事實認定轉入法律爭議¹¹。荷蘭政府核心的法律主張有二：一是荷蘭政府目前的氣候行動並不違反任何法律，包括荷蘭民法典（Book 6, Article 6:162; Book 3, Article 3:296以降之規定），以及歐洲人權公約第2條及第8條，因為不存在具拘束力之國內或國際法律，可以課予荷蘭政府如Urgenda所主張的法律上減排義務。其二，法院不應允准原告之訴，因為這等於法院代替政治部門決定溫室氣體減量的政策，包括是否設置減量目標以及

9 Urgenda, *Letter to the Government* (Nov. 12, 2012), https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/Letter_to_the_government.pdf.

10 *Urgenda v. State*, *supra* note 8, at para. 3.1.

11 *Id.* at para. 3.3.

目標之嚴格程度。因為這將侵害行政之政策裁量權限與外交談判的空間，違反憲法權力分立的原則。荷蘭政府更主張，退步言，縱然荷蘭政府之行為確實違法，如果Urgenda係為全世界所有國家的當前與未來世代之權利與利益，提起訴訟，其也欠缺當事人適格。

三、判決決定

海牙地方法院認為，國家在氣候領域的確存在應盡的注意責任及保護義務，而荷蘭政府僅將排放目標訂為2020年減少相較於1990年16%的排放量，遠低於國際上對於已開發國家所要求的，於2020年減少相較於1990年25%到40%的排放量，從而判定荷蘭政府顯有疏失，確未善盡其責任，構成違法¹²。換言之，法院認為，在注意責任及保護義務下，國家必須主動採取行動去避免氣候變遷所可能產生的嚴重危害。而且不僅僅是應有所作為，國家還必須達到法院所設定之標準，始可認為已履行該法律責任。

法院並主張，劃定注意責任及保護義務的範圍，直接涉及法律解釋與合法與否的判斷，並未涉入政治領域，法院只是在盡其職責，提供必要的法律保障。國家對於其公民，如未能採取充分有效的減排政策，以致於促發危險的氣候變遷，構成怠於履行積極義務的侵權行為（*tort of negligence*），也構成對人權之侵害。

當政府為訴訟一造時，法院判決不免對於政府之行動有所影響，在本案中，就是實質決定了政策目標。因此法院所要求的行動措施的成本，需屬可接受之範圍。另外，法院也必須尊重政府的政策決定空間，本案法院認為其從25%到40%的合法選項中，僅擇定最小限制的方案，已展現高度自制及尊重。

¹² *Id.* at para. 4.93.

綜合上述，海牙地方法院最後判決，命荷蘭政府將荷蘭整體的年均溫室氣體排放，於2020年減少至相較於1990年25%的排放量。這是世界上第一件氣候訴訟成功的案例，是由法院依據普通法的基本法理，而非國會之特別立法，判決國家減量目標過低違法，並命其調整至法院所決定之標準。

四、判決依據與法律理由

（一）判決依據

*Urgenda*為其所主張的注意責任及保護義務（*duty of care*），指出的法律依據有三：歐洲人權公約第2條及第8條；荷蘭憲法第21條；以及荷蘭民法典中的一般注意義務¹³。

惟海牙地方法院認為，歐洲人權公約以及荷蘭憲法，都不足以支持原告之主張¹⁴。荷蘭政府並未違反國際法或歐盟法層級的氣候規範、歐洲人權公約、以及荷蘭憲法。但是荷蘭政府未能採取預防性措施去減緩可能發生之巨災情境，確實違反了荷蘭民法典對荷蘭政府所要求的一般性注意義務¹⁵，從而判決原告勝訴。

（二）法院的判決理由

在第一輪的答辯狀中，荷蘭政府對於*Urgenda*起訴狀所述之主要事實部分，都不予爭執。亦即，荷蘭政府不否認氣候變遷的存在及人為成因，也同意可能對荷蘭造成的重大影響。雙方對於氣候問題的範疇及嚴重性，以及採取減緩行動之必要性，都有共識。荷蘭政府在回覆*Urgenda*的信件中，坦承將升溫控制在2°C之下非常重要，也同意工業國家應達到聯合國跨政府氣候變遷小組（*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*）建議的減碳目標

¹³ *Id.* at para. 4.35.

¹⁴ *Id.* at paras. 4.36, 4.45.

¹⁵ *Id.* at para. 4.54.

(25-40%)。這幾乎等於間接承認，荷蘭政府並未善盡其減緩氣候變遷的責任。因為以荷蘭目前的減緩目標，是於2020年減少相較於1990年16%的排放量，遠低於前述，國際上對於已開發國家所要求的，於2020年減少相較於1990年25%到40%的排放量。

海牙地方法院認為，依據目前最佳的科學認識，溫室氣體排放造成全球暖化，進而導致危險的氣候變遷，伴隨極端天候的巨災風險。按照當前的排放模式，相較前工業時代，全球暖化必會超過2°C，並將對人民及其人權造成重大威脅。然而這個過程與結果也可以透過有效的減量來減緩改變。

由於溫室氣體排放造成全球暖化，進而導致危險的氣候變遷，伴隨極端巨災，這意味著溫室氣體排放行為，將侵害原告前述之地位。有鑑於荷蘭極高的人均排放量，荷蘭在上述溫室氣體排放到伴隨極端巨災的危險氣候變遷的過程中，有顯著重要的角色，因此荷蘭整體的溫室氣體排放行為，是不合法的。

荷蘭政府對此不合法的溫室氣體排放，負有法律上責任。既然發生在荷蘭的溫室氣體排放行為，對於伴隨極端巨災的危險氣候變遷的發生直接相關，而荷蘭政府對於荷蘭領土內的排放行為又有管控的能力，具有系統性的責任（systemic responsibility），從而荷蘭政府對於發生在荷蘭的溫室氣體排放行為，亦有其責任。具體來說，若荷蘭政府無法將荷蘭整體的年均溫室氣體排放，於2020年減少至相較於1990年的40%，或至少25%的排放量，荷蘭政府即屬違法。

海牙地方法院認為，荷蘭政府具有積極減少排放以避免氣候變遷之注意責任及保護義務，其法律基礎在於荷蘭民法典¹⁶。法院並未採納原告所主張的，以歐洲人權公約第2條及第8條及荷蘭憲法第21條，作為積極減少排放以避免氣候變遷之注意責任及保護義務的

16 *Id.* at para. 3.2.

法律上權源。因為地方法院認為，公約第34條規定，排除公益訴訟作為歐洲人權法院（the European Court of Human Rights, ECtHR）可能的訴訟類型¹⁷。本案中，Urgenda以環境公益團體之資格提起訴訟，即不應適用人權公約。

儘管地方法院並未完全採納原告所主張的法律上權源，但是法院認為許多原告所論及之國內外法律，在規範適用上，並非全無關聯。這包括國際法上之無傷害原則（no harm principle）、預警原則、永續發展原則、公平原則、聯合國氣候變遷綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）、歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）、歐洲人權公約第2條及第8條、荷蘭憲法第21條等。依據地方法院所闡述，這主要是透過該等規範的反射效果（reflex effect）而來¹⁸。這在國際法規則及原則對國內法的影響上，最為明顯。法院表示，當法院需要解釋具開放性的國內不確定法律概念時，本來就可以參酌國際法義務及原則¹⁹。就此而言，聯合國及歐盟層次的氣候協定，以及國際法上的各種原則，乃至氣候科學的發現，可以經由作為法院解釋依據的途徑，共同界定國家在氣候領域的注意責任及保護義務之範圍²⁰。

17 *Id.* at para. 3.5.

18 *Id.* at para. 4.43.

19 *Id.* at para. 4.56.

20 *Id.* at para. 4.52.

參、海牙上訴法院的二審判決²¹

一、案件事實及訴訟程序

一審判決宣判後，在荷蘭社會及政界引起廣泛討論，將減量承諾的討論，重新放回政府施政優先的議程。然而儘管Urgenda強力訴求荷蘭政府應放棄上訴，荷蘭政府也承諾將會遵守一審判決²²，最終荷蘭政府仍於2015年9月1日向海牙上訴法院（Court of Appeal of The Hague）提起上訴，並於2016年4月9日提出上訴狀。相應於此，Urgenda亦以地方法院不允准原告主張適用歐洲人權公約第2條及第8條，提出反訴或交互上訴（cross-appeal）。從而海牙上訴法院審理的範圍及於案件之全部。

值得注意的是，2017年大選過後，新的聯合政府已經在2017年10月組成。該聯合政府具有左右共治的色彩，自由民主人民黨為求執政，必須與偏左政黨合作，尤其是最大反對黨綠色左派（GroenLinks, GL）更是鮮明的左派政黨，所以在內外壓力下，執政聯盟在2017年10月10日，也就是二審法院宣判前，發布「執政議定書」（Coalition Agreement），開始展現積極推動綠色議程的企圖心，並誓言要超越歐盟的平均目標（在2030年減少40%排放量），設定在2030年減少49%排放量（以1990年為基準），最終在2050年減少80-95%的排放量²³。2018年5月28日，上訴法院展開言詞辯論，並於2018年10月9日宣判。

21 Hof Den Haag 9 oktober 2018, NJ 2018, 2591 m.nt. (The State of the Netherlands/ Urgenda Foundation) (Neth.) [hereinafter *State v. Urgenda*].

22 Government of the Netherlands, *Cabinet Begins Implementation of Urgenda Ruling but Will File Appeal* (Sept. 1, 2015), <https://www.government.nl/latest/news/2015/09/01/cabinet-begins-implementation-of-urgenda-ruling-but-will-file-appeal>.

23 *State v. Urgenda*, *supra* note 21, at para. 30.

二、主要聲明與爭點

Urgenda對於一審超出25%排放量的部分，並未在上訴理由中予以爭執，所以上訴法院不能予以審酌，也不會調整至更高的標準²⁴。荷蘭政府上訴理由則多達29項，幾乎涵蓋所有氣候變遷訴訟可能出現的理論爭議，顯見其有備而來。

首先，一個上訴的主要理由是，其認為氣候政策之目標及內容，應由國會在內的政治部門，經由討論審議，而非在法庭上決定。地方法院的判決，形同由司法命令國會立法，涉足政治問題，侵害權力分立²⁵。

此外，地方法院所決定的減排目標，已經超出荷蘭在歐盟減排分配框架下所定的目標²⁶。這表示，法院的判決已經侵犯國家在外交方面的憲法權限分配，甚至凌駕超國界乃至國際協定。

荷蘭政府爭執，Urgenda所主張之損害，與排放行為間，並無因果關係²⁷，且法院無能力判定系爭因果問題，而判決對於降低排放以減緩氣候變遷，亦無助益。尤其是如上述，在國際及歐盟層級，並無一致、相同強度的減排承諾，則荷蘭的片面減排，只會造成產業外移²⁸，以及其他低管制地區的擴大排放²⁹，無法改變暖化及氣候變遷的結果³⁰。最後，荷蘭政府還認為，在距離2020年的有限時間裡，要實現法院所判命履行的目標，實無作為之可能³¹。

24 *Id.* at para. 39.

25 *Id.* at para. 67.

26 European Union, *Climate Strategies & Targets*, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_en (last visited Nov. 15, 2019); European Union, *Climate Change and You*, https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_en (last visited Nov. 15, 2019); *Urgenda v. State*, *supra* note 8, at para. 2.65; *State v. Urgenda*, *supra* note 21, at para. 54.

27 *State v. Urgenda*, *supra* note 21, at para. 64.

28 *Id.* at para. 57.

29 *Id.* at para. 55.

30 *Id.* at para. 61.

31 *Id.* at para. 66.

荷蘭政府引用IPCC第五次評估報告，表示Urgenda一直引用的IPCC第四次評估報告的結論，即於2020年減少至相較於1990年的40%，或至少25%的排放量，是唯一可能實現2°C升溫限制目標的見解，並不正確。表示還有其他方式，可以實現同樣的政策目標，而地方法院的判決，無疑限制了這些可能的解決途徑³²。另外，以調適措施避免損害的途徑，也同樣被地方法院無理由地排除在國家的政策選項之外³³。

三、判決決定

上訴法院維持原判，認定荷蘭政府因未採取足夠積極的減緩行動，亦即至少將其排放量於2020年降至25%，已違反其注意責任及保護義務³⁴。上訴法院採納原告的主張，認為氣候變遷的真實威脅，會為當前世代的生命與家庭權等基本人權，帶來嚴重風險。而由歐洲人權公約第2條及第8條，可以認為寓有課予國家保護義務的意涵，以應對此種威脅³⁵。被告荷蘭政府，由於未履行其本於歐洲人權公約所生之義務，亦即至少將其排放量於2020年降至25%，因而敗訴³⁶。

四、判決依據與法律理由

荷蘭政府一直都不否認溫室氣體的排放對生命之可能侵害，但是Urgenda認為，國家不只要採取行動，由於侵害的嚴重性，國家還應該要採取更即時、有效的行動。上訴法院由歐洲人權公約所保障之權利出發，架構積極保護的義務，當人權侵害越迫切重大，國家越有義務要採取快速有效的措施，由此同意Urgenda的觀點，即

32 *Id.* at para. 49.

33 *Id.* at para. 59.

34 *Id.* at para. 76.

35 *Id.* at para. 45.

36 *Id.* at para. 73.

國家本於其積極保護義務，必須採取預防措施，盡可能防止對生命及家庭生活等人權之侵害³⁷。並進而判定荷蘭政府並未履行其責任，以其未將於2020年減少相較於1990年25%的排放量，定為政策目標³⁸。

（一）判決的法律依據

但是海牙上訴法院仔細檢視地方法院的法律適用，其認為地方法院所據以推導出國家注意責任及保護義務的法規範，有所違誤。歐洲人權公約並沒有不能被直接適用的理由。

一審法院的考量，其實可能是出於訴訟法上的考量，亦即關於Urgenda是否有資格提起訴訟的當事人適格問題（standing）³⁹。地方法院認為本案原告不得直接適用公約第2條及第8條的理由是，公約第34條規定，排除公益訴訟作為歐洲人權法院的訴訟類型⁴⁰。一審法院認為，本案既屬氣候訴訟，姑不論其跨國界、跨世代的衝擊，受害者之範圍，至少包含全體荷蘭公民，因而很自然將Urgenda所提起之本案，定性為一代表全體荷蘭公民之公益訴訟⁴¹。然則依照歐洲人權公約第34條，以及歐洲人權法院所建立之案例法，人權訴訟僅能由本人為保障自己之權利而提出，環境NGOs不得引用人權法以保障環境保護之公共利益。NGOs只可以代表個人，以個別之人權受侵害為由，提起訴訟⁴²。這項限制，可能是地方法院的判

37 *Id.* at paras. 43, 47.

38 *Id.* at para. 45.

39 當事人適格的問題，其實與實體判決的法律推理，密不可分。除了涉及案件性質的認定，也影響法院的實體論證。

40 *State v. Urgenda*, *supra* note 21, at para. 35.

41 Suryapratim Roy & Edwin Woerdman, *Situating Urgenda v. the Netherlands Within Comparative Climate Change Litigation*, 34 J. ENERGY & NAT. RESOURCES L. 165, 169 (2016).

42 Jonathan Verschuuren, *Contribution of the Case Law of The European Court of Human Rights to Sustainable Development in Europe*, in REGIONAL ENVIRONMENTAL LAW:

決，偏向立足於荷蘭民法中的一般侵權法的規範，而非歐洲人權公約的原因之一。

但二審上訴法院認為，公約第34條規定，與本案根本上無涉。因為首先本案當事人是在荷蘭法院提起訴訟，並非在歐洲人權法院，而荷蘭法本身並不排斥公益訴訟，已如前述。本案既屬荷蘭國內訴訟，其實根本與上述依照歐洲人權法院所建立之案例法無涉，而是以荷蘭民法允許NGOs提出集體訴訟的規定⁴³，作為Urgenda適格的依據。另外，公約第34條是規定，不論當事人為個人、集體、或NGOs，都必須是為主張個別的人權而提起訴訟。以人權作為訴訟標的之訴訟，固然應本於個人之個別人權。這是公益訴訟與人權訴訟的正確區隔，但由Urgenda在內的利益團體代表其成員，於荷蘭法院提起集體訴訟，主張歐洲人權公約，以維護渠等之人權⁴⁴，與此也並不相違。亦且據荷蘭立法者的闡釋，當事人依據荷蘭民法該條規定所追求之利益，包含理念型利益（idealistic interests），這幾乎混淆了集體訴訟與公益訴訟之分野，Urgenda所提起之本案，形式上應認為屬於集體訴訟，但實質上具有公益訴訟之性質⁴⁵；雖屬公益訴訟，卻有集體訴訟之名。是以自然也無需因該訴訟法之規定，而排斥以歐洲人權公約作為保護義務之法律基礎⁴⁶。

上訴法院進一步分析Urgenda所主張的歐洲人權公約第2條及第8條，關於「生命權」以及「私人及家庭生活、其家庭以及其通訊隱私」的權利。詳言之，公約第8條第2項本即規範國家負有保護私人生活和家庭生活權利的保護義務。公約第2條依照歐洲人權法院的判例法，亦賦有要求國家積極行動，以保護生命權的義務。上訴

TRANSREGIONAL COMPARATIVE LESSONS IN PURSUIT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT
363, 371-372 (W. Scholtz & J. Verschuuren eds., 2015).

43 Art. 3:305a BW.

44 *State v. Urgenda*, *supra* note 21, at para. 36.

45 *Id.* at para. 38.

46 *Id.* at para. 35.

法院指出這些條文共同形成國家的積極義務，去保護人民免於所有形式——不論來自國家或私人——對其人權的可能侵害，以保障該等規範所欲保護之權利⁴⁷。

上訴法院指出，依據歐洲人權法院之解釋，此等權利當然內蘊享受健康環境之權利。從而氣候變遷就是一種，對於「生命」權以及「私人及家庭生活、其家庭以及其通訊隱私」權利的真實且迫切的可能侵害。上訴法院和地方法院一般，依據IPCC的科學評估，認定上述因果關係存在。而IPCC對於大氣中溫室氣體濃度與全球暖化以及氣候變遷衝擊關係的闡述，其實也早已在UNFCCC的COPs數次決議中被廣泛承認⁴⁸。

（二）上訴法院對荷蘭政府主張的回應

關於氣候政策形成的主要場域，是否應該是在國會，甚至國際、外交等政治場域處理，而非在法庭來審理的所謂政治問題上，上訴法院不同意荷蘭政府關於法院無權決定的主張。上訴法院認為，由於國家在歐洲人權公約下，負有積極保護之法律上義務，應採取相應保障措施。當政府怠於履行，以致人民或NGOs向法院請求救濟時，法院亦負有義務去檢視，政府措施及政策是否侵害人權，而此實屬於司法之核心職責，並無違反權力分立、外交權限之疑慮。

法院強調，直接適用荷蘭已加入的有效條約是法院的職責，因為包括歐洲人權公約在內的條約都已經成為荷蘭法秩序的一部分，甚至當國內法與其牴觸時，依據荷蘭憲法第9條，應優先適用該等公約⁴⁹。上訴法院認為，公約上保護義務具體內容的解釋，和如何實現該義務，是不同的問題。法院並未指示應如何立法，已經留下

47 *Id.* at para. 43.

48 *Id.* at para. 44.

49 *Id.* at para. 69.

充分的空間，給政治部門對如何實現該義務政策決定的自由裁量，無違於權力分立⁵⁰。同時法院必須設定政策最低限度應具有的成效，即2020年前25%的減量目標，因為關於義務的內容、範圍、程度等，涉及有效實現保護之目的，需由法院決定，以確保司法救濟之實效。說到底，本案本質上就是在審查行政行為之合法性，或更精確說，是否侵害相關人權，法院的決定當然會對政府措施有影響，但這也是法院本於依法審判，維持法治原則應盡的權責，屬於權力制衡之憲政常態。

的確，在歐盟法層次，歐盟《2020套裝計劃》（The 2020 package）將溫室氣體排放，於2020年降低到20%（與1990年相比）設為總目標。一方面，透過排放交易機制（ETS）管制電力、工業及航空等行業，期於2020年將排放量，較2005年降低21%。另一方面，根據「責任分擔決議」（Effort-sharing decision），歐盟國家針對住房、廢棄物、交通運輸（不包括航空）、農業等行業，設定於2020年前減排的目標：最富裕國家在2005年的基礎上減排20%，最不富裕國家甚至容許到最大增排量20%，平均起來減排16%。

這樣看來，歐盟2020年的減排目標，的確比荷蘭法院對荷蘭政府設定的目標寬鬆許多。然則，荷蘭法院不認為其判決是違反歐盟法的標準，或是不合理的決定。因為，基於補充性原則（subsidiarity），荷蘭當然可以為保護其人民，採取必要措施。歐盟所設定的目標，顯然也不可能是禁止超越的規定，而僅只是最低標準的要求，其當然歡迎所有更高標準的實踐。TFEU第193條，即明揭此旨⁵¹。

類似的理由，也被法院用在回應關於是否超越歐洲人權公約要求的質疑。其實，本來人權公約第53條就已規定，本於對既有人權的保障，「公約的規定不得被解釋為限制或者是減少根據任何締約

50 *Id.* at paras. 67, 68.

51 *Id.* at paras. 54, 57.

方的法律或者是締約方作為成員所參加的任何協議所規定的任何人權和根本自由」。很明顯，公約的意旨是鼓勵各會員國採取更高的標準，更佳的實踐，絕無限制之意旨。荷蘭政府所指涉的限制規定，是來自荷蘭最高法院的判例法（*Waterpakt v. The Netherlands*）⁵²。這次的*Urgenda*案，正是對此先例的一個試金石。

荷蘭政府還質疑，以荷蘭蕞爾小國，既然國際間並無強制標準，兼之在歐盟相對保守的2020減排目標的架構下，荷蘭自我限制，設定更高的目標，實不具有合理性。而且，IPCC之第四次評估報告所謂的附件一國家至少25%的減排，是指所有附件一國家整體平均而言，即便荷蘭是屬於附件一國家，也不能推論出荷蘭需受相同的限制。

上訴法院提出更實質的理由是，荷蘭作為高度已發展的富裕國家，其人均排放量極高，其發展又長期受益於石化產業，已經處於非常特殊、優厚之地位⁵³。如果對於荷蘭，這樣的論點尚且可以成立，那就幾乎等於宣告，所有應負有責任的國家，都可以以此為抗辯，最後結果就會果真變成沒有法律有效救濟之可能，而這是法院所不能接受的⁵⁴。法院甚至表示，荷蘭法院當然無法影響他國的國內政策，但難道法院連荷蘭國內的政策都無法影響、改變嗎？

荷蘭政府又主張，縱使如法院所指，其負有注意責任及保護義務，荷蘭政府也應該可以自行決定如何實現該義務。其已透過採取調適措施的方式，履行保護荷蘭人民的義務及責任。除調適措施之外，荷蘭政府還主張可以採用氣候工程（*climate engineering*）或是負面排放技術（*negative emissions technologies*），將溫室氣體自大

52 Kars De Graaf & J. H. Jans, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, 27 J. ENVTL. L. 517, 524 (2015).

53 *State v. Urgenda*, *supra* note 21, at paras. 64, 66.

54 *Id.* at paras. 62, 73.

氣中移除，以實現其減量目標。地方法院卻顯然並未充分考慮到政府這方面的努力及可能性⁵⁵。

對此，上訴法院仍然支持地方法院的見解，認為國家採取調適措施，不應被認為是踐行保護責任。因為不論是何種或何等完善的調適政策，都不可能可以完全應對氣候變遷的衝擊。唯有減緩行動是唯一有效履行義務的措施，因此為踐行其保護責任，荷蘭政府必須儘快、盡可能地採取減緩行動⁵⁶。同理，法院不同意依賴此種尚存在於未來、高度不可確定的新技術作為選項，並認為以此為條件的情境規劃，衡諸當前之狀態及科技水平，顯不符實際⁵⁷。

詳言之，面對法院介入資源配置或增加執行成本等妥適性上的質疑，上訴法院甚至不再宣稱並未介入，而是明示立刻採取減緩措施，就是最有效益、成本最低的選項。繼續拖延，只會在將來或是讓未來世代付出更大的成本。這與2018年的IPCC全球升溫1.5度特別報告的觀點一致。報告指出面對減碳，政策制定者不應該再不切實際地假設可以等待某種最新科技的出現，一方面能有效從空氣中吸收二氧化碳，另一方面又是財政上負擔最小的。目前真正可行有效的減緩措施，是儘快推動化石燃料到再生能源的轉型，經濟上也該從現存高耗散的模式轉化為更具效率、循環的經濟模式。所以，法院認為其判決已經是最有效率的措施，可以避免增加政府資源的耗費，或群體更大的成本。

另外一個荷蘭政府質疑的重點，是法院沒有能力掌握、解決氣候變遷問題。這裡，荷蘭政府其實是轉而攻擊法院判決之有效性（redressability），並提出數項對於一審判決的挑戰。

⁵⁵ *Id.* at para. 59.

⁵⁶ *Urgenda v. State*, *supra* note 8, at paras. 4.73-4.75; *State v. Urgenda*, *supra* note 21, at para. 59.

⁵⁷ *State v. Urgenda*, *supra* note 21, at para. 49.

首先是縱使荷蘭政府可以落實該判決，由於總總原因，全球暖化、氣候變遷所帶來的極端天候風險，不會因之有所改變。詳言之，荷蘭政府認為法院對荷蘭政府所課予之作為義務，縱使獲得完全實現，對於保護荷蘭人民，亦無助益。因為縱使荷蘭能在國內實現最高的減量目標，如果沒有其他國家一致的行動，對於減緩全球氣候變遷，也於事無補。甚至由於所謂水床效應（waterbed effect）或是碳洩漏（carbon leakage），在荷蘭國內的減量措施，可能導致高排放活動及產業外移，以至於在荷蘭國內的減量，會被世界上其它地方所增加的排放量所抵消。荷蘭政府另一個相關的主張是，若荷蘭作出超過歐盟層級分配的減量目標，則可能將荷蘭企業置於非「平等的競爭地位」（level playing field）。

法院則對這些論點都逐一予以明確駁斥⁵⁸。法院首先表示，荷蘭政府不僅並未在訴訟中充分證明水床效應、碳洩漏及非平等的競爭地位等相關事實⁵⁹；法院還多方舉證，說明實情並非如此。例如，包括德、英、法、瑞典、丹麥等國，都採取相當積極的減排，荷蘭實不需要無謂地擔心自己領先群倫，以致產生上述效應，尤其已有研究報告對此種顧慮予以澄清⁶⁰。此外，歐盟整體在2050年所欲達成的碳中和（climate-neutral）目標極具挑戰性，不可能反而容許其會員國，利用荷蘭所產生的減排額度來增加排放。

至於荷蘭排放量的全球占比的問題，上訴法院指出，如果只有個別國家（例如荷蘭）減排，或許無法實現減緩全球氣候變遷的結果。但是並不能說，個別國家之減排，與實現減緩氣候變遷間，無因果關係。正如同目前的氣候變遷，固然不是個別國家（包含荷蘭）的排放可以單獨造成，但是當前的氣候變遷，與個別國家（包

58 *Id.* at para. 30.

59 *Id.* at paras. 54, 57-58.

60 *Id.* at para. 56.

含荷蘭)的排放，當然還是有因果關係。荷蘭政府主張其積極行為，並不能改變全球性的氣候變遷。但是其實，恰好相反，任何的減排努力，都有助於避免危險的氣候變遷。尤其荷蘭作為已發展國家，更有責任率先為之。

荷蘭政府最後一個攻擊法院判決有效性的論點，是質疑當時距離2020年只剩5年，達成25%減碳目標不可行⁶¹。這個觀點在荷蘭政府決定繼續上訴的情況下，益發尖銳。

但是上訴法院仍然不採納這樣的理由。因為如前所述，荷蘭政府過去所提出的2020年目標，其實比法院的判決所要求的更為嚴格。既然荷蘭政府曾經規劃於2020年前，較1990年水準減少30%的排放量，表示減少25%的排放量，並非絕無可能⁶²。IPCC第四次評估報告的結論，更是早在2007年即已作成，荷蘭政府理應早已做好準備。荷蘭政府縱使果真做不到法院依據IPCC的報告所提出的要求，也無法作為正當化不作為的理由。實則，經過計算方式的修正，目前荷蘭已減少23%的排放量，距離減少25%排放量的目標，其實只差2-3%的排放量，非無可能⁶³。政府的主張，是不為，而非不能。荷蘭政府一方面表示會遵守地方法院之判決，另一方面又提出這樣主張，顯屬自相矛盾⁶⁴。又既然新的聯合政府已經確立在2030年減少49%排放量（以1990年為基準）的嚴格目標，就應該至少要在2020年前，減少25%的排放量⁶⁵。

61 Urgenda, *Report 2030*, <https://www.urgenda.nl/en/visie/report-2030/> (last visited Nov. 15, 2019).

62 *State v. Urgenda*, *supra* note 21, at para. 52.

63 *Id.* at para. 23.

64 *Id.* at para. 66.

65 *Id.* at para. 58.

肆、結語

本文囿於篇幅限制，無法在此對 *Urgenda* 案進行深入的分析，僅能就本案前兩個審級之判決，作扼要之介紹，並提供一些初步的觀察。可以發現，荷蘭政府在不挑戰已被社會所接受的氣候變遷相關「科學事實」，並承認採取行動之現實上的社會性義務的情況下，僅僅透過堅守某些法律教條或原則，嘗試要全然否認法律義務之存在，可能未能充分理解法律與社會之關聯，即法律，包含判決，必須建立在最基本的合理性原則（principle of reasonableness）上⁶⁶。相對地，就原告之主張而言，依恃著被告及法院都基本接受的基礎事實，在法律的解釋適用上，即略嫌簡單直接，舉例來說，在海牙地方法院的詮釋下，各種層次、類型之規範，包含國際人權法，超國界法，在法院巧手之下，似乎都可以與國內法無縫接合，尤其是氣候科學似乎也被看作和其他法規一般，可以對國內法的解釋適用，發揮具規範意義的反射效果。這種解釋適用之方法在法理論上的意涵，仍有進一步細緻化的空間。顯見本案法院所採取的法論證結構，實有更深入研究之必要。

⁶⁶ SANNE TAEKEMA, ANNIE DE ROO, & CARINNE ELION-VALTER, UNDERSTANDING DUTCH LAW 206 (3d ed. 2020).

參考文獻

1. 中文部分

李仲軒（2022），歐洲人權法下國家應對氣候變遷的積極義務——以荷蘭Urgenda一案為例，台灣國際法學刊，19卷1期，頁7-46。

2. 外文部分

Estrin, David. 2016. Limiting Dangerous Climate Change: The Critical Role of Citizen Suits and Domestic Courts—Despite the Paris Agreement. *Centre for International Governance Innovation Papers* 101:1-26.

van Geel, Olivier. 2017. Urgenda and Beyond: The Past, Present and Future of Climate Change Public Interest Litigation. *Maastricht University Journal of Sustainability Studies* 3:56-72.

De Graaf, Kars, and J. H. Jans. 2015. The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change. *Journal of Environmental Law* 27:517-527.

Hilson, Chris. 2018. Framing Time in Climate Change Litigation. *Oñati Socio-legal Series* 9:361-379.

Roy, Suryapratim, and Edwin Woerdman. 2016. Situating *Urgenda v. the Netherlands* within Comparative Climate Change Litigation. *Journal of Energy and Natural Resources Law* 34:165-189.

Taekema, Sanne, Annie de Roo, and Carinne Elion-Valter. 2020. *Understanding Dutch Law*. 3d ed. The Hague: Eleven International Publishing.

Verschuuren, Jonathan. 2015. Contribution of the Case Law of the European Court of Human Rights to Sustainable Development in

Europe. Pp. 363-385 in *Regional Environmental Law: Transregional Comparative Lessons in Pursuit of Sustainable Development*, edited by W. Scholtz and J. Verschuuren. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

How Could the Court Pronounce the State Breaching of Duty to Protect Its People against Climate Change?:

A Brief Introduction to the First and Second Trials of the *Urgenda v. The Netherlands* Case

*Chung-Hsien Lee**

Abstract

Urgenda v. The Netherlands, a groundbreaking climate change litigation case in Netherlands, is noteworthy not only because it unprecedentedly imposes a solid legal duty to the government to mitigate climate change, but that it demonstrates the potential role the judicial branch could play in climate governance. Nevertheless, the court should first render a convincing structure of legal arguments that underlies the state's obligation to protect its people against hazardous climate change. Thus, this article aims to introduce how the Dutch courts manage to reach that and convey some brief reflections on discourses from both sides.

KEYWORDS: climate change litigation, *Urgenda*, duty of care, obligation to protect, national emissions reduction target.

* Assistant Professor, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University.