

初探再生能源國家補貼之管制：以歐盟為借鏡

陳冠瑋^{1*}

摘要

本研究關注如何透過法制的設計，促進國家制定出好的再生能源補貼政策與措施。國家補貼在各國能源轉型及再生能源發展過程中扮演重要角色，我國亦正值使用補貼措施扶植再生能源邁向永續經營之階段，但用以控管政策與措施品質之管制框架尚不明確。實則，國家補貼管制(State Aid Control)，有助於提升決策品質、保障人民權利、控管國家資源、及減緩對市場競爭機制之負面影響，在再生能源發展進程中有其價值。本研究從歐盟法之經驗出發，簡介歐盟再生能源國家補貼多層次之管制框架及內涵，尤其著重《歐盟執委會環境保護與能源之國家補貼綱領2014-2020》之七項「共同衡量原則」，並提出對我國管制之評估與建議，認為我國可建構類似之「合理標準」，並定期檢驗相關法制，以使資源更有效率地投注於再生能源之發展，透過合理的國家補貼達成能源政策目標。

關鍵詞：國家補貼，再生能源，國家補貼管制，歐盟，歐盟執委會環境保護與能源之國家補貼綱領2014-2020

1. 前言

能源領域的發展向來強烈地受到政府影響，無論是在邁向電業自由化或是能源轉型的階段，政府都扮演了關鍵角色。其中，「國家補貼(State Aid)」作為政府推動相關政策的重要工具，在能源政策與具體法制設計中也受到相當的重視，這在發展再生能源的趨勢中尤然(Arhold, 2017；Hancher *et al.*, 2015；Danner, 2009)。臺灣自2009年再生能源發展條例公布施行以來、至2019年之翻修，國家補貼一直是我國推動綠能發展的重點手段，如再生能源發電設備補貼、免關稅、投資補貼等各項政策工具之應用。只是，相較於「國家補貼法(State Aid Law)」在歐美已累積豐富的研究資源與

成果、並包括法院判決實務之分析(Hofmann & Micheau (ed.), 2016)，聚焦於在再生能源的方面，亦已出現體系性的探討(Talus, 2016；Hancher *et al.*, 2018；Magnus, 2020)，我國針對國家補貼、尤其特定於再生能源國家補貼「法制化」的發展，可謂是還在起步階段。著眼於國家補貼在臺灣再生能源政策的過去、現在與未來都具備了一定的重要性，本文認為，從法律觀點有體系地建構相關原則與架構，將可提升政策與具體法律設計的可預見性及合理性，不僅對於能源轉型的發展及穩定有所幫助，更有其必要性。

本文所稱之「國家補貼管制(State Aid Control)」，指的是國家補貼法中，使國家補貼政策及措施有一定標準可循之規範及實踐。

¹德國慕尼黑大學法律系 博士生

*通訊作者電話: 0917-275990, E-mail: christine.kuanwei.chen@gmail.com

收到日期: 2020年08月04日
修正日期: 2020年11月02日
接受日期: 2020年11月18日

具體而言，如我國政府為了推動再生能源祭出了許多補貼政策與措施，但落實於法令之際，儘管這些標準的訂立來自於政府及專家計算及研究，在面臨「燒錢」、「違反公平競爭」、「獨厚特定對象」等質疑時，這些決策如何能在法律上站穩腳步、通過某種「合理」的檢驗，即有疑問。

關於能源政策與再生能源法制的研究，國內之學術討論已逐步累積(高銘志等，2013；蔡岳勳，2017)。就再生能源「補貼」而言，黃海寧(2015)之研究以WTO規範，尤其是補貼協定為中心，探討WTO框架下會員國的再生能源補貼政策空間，並提出《與再生能源補貼有關之瞭解書》之立法建議。黃海寧(2015)之研究完整地分析會員國在WTO框架下，再生能源補貼政策存在之可能出路。不過，本文關心之重點與此研究有所差異，本文重視的是，既然我國已經存在諸多再生能源國家補貼，是否有可能透過一定之管制，促進、或要求這些補貼措施的品質。

學者高銘志(2013)之研究針對再生能源之「推廣法制」有相當完整、詳細之介紹及評析，尤其是針對我國不同種類再生能源所設計之推廣制度進行了具體分析。此項研究仔細提出了我國各類型推廣法制設計本身的問題，其中國家補貼即為重要部分。就此，本文想要進一步探討的是，法制度本身是否可能提供一上位框架，更有體系地從行政決策品質上調控這些，亦即，推出一套原則，對再生能源補貼政策本身進行管制，要求其品質。簡而言之，本文目的在於探討「法律如何要求國家設計出好的再生能源補貼」。

具體而言，本文研究範圍並非「國家對再生能源進行了什麼補貼」：如存在何種法源、特定比例或數據等，就此國內已有如前述高銘志(2013)等學者進行完整之研究；本文關注的是「再生能源國家補貼管制」：這些政策及法令的訂立本身應如何維持「合理」。對此，如果有一套基本原則作為指引，要求國家補貼在

此原則下設計與執行，提供行政機關遵循、立法機關監督與司法機關檢驗之標準，即有機會事前避免或是事後救濟不良的補貼設計，建立更健全的綠能發展環境，並符合民主法治國家的課責原則。實則，國內針對本國法律框架「如何管制」再生能源補貼政策本身的討論，除公平交易委員會委託莊春發等(2012)之研究報告外，仍有待起步。簡言之，一套好的國家補貼之管制框架可用以避免國家濫用補貼機制，要求國家補貼之設計合理化。但可惜的是，至目前為止，我國相關法制尚不清晰。

相關管制之示例，以再生能源發展之重鎮歐盟而言，在國家補貼管制上，《歐盟運作條約(Treaty on the Functioning of the European Union，下稱TFEU)》第107條至第109條有所規範，而2012年起，歐盟執委會(European Commission)更提出了「國家補助改革(State Aid Modernisation)計畫」，對於國家補助法制之重視可見一斑。事實上，從歐洲煤鋼條約到歐洲原子能共同體條約，能源領域原本就是歐洲整合理想的重要起點之一，歐盟對於此領域的重視不言可喻。如過去之歐洲共同體執委會曾針對環境保護提出《共同體對於環境保護國家補貼之綱領(Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection)》，2014年歐盟執委會進一步在主題上明列出「能源」，提出一較完整之版本：《環境保護與能源之國家補貼綱領2014-2020 (Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy 2014-2020 (2014/C 200/01)，下稱EEAG 2014-2020)》。在這些歐盟法文件中，提出了國家補貼應遵守的基本原則與限制，透過這些規範勾勒出「好補貼」的輪廓——這正是我國目前較為欠缺的。簡言之，歐盟在能源轉型上的發展有目共睹，國家補貼作為其重要管制手段，透過上述規範與實踐形成的管制框架，歐盟究竟如何嘗試兼顧輔助能源轉型之成效及維持政策工具之理性，其經驗具備相當之參考價值，也是我國文獻著墨較少者。

綜上，本研究的目標即是以歐盟法為借鏡，探討一套可行的再生能源國家補貼管制框架包含何種要素，亦即，探討歐盟法透過如何之法制設計要求會員國設計出「好補貼」，並從其經驗中反思我國之可能性。為此，本文將先從「2. 歐盟再生能源國家補貼管制的意義與功能」談起，參考歐盟法關於再生能源國家補貼之定義與機能之討論，釐清國家補貼於歐盟再生能源法制之定位；進一步於「3. 歐盟對再生能源國家補貼之管制」，嘗試簡要勾勒出歐盟再生能源國家補貼法制的樣貌；繼而，本文擬於「4. 建構我國再生能源國家補貼管制」，提出一個我國可能管制框架，並初步檢驗我國當前的不足之處；最後於「5. 結論」作結。本文作為此政策法制研究領域「初探」的嘗試，需要面對的問題非常多，期待能拋磚引玉，逐步深化討論，而對我國綠能政策發展的理論與實務有所貢獻。

2. 歐盟再生能源國家補貼管制的意義與功能

2.1 何為國家補貼

國家補貼法是廣義競爭法下的一環、也是管制法的一環，透過國家對自由競爭市場之介入與調整，以促進特定之政策目的。而在再生能源領域，國家補貼法尤其扮演了重要的角色 (Talus, 2016；Montag & Säcker, 2017；Hancher *et al.*, 2018)。那麼，國家補貼之具體內涵為何？為何再生能源需要國家補貼？國家補貼在再生能源法中又有何種意義？以下，本文將嘗試從歐盟法的觀點出發，依序討論之。

2.1.1 定義與內涵

按TFEU第107條第1項，國家補貼指的是「國家或透過國家資源，以任何形式提供任何有利於特定事業或特定商品生產之扭曲(distort)或造成扭曲競爭之威脅的補貼」。依此，學說

討論中，原則上應滿足下列標準，系爭措施才可被認定為國家補貼(Talus, 2016；Szyszczak, 2016a；Szyszczak, 2016b；Sauter, 2016；Caoimh & Sauter, 2016；Cisotta, 2016；Arhold, 2017)：

- (1)「國家(state)」標準：由國家或透過國家資源干預；
- (2)「選擇性(selectivity)」標準：選擇性補貼予特定接受者；
- (3)「利益(advantage)」標準：提供正常市場運作條件下不存在的利益；
- (4)「影響(impact)」標準：系爭干預應足以影響會員國之間的貿易；
- (5)「扭曲競爭(distort competition)」標準：必須扭曲或對扭曲競爭造成威脅。

由此可見，依TFEU第107條第1項之規定，歐盟法對於國家補貼之基本態度是以「禁止」為原則，但於第107條第2項及第3項允許了可容許的例外，例如：為共同利益之補貼、促進經濟發展之補貼、保護文化資產之補貼等，如再生能源之國家補貼通常為「為共同利益之補貼」。

另外，依據歐洲法院(European Court of Justice) 2003年Altmark判決(C-280/00 [2003] ECR I-774)，如果受補貼之公司「(1) 負有清楚定義之公共服務義務」、「(2) 以客觀透明之標準預先確定成本計算之參數」、「(3) 補貼未逾越嚴格之必要性(即允許合理之回報)」、且「(4) 受補貼之對象係經過公開招標或補貼之程度與良好經營之公司計算相當」時，由於此際受補貼者在競爭市場中並沒有比對手擁有更佳的地位，因此不在TFEU欲管制之範圍內，並非TFEU定義下的「國家補貼」，此為所謂「Altmark標準」(Talus, 2016；Arhold, 2017)。由此可見，歐盟法管制國家補貼的基礎是為了維持市場競爭性。就此，程序上，歐盟會員國欲實施一符合前揭國家補助各項定義標準時，應「通知」歐盟執委會，進行可容許性(compatibility)之判定。不過，符合Altmark標

準之措施可以免於通知義務。而僅有歐盟執委會會有權認可特定國家補貼措施之可容許性，如有不服，則可朝向歐盟法院體系救濟。也就是說，可容許的國家補貼毋寧為一種例外，但這正是國家補貼法制的意義所在：符合一定要件方能存在，並且，其內涵也要通過一定標準之檢驗，以透過「好補貼」來矯正市場缺失，在公平競爭及特定政策施行之間取得平衡。

誠如莊春發等(2012)所指出，從TFEU的脈絡下，可以認為國家補貼是「基於選擇性的基礎(on a selective basis)，國家公權力機關給予事業之任何形式的利益」，而管制國家補貼的意義就在於分辨出不會扭曲競爭的國家措施，並給予允許，以輔助特定政策施行。

在此，值得注意的是，所謂的「好補貼」可能因為出發之觀點不同而定義出不同之特徵。所謂好補貼究竟是要促進市場公平或是扶植特定產業，影響了究竟何為好補貼。本文認為，市場公平、扶植產業、抑或是設計出合理政策等都是國家補貼政策可能要達成之目標，卻也皆非單一目標。國家進行補貼措施時，應綜合考量並加以闡明，在各觀點間取得最符合需求之平衡，並從此平衡之觀點出發，設定好補貼之要件。

至於國家補貼的可能形式則相當多元，依歐盟執委會國家補助管制網頁介紹，包括補助(積極利益)與費用減免(消極利益)，具體如獎勵／補助、由政府持有部分或全部股份、利息和稅收減免、或以優惠條件提供商品及服務等。以再生能源國家補貼為例，黃海寧(2015)之研究指出，再生能源補貼涉及設備產品市場、再生能源製造市場、以及與再生能源有關之服務市場等三種市場，若以補貼之對象及其相對應之市場為分類標準，至少包含以下類型：折扣或獎助金、租稅抵免、低利貸款／貸款擔保、自然資源使用支持、法規誘因機制之電力躉購制度、淨電表、再生能源發電配比制度、數量要求搭配競標制度、再生能源補貼挾帶自製率者、以及消費補貼等。

2.1.2 為何再生能源需要國家補貼

政府為何想要使用國家補貼？首先自然是「希望達成政策目標」，這些目標可能反映了公共利益，透過國家補貼，政府嘗試提供誘因使產業往特定公益目標發展。以提供誘因的方式介入市場，有別於傳統直接進行公法命令管制，手段上也較為多元(Hoffman, 2016a)。其次，也有文獻指出政府想提供國家補貼是為了增加選舉連任的機會(Hoffman, 2016a; Dewatripont & Seabright, 2006)。

而以能源領域而言，政府介入能源價格並不是新鮮事(Hancher *et al.*, 2018)。實則，國家補貼在支持能源提供者上扮演重要角色，例如透過保證最低關稅、對擱置成本之補償等，而公共能源提供者也可能自己提出國家補貼措施，例如對特定消費者提供關稅優惠等(Arhold, 2017)。自從能源市場自由化以來，歐盟會員國顯然存在嘗試干涉再生能源價格的趨勢(Hancher *et al.*, 2018)。在世界主要以燃煤、石油、天然氣為主的能源生產架構下，由於再生能源的發展較新、需要之成本也較高，在自由市場下發展可能有限，即基於生產之成本考量無法在市場上以具有競爭力之價格提供再生能源，而依照2008年歐洲共同體執委會之相關見解(Commission of the European Communities, 2008)，此情形甚至已構成「市場進入(market-access)之障礙」，但由於再生能源對於永續發展、達成氣候目標(climate targets)、能源轉型目標有所幫助，政府因此需要加以扶持使其能進入市場競爭，達成政府相關政策目標。而在能源市場自由化的趨勢下，國家直接管制與自由化的目標恐有所衝突，但若是透過國家補貼，提供經濟上的誘因，則能較緩和此種衝突。並且，追求永續目標同時提供補貼之作法，依照前揭學說，也有利於執政黨鞏固其支持。

2.2 再生能源國家補貼管制(State Aid Control)之機能

儘管有學說質疑國家補貼管制是否是競爭法中必要的要素(Collins, 2005)，但既然國家補貼是政府利用國家資源干預市場，如果欠缺一定的管制機制，恐怕會導致失控的決策，包括投注大量資源卻無法得到預期政策目標、圖利特定廠商等問題，也有執政黨不當利用國家補貼換取支持等風險，對市場更加不利。因此，如要面對市場問題、並在特定期間內達成政策目標，透過一定的規範管制國家行為即有所需求。

以再生能源領域而言，誠如前述，由於國際上透過國家補貼扶植再生能源之發展成為一種趨勢，管制之需求也浮現。歐盟執委會提出EEAG 2014-2020之目的，即明白表示是為了保護環境並幫助再生能源進入市場，以協助歐盟國家達成2020之氣候目標，並處理可能因補貼再生能源而產生之市場扭曲。考量到國家補貼的階段性任務，由於再生能源是市場的「新興」角色，在此階段，國家補貼之手段被許多國家所肯認。而在手段百花齊放的同時，如果有管制基本框架的存在，對於維持競爭機制、達成氣候目標、以及打造未來健全的再生能源發展環境，應有助益。本文參酌相關學理討論，認為再生能源國家補貼管制至少有以下之機能：

2.2.1 提升決策品質

首先，以歐盟而言，有關國家補貼的規範並不是要禁止政府在能源領域的補助，而是要區分「好補貼(good aid)」與「壞補貼(bad aid)」(Hancher *et al.*, 2018)。由於僅有好補貼可以在管制下獲得容許性，可以認為，管制有助於提升國家補貼之決策品質，提升效率，減緩不利影響，並確保能源轉型之政策達成。另一方面，存在判斷好補貼之標準也有助於能源產業預測國家手段，提升法安定性。

2.2.2 權利保障

確保良好的國家補貼決策程序與內容，亦

是人民權利保障之具體實踐(Hoffman, 2016b)。亦即，一個好的再生能源國家補貼，決策過程應可受到檢驗，否則人民之程序權、無瑕疵裁量請求權、救濟權等即有受到侵害之疑慮。

以歐盟而言，歐盟法院提供之「良好行政(good administration)」原則之保障，已經被認為是歐盟法的「一般原則」，其內涵包括確保法治原則、程序正義原則之履行，具體如程序中之防禦權、參與權、確實之行政程序結果等保護。而基於有權利就有救濟原則，在歐盟法下由「於法院獲得有效救濟之權利」的一般原則保障(Hoffman, 2016b)。

2.2.3 國家資源之控管

再者，由於國家補貼是國家資源之運用，在經濟意義上，國家亦應追求減少浪費之可能。學說便指出，從經濟分析上，這裡不僅涉及競爭法、更涉及憲法，在此，國家補貼管制不只是為了消極處理市場中不同角色之關係，也進一步關係到政府要如何積極地提出協調的經濟政策(Rodi, 2000；Hoffman, 2016b)。並且，關於國家資源運用，如果可以創造更加透明且具備可預測性之市場條件，對於經濟環境本身亦有幫助(Hoffman, 2016b)。實則，再生能源的發展需要良好的經濟條件，但過份浪費國家資源絕非政府或人民所樂見，此際，國家補貼管制亦可發揮功能。

2.2.4 減緩負面之外部性(negative externalities)

另外，值得注意的是，基於輔助再生能源發展之理由介入市場，固然是為了矯正再生能源在發展階段難以進入市場競爭之市場失靈現象，但對於市場之干預本身仍可能對原有之市場機制帶來負面影響(Hoffman, 2016a)。確實，在國內市場中補助特定種類之再生能源即可能壓縮其他能源之發展空間，例如政策決定大量投注資源補貼離岸風電，可能使其他成本較低廉的再生能源喪失潛在的發展機會，又或者對

生產者之補助也可能造成成本轉嫁於消費者等，政府如何使其決策減緩對市場中其他角色之傷害，如能透過國家補貼管制，要求政府審慎評估，將有助於緩解此問題。

綜上，本文簡要分析了國家補貼以及再生能源國家補貼管制之意義與功能，以下將進一步以歐盟為借鏡，思考再生能源國家補貼管制究竟應有何要素。

3. 歐盟對再生能源國家補貼之管制

由於國內對於歐盟再生能源國家補貼管制架構的介紹尚有所缺乏，以下本文將先從歐盟法對於國家補貼的管制架構談起，進而關注至對能源及再生能源部門之管制，提供一個基本圖像，進而以《歐盟執委會環境保護與能源之國家補貼綱領2014-2020》為中心，尤其著重其中本文認為對我國現行各類補貼制度設計最具參考價值之「共同衡量原則」，簡介其管制之主要方式。

3.1 歐盟國家補貼管制之基礎架構

歐盟的國家補貼管制，如同諸多歐盟法領域，呈現多層次的架構，有國家、區域與地方層級的規範，以及更高層級超國家的歐盟與WTO法規範。並且，隨著情勢發展，國家補貼法可說是一實驗性的場域，持續受到各個層級規範發展的影響，包括程序法、實體法、基礎原則等(Hoffman, 2016b)。實則，歐盟法中與國家補貼相關之規範多而繁雜，而學說指出，此領域發展可以說是最受到當代多層次體系公法影響的領域之一(Hoffman, 2016b)。

依歐盟執委會國家補貼管制網站之分類，歐盟法中，涉及國家補貼管制之法律可以簡要區分為以下十類：

- (1) 條約之規定；
- (2) 一般程序規範(General Procedural Rules)；
- (3) 授權規則與一般群體豁免規則(Enabling

Regulation and General Block Exemption Regulation)；

- (4) 回應經濟與財務危機的暫時規範；
- (5) 水平規範(Horizontal rules)；
- (6) 特定部門規範；
- (7) 特別補貼項目；
- (8) 參考／折扣率與回復利率(Reference/discount rates and recovery interest rates)；
- (9) 會員國與公共企業間財務關係之透明；
- (10) 一般經濟利益服務(Services of General Economic Interest (SGEI))。

而這十個類別中包含不同的法律規範，共同構築為歐盟法對國家補貼之管制。能源與再生能源之管制除了適用共通的規則外，於「(6) 特定部門規範」中也有專門之規範。

條約部分，主要為TFEU條約中第107條至第109條對國家補貼之規定，但歐盟條約中權利保障及一般公法原理原則的演進也同樣影響著國家補貼管制之內涵發展。TFEU第107條即在確保會員國給予的補貼或透過國家資源的補貼不得扭曲競爭。為了避免扭曲市場，TFEU原則上禁止國家補貼，但有時國家介入市場以避免市場失靈也有其需求，為了達成特定政策目標，TEFU設下條件而留下空間予應容許及得容許之國家補貼。以能源部門為例，相關規範的目的是要允許好補貼的存在，使會員國可以資助「歐洲共同利益之目標」，例如潔淨能源轉型(Hancher *et al.*, 2018)。依TFEU第108條，歐盟執委會在控制國家補貼上擁有強大的調查權與決策權，並以「通知」機制為權力運作之核心方式，只有經過執委會同意的國家補貼措施才可以執行。TFEU第109條則是授權歐盟理事會(the Council of the European Union)依據歐盟執委會提議、並與歐洲議會(the European Parliament)磋商後，可以制定關於TFEU第107條及第108條之適當規定。

繼而，在條約之下，歐盟之一般法律層級也有一般性的程序規範(如：COUNCIL REGULATION (EU) No 734/2013)與實體的

部門規範等(Hoffman, 2016b)。其中，《一般群體豁免規則(The General Block Exemption Regulation, 下稱GBER)》扮演了關鍵的角色。GBER是使會員國在一些小型補貼上豁免於個別事前通知的義務，其中也包括了對節能措施的環境投資等。而搭配豁免通知的相應義務是，會員國必須製作完整的網站，提供國家補貼受益人的名單，亦即，GBER也強調了「透明」原則。在補貼規模超過100萬歐元或是大於會員國GDP的0.01%時，仍須進行通知。

另外，2012年5月起，歐盟執委會開啟了《國家補貼改革計畫(State Aid Modernisation, 下稱SAM計畫)》，此計畫涉及國家補貼管制的整體規劃，亦值注意。SAM計畫之目的在於促進強健、動態且具競爭力的內部市場成長、將重點放在對內部市場有最大影響的案例、並追求簡化規則與加速決策。SAM計畫期望透過強化執委會的審查品質，檢討國家補貼管制的複雜實體與程序規範，以使國家補貼真正成為促進成長之政策工具。

簡言之，歐盟關於國家補貼管制的規範與調整方向，是原則禁止，但透過各種實體與程序的條件設定，過濾出對政策發展有利之優良補貼。而管控的核心機制為「通知」。會員國的國家補貼個案可能為法律、特定補助案等，這些補貼從「通知」或豁免於通知機制開始，層層受到歐盟法的管控，而整體管制框架上，透過嚴密的多層次法規及持續檢討，在尊重市場之際也一邊進行對歐盟共同利益有所助益的調控。

3.2 再生能源部門特殊管制：以歐盟執委會環境保護與能源之國家補貼綱領2014-2020 (EEAG 2014-2020)為核心

而關注至再生能源，在多層次的管制架構中，EEAG 2014-2020具體包括了再生能源補助之執行。EEAG 2014-2020並不是第一個涉及環境保護的綱領，歐洲共同體執委會在1994年曾

針對環境保護提出「共同體對於環境保護國家補貼之綱領(下稱環境保護綱領)」，並於2000年及2008年修改。直至2014年，歐盟執委會正式在綱領中修改從標題便加入了「能源」，成為EEAG 2014-2020，關心範圍也較過去增加了「能源基礎建設」及「發電充足性」。依據歐盟執委會的影響評估報告，EEAG 2014-2020之目的是在確保國家補貼有效且具備效率之同時，達成歐盟的環境與能源政策目標。具體而言，是要達成2020年的再生能源目標，同時最小化補貼機制所造成的扭曲市場效果，並與SAM計畫配合(European Commission, 2014)。當然，需要注意的是，在理解EEAG 2014-2020的內容時，必須認識到其定位是歐盟法多層次架構中的一環，才能較準確地掌握歐盟法再生能源國家補貼管制的整體樣貌。

不過，EEAG 2014-2020在制定之際，也受到了諸多批評，有認為執委會透過此綱領，把權力通過國家補貼管制擴展至「能源」領域，但依照TEFU第194條，歐盟對會員國能源政策的權力應該較為侷限，且EEAG 2014-2020的實際內容設計上執委會的權力也過於擴張(De Catelle, 2019)。本文無意在此評斷歐盟與會員國間權力分配之設計，但無論如何對於國家補貼管制立法仍未起步的我國而言，歐盟的經驗，尤其是管制設計方式本身，仍有其參考價值。

3.2.1 管制設計之主要方向

綜觀EEAG 2014-2020可以發現其對於「國家補貼的有效性」及「再生能源附加費對產業所生負擔」之重視。針對再生能源補貼，EEAG 2014-2020第3.3節有所規範，允許會員國對再生能源發展進行投資補貼與營運補貼，最高十年，並強調本綱領雖結束於2020年，但必須考量歐盟2030年之氣候目標。然而，經驗顯示對再生能源之補貼經常有過度補償、欠缺競爭與創新、增加消費者負擔等負面效應，且歐盟執委會也認為有些再生能源的發展已經

成熟，應不再予以過多的政府補助。因此，EEAG 2014-2020做出了相應的調整，欲使再生能源國家補貼更有效率、並促進再生能源融入市場(Szyszczak, 2014)，這種態度具體顯示在本節諸多規範中：例如，如規模超過1 MW的計畫，補貼程序要以技術中立、無歧視的競爭性競標程序辦理，並強調公開透明，對所有再生能源廠商開放，此種做法是在國家補貼介入市場之餘，仍盡量以「市場機制」為運作導向。又例如，特定種類能源補貼的落日條款，如以食物為基礎的生質燃料原則不再投資新補貼，執行中的補貼應在2020年前終止。顯見歐盟對於再生能源的國家補貼時時檢討，輔助之範圍是以協助特定再生能源進入市場機制為限，盡可能避免過度補貼，並重視不同能源的發展階段。

值得注意的是，EEAG 2014-2020承繼其前身2008年環境保護綱領所為之區分，將「投資補貼」與「營運補貼」分別看待。一般而言，如果企業達成優於歐盟環境保護標準之目標，投資補貼原則上會被認為依TFEU第107條第3項(c)具備可容許性，但是目的為達成歐盟標準且已經開始執行的計畫則無法被容許，因為其不具備誘因效果(詳參3.2.2)，蓋無論如何企業本身就應符合歐盟標準(Arhold, 2017)。反之，營運補貼通常被認為有害市場競爭，但依照EEAG 2014-2020，為了促進能源效率、生產生質燃料、再生能源來源、發電適足性、或熱電聯產(combined heat and power generation)之營運補貼，有具備可容許性之可能(Arhold, 2017)。

不過，本文最關注的重點，是EEAG 2014-2020在第3章「可容許性衡量」第3.1節建立了七項「共同衡量原則(Common Assessment Principles)」，透過這些原則，具體判斷一補貼政策、或補貼個案是否具備可容許性而為「好補貼」。本文認為，共同衡量原則作為各項再生能源國家補貼皆應遵守的標準，對我國之情形尤有參考價值，以下分別介紹之。

3.2.2 共同衡量原則

依EEAG 2014-2020第27點，此七項共同衡量原則包括：「對明確定義的共同利益目標有所貢獻(contribution to a well-defined objective of common interest)」；「國家介入之需求(need for State intervention)」；「補貼措施之適合性(appropriateness of the aid measure)」；「誘因效果(incentive effect)」；「措施之合比例性(保持補貼最小性) (proportionality of the aid (aid kept to the minimum))」；「避免對會員國間之競爭與貿易產生不正之負面效果(avoidance of undue negative effects on competition and trade between Member States)」；以及「措施之透明(transparency of aid)」。

亦即，依照EEAG 2014-2020，一再生能源國家補貼應至少符合此七項共同原則，方可能成為具備可容許性的措施。

(1) 目的為追求歐盟共同利益

EEAG 2014-2020第3.2.1節要求國家補貼措施應符合TFEU第107條第3項，為了歐盟共同利益之目標而設。依據EEAG 2014-2020，歐洲2020策略(The Europe 2020 Strategy)之目標是支持轉型往資源有效利用、有競爭力的低碳經濟發展。而仰賴再生能源之低碳經濟，需要透過能源系統的調整及對能源網路的投資。能源部門補貼首要的目標就是在良好運作的歐盟能源市場內確保競爭性、永續、且安全的能源系統。此即為歐盟共同利益之展現。對此，留給會員國相當充分的空間，短期或長期關於發電適足性(generation adequacy)的考量皆可被承認為共同利益的追求(Hancher *et al.*, 2015)。以再生能源補貼措施而言，會被認定是在追求歐盟2020或2030年能源及氣候目標之目的，而這些目標屬於歐盟共同利益，因而通常可以通過本原則的檢驗(Hancher *et al.*, 2018)。

(2) 國家介入之需要

即國家是否有需要干預？具體需要考量該介入之需求為何？如果沒有干預措施，市場會

如何運作？EEAG 2014-2020第3.2.2節要求會員國政府說明，何以國家不介入，市場機制便無法自行解決該問題。換句話說，要說明市場失靈(*market failure*)的存在。但單指出市場失靈仍不足以證明必要性，還必須要說明其他已經存在之措施如部門管制、碳稅等為何無法調節此失靈，此補貼計畫才可能具備必要性(Hancher *et al.*, 2018)。

(3) 適合性

EEAG 2014-2020第3.2.3節要求國家補貼必須是可以達成共同利益目的之方法，且必須說明在「不同政策之間」選擇國家補貼之原因、以及在「不同國家補貼措施之間」選擇此種補貼方式之原因。

(4) 誘因效果

EEAG 2014-2020第3.2.4節要求國家補貼確有誘因效果，亦即，一補貼必須使受益人改變其行為，使其朝向提升安全、可負擔、永續的能源市場的方向運作。通常，如有採用競爭性的招標程序，則推定具備有誘因效果(Hancher *et al.*, 2018)。又，如果在補貼開始前，該再生能源相關營運計畫已經開始，則會被認為沒有誘因效果。

(5) 合比例性

EEAG 2014-2020第3.2.5節則是關於合比例性，要求國家補貼投注的總量與受益人可達成的回饋之間維持合理的比例，即要求在「最小限度內」進行補貼。回饋的合理比例(*a reasonable rate of return*)需要透過清楚、透明、無歧視的競爭性招標程序評斷，並必須避免過度補償受益人。

(6) 正面效果大於對競爭產生之負面效果

EEAG 2014-2020第3.2.6節指出，避免對競爭與貿易的負面影響仍然是國家補貼管制的重要考量，所採用的補貼手段必須要有足夠的正面效果，並且，在採用的手段中仍然要盡可能的保持對市場的「正面要素(*positive elements*)」，如採取競爭性的招標(Hancher *et al.*, 2015)。

(7) 透明

最後，EEAG 2014-2020第3.2.7節要求資訊的清楚與可及性，即經濟行為體和公眾可以清楚了解且容易取得會員國所發給之國家補貼的資訊(Hancher *et al.*, 2015)。EEAG 2014-2020要求會員國製作完整的網站，發布個別補貼之決定與適用之法源依據、發給補貼之機關及獲得補貼之受益人、補貼的形式與金額、日期、企業之形式、地點等。

應注意的是，EEAG 2014-2020之共同衡量原則並非直接取代TFEU中所有關於國家補貼的複雜判斷而直接具備可容許性，諸如定義上一措施是否符合TFEU所定義之國家補貼仍然需要回歸TFEU的各該要件以及Altmark標準(Hancher *et al.*, 2015)。執委會就會員國所通知之案件的審查結果中，法源基礎即明列TFEU第107條及EEAG 2014-2020。也因此，可以想像的是，由於歐盟法的多層次架構，關於國家補貼的判斷要求同樣也有諸多層次，審查上難免較為冗長且費時，例如，歐盟執委會對立陶宛LNG案(SA.53074 Klaipėda LNG terminal)於2013年的初步審查即花費了51頁的篇幅討論(Hancher *et al.*, 2015)，爾後，由於立陶宛最大的瓦斯消費商Achema公司不服歐盟執委會認可立陶宛政府對LNG terminal的補貼，提出訴訟，至2019年歐盟普通法院(*General Court of the European Union*)方做成決定認為歐盟執委會2013年之決定合法(Achemos Grupė and Achema, Case T-417/16, 2019)。

然而，EEAG 2014-2020設定共同原則的意義仍然明確化了再生能源部門的審查流程，意義重大，說明了在EEAG 2014-2020的觀點下，符合這些原則的才是對再生能源發展有益、而可能允許會員國執行的「好補貼」。並且，共同原則設定的另一個好處是，不僅歐盟執委會作為行政機關有更明確的審查流程可循，在歐盟權力分立制衡的結構下，對執委會決定不服者仍有向法院體系尋求救濟的機會，此際，歐盟的法院體系也可以依照明確訂立的原則，審

查行政機關的裁量。

3.3 歐盟再生能源國家補貼管制之特色

綜上，歐盟關於再生能源國家補貼所設立的管制，簡要而言可謂具有下列特色：

- (1) 首先是多層次、且密度較高的管制方式。就多層次管制而言，歐盟有條約層級的一般性之基礎規範存在，確立了會員國間就國家補貼的基本態度，此對於會員國間，除了歐盟層次有依照領域別(如再生能源)更具體之綱領等規範外，各國可再依據這些發展出更為具體的規範。而管制內容上，以原則禁止、例外容許的方式，設立條件勾勒出值得容許的好補貼。透過條件設定，可以更精確的使補貼與政策目的貼合，更有效地達成各項機能。不過，值得注意的是，必須是符合TFEU「國家補貼」定義的措施才可能受到管制、也才有禁止與容許的問題。舉例而言，德國在2012年至2014年間《再生能源法(Erneuerbare Energien Gesetz, 下稱EEG)》中的「再生能源支持機制」，其中關於保證高於市場價格的價格體系(a system of guaranteed prices set above market rates)的部分，歐洲法院(Court of Justice)最終於2019年對此種「躉購(feed-in tariffs)」機制採取了對「國家資源」相當形式的認定，認為躉購之價格體系設定由於並不「不涉及國家資源」，因此在定義上就不屬於TFEU第107條之「國家補貼」，推翻了下級審與歐盟執委會的認定(Germany v. Commission, Case C-405/16 P, 2019)。此判決被認為提供了會員國在支持再生能源發展上更多的彈性空間(Vasbeck, 2019)。也就是說，雖然歐盟法對於國家補貼設有相當多的限制，但如果一開始不落在TFEU關注之範圍，便自始不被納入此一多層次且高密度的管制體系評價。這也某程度緩和了EEAG 2014-2020制訂時，會員

國對於執委會管制權力過強的疑慮。

- (2) 其次，也可以觀察到在管制架構上，透過權力分立機制落實相關立法，除了歐盟行政與立法權與時俱進的各種規範與計畫制定，透過司法權做成的裁判，其中的解釋與適用方式也使得規範本身的內涵更為明確(Hoffman, 2016b)，案例法的累積亦能使會員國在作成國家補貼措施時更能掌握其應遵守之行為準則。
- (3) 而「與時俱進」這點，如EEAG 2014-2020的前身及本身都預設了特定期限的適用，這是可以配合再生能源領域需要隨著氣候目標、能源轉型目標，以及實際的產業狀況與市場變化定期檢討的立法方式，兼具保有一定時間法安定性、也能隨趨勢調整的特色，誠值注意。
- (4) 再者，EEAG 2014-2020除了將國家補貼類型化規範，也列出可容許之再生能源國家補貼審查之共同原則，意義重大，這提供了再生能源領域的各項角色，包括希望發展綠能的會員國政府、能源供應方、能源消費者等，有更明確的準則遵循或因應。

4. 建構我國再生能源國家補貼管制

4.1 我國建構管制法制之意義

實則，歐盟關於再生能源的國家補貼管制仍在發展中，且批評聲浪也所在多有，如認為過度限制會員國之政策空間等(Arhold, 2017; Vasbeck, 2019)。歐盟有各會員國組成單一內部市場之特性，在競爭法上的考量顯然會較我國複雜，且歐盟在再生能源發展的階段也較我國成熟，應衡量的情形亦有不同。然而，對於正起步投入再生能源發展、且國家補貼管制法仍付之闕如的臺灣而言，如果想要更「精準」、「有效」地投放資源，透過國家補貼扶植再生能源，歐盟的發展經驗有其參考價值。當然，

歐盟國家補貼管制法規的目的包括了維持歐盟單一市場內部各會員國國家補貼手段可能產生的公平性問題，但我國並無此一考量，就規範目的而言即有部分不同，因此，規範目的等既不完全相同，直接引入相關規範並非明智之舉，而應依我國確實之需求設計所需要的制度。

回到臺灣之情形，我國能源政策大量運用補貼。其中，化石燃料補貼之改革不僅受到APEC關注，行政院環保署按《溫室氣體減量與管理法》推動之「臺灣溫室氣體排放管制行動方案」中，明文列入了「避免化石燃料不當補貼」，並開始受到國內研究者的注意(林子倫等，2018)，亦即，在重視能源轉型、氣候目標的脈絡下，對化石燃料「不當補貼」的概念已開始獲得關注。然而，在同樣的脈絡下，再生能源作為轉型的目標方向，政府用以鼓勵再生能源發展的補貼措施，也同樣可能有「不當補貼」的情形發生，但國家資源應如何配置、應用，以促進再生能源發展，並避免流於恣意補貼，國內除少數的研究(莊春發等，2012；黃海寧，2015；洪偉嶸，2018)討論之外，法規層面或政策討論上雖然多有補貼措施，對於補貼本身之評估與控管著墨有限。洪偉嶸(2018)之研究曾論及再生能源補貼的公平性問題，認為雖然從數字上，再生能源補貼總額低於化石燃料發電之補貼，但未來趨勢將有所改變，但再生能源在發展初期，投入補貼也會帶來產業成長、就業與稅收增加、國家能源安全等優點，這些也需要納入公平性衡量。本文認為，具體如何維持「公平」，可以透過設計再生能源國家補貼管制機制達成。

臺灣自2009年再生能源發展條例制定以降，與再生能源的法規開始陸續上路。再生能源發展條例第1條便指出「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」，推廣再生能源之目標，而同法第4條第1項指出了主管機關要推廣設置

再生能源設備時，應注意「我國氣候環境、用電需求特性與各類別再生能源之經濟效益、技術發展及其他因素」，即我國立法仍有注意到在提倡再生能源發展時仍必須審慎評估各項因素，設計妥當的推廣措施。綜觀再生能源發展條例，也包括了諸多獎勵、補助等「介入市場」之機制，例如第7條中央主管機關再生能源發展基金之設置及補貼與補助用途、第9條躉購費率之設計、第11條示範獎勵、第13條熱利用獎勵、第16條關稅減免等設計，這些法條也進一步授權主管機關訂立行政規則以決定細節。

質言之，我國在再生能源領域大量運用、允許「補貼」，然而並未對國家補貼本身加以定義或設計管制之規範，而因應國家補貼產生的競爭問題，目前仍僅能以公平交易法第9條及第46條之機制，由主管機關進行協商。這種做法原則上仍以行政協調為主，依據個案處理，難謂法制化(莊春發等，2012)。相較於歐盟在事前有容許性限制、事中有透明要求、事後有救濟管道之設計，我國仰賴個案跨部會協調之模式，不僅無法事前針對特定補貼政策或措施之優劣進行評估，法律上何時適用市場機制、何時允許人為操縱界線不明，除了容易滋生弊端外，在欠缺補貼管制的情形下，各方無所遵循，長遠而言，對於打造再生能源健全發展之目標也會造成不利的影響。事實上，在莊春發等2012年公平交易委員會之報告中即建議我國可建構「競爭評估指引」及「政府補貼處理原則」。然至2020年，再生能源領域仍然欠缺此類型之法規範。退步言之，如歐盟管制架構中，從歐盟條約等級便有一般性的國家補貼規範，我國公平交易法領域就國家補貼的一般規定卻如前所述，訴諸個案處理，欠缺體系性的規劃與方向。儘管超國家之歐盟法有調和會員國間利益之機能存在，而我國法並無此種需求考量，但如TFEU內對國家補貼之「一般性」規範，確實明確構築了公平交易法制體系如何看待國家補貼之基礎規範功能，對我國而言，此種立法方式仍具參考價值。

我國在再生能源發展的路上，勢必還會持續面臨如何設計出「好補貼」的挑戰，適時引入評估機制等國家補貼管制，有助於提升決策品質、權利保障、控管國家資源、並減少市場內負面之外部性影響，應可考慮建立相關的管制。以下，本文將嘗試就我國之情形提出可能之管制方式與層次。而由於歐盟已累積相當之制度與實務經驗，各種考量因素也在過程中被評估，就其管制邏輯而言，於我國設計管制時亦有參考價值。

4.2 管制方式考量

由於再生能源國家補貼確實存在於我國，介入管制實為限制國家權力、保障人民權利與利益之措施，有其正當性，惟應先確立法源基礎，使有關單位與能源生產者、消費者及投資者更清楚。首先，國家補貼作為行政行為，現行法體系中，如行政程序中關於法律明確性、比例原則、有利不利一律注意等一般要求等行政法的一般原理原則，應有適用。然而，若能就再生能源部門先制定政府補貼處理之規範，樹立妥善之標準，且標準之設立搭配事前或(及)事後之檢驗及救濟機制，可更進一步調和「扶植再生能源」與「維持公平競爭環境」之目標。

形式上，本文認為增訂如《再生能源國家補貼辦理辦法》之法源作為明確之管制基礎，可提升政府對於政策及措施品質之重視。而由於能源及再生能源政策有適時檢討之必要，尤其搭配我國能源目標(2025再生能源發電20%)、氣候目標(如溫管法第4條之2050年溫室氣體排放量降為2005年溫室氣體排放量50%以下)、《能源發展綱領》、《能源轉型白皮書》、《電業法》改革階段，此補貼管制之「定期」檢討機制有其必要，且必須依照不同再生能源的發展階段與狀況進行評估，將國家補貼用於真正符合政策目標之項目上。此外，再生能源國家補貼之規劃上，也應與化石燃料補貼之改革綜合考量，避免整體能源政策之割裂。除此

之外，如前文所述，歐盟採取的是多層次的管制模式，如在上位的TFEU中就「國家補貼」採取了明確態度，此種基礎規範的存在，亦是我國公平交易法制領域目前較為欠缺的，應為可考慮之調整方向，而基礎規範不僅具備原則性、方向性的指引功能，也可以保持在各領域具體規範之彈性。

而實體內容上，參照前揭歐盟經驗，應先思考我國對「再生能源國家補貼」之基礎態度為何，是原則禁止、例外容許，或是以反向邏輯設計規範，總之，應具體勾勒出此一管制框架設想的「好補貼」為何，又預計以何種程序管控。實則，歐盟的經驗對我國的參考價值不僅在具體內容上，更在於其設計之基礎邏輯。由於歐盟是不同會員國經濟體共同組成之單一內部市場，其所需考量與程序俱較為繁瑣，我國是否需要如歐盟執委會嚴格設立一「通知」機制作為事前管控，本文認為不必然，但公平交易委員會仍可扮演較為積極之角色，相較於目前被動於個案進行協調，可以主動協調行政院能源相關部門創立一定之再生能源補貼原則，供通案利用。

再者，由於我國能源產業結構終究與歐盟及其各會員國有所不同，在自由化與民營化的軌跡也各異，由《能源轉型白皮書》可知，我國能源轉型相當程度地仰賴「公私協力」之形式。此點在具體設計規範內容時，也應一併考量，以針對臺灣能源產業及市場之生態設計可行之模式。

就規範宜包含之內容而言，首先應對何為「再生能源國家補貼」作出定義，如可詳列「國家」、「選擇性」、「利益」、「影響」、「扭曲競爭」等要件，以及明列再生能源發展條例中之法源基礎。值得注意的是，設計管制時，有鑒於前揭德國EEG與歐盟執委會之關鍵爭議中歐洲法院最新之見解(Court of Justice, Germany v. Commission, Case C-405/16 P, 2019)，可先設想我國亦有採用之再生能源電能「躉購」機制，是否屬於「再生能源國家補

貼」範圍，此於不同見解間容有界定空間。另外，如「公私協力」形式但達成實質類似補貼效果之措施，是否應採取如就公法措施之相同管制方式及密度，若否，如未來建構之相關規範要求是否可能遭繞道而行，亦應考量。

繼而，類型化的規範有所必要，得以對再生能源生產者及消費者之補貼區分、以投資及營運補貼區分、以及以不同種類之再生能源區分，羅列不同類型之補貼應符合之要求。而按照我國再生能源發展條例第7條第4項就再生能源發展基金之運用可知，我國補貼分類上至少有「再生能源電價補貼」、「再生能源設備補貼」及「再生能源示範補助及推廣利用」之類型，需考量各類型之補貼在競爭法考量上各自有何需注意之處。

而在基礎定性規範後，其次宜就再生能源國家補貼設定共通之衡量原則，供行政機關自我審查及司法機關事後審查使用。在此，必須釐清的是此類衡量原則至少可以適用於兩個層次，一是國家如何決定採用某一補貼措施，二是具體個案之補貼如何核定。前者，指的是國家在評估為何採用特定之補貼措施時，應可透過此種衡量原則進行判斷，例如我國為何決定補貼離岸風電與太陽光電，如可應用此類衡量原則，思考國家為何介入市場、以及所選擇的措施是否是合等。後者，當前我國已存在諸

多補貼辦理辦法，如《經濟部補助直轄市及縣市政府辦理再生能源發電設備認定與查核作業要點》、《建築整合型太陽光電發電設備示範獎勵辦法》、《離岸風力發電示範獎勵辦法》等，皆有明列申請之要件與提出申請書時應提供的各項評估及計畫，然而，主管機關就個案之核定，應包括形式與實質之審查，除法定形式要件之符合外，實質內容審查上，此類衡量原則亦有適用可能。

4.3 「合理標準」之建構

就此種衡量原則，本文認為或可參考歐盟EEAG 2014-2020，並參酌我國針對此種專業領域行政行為之審查方式相關學說與實務，建構一「合理標準」，要求主管機關設計「合理」之再生能源國家補貼。

本文建議，此合理標準可以分為「程序標準」及「實質標準」(圖1)。程序部分，應符合「正當決策程序」以及「透明」之要求；實體部分則包括「國家補貼之公共利益存在」、「國家補貼之必要」、「適合性」、「最小侵害原則」、以及「合比例性」等五個標準，並於前述之兩種情形：國家如何決定採用某一補貼措施、具體個案之補貼如何核定時俱有適用可能。

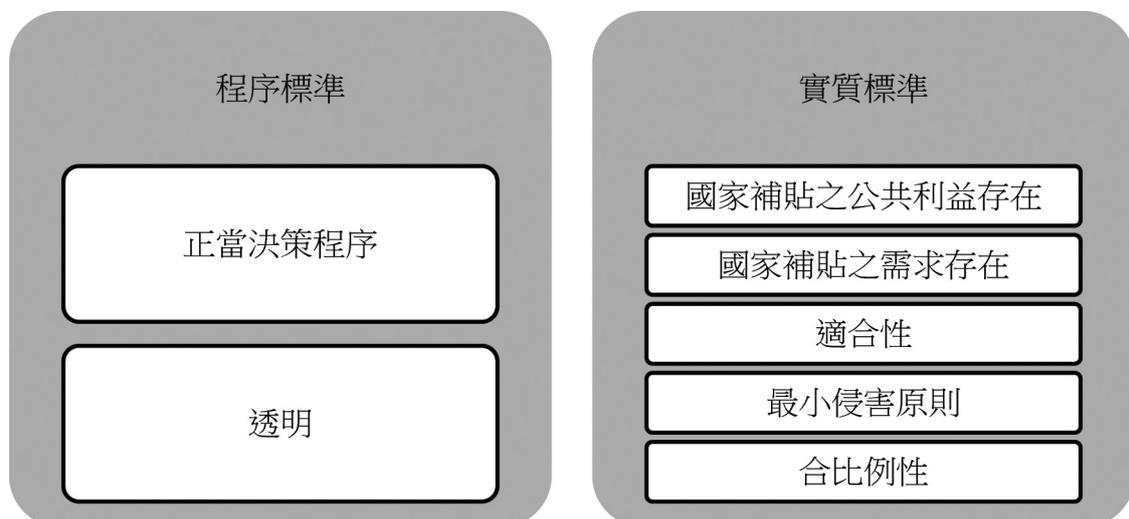


圖1 再生能源國家補貼「合理標準」之內涵(本文自製)。

4.3.1 程序標準

正當決策程序

行政機關做成再生能源補貼之決策時，其程序應符合法定要求，其中包括行政法之一般原理原則及其於行政程序法中的明文化，有利不利之情形皆應注意，確保掌握所有應蒐集之資訊後，正負面之影響都應考量，做出妥適之裁量。裁量過程是否邏輯「一貫」，亦是可供檢驗之標準。而在重大再生能源補貼政策決定、或大型補貼案件之情形，無論競爭性或非競爭性之決策程序都宜注意公共參與之可能。

就此，再生能源發展條例第9條關於躉購費率設定之規定可為一例，本條第1項指出：「中央主管機關應邀集相關各部會、學者專家、團體組成委員會，審定再生能源發電設備生產電能之躉購費率及其計算公式，必要時得依行政程序法舉辦聽證會後公告之，每年並應視各類別再生能源發電技術進步、成本變動、目標達成及相關因素，檢討或修正之。」即強調了正當決策程序之重要，需綜合且定期考量各種因素，除專業委員會外亦納入公眾參與之可能。儘管並非所有再生能源國家補貼都應通過如此慎重之程序，但仍需妥適裁量，至於金錢規模或時間長度上較重大之補貼，由於對再生能源政策、產業及當事人影響皆巨，則更應重視決策之正當程序。

透明

歐盟EEAG 2014-2020對透明之要求係「清楚」與「可及性」，具體作法為架設公開資訊之網站，公布受益者名單與決策依據。本文認為此標準可資參酌，且前揭決策程序之資料，除依其性質有保持秘密之必要者外，相關記錄應可供查閱，作為後續監督或救濟之基礎。

4.3.2 實質標準

國家補貼之公共利益存在

歐盟EEAG 2014-2020要求之歐盟共同利益，是以各項氣候目標、能源轉型目標為主。我國再生能源發展條例第1條亦明定「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」，再參酌能源發展綱領、能源轉型白皮書初稿、溫管法、國家氣候變遷調適政策綱領、國家氣候變遷調適行動方案等相關法規文件，可知追求能源轉型、永續發展，再生能源之發展與應用是我國能源政策主軸之一且具備重大公益。基本上，對於再生能源之補貼一般都可通過此項針對目的而設之標準。

國家補貼之需求存在

以我國市場而言，再生能源發電之成本原則上較高(洪偉嶸，2018)，但國家要採取補貼時，首先須證明「市場失靈」之存在，並需要詳加評估併說明國家為何需要以補貼的方式介入，且為何不能以其他管制方式達成發展再生能源的目標。實則，我國再生能源發展條例已經授權了許多獎勵、補貼之可能性，然而儘管存在法源，為避免浮濫運用，檢驗補貼需求之存在仍有意義。

適合性

接下來的三個標準，是我國行政與司法實務已經相當熟悉的比例原則操作。適合性指的是所採取的補貼必須可以達成促進再生能源發展之目的，在個案判斷中，可能有更明確之目的，如所採取之太陽光電補貼是否可能促成行政院宣布2025年20000 MW之目標。

本文認為在適合性的審查中可以納入「誘因效果」之考量，即所採取之補貼手段可否達到「鼓勵」該再生能源成長之目的。另外，此項標準亦可加入EEAG 2014-2020關於「正面效果大於負面效果」之思考，蓋此類負面效果多為對市場之傷害，補貼畢竟是國家介入市場的行為，而綠電自由化、市場機制為主的改革方

向仍然是我國電業改革及能源轉型邁向永續經營的目標(王京明, 2019; 吳志偉, 2020), 亦即「鼓勵再生能源可以進入市場競爭」, 是各類補貼應追求之終極公益之一, 因此, 如果負面效應已經超過可能預期達成的正面效果, 事實上是與該公益目的越來越遠, 那麼是否仍算是適合之手段, 即有疑問。

最小侵害原則

即比例原則中的必要性原則。政府需要說明在多種可能達到相同目的的補貼措施中, 當前的措施是否為外部性最小的選擇。此標準與「國家補貼之需求存在」之差異在於, 後者是在確定為何國家要介入市場, 但此標準必須進一步說明在種類眾多的補貼形式之中, 選擇當前這種的原因為何, 其他補貼形式所需之成本為何較高。例如, 躉購制度之退場已受到討論(王京明, 2019), 未來我國在檢討法規時若繼續採取躉購制度, 理由為何、是否有其他補貼方式、與其他方式如投資補貼相較之效益如何(Chang, 2019)等問題, 政府須加以說明。

合比例性

補貼措施應在最小限度為之, 避免國家資源之浪費, 具體可參酌EEAG 2014-2020要求國家補貼投注的總量與受益人可達成的回饋之間維持合理的比例。例如補貼之金額、躉購費率之擬定都應該注重其不得過度補貼。

最後, 本文想指出的是, 國內原本各項行政法原理原則就再生能源國家補貼之行政行為自然有所適用, 但誠如歐盟及會員國之法制中也非沒有比例原則之概念與操作, 但在再生能源國家補貼領域, 仍然有類似之標準提出。參考並脫胎自歐盟共同衡量原則之合理標準, 可以更為明確地點出程序與實體各個項目中針對本領域應該考量的內容, 並且作為一種提醒。這樣的機能尤其在司法領域為明顯, 儘管合理標準的內容包括了比例原則之審查, 但作為特定領域之原則, 更能具體地使不具備能源專業

的司法者, 確認行政機關是否已考量本領域應考量之要點、並判斷其是否已作成合理之行政行為。

5. 結 論

國家補貼在各國再生能源發展過程中扮演重要角色, 我國亦正值使用補貼扶植再生能源邁向永續經營之階段, 法制上應如何設計以促進我國設計出好的國家補貼政策與措施, 是本文關心的重點。本研究透過法規與學理之討論, 從歐盟國家補貼法之經驗出發, 簡介歐盟再生能源國家補貼管制之視野, 尤其著重EEAG 2014-2020之共同衡量原則。本文認為, 儘管歐盟國家補貼管制密度甚高, 且涉及會員國間公平性, 議題多而龐雜, 但對於管制考量幾近付之闕如的我國而言, 仍可參酌其基礎概念, 考慮於我國建立「基礎版」之國家管制法框架, 並建構類似歐盟共同衡量原則之「合理標準」, 控制國家補貼之合理性, 並定期檢驗相關法制, 以使國家資源可以更有效率地投注於再生能源之發展。

質言之, 政府在考慮再生能源補貼決策時, 如有一定管制框架要求其品質, 使其必須進行各項標準之評估, 將對政策品質有所助益, 亦能進一步提升我國再生能源政策達成氣候目標、永續發展之可能性。而承續本研究關於「建構合理標準」之結論, 未來可進一步檢驗我國各項再生能源既存補貼與新興政策、措施之合理性, 供行政及立法部門參酌, 亦可能應用於司法審查。由於我國近年積極鼓勵再生能源發展並運用補貼措施, 關於補貼否准問題之法律爭議, 近年在法院體系涉及再生能源發展條例或公平交易法之再生能源補貼案件逐漸出現, 如2020年6月臺北高等行政法院108年度訴字第37號判決即是處理再生能源發展條例下依《風力發電離岸系統示範獎勵辦法》申請展延遭否准之問題, 此類案件或可考量以「合理標準」之框架進行考察, 且此標準在否決之案

件亦有適用：如特定補貼無法通過程序及實體任一子標準之檢驗，法院可以肯認主管機關對申請予以否決之決定。

本文篇幅有限，而再生能源國家補貼管制由於涉及不同市場、不同產業，並與未來政策、國家永續發展息息相關，無論國內或國際上，此領域仍具相當之發展空間，實有待未來更廣而深之研究投入。而由於本文研究之重點落在國內法制如何控管再生能源補貼政策及措施之品質，有關跨國競爭法、國際經貿法等重要問題，如WTO之規範，亦非本研究範圍所及。然值得注意的是，我國若要引入類似之制度，必須詳細而具體考量我國能源產業及相關各市場之特性，例如，自由化程度不同之市場就國家補貼之態度應如何區分及調整？若在公營色彩仍高的前提下，大量運用國家補貼，對自由化是否亦有阻礙？相關問題可能需要更明確的制度及經濟分析。又如前提及，我國於能源政策上常用之公私協力模式，是否可能影響一實質具備補貼機能之措施落入「國家補貼」之管制範疇外、進而達到「合理標準」之規避？此類問題於建構我國相關國家補貼法制時，應進一步分析。而2020年適逢歐盟相關綱領檢討並訂立新規範之時期，雖因肺炎疫情宣布延緩立法期程，未來歐盟將如何調整其管制，後續之發展仍值得關注。

我國能源治理政策對於發展再生能源之野心已相當明確，法制度對於提升相關補貼政策品質與效果不容忽視，臺灣在綠能發展之實踐上，如能強化對能源政策與法制品質的重視，透過完善的國家補貼管制，要求政府設計出「好補貼」，有助於邁向更健全的再生能源發展環境。

參考文獻

王京明，2019。談討我國綠電自由化發展瓶頸與制度性障礙，經濟前瞻，2019年7月，頁47-52。

吳志偉，2020。臺灣電業改革推動現況與未來規劃，我國傳統及新興電業現況與未來展望109年度專刊，臺灣電力企業聯合會，頁5-25。

洪瑋嶸，2018。再生能源是否需要大量補貼，行政院原子能委員會核能研究所報告。

高銘志，2013。我國再生能源推廣法制概論，收錄於：再生能源政策與法律概論，臺北，元照出版，頁252-400。

黃海寧，2015。再生能源補貼適用於補貼協定之限制及新政策空間，臺灣大學法律學研究所學位論文。

蔡岳勳，2017。基本能源法制研究——比較法的省思，新北市，華藝學術出版。

林子倫、趙家緯、龍吟欣，2018。全球化石燃料補貼改革發展趨勢分析，收錄於：周桂田、張國暉編，轉給你看——開啟臺灣能源轉型，臺北，秀威。頁73-91。

高銘志、蔡岳勳、翁敏航、宋書帆、陳建璋，2013。再生能源政策與法律概論，臺北，元照出版。

莊春發(主持人)、許志義、陳汝吟、謝秀宜(共同主持人)、邱永豪、張躍瀚(研究人員)，2012。101年委託研究報告：各國競爭政策與產業政策調和之研究—以能源產業為中心，公平交易委員會。

歐盟執委會國家補助管制網頁，https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html (最後瀏覽日：2020年7月20日)。

Arhold, Christoph, 2017. D. Energy and Coal, in: Frank Montag, Franz Jürgen Säcker (Ed.), European State Aid Law: A Commentary, Kooperationswerke Beck-Hart-Nomos, Munich, Germany. 1236-1291.

Auer, Magnus, 2020. Das Europäische Beihilferecht und die Förderung erneuerbarer Energien: Praxis und Grenzen beihilferechtlicher Einflussnahme auf

- mitgliedstaatliche Politik, Baden-Baden, Germany, Nomos.
- Caoimh, Aindrias Ó and Sauter, Wolf, 2016. Criterion of Advantage, in: Hofmann, Herwig C. H. and Micheau, Claire (Ed.) (2016), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, UK, Oxford University Press, 84-129.
- Chang, Ming-Chung, 2019. The Effects of the Feed-In-Tariff System and the Renewable Energy Development Fund on Taiwan's Power Market, *Journal of Taiwan Energy*, Volume 6, No. 4, 353-367.
- Cisotta, Roberto, 2016. Criterion of Selectivity, in: Hofmann, Herwig C. H. and Micheau, Claire (Ed.) (2016), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, UK, Oxford University Press, 129-151.
- Collins, Alexander R., 2005. Is the Regulation of State-Aid a Necessary Component of an Effective Competition Law Framework? *European Business Law Review*, Vol. 16, Issue 2, 379-420.
- Commission of the European Communities, 2008. SEC (2008) 57 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, The support of electricity from renewable energy sources: Accompanying document to the Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the promotion of the use of energy from renewable sources {COM(2008) 19 final}.
- De Catelle, William, 2019. Are the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy 2014-2020 a legitimate instrument to harmonise operating aid for renewable energy in the EU?, Working Paper published by the Soft Law Research Network, 1-35.
- Dewatripont, Mathias and Seabright, Paul, 2006. "Wasteful" Public Spending and State Aid Control, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4, No. 2/3, 513-522.
- European Commission, 2014. SWD (2014) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, IMPACT ASSESSMENT: Accompanying the document Communication from the Commission Guidelines on State aid for environmental protection and energy for 2014-2020 {C(2014) 2322} {SWD(2014) 140}.
- European Union, 2014. EU Competition Law: Rules applicable to State Aid.
- Hancher, Leigh, de Houteclocque, Adrien, and Sadowska, Malgorzata, 2015. *Capacity Mechanisms in the EU Energy Market: Law, Policy, and Economics*, Oxford, UK, Oxford University Press.
- Hancher, Leigh, de Houteclocque, Adrien, and Salerno, Francesco Maria, 2018. *State Aid and the Energy Sector*, Oxford, UK, Hart Publishing.
- Hofmann, Herwig C. H., 2016a. State Aid Review in a Multi-level System: Motivations for Aid, Why Control It, and the Evolution of State Aid Law in the EU, in: Hofmann, Herwig C. H. and Micheau, Claire (Ed.) (2016), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, UK, Oxford University Press, 3-11.
- Hofmann, Herwig C. H., 2016b. The Legal Framework to Subsidies and State Aid Review, in: Hofmann, Herwig C. H. and Micheau, Claire (Ed.) (2016), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, UK, Oxford University Press, 36-64.
- Hofmann, Herwig C. H. and Micheau, Claire (Ed.), 2016. *State Aid Law of the European Union*, Oxford, UK, Oxford University Press.
- Rodi, Michael, 2000. *Die Subventionsrechtsordnung*. Tübingen, Germany, Mohr Siebeck.

- Sauter, Wolf, 2016. The Notion of Undertaking, in: Hofmann, Herwig C. H. and Micheau, Claire (Ed.) (2016), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, UK, Oxford University Press, 74-84.
- Szyszczak, Erika, 2016a. Criterion of State Origin, in: Hofmann, Herwig C. H. and Micheau, Claire (Ed.) (2016), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, UK, Oxford University Press, 65-74.
- Szyszczak, Erika, 2016b. Distortion of Competition and Effect on Trade between EU Member States, in: Hofmann, Herwig C. H. and Micheau, Claire (Ed.) (2016), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, UK, Oxford University Press, 151-161.
- Talus, Kim, 2016. *Introduction to EU Energy Law*, Oxford, UK, Oxford University Press.
- Vasbeck, Daniel, 2019. State Aid, the Criterion of State Resources and Renewable Energy Support Mechanisms: Fresh Wind from Luxembourg in EEG 2012, *European Papers*, Vol. 4: 629-640.

On the State Aid Control for Renewable Energy: Lessons from the EU

Kuan-Wei Chen^{1*}

ABSTRACT

This research focuses on how to promote the formulation of good state aid policies and measures for renewable energy through a regulatory framework. State aid plays an important role in the energy transition and the development of renewable energies in different countries. Taiwan also uses aid measures to support renewable energies in the current phase towards the goal of sustainability. In this situation, a set of state aid control in the field of renewable energy can improve the quality of decision-making, protecting human rights, controlling state resources and avoiding negative impacts on the competitive marketplace. Based on the experience of EU law, this study presents the multilevel legal framework and the connotation of state aid for renewable energies in the EU, especially focusing on the seven ‘common assessment principles’ of the ‘Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy 2014-2020’. This article proposes assessments and recommendations on a related regulation module in Taiwan, believing that Taiwan can set similar ‘reasonable standards’ and regularly review as well as renew rules so that state resources can be invested more efficiently in renewable energy development and energy policies can be achieved through ‘reasonable’ state aid.

Keywords: State Aid, Renewable Energy, State Aid Control, EU, Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy 2014-2020

¹Doctoral Student, Faculty of Law, Ludwig Maximilian University of Munich, Germany.

* Corresponding Author, Phone: +886-917-275990,
E-mail: christine.kuanwei.chen@gmail.com

Received Date: August 4, 2020

Revised Date: November 2, 2020

Accepted Date: November 18, 2020