

「再生能源法」判決

BVerfGE 122, 374

德國聯邦憲法法院第一庭2009年2月18日判決

- 1 BvR 3076/08 -

陳志忠 譯

要目

案由

判決主文

理由

A.事實及爭點

I.相關法規

II.憲法訴願人之主張

III.相關機關之意見

B.對憲法訴願有無理由之審查

I.本案審查基準及範圍

II.憲法訴願顯無理由

關鍵詞

最低補貼義務

(Mindestvergütungspflicht)

再生能源法(Erneuerbare-Energien-Gesetz)

併聯(Anschluss)

電廠解構(Anlagensplitting)

生質能發電園區(Bioenergiepark)

生質能電廠(Biomasseanlage)

信賴保護原則(Grundsatz des Vertrauensschutzes)

裝置容量分級(Leistungsklasse)

溯及禁止(Rückwirkungsverbot)

輸電補貼(Einspeisevergütung)

案 由

憲法訴願人1.N股份有限公司，
代理人為負責人

憲法訴願人2.G股份有限及兩合
公司，代理人為D股份有限公司，而

其代理人為其負責人

上述憲法訴願人之代理人：
Sellner Redeker 律師，Dahs &
Widmaier合夥公司；址設：Leipziger
Platz 3, 10117 Berlin

針對：

a)2008年10月25日電力再生能源法修正法暨相關規定修正法第19條第1項(BGBl I S. 2074)

b)備位針對2008年10月25日電力再生能源法修正法暨相關規定修正法第66條第1項之規定(BGBl I S. 2074)

提出假處分聲請

聯邦憲法法院第一庭法官：院長 Papier, 及法官 Hohmann-Dennhardt, Bryde, Gaier, Eichberger, Schluckebier, Kirchhof, Masing

於2009年2月18日判決

判決主文

假處分聲請駁回。

理由

A.事實及爭點

憲法訴願人對於2008年10月25日(BGBl I S. 2074)再生能源優先法(再生能源法2009, 以下簡稱EEG 2009)第19條第1項之規定主張：若該規定亦適用於, 在2009年1月1日前已經開始運轉之生質能電廠時, 則對其提出假處分聲請及憲法法規訴願。

I.相關法規

1.自從1991年1月1日以後再生能源生產所得電力輸送至公共電網法(電力輸送法, BGBl 1990 I S. 2633)生效後, 電力公司即負有買受生產自再生能源所得之電力, 以及依法定最低標

準補貼之義務。自2000年4月1日起, 電力輸送法為2000年3月29日制定之再生能源優先法(再生能源法2000, 以下簡稱EEG 2000)所取代, 再生能源法後又於2004年7月21日修訂; 修訂後於2004年8月1日生效之新規定(再生能源法 2004, 以下簡稱EEG 2004, BGBl I S. 1918)仍保留電力輸送法中對於輸電業者及最終供電業者, 以法定收購及最低補貼義務等模式, 所建構之補助體系。

依據2004年再生能源法第4條第1項之規定, 供應一般大眾用電之輸電業者(參考2004年再生能源法第3條第7項), 負有立即且優先與再生能源發電設備併聯之義務; 其並應優先收購及輸送前揭電廠所供應之來自再生能源電力。另依據2004年再生能源法第4條第6項之規定, 上游輸電業者有義務向輸電業者, 優先收購及輸送從同條第1項至第5項所獲得之能源總量。

依據2004年再生能源法第5條第1項及第2項之規定, 輸電業者及上游輸電業者, 對於完全產自再生能源之電力, 負有補貼義務。前項補貼請求權人, 為合乎2004年再生能源法第3條第3項意義之發電設備經營者。2004年再生能源法第3條第2項, 係就發電設備之概念加以定義。依據2004年再生能源法第3條第2項第1句之定義, 所謂發電設備係指, 從再生能源或沼氣生產電力之獨立技術設施。依

據2004年再生能源法第3條第2項第2句前段規定，從同種類再生能源或沼氣生產電力之數座發電設備，當其均興建於本法適用範圍內，且對其運轉係屬必要之技術設施或建築設備，係共同直接連結存在者，除非2004年再生能源法第6條至第12條另有其他規定，否則（該數座發電設備）視為單一發電設備。依據2004年再生能源法第3條第2項第2句後段規定，特別是逆變器、管線、管線連結、測量裝置、行政措施及監控設備，非屬對其運轉必要之技術設施。

有關產自生質能電力之補貼額度，係依照2004年再生能源法第8條之規定。其係由第1項之基本補貼額度、以及第2項至第4項之額外補貼兩者所構成。基本補貼額度及第2項之額外補貼額度，係依裝置容量進行分級；就此，依據第2項及第4項之額外補貼，則僅適用於裝置容量5兆瓦(含)以下之電廠(vgl. Hierzu Oschmann/Vollprecht, in : Altrock/Oschmann/Theobald, EEG, 2. Aufl. 2008, § 8 Rn. 40)。

依據先前類似規定之2000年再生能源法第5條第1項之立法理由，之所以對小型電廠所輸送每千瓦小時之電力提供較高的補貼，應係考量小型且分散之電廠，其較高之發電成本(vgl. BTDrucks 14/2776, S. 22 f.)。依據2004年再生能源法第12條第2項第1句

，補貼額度係依各該發電設備之裝置容量與各該適用門檻之比例而定(即所謂浮動補貼)。依前述原則所計算出之最低補貼額度，依2004年再生能源法第12條第3項第1句，應自電廠運轉起以20年(含開始運轉當年)為度一次付清。在水力電廠部分，則2004年再生能源法第12條第3項第2句有特別規定。藉此期限規定，一方面可避免需長期持續提供法定最低補貼；另一方面亦足以提供投資及規劃之安定性(vgl. BTDrucks 15/2864, S. 46)。

2004年再生能源法第14條另有聯邦範圍的均衡分配規定。依據2004年再生能源法第14條第1項及第2項，上游輸電業者須將其所收購之電量以及因此所支付之補貼金，相互均衡分配(vgl. BTDrucks 15/2864, S. 48)。依據2004年再生能源法第14條第3項所規定之均衡分配細部規則，上游輸電業者所收購之電量，將得以此方式重新分配；從而在結論上可使所有曾輸送電力之電力公司，均有義務依百分比去平均分擔相同之購電量及補貼金額(vgl. BTDrucks 15/2864, S. 48)。

將2004年再生能源法所規定之補貼義務所生費用，與平均發電成本兩者相互比較後所產生之額外費用(即所謂差別費用)，依通說(vgl. Altrock, in : Altrock/Oschmann/Theobald, EEG, 2. Aufl. 2008, § 14 Rn. 83)，此雖於本法未規定、惟立法者對此已有預見

(vgl. BTDrucks 15/2864, S. 49)，是使其透過最終供電業者轉嫁到終端用電戶；且實際上，電力公司亦已經透過相符合的契約設計，以所謂再生能源分攤額之方式加以實現。(vgl. EEG-Erfahrungsbericht 2007 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, S. 39)。

依2006年11月7日制定之對2004年再生能源法第一修正案(BGBl I S. 2550)所增訂之2004年再生能源法第19a條第1項，其賦予聯邦清算中心監督輸電業及電力公司，是否遵守2004年再生能源法第5條第2項及第14條義務之權限。但賦予聯邦清算中心之權限分配，並未包括發電廠主張補貼費用請求權之問題；因為立法者已在立法理由中指出，此問題依民事法以及民事訴訟程序已足以因應(vgl. BTDrucks 16/2455, S. 11)。

聯邦政府在針對本案有關假處分聲請之意見書中亦表示，依2004年再生能源法之內容，國家並無法防止以違法或權利濫用之方式，去規避再生能源法之規定，而增加公眾負擔之情形。

2.聯邦眾議院於2008年6月6日通過2009年再生能源法(BGBl I S. 2074)；該法並自2009年1月1日生效。

依2009年再生能源法第5條(併聯)、第8條(收購、輸送、分配)、第16條及第35條所規定(補貼)，配電業、

輸電業者及上游輸電業者所應負之責任，在本質上並未改變。對產自生質能電力之補貼，係規定於2009年再生能源法第27條連結18條。前揭規定原則上仍繼受2004年再生能源法所建立之分級補貼制度。

2009年再生能源法第3條第1款規定係發電設備概念之定義。在2009年再生能源法意義下之「發電設備」係指，從再生能源或沼氣中生產電力之設施。該法所稱自再生能源或沼氣中生產電力之發電設備，尚包含將完全取自再生能源或沼氣中之能源，予以暫時儲存、接收或轉換成電力之設施。在立法理由中並指出，先前在2004年再生能源法第3條第2項第2句所規定有關處理不同發電設備之規定，已於2009年再生能源法刪除。該規定係為防止以切割為較小裝置容量之方式，而出現與立法目的相違、規避計算補貼額度裝置容量界值之情形。此問題在2009年再生能源法第19條有關補貼之通則規定(內容並未改變)，已清楚闡明(vgl. BTDrucks 16/8148, S. 38)。

2009年再生能源法第19條有關自不同發電設備取得電力之補貼規定係：

(1)不同之發電設備，無論其財產關係為何，當其僅係基於補貼費率計算之目的，而有下列情形者，視為單一電廠：

當其坐落於同一土地或在空間上直接緊鄰、當其所生產之電力源自同種類的再生能源、由其所生產之電力，依本法之規定，係依據電廠裝置容量之差異而獲得補貼，且連續在12個曆月內處於運作之狀態

(2)發電設備營運者得將取自相同種類再生能源原料、但由不同發電機所生產之電力，以共同之測量器結算。在此情形，除有第一項之情形外，有關補貼費率之計算，係依各別電廠之裝置容量計算。

(3) ... (僅涉及風力發電設備)

當時在立法理由中 (vgl. BTDrucks 16/8148, S. 50)曾指出，前揭規定在內容涵義上，與2004年再生能源法第3條第2項第2句之規定相同。所謂電廠解構之行為，即便依據現行有效之再生能源法，亦屬違法。因為透過電廠解構之行為，將導致國民經濟上無意義的支出；而此費用，最後須由電力消費者承擔。因此立法者於2004年再生能源法第3條第2項第2句已清楚規定，從同種類再生能源原料中生產電力之不同電廠，若其為運轉所必須之技術設施，或其他建築設施，係相互直接連結時，原則上應將其視為單一電廠。

而即便不同電廠間，並未將運轉所須之技術設施相互連結，或其機組並未與建築設施直接連結；但假若理性之電廠經營者在考慮整體經濟成本

因素後，不會採用眾多小型模組，而會使用數個大型模組、甚或是單一電廠時。則在此種情況下，對於仍然採用眾多小型機組之行為，應將其視為權利濫用、且屬對於裝置容量等級制度違法之規避行為。

2009年再生能源法第19條第1項之規定，僅係將前述理解加以明文化而已。

2009年再生能源法第66條第1項之過渡條款，雖有若干關於補貼及其他事項之規定；但對於2009年再生能源法生效前已運作之電廠，則並未排除有2009年再生能源法第19條第1項規定之適用。2009年再生能源法第66條第1項雖無明文，但依其立法理由所示，其亦適用於既已存在之電廠 (vgl. BTDrucks 16/8148, S. 76)。聯邦參議院於2008年2月15日針對聯邦政府草案所提出之意見書雖曾建議，基於信賴及既存保護之理由，希望2009年再生能源法第19條第1項之規定，亦有該法第66條第1項過渡條款之適用 (vgl. BRDrucks 10/08, S. 19 f.)；然此建議未受採納。聯邦範圍的均衡措施，規定於2009年再生能源法第34條以下；而有關聯邦結算中心之監督任務，則規定於同法第61條以下。前揭規定之內容，基本上與現行有效之2004年再生能源法的內容相符。

3.聯邦參議院於2008年11月28日提出草案；該草案將2009年再生能源

法第19條第1項之規定，亦納入該法第66條過渡條款之適用範圍(BRDrucks 824/08 <Beschluss>)。其理由係認為，2009年再生能源法第19條之規定與現行法並不相同，其將導致許多電廠所能獲得之補貼顯著減少；因此，倘若未對此提供存續保護，則此些電廠恐有無法存續之虞。依據聯邦政府針對前揭聯邦參議院所提草案之意見書所顯示(BTDrucks 16/11833, Anlage 2)，聯邦政府對於2009年再生能源法第19條第1項之規定是否適用於既存電廠之問題，其希望留待於聯邦憲法法院之假處分程序再作處理。

II. 憲法訴願人之主張

1. 憲法訴願人1係於K地，經營K生質能發電園區之股份有限公司。其係成立於2005年之N股份公司的子公司。其營業內容係建立及經營具工業化規模，並自可再生資源中產生能源的生質能發電園區。憲法訴願人2係以股份有限及兩合公司型態所組成設立之基金會；其本身並負責K生質能發電園區之籌建計畫，同時亦為該園區內運轉所需技術設施之財產權人。該生質能發電園區係由40座生物氣體電廠組合而成，各該電廠之發電裝置容量，若依2004年再生能源法第12條第2項；亦即，2009年再生能源法第18條第2項之規定計算約為455千瓦。

兩位憲法訴願人於2006年7月簽

訂租賃契約；依該契約，憲法訴願人2為出租人而將40座個別生質能電廠及其所屬設備，供作為承租人之憲法訴願人1使用。該生物氣體電廠即在此種情況下設立，並於2006年11月至2007年12月間陸續運轉。由其所生產之電力，係經由E股份有限公司之技術設備，傳送到上游輸電廠V股份有限公司。依據憲法訴願人1與V股份有限公司於2007年12月所簽訂之輸電契約，該生質能發電園區中40座生物氣體電廠，各別均為2004年再生能源法第3條第2項意義下之獨立電廠。於2008年，V股份有限公司係依2004年再生能源法為基礎，計算其所應給付之最低補貼金額。至於2009年1月所輸送之電力，V股份有限公司則主張應依2009年再生能源法第19條第1項之規定計算。

2. 藉由憲法訴願及假處分之聲請，憲法訴願人主張其依據基本法第14條第1項之基本權遭到侵害、並以基本法第12條第1項之基本權當作備位理由。

將2009年1月1日前已開始運轉之K生質能發電園區，納入2009年再生能源法第19條第1項之適用範圍，係與憲法上信賴保護原則相牴觸。因為遭受嚴重之補貼損失，該生質能發電園區於經濟上將可能無法繼續營運。憲法訴願人1至遲可能於2009年3月陷於無支付能力，而須為破產登記。

依據2004年再生能源法第5條第1項連結同法第8條之補貼請求權，應受基本法第14條第1項之保障。非如立法理由所認，2009年再生能源法第19條第1項並非僅是對於目前法律現狀加以確認；而是已經構成對基本法第14條第1項保護範圍之干預。2004年再生能源法第3條第2項第2句之規定，無論在構成要件、抑或係在法律效果上，均有別於2009年再生能源法第19條第1項之規定。

即便認為2004年再生能源法隱含有不成文的規避構成要件存在，但2009年再生能源法第19條第1項之規定，亦絕非僅是將其形諸明文而已。這是因為2009年再生能源法第19條第1項完全未考慮到，設置不同發電廠，是否亦可能是合理的。

因此之故，本案對於財產權之干預不合乎比例(原則)。尤其是考量到2004年再生能源法第12條第3項第1句有關補貼擔保之規定，則顯然電廠營運者之信賴保護利益，較諸於將2009年再生能源法第19條第1項之適用範圍，擴張到既有電廠所可獲致之公益，更為重要。輸電業者所得節省之費用－視其數量多寡－是微不足道的。且對於終端消費者而言，亦無顯著影響。

退步言之，縱使認為系爭規定尚未涉及基本法第14條第1項之保障範圍；惟系爭規定，亦對憲法訴願人受

基本法第12條第1項所保障之執行職業自由構成侵害。

憲法訴願人1於其2009年1月22日及29日所提之答辯狀，附上詳細資料以佐證其經濟情況。在其中由N工商業公會於2009年1月27日所作成之經濟評估鑑定書中指出，該電力設備園區若受2009年再生能源法第19條第1項規範所及，則其於經濟上將無法繼續營運。因為相較於繼續以各別電廠資格所可獲得之補貼，在2009年再生能源法規範下，若其被視為單一大型電廠，則其可獲得之輸送電力補貼金額將減少48%；亦即每年減少1仟600萬歐元。亦即在2009年，該生質能發電園區運轉後，全部僅能獲得1仟873萬2900歐元之補貼；此將導致該園區呈現1仟355萬700歐元之現金缺額。因此至遲於2009年3月，憲法訴願人1將無法滿足流動負債。

III. 相關機關之意見

對前揭假處分聲請，聯邦政府、生物能源協會、能源暨水利經濟協會、生物氣體協會、德國工業協會及再生能源協會等，均表達意見。

聯邦政府主張假處分聲請不合法。且因該憲法訴願明顯無理由，從而本案亦顯無勝訴之望。2004年再生能源法第5條第1項連結同法第8條之補貼請求權，是否受基本法第14條第1項所保障，已非無疑。但無論如何，本案並不構成基本權干預，因為2009

年再生能源法第19條第1項之規定，僅是將現存之規範現狀予以明文化而已。且縱使認為2009年再生能源法第19條第1項之規定，係屬對於受基本法第14條第1項所保障財產價值權利之不利影響；然而此干預亦屬合法之內容及限制規定，而明顯具備正當性。系爭規定即使以信賴保護原則加以檢視，亦屬適當。因為本屬權利濫用之規避行為，根本無從獲致信賴保護。

B.對憲法訴願有無理由之審查

假處分聲請駁回

I.本案審查基準及範圍

依據聯邦憲法法院法第32條之規定，為避免重大損害、防止急迫暴力或基於其他公益上重要理由而有急迫需要者，聯邦憲法法院得在訴訟案件中以假處分對法律狀態為暫時之規制。由於假處分決定通常會在憲法訴訟程序上引發深遠影響，因此對於聯邦憲法法院法第32條第1項要件之審查，應適用嚴格之標準。而若是要阻止法律生效、或是欲對已生效之法律廢止其效力時，則更應提高此審查門檻；因為在此情形，始終涉及對於立法者形成自由之重大干涉。從而聯邦憲法法院必須盡量節制，惟有當主張應暫時規制之理由已充分到，使人認為非要宣告假處分不可之程度時；聯邦憲法法院方可基於其職權之特殊性，而暫緩法律執行。

於審查暫時權利保護聲請之際，原則上並不考慮主張違憲之理由是否存在；除非本案之聲請，係自始不合法或明顯無理由(vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>; 105, 365 <370 f.>; 106, 359 <363>; stRspr)。當法院於判決時認為，無論依何種觀點均無助於憲法訴願獲得勝訴時；此時該憲法訴願係屬顯無理由。因此，該無理由性不須達於顯而易見之程度，法院對其亦可預為徹底詳細之審查(vgl. BVerfGE 82, 316 <319 f.> m.w.N.; 89, 344 <345 f.>; Berkemann, in : Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 32 Rn. 201)。

II.憲法訴願顯無理由

II.本案兩位憲法訴願人所提之憲法訴願，顯無理由。此外，(在假處分程序中)亦不存在著，尚須留待於本案爭訴程序方能釐清之問題(有關此標準，例如BVerfGE 90, 277 <283 f.>; 106, 351 <356>; 117, 126 <138>)。

1.本件憲法(訴願)審查之標的，係2009年再生能源法第19條第1項之規定，是否構成對於憲法訴願人依基本法第14條第1項及第12條第1項基本權之侵害。憲法訴願人在適用2004年再生能源法之情況下，擁有數座顯然在技術上係各自獨立的生質能電廠；憲法訴願人認為，前揭電廠於2009年再生能源法第19條第1項要件下，亦

應評價為數座電廠；雖其係基於整體計畫下興建及運作。本件假處分程序僅涉及此問題。至於不同營運者的數座相互獨立興建之電廠，是否亦受2009年再生能源法第19條之規範；以及，對此應於憲法上如何評價等問題，則非本件假處分程序之訴訟標的。

2.2009年再生能源法第19條第1項之規定，並未侵犯憲法訴願人源自基本法第14條第1項之基本權利。

因輸送再生能源所產生之補貼請求權，係為確保從此項能源來源所產生之電力，可獲得超出市場價值之收入。此係為提供誘因給投資者，藉以使其除可獲得作為生產電力之對待給付的市場價格之外，尚可獲得固定之補貼比例；而此，最終則須由能源消費者承擔。此補貼應讓電廠營運者可長期請求。

至於依據2004年再生能源法第5條第1項連結同法第8條之補貼請求權本身，是否已受基本法第14條第1項之保護；或是該請求權尚須與生質能發電園區內設備之財產相互連結後，方受到基本法第14條第1項之保護等問題，則可暫且不論。因為依據以下論述所推論之前提，尚無從確認構成基本權侵害。

依2004年再生能源法之規定，訴願人能否請求其所獲得之補貼額度，已有可疑(就此，參閱以下a)。即便承認訴願人之主張，且認為2009年再

生能源法第19條第1項之規定，限縮了憲法訴願人依舊法所可主張之法律地位；但此亦屬憲法所容許之內容及限制規定，而無從對其加以指摘(就此，參閱以下b)。

a)首先，系爭生質能發電園區所生產之電力，實際上，究應以個別電廠之地位，依2004年再生能源法第5條第1項連結同法第8條之規定請求補貼；抑或，該40座電廠本即應依2004年再生能源法第3條第2項之規定視為大型電廠，已非無疑。

整體而言，目前在各法院實務上，尚未出現有關電廠解構、以及在2004年再生能源法規範下，生物氣體園區補貼請求權之判決。聯邦法院表示未曾處理過本案系爭問題，亦未考慮對此問題表示意見。在圖林根邦高等法院於2007年2月14日，(尚未公開)-7 U 905/06-一案中，法院曾指出，同一營運者之兩座生質能電廠，不會因為處於共同屋頂之下，就構成2004年再生能源法第3條第2項第2句意義下的單一電廠。因為屋頂對電廠運作而言非屬技術上所必須。至於是否因為兩座電廠間存在著經濟原因之結合，就應將其整體評價之疑義；則該判決尚未處理。因為在該案中，系爭兩座電廠已因有其他技術上必備之設施，而具備相互緊密結合性；從而法院依據2004年再生能源法第3條第2項第2句之文義，必須將其視為單一

電廠。

至於文獻上對於何種條件下，應將不同電廠依2004年再生能源法第3條第2項第2句之規定，予以整體評價之爭議；則尚有不同見解。Salje認為，對此問題應取決於所選地點上投資的經濟關聯性而定。

亦即，不同電廠間縱使並非以整體設備相互聯結，但只要其係在空間及經濟關聯性之下運作，仍應將其視為單一電廠(vgl. Salje, EEG, 4. Aufl. 2007, § 3 Rn. 63)。再依Altrock/Oschmann/Theobald註釋書之見解，其亦認為經營者若係基於2004年再生能源法第8條第1項第1句補貼級距之原因，而將單一電廠拆解成數座電廠；則對此行為，應將其評價為權利濫用之規避行為。(但其亦強調，)因為2004年再生能源法第3條第2項第2句之字義並未提及經濟性評價因素，因此，基於法安定性之考量，至多僅得在非常明顯的個案中考慮經濟因素(vgl. Oschmann, in: Altrock/Oschmann/Theobald, EEG, 2. Aufl. 2008, § 3 Rn. 42)。

反之，依Loibl – 如同憲法訴願人所引用者 – 之觀點，只要沒有直接連接，就算是位於同一基地上相鄰的數座生物氣體電廠，亦不能被視為整體電廠(vgl. Loibl, in: Loibl/Maslaton/von Bredow, Biogasanlagen im EEG 2009, 2009, S. 21 <52 f.>)。

此一見解亦受Reshöft/Steiner/Dreher註釋書所支持，其主張若個別電廠已呈現出2004年再生能源法第3條第2項第1句意義下電廠之所有必要特點，而只是將其所生產之電力輸送到相同電網時，則仍可依電廠園區內個別電廠之裝置容量計算(vgl. Reshöft, in: Reshöft/Steiner/Dreher, EEG, 2. Aufl. 2005, § 3 Rn. 9; so auch Wedemeyer, NuR 2009, S. 24 <29 f.>)。

依聯邦政府於2009年再生能源法第19條第1項之立法理由(vgl. BTDrucks 16/8148, S. 50)說明中所表達之見解，其係認為，若理智的電廠經營者考量到整體經濟(結果)成本，不會採用眾多的小型模組，而會採用數個大型模組、甚或以單一電廠之方式興建時；縱使各電廠運轉上不可或缺之技術設備，並非以聯合之型態出現、或是其模組於建築設備上未直接相連接；但依據2004年再生能源法之規定，此亦屬權利濫用之行為，而應將其視為對裝置容量分級制度之違法規避行為。

反之，聯邦參議院則認為2009年再生能源法第19條第1項關於發電設備之概念，不同於2004年再生能源法第3條第2項所定，而是新的立法定義。聯邦參議院早在2008年2月15日對2009年再生能源法草案所表達之意見書中，聯邦參議院已經建議，2009年再生能源法第19條第1項之規定，亦

須納入同法第66條第1項過渡條款中；因為，原有發電設備之概念，對於許多緊鄰而立的電廠在過去已出現不同解釋(vgl. BRDrucks 10/08, S. 19 f.)。於2008年11月8日經由立法程序所通過草案之立法理由中(BRDrucks 824/08 <Beschluss>)，聯邦參議院又再度提及前揭建議，並且明白確認：發電設備之概念係屬新的定義，而且現有在時間及空間上緊鄰運作之數電廠，不同於舊法；在新法第19條連結第66條施行後，渠等於補貼請求一事上，將被視為單一電廠。

bb)前述兩種見解均屬可採

(1) 憲法訴願人援引2004年再生能源法第3條第2項第2句前段之字義、以及同法第3條第2項第2句與同法第11條第6項之規範關聯性，提出了相當重要之論據以佐證其對於發電設備概念之理解。2004年再生能源法第3條第2項第2句前段之字義，係在特定案型下，可以將原本於技術上屬於複數之電廠，評價為法律上單一電廠的前提要件；但該條文字義於本案之情形，亦即，雖是數個技術上獨立之電廠，但在空間與時間上，卻是在具備直接關聯的整體計畫下興建並運作；從而首揭規定能否適用於本案，尚有疑義。

且在解釋2004年再生能源法第3條第2項第2句之際，應特別考量到當時立法理由所提及之規範目的；亦即

，有關補貼金額及給付上限之確認，應提供具有決定性的判斷標準，藉此以實現法安定性之澄清功能(vgl. BTDrucks 15/2864, S. 29)；同時並給予申請者投資及規劃之安定性(參考2004年再生能源法第12條第3項第1句)。

此外，從2004年再生能源法第3條第2項第2句與同法第11條第6項之體系關聯性，亦可佐證憲法訴願人之見解。

因為依據2004年再生能源法第11條第6項，其規定：不同於第3條第2項第2句之規定，數座位於同一建築物外牆或屋頂，且連續六個曆月持續運轉之光伏發電設備，當其依據最後運轉設備以確定第2項所定之補貼金額時，被視為單一設備；縱使前揭發電設備並未與運轉有關之技術上必要設施、或建築設施直接相連接，亦然。為與此法律用語一致(不同於第3條第2項第2句)，從而在立法理由中，該標題明文表示，係屬2004年再生能源法第3條第2項之特別規定，且與第3條第2項之規定不同(vgl. BTDrucks 15/2864, S. 30 und 45)。因此，主張：「2004年再生能源法第3條第2項第2句就有關生物氣體電廠解構案件，亦如同光伏發電廠一般，應適用2004年再生能源法第11條第6項」之見解是不成立的。

(2)相反之見解，則可以聯邦政

府為代表，其援引2004年再生能源法相關規定之意義及目的後主張，K生質能發電園區之發電設備，在2004年再生能源法規範下，已應將之評價為單一大型發電設備。因為立法者制定2004年再生能源法第3條第2項第2句之目的，從其立法理由即可獲得佐證，其係藉此防止，業者以解構能源生產設備成為小型電廠之手段，來達成可以規避決定補貼額度高低之裝置容量門檻的行為；而此，正是與立法目的相違之規避行為。對此應取決於，該電力生產來源是否產自相同的能源主體，亦即再生能源法意義下的再生能源種類(vgl. BTDrucks 15/2864, S. 30)。因此如果立法者依其在立法理由中所明文清楚之規制意圖，立法者本意即在於阻止對於裝置容量分級制度之規避；則顯然的，對於雖然不是技術上或建築上具有關聯性，但卻是在經濟上具備關聯性之發電設備，亦應有此規定之適用。

此外，從2004年再生能源法第8條之立法意義及目的，其係依發電設備規模而區分輸入電力補貼等級；從此可知，立法者係希望提供較優渥之補貼給小型發電設備；而非提供給位於相同地點上，但以人為方式解構所創造出的多數發電設備。提供給分散小型發電設備較高補貼金額，係因其須承受較高的發電成本所致(vgl. BTDrucks 14/2776, S. 22 f. zur

entsprechenden Vorgängerregelung des § 5 Abs. 1 EEG 2000)。反之，若是出於整體企業之決策，且在考量能源經濟、生態 - 姑先不論電力補貼金額之因素 - 以及經濟等條件後，認為本質上在同一地點興建多數小型發電設備，跟興建單一發電廠是相同的；則在此情況下，並未存在需由輸電業者、最終供電業者以及用電戶，承擔此較高補貼義務之正當理由。

而且既然立法者已在光伏發電設備領域，採取防止補貼分級制度空轉之措施；則難以想像立法者會有意、或至少容忍，特定規避意圖之特權。因而若肯認電廠解構亦屬合法之形成可能，則此將正如同2009年再生能源法第19條之立法理由(vgl. BTDrucks 16/8148, S. 50)所正確闡述的，是侵害到輸電業者、最終供電業者以及最終用電戶之值得保護利益；因為他們必須承擔由此所產生的額外成本。

b)上述關於實證法之爭議，以結論而言，可以暫且不論。

因為即便吾人 - 如下所述 - 基於2004年再生能源法第3條第2項第2句之條文字義，並考量其與2004年再生能源法第11條第6項之規範關聯性，因而就發電設備之概念，不採取目的取向之解釋方法，並因此肯認K生質能發電園區所輸出之電力得以個別發電設備之地位接受補貼；但縱使如此，2009年再生能源法第19條之規定

仍無違憲疑慮。

且縱使如憲法訴願人所主張，其享有受財產權保護地位；但即便依此理解，基本法第14條第1項（之權利）在此並未受到侵害。

憲法所保障之財產權亦須考慮法治國原則之信賴保護原則；而此已於基本法第14條第1項對財產價值利益之保障獲得彰顯(vgl. BVerfGE 36, 281 <293>; 72, 9 <23>; 75, 78 <105>; 95, 64 <82>; 101, 239 <257>; 117, 272 <294>)。至於財產保障之具體保護範疇，則係取決於有關財產權內容及限制之規定；而此，依據基本法第14條第1項第2句，係屬立法者之權限(vgl. BVerfGE 53, 257 <292>; 58, 81 <109 f.>; 72, 9 <22>; 116, 96 <124 f.>)。然而立法者於制定財產權內容及限制之規定時，並非毫無限制。其必須將財產權人值得保護之利益與公共利益，以合理之方式加以權衡，而使兩者處於均衡。就此而言，立法者受比例原則拘束(vgl. etwa BVerfGE 100, 226 <240 f.>; 110, 1 <28>; stRspr)。在法秩序有所更易之情形，若立法者欲干預受基本法第14條第1項第1句所保障之主觀權利時，則須有合法之理由(vgl. BVerfGE 31, 275 <291>; 58, 81 <121>; 72, 9 <22 f.>)。基本法第14條第1項第2句所指可能導致干預之規定，惟有當其係出於公共利益之考量，且合乎比例原則時，方屬適當而受允

許。此外，該項干預尚須就其所欲追求目的之達成而言，係屬適當且必要，尤其不能使當事人承受過度負擔，以致對其造成無期待可能性(vgl. BVerfGE 21, 150 <155>; 31, 275 <290>; 36, 281 <293>; 58, 137 <148>; 72, 9 <23>; 117, 272 <294>; stRspr)。

就此而言，2009年再生能源法第19條第1項之規定係屬合憲之內容及限制規定。雖然該規定，將導致K生質能發電園區運作所可請求之輸電補貼金顯著減少(就此，參下述aa)。然而，對於依據2004年再生能源法第5條第1項第1句連結第8條所可主張之補貼請求權的法定減縮，尚合於比例原則(就此，參下述bb)、以及屬於基本法第14條第1項保障範圍內信賴保護原則之要求(就此，參下述cc)。

aa)2009年再生能源法第19條第1項之規定，對於K生物氣體園區之營運，產生顯著的補貼損失。憲法訴願人已經詳細闡述，因為其原本係以40座各別電廠之形式存在，因此相較於其他電廠其所面臨之影響特別嚴峻；在此情況下，若系爭規定未加修改，則該K生質能發電園區於經濟上將無法繼續營運。

bb)2009年再生能源法第19條第1項之規定，係為追求一項合法之目的；亦即，避免輸電業者、最終供電業者以及最終用電戶必須承擔，單一電廠或數個大型生質能電廠，因拆解成

多數小電廠所產生之不必要的差別成本(vgl. BTDrucks 16/8148, S. 50)。數座在空間及時間上均直接緊鄰興建之發設備，當其使用同種類之再生能源，且相互依賴彼此之設備功率而生產可請求補貼之電力時；法律上將其視為單一整體對待，就前揭立法目的之實現而言，係屬適當且必要。即便是將此規定之適用範圍延伸至2009年再生能源法生效前已運轉之電廠，亦無不同。因為立法者並無其他較輕微、對當事人造成較少負擔，但對於立法目的之實現卻是同樣有效之措施可供選擇。尤其是，假若立法者如同憲法訴願人所要求的，將既有電廠排除於2009年再生能源法第19條第1項之適用範圍以外；則此將可能導致，由此些發電設備所產生之以個別發電設備計價的補貼費用，亦即立法者認為過高之額外費用，卻仍須由用電戶來負擔。因此倘若對於2009年再生能源法第19條第1項之適用範圍加以限縮，則就其所追求立法目的之實現而言，將變得不再如同全面適用般均衡適當。將數座生質能電廠 – 即便其於2009年1月1日前已開始運轉 – 之裝置容量，置於2009年再生能源法第19條第1項之要件下整合計算，亦合乎狹義比例原則之要求。憲法訴願人即便因此遭受重大之經濟不利益，亦非屬不合比例之負擔。有關補貼規定之事後變動，惟有當憲法訴願人基於憲

法之理由，而可信賴其所理解之2004年再生能源法第3條第2項所規定有關發電設備之概念，將會繼續存在時，方可被認為不合比例。

然於本案，如下所述，則無此等情形存在。

cc)2009年再生能源法第19條第1項之規定，合乎基本法第14條第1項保障範圍內有關信賴保護原則之要求。雖然該規定具有溯及效力(就此參下述(1))。但此溯及效力卻是憲法上無可指摘的(對此參閱下述(2)及(3))。

(1)2009年再生能源法第19條第1項之規定，應以法治國原則之溯及禁止原則作為標準加以檢視。雖然該規定僅自生效之後發生效力。然因該規定亦適用於2009年1月1日前已開始運轉之生質能電廠，且在此情形下，當時已經建立且持續中的(法律)債務關係，於未來亦受影響，從而該規定具有溯及效力。

(2)法治國原則下之溯及禁止，在不同案型有不同程度之要求(vgl. hierzu etwa BVerfGE 101, 239 <263 f.>)。憲法上對於不真正溯及效力，原則上是允許的。這是指法規對當前尚未結束之事實狀態及法律關係，向未來發生影響，且同時對於涉及之權利地位於事後使其失效。不過基於信賴保護原則以及比例原則之要求，有關不真正溯及效力之許可仍有其界限。當立法者制定具有不真正溯及效力

之規定，但該規定對於立法目的之實現並不適當或不必要；或是當事人之既存利益高於立法者變動之理由時，則已逾越此項界限(vgl. BVerfGE 95, 64 <86>; stRspr)。反之，憲法上對於真正溯及，原則上是不允許的。這是指法律事後之變動，干預到屬於過去已發生之構成要件(vgl. BVerfGE 11, 139 <145 f.>)。但此亦有例外。因為從信賴保護原則，不僅可以推論出溯及禁止之依據；同時亦可推論出溯及禁止的界限(vgl. BVerfGE 88, 384 <404>)。例如當現行法律無法建構出信賴基礎時，自然亦無溯及禁止原則之適用。特別是當事人在溯及之時間點上，已經無法預期法律會續存。此外，當法律基礎不明確且混淆不清，以致於法律本身即有待釐清時，亦無信賴保護可言。最後則是當公共利益之重要性優先於法安定性原則，因而要求溯及性排除時，信賴保護原則亦須退讓(vgl. BVerfGE 13, 261 <272>; 101, 239 <263 f.>; stRspr)。

(3)就此而言，2009年再生能源法第19條第1項之規定合乎憲法要求。雖然該規定究屬真正溯及、抑或是不真正溯及尚未確定。但憲法訴願人無論在何種情況下、以及無論於何時，均無可能信賴2004年再生能源法第3條第2項第2句之規定，將以其所理解之方式繼續存在。因為早在該發電園區設備開始籌建之前，於註釋文獻

上，對於2004年再生能源法第3條第2項第2句之規定，已有學者主張，關於多數發電設備結合之判斷，應取決於所選地點上投資的經濟關聯性而定(vgl. etwa Salje, EEG, 3. Aufl. 2005, § 3 Rn. 62 m.w.N.; so schon zum Erneuerbare-Energien-Gesetz 2000 Salje, EEG, 2. Aufl. 2000, § 2 Rn. 88 ff. sowie ders. zum Stromeinspeisungsgesetz, StromEinspG, 1. Aufl. 1999, § 1 Rn. 76 ff.)。此外，2004年再生能源法第3條第2項之功能 - 如前所述 - 依據立法理由之說明，亦在於防止透過解構成小(電廠)單位之手段，而對於決定補貼金額高低的裝置容量門檻，達成與立法目的相違之規避行為(BTDruks 15/2864, S. 30)。因此聯邦政府早在該電廠園區第一座發電設備運轉前；亦即，於2006年8月25日(BTDruks 16/2455, S. 14)為了回應聯邦參議院所提出之2004年再生能源法修正草案意見書之際；當時聯邦政府已公開表示，實務上解構發電設備之行為，依其觀點與現行法之規定並不相符。聯邦參議院亦在前述2006年7月7日之意見書(BRDruks 427/06 <Beschluss>)中確認，2004年再生能源法第3條第2項第2句有關發電設備之定義，在實務上，尤其是在生物氣體電廠部分，極可能被以解構之方式規避成數個單一成分(的小電廠)。而且此種解構將造成生態上負面的伴隨

效應，例如擴大生質燃料與發酵槽間之輸送距離、排放更多廢氣以及耗用更多地表面積等。同時，用電戶亦將負擔不合理且較高之再生能源分攤費用。聯邦參議院並於2008年7月4日決議(BRDrucks 418/08 <Beschluss>)認同聯邦政府之見解，認為有意識的將生物氣體電廠切割成數個小電廠，以達成申請較多補貼金額之行為，係與再生能源法之立法目的相牴觸。因此K生質能發電園區之計畫(參閱前a) bb) (2)所述)，違反了立法者明白表達之規範意圖，亦即阻止將生物氣體電廠解構成小型電廠；從而憲法訴願人對於立法者未來可能修改法律實務之情勢，無論如何是其所必須考量之因素(有關違反規範體系之有限度的信賴保護，參閱BVerfGE 97, 378 <389>；另關於對不確定法律及事實基礎之投資，則可參閱聯邦憲法法院第一庭第2組於2007年7月25日所作成之裁定，案號：1 BvR 1031/07，NVwZ 2007, S. 1168 <1170 f.>)。

前述見解，亦未與憲法訴願人所希望強化其信賴利益基礎之2004年再生能源法第12條第3項第1句有關20年補貼保證的規定，有所牴觸。系爭2009年再生能源法第19條第1項之規定，是否因為(憲法訴願人)可以2004年再生能源法第12條第3項第1句為基礎，而推論出特別信賴之事實，從而要求系爭規定必須合乎真正溯及之合

憲性標準；對此問題尚可暫且不論(類似案例，關於訴請廢止在屆期前有期限之過渡規定，請參閱BVerfGE 102, 68 <97>)。這是因為憲法訴願人無論於何時，均欠缺值得保護之信賴，而可相信2004年再生能源法第12條第3項第2句將以其所理解之方式繼續存在；所以即便該補貼規定具有真正溯及效力，但該補貼規定之修改於憲法上亦是無從指摘的。

2004年再生能源法第12條第3項第1句，並未對於發電設備經營者提供可以無限制持續享有補貼請求權之法律地位；而且就算提供此保障，也將因憲法之故，而與已知法律漏洞之事後填補相牴觸。立法者自2006年8月起已知悉現有法律規定不甚明確，且實務上存在著其所不認同之解構發電設備現象；但為何立法者對此猶豫且未採取行動是無法理解的。雖然如此，但此情形正與，如果將系爭規定的適用範圍延伸至現有發電設備，是否在法政策及環境政策上對於2009年再生能源法第1條第1項、第2項立法目的之實現會更有意義的問題一般；兩者對於系爭規定之合憲性判斷並不重要。

3.如果認為依據再生能源法所得主張之補貼請求權，自始即不受基本法第14條第1項財產權所保障，則結論並無不同。前述關於憲法上信賴保護原則之內容及其界限的闡述，亦適

用於基本法第12條第1項(vgl. hierzu BVerfGE 64, 72 <83>; 75, 246 <279>; 98, 265 <309>)、以及基本法第2條第1項連結法治國原則(vgl. hierzu etwa BVerfGE 88, 384 <403 ff.>; 116, 96 <130 ff.> jeweils m.w.N.)。

本判決以5比3通過。

法官：Papier Hohmann-Dennhardt
Bryde Gaier Eichberger
Schluckebier Kirchhof
Masing