

釋字第 788 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本席贊同本號解釋，並提出協同意見如下。

一、本件釋憲聲請案之緣由

本件釋憲案共有二位聲請人，其聲請釋憲之原因事實相似，聲請釋憲之標的亦多重疊，故合併審理。

聲請人一是知名飲料保力達之製造商，其於 97 年 11 月至 101 年 10 月間生產之玻璃瓶裝保力達 B，僅依照玻璃瓶之費率繳納回收清除處理費，而未依瓶蓋內含 PVC 材質應加重 100% 費率繳納。環保署稽查結果發現其玻璃容器含螺旋鋁蓋內墊使用 PVC 材質，依環保署之公告，玻璃瓶蓋內墊（即玻璃瓶之附件）含 PVC 者應提高費率 100%。環保署命其補繳依 100% 加重之回收清除處理費共 3 億餘元。

聲請人二為食品製造商，其產品裝於玻璃容器內，瓶蓋內墊含 PVC，環保署查核後發現其於 98 年 1 月至 101 年 12 月間生產之產品未繳納玻璃容器瓶蓋內墊使用 PVC 材質加重 100% 之回收清除處理費，命其補繳回收清除處理費 118 萬多元。

聲請人一、二分別提起行政救濟，經法院判決敗訴確定後，認為確定終局判決令其就瓶蓋附件使用 PVC，致應加重費率 100% 之法律依據，即所適用的廢棄物清理法（下稱廢清法）第 15 條、第 16 條第 5 項，及環保署於 93 年、96 年、99 年及 101 年訂定之相關公告，有違憲之疑義而聲請解釋。

二、廢清法及相關法規命令有關應回收廢棄物之規定

（一）我國廢清法將廢棄物分為二種：1、一般廢棄物，指事

業廢棄物以外之廢棄物。2、事業廢棄物，指事業活動產生非屬其員工生活產生之廢棄物，又分為有害事業廢棄物及一般事業廢棄物（廢清法第 2 條參照），分別訂有清理之規定。

（二）一般廢棄物中具有下列特殊性質之一，致有嚴重污染環境之虞者，由該物品或其包裝、容器之製造、輸入或原料之製造、輸入業者負責回收、清除、處理：1、不易清除、處理 2、含長期不易腐化之成分 3、含有害物質之成分 4、具回收再利用之價值（廢清法第 15 條即系爭規定一）。如此之廢棄物則稱為應回收廢棄物（廢清法第 18 條第 1 項參照）。就應回收廢棄物，廢清法規定責任業者應負責繳納回收清除處理費，作為資源回收管理基金，以支付回收清除處理補貼等（廢清法第 17 條參照）。其目的是為了實現「生產者延伸責任」（Producer Extended Responsibility）的財務手段，讓生產者所負擔之責任，延伸到產品被廢棄的階段。廢清法第 16 條第 1 項規定製造業及輸入業者負有依中央主管機關核定之費率，繳納回收清除處理費之義務（系爭規定二），廢清法第 16 條第 5 項規定費率之決定機構及決定之依據（系爭規定三）。93 年公告（系爭公告一）將容器之定義增加規定，使其範圍包括容器商品之蓋子及其他附件等。96 年公告訂定「容器回收清除處理費率」（系爭公告二）其附表「容器回收清除處理費率表」註 2 以「容器與附件之總重量」為繳費計算基準，並就容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，加重費率 100%。本件釋憲案之標的即為廢清法有關應回收廢棄物之規定及環保署之相關公告，本席認為本件釋憲案之重點為系爭公告二有關附件使用 PVC 材質加重費率 100% 之合憲性，此加重金額即為二件釋憲聲請案之確定終局判決所審理之標的。

三、不論容器附件所含 PVC 之數量多少，一律以容器與附件

之總重量作為計算依據，是否違反平等原則與比例原則？

聲請人主張依據系爭公告二，不論容器附件內所含 PVC 數量多少，一律以「容器與附件之總重量」(費基)乘以「容器材質(例如玻璃)之費率加重 100%」(費率)之方式計算回收清除處理費。如此計算決定廢棄物回收清除處理費之高低，關鍵並不是業者在附件使用了多少含量之 PVC，而是容器本身有多重。因為玻璃瓶本體重量超過相同容積之以 PVC 材質作成之容器，其結果玻璃瓶蓋之內墊使用微量 PVC 之業者，所繳費用卻遠大於整個瓶身皆使用 PVC 材質，瓶身較輕，但含 PVC 數量較多之業者，聲請人認為如此之計算方式違反平等原則；其對業者財產權或營業自由之干預亦違反比例原則。

對於聲請人之主張，本號解釋分別就平等保障與比例原則為論述。本號解釋指出以容器與附件總重量作為繳費計算標準，係一體適用於附件與容器瓶身使用相同或不同材質之所有情形，並非針對附件使用 PVC 者之特別規定，況依中央主管機關核定公告之費率，就容器類回收清除處理費之徵收，向均以重量，而非以件數或特定材質之含量，為計算之標準，「……而合併計算之方式，亦足以簡化費率計算及課徵作業，與目的之達成間具有合理關聯……與憲法平等保障之意旨尚無違背。」

至於就容器瓶身以外之附件使用 PVC 者，加重費率 100%之部分，本號解釋認為不違反比例原則之理由包括「中央主管機關所考量之 PVC 材質對環境之影響，已列為系爭規定三所定之計算費率應考量之因素，其所追求之目的自屬正當甚至為重要之公共利益」，至於加重費率 100%之手段「……屬中央主管機關為達引導管制目的所得採取之適當手段，有助於促使責任業者減少使用 PVC 材質。」

本席認為就 PVC 材質對環境之影響，已列為計算費率應考量之因素部分，有加以補充說明之必要。爰依據環保署及相關專家學者提供之資料，補充環境因素之考量如下：

(一) PVC 之原料 VCM (Vinyl Chloride Monomer) 已證實為人體致癌化學物質，生產 PVC 過程中若殘存 VCM 被人體食入將造成健康危害。PVC 含有氯成分，都市廢棄物採焚化處理時，在特定溫度於操作條件下，可生成戴奧辛。若完全燃燒，則產生氯化氫，可能產生酸雨問題。環保署自 93 年底實施容器、商品 PVC 附件加重費率政策，以期待業者採用環保替代材質，並減少 PVC 材質之適用，以達環境及生態保護之目的。

(二) 90 年修改廢清法第 16 條時，對於回收清除處理費費率決定之因素加入「對環境之影響、再利用價值、回收清除處理成本、回收清除處理率、稽徵成本」，涉及許多成本項目，有些因素難以量化，有些則需由實務運作後依據相關數據加以檢討分析始能得知，故應隨時檢討調整各項費率因素。

環保署於相關公告均指明「業者及其所屬公會或環境保護相關團體得隨時提出具體科學性數據、資料，供檢討修正之參考」，且由資源回收費率審議委員會之組成及其會議紀錄以觀，相關業者之意見表達並無障礙。

(三) 玻璃容器之瓶蓋，依消費者之習慣，於使用後可能併同容器廢棄，亦可能於開瓶後將瓶蓋隨手丟棄，均造成含 PVC 之瓶蓋進入回收體系之困難度，而造成環境之負擔：

1、目前責任業者所繳交之玻璃回收清除處理費尚低於支付給處理業者之補貼費率，因玻璃瓶重，拾荒者不願撿拾，且回收業者亦認為回收玻璃瓶不符成本而回收意願低，因此玻璃瓶有較高之回收與清理成本。

2、若瓶蓋與瓶身分別丟棄，因瓶蓋體積小難以回收，可能棄

置於大地，造成環境污染，縱然回收，亦可能進入一般廢棄物之清理途徑（焚燒或掩埋），造成環境長期之污染。若隨著瓶蓋進入鋁二次冶煉廠燒掉，將產生戴奧辛等有毒物質。

3、PVC 瓶較輕，較易回收，且回收後可作成再生料再利用。

4、綜上，玻璃容器瓶蓋內墊含 PVC 數量雖小，但回收困難，且縱回收處理，均對環境造成長期且不利之影響，此即環境影響因素。

（四）資源回收費率審議委員會以容器及附件之總重量作為費基，而非以瓶蓋內墊所含 PVC 之數量作為計算單位，係將回收困難度、回收成本及對環境所造成不利影響均列入考量後所得之費率計算公式，並非僅以瓶身之重量為唯一考量。

（五）環保署於 93 年底實施容器商品 PVC 附件加重費率政策，期待業者採用環保替代材質並減少 PVC 材質之使用，經加重 30% 費率實施 2 年餘，並未能促使業者使用環保替代材質，乃於 96 年公告，實施加重 100% 費率政策，並定於 97 年 1 月 1 日實施，已預留技術設備轉換及測試等過渡期間，到目前為止實施效果良好，可見 PVC 材質可被其他綠色材質取代，且對業者使用非 PVC 材質之負擔已加以考量。

四、誰應負責繳納回收清除處理費？容器製造商或容器商品製造商？

聲請人另質疑的是他們是食品及飲料業者，生產食品及飲料。玻璃容器（及其瓶蓋等附件）均是向容器製造商採購，而非其生產製造。按環保署於 92 年 6 月 13 日依廢清法所作之公告：「……七、應負繳納回收清除處理費責任之製造業者……，除平板容器或非平板類免洗餐具製造業者外，依下列原則認定：（一）物品上標示商標之使用者為繳費責任製造業者……」，將食品及飲料（即容器商品）上標示商標之使用

者（通常為容器商品製造商）公告為繳費責任製造業者，應負責繳納回收清除處理費。聲請人主張環保署未追本溯源，向容器製造商徵收回收清除處理費，違反法律保留原則及平等保障。

本號解釋指出以容器商品製造商作為責任業者，已於系爭規定一明文規定，因為系爭規定一規定應回收廢棄物，「由該物品或其包裝、容器之製造、輸入或原料之製造、輸入業者負責回收、清除、處理」亦即系爭規定一所定應負責回收、清除之義務人範圍極廣，包括容器商品製造商及容器製造商，甚至原料之製造、輸入業者，都應負回收清除處理之責任（即均屬系爭規定二所稱之責任業者），中央主管機關將同具有肇因地位之容器商品製造業者亦納入責任業者之範圍，甚至選擇與消費者較為接近之容器商品製造業者，而非容器製造業者，為繳費責任業者，與法律保留原則尚無違背，且並非出於恣意，與立法目的之達成間具有合理關聯，而與憲法平等保障之意旨尚無違背。

五、廢清法第 16 條規定之回收清除處理費是否為特別公課？

聲請人主張廢清法第 16 條（系爭規定二）所規定責任業者應繳納之回收清除處理費為德國法下之特別公課（Sonderabgaben）。因司法院釋字第 426 號解釋認空氣污染防治費用係特別公課，聲請人認 426 號解釋所採對特別公課為寬鬆審查之立場應予變更。但本號解釋並未對回收清理費用是否為德國法下特別公課加以定位，且本號解釋理由僅參照本院釋字第 593 號解釋而未參照釋字第 426 號解釋，乃因德國憲法法院及學界對於特別公課之立論及解釋於何程度與範圍內適用於我國，仍有待實務界與學術界進一步討論釐清。

六、環保署有關回收清除處理費之法規命令之授權明確性問題

本院釋字第 426 號解釋係就空氣污染防制法對於具有造成空氣污染特性之污染源，徵收空氣污染防制費，俾經由此種付費制度達成行為制約之功能，減少空氣污染之程度，並以徵收所得之金額，成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質維護國民健康之用途。另外本院釋字第 593 號解釋係就「汽車燃料使用費」為解釋，釋字第 593 號解釋並未採用特別公課之名稱，但認為國家基於一定公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢給付義務，其課徵之目的、對象、額度應由法律或法律明確授權之命令定之。

釋字第 426 號與釋字第 593 號解釋對於法律授權是否具體明確，均強調整體判斷之必要，如釋字第 426 號解釋認為主管機關依據空氣污染防制法第 10 條之授權而訂定之「空氣污染防制費收費辦法」符合授權明確性原則，其理由包括「所謂授權須具體明確應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字」（釋字第 426 號解釋）。釋字第 593 號解釋係針對主管機關依公路法之規定訂定「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」符合授權明確性原則，亦稱「至於徵收方式是否逾越公路法相關規定之授權，則須就公路法整體規定，綜合判斷授權開徵汽車燃料使用費之目的而定」。

本號解釋並未如釋字第 426 號及第 593 號解釋強調整體判斷，反而是以是否涉及高度專業性及技術性為判斷依據，即解釋文所稱「考量其所追求之政策目標、不同材質廢棄物對環境之影響、回收、清除、處理之技術及成本等各項因素，涉及高度專業性及技術性，立法者就課徵之對象、費率，非不得授予中央主管機關一定之決定空間。故如由法律授權以

命令訂定，且其授權符合具體明確之要求者，亦為憲法所許」並以本院釋字第 593 號解釋為參照之對象。本號解釋就容器回收清除處理費費率及相關公告為審查，已就容器回收清除處理費用費率之訂定是否合理、公平，以及符合比例原則加以考量，故一方面尊重行政機關之形成空間而採寬鬆審查，但亦未忽略司法審查之義務。