

司法院釋字第 788 號解釋摘要

說明：本摘要係由大法官書記處依解釋文及理由書摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成大法官解釋的一部分。

聲請案號：

107年度憲二字第122號（聲請人一保力達股份有限公司）

109年度憲二字第7號（聲請人二富鴻慶國際有限公司）

解釋公布日期：109年1月31日

事實背景

1. 聲請人一為容器商品製造業者，經行政院環境保護署（下稱環保署）委託會計師查核 97 至 101 年之營業（進口）量相關帳籍憑證，發現其製造之保力達 B 所使用之玻璃容器螺旋鋁蓋內墊使用聚氯乙烯（下稱 PVC）材質，卻未依廢棄物清理法第 16 條規定申報繳納玻璃容器（附件使用 PVC 材質）之回收清除處理費，命聲請人一補繳新臺幣（下同）3 億 831 萬 4,070 元。
2. 聲請人一不服，經用盡審級救濟途徑後，認確定終局判決所適用之廢棄物清理法第 15 條（下稱系爭規定一）、第 16 條第 1 項（下稱系爭規定二）及第 5 項（下稱系爭規定三）規定、環保署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607 號公告「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」（下稱系爭公告一）及 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告「容器回收清除處理費費率」（下稱系爭公告二）有違憲疑義，於 107 年 4 月向本院聲請解釋憲法。
3. 聲請人二為容器商品製造業者，經環保署委託會計師查核 98 至 101 年之營業量相關帳籍憑證，發現其未依廢棄物清理法第 16 條規定申報繳納玻璃容器（附件使用 PVC 材質）之回收清除處理費，命聲請人二補繳 118 萬 8,347 元。
4. 聲請人二不服，經用盡審級救濟途徑後，認確定終局判決所適用之系爭規定一及三、系爭公告一及二、環保署 99 年 12

月 27 日環署廢字第 0990116018 號公告（下稱系爭公告三）及 101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號公告（下稱系爭公告四）有違憲疑義，於 109 年 1 月向本院聲請解釋憲法。

5. 上開二聲請案或所涉聲請解釋標的相同，或所涉之憲法爭議有其共通性，本院併案審理。

解釋文

廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段所定之回收清除處理費，係國家對人民所課徵之金錢負擔，人民受憲法第 15 條保障之財產權因此受有限制。其課徵目的、對象、費率、用途，應以法律定之。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。

同法第 15 條及其授權訂定之行政院環境保護署中華民國 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607 號公告、99 年 12 月 27 日環署廢字第 0990116018 號公告修正「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理之物品或其容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」，有關應繳納容器回收清除處理費之物品或其包裝、容器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍，與法律保留原則及平等保障之意旨均尚無違背。

同法第 16 條第 1 項中段有關責任業者所應繳納回收清除處理費之費率，未以法律明文規定，而以同條第 5 項授權中央主管機關具體決定，尚未違反法律保留原則及授權明確性原則。

行政院環境保護署 96 年 6 月 20 日環署基字第 0960044760 號公告之「容器回收清除處理費費率」附表註 2 及 101 年 5 月 21 日環署基字第 1010042211 號公告之「容器回收清除處理費費率」公告事項三，以容器與附件之總重量為繳費計算標準，課徵回收清除處理費，與憲法第 7 條平等保障之意旨尚無違背。

前開 96 年費率表公告附表註 2 及 101 年費率表之公告事項三，就容器瓶身以外之附件使用聚氯乙炔（Polyvinyl Chloride, PVC）材質者，加重費率 100%，其對責任業者財產權及營業自由之干預，尚不抵觸憲法第 23 條比例原則。

解釋理由書

1. 一、廢棄物清理法有關回收清除處理費之性質及其法律保留密度〔第 6 段〕

廢棄物清理法將特定性質之一般廢棄物，自一般廢棄物清除處理體系中抽離出來，建立獨立之特定性質廢棄物回收清除處理體系，並要求責任業者繳納回收清除處理費。並以課徵所得之金錢，成立資源回收管理基金，專供回收清除處理等相關事務之用途（同法第 17 條參照）。其目的係經由針對上述特定性質之一般廢棄物，課徵金錢上負擔，建立特別之回收清除處理體系，並促進資源回收再利用，以保護環境及生態。此項回收清除處理費依其性質，係國家為一定政策目標所需，對於有特定關係之人民所課徵之公法上金錢負擔，其課徵所得自始限定於特定政策用途，而與針對一般人民所課徵，支應國家一般財政需要為目的之稅捐有別（本院釋字第 593 號解釋參照）。〔第 7 段〕

2. 上述回收清除處理費之性質固與稅捐有別，惟其亦係國家對人民所課徵之金錢負擔，人民受憲法第 15 條保障之財產權因此受有限制。是上述回收清除處理費之課徵目的、對象、費率、用途，應以法律定之。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（本院釋字第 593 號解釋參照）。〔第 8 段〕

3. 二、系爭規定一、中央主管機關所為公告（系爭公告一及三）

訂定之應繳納回收清除處理費之物品或其包裝、容器（下稱應回收廢棄物）及應負回收、清除、處理責任之業者（下稱責任業者）範圍，與法律保留原則及平等保障之意旨均尚無違背〔第9段〕

4. 系爭規定一第1項明定物品或其包裝、容器經食用或使用後，足以產生特定性質之一般廢棄物，致有嚴重污染環境之虞者，為應回收廢棄物；並明定各該製造、輸入業者應負責回收、清除、處理，各該販賣業者負責回收、清除工作，業已就應回收廢棄物之構成要素及其相關責任業者之範圍，明文規範。系爭規定一第2項規定將系爭規定一第1項所定之應回收廢棄物及其相關責任業者之範圍，以法律授權中央主管機關具體決定並公告。系爭規定一就應回收廢棄物及其相關責任業者之範圍，業作成足供中央主管機關遵循之方針性規範，始授權中央主管機關另以法規命令定之。其授權目的、內容及範圍仍屬明確，與法律保留原則及授權明確性原則尚無違背。〔第10段〕

5. 系爭規定一第1項明定以「物品或其包裝、容器之製造、輸入業者」為責任業者，雖未明文規定容器商品製造、輸入業者，但上開規定所稱之「物品」，就其文義及立法意旨觀之，包括容器商品（即以容器裝填之商品，如瓶裝飲料）及其他物品（如機動車輛、冰箱、冷氣機等），故物品製造、輸入業者之範圍，自包括容器商品或其他物品之製造、輸入業者，而與容器製造業者皆得為繳費責任業者。是中央主管機以公告將同具有肇因者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，尚未抵觸系爭規定一之意旨，與法律保留原則亦尚無違背。〔第11段〕

6. 中央主管機關就容器商品，公告以容器商品製造業者，而非其容器之製造業者為責任業者，係考量此類商品所使用之容器通常係容器商品製造業者所訂製，且容器之種類、材質、大小、形式等，通常亦係由各該商品製造業依其需求而決定。

此外，容器係由各該商品製造業裝填商品後，始為消費者食用或使用，而該容器則往往成為應回收廢棄物。足見容器商品製造業者實為該等容器成為應回收廢棄物之關鍵業者及主要肇因者，且與該等容器商品之消費者較為貼近；另衡量對容器商品業者課徵此等回收清除處理費，對整體產業之衝擊較小等因素。是中央主管機關就繳納回收清除處理費之責任主體，選定容器商品製造或輸入業者，而非容器製造或輸入業者，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。〔第 12 段〕

7. 三、系爭規定二中段、系爭規定三前段關於責任業者所應繳納回收清除處理費之費率，未以法律明文規定，而授權中央主管機關具體決定，尚未違反法律保留原則與授權明確性原則〔第 13 段〕

回收清除處理費之費率決定，涉及應回收廢棄物之分類、對環境之影響、回收清除處理成本等具高度專業性、技術性之因素，實難於法律為具體明確之規範。是法律如明定費率決定之程序及應考量因素等重要事項，並授權行政機關依法定程序決定具體費率者，即不違反法律保留原則與授權明確性原則。〔第 14 段〕

8. 依系爭規定二中段及系爭規定三前段規定，回收清除處理費係按責任業者之當期營業量或所申報之進口量，並依一定之費率計算，而費率則授權由中央主管機關核定公告。立法者於系爭規定三明定費率於中央主管機關核定公告前，應經資源回收費率審議委員會審議，並明示其應考量之各項重要因素（材質、容積、重量、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、基金財務狀況、回收獎勵金數額及其他相關因素）。是中央主管機關決定費率之前，應經資源回收費率審議委員會審議，以及決定費率之考量因素，均已由法律明確規範，就此而言，前開系爭規定二中段及系爭規定三前段尚未違反法律保留原則與授權明確性原則。〔第 15 段〕

9. 四、系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三有關以「容器與附件之總重量」為繳費計算標準，課徵回收清除處理費，尚不違反憲法平等保障之意旨〔第 16 段〕
10. 回收清除處理費係為特定之環保政策目的所開徵，須用於特定用途，涉及高度專業性及技術性，有關機關就其費率之計算標準及額度高低等事項，原則上應享有一定之形成空間，本院爰為寬鬆審查。如課徵目的在追求正當公益，且其分類與目的之達成間具有合理關聯，即不致違反憲法平等保障之意旨。〔第 17 段〕
11. 中央主管機關公告以「容器與附件之總重量」為繳費計算標準，其適用結果雖可能發生聲請人所主張之上述差別待遇，於附件費率低於容器瓶身費率之情形，固可能不利於責任業者，但於附件費率高於容器瓶身費率之情形，則可能有利於責任業者。又因各該材質費率之高低、差距，責任業者依上述合併計算之標準所應繳交之回收清除處理費總額，亦有可能低於分開計算標準下之總額。上述差別待遇，仍屬多項計費因素（如材質費率、重量等）綜合適用後所可能偶然發生之個案性結果，尚非必然出現之結果，亦非系統性之不利差別待遇。〔第 19 段〕
12. 上開合計容器與附件總重量之繳費計算標準，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，並無差別對待。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，而非件數或特定材質之含量，為計算標準。按中央主管機關如此計算，係考量容器瓶身與附件通常併同廢棄，且如將容器瓶身與附件分開或區分材質分別計費，將增加費率計算與課徵實務之複雜性，且恐耗費不成比例之行政成本。由於本院係以寬鬆標準審查，上述考量，應為正當目的；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，是系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三有關以「容器與附件之總重量」為繳費計算

標準，課徵回收清除處理費，與憲法平等保障之意旨尚無違背。〔第 20 段〕

13. 五、中央主管機關公告就容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，加重費率 100% 部分，其對責任業者財產權或營業自由之干預，尚不抵觸憲法第 23 條比例原則〔第 21 段〕

14. 回收清除處理費之課徵具有特定之政策目標，其所涉及之環保、資源回收等事項，有其專業性及複雜性，基於機關功能之考量，本院爰採寬鬆標準予以審查。如其目的正當，且手段與目的之達成間具有合理關聯，即與憲法第 23 條比例原則無違。〔第 22 段〕

15. 就目的而言，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。而加重費率 100% 之手段，目的在引導責任業者減少對環境危害程度較大之 PVC 材質之使用，或改為使用其他對環境較為友善之替代材質，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。上述加重手段與上述目的之達成間，顯具合理關聯。是系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三就容器瓶身以外之附件使用 PVC 材質者，加重費率 100% 部分，尚不抵觸憲法第 23 條比例原則。〔第 23 段〕

蔡大法官明誠、許大法官志雄、黃大法官瑞明分別提出協同意見書

楊大法官惠欽提出部分協同部分不同意見書

黃大法官虹霞、黃大法官昭元、謝大法官銘洋分別提出部分不同意見書