

「廢棄物特別公課」判決

BVerfGE 98, 83-105

聯邦憲法法院第二庭於一九九八年五月七日判決

- BvF 2/90 - BvF 4/92 - BvF 5/92

李建良 譯

裁判要旨

裁判主文

判決理由

A 本案事實

I 系爭規定

II 爭訟經過

III 訴願人主張

IV 各機關之意見

B

I 憲法訴願程序不合法

II 憲法訴願程序合法

C 憲法訴願有理由

I 聯邦與邦立法權限之界分

II 誘導性公課與合作原則

III 系爭規定牴觸合作原則

IV 系爭規定之效力與費用之分擔

裁判要旨

關於邦廢棄物公課法與聯邦公害防制法所定合作構想之
合致性

裁判主文：

1.Baden-Württemberg邦一九九一年三月十一日之廢棄物公課法(Landesabfallabgabengesetz)(Gesetzbl. Seite 133)以及Niedersachsen邦一九九一年十二月十七日廢棄物公課法(Gesetz- und Verordnungsbl. Seite 73)與基本法第十二條第一項暨第七十四條第一項第二十四款、第一百零五條第二項及法治國原則有所不符。

2.Hessen邦一九九一年六月二十六日之特殊廢棄物公課法(Landesabfallabgabengesetz)(Gesetz- und Verordnungsbl. Seite 218) 以及Schleswig-Holstein邦一九九四年七月二十二日廢棄物公課稽徵法(Gesetz- und Verordnungsbl. Seite 395)第二、三、四及五條（製造人公課）與基本法第十二條第一項暨第七十四條第一項第二十四款、第一百零五條第二項及法治國原則有所不符，因而無效。此外，第五訴願人之憲法訴願不合法，予以駁回。

3.Baden-Württemberg邦應給付第一訴願人、Hessen邦應給付第三及第四訴願人因憲法訴願程序所支出之必

要費用。

Schleswig-Holstein邦應給付第五訴願人因憲法訴願程序所支出之必要費用之五分之四。

判決理由：

A.（本案事實）

本憲法訴願涉及邦法所定廢棄物公課之合憲性，該等規定之誘導效果侵犯聯邦立法者所規範之廢棄物處理領域。

I.（系爭規定）

1.a) 一九九一年 Baden-Württemberg、Hessen 及 Niedersachsen 等邦通過公課法，其依廢棄物之可減量性及危險性，課予特殊廢棄物（特別需受監督之廢棄物）之製造人(Erzeuger)一定之公課負擔。依 Baden-Württemberg 及 Niedersachsen 邦廢棄物公課法之規定，附有公課義務之廢棄物被交付清除或由製造人於其自有設施中焚化或貯存時，即生繳納公課之義務(Abgabepflicht)（Baden-Württemberg 邦廢棄物公課法第一條第二項；Niedersachsen 邦廢棄物公課法第第一條第二項）。而依 Hessen 邦特殊廢棄物公課法之規定，於廢棄物被交予特別廢棄物清除主體，或交由企業本身之設施或其他合法

之設施處理或貯存時，即生繳納公課之義務（Hessen 邦特殊廢棄物公課法第二條第三項）。於 Niedersachsen 邦，如果附有公課義務之廢棄物，其物質之再利用無害於公共福祉者，廢棄物公課不予徵收（Niedersachsen 邦廢棄物公課法第二條第一項第一款）。

Schleswig-Holstein 邦一九九四年之廢棄物公課稽徵法所規定之製造人公課負擔，並不僅侷限於特別需要監督之廢棄物，尚包括製造特定之工業及大量廢棄物。廢棄物如由公課義務人交付清除或於其自有設施或設備焚化或貯存者，即生繳納廢棄物公課之義務（Schleswig-Holstein 邦廢棄物公課稽徵法第三條第三項）。但附有公課義務之廢棄物，其物質之再利用無害於公共福祉者，廢棄物公課不予徵收（Schleswig-Holstein 邦廢棄物公課稽徵法第二條第二項第二款）。除了製造人公課外，尚課徵焚化公課（Verbrennungsabgabe）及貯存公課（Deponieabgabe）（Schleswig-Holstein 邦廢棄物公課稽徵法第六條）。於此公課義務人為廢棄物清除設施之經營人。

上述各該公課係每年確定之。公課義務人應於法律所規定之時點預先繳納（Baden-Württemberg 廢棄物公課法第六條；Hessen 邦特殊廢棄物公課法第七條；Niedersachsen 邦廢棄物公課法第八條；Schleswig-Holstein 邦廢棄物公課稽徵法第十條），公課繳納處分如尚未作成

者，依該年度預期之金額定之。

所收取之公課——各依其用途——流入邦預算中。

Baden-Württemberg 邦一九九一年三月十一日之廢棄物公課法，經由一九九七年五月五日之法律(GBI S. 177)所廢止，Niedersachsen 邦一九九一年十二月十七日之廢棄物公課法經由一九九七年十二月十七日之法律所廢止。而 Hessen 邦一九九一年六月二十六日特殊廢棄物公課法所定之公課義務，則基於一九九六年十二月十六日之法律(GVBl I S. 535)，於一九九七、一九九八及一九九九年之年度不再發生。

b)上述各該邦廢棄物公課法之重要條文規定如下：

Baden-Württemberg 邦一九九一年三月十一日之廢棄物公課法(GBI S. 133)：

基本原則

(一)製造特別需要監督之廢棄物(besonders überwachungsbedürftige Abfälle)者，應繳納公課(廢棄物公課)。

(二)特別需要監督之廢棄物被交付清除或由製造人於其自有設施中焚化或貯存時，發生繳納公課之義務。...

第二條

概念定義

...

(二) 特別需要監督之廢棄物，係…來自營業或其他經濟上企業或公共設施之廢棄物，依其種類、狀態或數量，為特別有害健康、空氣或水、易爆炸或可燃性，或可能含有或產生傳染病之病原體者。

第三條

公課義務

(一) 負有繳納公課義務者，為廢棄物之製造人。

(二) 每年產生特別需要監督之廢棄物總量未超過五百公斤者，不負繳納公課之義務。

第八條

預先繳納

(一) 公課義務人應於四月一日及十月一日預先繳納當年確定之款項。每筆預繳款項為上年度確定金額之半數，如未有確定處分者，為當年預期金額之半數。

(二) 公課義務人應自行計算預繳款項，並於到期日繳納之。……

第九條

到期

公課於確定處分通知後一個月到期，並應立即預先繳納。

Hessen 邦一九九一年六月二十六日特殊廢棄物公課法
(GVBl S. 218)；

第一條

附有公課義務之廢棄物

(一) 對於…來自營業或其他經濟上企業或公共設施之特別需要監督之廢棄物，依其種類、狀態或數量，為特別有害健康、空氣或水、易爆炸或可燃性，或可能含有或產生傳染病之病原體者（附有公課義務之廢棄物）。…

第二條

公課義務

(一) 第一次(erstmalig)產生附有公課義務廢棄物之人，為公課義務人。

(二) 附有公課義務之廢棄物被交付予 Hessen 邦廢棄物處理及殘餘物法第四條第五項所定之特殊廢棄物清除主體，或交付予企業自有或其他合法設施處理或貯存時，發生公課義務。

(三) 附有公課義務之廢棄物被運至本法之適用領域者，特殊廢棄物清除主體為公課義務人。

第六條

確定

(一) 廢棄物公課每年以處分(Bescheid)確定之（確定處分）。……

第七條

預先繳納

(一) 公課義務人應…預先繳納當年確定之款項。
每筆預繳款項為上年度確定金額之半數。如未有確定處分或僅對一年之部分為確定處分者，預繳款項為當年預期金額之半數。

(二) 公課義務人應自行計算預繳款項，並於到期日繳納之。…

第八條

到期

(一) 公課於確定處分通知後一個月到期，並應立即預先繳納。…

Niedersachsen 邦一九九一年十二月十七日廢棄物公課法
(GVBl S. 373)：

第一條

公課義務

(一) 本邦對於依命令…所定廢棄物（特別需要監督之廢棄物）課徵公課（廢棄物公課），如該廢棄物在本法所定設施中產生者（附有公課義務之廢棄物）。

(二) 產生附有公課義務廢棄物之營業或其他經濟上企業或公共設施，其經營人（廢棄物製造人）負有公課義務。於本邦領域以外產生之附有公課義務廢棄物，僅於該廢棄物於設於本邦領域內之設施中清除，而在產生該廢棄物之邦不負相當之公課義務者，始發生公課義務。於此情形，清除設施之經營人負有公課義務。

第二條

免徵公課

(一) 下列各款之廢棄物免徵廢棄物公課，

1.其材料再利用者，…

第六條

確定

(一) 廢棄物公課，…以書面之處分(Bescheid)確定之。…

第八條

預先繳納

(一) 公課義務人應於六月一日及十二月一日預先繳納當年確定之款項。預繳之金額為上年度確定金額之半數。如未有確定處分者，為當年預期金額之半數。

(二) 公課義務人應於五月一日及十一月一日前，以書面提出預繳之聲明，並自行計算公課。…

第八條

到期

(一) 公課於確定處分通知後一個月到期，並應立即預先繳納。…

Schleswig-Holstein 邦一九九四年七月二十二日廢棄物公課稽徵法(GVOB1 S. 395)：

第一條

基本原則

本法之目的，在於創設廢棄物減量及物質再利用之誘因，並以適合環境之方式除去無法減量及無法在利用之廢棄物。為達此一目的，本邦課徵以下之公課：

- 1.對於因有害成分而對環境有重大影響之廢棄物之製造人，或有減量或再利用可能性之人（製造人公課）。
- 2.對於社區廢棄物焚化設施之經營人（焚化公課）。
- 3.對於剩餘廢棄物貯存之經營人（貯存公課）。

第二條

製造人公課之課徵要件及例外

（一）製造廢棄物者，…應繳納公課（製造人公課）。…

第三條

製造人公課義務

（一）第一次(erstmalig)產生附有公課義務廢棄物…之人，為公課義務人。…

（三）公課義務人之廢棄物被交付清除或在義務人自有設施或機構焚化或貯存時，發生公課義務。

第四條

製造人公課之金額

公課金額為，附錄一之廢棄物，每公噸一百馬克，附錄二之廢棄物，每公噸二十五馬克。

第五條

製造人公課之計算基準

計算基準為交付清除之廢棄物年產量以公噸計算。

一併清除之包裝材料，為廢棄物之一部分。

第十條

確定、預先繳納

(一) 公課…每年以處分（公課處分）確定之。…

(二) 公課義務人應於每年七月一日預先繳納當年確定之款項。預繳之金額為上年度確定金額之百分之五十。如未有確定處分者，僅對一年之部分為確定處分者，預繳款項為當年預期金額之半數。

(三) 公課義務人應自行計算預繳款項，並於到期日繳納之。……

第十二條

到期

(一) 公課於確定處分通知後一個月到期，並應立即預先繳納。…

2. 一九八六年八月二十七日廢棄物減量暨清除法（廢棄物法——AbfG）(BGBl I S. 1410, 更正 S. 1501)係規範一九九六年十月六日前之廢棄物減量與再利用。該法為一九九四年九月二十四日公布(BGBl I S. 2705)、一九九六年十月七日生效之現行促進循環再生與確保適合環境之廢棄物清除法（循環再生暨廢棄物法——KrW-/AbfG——）所取代。一九七四年三月十五日制定、一九九〇年五月十四日修正(BGBl I S. 881)之聯邦公害防制法(Bundes-Immissionsschutzgesetz)涉及廢棄物管理之規定，

特別是對於需經許可之設施。

a)廢棄物減量暨清除法，最近一次經由一九九四年九月三十日 Basler 協定之施行法所修正，含有如下之規定：

第一 a 條

廢棄物減量與廢棄物再利用

(一) 廢棄物應依基於第十四條第一項第三、四款之法規命令之標準減量之。需經許可設施之經營人，其依聯邦公害防制法之規定，應使用產生少量剩餘物質之程序或再利用剩餘物質之方式，以減少廢棄物之義務，不受影響。...

第三條

清除義務

(一) 占有人應將廢棄物交予清除義務人。

(二) 依邦法規定之主管公法人，應清除其領域內所產生之廢棄物。其可使用第三人履行此項義務。廢棄物減量如在技術上可能，其所產生之額外費用與其他清除方法相較並非無可期待，且其所獲致之物質或能源有市場，或特別可以委託第三人為之者，應優先於其他之清除方法。廢棄物之收集、運送、處理及貯存，應儘可能有利於廢棄物之再利用。

依第三項之規定，負有清除義務之公法人得排除廢

棄物不為清除（被排除之廢棄物）。於此情形，依第四項之規定，則由占有人負清除之責任。

b)循環再利用及廢棄物法規定廢棄物之減量、再利用及清除：

第五條

循環再利用之基本義務

（一）廢棄物減量之義務，依第九條暨基於第二十三條及第二十四條所定之法規命令。

（二）廢棄物之製造人及占有人負有依第六條之標準再利用廢棄物之義務。除本法另有規定外，廢棄物之再利用優先於廢棄物之清除。合乎廢棄物之種類及性質之高價值再利用，應予鼓勵。為實現第四條及第五條之要求所必要者，廢棄物應分別收置及處理，以為再利用。

（三）廢棄物之再利用，特別是將之捆紮成為製品，應依規定為之，且不得造成損害。廢棄物之再利用如符合本法及其他公法之規定者，為依規定之再利用。其依廢棄物之性質、造成污染之範圍及再利用之種類，不致發生侵害公共福祉者，特別是在循環再生之過程中不會產生有害物質者，為無損害之再利用。

（四）廢棄物之再利用如技術上可能，且於經濟上具有期待可能性者，特別是對於所獲致之物質或能源，具有市場或可開創市場者，應遵守廢棄物再利用之義務。廢棄物之再利用如需先作處理者，亦屬技術上可能。因

再利用所伴隨之費用與廢棄物清除之費用，並非處於顯不相當之情況者。為經濟上期待可能。

（五）廢棄物之清除為適合環境之解決方式者，第二項所定之廢棄物再利用之優先性，不適用之。…

第九條

設施經營人之義務

聯邦公害防制法所定之需經許可設施及不需經許可設施之經營人，其設置或經營設施時，應使廢棄物得以減量、再利用及清除之義務，依聯邦公害防制法之規定。依本法對於廢棄物再利用及清除之種類及方式，所為有關物質之要求，不受影響。對於設施內部之再利用，所為之有關物質之要求，依第六條第一項及第七條規定，以法規命令確定之。

c)聯邦公害防制法對於設施(vgl. § 3 Abs. 5)業已規定類似之義務：

第五條

需經許可設施之經營人之義務

（一）需經許可設施之設置及經營，應依下列規定…

3.減少剩餘物質。但該物質依規定且無生損害予以再利用，或減量及再利用技術上不可能或無期待可能者，而以無侵害公共福祉之方式清除廢棄物者，不在此限。…

第二十二條

不需經許可設施之經營人之義務

(一) 需經許可設施之設置及經營，應依下列規定，

1. 防止有害之環境影響，…

2. …

3. 於經營設施所產生之廢棄物，應依規定清除之。

對於不具營業目的且非供經濟企業使用之設施，僅於為阻止或限制因空氣物染或噪音所產生之有害環境之影響，始適用第一項之義務，

經由一九九四年九月二十七日(BGBI I S. 2705) 之廢棄物減量、再利用及清除法第二條第三款規定，於該法第二十二條第一項之後增加如下之第二句規定：

聯邦政府得於聽取參與領域者（第五十一條）後，經聯邦參議院同意，得依所有或個別產生之廢棄物之種量及數量，以法規命令規定應準用第五條第一項第三款要求之設施。

II. (爭訟經過)

各該憲法訴願係直接針對各邦之廢棄物公課法。

1. 第一訴願人係針對其設於 Baden-Württemberg 邦之工廠，依 Baden-Württemberg 廢棄物公課法第一條負有繳納邦廢棄物公課之義務。

2. 第二訴願人係針對其於 Hessen 邦之產品所產生之特殊廢棄物，依 Hessen 邦特殊廢棄物公課法之規定，負有繳納公課之義務。

3. 第三訴願人於 Niedersachsen 經營一家化學企業，

該企業產生 Niedersachsen 邦廢棄物公課法第一條第一項所定之附有公課義務之廢棄物。一九九二年年底，訴願人先為預繳，而該筆款項為一九九三年五月十七日之確定處分所含納。其後，訴願人遲延提出異議 (Widerspruch)，因而以程序不合法而遭駁回，接著，其進行後續之法律途徑。確定之裁判尚未作成。

4.第四訴願人於 Niedersachsen 邦擁有多家生產工廠，其產生 Niedersachsen 邦廢棄物公課法第一條第一項所定之附有公課義務之廢棄物。訴願人先提出一九九二年之預繳聲明。一九九三年四月十五日，有關其所經營工廠之個別且分開之確定處分被作成，該等處分係針對一九九二年度之預估，並含納以預繳之金額。對此等處分所提出之異議程序，經雙方當事人之同意，於憲法訴願裁判作成前，先予停止。

5.第五訴願人於 Schleswig-Holstein 邦經營一家於法律上非獨立之生產工廠，其產生 Schleswig-Holstein 邦廢棄物公課法所定附有公課義務之廢棄物。第五訴願人先預繳了製造人公課。不過，訴願人將廢棄物交予 Ecklak 貯存場予以清除，而在清除費用中，該貯存場將貯存公課轉嫁給訴願人。

III.(訴願人之主張)

訴願人主張，經由公課侵害其基本法第二條第一項、第十二條第一項及第十四條第一項所保障之基本權利，

蓋公課法缺乏立法權限之基礎。此外，訴願人質疑該法牴觸基本法第三條第一項。

第一、第三及第五訴願人之出發點為，廢棄物公課係涉及一種稅捐(Steuer)，該事項並未被歸入基本法第一百零六條所列稅捐類型之目錄中。超出此等稅捐類型以外之稅捐創設權(Steuererfindungsrecht)，並不存在，蓋此種立法權限之擴張，將危及或破壞憲法之財源分配體系。

第二及第四訴願人認為廢棄物公課是一種特別公課(Sonderabgabe)，其需有相應之事務權限。惟邦並無此種權限，蓋聯邦對於廢棄物減量及再利用之領域，已經完全地(abschließend)使用基本法第七十四條第一項第二十四款之競合立法權限(konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit)。此外，公課亦不符合合法特別公課之實體法上要件。

IV.(各機關之意見)

對於本憲法訴願，聯邦環境、自然保育暨輻射安全部及聯邦財政部，以聯邦政府、Baden-Württemberg、Hessen、Niedersachsen、Schleswig-Holstein 等邦政府以及 Niedersachsen、Schleswig-Holstein 邦眾議院之名義，提出意見。

B.-I.(憲法訴願程序不合法)

第五訴願人對於課徵貯存公課所提出憲法訴願，程序不合法。該訴願人並非以稅捐義務人之身分，而是以

稅捐主體之身分，對於 Schleswig-Holstein 邦之貯存公課有所主張。該貯存公課是在訴願人之廢棄物交付清除之費用中，被轉嫁給訴願人。因此，訴願人並非直接經由法律，而是透過轉嫁貯存公課之規費處分而受有損害。對於該處分，訴願人應先循法律途徑救濟之。

依循環再利用暨廢棄物法第十三條第一項規定，訴願人負有義務，應將應予清除之廢棄物在申報之下，連同家庭廢棄物交予有清除義務之公法人(Dithmarschen 縣與 Steinfurt 縣)。依一九八八年一月十一日之家庭廢棄物清除計畫法規命令(GVBl S-H, S. 16)之規定，應使用 Ecklak 貯存場。對於該貯存場之使用，基於 Dithmarschen 縣規費自治規章之規定（一九九三年十一月十五日 Dithmarschen 縣廢棄物管理規費自治規章，Kreisblatt für Dithmarschen vom 19. November 1993），應課徵公法上之清除規費，而自一九九四年九月二十日該規章修正以來（Kreisblatt für Dithmarschen vom 24. September 1994），該貯存規費並以附加費(Zuschlag)之方式（附加規費）轉嫁於使用人身上。因此，訴願人得循行政訴訟途徑，對於 Dithmarschen 縣之規費處分有所爭執，並主張該貯存公課之法律基礎違憲。聯邦憲法法院法第九十條第二項所定之憲法訴願提起要件，並不符合。

II.(憲法訴願程序合法)

憲法訴願針對製造人公課部分，程序上合法。邦廢

棄物公課法之製造人公課規定，對於第一次產生附有公課義務廢棄物之營業或其他經濟上企業之經營人或公共設施，構成一種負擔。於此範圍內，憲法訴願人本身因系爭邦廢棄物公課法之規定，而當前且直接地受有影響。依邦法之規定，訴願人身為公課之債務人，每年度應預繳款項（Baden-Württemberg 邦廢棄物公課法第九條、Hessen 邦特殊廢棄物公課法第七條、Niedersachsen 廢棄物公課法第十條、Schleswig-Holstein 廢棄物公課稽徵法第十條）。預先繳納之金額，如未作成公課處分者，係依預期之年度金額。

儘管在訴願期間，Baden-Württemberg 邦及Niedersachsen 邦之廢棄物公課法業已廢止，惟第一、第三及第四訴願人仍有權利保護之利益。蓋系爭法律係構成訴願人所為預先繳納之法律基礎。

C. (憲法訴願有理由)

本憲法訴願，於其程序合法部分，為有理由。

系爭邦廢棄物公課法侵害訴願人受基本法第十二條第一項保障之基本權利，蓋系爭規定與聯邦國之立法權限秩序（基本法第七十四條第一項第二十四款、第一百零五條第二項）暨法治國原則有所不符。

I. (聯邦與邦立法權限之界分)

1. 稅捐及其他公課之課徵，干預到基本法第十二條第一項之保障領域，當其於職業之執行居於緊密之關連，

且——客觀上——可以明顯看出具有規範職業之傾向者 (vgl. BVerfGE 37, 1 [17])。廢棄物公課對於有製造廢棄物附隨效果之產品製造之營業生產活動，構成一種負擔，並且對於企業活動之種類與方式有所影響，從而應以基本法第十二條第一項規定予以審酌。

依基本法第十二條第一項規定，職業自由得以法律或基於法律予以規範。一個合法之干預，以對此有所授權之規範為前提，而該規範尚須符合對其所設定之憲法上要求。

2. 法治國原則與聯邦國權限秩序課予所有立法機關義務，於制定規範時有所界分，不致對規範相對人形成相互衝突之規定，亦即法秩序不會因不同之規定而造成相互矛盾之結果 (vgl. Urteil des Zweiten Senats – 2 BvR 1991/95 und 2004/95 – vom heutigen Tage – Verpackungsteuer -)¹。

a) 競合之立法權限，業由基本法以如下之方式，予以相互界定，邦立法者原則上僅能於聯邦未行使其立法權時，始享有立法權限。於競合立法權之領域，邦法之規定若與聯邦之規定有所牴觸者，其逾越邦立法者所掌有之立法權限。

b) 某一權限如同時屬於聯邦及邦，則當聯邦立法者

¹ Nr. 6 S. 106 ff.

一方面作出事物之規範，而邦立法者於另方面課徵公課者，即仍有可能發生相互衝突之結果。此種衝突在欲藉公課法以達誘導之效果，而該效果牴觸有權限之事物立法者(Sachgesetzgeber)之規定時，尤有發生之可能。於此情形，對於事物立法者所為之規定而言，公課立法者(Abgabegesetzgeber)已觸及其權限行使之界限。依基本法之權限秩序及法治國原則，公課立法者僅能於其所規範之誘導效果，既不牴觸事物規定之整體構想，亦不違背具體之個別規範時，始能基於公課之權限誘導地介入事物立法者之權限領域(vgl. Urteil des Zweiten Senats vom heutigen Tage– 2 BvR 1991/95 und 2004/95 –, C.I.2.c)²。

II.(誘導性公課與合作原則)

聯邦立法者有規範廢棄物管理之權限(vgl. Urteil des Zweiten Senats vom heutigen Tage– 2 BvR 1991/95 und 2004/95 –, C.II.2.a)³。聯邦立法者以如下之方式行使此項權限，於國家、經濟及社會共同之環保責任之範圍內，透過各該相關當事人之共同參與，在個人自由與社會需要之間，求得平衡(vgl. Urteil des Zweiten Senats vom heutigen Tage– 2 BvR 1991/95 und 2004/95 –, C.I.2.c)⁴。

² Nr. 6 S. 106 ff.

³ Nr. 6 S. 106 ff.

⁴ Nr. 6 S. 106 ff.

聯邦公害防制法係在一個以禁止但附許可保留 (Verbot mit Genehmigungsvorbehalt)所建構之行政法律關係之框架下，實現此種合作管理之構想(Konzept eines kooperativen Verwaltens)。依聯邦公害防制法第五條第一項第三款之規定，須經許可設施之設置與操作，應使其廢棄物在技術可能及期待可能之範圍內，予以減量或再利用。此項個別化且依個別設施之性質與功能所設定之技術可能及經營期待可能標準，對於具體之企畫是開放的，其取決於設施主體之計畫與財力以及設施之配備與發展能力。立法者期待環保機關與設施主體之間相互合作，藉以契合環保法上對於個別設施之要求，亦即，有效之廢棄物減量與再利用。

是以，依第九號執行命令第二條第二項之規定（一九七七年二月十八日訂定、一九九二年五月二十九日修正[BGBI I S. 1001 – 9. BimSchV -]之聯邦公害防制法第九號執行命令[關於許可程序之命令]），許可機關之任務在於，於設廠企畫主體提出申請時予以諮商，並對於其設廠企畫執行之重要問題進行討論。透過申請程序之構造，設施主體首先有機會對其義務之履行，預設一定之方式。其後，該設施主體負有廣泛之陳述義務（參照第九號公害防制法執行命令第四條以下），相對而言，許可機關則負有單純「接續職權調查」(nachvollziehende Amtsermittlung)之責任。亦即，國家所為事實調查之作用，

僅在於作為申請人不足陳述之補充網(vgl. Hoffmann-Riem, Von der Antragsbindung zum konsentierten Optionenermessen, DVBl. 1994, S. 605 [606])。整體而言，聯邦公害防制法之規定所呈現者，乃是將廢棄物法之義務具體化成為「合作性行政行為之合理規劃」(vgl. Dose/Voigt, Kooperatives Recht: Norm und Praxis, in: Does/Voigt [Hrsg.], Kooperatives Recht, 1995, S. 11 [17]; vgl., auch Hoppe, Die Diskussion um die wirtschaftliche Vertretbarkeit nachträglicher Anordnungen im Immissionsschutzrecht [§ 17 Abs. 2 S. 1 BimSchG], Energiepolitische Tagesfragen, 1984, S. 49 ff.)。

於聯邦公害防制法適用範圍內有所作用之誘導性公課，不能違背此項合作構想所確立之基準。

III.(系爭規定牴觸合作原則)

本件系爭邦廢棄物公課法，不論在廢棄物管理之競合事物立法權限上，或在基本法第一百零五條第二項之稅捐立法權限上，均無法找到憲法上堅強之基礎。邦廢棄物公課法於其形成效果部分(1)——姑不論其具有財政憲法上之性質(2)——與聯邦公害防制法對於廢棄物減量與再利用所定之合作原則(3)有所不符(4)。

1.邦廢棄物公課，旨在誘導廢棄物減量及廢棄物再利用。邦廢棄物公課法之首要在於減少製造附有公課義務之廢棄物。除此之外，該等法律透過免除公課義務之

構成要件，以創設選擇特定清除方式之誘因。於 Hessen 邦，如果特殊廢棄物不交給 Hessen 邦廢棄物管理暨殘餘物法第四條第五項所定之特殊廢棄物清除主體，而於自己或第三人之設施中再利用者，即無繳納公課之義務。而依 Baden-Württemberg 邦及 Niedersachsen 邦之法律，如果廢棄物於自己之設施中再利用者，亦無繳納公課之義務。此外，於 Niedersachsen 邦，廢棄物之物質若能再利用，而不會侵害公共福祉者，免除繳納公課之義務。於 Schleswig-Holstein 邦，廢棄物之物質得予再利用，或在廢棄物清除設施以外作為主要能源之替代品者，不課予公課義務。藉由此等規定，邦廢棄物公課法期能達到誘導因生產所生廢棄物之減量與再利用。。

2.廢棄物公課若屬一種特別公課，則此種公課——作為一種「罕見之例外」(seltene Ausnahme)——僅能在憲法之要件下始為合法(vgl. BVerfGE 91, 186 [202 f.])。特別公課，其欲達成一種單純獲取財源以外之事物目的(vgl. BVerfGE 82, 159 [179])，必須在基本法第七十四條第一項第二十四款所定之事物立法權限，找到其權限之基礎。自從聯邦於一九八六年經由廢棄物法 (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 23. April 1997, DÖV 1997, S. 915) 暨聯邦公害防制法之制定而終局地(abschließend)行使此一權限，邦立法者對於形成廢棄物管理之課別公課，已無規範之權限。

廢棄物公課若屬一種稅捐，則出現如下問題，此等公課能否以清除負擔作為規範對象，此等公課能否歸類為一一與基本法第一百零五條第二項相對應之一一基本法第一百零六第二項所定之邦稅，或者，各邦在此等權限範圍之外，是否掌有稅捐創設權，同時包含以法律分配稅捐高權之權限，從而此種稅收之目的結合為憲法所許。

此等及其他由訴願人所提出之問題，於此暫置不論，蓋此種誘導性之公課已因牴觸公害防制法之規定，而全部違憲。

依照聯邦立法者之構想，環境保護是國家、經濟及社會共同之任務，其需要所有參與者在形成性之共同負責與共同參與之下，共同合作(vgl. Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O., -Verpackungsteuer)。聯邦公害防制法暨第九號執行命令要求一項合作程序(Kooperationsverfahren)，於此程序中，廢棄物法上之義務始進一步地形成。

聯邦立法者基於其規範廢棄物管理之權限(vgl. Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O., -Verpackungsteuer)，於廢棄物法及聯邦公害防制法之整體構想下（參見一九八六年廢棄物法第一 a 條、循環再利用暨廢棄物法第九條），對於與生產有關廢棄物之減量與再利用，作如下之規範，開放協力之構成要件係以個別

化之合比例性為取向(a)，以及明白賦予合作伙伴(Kooperationspartner)選擇權(b)。

a)設施經營人在環境法上之責任，其基準在於，履行其減量及再利用義務之技術上可能性(technische Möglichkeit)與期待可能性(Zumutbarkeit)。聯邦公害防制法於第五條第一項第三款要求需經許可設施之經營人，於廢棄物減量與再利用技術上可能且期待可能之範圍內，必須減少因生產所生之廢棄物，或依規定且無害地予以再利用。與第五條之基本義務相結合者，乃授權聯邦政府（第七條），於聽取參與縣（第五十一條）之意見後，得以法規命令對第五條所定之基本義務作進一步之規定(vgl. Bericht des Innenausschusses des Bundestages zu dem Entwurf eines Bundes-Immissionsschutzgesetzes, BTDrucks 7/1513, S. 3 und 5)。

是以，聯邦公害防制法係依個別化之合比例性基準，以確定具體之環境義務，其依各別設施、其主體及經營人之可能性，以實現廢棄物減量與再利用之目標。而此項期待可能性則專依環境法予以確定：其必須審酌並衡量經濟上與生態上之需求，亦即有利於產業與有利於公共福祉之需求，並在不同之清除方式下，以及經營及生產支出與再利用對環境之益處之間，取得成本之平衡，最後尚且要評估對於價格之影響以及從設施之經營所獲得之產品之市場能力。此種基準係建立在企業者之評估、

計畫以及評價之上，尤其當企業者經由成本與市場之運用而共同影響下，更能發揮其法律上之實效。而聯邦公害防制法第五條第一項第三款所稱再利用無害性之概念，若著眼於廢棄物法上義務之目標，顯示，再利用絕非「不計代價」(um jeden Preis)，而是要求適合環境之再利用。此種行政機關與人民之間的合作，繫於環保機關與設施經營人之間的共識(Verständigung)，並且廢棄物法中找到其基準與目標。

b)聯邦法對於行為之方法，確保每一經營人有選擇之自由，聯邦法之構想亦是以合作為取向。

設施經營人對於履行廢棄物法上義務之方式，有自由之決定權(zur Wahlfreiheit vgl. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 3. Aufl., 1995, § 5 Rn. 77 m.w.N.)。行政機關則受到此項選擇自由之拘束，特別是在許可程序之範圍內(聯邦公害防制法第四條)以及為事後之處分時(聯邦公害防制法第十七條)；在多種可能方案中，行政機關不得片面地以課與義務之方式，確定最合乎環境之方式(Meidrodt, Das immissionsschutzrechtliche Reststoffvermeidungs- und -verwertungsgebot, 1993, S. 74 ff.)。

而在聯邦公害防制法第五條第一項第三款不予適用之部分，以及清除義務於邦法上尚未轉換為利用、提供使用或交付義務時(參照循環再利用暨廢棄物法第二十

九條第一項第四句、第四項、第十三條第四項；關於一九八六年廢棄物法，特別參照第六條第一項第五句及第六句），如何在聯邦法之框架下，符合再利用優先之意旨（循環再利用暨廢棄物法第五條第二項第二句；舊法部分，廢棄物法第三條第二項第三句），原則上亦由清除義務人決定之。就物質之再利用與能量之再利用間之關係而言，於此——除適合環境之再利用方式優先性外——又適用經濟上期待可能性保留原則（循環再利用暨廢棄物法第六條第一項第二句及第三句）。聯邦政府於聽取相關縣之意見後，亦得以法規命令（循環再利用暨廢棄物法第六條第一項第四句）對於設施內部再利用有關物質之要求（循環再利用暨廢棄物法第九條第三句），作進一步之規定。命令訂定者如未訂定此等規範時，依循環再利用暨廢棄物法第六條第二項規定，清除義務人享有選擇權；特別是義務人享有集體履行義務之可能性（循環再利用暨廢棄物法第十七條以下）。

準此以言，在全聯邦領域中，所有設施經營人皆有在多種行為方式中選擇之可能性，基於競業之平等性，此種自由不能以邦法予以限制之。是以，聯邦政府在一九八六年廢棄物法之立法程序中，拒絕聯邦參議院所提在第 1 a 條中允許邦法作其他規定之要求，藉以確保競業之平等性，使每一個競業者皆有同等之選擇可能性：「如果在聯邦法中規定，物質之再利用具有優先性，則第三

條第二項之規定，亦即在不同之再利用可能性之間有選擇自由，恰與前述規定相牴觸。如果允許邦法作其他之規定，則可能會有某一邦無視於第三條第二項所蘊含之經濟要素而規定，所有產生之物質，無論如何都可以作物質之再利用，即使是無市場存在或可能因供過於求而導致市場崩潰。因此，各邦不能被賦予此種形成空間。」(Wiedergabe der Äußerung der Bundesregierung im Bericht des Innenausschusses, BTDruck 10/5656, S. 57)。

4. Baden-Württemberg、Hessen、Niedersachsen、Schleswig-Holstein 等邦廢棄物公課法之誘導效果，與設施經營人在廢棄物法上義務之具體化所蘊含之合作構想，有所牴觸。

公課法上之誘導性對於規範相對人有所影響，致使單純商議、加速程序進行或給予將來要求等機制，喪失其開放性，並使其效果有所減損。公課法之一般誘導性無法依照個別化之合比例性予以分配，從而關照到各別設施之特殊性。此外，公課義務亦不允許以事後取消可能制裁之方式，給予當事人進行廢棄物減量之適應調整期間。

如果無法期待設施經營人作廢棄物減量，亦無法期待其為無害之再利用，則公課義務將演變成為一種無可避免之財務上負擔，就製造少量廢棄物之生產過程而言，公課義務尤將限制投資之形成空間。如果設施經營人非

出於自願地遵守此項行為命令，甚或不在乎此項公課義務者，則經濟上合比例性之框架條件，將因此種公課而受到改變。

公課法上之一般誘導性，未能探求於個別情況下所存在之行為替代可能性及其不同之環境適合性，因而對於環境程序之合作開放性有所干擾。如果設施經營人採取有害環境之廢棄物處理能夠解免於公課之負擔，其會寧願如此為之。例如由於公課所造成之負擔，將迫使設施經營人將其設施中所產生之物質，以違反環保觀念之方式，滲入其產品中，如果生態上及經濟上所要求之清除方式（例如能源再利用、由第三人再利用、化學處理、貯存）因公課義務之存在而變得較為昂貴者。

IV.(系爭規定之效力與費用之分擔)

邦廢棄物公課法抵觸聯邦公害防制法所規定之合作構想，此部分涉及該邦法之核心，因而導致該法全部無效(vgl. BVerfGE 8, 274 [300 f.]; 61, 149 [207])。

關於給付憲法訴願人必要費用之決定，係基於聯邦憲法法院法第三十四 a 條第二項及第三項。

D.

本裁判係以全體一致之方式通過。

(簽名) Limbach

Graßhof

Kruis

Kirchhof

Winter

Sommer

Jentsch

Hassemer