司法院釋字第 788 號解釋　　109 年 1 月 31 日

【廢棄物清理法回收清除處理費案】

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。【1】

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。【2】

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。【3】

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。【4】

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烯（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，尚不牴觸憲法第 23 條比例原則。【5】

解釋理由書

聲請人保力達股份有限公司（下稱聲請人一）為容器商品製造業者，經行政院環境保護署（下稱環保署）委託會計師於 101 年 12 月 26 日查核聲請人一 97 年 11 月至 101 年 10 月之營業（進口）量相關帳籍憑證，發現聲請人一製造之保力達 B 所使用之玻璃容器螺旋鋁蓋內墊使用聚氯乙烯（Polyvinyl Chloride，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，乃以 102 年 7 月 25 日環署基字第 1020063956 號函命聲請人一於文到 45 日內補繳回收清除處理費新臺幣（下同）3 億 831 萬 4,070 元，如逾期未完納，將依法移送強制執行及告發處分，並處應繳納費用 1 倍至 2 倍之罰鍰。聲請人一不服，提起訴願，遭駁回後，提起行政訴訟，遞經臺北高等行政法院 103 年度訴字第 168 號判決及最高行政法院 104 年度判字第 68 號判決（下稱確定終局判決一）駁回確定。【1】

聲請人一因認確定終局判決一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），有牴觸憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條規定之疑義，聲請解釋。【2】

聲請人富鴻慶國際有限公司（下稱聲請人二）為容器商品製造業者，經環保署委託會計師於 102 年 3 月 1 日及同年 5 月 10 日查核聲請人二 98 年 1 月至 101 年 12 月期間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，乃以 102 年 10 月 30 日環署基字第 1020093479 號函命聲請人二於文到 30 日內補繳回收清除處理費計 118 萬 8,347 元，如逾期未完納，移送強制執行及告發處分，並處應繳納費用 1 倍至 2 倍之罰鍰。聲請人二不服，提起訴願，遭駁回後，提起行政訴訟，遞經臺北高等行政法院 103 年度訴字第 920 號判決（下稱確定終局判決二）及最高行政法院 104 年度裁字第 776 號裁定以上訴不合法，予以駁回確定。【3】

聲請人二因認確定終局判決二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），有牴觸法律保留原則、授權明確性原則、憲法保障平等權、財產權及營業自由等疑義，聲請解釋。【4】

經核，前開聲請人一及二之聲請均與司法院大法官審理

案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款所定要件相符，應予受理。且所聲請解釋，或所涉聲請解釋標的相同，或所涉之憲法爭議有其共通性，爰併案審理，作成本解釋，理由如下：【5】

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【6】

憲法增修條文第 10 條第 2 項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」課予國家有保護環境及生態之義務。為清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，立法者制定廢棄物清理法，即屬前述憲法增修條文所揭示國家義務之履行（廢棄物清理法第 1 條前段參照）。系爭規定一第 1 項規定：「物品或其包裝、容器經食用或使用後，足以產生下列性質之一之一般廢棄物，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，並由販賣業者負責回收、清除工作。一、不易清除、處理。二、含長期不易腐化之成分。三、含有害物質之成分。四、具回收再利用之價值。」係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，並要求中央主管機關依系爭規定一第 2 項規定公告之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）。【7】

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）。【8】

二、系爭規定一、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【9】

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（廢棄物清理法第 18 條第 1 項參照）；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：「前項物品或其包裝、容器及其應負回收、清除、處理責任之業者範圍，由中央主管機關公告之。」則係將系爭規定一第 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，以達成建立對特定物品強迫回收制度，維護環境保護之目的（77 年 10 月 22 日修正公布廢棄物清理法第 10 條之 1 立法理由參照）。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。【10】

系爭公告一係中央主管機關依系爭規定一第 2 項規定，修正環保署 92 年 6 月 13 日環署廢字第 0920042910 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」，除延續上開 92 年公告所列有關系爭規定一之責任業者範圍外，另就容器定義規定：「容器包括容器商品之蓋子、提把、座、噴頭、壓嘴、標籤及其他附件，使用後併容器廢棄者（標籤及其他附件之主要材質不限一之 1 至 7）」，原則上延續上開 92 年公告表二之四對於容器之定義；系爭公告三之表二就容器定義規定：「容器包括容器商品之蓋子、提把、座、噴頭、壓嘴、標籤及其他附件，使用後併容器廢棄者（標籤及其他附件之主要材質不限一之 1 至 8）」，與系爭公告一之容器定義相同，僅就材料範圍新增生質塑膠之項目。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。是中央主管機關於系爭公告一及三中，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（上開 92 年公告之公告事項第 3 點至第 7 點參照），尚未牴觸系爭規定一之意旨，與法律保留原則亦尚無違背。【11】

至立法者於系爭規定一第 1 項既已明定「物品或其包裝、容器之製造、輸入業者，或原料之製造、輸入業者」皆可作為責任業者之範圍，而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（環保署 108 年 9 月 19 日環署基字第 1080065533 號復本院函之附表說明第 2 點及第 4 點參照），是中央主管機關於系爭公告一及三中，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。【12】

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【13】

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。【14】

系爭規定二中段明定：「……製造業應按當期營業量，輸入業應按向海關申報進口量，於每期營業稅申報繳納後 15 日內，依中央主管機關核定之費率，繳納回收清除處理費……」；系爭規定三前段則規定：「第 1 項之費率，由中央主管機關所設之資源回收費率審議委員會依材質、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審議，並送中央主管機關核定公告」。依此，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。【15】

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【16】

憲法第7條規定人民之平等權應予保障。法規範所為差別待遇，是否符合平等保障之要求，其判斷應取決於該差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第694號、第701號、第745號及第779號解釋參照）。按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（廢棄物清理法第17條參照），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。【17】

就系爭公告二附表註2及系爭公告四之公告事項三以「容器與附件之總重量」為繳費計算標準部分，聲請人一及二主張略以：於容器瓶身與附件使用不同材質之情形，由於不同材質各有其不同回收費費率，依上述繳費計算標準，將導致相同重量及相同材質含量之附件，其應繳交之回收清除處理費會因其容器瓶身之材質或重量不同，而有不同；甚會導致使用PVC材質含量較少之容器瓶身及附件者(如聲請人一所使用之玻璃容器及PVC附件)，反而要比使用PVC材質含量較多之容器瓶身及附件者（如容器瓶身及附件皆為

PVC)，繳交更高額之回收清除處理費，可見系爭公告二及四之適用結果會產生不利差別待遇等語。【18】

惟查系爭公告二附表註 2 及系爭公告四之公告事項三以「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（如依 108 年 7 月 1 日起適用之現行費率，責任業者如繼續使用 PVC 材質之附件，其應繳交之回收清除處理費，於分開計算時，將可能比合併計算時更高)。可見聲請人一及二所主張之上述差別待遇，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，尚非系爭公告二及四之適用所必然出現之結果，亦非系統性之不利差別待遇。【19】

再者，上開合計容器與附件總重量之繳費計算標準，實乃源自系爭公告二附表註 1 及系爭公告四之公告事項二，且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。換言之，不論附件是否使用 PVC，均以其容器瓶身與附件之總重量為其繳費計算標準，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（前揭環保署復本院函之附表說明第 5 點及第 8 點參照）。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。【20】

五、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，其對責任業者財產權或營業自由之干預，尚不牴觸憲法第 23 條比例原則【21】

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，即以其容器瓶身費率加重 100%，再乘以容器瓶身與附件之總重量，作為繳費計算方式。就「費率加重 100%」部分，固對責任業者之財產權與營業自由內容（如附件材質之選擇）有一定之干預。惟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。【22】

就目的而言，中央主管機關所主張之加重理由略以：「……以容器瓶身以外之附件有無使用 PVC 材質做為區分之原因，係因 PVC 於生產及處理時確易產生危害物質，對環境及人體均易造成傷害（對環境之影響之因素）……本署依授權核定加重附件使用 PVC 材質之費率公告，用以促進材質減量化與環保化……。」（前揭環保署復本院函之附表說明第

8 點參照)。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。中央主管機關於 93 年原僅公告加重 30%（環保署 93 年 12 月 31 日環署廢字第 0930097607C 號公告），由於實施效果不彰，因此於 96 年再發布系爭公告二附表註 2，將加重幅度提高為 100%，於系爭公告四之公告事項三仍維持加重幅度為 100%，均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，尚不牴觸憲法第 23 條比例原則。【23】

六、不受理部分【24】

聲請人一指摘廢棄物清理法第 17 條及第 18 條第 5 項、第 6 項違憲部分，經查其原因案件之確定終局判決一並未適用上開規定，自不得以之為聲請解釋之客體。另聲請人二就本院釋字第 426 號解釋聲請補充解釋部分，查其原因案件之確定終局判決二並未適用上開解釋，尚不得對之聲請本院補充解釋。是該等部分之聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定，均應不予受理，併此敘明。【25】

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡炯燉 黃虹霞 吳陳鐶 蔡明誠
林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明
黃昭元 謝銘洋 楊惠欽 蔡宗珍