

廢棄物清理法回收清除處理費案

釋字 788 重點提示

【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。

《解釋爭點及解釋要旨》

解釋爭點

1. 依廢棄物清理法所課徵之回收清除處理費之構成要件及效果是否應以法律明定？或得授權以命令定之？
2. 廢棄物清理法第 15 條及其授權訂定之公告有關「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」部分，是否違反法律保留原則及平等原則？
3. 廢棄物清理法第 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，而授權中央主管機關以命令定之，是否違反法律保留原則及授權明確性原則？
4. 中央主管機關依廢棄物清理法第 16 條第 5 項之授權，公告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，是否違反憲法第 7 條平等保障之意旨？

	<p>5. 中央主管機關依廢棄物清理法第 16 條第 5 項之授權，公告就容器瓶身以外之附件使用 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，是否牴觸憲法第 23 條比例原則？</p>
解釋要旨	<p>1. 廢棄物清理法第 16 條第 1 項中段所定之回收清除處理費，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。</p> <p>2. 同法第 15 條及其授權訂定之「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」，與法律保留原則及平等保障之意旨均尚無違背。</p> <p>3. 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，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。</p> <p>4. 中央主管機關依廢棄物清理法第 16 條第 5 項之授權，公告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。</p> <p>5. 中央主管機關依廢棄物清理法第 16 條第 5 項之授權，公告就容器瓶身以外之附件使用 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。</p>

《本號釋字重點提示》

要旨	內容
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	<p>1. 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)。</p> <p>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</p>

	<p>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）。</p>
<p>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</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 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。 2. 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，尚未牴觸系爭規定一之意旨，與法律保留原則亦尚無違背。 3. 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。

<p>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</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 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。 2. 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。
<p>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</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 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。 2. 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。 3. 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。

	<p>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。</p>
<p>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</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 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。 2. 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。

《解釋文》

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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。

5. 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。

《解釋理由書》

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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。
5. 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：

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

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）。

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）。

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

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。

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 年公告所列有關係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），尚未抵觸系爭規定一之意旨，與法律保留原則亦尚無違背。

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，與立法目的達成間具有合理關聯，而與憲法平等保障之意旨尚無違背。

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

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。

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。

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

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。

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。

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。

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。

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

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。

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。

六、不受理部分

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。

大法官會議主席

大法官

許宗力

大法官

蔡焜燉

黃虹霞

吳陳鏗

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

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

司法院釋字第 788 號解釋部分不同意見書

黃昭元大法官提出

一、本號解釋結論與本席立場

- [1] 本號解釋多數意見認為：(1) 系爭廢棄物清理法（下稱廢清法）所定之回收清除處理費（下稱回收費），毋須適用嚴格的國會保留，而得以法律授權行政機關就其課徵對象、費率等事項，以命令定之。(2) 同法第 15 條授權中央主管機關（行政院環境保護署）公告「應回收廢棄物」及「責任業者」之範圍，與法律保留原則及平等保障之意旨均無違背。(3) 同法第 16 條授權中央主管機關訂定回收費之費率，與憲法第 23 條法律保留原則及授權明確性原則均無違背。(4) 中央主管機關公告應合併計算容器與附件之總重量，並一體適用容器之費率，課徵回收費，與憲法第 7 條平等保障亦無違背。(5) 中央主管機關公告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或營業自由之干預，尚不牴觸憲法第 23 條比例原則。
- [2] 對於上述解釋結論，本席支持其中 (2) 及 (5) 部分，且無補充之協同意見；然對於其中 (1)、(3) 及 (4) 部分，則有不同看法，謹此提出部分不同意見書。

二、系爭回收費之性質及其法律保留密度

- [3] 系爭回收費為無名的環境公課：本號解釋認為廢清法所定之回收費，「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」，而與稅捐有別。值得注意的是：本號解釋故意不將稱為特別公課，亦未給予其他的特定名稱，顯與釋字第 426 號解釋之明白使用特別公課用語，有所不同。本席贊成本號解釋之故意不使用特別公課用語，如果真要給予一個特定名稱，或可稱為「環境法上公課」或「環境公課」，甚至就當成是一種「無名公課」。
- [4] 本席贊成不使用特別公課用語的主要理由有二：(1) 特別公課並非我國法之法定用語，而我國多數學說¹及法院判決所稱之特別公課，應係翻譯自德文 Sonderabgabe，本院在釋字第 426 號及第 515 號解釋中亦曾使用這個用語。然國內另有使用特別捐（特別費）、²環境公課³等其他用語。使用特別公課用語，固然與國內多數學說及法院裁判之用語較為一致，但也很容易就必然連結至德國法之相關理論或實務見解，並以之為參考架構，甚至全盤照抄，而據以論述。又本號解釋對於此類環境公課所涉之法律保留密度、要件效果之審查等，確與德國法不盡相同，似乎是有意要與德國法保持適當的距離。再考量此類公課所涉事項領域（如環境、就業等）之不

¹ 參，例如，黃俊杰，特別公課類型化及其課徵正義之研究，臺北大學法學論叢，50 期，頁 1031-143（2002）；柯格鐘，特別公課之概念及爭議——以釋字第 426 號解釋所討論之空氣污染防治費為例，月旦法學雜誌，163 期，頁 194-215（2008）；柯格鐘，公課與稅捐概念，月旦法學教室，168 期，頁 47-53（2016）；蕭文生，特別公課事件 10 年來行政法院裁判見解研析，收於：司法院（編），二級二審制實施十週年回顧論文集，頁 333-360（2011），後另收於：蕭文生，國家-經濟監督-財政秩序，台北：元照，頁 519-552（2012）；張志偉，特別公課的憲法框架——以德國聯邦憲法法院裁判及其學理檢討為借鏡，興大法學，23 期，頁 61-107（2018）。

² 參張嫻安，特別捐（特別費）與特種基金制度（上），輔仁法學，12 期，頁 1-48（1993）。

³ 參王韻茹，環境公課的憲法基礎與限制，月旦法學雜誌，283 期，頁 112-125（2018）。

同，特別是環境法上公課與經濟誘因的實質關聯，在我國是可能會有與德國不同之實務需求及規範脈絡，而可以發展出本國的相關規範架構。這也是我國在繼受或移植外國法時，應有之反省及謹慎。

- [5] (2) 國家所課徵之公法上金錢負擔(公課)，包括稅捐、規費、受益費及無法歸類於上述三者的其他公課。最後一種的其他公課，其目的與類型不一，相當複雜。我國學說及法院實務所承認的其他公課類型，除本案所涉及之環境公課外，另有對於人民未履行其法定義務所課徵者(如未依法進用足額原住民或身心障礙者之業者應繳納之代金⁴或差額補助費)、為籌措特定資金而對有共同利益群體所課徵者(如工業區土地或廠房之承購人應繳付之工業區開發管理基金⁵)等類型，其所應適用的法律保留密度等爭議，實難一概而論。即使是環境公課，亦有水污染防治、空氣污染防治、廢棄物清理、水土保持等不同類型，各有其不同的事實背景及特殊問題。鑑於其他公課、環境公課所含類型之複雜，本號解釋參考並實質延續釋字第 593 號解釋之作法，未將稅捐、規費、受益費以外之其他公課均統稱為特別公課，似亦有意將本號解釋之射程侷限在廢清法所定之回收費，而不當然可將本號解釋之意旨及結論，延伸並一致適用於其他環保法規所定之各種環境公課，實屬一次一案之最小主義風格。

三、費率之法律保留密度

- [6] 本號解釋雖然沒有明白使用特別公課用語，然就回收費 應適用之法律保留密度，則實質延續釋字第 426 號、第 593 號解釋立場，未要求應適用國會保留原則，而容許法律授權 行政機關就其課徵對象、費率，以命令訂定。至於課徵目的及用途部分，本號解釋則未明示能否授權。然如對照本號解釋理由第 8 段之文字，似可推知課徵目的及用途⁶仍應以法律直接明文規定，而不得授權。故本案有關法律保留的爭點主要是在課徵對象及費率部分。本席固然贊成多數意見有關課徵對象(即責任業者範圍)得授權以命令規範之結論，但就費率部分，法律得否授權行政機關以命令訂之，且無任何框架或上限之規定，則有仍有疑慮。
- [7] 按多數意見之所以容許法律授權以命令決定費率，或係考量應回收廢棄物類型之多樣、回收技術及成本不一等因素，強要以法律明定費率實有其事實上困難。又廢清法第 16 條第 5 項⁷亦已明定中央主管機關核定費率時，應經委員會審議之相關組織及程序事項，並已列出訂定費率實應考量之各項因素，可算是明確授權。本號解釋因此放寬法律保留密度之要求，而容許授權。

⁴ 參釋字第 719 號解釋，然這號解釋並未明白認為廠商應繳之就業基金代金，性質上屬於其他公課。

⁵ 參釋字第 515 號解釋：「...此一基金係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵，用於挹注工業區開發及管理之所需，性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之特別公課及使用規費...」，雖使用特別公課名稱，但仍留下解釋空間另釋字第 593 號解釋所涉之汽車燃料使用費，係「為公路養護、修建及安全管理所需經費」，而對使用公路之汽車所有人課徵之費用，亦可能兼具使用規費及其他公課之性質，然釋字第 593 號解釋並未使用特別公課之用語，而與釋字第 426 號及第 515 號解釋之明白使用特別公課用語，有所不同。

⁶ 廢清法第 1、17 條就課徵目的及用途已各有明文規定，尚無法律保留之爭議。至於上述規定之文義是否符合法律明確性原則，則屬另一問題，本號解釋對此亦未有所討論。

⁷ 廢清法第 16 條第 5 項：「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；資源回收費率審議委員會設置辦法，由中央主管機關定之。」

如果上述組織及程序之要求，可以取代法律直接明文規定的要求，將來規費或受益費之費率、甚至稅捐之稅率，是否也可以類似理由，而放寬法律保留密度？由於本號解釋並未更清楚的說明上述放寬法律保留密度的理由，能否也同樣適用於清理費以外的各類環境公課，甚至適用於規費、受益費及稅捐等公課？亦即要如何界定可能發生的骨牌效應之停點，這將會是本院在未來可能要面對的挑戰。回收費之類的環境公課固非稅捐，但同屬國家對人民無對待給付義務的公法上金錢負擔，且其課徵金額也常屬高額，對人民之財產權確可能構成重大干預。又責任業者應繳納之回收費高低，關鍵就是費率。以本案爭點所涉的 PVC 材質容器而言，其費率在 87 年時原為 19.55 元/公斤，後於 97 年 1 月起至 101 年 6 月間，調為 15.38 元/公斤（容器瓶身）或 30.76 元/公斤（附件使用 PVC 材質者）（加重 100%）；自 108 年 7 月起則大幅調漲為 87 元/公斤（容器瓶身）或 174 元/公斤（附件使用 PVC 材質者）。⁸與 87 年時相比，108 年 7 月起的費率已經調漲 4.5 倍弱；與 97 年時之 15.38 元/公斤（本案原因案件所適用的費率）相比，則已調漲 5.6 倍強，變動不可謂不大。上述費率變動之頻率固然可認因應事實需要所不得不然，但如果 108 年可以從原本的不到 20 元/公斤，一口氣調漲為 87 元/公斤，則將來是否還可能繼續調漲，例如調為 870 元/公斤或更高？就加重幅度可以從 30% 直接調為 100%，未來是否還可能繼續加重，例如加重 200%？甚至加重 500%？寓禁於徵的經濟誘因如果過重，至少對於無替代材質之商品而言，實質上與處罰無異。又如僅籠統授權行政機關訂定費率，亦有使公課之課徵淪為事實上之財產徵收的不可測風險。就此而言，依本號解釋意旨，責任業者似乎只能寄望於中央主管機關核定費率時，所經之委員會組織及程序之政治理性，而無法期待法律的保障。

- [8] 廢清法雖已規定費率審議及核定時所應考量的各項因素，然並未規定其計算公式，亦未定有額度或上限之框架，以致責任業者可能會承受劇烈調漲所致之不利益，亦難以預期其應繳納之回收費總額或變動頻率。本席認為：即使認為不可能以法律明定回收費之各項費率，因此毋須適用嚴格的國會保留。然費率之實際計算公式、加重要件（得對何種材質加重）及效果（加重幅度範圍），似乎也應於法律明定；⁹又法律對行政機關之授權，至少亦應使責任業者足以預測其可能負擔的金額上限，較為妥當。此項上限，當然有循立法程序適時修正的彈性，自不待言。¹⁰

⁸ PVC 材質容器於 87 年時的費率為 19.55 元/公斤；90 年起瓶身非單一材質者則為 25.42 元/公斤；94 年 1 月至 95 年 6 月間，則為 14.0 元/公斤（不再區別是否為單一材質），但如附件使用 PVC 材質者則為 18.2 元/公斤（加重 30%）；中經一次調整後，於 97 年 1 月起至 101 年 6 月間，調為 15.38 元/公斤或 30.76 元/公斤（附件使用 PVC 材質者）（加重 100%）；於 101 年 7 月至 108 年 6 月間，各調為 18.50 元/公斤（瓶身）或 37.00 元/公斤（附件使用 PVC 材質者）；108 年 7 月起，則大幅調漲為 87 元/公斤（瓶身）或 174 元/公斤（附件使用 PVC 材質者）。參臺中市政府環境保護局，容器材質細碼年度對照表，引自：臺中市政府環境保護局列管業者專屬網站，文件與表單下載/材質細碼及費率。

https://recycle.epb.taichung.gov.tw/carrier/response_03.asp（最後瀏覽日：01/31/2020）。

⁹ 參原住民族工作權保障法第 24 條第 2 項：「前項及第 12 條第 3 項之代金，依差額人數乘以每月基本工資計算。」

¹⁰ 參公路法第 27 條第 1 項：「...其徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價格百分之二十五」（2002 年 2 月 6 日修正公布）。1971 年 2 月 1 日全文修正公布之公路法第 30 條第 1 項原規定為：「其徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價格百分之五十。」又如全民健康保險法第 18 條第 1 項規定：「第一類至第三類被保險人及其眷屬之保險費，依被保險人之投保金額及保險費率計算之；保險費率，以百分之六為上限。」亦定有費率上限。

- [9] 綜合上述，本席認為：系爭回收費之其他公課，尚非如同稅捐屬於憲法明定之義務，而多屬立法政策之決定。然其他公課與稅捐仍有其相似性，即國家對於課徵對象並不負有對待給付之義務，而與其他公法上金錢負擔如規費、用益費等性質不同。正因如此，其他公課與稅捐對於特定人民實有可能構成財產上之雙重負擔。如果過於放寬對其他公課之法律保留密度，恐會誘使國家機關以其他公課取代稅捐作為財政來源。就此而言，系爭廢清法將回收費之費率，授權中央主管機關決定，其授權實仍相當籠統，縱認毋須適用國會保留原則，至少亦與授權明確性原則有違。

四、容器瓶身與附件應合併或分開計算其重量？

- [10] 本號解釋認為環保署之相關費率公告，不論容器附件是否使用 PVC 材質，均採取合計容器與附件之總重量，再一併適用容器費率之計算方式，並不違反平等保障。本席認為：依上述計算方式，相同重量及相同材質（如 PVC）含量之容器附件，所應繳之回收費，將因其容器瓶身之重量不同，而有不同。以同為 600 cc 容量之容器為例，其容器瓶身究使用玻璃材質（玻璃容器）或 PVC 材質（塑膠容器），其容器瓶身之重量差異甚鉅。如玻璃容器瓶身重量約為 381 公克，塑膠容器瓶身重量僅約為 29 公克，雖容器之附件皆含相同 PVC 含量，且附件本身之重量皆為 1 公克，然二者應繳之回收費明顯有別。依二件原因案件當時適用之費率，容器瓶身及附件皆使用 PVC 材質者應繳之回收費約為 0.92 元/公斤（算式： $15.38 \text{ 元} \times 2 \times 0.03\text{kg}=0.9228 \text{ 元/每公斤}$ ），而玻璃瓶身容器之附件使用 PVC 材質者，應繳之回收費則約為 1.18 元/公斤（算式： $1.55 \text{ 元} \times 2 \times 0.382\text{kg}=1.1842 \text{ 元/每公斤}$ ）。且不論就容器附件使用 PVC 材質者是否加重費率或其加重幅度為何（30%或 100%），容器瓶身及附件皆使用 PVC 材質者（對環境之負面影響較大），其應繳之回收費金額，反較容器瓶身使用玻璃而非使用 PVC 材質者（對環境之負面影響較小）更低。
- [11] 可見上述合併計算容器瓶身與附件總重量，再一體適用容器瓶身費率的計算方式，不僅會導致容器附件使用 PVC 材質含量相同者，其回收費會因容器瓶身重量之差異，而有差別待遇。甚且整體使用較少 PVC 材質之容器及附件（如上述玻璃容器者），反而要比使用較多 PVC 材質之容器及附件（如上述 PVC 容器者），繳交更高額之回收費。至於容器瓶身較重，附件使用 PVC 材質較少者（如本案之保力達 B 飲料），也會比容器瓶身較輕，然附件使用 PVC 材質較多者（如市面常見之廣口蓋罐裝花瓜），要繳交更高之回收費。如此計算方式，不僅未必有助於減少使用 PVC 及促進材質減量化與環保化之目的之達成，甚至可能促使業者使用重量較輕但 PVC 含量更高之 PVC 容器，從而妨礙上述環保目的之達成。再者，中央主管機關於決定各種材質容器之費率時，本即已考量過不同材質（如 PVC）對環境之影響、回收清除處理成本、回收清除處理率等因素（參廢清法第 16 條第 5 項），從而針對 PVC 材質訂出較高之（基本）費率（如目前為 87 元/公斤）。然又以相同考量，再就容器附件使用 PVC 材質者，加重費率（目前為 100%）。就容器附件使用 PVC 材質者，似乎是以同一理由，既調漲（基本）費率，又課以

加重費率，亦屬重複評價，而構成雙重之差別待遇。¹¹再者，中央主管機關僅針對容器以外附件使用 PVC 材質者，才就其應適用之容器瓶身費率加重 100%；但容器瓶身使用 PVC 材質者，一般而言，其所使用之 PVC 材質更多，對環境之不利影響更大，卻不必加重費率。此等因涵蓋過窄所致之差別待遇，亦難以理解。本案聲請人所使用的容器瓶身為玻璃材質，固不致發生上述重複評價問題。但然從抽象審查的觀點來說，本席認為：上述合併計算容器與附件之總重量，再一體適用容器瓶身費率的計算方式，與其所擬達成之目的間，已不具合理關聯，而有違憲法第 7 條平等保障之意旨。

- [12] 本席認為：較合理的計算方式，應該是將容器瓶身與附件分開計算，再適用各自材質之費率。因為責任業者依廢清法第 16 條第 1 項規定，向主管機關申報其營業量或進口量時，即須將容器瓶身與附件之重量，分開申報。故如分開計算，並不致增加課徵成本。再者，如依 108 年 7 月起適用之現行 PVC 費率 87 元/公斤，分開計算之結果，本案聲請人將可能會繳交更高之回收費，豈不更足以發揮引導業者減少使用 PVC 之環保目的？既然有此明顯更為公平、有效之計算方式，主管機關似宜考慮修正上述合併計算之方式，而改採分開計算之方式。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

¹¹ 依行政院環境保護署資源回收費率審議委員會設置辦法第 12 條第 7 款規定，容器採複合材質者，加重其費率。除此之外，上述辦法並未明文規定應加重費率之其他因素。就此而言，本席認為：由於瓶身非單一材質者之回收清除處理成本，顯然較單一材質者高，主管機關如就瓶身非單一材質者，加重其費率，與其擬達成之環保目的間，固仍有合理關聯。然如針對特定材質（如 PVC）有其特別的環保目的，似應在訂定（基本）費率時即予納入考量，而適度提高其（基本）費率。如於提高（基本）費率之外，再以同一因素而加重其費率，除有雙重差別待遇之疑慮外，似亦欠缺明確之法令依據或授權。