

環境法學基礎理論(二)

環境法各論

合作原則之具體化

—環境受託組織法制化之研究

陳慈陽 著

D927.582.68/2

:1

2006

環境法各論(一)

合作原則之具體化

——環境受託組織法制化之研究

陳慈陽 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

環境法各論. 一, 合作原則之具體化: 環境受
託組織法制化之研究 / 陳慈陽著. -- 初版.
-- [臺北縣中和市]: 陳慈陽出版; 臺北市
: 元照總經銷, 2006- [民 95-]
冊 : 公分
參考書目: 面
含索引
ISBN 978-957-41-3967-5 (平裝)

1. 環境保護 - 法規論述

445.99

95017642

環境法各論(一)

合作原則之具體化

——環境受託組織法制化之研究

5C059PA

2006 年 10 月 初版第 1 刷

作 者 陳慈陽

出 版 者 陳慈陽

總 經 銷 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 250 元

訂購專線 (02)2375-6688 轉 503 (02)2370-7890

訂購傳真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號: 局版臺業字第 1531 號

ISBN-10 957-41-3967-0

ISBN-13 978-957-41-3967-5

自序

環境法各論屬於我國法學研究上尙待開發的法領域，其中涉及到環境保護組織、污染防治及自然保育領域，更需要法學以外之跨領域科技專業整合研究，此亦提高法律人在此領域研究之難度。本書「環境受託組織法制化之研究」乃作者在此領域研究成果呈現的開始。環境受託組織是環境保護從上世紀的「他律」進入到「自律」的轉折機制，申言之，環境保護目標達成由國家單方管制逐步轉為污染者自我環境管理方式來為之，此亦為環境法上合作原則之體現。

個人從事環境法研究十餘年來，首先出版環境法總論以論介環境法基本理念、原則與措施，並延續對環境法各論重要議題之研究，如環境受託組織法制、廢棄物質處理法制、空氣污染排放總量管制、環境影響評估法制等，但礙於時間與能力，未能將研究成果有體系整理介紹，遲至今日在個人的另一研究領域—憲法學一書出版後，始有餘力將以往研究之成果加以整理與闡述。作者以此書作為環境法各論系列首本專論，日後將持續就廢棄物質處理法制及環境影響評估法制等研究成果逐步出版，期使得個人環境法之研究能有體系化的呈現。

本書之得以順利出版，要感謝子傑、紹銘、振宇、琪樺及伯雅等同學在我長期研究環境法及排版校稿時的協助，並感謝成大法律系暨科技法律研究所王毓正助理教授、高雄大學財經法學系吳行浩助理教授及東華大學環境政策研究所賴宇松助理教授等我國未來環境法研究的生力軍及最具潛力的研究學者，在我環境法各論研究期間的幫忙與對話，使我在對近來德、日、美及歐盟研究有另類思考的可能。最後

要感謝我的家人的支持與體諒。此外要感謝元照出版公司繼環境法總論後，繼續協助出版各論系列書籍，使我個人研究能有完整的呈現。

本書涉及層面廣泛，資料整理亦繁雜，疏漏之處難免，期待諸位法學先進不吝賜教指正。

陳慈陽

序於台北二〇〇六年八月

目 錄

第一章 前言.....	1
第二章 環境受託組織的分析.....	5
第一節 概述.....	5
第二節 制度背景.....	5
第三節 環境受託組織與環境法上合作原則的關係.....	8
第四節 環境受託組織的設置及目的.....	11
第五節 環境受託組織共通的本質及任務.....	13
第六節 環境受託組織法制之設計.....	15
第一項 德國聯邦污染防制法的環境保護受託組織.....	15
第一目 受託組織的設置標準.....	15
第二目 受託組織之權限.....	16
第一款 任務.....	16
第二款 對企業主決策的意見提供.....	17
第三款 報告權.....	18
第三目 企業主的義務.....	18
第一款 通知主管機關.....	19
第二款 通知受託組織所屬職工會.....	19
第三款 聘任優良受託組織.....	19
第四款 執行業務條件的提供.....	19
第四目 受託組織的工作權保障.....	20
第五目 核能意外事件受託組織.....	20
第二項 其他法律的規定.....	22
第一目 水資源管理法的環境保護受託組織.....	22
第二目 循環經濟暨廢棄物法之環境保護受託組織.....	24

第七節 環境受託組織法制之特徵.....	25
第一項 設置標準的授權明確性	25
第二項 受託組織任務的明確性	25
第三項 受託組織的定位.....	26
第四項 受託組織權利的保障	27
第三章 我國環境保護專責人員制度的現狀與分析.....	28
第一節 概述.....	28
第二節 法源.....	28
第一項 憲法	28
第二項 環境基本法.....	31
第三項 設置環境保護專責人員的法令.....	34
第三節 專責人員的訓練與聘僱.....	37
第一項 專責人員的訓練.....	37
第二項 專責人員的聘僱.....	38
第一目 聘僱資格的限制.....	38
第二目 聘僱場所的限制.....	38
第四節 環境保護專責人員的種類及其設置.....	40
第一項 環境保護專責人員的種類	40
第二項 環境專責人員的設置標準	43
第一目 排放標準模式.....	43
第二目 持有標準模式.....	45
第三目 公告模式	46
第一款 概述.....	46
第二款 設置標準之分析	47
第五節 環境保護專責人員的職權	54
第一項 釐定污染防制計畫	55

第二項 監督	55
第三項 擬定緊急計畫及申報資料	56
第四項 協助改善計畫的執行及其他事項	56
第六節 廢棄物清理專業技術人員	57
第一項 法源依據	57
第二項 設置標準	57
第三項 行使的職權	59
第七節 現行專責單位或人員的合法性疑義問題	59
第一項 法律授權的明確性	59
第二項 專責單位或人員與所屬事業的關係	62
第一目 從行使之職權觀察	62
第二目 從相關法規觀察	63
第三項 專責人員執行多樣職務	64
第一目 法令上的多樣性	64
第二目 實際上的多樣性	64
第四項 專責人員紀錄、申報資料的用途	65
第五項 違反設置義務的處罰	66
第四章 其他國家類似環境受託組織	67
第一節 概述	67
第二節 美國環境保護專責單位的現狀	67
第一項 制度	67
第二項 空氣污染防制法的實施	71
第三項 水污染防治法的實施	73
第四項 從美國經驗對於設計執行環境保護專責單位機制 的省思	74
第三節 日本「能源管理士」制度簡介	75
第一項 立法目的	75

第二項 能源管理士的法令依據	76
第三項 設置能源管理士的標準	76
第一目 熱管理士的設置	78
第二目 電氣管理士的設置	79
第四項 能源管理士的職權	80
第一目 熱管理士的職權	80
第二目 電氣管理士的職權	80
第三目 廣泛的指揮權限	81
第五項 能源管理士制度的分析	82
第一目 法規範體系	82
第二目 能源管理士的職權	83
第三目 能源管理士的定位	83
第四目 能源管理士的工作權保障	84
第五章 環境受託組織在環境法的效益	85
第一節 概述	85
第二節 動態的環境法體系	85
第三節 整體規範的效益	88
第一項 管制方式的改變	89
第二項 組織精簡	90
第三項 效率提高	90
第一目 行政效率的提高	90
第二目 事業體效率的提高	91
第四節 預防階段的效益	92
第一項 概說	92
第二項 計畫性措施之效益	93
第一目 計畫性措施之特性	93
第二目 受託組織在計畫性措施之效益	94

第三項 環境影響評估的效益.....	96
第一目 環境影響評估的特性.....	96
第二目 受託組織在環境影響評估的效益.....	97
第一款 環境影響說明書階段.....	98
第二款 環評委員會審查階段.....	99
第三款 環境影響評估書製作階段.....	100
第三目 政策決定的效益.....	101
第五節 管制階段的效益.....	101
第一項 概說及其功能.....	101
第二項 管制方式改變.....	102
第三項 行政管制措施的效益.....	103
第四項 影響性措施的效益.....	106
第一目 影響性措施之特性.....	106
第二目 受託組織在影響性措施之效益.....	106
第六節 救濟暨整治階段的效益.....	108
第一項 救濟暨整治階段概說及其功能.....	108
第二項 對現行公害糾紛處理的效益.....	109
第三項 環境損害救濟的效益.....	110
第一目 環境損害賠償的特性.....	110
第二目 環境損害賠償的難題.....	112
第三目 環境損害賠償機制的未來發展方向.....	113
第一款 過失責任難以認定的克服——無過失責任 的建立.....	113
第二款 因果關係舉證的克服——採原因推定原則.....	114
第三款 污染者不明的克服——補償暨整治基金的建構.....	114
第四款 賠償範圍論斷不易的克服——強制責任保險 的採用.....	115

第四項 環境受託組織對於環境損害賠償的效益	116
第一目 過失責任的認定	116
第二目 因果關係的界定	117
第三目 污染者的確定	118
第四目 損害賠償範圍的界定	118
第五目 其他效益	119
第六章 建構未來我國可行環境受託機制與組織之模式	121
第一節 概述	121
第二節 我國制度與德國環境受託組織的比較	122
第一項 定位的差異性	122
第一目 德國環境受託組織係屬事業內部監督性質	122
第二目 專責人員屬於業務執行人員	123
第三目 德國與我國之比較	125
第二項 行使職權的差異	125
第一目 監督與執行職權必須清楚劃分	125
第二目 外部監督與內部監督	128
第三目 工作條件的保障	130
第三節 我國專責人員的優點	131
第一項 環境保護專業制度的建立	131
第二項 事業內部環境保護專業組織的建立	134
第三項 專責人員證照制度的建立	136
第四節 未來專責人員法制修改之建議	137
第一項 業務操作不能廢除	137
第二項 內部監督機制的引進	138
第一目 外部監督內部化不可行	138
第二目 內部監督機制的建立	141
第三目 我國現行法中類似的內部監督機制	143

第五節 引進環境受託組織應考量的問題	145
第一項 職權的單純化	145
第二項 負責的對象	146
第三項 工作權的保障	146
第四項 擔任監督職務的資格	147
第六節 引進內部監督機制的模式	149
第一項 法律授權明確性上的強化	149
第一目 專責人員定位屬性的明確化	150
第二目 法律授權規定的修正	150
第二項 引進內部監督機制的模式	151
第一目 模式一：完全引進	151
第一款 制度內涵	151
第二款 過渡期間的制度處理	153
第二目 模式二：採取監督與業務執行分工	153
第三項 配套措施	154
第一目 公信力的建立	154
第二目 從業人員的養成	154
第三目 從業人員的管理	155
第四目 資訊的公開	157
第七節 制度誘因	158
第一項 環境損害保險費之減免	158
第二項 舉證責任的轉換	161
第三項 環境受託組織與ISO14000的結合	162
附錄一、德國環境保護受託人相關規定之德中文對照表	164
一、聯邦污染防制法	164
二、水資源管理法	180

三、循環經濟廢棄物法.....	193
附錄二、日本「能源使用合理化法」部分條文中日文對照表.....	201
主要參考書目	219
德文部分	219
中文部分	221
索 引.....	222

表 次

表一、空污法第三十三條、水污法第二十一條、毒管法第十六條對照表.....	34
表二、環境保護專責人員設置及管理辦法之條文結構.....	35
表三、廢（污）水專責人員設置標準一覽表.....	43
表四、毒性化學物質專業技術管理人員設置標準一覽表.....	45
表五、第一批空氣污染防治專責人員之設置標準.....	47
表六、各類專責人員行使之職權.....	54
表七、能源管理士熱管理士設置標準（一）.....	79
表八、能源管理士熱管理士設置標準（二）.....	79
表九、能源管理士電氣管理士設置標準.....	79
表十、效益與環境法體系對照表.....	86
表十一、環境保護專責人員合格證書核發人數一覽表.....	132
表十二、環境保護專責人員等訓練班訓練人數統計一覽表.....	133
表十三、德國環境保護受託組織、我國監察人、我國專責單位的比較表.....	144

第一章 前言

世界各國莫不在環境政策上去尋找出對環境永續利用與經營最有效率，且可達成不同環境保護要求的手段措施。在傳統的經驗上，立法者與行政機關通常會採取秩序法上之直接管制措施，期能貫徹環境保護之任務，不過都會受限於人力與財力之不足，且也不符合環境自我管理（Betriebliches Umweltmanagement）之世界潮流。¹然，以著秩序罰為效果之管制措施似乎卻成為傳統環境保護政策達成目的的唯一方法或甚至是最終手段（ultima ratio）。另一方面從企業主的觀點出發，又似乎逐步認定此種以著秩序法的手段來達成環境保護目的是一種阻礙國家經濟發展，造成投資環境惡化的首惡，使得企業主以此作為產業外移的藉口。因此降低管制及給予企業有為環境友善行為的自我負責空間成為進入二十一世紀環境永續利用與經營不可或缺思考模式，也是合作原則及污染者負責原則的具體化。²

因此自一九九三年開始歐盟就發布「企業自主參與共同體體系之環境管理與環境企業自主測試」指令（Öko-Audit-Verordnung）。³此依指令課與企業有制定「企業環境政策」義務，目的不僅在要求企業有自我遵守現行所有環境法規之義務，還要求以著使用最佳科技及在經

¹ 參見陳慈陽，環境法總論，2003年二版，第三七六頁以下。Ausführlicher Darstellung siehe Waskow, S., Betriebliches Umweltmanagement, Anforderungen nach der Audit-Verordnung der EG und dem Umweltauditgesetz, 1997, S. 1 ff.

² 當然在此並非完全否定秩序法上之管制及制裁措施之功能，而是期待秩序法所確保的最低限度的環境保護能經由企業主的自我負責行為達成比秩序法所規定更高的環境保護之期待目的。

³ 參見陳慈陽，環境法總論，2003年二版，第三七六頁以下。Vgl. V(EWG)Nr. 1836/93 des Rates v. 29.6.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung

濟可行合理性下，持續改善環境現況之自我行為義務。依此開始有德國學者Rehbinder、Burgbacher及Knieper提出在德國法發展已久的環境保護受託人制度，也就是企業設備經營者聘雇環境受託人來在企業內部參與對環保具重要意義之決策過程，⁴甚至此被Lersner稱為「企業的環保良知」（Umweltgewissen des Betriebes）。⁵此種取代傳統秩序法中之外在禁止與命令管制措施，在企業內部設置的受託人被視為由內而外的（von innen heraus...）環保理念的具體化。此受託人之主要任務在於對企業主之「建議」、「諮詢」及「參與」權，因此他並無企業內部決定權，亦非政府延伸至企業之黑手。⁶所以環境受託人非是企業組織之一部分，而是企業自主生態責任之體現。⁷

當然也不能將環境受託人給予過高期待，因為畢竟它也陷入兩難的困境，也就是環保理念實現與代表經濟面向的企業經營者之利益的衝突與妥協。不過傳統見解認為環保是花錢的、增加成本的觀念，似乎可以透過許多歐盟國家企業執行環保政策時，所節省的廢污水、廢氣及廢棄物質的處理費獲得積極正面的企業「獲利」及「效率」上求為有力的反證，此例如荷蘭「Prepare」研究計畫對廢污水、廢氣及廢

⁴E. Rehbinder/H.-G. Burgbacher/ R. Knieper, Ein Betriebsbeauftragter für Umweltschutz?, Berlin 1972.

⁵V. Lersner, H., Hilfssheriff oder Berichtvater? Umwelt 5/1988.

⁶Vgl. Tettinger, P.-J., Der Immissionsschutzbeauftragte- ein Beliehener?, DVBl 1976, S. 752 ff.; Kotulla, M., Die neue 5. BImSchV und ihre Auswirkungen hinsichtlich der Bestellung für Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte, GewArch 1994, S.180.; Sparwasser/Wngel/Voß kuhle, Umweltrecht, 2003, § 10, Rdnr. 446.

⁷Vgl. Steiner, U., Technische Kontrolle im privatem Bereich – insbesondere Eigenüberwachung und Betriebsbeauftragte, DVBl. 1987, S. 1133 ff.; Föste, W., Umweltschutzbeauftragte und präventiver Umweltschutz in der Industrie, 1994, S.58; Rehbinder, E., Reflexives Recht und Praxis. Der Betriebsbeauftragte für Umweltschutz als Beispiel, in: Grimm, D., Maihofer, W.(Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jb. Für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, 1988, S. 117 ff.

棄物質認定為次佳生產過程之產物，而與已積極轉換為能源或原料，還有奧地利的Graz「Öko-Profit」計劃經由企業內部生產程序之改善可以節省十倍以上的廢污水、廢氣及廢棄物質之處理費用等。⁸不過如此的成果在初期仍要受到時間與企業合作程度的考驗，而且在最終結果上必須是成功的，否則就會使企業至此喪失信心，使得未來的環境自我管理計畫會胎死腹中。

至於我國法制上並無如環境受託人之規定，僅有所謂環境保護專責人員之相關規定，最早可見於水污染防治法第二十一條：「事業或污水下水道系統應設置廢水處理專責單位或人員...」；然而其具體之設置辦法與環境保護專責人員所應執行業務等之相關規定，卻遲至民國八十四年六月方由行政院環境保護署發布。惟此一制度實施至今，在法制建構方面實不乏若干值得吾人進一步商榷之處。首先例如環境保護專責人員設置之目的、法律上之定位乃至制度上之基本架構等重要事項於相關之法律規定中根本付諸闕如，特別是環境保護專責人員制度不僅涉及事業者於營業上之自由與權利；再者，倘若環境保護專責人員係作為環境保護上之重要建制，則更是將關乎環境保護下所隱含的公益。此前提下，如此般的空白授權是否能符合憲法上法律保留原則，似不無疑問⁹。我國法上之環境保護專責人員雖然相似於德國法上之環境保護受託組織制度；然而，後者迄今在相關法制建構上已漸趨完備，並已成為環境保護實務上重要的制度之一。此外，在德國學界通說上亦被歸類為「環境法上的間接性管制措施」，並依其法律性

⁸ Vgl. Laa, Umweltbeauftragte II – Vom Ingenieur zum Prozeßverantwortlichen, in: Informationen zur Umweltpolitik Nr. 117, Wien, 1996.

⁹ 參見司法院大法官釋字第三九四號、第四〇二號及第四二六號。