

環境法學基礎理論(三)

環境法各論
廢棄物質循環
清理法制之研究

陳慈陽 著

D927. 582. 68/2

:2

2007

環境法各論(二)

廢棄物質循環 清理法制之研究

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. 二, 廢棄物質循環清理法制之研究
／陳慈陽著. -- 初版. -- [臺北縣中和市] :
陳慈陽；臺北市：元照總經銷, 2006[民 95]
面；公分

ISBN 978-957-41-4081-7 (平裝)

1. 環境保護 - 法規論述

445.99

95021328

環境法各論(二)

廢棄物質循環清理法制之研究

5C061PA

2007 年 2 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 320 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 978-957-41-4081-7

序 言

研究環境法十餘年來，首先出版環境法總論，並於去年底在個人的另一研究領域——憲法學一書出版後，開始進行環境法各論之撰述。事實上個人早在一九九九年出版環境法總論後就開始從事個別環境法重要議題之研究。首先是環境受託組織之法理論體系之建構，由於其間我國因政黨輪替後，出現許多憲政問題，使研究重心轉向憲法學領域，所以遲至去年底才出版「環境受託組織法制化之研究」，此乃環境保護從上世紀的「他律」進入到「自律」的轉折機制，此亦為環境法上合作原則之體現。並同時於一九九九年進行對德國經濟循環暨廢棄物法之研究，深知目前先進國家為達成資源永續的政策目標，廢棄物清理制度已紛紛擴大管理領域，由單純之廢棄物清理走向兼顧分類回收、減量及資源再利用之綜合廢棄物管理。立法技術上亦採用以整合廢棄物處理與減廢、資源回收再利用制度於同一法體系的方式。因此提出廢棄物清理法與資源回收再利用法兩法分立之不當，而應為達成資源永續的循環性社會目標，來落實優先廢棄物減量、其次期能達成廢棄回收再利用，最終對剩餘廢棄物之處理之目標。可惜當時資源回收再利用法立法時並未採取本人之建議，以致後來兩法並實施上出現許多窒礙難行之困境。近來因巴塞爾公約趨向於不採取「廢棄物」與「再生資源」二元體系的立法制度，而是透過「廢棄物」概念內涵的擴大避免廢棄物管制缺口的造成，也就是縱使廢棄物產生者或占有者仍欲保持對於廢棄物占有之關係，而僅係對於該物進行再利用行為即應視為「廢棄物」之成立。更使個人認定我國廢棄物清理法

與資源回收再利用法法制有合一，並重建其循環清理體系之必要，這就是本書撰述之目的。

由於環境法各論屬於我國法學研究上尚待開發的法領域，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。特別本書針對美、日、德及歐盟等先進國家廢棄物循環法制之論述及我國未來廢棄物清理法制之建構建議更是資料龐雜。本書之得以順利出版，要感謝子傑、紹銘、振宇及育大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。最後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

序於台北二〇〇七年一月

目 錄

序 言

第一章 前 言	1
第一節 問題提出	1
第二節 本書體系建構	4
第二章 我國廢棄物清理及資源回收法制之 歷史發展	7
第一節 概 述	7
第二節 廢棄物清理法制之發展	8
第一項 草創時期	8
第二項 實驗時期	8
第三項 發展時期	9
第四項 轉型時期	10
第三節 由廢棄物清理質變為資源回收再利用法制之發展	10
第一項 廢棄物清理法第十條之一規定之演變與內容	11
第一目 第一階段（民國七十七年十一月之前）	11
第二目 第二階段（民國七十七年十一月至民國八十三年四月）	12
第一款 制度內容	12
第二款 分 析	15
第三目 第三階段（民國八十三年四月至民國八十六年三月）	16
第一款 制度內容	16
第二款 分 析	18
第三款 小 結	20
第四目 第三階段（民國八十六年三月至民國八十七年六月）	21

第五目 第四階段（民國八十七年七月至民國九十年十月）	25
第六目 第五階段（民國九十年十月以後）	26
第二項 資源回收再利用法	28
第四節 現行法制之難題及解決之道	30
第一項 現行法制之缺失	30
第二項 解決難題之建議	40
第三項 廢棄物清理法與資源再生利用法合併立法之優點	41
第三章 外國立法例	43
第一節 概 述	43
第二節 德國廢棄物法發展歷程以及現行法源依據	43
第一項 法制發展歷程	43
第二項 現行法制之法源依據	47
第三項 循環經濟廢棄物法之立法目的	50
第四項 循環經濟廢棄物法之基本原則與基本架構	51
第一目 基本原則	51
第二目 基本架構	52
第五項 循環經濟廢棄物法施行後之成效與評價	55
第一目 環境保護面向	55
第二目 經濟領域面向	57
第一款 就業市場之創造	57
第二款 替代能源的開發	57
第三款 環保科技的推進	58
第三節 日本法制介紹：循環型社會法及政策之建議——日本法 之經驗	59
第一項 現狀與課題	59
第二項 循環型經濟制度構築之意義及其構想	61
第三項 現行法規定	63
第一目 二〇〇〇年循環型社會形成推進基本法及相關法之架構	63
第二目 循環基本法概要	63
第三目 難題與評析	68
第四目 個別法內容概述	70

第四節 美國法制介紹	72
第一項 美國廢棄物清理暨資源回收法制概況	72
第二項 美國現行法制可供未來修法借鏡之處	77
第一目 固體廢棄物的分類簡明，有助於管理制度的劃分與聯邦 地方權能區分	77
第二目 中央地方權能區分清楚，州固體廢棄物管理計畫為核心	78
第三目 完整的鼓勵資源回收市場子法規範	78
第五節 歐盟法制介紹	89
第一項 歐盟法與德國法之關係	89
第二項 相關之歐盟法條文	92
第六節 OECD相關法制介紹	95

第四章 廢棄物質循環處理法制之基本概念及原理

第一節 前言	101
第二節 基本概念及精神	105
第一項 規範精神與適用範圍	105
第二項 基本概念	106
第三項 廢棄物質概念釐清	107
第一目 釐清必要性	107
第二目 比較立法例	109
第一款 國際廢棄物管制法制之趨勢——以巴塞爾公約歐盟法 為例	109
第二款 德國經濟循環暨廢棄物法	112
第三款 我國「廢棄物質」概念之確立	114
第三節 廢棄物資源處理基本原則、概念及機關權限	123
第一項 基本原則	123
第二項 廢棄物質循環處理相關義務人之法律定義	125
第三項 廢棄物質處理重要相關概念之釐清與訂定	128
第四項 主管機關定義與權責	132

第五項	中央目的事業主管機關權責	135
第六項	執行機關定義與權責	135
第四節	廢棄物清理費徵收、計算方式、廢棄物質清理基金及 廢棄物質循環利用促進委員會	136
第五節	環境災害及廢棄物質污染之緊急應變措施	138
第五章	源頭管制	139
第一節	產品製造者責任	139
第二節	責任確保	150
第三節	產品製造者之產品標示義務	153
第四節	產品製造人之特定材質限用義務及過度包裝避免義務 與特定材質使用義務	154
第五節	產品製造者接受行政檢查之義務	154
第六節	消費者義務	155
第六章	回收、再利用再使用之循環管理	159
第七章	最終處置	165
第一節	概 述	165
第二節	一般廢棄物處理	167
第三節	有害廢棄物處理	168
第四節	廢棄物質產生者或占有者委託處理之追蹤管理責任	170
第五節	須最終處置廢棄物質申請以再利用方式處理	171
第六節	工業區及科學園區設置須最終處置廢棄物質處理單位	172
第八章	廢棄物質專責管理人員	173
第一節	環境保護受託人制度與我國現行法規範內容	173
第一項	環境保護受託人作為事業內部自我監督機制	173
第二項	環境保護專責人員與專業技術人員之定性	174

第三項 現行廢棄物清理專業技術人員制度之法律問題.....	175
第一目 法律授權明確性.....	175
第二目 廢棄物清理專業技術人員設置目的之再商榷.....	176
第三目 廢棄物清理專業技術人員法律規定之擴充.....	178
第二節 廢棄物質管理專責人員之設置、任務及雇主義務	180
第九章 廢棄物質之輸入、輸出	183
第一節 外國立法例	183
第一項 巴塞爾公約	183
第二項 歐 盟	184
第三項 美 國	189
第四項 日 本	191
第二節 我國廢棄物循環法制之輸入輸出規定	191
第十章 誘因措施	195
第一節 概 述	195
第二節 環境政策的國際趨勢	198
第三節 政府應優先採購	200
第四節 績優選拔	200
第五節 環境科技園區獎勵規定	201
第六節 環保標章	201
第七節 租稅及相關經濟措施之導入	202
第十一章 環境衛生管理	209
附錄 廢棄物質循環清理法草案	213
一、草案總說明.....	213
二、草案與條文說明.....	214
三、草案與現行法條文對照表.....	278

主要參考書目	379
中文文獻	379
外文文獻	383
事項索引	387

圖表目次

圖表1	德國廢棄物法制發展歷程	44
圖表2	德國廢棄物法管制架構之演進	47
圖表3	德國現行廢棄物法法源	50
圖表4	循環經濟廢棄物法之立法	51
圖表5	德國廢清法之基本原則及概念	54
圖表6	德國廢棄物總量(1)與再利用量、再利用率	56
圖表7	德國廢棄物總量(2)	56
圖表8	影響物質流的政策選擇工具	74
圖表9	美德日廢棄物管理與資源回收再利用法規比較圖表	79
圖表10	各國廢棄物與再生資源之定義比較圖表	84
圖表11	德國法與歐盟法對於Waste的定義比較	90
圖表12	歐盟法條文	92
圖表13	OECD廢棄物越境轉移法規調整趨勢說明	96
圖表14	有害廢棄物管制規定（美國環保署執行OECD決議）	98
圖表15	現行兩法法律概念定義衝突之圖解	106
圖表16	巴塞爾公約之Waste定義架構圖	110
圖表17	巴塞爾公約之Waste定義說明(一)	111
圖表18	巴塞爾公約之Waste定義說明(二)	112
圖表19	德國Waste/Abfall概念定義之架構	114
圖表20	商品與廢棄物質概念之區分	117
圖表21	廢棄物質定義架構圖	118

圖表22	以「再利用」與「最終處置」作為是否為廢棄物質之判斷依據	119
圖表23	廢棄物質之性質區分與交互關係圖.....	123
圖表24	廢棄物質相關義務人之法律義務.....	128
圖表25	廢棄物質再利用行為之管制重點(一).....	130
圖表26	廢棄物質再利用行為之管制重點(二).....	131
圖表27	回收——處理之循環過程	132
圖表28	生產者責任制度新舊制比較(一)	145
圖表29	生產者責任制度新舊制比較(二)	146
圖表30	生產者責任新舊制過渡條款說明.....	150
圖表31	生產者制度之各義務人與機關關係圖(一).....	156
圖表32	生產者制度之各義務人與機關關係圖(二).....	157
圖表33	廢棄物資源處理義務分配之模式.....	164
圖表34	一般廢棄物處理流程圖	167
圖表35	有害廢棄物處理流程圖	170
圖表36	EU廢棄物越境轉移法規及其主要內容	185
圖表37	歐盟會員國之廢棄物越境移轉管制判定流程	187
圖表38	OECD廢棄物越境轉移法規調整趨勢說明	188
圖表39	有害廢棄物管制規定（美國環保署執行OECD決議）	190
圖表40	廢棄物質之輸出輸入	194
圖表41	廢棄物質輸出輸入之禁止規定	194
圖表42	丹麥2005-2008年環保政策與廢棄物管理之推動重點	199
圖表43	輔導獎勵措施.....	207

第一章

前言



第一節 問題提出

臺灣地區地小人稠，而人口的分布又呈現過度集中化趨勢，加以國際化、全球化及城市化的壓力接踵而至，城市本身的吸納能力逐次增強，都會區的範圍則不斷擴增，從而改變既有城市居民的生活形態，同時也衍生出許多複雜卻極待解決的問題，廢棄物（俗稱「垃圾」）問題即是其中之一。特別是在二十世紀下半葉，人類透過人民的消費及企業之產品製造，使得廢棄物大量產生，同時也因為廢棄物大都欠缺自然循環之可能性，使得人類生存空間之品質遭受重大污染¹。處於文明社會的人類為滿足每日生活所需所產生的廢棄物數量也相對增加，雖然廢棄物是人類的創造文明所伴隨的產物，但人們卻對其敬而遠之，甚而避之唯恐不及，不過為建構一個傳之久遠而讓子孫世代有一個美麗家園，成為永續發展的生活環境早已是責無旁貸的重任，而欲達成此一目標則有賴建立一套良善的廢棄物處理之法制體系與秩序，這也就是廢棄物處理上之經濟與生態並重的挑戰²。此法制秩序有其順序性，首先係以避免廢棄物產生之制度與措施優先³，其次才是資源回收再利用與能源轉換，最後則對剩餘廢棄物採取掩埋、焚化或其他替代措施加以處理。

¹ Vgl. Kunig/Pactow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2003, Einl., Rdnr. 1 f.; Kloepper, M., Umweltrecht, 2004, § 20, Rdnr. 1 f.

² Kunig/Pactow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2003, Einl., Rdnr. 1.

³ Vgl. Diederichsen, Das Vermeidungsgebot im Abfall, 1998, S. 6.

我國廢棄物處理法制源自於一九七〇年代，當時臺灣處於經濟剛起步初期，一切均以經濟發展為優先考量的時代，當時廢棄物清理法的制定只不過是地方事務，且停留於環境衛生改善的理念，然此後我國逐步進入經濟先進發展國家，且全球由於過度開發及資源濫用所形成環境永續經營及利用理念下，廢棄物不在僅是原始「清除處理」的概念，而是在地球有限資源下，回收再利用及再使用的理念支配了廢棄物處理在科技及法制的實踐，因此自二〇〇三年七月三日實施資源回收再利用法，廢棄物清理法與資源回收再利用法兩法並列之立法模式，亦即我國目前對於廢棄物清理的法制體系，係以建立二元廢棄物處理體制為主幹，也就是廢棄物清理法及資源回收再利用法二法並存之情況，然而此兩部有關廢棄物清理之法制，其內容卻存在衝突與矛盾之現象，這不僅無助於建構完整的廢棄物處理法制體系，反而治絲益棼，形成多頭馬車對實際執行事務的推動終究是一項阻礙。另外在法規適用衝突、相關重要概念與解釋上乃至執行之經濟效益上，皆已出現許多矛盾與資源浪費之缺失。兩法分立的立法模式，也阻礙了由源頭管制至管末處理作有效的整合管理之目標。

資源回收再利用法自公布實施以來，各界對資源回收再利用法第二條對再生資源構成要件⁴，亦即再生資源之經濟及回收再利用技術可行性要件之認定標準仍存疑竇。因經濟及回收再利用技術可行性要件會跟隨市場因素變動而有所變動，如何制定客觀的認定標準仍有待研擬。其次，資源回收再利用法規定主管「再使用」與「再生利用」之機關不同，加上與現行廢棄物清理法對「再利用」、「處理」之定義亦有異，兩法併行所造成主管機關權責重疊與執法標準相異的結果，造成業者無所適從。更甚者，一方面廢棄物清理法對於「廢棄物」概念並未予以定義，但是另

⁴ 資源回收再利用法第2條定義：再生資源係指「原效用減失之物質，具經濟及回收再利用技術可行性，並依本法公告或核准再使用或再生利用者。」依據原條文解讀，再生資源需具備(1)原效用減失之物質；(2)具經濟及回收再利用技術可行性；(3)依本法公告或核准再使用或再生利用者三個要件。

一方面於條文中亦認為廢棄物仍屬「再利用」行為之客體。準此，同為再利用行為之客體之廢棄物清理法的「廢棄物」與資源回收再利用法的「再生物資」二者關係，以及區分界線與標準為何，皆從現行法當中無從探知。此些概念上之不清楚，反倒導致受規範者往往託言其所欲再利用之廢棄物乃屬所謂「再生資源」，係屬「經濟物資」並非廢棄物而不受廢棄物清理法之規範。然而，資源回收再利用法卻又因為立法上之若干瑕疵，而致使該法對於所謂「再生資源」之管制欠缺實際執行可能性。綜言之，兩法並立卻造成不見其利反先見其弊之後果，其在在顯示兩法之間有刻不容緩之整合必要。

目前先進國家為達成資源永續的政策目標，廢棄物清理制度已紛紛擴大管理領域，由單純之廢棄物清理走向兼顧分類回收、減量及資源再利用之綜合廢棄物管理。立法技術上亦採用以整合廢棄物處理與減廢、資源回收再利用制度於同一法體系的方式，並以美國「資源保育與回收法」（Resource Conservation and Recovery Act, RCRA）與德國「循環經濟與廢棄物管理法」（Kreislaufwirtschaft und Abfallgesetz/Closed Substance Cycle Waste Management Act）為代表。其次，國際趨勢亦逐漸趨向於不採取「廢棄物」與「再生資源」二元體系的立法制度，而是透過「廢棄物」概念內涵的擴大避免廢棄物管制缺口的造成，也就是縱使廢棄物產生者或占有者仍欲保持對於廢棄物占有之關係，而僅係對於該物進行再利用行為即應視為「廢棄物」之成立。最具代表性之實例乃為「巴塞爾公約」，該公約第二條所定義之廢棄物係指，除了事實上的循環利用與排除循環利用之處置外，還進一步包括占有人打算以及按照國家法律規定必須進行以上之處置行為者。再者，巴塞爾公約的此一廢棄物定義模式目前亦已被包括歐盟以及例如澳大利亞、柬埔寨、埃及、新加坡等國家所採納。因此，當我國正面臨進行廢棄物清理法與資源回收再利用法兩法整合之此時，基於我國向來致力遵守國際環保公約之原則，以及為能持續與國際環保工作接軌，巴塞爾公約的此一廢棄物定義模式實不能不加以參酌。

為達成資源永續的循環性社會目標，來落實優先廢棄物質減量，其次期能達成廢棄物質回收再利用，最終對剩餘廢棄物之處理之目標，本書將對現行廢棄物清理法與資源回收再利用法制之歷史發展及未來應建構一部「廢棄物質循環處理法」之內容來予以闡述，並建構其體系，以期達成資源永續利用之目標及避免適用法規之衝突。

第二節 本書體系建構

首先本書先就現行廢棄物清理法及其子法之法規建置沿革等相關內容予以簡介，始能先瞭解我國現行廢棄物清理與資源回收再利用法治發展之沿革及缺失所在。其次，本書再檢討分析現行廢棄物清理法與資源回收再利用法執行之問題，期能在新的法制尚未建立前，能先解決我國現行在法規面與執行面上，法規適用之矛盾與滯礙難行之處。更進一步地彙整分析德、美、日及歐盟有關廢棄物清理及資源回收制度相關法規之立法沿革、立法特點及執行現況，來作為我國未來廢棄物質循環處理法制建構之參考。

更進一步建議我國未來在建構廢棄物質循環處理法制上首應重廢棄物質處理之基本概念與原則，此乃引導整體法制之精神所在，在此前提要件下將廢棄物質避免產生之要求在源頭管制上予以具體化與實踐，再來才是回收再利用循環體系之發動，使得絕大部分之廢棄物質經由此循環系統來降低污染，最後才是最終處置機制之開啓，此乃為最不得以之措施，不過仍保留在技術可行、經濟合理及環境容忍程度上可使原來需最終處置廢棄物質仍進入循環之回收再利用體系。

還有建議引進德國乃至歐盟在管制措施換為誘因及自我管理措施採取時之轉換機制——環境受託組織，此可在合作原則之要求下，降低政府直接干預，培養企業主自我管理之自律精神，達成降低污染目標。另外對廢棄物質之輸入輸出仍應遵循國際公約之要求及我國實際需求，在此法制中予以明定其要件。