正　本

# 解釋憲法陳報書

聲　請　人　中國石油化學工業開發股份有限公司

代　表　人　沈慶京

代　理　人　林石猛律師

邱基峻律師

張宗琦律師

蔡坤展律師

戴敬哲律師

為聲請人所提之解釋憲法聲請案，謹依法提呈補充資料，供大院參酌：

一、聲請人就（一）土壤及地下水污染整治事件，認最高行政法院96年度判字第1953號、96年度判字第1954號判決；（二）國家賠償事件，認最高法院96年度台上字第1602號判決，適用土壤及地下水污染整治法第48條作為裁罰處分及判決基礎，致聲請人於憲法上所保障之權利遭受不法侵害，並發生牴觸法治國之法安定性原則、信賴保護原則與憲法第7條、第15條、第22條、第23條之疑義。前已依司法院大法官案件審理法第5條第

1項第2款與第8條第1項，向　大院提出聲請解釋憲法，並經　大院列為審查會待審之聲請案件。

二、關於土地所有權人對受污染土地所應負之清理責任，德國聯邦憲法法院認為，若污染係發生於土地所有權人取得土地前，原則上土地所有權人僅屬狀況責任人，其清理責任應以該土地於未受污染狀態下之市值為限。亦即，土地所有權人就是以該土地之價值（假設於未受污染之狀態下）作為清理責任之擔保，而負有限之清理責任。方不致過度侵害所有權人之基本權利（參陳正根譯，「基本法第14條第1項廢棄物土地清理狀況責任人之界限」之裁定，附件二十四）。益徵我國土壤及地下水污染整治法第48條之規定，致使未為污染行為之土地所有權人，對於受污染土地負無限清理責任，有牴觸平等原則及比例原則之違憲。

**關係文件之名稱及件數(均影本)**

附件二十四：陳正根譯，「基本法第14條第1項廢棄物土地清理狀況責任人之界限」之裁定，BverfGE 102, 1ff.聯邦憲法法院第一庭2002年2月16日之裁定-1 BvR 242/91, 315/99，收錄於翁岳生編，德國聯邦憲法法院裁判選輯（十二），司法院印行，95年11月，第185-199

頁。

謹　　狀

司法院　　公鑒

中　華　民　國　1　0　2　年　7　月　1　日

具狀人即聲請人　中國石油化學工業開發股份有限公司

代　　表　　人　沈慶京

撰狀人即代理人　林石猛律師



邱基峻律師



張宗琦律師

蔡坤展律師



戴敬哲律師



所有權人對於土地被污染的排除責任，雖然屬於無過失的狀態責任，但涉及財產權的限制，不能無限上綱，只能在財產的無污染的狀態下之市場價值內負責，不能超過市價要求負擔無限責任，等於物的擔保責任。

# 「基本法第 14 條第 1 項廢棄物土地清理狀況責任人之界限」之裁定

BverfGE 102, 1ff.

聯邦憲法法院第一庭 2002 年 2 月 16 日之裁定

- 1 BvR 242/91, 315/99 -

陳正根 譯

要目
裁判要旨
案由
裁判主文
理由
A. 事實與爭點
I. 廢棄物狀況責任之法律基礎
II. 前審法院針對第一案之判決情形及見解
III. 前審法院針對第二案之判決情形及見解
IV. 已參與憲法訴訟程序之聯邦政府以及聯邦法院之意見
B. 憲法訴願有理由
I. 以基本法第 14 條第 1 項第 1 款為審查基礎
II. 狀況責任界限之確認以及廢棄物清理費用之估算衡量
III. 原判決對狀況責任界限未作足夠衡量

關鍵詞
物之狀況責任
（die Zustandshaftung des Eigentümers）
廢棄物（Altlasten）
比例原則
（Verhältnismäßigkeitsgrundsatz）
狀況干擾者（Zustandsstörer）
交易價值之提昇
（Verkehrswertsteigerung）
污染（Verunreinigung）

## 裁判要旨

對於狀況責任人所負擔費用之估計不能一經性以財產整體所有人之經濟效益作為衡量，財產之保障目的

在於針對財產所人手中財產具體要素之保護，經由基本法第 14 條第 1 項所保護財產價值狀況之私人使用沒有比例限制。如果清理費用負擔缺乏憲法限定之期待可能性，行政機關也必須決定狀況責任費用負擔之界限。行政法院也必須了解，是否或者在何種程度下財產所有權人負擔清理費用，以判斷所干預行政處分在財產狀況之合法性，並依據基本法第 14 條第 1 項第 1 款之規定對於狀況責任之界限作足夠之衡量。

## 案 由

憲法訴願之程序 1. S 公司...KG 股份有限公司－授權代表：律師 Dr. Jürgen Grumbrecht und Koll, Kaiser-Joseph 街 247 號，弗來堡－反對 a) 聯邦憲法法院 1990 年 12 月 14 日聯邦行政法院之裁定－BverwG 7 B 133.90－，b) 1990 年 7 月 19 日巴登符騰堡邦高等行政法院之判決－5 S 2021/89－1 BvR 242/91－；2. a) W 女士... b) W 女士... c) K 先生... d) K 先生... e) K 女士... f) G 女博士... g) P 女士... h) F 先生... i) F 先生... j) F 先生... k) F 先生...－授權代表：律師 Christoph Messerschmidt und Koll., Prinzregentenplatz 21, 慕尼黑－反對 a) 1999 年 1 月 14 日巴發利亞高等行政法院之裁定－22 ZB 98. 1067－，b) 1997 年 9 月 1 日 Ansbach 巴發利亞行政法院之判決－AN 13 K 92. 00120－1 BvR 315/9－。

## 裁判主文

1.1990 年 12 月 14 日聯邦行政法院裁定－BverwG 7 B 133.90－以及 1990 年 7 月 19 日巴登符騰堡邦高等行政法院之判決－5 S 2021/89－違反第一案訴願人基本法第 14 條第 1 項第 1 款之基本人權。以上判決被撤銷，案件駁回至高等行政法院。

2.1999 年 1 月 14 日巴發利亞高等行政法院之裁定－22 ZB 98. 1067－1997 年 9 月 1 日巴發利亞 Ansbach 行政法院之判決－AN 13 K 92.00120－違反第二案訴願人基本法第 14 條第 1 項第 1 款之基本人權。以上判決被撤銷，案件駁回至高等行政法院。

3.德意志聯邦共和國以及巴登符騰堡邦必須補償第一案訴願人一半之必要費用。

4.巴發利亞邦必須補償第二案訴願人必要之費用。

## 理 由

### A. 事實與爭點

此相關憲法訴願之共同判決適用於土地財產所有權人對於廢棄物清理狀況責任之界限。

### I. 廢棄物狀況責任之法律基礎

1.1998 年 3 月 17 日（聯邦法律彙編第 502 頁）廢棄物清理以及水土保護法（聯邦水土保護法），其於 1999 年 3 月 1 日生效之主要部分為，借助邦法定義條款及相關文獻規定，界定環境法中廢棄物適用範圍，且在第 2 條第 5 項規定：「廢棄物一方面指已終止之垃圾清理器具及曾經處理、收集垃圾之土地（舊儲藏所），另一方面指停止運轉之設備以及曾經處理過傷害環境物質之土地（舊址），而經由此對於個人或全體引起有害的水土改變或其他危害。」聯邦水土保護法生效之前，有關廢棄物之偵查、安全以及清理之法律規定主要依據邦法。僅有些個別的邦對於廢棄物清理以及廢棄物公法上的責任頒布特別規定（參考例如 1994 年 12 月 20 日黑森邦廢棄物法，法律與命令彙編（GVBl）S. 764；1991 年 7 月 31 日圖林根垃圾管理及廢棄物法，GVBl S. 273）。有關廢棄物清理之規定以及廢棄物公法上之責任大部分來自各邦之一般安全法。因此針對廢棄物清理對於主要財產所有權人之行政法上的要求，最主要依據邦法所規定於警察與秩序法有關之狀況責任。

因此，巴登－符騰堡邦直到聯邦水土保護法生效前，即以 1992 年 1 月 13 日版（法律彙編第 1 頁）之警察法第 7 條為標準。爾後當公共秩序經由事物情況所威脅或者滋擾，警察則對財產所有人或對該事物有實際管領力者，採取措施。

在巴發利亞邦，廢棄物之狀況責任依據 1982 年 12 月 13 日所公布版本之公共安全與秩序範圍內（法律彙編 GVBl 第 1098 頁）之邦刑事以及命令法第 9 條第 2 項。爾後，只要依據此項法律規定對於事物之情況採取必要的措施，所針對的則是實際權利之擁有者。此措施也可以針對財產所有者或者其他具有事物使用權者；然而這並不適用於當實際權力擁有者實踐這項法律規定時，卻違反財產所有者以及其他擁有財產處分者之意願。就依據特別規定而言，一個對其他人負有責任時，那麼這些措施就針對他們而實施。當以 1994 年 7 月 19 日版本（GVBl S. 822）之巴發利亞水資源法第 68 條以及 68 條 a 為基礎所發布廢棄物清理污水監督之措施之前，邦刑事與命令法第 9 條第 2 項之規定為標準規範。

2. 聯邦水土保護法有關廢棄物之狀況責任問題並沒有改變，依據聯邦水土保護法第 4 條第 3 項第 1 款規定，除了廢棄物或有害水土改變之肇因者以及法定繼承者外，土地所有人以及實際權力擁有者對於土地有義務清理水土地面、廢棄物、經由有害水土之改變或廢棄物所造成之廢水污染，以維持對於個人或整體上沒有危害、重大缺失或巨大的麻煩。依據聯邦水土保護法第 24 條第 1 項第 1 款

有清晰地規定，義務人必須在某種程度下負擔執行命令措施之費用。

水土保護法之政府草案（BT-Drucks 13/6701）在第 25 條第 2 項規定，土地所有人及土地實際使用者，倘若他不是廢棄物的肇因者，在對於財產成立時可能也沒考慮廢棄物的認知，或者有合理之情況，則將免除費用之義務，而就執行措施之費用而言，土地利用所產生之經濟利益是被排除的。依據第 2 項所導引出的規定，針對財產所有權人在執行措施之考量下，就措施實施之必要費用而言，超越土地之交易價值。此規定由聯邦眾議會以所建議的版本通過，基於財產所有權人費用負擔義務之限制，聯邦參議會提交至調查委員會（參考 BTDrucks 13/8182, S. 8），此規定依聯邦參議會的建議，在沒有其他替代性規定情形下被刪除（參考 BTDrucks 13/9637, S. 5）。

II. 前審法院針對第一案之判決情形及見解

Verfahren 1 BvR 242/91

1. 訴願人在 1982 年 10 月經由強制拍賣方式購得鄰近的一片土地，在此土地上有一家工廠直到 1981 年以來一直由兔子皮毛製造此帽子之原料，在此去除皮毛所運用的是氯化碳水物質（高氯以及二氯化合物）。而此公司之財產在 1981 年宣布破產，經由變賣滿足債權人之要求後，破產後之財產僅僅達到債權人之補償。

從 1985 年 9 月開始，確認在其所購買之土地經由氯化碳水物質嚴重污染地面以及地下水，此種情況回溯到帽子原料生產時運用了這些物質。依據 1985 年 4 月以及 1986 年 8 月之判決，訴願人之主管機關採取廣泛措施檢驗地面與地下水，且對於污染之清理採取不同之指施。根據本身的資料、訴願人直到 1998 年為止已經支付清理費用 110 萬馬克，而依當時損害案件之土地交易價值大約值 35 萬馬克。

訴願人在原審程序反駁了機關的指令，因為清理之必要性以及污染之原因確切，所以在行政法院之程序中，訴願人特別針對肇致危害者之選擇反對機關之裁量決定，且控訴一般基於基本法第 14 條狀況責任不合乎比例原則。地方行政法院駁回此訴訟。高等行政法院駁回上訴，其判決如下：

就訴願人所提出之異議而言，並不符合基本法第 14 條之規定，土地財產所有權者購得之土地包含並不知悉之廢棄物，直到考量廢棄物清理會使他經濟破產，所提出異議認為，經由比例原則之運用可能可以避免這個結果。此一存在的法律爭議並不會達成當對財產所有權人所期待之界限，這案考慮比例原則。針對此題而易見的，訴願人經由所承擔指施之實現，而使其經濟之存在利益受到嚴重。

非允許性訴願由聯邦行政法院駁回，因為此案件沒有基本上之意義；問題在於，是否土地財產所有權者之衡量可作為所謂廢棄物之清除以及調查之警察法狀況責任人，且是否所規定的費用負擔與基本法第 14 條一致，在此基於撤銷判決之確認而沒有再審程序之實施以及所提及言詞辯論內容所容留之行政過程。

首可採納的是，法律觀點連結至何種程度，即依據一般警察與秩序法對廢棄物清理之土地財產所有權人狀況責任，以基本法第 14 條為請求依據之限制。這些案例所考量將是責任之降低，財產所有權人本身遠於受害狀態，因其土地並經由外公影響產生傷害，而且形成公共安全上之危害。正確思維方式為，財產所有權者或對於事物違反秩序狀態之實際使用權者之責任為實際以及法律事物掌握之結果，由此對於事物利用而值可能發取經濟利益。此案例考慮的是，當針對危害去除之衡量，特別是消除因私人事物利用之費用負擔，是否基於憲法理由考量責任之界限。

如果狀況責任人財產建立之初，瞭解秩序違反狀況之事物或至少知道類似狀況相關之事實，如此考慮一開始即被排除。誰接受了此風險，則必須接負秩序法上責任之法律結果。此案例中則存在著如此狀況。訴願人為一家公司之所有權人，很久以前即遭到鄰居之土地，大約一年前此一還原化學物質出產產品有問題之土地過渡給她。根據本身的資料她也知道，在這土地之井可以聞到強烈溶劑之味道。誰在此狀況「購得」地，並非處於受害情況，基於憲法，得禁止根據一般警察秩序法之原理衡量危害清除之狀況責任。

2. 以此針對聯邦行政法院以及行政法院之判決違反基本法第 14 條第 1 項以及第 2 條第 1 項提起憲法訴願之訴訟，因廢棄物而對於土地財產所有權人無限制之請求是違反基本法第 14 條第 1 項。特別是在此案件下，財產所有權者既沒有任何形式導致危害情況（污染），也沒有於購買土地時有所認識，而對於工業化一般性之後果負擔責任，這是不合適的，因為沒有具體以及與危害有關之關聯性所存在之利益。

就行政法院所指出的比例原則而言，明顯地須合乎，是否遵從者所要求之措施可屬於經濟上的可能範圍以及是否尚未逾越受害界限。若土地所有權者本身沒有直接或間接產生污染狀況之因素，相對的則應受到憲法界限的限制。基於事實，購買者對於以前工業產品應具有之知識，不可能沒有聯想到，他必須估計過土地的污染。但是特別在具體狀況下，氯化碳水物質對於地面以及地下水潛在的危

害，在八十年代普遍不為人所知悉。如果事業機關本身並不知道此種物質之危害性，此土地之購買者將可能不被認為，他對土地之利用行為必須與地下水或地面可能的傷害有所關係。

III. 前審法院針對第二案之判決情形及見解

Verfahren 1 BvR 315/99

1. 訴願人是頗具規模森林面積之財產所有權人，他們於 1970 年 10 月將 16 公頃之土地出租給有關射擊設備（泥鴿作靶）之機構與維修之協會，並約定租金每年為 12,792 馬克。這個協會依照契約承擔服務機構以及射擊設備合法企業以及機構之工作，並有義務取得必要的機關之許可以及締結必要的保險。在 1970 年 8 月已經授予射擊場所第一建築部分之建築監督許可，1971 年 1 月這個協會獲得安全法上使用與機構之許可，此許可是針對具有 15 個投擲機器、1 個溜滑台以及具有完全自動投擲設備高空台之投擲鴿靶高空台有關機具與設備。

1972 年 F 城針對水利供給劃定水資源保護區，該承租的土地全部被規劃於水資源保護地區之永續保護區域內。針對此範圍的一些井，有關水資源法之許可在 1966 年已經頒布。在此預定的保護區域證明，於 1970 年 6 月所適用的各縣機關刊物已經刊出。

射擊設備於往下來幾年中，在沒有得到必要公法上的批准情況下擴大規模，因為飲用水供給問題，在 F 城之憂慮下，遂在 1983 年檢驗這些設備。事後的批准在 1984 年 8 月被拒絕，1985 年 1 月主管機關撤銷建築批准以及安全法上的許可，而於 1985 年 12 月撤銷命令即時執行，於 1987 年行政法院駁回延宕效力回復之聲請。參加者因為射擊場所營業之停止而取消介於協會以及訴願人間之租賃契約。

水資源狀況之檢驗結果為，總共已有 200 至 300 噸泥鴿靶所發射之鉛彈射擊於射擊場所在之土地。地面之調查指出，最上層地面不僅經由鉛彈，也經由已經溶解的鉛強烈的侵蝕了。此外，鉛污染已確認深達 80 公分。

1988 年 7 月主管機關因此依據巴伐利亞水資源法第 68 條第 3 項之規定，以水資源法之命令要求協會拆除與清除最上層地面 20 公分強度地面表層，並將土地予以清理清理。1989 年 1 月協會宣布破產，接著機關指向訴願人作為清理命令之狀況責任人。為了阻止地下水的污染，此種清理是必要的。適用範圍為地底下接近地表 1.6 公尺之地下水，此外也關係深地下水之存在，城市 F 每年 20 個井供應 540 萬立方公尺之飲用水。

訴願人反對清理判決之立刻執行命令之行為，終究沒有結果。1991 年 7 月行政法院駁回延宕效力回復之聲請（Bay VBl 1992, S. 274）。在此行政法院認為，訴願人不僅為狀況責任人、而且也是責任上之行為滋擾者。他們租賃土地給予協會作為投擲泥靶射擊設備之運用；危害並非單獨來自運動射擊者之營業，也是經由承租土地之目的而產生。雖然經濟上的負擔大大地超過了目的性之承租收入，然而基於這個理由，清理的命令也並不違反比例原則，在此訴願人被要求實施清除工作，於 1997 年完成且總共已經支付 590 萬馬克。

在主要實體訴訟中，訴願人請求確認清理命令之違法性以及判決被告附帶支付利息 550 萬馬克。訴願人認為清理命令是違法的，因為土地財產已經完全沒有價值了。清理費用相對於租金 16 萬馬克則是高出很多倍，基於憲法原理而言，至少必須考量裁量執行之範圍。

地方行政法院駁回此訴訟，認為清理之命令不是違法的，因為訴願人造成不成比例的高額代償。作為狀況滋擾者財產所有權人之責任限制既非憲法所規定亦非在至今的判決中確認，財產之社會義務性限制於具體財產內容之觀點被判斷為純粹假設。進一步實際上符合一致的法律判決的是，判斷狀態滋擾者責任界限的問題在於，是否他是在受害情況或者是歸



屬於風險層面之經濟負擔。而針對參加經濟交易活動，後者如土地之出租，在此是被肯定為狀態滋擾者。而行政高等法院在暫時性的權利保護之一般觀點為，訴願人也被視為行為滋擾者，這項觀點地方行政法院是沒有考慮到的。

高等行政法院認為上訴不合法，所引用重要的理由為，在土地上對於財產與事物之掌握是水資源法律責任之合適重點。訴願人應釐清之問題在於，當土地交易價值之費用提昇很多倍時，財產所有權人是否被要求清理廢棄物，明顯的可能僅是不同的回答。基本上這是肯定的，然而比例原則在個別狀況下必須被尊重，此案例對於法律之續造是沒有誘因的。訴願人所擁有之土地，其清理是有爭議的、也有危害之顧慮而且藉出租而獲取利潤；在土地價值之傷害責任界限問題針對於事物本質結構之方式將不是急迫的。

2. 對地方行政法院以及高等行政法院之判決，認為違反基本法第 14 條第 1 項以及第 103 條第 1 項規定提起憲法訴願之訴訟，基於基本法第 14 條第 1 項第 1 款，對於財產私人利用之保障是遵循狀況責任人之界限。當清理費用與具體事物價值相比不成比例地高，較大的負擔阻礙每件事物經濟利用時，則私人利用性將被撤銷。持續之損失增加情況確實存在

訴眼前，訴願人所花費清理費用之多，超過土地價值 20 倍，他們必須使用其他的財產以支付費用。縱使再經歷許多世代之後，訴願人也不可能從清理過之土地利用，事後經整發得清理費用。

高等行政法院所論理由很容是不充足的，訴願人之承租可能有風險及危害顧慮。縱使當這個原則適用，然而來自財產保證所產生的限制無論如何標準。其餘的，在此是以專斷之公平之比例的方式為衡量。地方行政法院判決集中在所公佈已批准合法效力之問題，地方行政法院所顯現出的是，針對垂擊場所頒布之許可，主管機關對於可能導致的環境問題毫無所悉。正是基於這個理由被否定合法性效果，而高等行政法院同意此結果。訴願人明顯的被以嚴格的標準處理，他們認為訴願人可以意識到風險，因此須承擔無限制之後果。

訴願人以違反基本法第 103 條第 1 項之理由認為，地方行政法院對於研究專家的訴訟給付方式以及所提供之證據沒有予提。而證據的給請是重要的，當為論爭於言詞辯論地下水危害之時，是否毫無疑問或可被證明之事實仍然存在。據此高等行政法院已經違反基本法第 103 條第 1 項規定，而前每級所述反基本法第 103 條第 1 項之情事，在此並沒有被更正。

IV. 巴登符騰堡邦政府以及聯邦法院之意見

在 BVR 242/91 之程序，巴登符騰堡邦政府以及聯邦法院對於此法律問題有以下意見：

1. 邦政府認為憲法訴願是不成立的。狀況責任受限於受害者情況下，在學術文獻上之未違行為不應該被連續的。受害者理論應要在基本法第 14 條第 1 項以及第 2 條等出狀況責任之界限，無論如何沒有考慮到個人財產比例。

受害者學說缺乏財產保障之保護方向，因為它最後破保事物之盈利及關於此之財產價值，但是這在基本法第 14 條不被保護。此外，它承受違規者以及內部之異議。所以它專斷的由財產客觀保障跳至主觀權利，即廢棄物之知識與可辨別性，從基本法第 14 條客觀保障違反事物性之觀點及財務利害除危害防止之目的是違反意義性的。此外，受害者學說是違反事物性的，就它無法分開清除以及費用之義務以及所想要非強擾者之財產所有權，僅僅在於針對緊密的條件以及可能反對費用平衡從使危害清除。如果依據受害者學說，財產權有瑕疵可免除，而原則上由一般大眾支付清除費用；然而在此以後的交易價值的提昇是給予財產所有者。

此外，訴願人不是處於受害狀況，訴願人之主管只能夠忽略，基於長年與所購買之使用大量解毒物質之土地相關，而且在內本身的表示已經於 1975 年被認，這裡的深水井所抽取的水已經被解毒物質所滲透。

2. 聯邦法院民已經時交民事庭第三以及第五庭庭長的意見。

第三民事庭庭長所提出在 1994 年 6 月 23 日之判決－III ZR 54/93（BGHZ 126, 279），第五民事庭庭長指出法院確定之民事判決，而土地之財產所有權者，由此產生這種，基本上在民法上是無限制被視為狀況滋擾者。在此，也適用先前權利人所產生的污染狀況（Vgl. BGH, NJW 1989, S. 2541【2542】 m.w.N.），這並不論於，是否現在財產所有權人認識滋擾狀況（vgl. BGH NJW RR 1996, S. 659【660】）。此外，經由自然結果所產生之滋擾，土地所有權者只能算作，如果他經由自己的行為或違反義務之不作為而引起滋擾（Vgl. BGH, NJW 1995, S. 2633 m.w.N.）。一個有價值的思考方式是必須的，當到土地所有權者估計龐大的成本所呈現的風險以及依據利用衡定（參照 905 頁以下二頁，BGB）之郡房法規定之意義與目的，土地所有權人不再有責任（前揭文，第 2534 頁）。

B. 憲法訴願有理由

該合程序之憲法訴願是有理由的，因被指摘的法院判決違反了訴願人出自於基本法第 14 條第 1 項第 1 款所給予之基本人權。



I. 以基本法第 14 條第 1 項第 1 款為審查基礎

1. 此判決以及有關土地所有權人狀況責任之現行規定所涉及的為基本法第 14 條第 1 項第 1 款規定之保護範圍。

標準安全法上干預授權結合關於狀況責任之規定，被課所課有之職務對於危害防止之財產所有權人使用負擔費用之義務。狀況責任之法律構成要件規定從這由產生危害土地之現存財產所構成。即使廢棄物清理義務之最重要結果經常是經濟負擔，但並不意味著機關將狀況責任及命令上之金錢給付義務降低是正確的。財產所有權者被要求為狀況責任人，是基於危害或滋擾清除所指之公法上的行為義務之義務原始內容。如果他應行此義務，則由財產內容中必要之清理費用及最後針對公權力之主體缺乏補償時的請求，產生他的負擔。然而對於義務之費用合適的給付是一項行政執行傳統之工具，以達到執行債務人原來行為義務。然而針對狀況責任法律上之判斷及在此建立的清理義務，重要的可能不是必要的強制手段，而是實施義務（vgl. BVerwGE 10, 282【284 f】）。財產所有權人之義務作為滋擾清除或危害防止涉及基本法第 14 條第 1 項第 1 款所保護之法律狀態。

2. 財產是一種基礎的基本人

權，對於財產之承認是社會法治國在基本法特別意義之價值判斷（參閱 BVerfGE 14, 263【277】）。財產保障才得以實踐基本人權，是基於財產法範圍內確保基本人權主體之自由空間以及經由此值可能達成生命本身責任之形態（參閱 BVerfGE 97, 350「370. f」；stRspr）。憲法上所保障之財產權是經由私人之利用以及財產所有權人對於財產內容基本上之處分權限所呈現出來（參閱 BVerfGE 31, 229「240」；50, 290「339」；52, 1「30」；100, 226「241」）。就關係個人人身自由之確保而言，此經為個人主動權之基礎以及在於本身責任個人利益之利用所擁有一種特別形成之保護（參閱 BVerfGE 50, 290「340」；stRspr）。同時財產之利用應該有利於一般大眾之利益（基本法第 14 條第 2 項）。在此對於財產規定之異議，個人利益相對於大眾利益時有絕對之優先權（參閱 Bverf GE 21, 73「83」）。

3. 既非狀況責任基於原審程序撤銷之命令法律的規定，也非行政處分本身在基本法第 14 條第 3 款規定所呈現之權利剝奪。此相關之規章進一步規定財產之內容與限制，而且在此判決是基於基本法第 14 條第 1 項以及第 2 條，而不是依據基本法第 14 條第 3 項。

a) 國家徵收干預個人之財產權，所規定是經由基本法第 14 條第 1 項第 1 款所保護之具體法律狀態，此規定是完全或部分對剝奪特定公共任務之實踐。如此之實踐不是經由特定人身範圍之具體財產權之法律一依法律之剝奪，就是經由機關基於法律授權之執行處分而干預一行政上之剝奪一（參閱 BVerfGE 100, 226「239 f」；stRspr）。

土地所有權者狀況責任之法律規定並沒有行政之授權，一個特定的、經由上述規定針對公共任務之實踐以完整或部分方式剝奪所需要之財產客體，是以一般及抽象方式建立財產者之義務，他必須清除由他的土地所產生對一般大眾之危害。因而，此法規以及機關相關之職權規定土地財產之形式與內容。國家所要求狀況責任人清理滋擾與危害之目的，並不是干預土地，而是運用作為特定大眾共同利益目的之實踐。此外，出自於土地所有權人之觀點而言，清理他廢棄物之土地所顯示出的經常不止是利他的，當廢棄物之土地利用在實際上限制財產所有權人時，此負擔也是利己的。

如果在個別情況下，憲法所允許的範圍限制財產所有權人之職權，依據規定所規範財產之內容與限制，也不具有徵收之特點。一項違憲內容之規定呈現在憲法意義的並不是「剝奪干預」且不可以改變解釋為因為剝奪與內容規定之特性不同（參閱 BVerfGE 52, 1「27 f」；58, 300「320」；79, 174「192」；100, 226「240」）。而當內容特定之規範完全剝奪了財產，在此也適用。此外，需要注意的是立法者在如此的情況下是基於憲法特別的要求（參閱 BVerfGE 83, 201「212 f」）。

b) 立法者以基本法保護之法律狀況所規範財產內容與限制，既已經由基本法第 14 條第 1 項第 1 款規定私人財產在基本法上之確保，而且也必須考慮財產之社會義務（基本法第 14 條第 2 項）。一般大眾之利益，立法者針對制定財產之內容與限制，不僅是理由，而是財產所有權者限制之界限（參閱 BVerfGE 25, 112「118」；50, 290「340 f」；100, 226「241」）。在此立法者在合理之平衡以及基於超比重之關係（參閱 BVerfGE 100, 226「240」）且與所有其他憲法規範一致。特別他是受限制於憲法之比例原則以及基本法第 3 條第 1 項之平等原則。

立法形成之職權不是對於所有事物範圍平等，就財產確保在財產法範圍內個人人身之自由而言，特別是擁有已形成之保護。與此相對的是，立法者塑造之自由越大，財產客體之社會性關聯就越強烈；在此是指其特性以及判決意義之功能（參閱 Bverf GE 50, 290「340 f」；53, 257；100, 226「241」）。



II. 狀況責任界限之確認以及廢棄物清理費用之估算衡量

1. 依據已解釋之標準，有關財產所有權人狀況責任之安全法規定是在基本法第 14 條第 1 項第 2 款規定財產之內容與限制之允許性規定。在不損害肇事者之責任下，規定的目的是經由作為事物主人之財產所有權人確保有效的危害防止。財產所有權人必須經常對於事物以及危害來源以法律上與實際上之可能性發生影響作用，狀況責任是以經由控制傳達影響之可能性，而會引起危害事物之合法性理由，財產所有權人對此可以從事物予以利用。在此，也是賦予合法性理由之義務，清除針對大眾所產生危害之事物（參閱 BverwG, DVBl 1986, S. 360「361」）。經濟利益運用之可能性以及財產事物之評價與公法義務是一致的，從事物產生之負擔以及利用之可能相關風險是需要評估的。

2. 在受指摘之判決，對土地財產狀況責任相關規定之解釋與運用，不足以應付基本人權財產保證之請求。

法院有一同樣地如同行政機關一針對法規解釋與運用上，依據基本法第 14 條第 1 項以及第 2 項注意財產保證之意義與影響作用。它們必須對於私人財產憲法判決之確認以及社會義務予以考慮，並且特別維護比例原則。

在此，所衡量的並非憲法上之考量，有關狀況責任在安全法規定解釋如下：土地財產所有權人將可單獨地因為其法律地位被賦予義務：清理土地產生之危害，即使危害並非由其造成且也非無罪責。

依據基本法第 14 條第 2 項賦予財產之義務，為維護大眾共同利益之目的，針對由土地所產生對於生命與健康或地下水之危害，在此憲法之基礎是在於基本法第 2 條第 2 項第 1 款所規定之國家保護之義務以及依據基本法第 20 條 a 有關自然生命基礎保護之國家目的。這兩項憲法規定適用高等層次之共同利益，其為強化基本法第 14 條第 1 項第 2 款和基本法第 2 條之規定以及基本法所保護財產所有人之利益，而不是限制土地之私人運用。

狀況責任之理由為所關聯所有物之財產以及與所有物相關之利益與費用，如同依據現行法律所有物私人利用之利益也歸屬於財產所有權人，即使不是因為他所形成，如果危害不是經由他所造成的，他必須承擔所有物之費用。

在許多情況下，廢棄物之清理並非完全屬於公法上之利益，同時也是財產所有權人之私人利益，所以說廢棄物之清理義務是相當沉重。在此指出的例子是，當地面以及地下水的污染損害土地之利用或使土地完全不能利用，而僅能經由危害之清除重新產生土地之利用性。此外，原則上經由清理土地之交易價值以及個別的利用價值將大幅提昇。

如果行政法院認為狀況責任要件之有效是不重要的，在危害狀況之排除已經撤銷以及是否事物之財產所有權人造成危害或者有罪責，則在此從憲法觀點而言，原則上並沒有違反之情事。在憲法上沒有規定，既不造成危害也沒有罪責之情況下之財產所有者，將作為在安全法上之非適擔者條件，無論如何補償僅是針對干預性質之缺點而有之保障。狀況責任人也不必須經由憲法之觀點，經常被視為事後之責任者，如果危害之肇因者不存在或者危害之清除沒有完成，其請求僅僅可能是兵缺失之義量。

c) 即使財產所有權人之狀況責任與憲法規定是一致的，財產所有權人基於危害防止之許被要求，所以在此範圍內可以被限制。在此特別意義是比例原則，其為必要的且視適合的及估計之基本人權傷害之目的而定。清理措施之費用為財產所有權人之負擔，就其財產並不是可期待性的而言，如此負擔並不是合法的。在比例原則檢驗範圍是考慮財產所有權人之狀況責任負擔以及衡量適用的大眾公共利益，特別是以下列的重點為標準：

aa) 在危害防止安全法之義務中之費用自己負擔，並非以剝奪所有權人土地未來使用為內容。對土地處分權以及利用權之本質在法律上沒有改變。財產所有權人之清理費用負擔將導致忍受土地之損失以及財產運用上之利用損失。原則上，他必須接受財產之社會關繫的結果，以儘可能達成有效清理從土地產生之危害。

bb) 針對界限的規定，是一個財產所有權者經由此可以估計負擔，對於交易價值依據清理之實施可以負責經濟支出關係之重點，在交易價值上不僅扮演著本身利用之收益，而且也將形成無利用情況下之利益。這特別是指計劃以及市場條件的土地價值之提昇。而假如費用之交易價值超過，原則上財產所有權人之利益是落在未來私人土地之利用。此外，不可能一次就計算出清理費用可經由土地轉讓而涵蓋。在此對他而言財產可能喪失完全之價值與意義。進一步之重點是交易的價值基於其他情況並無顯現出來，因為土地財產值人之利益僅可能超越交易之價值。

cc) 如果經由土地產生的危害，從自然之結果由大眾所估計的因素或者並非從利用合法之第三者所引起，則逾越負擔的界限特別是不能期待的。在這種情況之下，清理之責任不是無界限適用所有針對費用而履行財產之所有安全義務。否則在超範圍承擔之風險，所基於之情況由土地掌握者予以解決且在此範圍則是根基於責任之兩向。是否在這些情況基於其他原因負擔之延伸界限，例如決意出自於社會國命令之理由，在此不需判決。

dd) 狀況責任人負擔之清理費用直到交易價值之提高，在此種情況是不可期待的，針對清理的土地進一步所呈現的是達成義務人財產重要部分以及個人生活方式基礎所包含家庭狀況。在如此情況下，財產保障之任務適用在基本人權之主體確保財產於國內之自由，以及儘可能達成在基礎背景上生命本身責任之形態（參照 BverfGE 83, 201「208」, stRspr）。如果費用沒有超越清理後土地續續利用之利益，則在此所期待負擔之界限已經被保障，例如當自己家中財產所有權人在經濟狀況考量下不能再擁有其土地。

ee) 如果財產所有權人已知道形成危害之風險，則超過土地交易價值之清理費用負擔是可以期待的。例如一個情況是，如果土地財產所有者知悉廢棄物是由先前土地所有者或者土地利用者所造成的以及買賣，或者在他同意下以此風險之狀況利用土地，例如一個垃圾集散場之運作或以違法填滿之選擇。在此情況下，針對大眾利益保護性質之必要衡量是需要注意的。知道了如此風險，則狀況責任人之請求是無可爭議的，此責任必須由

自財產保護者之理由被限制，因為自由意願所接受之風險減少了財產所有者之保護性。

如果就土地購買或者對於第三人利用之保障所認識的或者已經利用而言，財產所有權人以過失之方式導致清理費用負擔高於交易價值是可以期待的。對於期待可能性之判斷，過失之程度可能是巨大的。在此期待可能性可以進一步受到下列影響：是否財產所有人獲得來自風險的利益，例如經由降低買賣價格或者較高之租金。

針對此種狀況，行政法院之判決所考慮的是不足夠的（參閱 BVerwG NVwZ 1991, S. 475）。未設限及無條件，且對正面認知行為風險不察下，同樣的予以「責備」，於合適的及比例原則的平衡各方面之憲法條件介於財產所有人保護利益以及大眾利益之考量並不盡週全。兩個行為方式之相同予等是不可能的，因為經由財產購買之保護性或者在不同範圍
轉嫁狀況下可能被減低。

ii) 在各種情況中，廢棄物清理負擔費用超過交易價值是可以被估計的，這並不牽涉到財產所有人整體之經濟效益。針對清理沒有界限地承擔後果，如此而言對於財產所有權人是不可被期待的，也就是說財產與需要清理之土地是沒有法律上或者是經濟上的關聯。相反的，可以期待的是對於清理財產之投入，共同以需要清理之土地呈現功能的一致性，例如此要素為一個邦或森林企業或者其他企業。在此特別適用於共同與清理需求之土地形成一致性之基本財產。但是對於其他財產之干預僅允許在基於比例原則之保障下遵守。如果以相關費用負擔清理之理由傷害企業或公司之進步，則應注意財產比重在基本法第 14 條第 3 項之規定，因為對於相對人之負擔實際上並沒有產生合適的補償。一個法律狀態完全或無代替性之清理僅僅可以在內容以及限制規定範圍內基於特別要件下予以考慮（參閱 BVerfGE 83, 201「212 f」）。

對於狀況責任人所負擔費用之估計不能一般性以財產所有人整體之經濟效益作為衡量。財產之保障目的在於針對財產所有人手中財產具體要素之保護，經由基本法第 14 條第 1 項所保護財產價值狀況之私人使用沒有比例限制，原則上是可以平衡以及忍受此狀況的。

d) 就立法者而言，基本法第 14 條第 1 項第 2 款規定財產之內容與限制，在此狀況責任人之限制是沒有規定的，機關以及法院經由解釋與運用聯保所規定之責任與費用義務，財產之負擔不能超過基本法第 14 條第 1 項第 2 款以及第 2 項所允許規定之範圍。特別是他們根據前述所謂之標準在所支持廢棄物清理之狀況責任範圍下保障在基本財產經濟負擔下之比例



原則。

行政所規定之清理措施，在此所依據簡單之規定是關係著義務人負擔完全之費用。但是如果費用負擔因為缺乏憲法限定之期待可能性，行政也必須決定狀況責任費用負擔之界限（參閱 BVerfGE 100, 226「246」）。一位財產所有權人認為依據基本法第 14 條第 1 項第 1 款規定，機關清理規章到相關的費用負擔不合乎比例而傷害他的基本人權，因此必須提出救濟，若行政處分有存續力，就無法主張清理費用負擔之界限或者清理費用之補償。財產所有權人必須決定是否他的狀況責任將要接受或反對現行的清理規定，此判決僅僅適用，當他知道是否他將無限制負擔費用或者必須估計所負擔之最高費用。如果行政對於在清理規定時間點之不可期待可能性不熟悉或不完全熟悉，以致於針對費用負擔時間點不能決定，則關於清理費用負擔之清理處分必須與判決保留相關聯。

行政法院也必須了解，是否或者在何種程度下財產所有權人負擔清理費用，以判斷所干預行政處分在財產狀況之合法性（參閱 BVerfGE 100, 226「246」）。

III. 原判決對狀況責任界限未作足夠衡量

在 1 BvR 242/91 之程序，上訴判決以及聯邦行政法院認為訴願不合法之駁回之決定被廢棄，高等行政法院針對經濟存在之傷害特別從狀況責任之界限出發。因此，因為經由憲法針對清理費用以及土地價值關係之確認不適用在他的判決。聯邦行政法院之裁定針對在風險過失之無知購買土地之理由，其對每一個費用承擔義務之界限未作區別而拒絕，所提之理由同時並不存在憲法規定。

在 1 BvR 315/99 之程序，撤銷兩個被指摘之判決，因為它們並沒有依據憲法規定對狀況責任界限作足夠之衡量。由於這些判決已經因為違反基本法第 14 條第 1 項第 1 款而被撤銷，在此不需要再檢驗，其是否違反基本法第 103 條第 1 項。

C.

有關於費用之判決依據聯邦憲法法院法第 34 條 a 第 2 項規定辦理。

法官：Papier　Kühling　Jaeger
Hass　Hömig　Steiner
Hohmann-Dennhardt
Hoffmann-Riem

抄 本

檔　　號：
保存年限：

# 司法院大法官書記處　書函

地址：10048臺北市中正區重慶南路1段124號
承辦人：高碧莉
電話：(02)2361-8577轉197

受文者：行政院環境保護署土壤及地下水污染整治基金管理會
發文日期：中華民國102年10月25日
發文字號：處大二字第1020028307號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：無

主旨：本院大法官為審理中國石油化學工業開發股份有限公司代表人沈慶京聲請解釋憲法案，請　就說明所列事項，提供卓見及相關統計資料，並於102年10月30日（星期三）前惠復，俾供審理之參考，請　查照。

說明：

一、依司法院大法官案件審理法第13條第1項規定辦理。

二、旨揭聲請人認89年2月2日制定公布之土壤及地下水污染整治法第48條規定有違憲疑義，聲請解釋案。迄今，依前開規定（99年2月3日修正公布而條次變更之同法第53條規定，亦同），命施行前之污染行為人負整治等義務之案件數量究竟為何，請　貴單位惠予表示卓見及相關統計資料。

正本：行政院環境保護署土壤及地下水污染整治基金管理會
副本：

電子交換：行政院環境保護署土壤及地下水污染整治基金管理會

檔　　號：
保存年限：

# 行政院環境保護署　函

地址：10042 臺北市中正區延平南路110號12樓
聯絡人：許位嘉
電話：(02)2383-2389 #8403
傳真：(02)2370-5740
電子郵件：wchsu@epa.gov.tw

受文者：司法院大法官書記處

發文日期：中華民國102年10月30日
發文字號：環署土字第1020093714號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：附件1-德國聯邦土壤保護法相關判決（P18以下）、附件2-土壤及地下水污染整治法溯及施行前案件列表(500000000FUQ00000_1020093714-0-0.pdf、500000000FUQ00000_1020093714-0-1.docx)

主旨：貴處函詢土壤及地下水污染整治法溯及適用規定，命施行前之污染行為人負整治義務案件，共計6件，請　查照。

說明：

一、復　貴處102年10月25日處大二字第1020028307號函。

二、土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）修正前第48條，以及修正後第53條之溯及規定，其立法意指乃係參照美國CERCLA法案之精神，而美國法則係考量1970年代後期，美國陸續發生幾件深受社會矚目的重大污染案件，其中包括紐約愛渠(Love Canal)，超過二萬一千噸的有毒化學物質被任意棄置長達二十多年、後來才因為居民健康受到嚴重傷害後被發現，故訂定「全面性環境應變補償及責任法」(CERCLA)，在污染行為人之責任要件上有三個特色:嚴格責任(strict liability)、連帶責任，以及溯及責任。嚴格責任允許原告只需證明被告是法規所定之潛在責任人(potentially responsible parties, PRP)，而不需進一步

證明被告有污染行為；採取這樣的立法方式是因為許多污染都是發生在被發現之前的一、二十年，可用以證明被告有污染行為之證據資料，往往因時間久遠而難以收集，因此在立法做舉證責任的調整；另一方面，嚴格責任在此之法律上的理由是，這些有毒化學物質將會散逸而影響人類健康，因此土地所有人等潛在責任人，有義務支付清理費用以整治被污染之環境連帶責任係要求各別潛在責任人對全部整治費用連帶負責，又CERCLA的溯及既往責任係對於法規制定前所發生的污染行為，亦追究其整治責任，德國聯邦土壤保護法亦有相類似規定（詳如附件1）。

三、承上述，土污法之訂定亦發源於國內80年代許多污染場址之發現，故參照美國法之溯及概念，藉以讓相關污染行為人負擔污染整治責任，並且落實環境基本法規定之污染者負責原則，爰訂定相關規定。

四、關於目前土壤及地下水污染整治實務作業，依照相關溯及規定要求污染行為人負擔污染整治相關責任之案件共計6件，場址及污染行為人名稱詳如附件2。

正本：司法院大法官書記處
副本：[illegible] 2016/10/20 14:19:58

## 壹、聯邦土壤保護法之相關判決

### 一、聯邦行政法院，2005 年 2 月 17 日，案號：7C 14.04

**判決摘要**

縱使在排除有害生壤改變懷疑的情況下，非透過正式命令之當事人得要求補償費用的範疇於一主管機關透過協商取得或其他非正式行為而經事前當事人承擔此花費的動機，以有機體行為的和解（Austauschwirkung），來達當作減輕補償費用一事。如為在一主管機關負責之一持續性保護土壤功能時，重點與優先項目的決定不基於一缺陷費用償還或要求補償請求權而造成所負責之一私人為主動管理行為。假如主動的之採取並非機關在對應的明確，且依組織定義調查並非是為了公益，而是為了當事人主張潛在性土壤污染之私人利益，則相關產生，關於勞務報酬的被行土壤調查的成本應由當事人自行負擔。

其次，在委託鑑定人時，確保合管性當事人與機關就於調查計畫達成一致是必要的，若非如此，則會有有機關對於補充的額外費用面對訴訟事件，管理機關應為欠缺行政合、必要性、合乎比例之調查領域負責的風險。在這種情況下，可以部分地減少費用補償。不得因機關的費用補償問題將合管性當事人與機關指定之人本即對特別監督授權機關與土壤調查內容與範圍之決定造成問題。只有在當事人採取的措施與補償之機關命令的範圍內容在客觀上是必要的，才能將為補償機關下命前當事人之合理的生費用是符合法律目的的。此一前提透過受託之鑑定人與主管機關間對於調查綱領的協調（Abstimmung des Untersuchungskonzepts）而為確保。

6.5.1.2.1.1 該件案情簡介

本案土地於 1985 年之前曾有一間瀝青鍍鋅廠，原告於 1988 年取得該土地所有權後，改作經營意外處理場之用，在 1999 年時，主管機關以非法棄有污染疑慮，認為原告之土地受有污染，並於當年 12 月 12 日時，命令其負有污染土地之所有人或有自費相關必要調查與注之義務，因此在被告作成命其下述各危險評估調查之處分前，原告即表示願意委託鑑定人進行調查，而該調查之細節則由原告委託之鑑定人與主管機關協商後再共同協議後擬定。

上開危險評估調查之鑑定報告於 2000 年 3 月 23 日作成。依該鑑定報告之結論，認爲雖然有三處檢測點的多環芳香族碳水化合物（PAK）高於審查值，但由於該受測樣本係在補飽和帶與飽和帶土壤層的過渡區之上所抽樣的，因此並不會造成地下水的污染。該鑑定報告同時也表示該土壤亦不會對居民健康造成危險，而亦無須進行整治。

原告基於上開鑑定報告，要求被告補償其爲此所支出之鑑定費用以及律師費用，並均遭被告拒絕。原告因此向法院提起訴訟。原告在一審全部敗訴，因而提起上訴。二審法院則判決鑑定費用部分原告勝訴、律師費用部分原告敗訴。原告、被告因此分別就其敗訴部分向聯邦行政法院提起本件上訴。

4.5.1.2.1.1.2 主要相關法條

**聯邦土壤保護法第 4 條第 3 項**

造成有害性土壤改變或污染場址之行爲人、其概括繼受人、土地所有權人與對土地有事實上管領力之占有人均有義務整治土壤、污染場址以及因有害性土壤改變或污染場址所致之水污染，致使對於個人或公眾持續不再產生危險、重大損害或重大負擔。在有害物質造成污染的情況下，除清除措施外，亦應考慮持續避免有害物質擴散的安全措施。若此措施是不可能的或是不切實際的，則應執行其他保護與限制措施。基於商法上或公司法上之理由應爲法人負責之人，而存有有害性土壤改變或既存污染之土地屬於該法人者，以及拋棄此種土地所有權之人，均亦負整治義務

**聯邦土壤保護法第 9 條**

（1）當主管機關有根據懷疑存在有害性土壤改變或長期污染，即應採取適當措施以調查事實狀態。假使超出依第 8 條第 1 項第 2 句第 1 款訂定之法規命令規定之審查值，主管機關即應採取必要措施以確認是否存在有害性土壤改變或長期污染。在調查與評估的範圍下，應特別考量有害物質的種類與濃度、擴散到環境中與被人類、動物、植物吸收的可能性以及依照第 4 條第 4 項之土地利用。土地所有人以及－假如知悉的話－具事實上管領力之占有人，對於相關調查及評估結果應依要求以提出書面報告。

（2）如有具體根據足認有相當理由懷疑存在有害土壤或污染場址，主管機關得依第4條第3項、第5項及第6項之人為評估危險而為必要之調查，主管機關得要求相關之人或調查機構依第18條進行調查，關於第4條第3項、第5項及第6項之人之其他協力義務以及第12條之關係人之忍受義務，準用之。

辦理土壤保護法第24條第1項

依第9條第2項、第10條第2項、第12條、第13條、第14條第1句第1款、第15條第2項及第16條所定措施之費用由負有義務人負擔。在第9條第2項第1句的情況下，若既存未證實懷疑，或是第10條第2項之前提不存在時，假如被命調查之義務人對於造成懷疑的情況無可歸責，則應補償其費用。在第14條1句第2款、第3款的情況下，其費用由得被命提出檢查計畫之人負擔。

4.5.1.2.1.1.3 判決摘要

4.5.1.2.1.1.3.1 判決要旨

1. 土地所有人在無過失情形下所執行土壤調查之成本，而該土壤調查係根據先前之既存措施予以，且該土所有權人對於土壤污染或污染物質無有根據的懷疑，假如該措施是由主管機關安排的且調查結果證實批准，則土制成本依照聯邦土壤保護法第24條第1項第2句是應補償的。
2. 第土壤調查計劃之擬定的律師費用並不屬於該被或類推適用聯邦土壤保護法第24條第1項第2句應補償之費用。

4.5.1.2.1.1.3.2 裁決理由

1. 被告與原告土壤污染問題，
2. 上訴費用被告負擔五分之四，原告負擔五分之一。

4.5.1.2.1.1.3.3 主要判決理由

1. 就調查費用部分

(1)本案無法直接適用聯邦土壤保護法第24條第1項費用相關之規定

依聯邦土壤保護法第24條第1項之規定，其確定要件分別為：求償權人為

第 4 條第 3 項至第 5 項所定之義務人、主管機關依第 9 條第 2 項第 1 句之規定命進行危險評估調查、調查結果未證實懷疑、被命調查之義務人對於造成懷疑的情況不可歸責。在本案，雖然原告爲土地所有人，且被告在審理過程中亦同意調查結果證實原告之土地未受污染，另外本件土地之所以被懷疑發生土壤污染的原因係因爲原告前手之瀝青加工廠所造成的，與原告無關，是故不可歸責於原告。然而本案並無該法第 9 條第 2 項意義下之行政處分，而是原告在被主管機關命調查之前主動所爲，因此並符合第 24 條第 1 項之構成要件。

（2）本案可否類推適用聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項費用補償規定

A 假使未被規範之案件類型與法定類形是可相互比較的，並且可假定如立法者有相當應的認識即會將之納入規範中，則該法律漏洞即是違反計畫的。假使當已規範與未規範間之案件事實狀態未存有某種足以正當化差別對待之差異，則更應如此處理；因爲在這種情況下顯示出對於平等原則的抵觸，而法律類推適用的目的即在於避免此一情形。而同時類推的界線亦在於：法律類推適用不得造成由法院取代立法者來決定哪些事實狀態應視爲本質上相同，因此不允許差異對待。

B 立法者對於費用補償限制在基於正式調查命令而爲之原因並非基於其有意識作成的決定，而是立法者未考慮到在非正式行政行爲下的費用補償爲其出發點。事實上從立法資料中亦未見此一限制之理由，特別是爲何在行政機關下命令之前由當事人自行委託之土壤調查不得補償之權衡。本法採取了從法院實務中發展的原則，依此原則作爲表面破壞者而被要求防衛公安上危險之人，得類推適用警察法上對於非破壞者被命排除危險時之法定補償請求權而要求補償費用，假使假定的危險於執行措施後未實現。此外立法者更進一步就早期對於嫌疑破壞人請求權之爭議做出如下決定：雖然得命義務人採取危險調查措施，但在證實無懷疑時即應補償其費用。因爲基於非正式行政行爲之費用補償問題在警察法上破壞人責任情況中並非典型，因此行政法院正當地假定立法者並未想到在這類案件中費用補償的問題，是以並未將其排除。

C 不論是被機關指定之義務人或是合作之當事人在調查結果證實有害性土壤改變之懷疑的情況下均應負擔調查費用而處於相同之地位。相反地，在

證費用爭議的時候對該二類型案異對待將會造成環保署人與機關合作意願的後果。土壤法及土壤保護有效性的公益，土壤保護無法單靠機關的下命行為來實現，而是要透過當事人與機關間的合作，特別是基於即時的發現，而獲得被佳有的資訊，在土壤調查的範圍內，與當事人合作的行政行為有助於加速防制環境危險，並且因此相當程度上有助於立法目的的實現。基於此一角度，在費用補償的問題上將合作的當事人與機關主動之人平等對待為必要的。

D 然而在回答中常須補足兩項前提，以確保法律的類推適用有助於欲追求的公益，而非造成其他不利益之當事人得要求補償。首先，非透過正式命令之當事人得要求補償此點在土管機關透過調查取得資訊或其他非正式行為而給予當事人進行調查的動機。其行機關行為目的為「促發作用」者能止於化機能應補償問題一事。因為在一個行政機關負責土壤污染之一時緩確保並恢復土壤功能時，重點與優先項目的決定不應被一基於費用償還或支付補償請求權而造成壓迫決定一私人的主動行為所取代。假如調查之結果並非機關所期望的結果，則必須假定該調查並非是為了公益，而是為了當事人用以減清可能為未來所累之私人利益。此種自願性、基於自身利益而執行土壤調查的成本應由當事人自行負擔。

E 其次，在委託鑑定人時，確保合作性當事人與機關對於調查計畫達成一致是必要的。若非如此，則會存有機關對於措施的指示只能面對既成事實，而產生機關認為欠缺有效性、必要性、合乎比例之調查範圍發生的風險。在這種情況下，可以部分拒絕費用補償，只有在當事人採取為措施與契約之機關命令為執行內容在功能上是相當的，才能認為補償機關下命前當事人之行為有助於費用是符合法律目的的。第二，前提透過受託之鑑定人與主管機關間對於調查範圍的協調而為確保。

F 機關曾通知原告先前土壤勘查的結論，表示有理由懷疑該場存在有害性土壤改變，原告有義務並有必要對此進行其他調查。機關因此「促發了」原告去委任鑑定人。原告所委任之鑑定人係在與被告有關代理人預先討論過後才提出本件調查綱領的。被告並確認過該調查綱領與預為討論的結論相符。就此點觀之，本案中依照該綱領之標準所為之土壤調查不論是在內容上或是在新範圍一都與機關在無合作性當事人情況下將命採取之措施無

任何差別。綜上，本件並無合理的理由而僅因爲非基於機關命令即拒絕補償願意合作之原告所支出之鑑定費用。

G 此一作法亦有憲法上功能分配的公共利益考量，國家對於法定金錢給付請求權的支付應限於規範規制的事件上，而不應聽任法官的法律續造爲之。在本件具體情況下類推適用聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句之規定既不會擴大受規範者之範圍，亦不會提高補償請求權的額度。與機關命令相較而屬提前支付一情況係藉由加速釐清事態此一符合法律目的之情況而獲得補償。

2. 就律師費用部分

A 由於聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項係有意地列舉得補償之費用，因此並無任何空間以類推的方式將補償規範擴展至律師費用。是項規定的列舉性格係來自費用補償已規範客體的構成要件，且國家金錢給付的規範不得以類推方式藉由法官的續造法律而加以擴大，因爲決定此種請求權的基礎前提要件是立法者的事。

B 從行政程序法第 80 條第 1 項第 1 句之規定，對於爲追求權利或防衛權利目的所支出必要費用之補償係限於異議成功的情況下，可得知源程序之費用並不受補償。依此規定，救濟程序之外的費用並無補償空間。除非相關個別法規有特別規定外，假使對於行政處分沒有提出—成功的—異議，則即不得要求補償律師費用。既然聯邦土壤保護法並未規定可以補償救濟程序之外產生之律師費用，因此就只需回歸一般行政法規定即可。

C 依照聯邦行政法院之實務見解，行政程序法第 80 條並無法直接或類推適用於當事人在行政決定前爲追求權利或防衛權利所耗費之成本。基本法第 3 條第 1 項之規定，特別是訴訟當事人之武器平等原則，並未因此受到違反。機關對於作成調查命令之前所生之成本亦不得轉嫁由當事人負擔。關係人是否要挑戰為評估危險之土壤調查，以及以何種方式挑戰，完全取決於其自由決定。

4.5.1.2.1.1.4 判決全文

原告請求補償土壤調查費用以及其在此關連下支出之律師費。

原告自 1988 年後爲土地所有人，並在之上經營垃圾處理廠。該土地上之部分一開始曾處理廢棄物。在污染嫌疑場址的調查過程中，縣政府認定有充分懷疑該土地上發生有害性土壤改變。依照一非正式之書面，原告於 1999 年 1 月 12 日知悉其作爲所有權人須負擔其他必要調查之費用。其後採取的各項具體措施則經由縣政府與原告所委託之鑑定人所協議。原告對此被命在兩個月內繳繫縣政府。

原告之訴訟代理人於 1999 年 3 月間通知縣政府，表示其當事人有意願共同完成調查。原告委任了一專家，並由該專家與縣政府共同決定調查計畫。鑑定報告結論在 2000 年 3 月 23 日作成，其結論爲根據土壤採樣的經驗，可以排除對地下水及人民健康之危險，且覆蓋有水泥路面的受測地表亦無須進行整治。雖然有二處試驗測點多環芳香族碳水化合物（PAK）高於 20 μg/l 之判斷土壤-地下水作用路徑的檢驗值。由於受測樣本是在不飽和帶與施有帶土壤層的過渡區之上所抽取的，因此並不造成任何地下水的危害。

原告主張依據鑑定結果證實無土壤污染懷疑，並要求縣政府補償鑑定費用 8,842.38 馬克及律師費用 2,349.56 馬克。縣政府則以鑑定費用無補償能力，以及因超出 PAK 值故自始仍無法完全排除地下水危害爲由，拒絕補償。由於在維持現有土壤利用的情況下，其他預防及整治措施顯得不合比例，因此不被考慮。

原告因此向 Heidelberg 地方法院提起給付之訴。地方法院認爲普通法院無管轄，因此移轉至 Karlsruhe 行政法院。原告以下述主張證立其訴：縣政府 1999 年 1 月 12 日之書面產生補償請求權。因鑑定人已排除有害性土壤改變之懷疑，所以應補償調查費用，而聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句之規定亦包括了必要之律師費用。

---

[1] 聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項
依第 9 條第 2 項、第 10 條第 2 項、第 12 條、第 13 條、第 14 條第 1 句第 1 款、第 15 條第 2 項及第 16 條所命措施之費用由執行義務人負擔。在第 9 條第 2 項第 1 句的情況下，若調查未證實懷疑，或是第 10 條第 2 項之前提不存在時，假使被命調查之義務人對於造成懷疑的情況無可歸責，其應補償費用。在第 14 條 1 句第 2 款、第 3 款的情況下，其費用由發命令機關或將措施付諸實施之人負擔。

一審行政法院駁回原告之訴：適用聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[1]之前提並未滿足。其欠缺了依據該規定結合第 9 條第 2 項第 1 句[2]所必要的機關命令。縣政府間 1999 年 1 月 12 日之書面並非行政處分，且相對人客觀上亦無法理解爲行政處分。在非正式行政行爲情況下類推補償規定因欠缺法律漏洞而不被考慮。本件亦欠缺充分的類推基礎。補償請求權之功能係在確定費用的額度內填補義務人。然而相對的，非基於機關命令從事調查之人，並無機關的參與，因此可能產生超額的費用。

二審行政法院同意原告關於鑑定費用之上訴，並駁回其餘之訴。其判決理由略謂：本件補償請求權並非基於直接適用聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[3]之規定。是項規定係以調查命令即存在行政處分爲前提。本件並無此處分。然而鑑定費用之補償請求權得以類推聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[4]而獲得根據。該規定存在一法律漏洞。並不是所有關係人基於非正式行政處分而被排除污染懷疑的案件種類，因爲法定補償請求權係連結到依行政處分而作成之鑑定，而都應被拒絕補償。立法過程中並未考量到非正式行政行爲的狀況。而且對於當事人依照一充分具體的行政處分構想並且與機關緊密協調來執行調查的案件，無論如何是有充分的類推基礎。此種合作行爲在費用補償的問題上應與正式的調查命令等視之。兩種案例的利益狀態是一致的。拒絕類推無異是讓合作的當事人處於比等待調查命令作成後才履行該命令規制義務之人還更加重大不利益的情況。如此的歧視將導致降低合作行爲的意願。此種結果基於環境法中人民與行政機關合作之公益的考量下面值得三思。假使調查計畫是與行政機關密切協調後訂定，則在此類案件中類推本法之規定並不會產生一審法院想像超額鑑定費用的問題。再者，是項規定的例外性格亦無礙於類推，因爲補償是費用義務的例外，而在欠缺行政處分而無費用義務的情況下，承認補償請求權並無造成例外。雖然原審基於權力分立及預算法原則無權於法規範規制之要件外建立提供給付的支付請求

---

[2] 見註 1。

[3] 聯邦土壤保護法第 9 條第 2 項
如有具體根據足認有相當理由懷疑存在有害性土壤改變或污染場址，主管機關得命第 4 條第 3 項、第 5 項及第 6 項之人爲評估危險而爲必要之調查。主管機關得要求由鑑定人或調查機構依第 18 條進行調查。關於第 4 條第 3 項、第 5 項及第 6 項之人之其他協力義務以及第 12 條所稱關係人之忍受義務，由邦法定之。

[4] 見註 1。

[5] 見註 1。

權，但是補費規定的類推適用並不會導致規範對象範圍的擴大或是擴張補償請求權，而只是支付請求權內容而已。由於綜合結果認定並無違反憲法第 9 條第 2 項意義下的懷疑，因此無庸適用聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句之規定聲請其實體違憲審查。

與此相反，關於行政訴訟費用部分之上訴是無理由。依據聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句之規定具有獨立效力得予補償。

原告就被告針對此判決均經二審法院許可提起上訴。被告理由為：基於聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句之明確文義，應排除適用。二審法院不但違背假設存在規範漏洞，亦忽略在制訂聯邦土壤保護法時已認識到有必要決定承認一民被命制止之人有補償請求權，因此就最終非一民有政府當下之目標用這筆實際求權並無法或是無意義地排除。此外，一合作當事人之情形與經營改變分析負實際義務之人不同，合作的當事人並未面臨持續性的及可強制執行的規範，機關在原命令執行下承擔費用的風險，此可正當化被命之義務人與合作當事人之差別對待。且被告亦無法援引調查計畫主要是認可當時還沒有政機關事後又新增要求。

又有反駁：被告認為與明確文義背離之規範解釋應予採納之見解並不適合解釋規範適用的特性。個別及具體解釋因為規範漏洞而導致違反平等原則，此法院有權並有義務根據立法目的填補漏洞。本件法律漏洞係在於立法者只有針對被命排予義務之義務人賦予補償請求權此一實務上常常得到證明且規制立法者並未企圖在此一案件中限制補償請求權的數額，並保留規範是由可認定立法者有意與合作之當事人一相對於直到行政機關下命後才準備進行工廠調整之人一置於更不利之地位。此一反駁理應駁斥了本法的原則。與此相關於整合計畫與整治契約之規定第 7 條本法係建立在自願與合作的原則之上。據對非自願的利益狀態應類推

---

[1] 上訴 3。
[2] 上訴 1。
[3] 上訴 1。
[4] 上訴 1。

適用聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[10]之規定。

原告爲支持其上訴復謂：拒絕補償律師費牴觸了聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[11]之規定。原審法院不當地依據行政程序中費用補償的規定。與此相對的，應將聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[12]的規範原型－補償非義務人之費用－與侵害干預的法律制度相比較。依照後者，因機關措施所生之損害，除實體損失外亦包括法律訴追上支出之必要費用，應予補償。

被告反對原告之上訴。

聯邦利益代表人認爲被告上訴有理由。依照法律體系，系爭補償規範並非規定於同時規範合作性行政行爲方式的整治調查與整治計畫章節中。補償的前提必須是有一機關的調查命令。並無任何類推適用聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[13]的空間，因爲並沒有法律漏洞。特別是不應假設說若立法者看到因非正式行政行爲進行土壤調查的問題，則其會將補償規定擴展至此類案件。對此問題立法者必須訂定出明確的判準，以作爲判斷究竟在何種條件下方有費用補償。由於立法者對此並無規範，因此反面推論可得知費用補償請求權並不成立。

II

上訴無理由。原審認定原告所生之鑑定費用應予補償（1）而其律師費用不予補償（2）並無違反聯邦法。

1.作爲補償鑑定費用之法律基礎僅須考量聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[14]。原告並未主張有其他的請求權，例如因違反職務義務所生之損害賠償、因犧牲或侵害干預之賠償或結果除去之請求，而也顯然沒有。依照聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[15]之規定，假使爲評估風險之調查（聯邦土壤保護法第 9 條

[10] 見註 1。
[11] 見註 1。
[12] 見註 1。
[13] 見註 1。
[14] 見註 1。
[15] 見註 1。

第 2 項第 1 句[14]）排除了土壤污染的懷疑，即應補償被命調查之人其費用，除非其數於造成懷疑的情況為可歸責。該項規定直接上性能適用於關係人被命對自調查的情況下，從文義上並無任何疑義。從關係人中指定其一是秩序行政的強制手段。這是一種行政機關基於土壤保護目的而要求關係人之措施。該指定因此屬於行政處分的所謂特徵（行政程序法第 35 條第 1 句[15]）。依照原審法院認定之事實，並未對原告為此種措施。但前原審仍然正確地承認本案確是類推適用補償規定的要件。

a）再造於上訴程序中對於原告所為之調查證實因為前開有措施建立起有害性土壤改變危懷疑不存在一節並無爭執，對原告就造成懷疑之情況應可歸責亦無疑問，假使某種本身內含危險潛在因子的特定土壤利用造成有害性土壤改變的懷疑，通常前者即為排除補償之理由。生產危險物品或散布特別危險物質之人，就內含於物品或生產之典型危險對於土壤可能已實現之懷疑，即應承擔之。假使被指定之義務人因違反誠命之行為，特別是違反命令或指示，而引起懷疑者，亦同。原告並未被指責有諸如此類造成懷疑的行為，因為導致聯邦土壤保護法第 9 條第 1 項第 1 句[16]意義下土壤調查的根據是自於其前手將土地作為廢棄處理廠所為。

b）基於上述，本件判決主即應指出假使聯邦土壤保護法第 4 條第 3 項[17]、第

---

[14] 見註 2。

[15] 行政程序法第 35 條　行政處分之特徵
行政處分係一行政機關在公法領域主張規制個案所為且對外直接發生效力之一切命令、決定或其他高權措施。一般處分係指針對依照一般特徵而特定或得特定之多數人，或關於物之公法上效果或物之供公眾使用。

[16] 聯邦土壤保護法第 9 條第 1 項
管主管機關有根據懷疑存有有害性土壤改變或長期污染，即應採取適當措施以調查事實狀態。管轄適出依第 8 條第 1 項第 2 句第 1 款訂定之法規命令規定之審查值，主管機關即應採取必要措施以確認是否存有有害性土壤改變或長期污染。在調查與評估的範圍下，應考量有害物質的種類與濃度、擴散到環境中與被人類、動物、植物吸收的可能性以及依照第 4 條第 4 項之土地利用。土地所有人以及一般如有適當的證，負舉實上管領力之占有人，對於有關調查及評估結果應依要求以提出適當報告。

[17] 聯邦土壤保護法第 4 條第 3 項
造成有害性土壤改變或污染場址之行為人、其概括繼受人、土地所有權人與對土地有事實上管領力之占有人均有義務終止土壤、污染場址以及因有害性土壤改變或污染場址所散之污染，並與對個人或公眾持續不可產生危險、重大損害或重大負擔。在有害物質造成污染的情況下，除有前項措施外，亦應考慮持續避免有害物質擴散的安全措施。若此措施是不可能為或是不動產價值，則應對於其他保護則採取措施。基於前述上或公司法上之理由應為決人負責之人，

5 項[20]或第 6 項[21]之義務人在被指定之前，對於爲危險評估而進行調查之費用支出，可省類推聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[22]之規定。行政法院在本案現有前提下對此問題表示肯定。其理由在於調查之必要性即爲行政程序的標的，且調查計畫由機關所同意。

聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句[23]之文義並不阻礙類推適用。類推適用一規定—第一個—前提自然爲其超出了直接適用的範圍。因此類推因此不因逾越文義界線而不受允許。被告主張超越法律明確文義之解釋應予排除之主張，並不可採。透過類推之途爲法官的法律續造，基本上屬於一般承認之法院的任務與權限。其界線則在於其藉由自身的法政策上的權衡取代立法者權衡的結論之處。

其次，法律類推適用僅在一依立法者作爲法律基礎的計畫判斷一法律是不完整的，因此顯露出法律漏洞時方有其空間。

假使未被規範之案件類型與法定類形是可相互比較的，並且可假定如立法者有相對應的認識即會將之納入規範中，則該法律漏洞即是違反計畫的。假使當已規範與未規範間之案件事實狀態未存有某種足以正當化差別對待之差異，則更應如此處理；因爲在這種情況下顯示出對於平等原則的抵觸，而法律類推適用的目的即在於避免此一情形。而同時類推的界線亦在於：法律類推適用不得造成由法院取代立法者來決定哪些事實狀態應視爲本質上相同，因此不允許差異對待。

c)基於上開考量可知法律類推適用之依據主要應該是從法律制訂過程中立

---

而存有有害性土壤改變或既存污染之土地屬於該法人者，以及拋棄此種土地所有權之人，均亦負整治義務

[20]聯邦土壤保護法第 4 條第 5 項
假使有害性土壤改變或長期污染於 1999 年 3 月 1 日後發現，只要考量對土壤不利影響後認爲合乎比例，即應清除有害物質。此規定對於於造成污染時，因履行對其有效之法律規定而信賴不會產生此種侵害，且其信賴考量個案情況爲值得保護者，不適用之。

[21]聯邦土壤保護法第 4 條第 6 項
於 1999 年 3 月 1 日後移轉土地所有權並有認識或應認識其土存在有害性土壤改變或既存負擔之前任所有權人，負整治義務，但在取得土地時信賴土地上無有害性土壤改變或既存負擔，且其信賴在個案中值得保護者，不適用之。

[22] 見註 1。

[23] 見註 1。

法者所欲表達的意志、法律目的並在考量遺留未受規範之生活事實狀態特性而為解釋說明，其事例決符合上述要求。

3.行政法院基於立法者對於費用補償限制在基於正式調查命令前為之原因並非基於其有意識作成的決定，而是立法者未考慮到在非正式之設行為下的費用補償為其出發點，事實上從立法資料中並未見此一限制之理由，特別是為何在行政機關下命令之前由當事人自行委託之土壤調查不得補償之根據。本法採取了危險管理等中發展的原則，依此原則作為製造破壞者的被要求防範公安上危險之人，得類推適用警察法上對於非破壞者被命排除危險時之法定金錢請求權要求補償費用。一般便在（事前）判斷範圍內認定的危險於執行措施後（事後）未實現，此外立法者更進一步就早期對於嫌疑破壞人請求權之爭議做出如下決定：雖然得命義務人採取危險調查措施，但在證實嫌疑錯誤即應補償其費用。因電磁於非正式行政行為之費用補償問題在警察法上破壞人責任情況中並非此型，因此行政法院正當地假定立法者並未想到在這類案件中費用補償的問題，是以並未將其排除。當事對立的代表人基於類推適用而生之費用補償正否認是以規定之類推適用時，其即涉到於此法律漏洞的錯誤判斷。

行政法院亦同時正當地假定依照聯邦土壤保護法之目的，得對於非行政機關下命為土壤調查之費用為補償。在合理懷疑存在有害性土壤改變或長期負荷時進行土壤調查之強制性義務係源自於土地的可能負擔，而其後果在公益上原則應由隨擾人（土壤保護法第 4 條第 3 項[24]、第 5 項[25]或第 6 項[26]之義務人承擔。假使該懷疑透過義務人先要進行的土壤調查而證實不存在且義務人無庸為該懷疑辯護時，則應補償其為公益所支出之調查費用，只要該費用是因為機關行為所引起的。此與機關是否為正式命令或是義務人之行為是否係由於非正當影響而造成無關。假若一一基於公共福祉之原因而須排除的一有害性土壤改變事實上不存在，則在這兩種情況下均應免除義務人為了公益而支付調查費用的義務。

此外行政法院亦明確地指出，不論是被機關指定之義務人或是合作之當事人

[24] 見註 18。
[25] 見註 19。
[26] 見註 20。

在調查結果證實有害性土壤改變之懷疑的情況下均應負擔調查費用而處於相同之地位。相反地，在證實無懷疑的時候對該二類型差異對待將會造成降低當事人與機關合作意願的後果。此顯違反土壤保護有效性的公益，土壤保護無法單靠機關的下命行爲來實現，而是要透過當事人與機關間的合作，特別是基於即時的觀點，而獲得最佳化的實現。此種合作雛形在聯邦土壤保護法第 13 條第 4 項[27]的規定中而形成，是項規定使整治義務人得就整治計畫之執行與機關訂定公法整治契約。與聯邦利益代表人相反，從該具體規定並無法推論出本法在爲評估危險之土壤調查時自始即排除合意解決問題之空間的結論。在土壤調查的範疇內，與當事人合作的行政行爲有助於加速防衛環境危險，並且因此相當程度上有助於立法目的的實現。基於此一角度，在費用補償的問題上將合作性當事人與機關指定之人平等對待是必要的。被告顯然亦知道此點，被告之代理人於合議庭言詞審理程序中承認對於合作性當事人在某些情況下是得以同意費用補償的。既然該同意亦欠缺可直接適用的法律基礎，因此只能認爲被告並未自始排除補償規定類推適用的可能性。調查命令是否有負擔費用的義務以及其是否由機關負擔費用風險等問題，相較於聯邦土壤保護法之目的乃屬次要。是故，在比較判斷案件群的時候，該問題係劣於有效保護土壤的公益之後。

bb)然而在個案中尚須滿足兩項前提，以確保法律的類推適用有助於欲追求的公益，而非促進單純私益行爲。

縱使在排除有害性土壤改變懷疑的情況下，非透過正式命令之當事人得要求補償費用亦僅限於—首先—主管機關透過聽取意見或其他非正式行爲而給予當事人進行調查的動機。只有機關行爲此種的「促發作用」才能正當化機關應補償費用一事。因爲在—由行政機關負責具體化之—持續確保並回復土壤功能時，重點與優先項目的決定不應被一基於費用償還或支出補償請求權而造成國庫負擔之一私人的主動行爲所取代。假如調查之採取並非機關相對應的引起，則必須假定該調查並非是爲了公益，而是爲了當事人用以澄清可能的土壤污染之私人利益。此種自願性、基於自身利益而執行土壤調查的成本應由當事人自行吸收。

---

[27] 聯邦土壤保護法第 13 條第 4 項
整治計畫中得提出關於計畫執行之整治契約草稿，該計畫並得預定第三人之參與。

其次、在委託鑑定人時，確保合理性當事人與機關對於調查計畫達成一致是必要的。若非如此，則會存有使機關對於措施的種類只能面對既成事實，而產生機關認為欠缺有效性、必要性、合乎比例之調查範圍費用的風險。在這種情況下，可以部分拒絕費用補償。不得因為關於費用補償問題將合理性當事人與機關指定之人相同對待而對於授權機關掌握土壤調查內容與範圍之決定造成問題。只有在當事人採取的措施與預期之機關命令的規範內容在功能上是相當的，才能認為補償機關下命前當事人之有為所生費用是符合法律目的的。此一前提透過受託之鑑定人與主管機關間對於調查綱領的協調而可確保。

cc)行政法院正確地認定上開前提於本案中獲得滿足，機關曾通知原告先前土壤勘查的結論，表示有合理懷疑認為存在有害性土壤改變，原告有義務並有必要對此進行具體檢查。機關因此「促發了」原告去委任鑑定人。原告所委任之鑑定人係在與該告有關係之人預先討論過後才提出本件調查綱領的，被告並確認該調查綱領與預先討論的結論相符。就此點觀之，本案中依照該綱領之標準所為之土壤調查不論是在內容上或是涵括範圍上都與機關在基於合理性當事人情況下將會採取之措施無任何差別。綜上，本件並無合理的理由質疑因為非基於機關命令而拒絕給予願意合作之原告所支出之鑑定費用。此一作法亦有憲法上功能分配的公共利益考量，國家對於法定金錢給付請求權的支付應限於規範規制的事件上，而不應聽任法官的法律續造為之。如同行政法院中肯地指出，在本件具體情況下類推適用聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句之規定"既不會擴大受規範者之範圍，亦不會提高補償請求權的範圍。與機關命令相較範圍擴張前支付一情況係藉由加速證據事態此一合法律目的之情況而獲得補償。

2.原告請求補償在委託土壤調查關連下所支出之律師費用之上訴則予以駁回。

依照聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句"的文義可明確得知在具體個案中

[26] 見註 1。
[27] 見註 1。

只有爲了同法第 9 條第 2 項第 1 句[30]意義下之危險評估所進行調查之費用得受補償。由於聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項係有意地列舉得補償之費用，因此並無任何空間以類推的方式將補償規範擴展至律師費用。是項規定的列舉性質係來自費用補償其已規範客體的構成要件，以及前揭原則即國家金錢給付的規範不得在類推之時藉由法官的續造法律而加以擴大，因爲決定此種請求權的根本前提要件是立法者的事。

縱退此不論，從行政程序法第 80 條第 1 項第 1 句[31]之規定，對於爲追求權利或防衛權利目的所支出必要費用之補償係限於異議成功的情況下，可得知原程序之費用並不受補償。依此規定，救濟程序之外的費用並無補償空間。除非相關個別法規有特別規定外，假使對於行政處分沒有提出一成功的一異議，則即不得要求補償律師費用。既然聯邦土壤保護法並未規定可以補償救濟程序之外產生之律師費用，因此就只需回歸一般行政法規定即可。行政法院法第 162 條第 1 項[32]與第 2 項[33]同樣也是連結到預審程序，因此結論並無二致。

依照聯邦行政法院之實務見解，行政程序法第 80 條並無法直接或類推適用於當事人在行政決定前爲追求權利或防衛權利所耗費之成本。此結論從憲法上角度觀之亦無疑慮。基本法第 3 條第 1 項[34]之規定，特別是訴訟當事人之武器平等原則，並未因此受到違反。機關對於作成調查命令之前所生之成本亦不得轉嫁由當事人負擔。關係人是否要挑戰爲評估危險之土壤調查，以及以何種方式挑戰，完全取決於其自由決定。雖然在已經進入聽證程序中由律師代理有時候是合目的

---

[30] 見註 3。

[31] 行政程序法第 80 條第 1 項第 1 句
只要異議有理由，則作成該被撤銷行政處分機關之主體對於提出異議之人應補償其爲追求權利或防衛權利之目的所支出之必要費用。

[32] 行政法院法第 162 條第 1 項
成本爲訴訟費用（酬金與代墊費用）及當事人爲追求權利或防衛權利爲目的之必要支出，包括預審之成本。

[33] 行政法院法第 162 條第 2 項
律師或法律顧問、稅務顧問或會計師在申報事件中的酬金與代墊費用有補償能力。只要預審程序進行，當法院認定在預審程序中向代理人諮詢是必要的，酬金與代墊費用有補償能力。公法人與機關得於律師酬金法附件 1 數字 7002 所定之總額上限請求其就郵電服務所實際支出之必要費用。

[34] 基本法第 3 條第 1 項
法律之前人人平等。

性的，但是並無法從此一條本身推論出國家有義務承擔事前防範的結論。

3.訴訟費法依行政法院法第 155 條第 1 項第 1 句[55]定之。

4.5.1.2.1.1.5 我國法借鏡

德國聯邦土壤保護法第 24 條第 1 項第 2 句之所以需要特別規定費用補償之問題，乃係因為該法第 9 條第 2 項由機關確定發生土壤污染之前置階段，亦即只要主管機關有具體根據而合理懷疑發生土壤污染時，即得作成行政處分，使污染或土地具有一定關係之人民負有作成危險評估調查之義務，以確保該可能之土壤污染對環境與居民健康的危害風險。因此可能會發生人民於危險評估調查後，於發現並無土壤污染之情況，因此德國聯邦土壤保護法便規定，倘如人民對於造成疑似污染一事不可歸責時，應補償該人民支出之調查費用。

我國土壤及地下水污染整治法（下稱：土污法）第 12 條第 1 項雖同法施行細則第 15 條所定之環境影響評估係針對整治場址之措施，因此基本上不會產生上述情形。

然而已被予懷疑發生疑問的情況是主管機關依照土污法第 7 條的污染行為人、場所使用人、管理人或所有人採取緊急應變措施的情形，如到該條採取較嚴格的解釋，認為主管機關僅得於確定發生土壤污染後，才得命人民為緊急應變措施，則自亦不生上述問題，惟若考量即時防衛危險的法律目的，倘應容許主管機關在具體且合理懷疑發生土壤污染時，即得命人民採取必要之緊急應變措施，而這求本條立法目的的最佳化實現。相對的，此時產生的風險即在於事後發現污染並不存在，此時似可參考德國上開立法例，對於人民因合法行政處分所受之損害，給予決定補償。

---

[55] 行政法院法第 155 條第 1 項
如訴訟事件一部勝訴一部敗訴，兩造應照相應負擔之比例分攤，各自支出訴費者亦同。訴訟費用由兩造各負擔半數。勝訴一造當事人應負擔小額訴費用，但勝訴之當事人負擔全部費用。

二、聯邦法院，2004 年 4 月 2 日，案號 V ZR 267/03

判決摘要

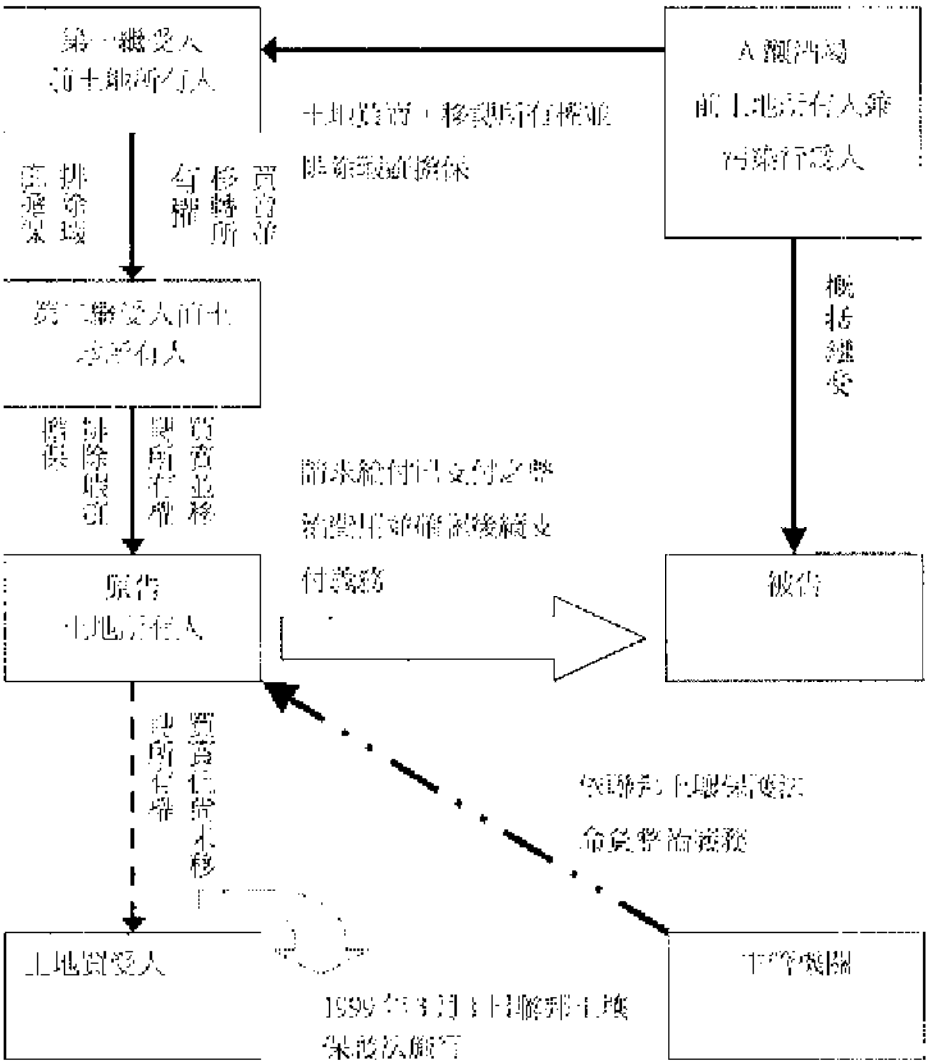
一、聯邦土壤保護法適用上時的範圍

（一）聯邦土壤保護法之規範目的包括整治，因此判斷是否涉及到已終結之事實，其關鍵事實並非污染行為，而是損害物質是否已排除，而本件關鍵事實仍存在，故非真正的溯及既往。

（二）在聯邦土壤保護法施行前，行為責任人與狀態責任人之間（包括排除瑕疵擔保責任情況下），依聯邦法院之見解，雖不得主張連帶債務內部之求償權，但得依無因管理主張之。且當時各邦對污染場址之規定均法律化，基於肇事者原則整治費用最終應由行為人負責。因此適用本法第 24 條第 2 項並未改變施行前之法律評價。

二、對於在聯邦土壤保護法施行前締結之契約排除瑕疵擔保亦有可能解釋包含拋棄土壤法的求償權。一個需透過契約補充性解釋填補的規範漏洞可能是事後才發生的，而且是基於法律關係的改變所生。此時決定的關鍵即是：假如契約當事人考量到土壤法上的求償權，在作為一正直的契約當事人依誠信原則適當權衡自身利益後，其所可能會達成合意的內容。在本件反而是約定價金的額度有上述的意義。尤其是當買受人未減少相當的價金而完全承擔整治風險時，契約的衡平關係並不會因為對於出賣人有土壤法上求償權而受破壞。

4.5.1.2.1.2.1 案件背景簡介




本案原告是污染土地所有人，而該污染土地原本是一間販售場所，該販售場所在1993年5月將污染土地轉手設給第一繼受人，並且買賣契約中約定由買受人繳交一定數額之保證金，特別是對於土壤及地質興可等特定條款，作出當人在於土壤污染證據保護買受人在權利有重大瑕疵的情況下請求減少價金，最高可減少總價金之30%，此項擔保責任於1993年3月5日屆滿，在1997年12月時，第一繼受人有將本件土地賣予第二繼受人，而該買賣契約中亦約定有關瑕疵擔保責

任，並且轉讓第一繼受人之減價請求權。原告則係在 1993 年 6 月時向第二繼受人買受本件土地，而其買賣契約中亦約定排除瑕疵擔保責任，並讓予上開減價請求權。原告於 1999 年 2 月時擬將本件土地受讓予第三人，惟在移轉土地所有權之前，原告即被主管機關依聯邦土壤保護法（1999 年 3 月 1 日施行）之規定，命負整治責任。

根據事後之調查結果，本件土地污染被認定是該釀酒場所造成。然該釀酒場在 1990 年代之後，已由被告概括繼受其權利。因此原告就其所支出之整治費用，請求被告依照聯邦土壤保護法第 24 條第 2 項之規定賠償。

4.5.1.2.1.2.2 主要相關法條

**德國聯邦土壤保護法第 4 條第 3 項**

造成有害性土壤改變或污染場址之行爲人，其概括繼受人、土地所有權人與對土地有事實上管領力之占有人均有義務整治土壤、污染場址以及因有害性土壤改變或污染場址所致之水污染，致使對於個人或公眾持續不再產生危險、重大損害或重大負擔、在有害物質造成污染的情況下，除清除措施外，亦應考慮持續避免有害物質擴散的安全措施。若此措施是不可能的或是不切實際的，則應執行其他保護與限制措施。基於民法上或公司法上之理由應爲法人負責之人，而存有有害性土壤改變或既存污染之土地關於該法人者，以及拋棄此種土地所有權之人，均亦負整治義務。

**德國聯邦土壤保護法第 4 條第 6 項**

於 1999 年 3 月 1 日後移轉土地所有權並有認識或應認識其上存在有害性土壤改變或既存負擔之前任所有權人，負整治義務。但在取得土地時信賴土地上無有害性土壤改變或既存負擔，且其信賴在個案中值得保護者，不適用之。

**德國聯邦土壤保護法第 24 條第 2 項**

多數義務人，不論其是否實際被命之整治，彼此間有求償權。除有特別約定外，補償義務及補償之範圍取決於危險或損害主要是由何人造成而定；民法第 426 條

第 1 項第 2 句準用之。求償請求權因 3 年間不行使而消滅；民法第 438 條、第 548 條及第 606 條之規定不適用之。如整治措施由機關自行執行者，時效自費用繳收時起算，若由義務人執行整治措施者，自措施結束後知悉請償義務人時起算，不論是否知悉，求償請求權自措施結束後經過 30 年而消滅。有爭議時，應向普通法院請求救濟。

4.5.1.2.1.2.3 判決摘要

4.5.1.2.1.2.3.1 判決要旨

1 聯邦土壤保護法第 4 條第 3 款第 1 句

至少在 1980 年代中期受承認概括權利繼受後，法律並非不得溯及適用讓管領人之概括繼受人負整治義務。

2 聯邦土壤保護法第 24 條第 2 項

A 就 1999 年 1 月 1 日法律生效前存在之有害性土壤改變或污染場址，如其整治係基於土管機關依聯邦土壤保護法之決定為之，則因整治所生費用仍有土壤法上之求償權。

B 一項排除瑕疵擔保之合意，不必然就是排除土壤法上求償權協議。

C 在個案中得基於或補充性的契約解釋，認定排除瑕疵擔保之合意亦包含了土壤法上的求償權。

D 土地所有權人如因締約過失而不知土地受污染或經指定為污染場址，土地所有權人仍可對污染行為人行使土壤法上之求償權。

4.5.1.2.1.2.3.2 判決主文

1 基於原告之上訴，Oldenburg 邦高等法院民事第 13 庭 2003 年 9 月 8 日之判決廢棄。

2 本事件發回二審法院重新審理與判決，包括三審程序之費用。

4.5.1.2.1.2.3.3 主要判決理由

1. 本件可否適用聯邦土壤保護法？

(1) 由於聯邦土壤保護法第 1 條、第 2 條第 5 項的規範目的亦包括了既存污染場址的整治，是以其適用範圍並不侷限於該法生效後始造成之土壤污染。因此該法並無造成憲法上溯及禁止的問題。換言之，污染行爲是在聯邦土壤保護法生效前已終結一事並非關鍵事實。因爲既存損害物質所衍生出眼前的環境危險毋寧是更重要的。

(2) 假使概括繼受是發生於聯邦土壤保護法施行之前，則仍須援引該法第 4 條第 3 項之規定。在此種狀況下向概括繼受人追索仍符合立法者意旨，特別是強烈考慮到肇事者原則。當基於對一般現行義務狀態的認識而無法再對於不得要求繼受人清除污染場址一事建立值得保護的信賴時，行爲人之概括繼受人即因聯邦土壤保護法第 4 條第 3 項第 1 句之規定負有義務。至少在 1980 年代中期開始討論污染場址及其整治的法律問題之後，即應考量權利繼受構成要件的規範性說明。在此基礎上被告並無值得保護的信賴；因爲依照目前的調查其係在 1990 年之後才成爲 AG 釀酒場的概括繼受人。

(3) 在本案中特別適用聯邦土壤保護法第 24 條第 2 項並非不容許的溯及。雖然在聯邦土壤保護法施行前，在秩序法意義下行爲破壞者與狀態破壞者間的內部關係，無法主張民法連帶債務人間之內部求償權。然而既使是在當時於移轉土地後，土地污染行爲人仍必須負擔整治費用，而得依無因管理向其請求。尤其是在當時已經被視爲是行爲干擾者的肇事人，縱使移轉受污染之土地，依照警察與秩序法上的一般原則仍有整治的義務。求償請求權僅在多數義務人內部關係間調整機關的行政決定，基於公正分配負擔的目標而藉此將整治費用最終讓行爲人負擔。因此在聯邦土壤保護法施行前，尚無從認定行爲人會信任一件含有排除瑕疵擔保責任合意之土地移轉得確保其得免除整治費用之負擔。

2. 聯邦土壤保護法第 24 條第 2 項之適用

(1) 基本上只有求償債權人與求償債務人間的協議才會直接導致求償請求權的排除或限制，且該特別協議無法加重第三權利人之負擔，同時通常也不可能以利益第三義務人爲出發點。

(2) 當涉及－如基於連鎖買賣－不只是兩位而是多數整治義務人的情況下，儘管

部分文獻參考連帶債務求償權障礙之規定而支持此種見解。然而實務上目前仍不承認連帶債務人內部關係調查作為免除責任之合意。況且依此一解決方法也只是在求償請求剔除整治費用中歸屬於求償權人之契約相對人之責任額。原告之契約相對人之所以未面臨此一主張，是因為其被為（前任）土地所有權人而無法向被為行為人之繼受人的被告求償。

(3) 對於在聯邦土壤保護法施行前締結之契約排除瑕疵擔保亦有可能解釋包含拋棄土壤法的求償權。一個溯及過契約能否作解釋填補的疑難問題可能是事後才發生的，而且是基於法律關係的改變而生。此時決定性關鍵即是：倘如契約當事人考慮到土壤法上的求償權，將做為一個適於契約當事人依誠信原則衡量彼此利益後，其所可能會達成合意的內容。

(4) 如此合意的範圍不僅是瑕疵擔保請求權，還包括了土壤法上的求償權，原則上其直接效力仍限於出賣人與買受人之間。僅排除求償權並不能使行為人免於負擔整治費用。行為人仍未改變依聯邦土壤保護法第 4 條第 3 項之規定為整治義務人，行政機關並因而得命其整治。大體而言行為人只有在與繼受取得人間就整治費用之承擔達成合意後，才可能獲得最可能的保護。

(5) 土地所有權人在買受土地時對於是否存在有害土壤改變或污染場址應有認識，至少在與行為人間之關係對於土壤法上求償權之存否與範圍是無任何意義的。此種歸責角度的考量與法律規定並未牴觸。對於行為人而言，聯邦土壤保護法第 24 條第 2 項第 2 句之求償權乃是依整治程度而定，並沒有任何限縮解釋法律文義的根據，特別是根據類推自然亦無法為之。此一規範之目的，即在在內部關係中依照當事人意則來規範求償。

## 5.1.2.1 2.4 判決全文

聯邦法院第 5 民事庭於 2004 年 4 月 2 日由聯邦法院副院長 Wenzel 博士、Krüger 法官、Klein 博士、Gaier 博士以及 Stresemann 法官言詞辯論後

判決如下：

基於原告之上訴，Oldenberg 邦高等法院第 13 民事庭 2003 年 9 月 8 日之判決廢棄。

本事件發回上審法院重新審理與判決，包含上訴程序之費用

案件事實

原告爲坐落於O.土地之所有人。該土地部分之前爲AG釀酒廠所有，被告則是其概括繼受人。AG釀酒廠於1990年9月27日/10月18日透過公證之契約將土地賣予D. O.、R. O.與S. K.（下稱：第一取得人）。

「如以下無進一步約定，出賣人對於買賣標的物明顯或隱藏之瑕疵不負擔保之責，特別是對於土壤狀態與可否供作建築。

惟出賣人對於土壤污染（污染場址）擔保買受人有權在有重大瑕疵的情況下減少價金，最高可減少總價金之20%。此項擔保期限於1993年1月5日屆滿。」

第一取得人於1991年12月30日透過公證契約將此田產出售予O.市。買賣契約第3條約定，出賣人

「…對於特定之面積、性質與狀態或買賣土地之品質不提供任何保證。對於所有瑕疵亦不負任何責任。出賣人係向H.釀酒場取得第1條所稱之土地。出賣人在此將其減少及返還價金之權利讓與買受人。相關可能的土壤調查爲買受人之事。」

最後，原告於1993年6月3日透過公證契約向O.市買受該土地。關於瑕疵擔保責任，契約第5條約定如下：

「本件土地係依契約當事人此刻認識之狀態讓與買受人。出賣人對於特定之面積、性質與狀態或買賣土地之品質不提供任何保證，對於所有瑕疵亦不負任何責任。出賣人係於1991年12月30日向…（即第一取得人）取得第1條第1項所稱之土地。出賣人在此將其可能的減少及返還價金之權利讓與買受人。相關可能的土壤調查爲買受人之事。」

原告在1999年2月4日將整筆土地透過公證之契約售讓予一不動產公司。在契約中，原告擔保買賣標的物應「可供建築且非污染場址」。事實上該土地受有污染。此外，在所有權移轉之前，做爲環境與自然保護主管機關之O.市依據聯邦土壤保護法命原告整治污染場址。

原告主張被告應賠償歸屬於原為其被繼受人所有部分土地之整治費用，依原告之主張，土地污染係由被告之被繼受人在該處設廠之運作所造成的，而告之訴，即段後請求給付 326,759.54 歐元並確認被告就所有其他整治費用之賠償義務之訴，於前二審中均遭敗訴。原告透過上訴繼續追求其訴訟目標，被告答辯請求駁回原告之訴。

判決理由

I

二條法院首先認原告對於做為AG歐洲場個所繼受人之被告有追償請求權，縱使兩人間無契約關係。此一請求權係基於聯邦土壤保護法第24條第2項第2句[1]而被排除。一個關於極度價格懸殊面以免費代價換得受污土地污染責任的行為人，實不應該因聯邦土壤保護法第24條第2項之規定而須負整治費用，所有權人與前所有權人originär整治費用之連帶債務人，在交易過程中被詢問污染責任之出賣人，在此範疇係可歸責不再考慮其造成原因之部分。是以不為人得以免除負擔整治費用，而被迫因此由而違反排除責任之出賣人負擔。本件原告係向O市買受土地，而O市係在排除擔保責任的情況下取得土地，因此原告的契約相對人應負擔整治之責任，原告必須自己考慮此點。是故原告主張責任排除不符合聯邦土壤保護法之要求云云並不可採。在合意排除此一責任時，該法根本尚未生效；契約當事人根本不可能對此有所準備。

上述判決理由並未通過上訴法院之檢驗。

II

---

[1] 聯邦土壤保護法第 24 條第 2 項
多數義務人，不論其是否實際被命整治，彼此間有求償權。除有特別約定外，補償義務及補償之範圍取決於危險或污染者主要是由何人造成而定；民法第 426 條第 1 項第 2 句準用之。求償請求權因 3 年期消滅時效而消滅；民法第 438 條、第 548 條及第 606 條之規定不適用之。如係為排除土壤污染而行整治者，時效自費用支出時起算，若由義務人執行整治措施者，自檔案證明其被通知應負義務人時起算。不論是否知悉，求償請求權自有關情事後經過 30 年而消滅。有爭議時，縣主管機關得命義務人為此舉。

單是否認原告對於被告基於土壤保護法上的求償權，二審法院在法律上即有違誤。依照目前相關調查認定的基礎，此一請求權不應被排除。

1.按聯邦土壤保護法第24條第2項[2]之規定，多數義務人－不論其是否受主管機關命爲整治－彼此間得請求分擔費用。

a)本案須考量聯邦土壤保護法時的適用範圍。然本件土壤整治係基於1999年月1日法律生效後依照聯邦土壤保護法第13條第6項[3]所作決定而爲之，因此並無疑問。

aa)本件確定的有害性土壤改變在聯邦土壤保護生效前即已存在，並無爭議。由於聯邦土壤保護法第1條[4]、第2條第5項[5]的規範目的亦包括了既存污染場址的整治，是以其適用範圍並不侷限於該法生效後始造成之土壤污染。因此該法並無造成憲法上溯及禁止的問題。換言之，污染行爲是在聯邦土壤保護法生效前已終結一事並非關鍵的事實。因爲既存損害物質所衍生出目前的環境危險毋寧是更重要的。由於關鍵的事實尚未被排除，是以本案僅是不真正溯及既往，而此僅在特定－本案不存在的－例外情況下才不被允許。

bb)適用聯邦土壤保護法與以概括繼受人爲理由而基於原審判決之要件事實

---

[2] 見註1。

[3] 聯邦土壤保護法第13條第6項
主管機關得，包括保留事後修改或附附款之方式，宣告計畫有拘束力。宣告爲有效之計畫，除對於依照第3條結合環境保護審查法第3條之設施或依邦法而應依照環境保護審查之計畫許可決定外，包括其他與整治相關的機關決定，基本上其應與個主管機關協調後發布並應在該計畫中列舉包含於計畫之內之決定。

[4] 聯邦土壤保護法第1條　立法目的與原則
本法之目的在於持續確保或回復土壤之功能。鑑此，應防衛有害性土壤改變，整治土壤、污染場址以及因此所生之水污染，並對於土壤有害之作用採取防治。在影響土壤的情況下，應造最大可能避免損害其自然功能以及其作爲記錄自然史與文化史之功能。

[5] 聯邦土壤保護法第2條第5項
(5)本法所稱污染場址係指
1.停止運作之廢棄物清理設施與其他處理、放置、儲存廢棄物（既存堆棄物）之土地；
2.停止運作設備之土地以及，除須依原子能法許可停止營運之設備外，散佈有害環境物質（舊地點）之土地
透過該污染場址，而造成有害性土壤改變或會於個人或大眾產生其他之危險。

且被告請求並無理由。因此訴訟內所提及之形式變更是否依據1994年變更法第190條第1項[6]、第202條第1與第1款[7]而維持權利主體法律上一致，以及被告因此基於持續取得之權利時效前在無概括繼受下仍負有義務一事均不重要。假使概括繼受是發生於聯邦土壤保護法施行之前，則仍須援引該法。在此類狀況下，概括繼受人通常仍符合該法者意旨，特別是就原始行為到證明者而言。假使該法律未及已終結之妥善作為而負責的溯及既往，本件基於現實特殊的情況在案法上並無從援引。換言之，本件係屬無法對現行法缺漏作立法補充的例外狀況，蓋基於對一般更正義務提供為識正無法再對於合得要求繼受人清除污染場地，一事建立值得保護的信賴[8]，行為人之概括繼受人即有聯邦土壤保護法第4條第3項第1句之規定負有義務。究竟此其間已經過多遠，本案中無須為終局之統判。至少在1980年代中期既始對含有污染物場址及其整治的法律問題之後，即應考慮權利繼受構成要件的其範圍。在此基礎上被告並無值得保護的信賴，因為依照目前的調查其係在1990年之後才成為AG煤礦場的概括繼受人。

cc)在本案中特別適用聯邦土壤保護法第24條第2項[9]並非不容許的溯及，該法透過該規定首次涉及已終結、屬於過去的要件事實，並主無法律效果的溯及。雖然在聯邦土壤保護法施行前，在程序法意義下，行為被害者與狀態破壞者間的內部關係，依照聯邦法院的判決，無法主張民法第426條[10]之請求，然而縱使是生產

---

[6] 變更法第 190 條第 1 項
權利主體得物上形式變更前取得不同的法律形式。

[7] 變更法第 202 條第 1 項第 1 款
新的法律形式不發生下列作用：
1 原形式變更之權利主體於變更決議所決定之法律形式繼續存在

[8] 聯邦土壤保護法第 4 條第 3 項
造成有害於土壤或場址污染場址之行為人，其假借繼受人、土地所有權人與其他行為人之下，有義務整治土壤、污染場地以及因有害性土壤改變或污染場地所發生之水污染，致使其他人受公共持續不可避免危險，重大損害或個人負擔。在有害物質處分的範圍內，其仍有義務。另外，如基於危險持續避免有害物質擴散等安全措施，如此措施是不可期待的或是不使用除的，且應執行其他保護與預防措施。其於前述之理由，應為法人負責之人，而今仍在土地上擁有或擁有污染之土地關於設法人者，以及施實此類土地事實權之人，均有義務為之。

[9] 見註 1。

[10] 民法第 426 條　擔保義務、債權移轉
（1）　除別有規定外，對債務人內部關係在相同部分，如無法由其他債權人中一人取得

時於移轉土地後－甚至是合意排除擔保責任－土地污染行爲人仍必須負擔整治費用，是以應考慮依聯邦法院之見解基於無因管理向其請求。此外，在警察法文獻中，被指定之干擾者對於其他干擾者的求償權基本上是受到支持的，而且在各邦中對於處理污染場址的相應規定均已成爲法律。尤其是在當時已經被視爲是行爲干擾者的肇事人，縱使移轉受污染之土地，依照警察與秩序法上的一般原則仍有整治的義務。而聯邦土壤保護法第4條第3項[11]的整治義務與此相同均是在於危險防衛。就聯邦土壤保護法第13條第6項[12]作成之決定，在今日亦須以結合有害性土壤改變或其他危險的污染場址爲出發。是否對於行爲人或是作爲狀態干擾者之現在土地所有人作出要求之決定，在過去與現在都是取締機關對於危險防衛有效性的裁量空間。求償請求權僅在多數義務人內部關係間調整機關的行政決定，基於公正分配負擔的目標而藉此將整治費用最終讓行爲人負擔。因此，在聯邦土壤保護法施行前，行爲人已無法信任一排除擔保責任之合意下的土地移轉得確保其得免除整治費用的負擔。若行爲人欲達成此目的，其並非是只有依據聯邦土壤保護法第24條第2項[13]才有機會與取得人達成額外的合意。因爲將整治費用轉嫁予取得人的約定不得藉由主張土壤法上的求償權來規避，是以亦不得理解成聯邦土壤保護法第24條第2項[14]之約定，因此行爲人得將整治費用移轉給取得人的法律地位亦不因聯邦土壤保護法的適用面受到改變。

dd)最後，本件－與上訴答辯相反－無須考慮聯邦土壤保護法第4條第6項[15]。是項規定僅涉及到前任土地所有人的整治義務，而－因爲與之前法律狀態相較而

---

應分擔數額時，其餘額應由其他負補償義務之債務人承擔。

（2）　如一連帶債務人向債權人清償且得向其他債務人請求補償，其取得債權人對於其他債務人之債權。其移轉不得損害於債權人。

[11] 見註8。

[12] 見註3。

[13] 見註1。

[14] 見註1。

[15] 聯邦土壤保護法第4條第6項

於1999年3月1日後移轉土地所有權並有認識或應認識其上存在有害性土壤改變或既存負擔之前任所有權人，負整治義務。但在取得土地時信賴土地上無有害性土壤改變或既存負擔，且其信賴在個案中值得保護者，不適用之。

關於擴張的責任一只是一項涉及既往的特別規定。本件原之告請求並非案外被告現管理任土地所有人，而是基於行為人之概括繼受人。

b)依照原告指出之事實－此部分由於原審法院未予調查，因此在上訴程序中必須假定為真－照符合聯邦土壤保護法第24條第2項[16]求償權之要件：

兩造當事人依照聯邦土壤保護法第4條第3項[17]負責點在土壤污染負有整治義務，是以做為目地所有權人之原告，以及做為行為人之概括繼受人的被告，均應承擔土壤及污染場址的整治責任。除有特別約定外，求償權的產生及其範圍，依照聯邦土壤保護法第24條第2項第2句[18]，取決於義務人需對於造成有害性土壤改變或污染場址之比例，按照比率方式，應確保被機關命整治之土地所有權人得向行為人或其概受人請求償還費用，但相反地，行為人不得將屬於他的整治費用轉嫁到所有權人身上。法律規定的目標在於使土壤污染或既存負擔之唯一行為人負擔全部的整治費用，在此時單純的狀態責任人並非被視為債務人，而是求償權之債權人。本件一做為被命整治之土地所有權人之一原告系爭被告主張求償權，因為依照拘束本上訴程序的案件事實，被告之前手造成了土壤污染。

2.與原審法院不同，被告之補償義務並未因特別約定而被排除。

a)依照聯邦土壤保護法第24條第2項第2句[19]求償權本身並非特別約定。本案之所以不認為就求償權有直接約定，是因為訴外原告取得系爭土地的全部買賣契約均是在聯邦土壤保護法施行前締結，因此聯邦土壤保護法第24條第2項之規定不可能在契約當事人意志形成範圍之內。此外，基本上只有求償實體

[16] 見註 7。
[17] 見註 8。
[18] 見註 7。
[19] 見註 7。

人與求償債務人間的協議才會直接導致求償請求權的排除或限制。該特別約定無法加重第三權利人之負擔，同時通常也不可能以利益第三義務人爲出發點。再者，存在聯邦土壤保護法第24條第2項[21]約定的假設，在本案亦落空了。原被告間並無契約關係，而且並無任何根據可以認爲讓與土地給原告的O.市會透過與原告間的合意來排除原告對於被告的求償權。

b)當涉及－如基於連鎖買賣－不只是兩位而是多數整治義務人的情況下，於調查求償額時得否考量間接有利第三義務人之約定在此背景之下亦顯可疑。儘管部分文獻參考連帶債務求償權障礙之規定而支持此種見解，然而實務上目前仍不承認連帶債務人內部關係間預先爲免除責任之合意。無論如何，此一論點絕對無法導出原審判決做爲基礎的結論。

aa)原審法院認爲所有權人與前所有權人全體就整治費用應視爲連帶債務人之見解是錯誤的，此點在其他脈絡下（下述II 2 d）將更詳細說明。此外原審法院亦未注意到本案前所有權人依照聯邦土壤保護法第4條第6項[22]之規定並非整治義務人，因爲不論是第一取得人或是O.市均係在1999年3月1日前已完成其所有權之移轉。然而或有可能的考量是－文獻上支持的－以減少債權人請求對於特權連帶債務人之數額來解決連帶債務求償權障礙。然而，依此解決方法，也只是在求償請求中刪減整治費用中歸屬於求償權人之契約相對人之責任額。藉此方式－在買賣土地時以價格優惠換取免除其責任之－求償權利人之契約相對人應得在維持契約對等關係下免於此一利益因第三整治義務人之求償權而受到剝奪。原告之契約相對人O.市－姑且不論其依照聯邦土壤保護法第4條第6項[23]根本不被視爲整治義務人－之所以未面臨此一主張，是因爲其做爲（前任）土地所有權人對於做爲行爲人之繼受人的被告並不負有求償義務（上述II 1 b）。原審法院相反地獲致以

[21] 見註 1。
[22] 見註 15。
[23] 見註 15。

下結論，原告於未參與的情況下，在其前手間的連鎖買賣過程中應同意了免除責任，且不管是雖助於解決連帶債務人求償權障礙問題的第三人負擔契約。

bb)此外，原告與其前手O.市間並未有聯邦土壤保護法第24條第2項第2句"除外特別約定"。

(B)原審未詳予審酌遽認為就土地性質排除擔保責任，如同原告與O.市於1993年6月3日之買賣契約所約定，即為與整治義務人連成聯邦土壤保護法第24條第2項第2句"求償權的特別約定。惟此一見解並不正確，雖然排除土壤法上求償權的合意可以結合排除瑕疵擔保，但是這並非是必然的。因為從法律中並無任何暗示可認為對於物之瑕疵的約定應與求償權之約定連結，相反的亦完全不存在任何需要一特別確定的根據。就此而言，以解釋意思表示的一般規則為依據即可。

（2）在有疑義的情況下，由解釋所獲得的結論，不應以排除瑕疵擔保責任而妨礙當事人依據聯邦土壤保護法第24條第2項"之規定的污染行為人進行求償，任意條款一作為關於任意法規所生責任之例外一基本上應嚴格解釋。其因此需要一個充分明確的規定，依此規定在行政機關命買受人整治污染土地的情況下仍應排除出賣人之責任。

（aa）此首先應適用於聯邦土壤保護法1999年3月1日施行後締結之契約。由於在此時才創造出土壤法上的求償權，因此自此時後才有另外契約形成的必要性。然而假使僅有約定排除瑕疵擔保，仍不當然對於聯邦土壤保護法第24條第2項"之請求權造成阻礙。此一條款通常情況下僅涉及到撤銷、減少價金或損害賠償請求權，而不當然及於其他請求權。假使當事人在約定免除瑕疵擔保責任下，

[24] 見註1。
[25] 見註1。
[26] 見註1。
[27] 見註1。

依實際狀況並未考量到土壤污染的風險時，透過補充性的契約解釋，出賣人甚至有義務將對於第一出賣人可能的擔保請求權讓與給買受人。此一買受人法律地位的強化顯示出：在無其他的根據下不應認爲買受人放棄依法應享有之求償權。當出賣人因爲現存污染場址或有害性土壤改變之風險而給予買售人價格上的優惠，而其額度又受到可能的整治費用影響，則就可認爲有上述所謂的根據。

（β）對於在聯邦土壤保護法施行前締結之契約排除瑕疵擔保亦有可能解釋包含拋棄土壤法的求償權。一個需透過契約補充性解釋填補的規範漏洞可能是事後才發生的，而且是基於法律關係的改變所生。此時決定的關鍵即是：假如契約當事人考量到土壤法上的求償權，在做爲一正直的契約當事人依誠信原則適當權衡自身利益後，其所可能會達成合意的內容。在本件反而是約定價金的額度有上述的意義。尤其是當買受人未減少相當的價金而完全承擔整治風險時，契約的衡平關係並不會因爲對於出賣人有土壤法上求償權而受破壞。

（γ）如其合意的範圍不僅是瑕疵擔保請求權，還包括了土壤法上的求償權，原則上其直接效力仍侷限於出賣人與買受人之間。以利益第三人之合意放棄對於非契約當事人之污染行爲人的求償權通常而言之違反買受人之利益。與原審見解相反，在此種方式下連鎖買賣中的責任免除基本上喪失其直接效力一事，並非顯得不公正。無論如何，僅排除求償權並不能使行爲人免於負擔整治費用。行爲人仍未改變依聯邦土壤保護法第4條第3項[28]之規定爲整治義務人，行政機關並因而得命其整治。大體而言行爲人只有在與繼受取得人間就整治費用之承擔達成合意後，其才可能獲得最可能的保護。

cc)依此，縱使原告與O.市間存有土壤法上求償權的合意，於原審認定之基礎上亦無法基於補充性契約解釋認爲原告放棄此請求權。並無任何跡象顯示原告就

[28] 見註8。

可能的整治費用取得相當於價格折扣，因此尚無須對排除瑕疵擔保約定其效力之問題做出判斷。

c)然而還須考慮：若土地所有權人於簽訂買賣契約時－縱使是與第三出資人為之－認識到存在土壤改變或被指定為污染場址，是否有礙其基於民法第242條[29]之規定向行為人主張土壤法上求償權。在有認識的情況下，是否以及在下列各可能的前提下得認定是違反誠信的行為，在本件之中亦無須認定。上訴法院在此並沒有實際認定原告有認識污染場址的風險而為指摘。因此並未主張關於污染場址之存在有認識，反而是主張因過失未認識。

d)土地所有權人一如民法案原告有可能基於其認識的污染風險－在買受土地時對於是否存在有害生土壤改變或污染場址應有認識，至少在與行為人間之關係對於土壤法上求償權之存否究範圍是無任何意義的。此種歸責角度的考量與法律規定並不相符。對於行為人而言，聯邦土壤保護法第24條第2項第2句[30]之求償權乃係依肇因程度而定，並沒有任何限縮解釋法律文義之根據，特別是根據規範目的亦無法為之。其一規範之目的，即欲在為許多關係中依照肇害人原則來規範求償。此一結論亦可從法律體系中獲得支持。因為責所有權人而求償必然導致就行為人而言歸責觀點實於適當的權衡亦是重要的。因此就會創造出如同多數加害人間之連帶債務人求償之法律關係。然而聯邦土壤保護法第24條第2項第2句[31]實於多數整治義務人間之關係並非為多數連帶債務人間的交涉關係，而是透過一具有特別請求權要件之獨立求償權來規範。特別是單單參酌民法第426條第1項第2句[32]之見解而亦可獲得此結論。

---

[29] 民法第 242 條
債務人應依誠實及交易道德所要求之誠實信用原則履行給付。
[30] 見註 1。
[31] 見註 1。
[32] 見註 10。

4.5.1.2.1.2.5 **我國法借鏡**

1. 溯及既往之問題

德國聯邦土壤保護法在立法上並未特別針對該法適用上「時的效力」特別規定，而回歸一般法律適用原則來判斷是否有溯及既往的情形。依照聯邦法院的見解，其認爲在判斷適用上是否涉及到已終結之事實的關鍵並非是污染之發生，而是整治的完成。換言之，縱使污染是在聯邦土壤保護法施行前已發生，只要在施行後仍有整治之需要，即可適用聯邦土壤保護法，而屬於不眞正溯及既往。

相較之下，我國之立法例係於土污法第 48 條明文規定，本法第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行爲人適用之，而採取立法明文溯及既往的方式。從文義解釋而言，我國立法者似乎認爲就土壤污染事件其關鍵在於污染之發生，而非整治之完成，因此除本條列舉之得溯及既往適用之條文外，不論個案污染場址是否需要進行整治，本法第 48 條未列舉之條文均不得適用於施行前污染已發生之污染事件。對此學者李建良之解釋認爲，土污法對於該法施行後仍繼續存在之污染本有適用餘地，第 48 條僅係不眞正溯及既往之注意性規定。[33]

總而言之，我國土污法明文列舉溯及適用之範圍與對象，雖然有明確之優點，但是如採嚴格之文義解釋，將同時亦限制了司法實務發展的可能，而難免產生掛一漏萬之爭議。例如對於施行前已發生之污染，依第 38 條命污染行爲人繳納之費用，可否依第 44 條享有優先權，即有疑義。

2. 多數義務人內部關係之問題

德國聯邦土壤保護法對於義務人間求償的問題係規定於該法第 24 條第 2 項。其規範重點爲：（1）義務人間彼此有求償權；（2）內部分擔額取決於造成污染之比例；（3）特別規定求償權之消滅時效與除斥期間；（4）明文準用德國民法

[33] 見李建良，台鹼安順廠污染事件之法律分析，第 23 頁。

第 426 條第 2 句之規定（相當於我國民法第 282 條第 1 項本文）；（4）明文排除另外因買賣關係、借貸關係、租賃關係之短期時效而產生時效規定競合之可能。

就求償權人之規定，我國現行土污法僅於第 47 條第 2 項承認污染土地關係人對於污染行為人有求償權，並並未規範到數污染行為人間之求償問題，顯法律漏洞，因此土污法修正草案第 43 條即對此予以明文。

另外，在討論整治義務人間之內部關係前，首先應確定其法律性質。原則上污染行為人與污染土地關係人之整治義務係屬公法上義務，更精確言之，係屬土污法特別規定之公法上連帶債務，然而就義務人間的內部求償關係，由於其涉及之主體僅為人民，且並無上下服從關係，因此就內部關係而言應屬私法關係。然而應特別強調的是，就外部關係而言，此一認定並不影響其所負擔者係公法上連帶債務之性質。

基於上述觀點可知，由於整治義務人間的內部關係屬於私法領域，因此原則上應回歸民事私法規範，然而由於整治義務人所負擔者係公法連帶債務，並非民法第 272 條以下所規範之私法上連帶債務，因此就法學方法論的角度，整治義務人之內部關係並不得直接適用民法上關於私法連帶債務之規定，而僅得就個別條文說明得否類推適用，例如民法第 281 條第 2 項規定清償之連帶債務人於求償範圍內，承受債權人權利之規定即因涉及外部關係，而不得類推適用於公法連帶債務上。是以求償權人仍不得承受政府機關（債權人）之公法上地位，而主張享有土污法上之各項公權力（第 38 條、第 39 條）暨優先權（第 44 條）。至於消滅時效則直接回歸民法第 125 條之規定。

若以上說明尚未明瞭，則類似歐洲土壤保護法第 24 條第 2 項之規定方式是可以理解的。由於整治義務並非是私法連帶債務，因此須明文規定其內部之分擔額，並基於立法技巧之考量，得交由民事法上關於連帶債務內部關係之特定條文（而非概括全部適用），以示其為公法連帶債務。同時另外明文由普通法院管轄，並排除對裁確認合時時效利益影響之可能，以符合內部關係為私法關係之性質。由於我國現行土污法並未就上開問題做出完整之規定，因此宜在修正草案中

納入內部關係之相關規定，以避免日後人民向污染行為人求償時之爭議。

土壤及地下水污染整治法溯及施行前案件列表

| 序號 | 場址名稱 | 污染行為人 |
| --- | --- | --- |
| 1. | 屏東縣新園鄉新洋段325、416、419、428、429、430、431、432-6(部分)地號 | 臺灣塑膠工業股份有限公司 |
| 2. | 臺灣美國無線電公司RCA原桃園廠 | 臺灣美國無線電公司 |
| 3. | 原禮樂煉銅廠 | 台電公司、台糖公司 |
| 4. | 原台灣金屬鑛業股份有限公司及其所屬三條廢煙道地區(部分) | 台電公司、台糖公司 |
| 5. | 中國石油化學工業開發股份有限公司安順廠台南市中石化安順廠污染案 | 中國石油化學工業開發股份有限公司 |
| 6. | 原台灣鹼業股份有限公司樹林廠(部分廠址) | 中國石油化學工業開發股份有限公司 |