

RCRA 及 CERCLA 之案例探討

王淑禎¹ 施正元² 陳立³ 楊媚靜⁴

摘 要

美國環境法之發展甚早，一九二四年即制定石油污染法（Oil Pollution Act），一九四八年制定聯邦水污染管制法（Federal Water Pollution Control Act），一九五五年制定空氣污染管制援助法（Act to Provide Research and Technical Assistance Relating to Air Pollution Control），一九六五年制定固體廢棄物處理法（Solid Waste Disposal Act）；而我國則於一九七四年公布水污染防治法及廢棄物清理法、一九七五年公布空氣污染防制法。揆諸我國公害法之立法例多仿效美國相關立法例，尤以技術方面為顯著。然而美國係屬英美法系國家，各級法院擁有較大司法權，其判決約束力較大陸法系國家強，例如法院在 RCRA（Resource Conservation and Recovery Act）及 CERCLA（Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act）相關案件的判決中確立了義務人的無過失、連帶及可分責任原則，此原則於法條中並無明文規定，而是法院斟酌國會當初之立法本旨予以確立。本文除說明環境法之濫觴外，並闡述 RCRA 及 CERCLA 兩項重要污染防治法律，且以案例方式加以分析。

關鍵字：RCRA、CERCLA、污染防治

1 國防部專門委員

2 台灣科技大學博士候選人

3 樹人醫護管理專科學校助理教授

4 樹人醫護管理專科學校講師

一、前言

環境法始於歐美國家，歐洲各國以英國發展最早，就各種公害制定單行法予以管制者，英國於一九五六年即制定清淨空氣法 (Clean Air Act) 一九六〇年制定河川污染防治法 (Rivers Prevention of Pollutions Act)，而美國甚至於一九二四年即制定石油污染法 (Oil Pollution Act) 接著一九四八年制定聯邦水污染管制法 (Federal Water Pollution Control Act) 一九五五年制定空氣污染管制援助法 (Act to Provide Research and Technical Assistance Relating to Air Pollution Control) 一九六五年制定固體廢棄物處理法 (Solid Waste Disposal Act)；而我國則於一九七四年公布水污染防治法及廢棄物清理法、一九七五年公布空氣污染防制法[1]。揆諸我國公害法之立法例多仿效美國相關立法例，尤以技術方面為顯著，例如空氣污染物排放標準、放流水標準、廢棄物清除貯存處理標準、檢測方法等。然而美國係屬英美法系國家，各級法院擁有較大司法權，其判決約束力較大陸法系國家強，例如法院在 RCRA (Resource Conservation and Recovery Act) 及 CERCLA (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act) 相關案件的判決中確立了義務人的無過失、連帶及可分責任原則，此原則於法條中並無明文規定，而是法院斟酌國會當初之立法本旨予以確立。惟大陸法系國家一切以成文法令為依據，法令對於重要法律原則非有明文規定，法院不得為單行法令創立重要法律原則，此乃嚴格遵守「依法行政」原理之結果。本文除說明美國環境法之法源外，並針對 RCRA 及 CERCLA 兩項重要污染防治法律，分別以案例探討方式說明分析。

二、美國環境法法源

美國環境法的法源有三類：普通法（相當於我國的民法）、環境保護公法（屬於行政法的一環）、國際公約或協定。在環境法令法制化以前，民眾遭遇環境問題而訴諸司法時，法院僅能適用零星的普通法判例及地方法令裁判。美國於一九七〇年代環境立法膨脹以前，普通法乃解決環境爭端的主要工具。普通法係依運用，「干擾法」(Nuisance Law) 的理論，加害人的行為如果造成財產上的侵犯，可說是一種侵害。傳統普通法關於「道德上迫害」的說法，將焦點放在人的利益是否遭到侵害，而不是將焦點放在侵害行為的本身。當工業革命後突顯了環境衝突問題時，普通法經常運用平衡方法，此方法不只考量了財產權受干擾的本質，同時顧慮到產生干擾之行為本身。然而，私的侵害行為及公害行為有其不同的法律根源。有關減輕私的侵害的訴訟，是由私權侵害的當事人提起；而減輕公害的訴訟則是由政府機關或受到特殊損害的當事人提起。工業革命以降迄至二十世紀初，美國為發展工業，法院儘管承認私權受干擾，可請求加害人賠償損害，為須依衡平法運用平衡原理來衡量加害人及被害人的財產利益孰輕孰重，以決定法院是否命令加害人停工停業。

關於美國環境立法膨脹係以一九七〇年一月一日尼克森總統簽署之國家環境政策法 (National Environmental Policy Act) 為分水嶺，此法之目標在於為聯邦政府建立一個持續性的政策，運用可實施之方法及措施來創造及維持人類與自然得和諧共存之情況，並滿足這一代及下一代在社會、經濟及其他方面的需求。限於篇幅，以下將僅就廢棄物處理及污染防治中最重要的兩種法律 - 「資源保護回收法」(Resource Conservation and Recovery Act 簡稱 RCRA) 與「廣泛環境應對、補償及責任法」(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act 簡稱 CERCLA) 加以探討。而此兩種法律其立法原因係第二次

世界大戰之後，由於工業飛躍成長，導致工業廢棄物及都市廢棄物在數量及毒性上均與日俱增，有害廢棄物所產生的問題更是受到大眾高度關注。美國民眾有一共識，那就是以往的廢棄物處理方式，遺留了代價昂貴的環境污染。據此事實促使國會制定了 RCRA 及 CERCLA。

三、RCRA

RCRA 的重點規定在於防止有害廢棄物的洩漏。起初是為了補充固體廢棄物法之不足而於一九七六年所制定，於一九八四年被「有害固體廢棄物修正案」所修正。

RCRA 第一〇〇二條的本旨暗示有害廢棄物未經處理而露天傾棄或直接掩埋是最不利的處理方法。第一〇〇四條定義廢棄物。第三〇〇一條規定 EPA(Environmental Protection Agency) 必須訂定一套標準用以決定什麼事有害廢棄物並公告之。第三〇〇二條規定有害廢棄物產生者應備制紀錄簿，記載有害廢棄物之數量、成分及對人體、環境可能產生之危害。貯存、中間處理或最終處置有害廢棄物，須填寫聯單並受管制，以追蹤掌握有害廢棄物之動向。第三〇〇三條規定有害廢棄物的運送人須填寫遞送聯單，註明有害廢棄物被遞送之地點，及車上應有有害廢棄物之標示。第三〇〇四條規定 EPA 必須訂定貯存、中間處理、最終處置有害廢棄物之標準。第三〇〇五條規定任何設備所有人或經營人，凡從事有害廢棄物貯存、清除、處理者均應向 EPA 或各州政府申請許可。自第四〇〇一條至第四〇一〇條規定 EPA 必須為各州之固體廢棄物處理計畫訂定最高指導方針。第三〇〇八條授權聯邦機關執行刑事、民事及行政處罰權。第七〇〇二條賦予公民訴訟權。第七〇〇六條授權上訴巡迴法院對於依 RCRA 所授權訂定之法規命令執行司法審查權。第九〇〇三條要求 EPA 訂定法規命令以規範地下貯存槽之監測、防止有害成分之滲露及滲露時之補救措施。第一一〇〇三條規定 EPA 應建立示範單位以追蹤醫療廢棄物[2]。

值得一提，EPA 為了防止有害廢棄物的產生者以稀釋、淡化或改變成分方式來逃避規範，採取了兩個主要原則，一為混合原則 (mixture rule)，另一為源生原則 (derived-from rule)。混合原則即廢棄物與有害廢棄物混合者仍視為有害廢棄物。源生原則，例如有害廢棄物經燃燒焚化後之剩餘灰燼，仍視為有害廢棄物。

四、CERCLA

CERCLA 的目的在於清除有害廢棄物所造成之污染。CERCLA 因為創設了非常基金 (Superfund)，因此經常被稱為 Superfund。CERCLA 是一九八〇年制定，一九八六年被非常基金修正及再授權法 (Superfund Amendments and Reauthorization Act) 所修正。

CERCLA 第一〇一條專有名詞之定義，包括有害廢棄物及洩漏之定義。第一〇三條規定任何船隻、海上設施或陸上設施之管理人知其設施洩漏有害廢棄物，應立即通知國家緊急應變中心 (National Response Center)，該應變中心應立即通知各有關機關及州政府。第一〇四條授權總統依據國家意外事故計畫 (National Contingency Plan) 採取清除或補救行動，俾應變有害廢棄物之洩漏或有洩漏之虞。第一〇五條規定總統應依據危害分及系統，將已呈現對人體健康、社會利益及環境有最大危害的設施、場所訂定國家優先順序表，作為清除有害物質之順序。第一〇六條授權總統發布命令要求檢察總長採取行動解除或減輕有害物質因洩漏而可能造成的緊急且實質的危害，並授權聯邦地方法院有管轄權許可檢察機關採取解除危害

行動。第一〇七條為責任條款。應負責清除危害義務的人有(1)有害廢棄物知有害成分現正洩漏者,其放置有害廢棄物之設施、場所之現在所有人或營運人。(2)過去為最終處置時,其處置設施、場所之當時所有人或營運人。(3)安排他人運送、處理有害廢棄物者。(4)接受並運送有害廢棄物至處理場者。此四種共同義務人所應負責賠償的費用包括(1)政府因清除有害廢棄物或因採取補救措施所花費之成本。(2)任何人依據國家意外事故計畫所支付之必要應變費用。(3)對於自然資源所造成的損害總額。(4)評估人體健康受害的評估成本。第一一一條非常基金條款。第一一六條規定 EPA 應為評估各處理設施、場所及是否將其列為國家優先順序表內。第一二一條總統應訂定多種能夠減容、去毒的可行方法,俾清除義務人選擇對其最有利的方案實施清除。第一二二條基於公共利益,並合於國家意外事故計畫之考量,EPA 得與清除義務人達成和解,使其依和解內容所約定之時間及方法實施清除義務[3]。

值得注意的是 CERCLA 很多條文授權總統實施員應由 EPA 來實施之權限,而實際上,藉由行政命令,這些權限又轉給了 EPA 來實施。

五、案例分析

(一) RCRA 案例

American Mining Congress v. EPA, 824 F.2d 1177(D. C. Cir. 1987) 案例。

上訴人 American Petroleum Institute 公司及 American Mining Congress 公司主張 EPA 一九八五年一月四日所發布之行政命令違反 RCRA 中「固體廢棄物」之定義。該行政命令確認五種二次原料 (secondary materials) 為廢棄物,即消耗過的原料、污泥、副產品、商業上化學產品及廢五金等;當二次原料為最終處置、因回收能源而備燃燒、用來產生燃料、再製時,視為固體廢棄物。除非上述二次原料被當作原料或商業產品之有效替代品而直接再使用,或被當作生料 (raw material) 替代品而回歸至原始製程中者,方不可視為廢棄物。

上訴人一為煉油公司,一為煉礦公司;煉油過程中從導管洩漏出的碳氫化合物及原料備收集起來回到製程中的適當階段及位置再予提煉,這樣的再利用及回收過程,依 EPA 的行政命令應屬被規範的對象。至於金屬冶煉業,往往在冶煉原礦時會產生含有金屬的粉塵,這些金屬粉塵經回收後,再進入另一個製程以便再使用。而此金屬粉塵及其回收製程也在 EPA 行政命令的規範中。因此這兩家公司主張 EPA 行政命令逾越母法的規定,亦即逾越其權限,應無約束力。

按 RCRA 第一〇〇四條之二十七規定固體廢棄物係指:「由廢棄物處理廠、淨水廠或空氣污染處理設施所產生之垃圾、廢棄物、沉澱物,及工業、商業、礦業、農業上及社區活動、行為產生之其他棄置物 (discarded material),包括固體、液體、半固體或密閉之氣體。」本案,聯邦上訴法院認定其他棄置物一語,只能授權 EPA 去規範同型態的廢棄物,而非規範一全新材料,例如一種材料回歸繼續流動的程序或從一製程到另一製程,則此材料不能被視為廢棄物。因此,聯邦上訴法院認定,依立法本旨,EPA 僅有權限去規範那些被廢棄、被最終處置、被丟棄的物質。EPA 規範回歸製程的二次原料與國會的立法本旨有所牴觸。

(二) CERCLA 案例

Anspec Corp. v. Johnson Controls Inc., 992 F.2d 1240(6th Cir. 1991) 案例。

被告 Ultrasperics 為一家公司，曾將有害廢棄物掩埋於其所有之土地下，並於一九七八年將其場地出售予原告 Anspec 公司，Anspec 公司又再出售予另一原告 Montgomery 公司，Anspec 再向 Montgomery 租回使用。Ultrasperics 將該場地出售後，及與 Hoover Group 公司（另一被告）合併，Ultrasperics 消滅，而 Hoover Group 繼續存在。嗣後，Anspec 及 Montgomery 依 EPA 之指示，花費清除該廠地之有害廢棄物。原告 Anspec 及 Montgomery 乃起訴向 Ultrasperics 及 Hoover Group 求償。

原告在第一審主張，Ultrasperics 係有害廢棄物被處理當時之所有人，Hoover Group 則是合併後繼續存在之公司，應承受 Ultrasperics 在 CERCLA 上之責任。被告 Hoover Group 則辯稱 Ultrasperic 是在出售其場地後，才與其合併，因此 Hoover Group 既不曾擁有，也不曾佔有該場地，更無貯存、處理有害廢棄物之行為，因此 Hoover Group 不是 CERCLA 所稱之「所有人」或「經管人」，亦不負償還責任。而被告 Ultrasperics 則辯稱其人格在與 Hoover Group 合併後即已消滅。第一審法院採納被告之意見，而判決被告勝訴。第二審上訴法院則認為合併後續存之 Ultrasperics，依普通法之原則應承受 Ultrasperics 在 CERCLA 上之責任，因此改判原告勝訴。

CERCLA 紛爭最多的，莫過於責任條款，包括兩個主題（1）義務人彼此間的對外及對內責任。（2）何人有清除義務？亦即何人負擔損害成本。按 CERCLA 全部條文中，並無明文規定義務人間彼此應負無過失、連帶、可分責任（Strict, Joint and Several Liability）。然而多數法院判定義務人應負無過失、連帶、可分責任，其緣由乃是當初草案條文曾明示此一原則，惟草案在參議院審查時卻將該段文字刪除。而 CERCLA 唯一能找到的文字在第一〇一條解釋名詞第三十二款「責任」一詞，界定為：「所稱責任，係指水污染管制法第三百十一條所採取的責任標準。」所謂無過失責任係指不論義務人有無故意、過失均應負責，因此 EPA 免除了舉證責任。而所謂連帶、可分責任係指各義務人就損害總額有負全責之義務。除非義務人彼此間之責任比例是可分得清楚且非常明確的，否則多數義務人時，其對外應負連帶責任。適用此一原則之好處在避免義務人因爭執責任比例之多寡而導致拖延清除工作；其原因乃有害廢棄物之特性複雜，基於其易流動性、亦混合性及變質性，致使決定每一義務人應分攤多少責任一事變得相當困難。

參考文獻

1. 邱聰智，公害法原理，43~51 頁，輔仁大學法學叢書。
2. Resource Conservation and Recovery Act.
3. Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act.

Case Study of RCRA and CERCLA

Wang, Shwu-jen ¹ Shih, Jengywan ² Chen, Lee ³ Yang, Mei-Ching ⁴

Abstract

Environmental laws in U.S.A. evolve pretty early. For instance, Oil Pollution Act promulgated in 1924, Federal Waste Pollution Control Act in 1948, Act to Provide Research and Technical Assistance Relating to Air Pollution Control in 1955, Solid Waste Disposal Act in 1965. In contrast to Taiwan R.O.C., Water Pollution Control Act as well as Waste Clean and Disposal Act promulgated in 1974, Air Pollution Control Act in 1975. Legislation of pollution in Taiwan R.O.C. is modeled on that in U.S.A., especially in technical domain. However, judiciary in U.S.A. owns powerful jurisdiction. For example, judgments of cases in RCRA (Resource Conservation and Recovery Act) and CERCLA (Comprehensive Environmental Response, and Liability Act) confirm the principles of non-error, connection and division for responsables. Such principles are rather among legislative will than in regulations. In this paper, besides introducing development of environmental laws, not only describing RCRA and CERCLA, but also analyzing by case study.

Keywords: RCRA, CERCLA, Pollution control

1. Ministry of National Defense Senior executive officer
2. National Taiwan University of Science and Technology Candidate
3. Shu Zen College of Medicine and Management Assistant professor
4. Shu Zen College of Medicine and Management Lecturer