

立法報導

外國法案介紹—環境基本法

概述

自工業革命展開後，人類文明一日千里，世界經濟亦呈高速發展之勢。然而，猶如利刃兩面，人類享受富足便利生活之餘，文明卻持續對生態環境造成摧殘且似乎與日俱烈。就國家政策言之，經濟與環保位處天平兩端，孰重孰輕實乃抉擇問題，惟錯誤抉擇輕則危及一國發展，重則可能引發全球浩劫。基於近代地球生態環境形勢日趨嚴峻，聯合國人類環境會議首次於 1972 年 6 月 5 日至 16 日在斯德哥爾摩召開「聯合國人類環境會議」，會中發表著名之「人類環境宣言」。其目的在敦促人們及各國政府關注因人類行為造成對自然環境之破壞，以及進而產生對吾等生存及發展之嚴重威脅。此後聯合國又分別於 1982 年及 1992 年通過「奈洛比宣言」及「里約環境與發展宣言」，呼籲各國正視環境管理和評估之必要性外，與會國亦簽署「聯合國氣候變遷綱要公約」及「生物多樣性公約」。進入 21 世紀，為推動永續發展之進程及促使各國對永續發展做出承諾，並陸續召開 2002 年約翰尼斯堡及 2012 年里約「永續發展世界高峰會」。

前述聯合國各項宣言適時提醒各國唯有採取兼具綜合、可行性及一致性之辦法，才能逐步形成環境無害化且同時持續發展社會經濟，並達地球永續發展之目標。基此，一部全面、廣泛及長期性之「環境基本法」不啻係建構相關基礎法制之選項之一。其次，「環境基本法」應代表國家對環境保護領域之基本政策、方針，以及相關之基本管理制度、措施。另在整體環境法律體系中，該法亦應提供連結憲法及其他單行環境法規之功能，以藉之擬定國

家基本環境政策、方針及制度之框架。若自各國所謂「環境基本法」之發展觀之，可知其等漸將法律適用對象及範圍自公害控制擴大至整體環境，乃至全球環境。作為環境永續發展基本政策及措施之法律依據，該法已不再侷限於公害防治之環節，而是投射至社會經濟及人民生活之各個環節。

以歐盟而言，身為世界三大經濟體之一，雖以經濟掛帥，卻亦屬國際間最重視環保之區域。透過歷次發布之「環境行動綱領」、1985年「環境影響評估指令」、1996年「整合防治污染指令」及2004年「環境損害防免與整治責任指定」等，要求會員國執行環境保護政策及統一各國關於環境損害法律及策略之步調。其中瑞典係於1989年起著手起草計包含15項法律，總共33章、近500條規定之「環境法典」，經過將近10年努力，於1998年6月通過，1999年1月1日起生效。該法典旨在推動永續發展原則。此原則乃貫穿整部法典之最高指導原則，凡此可見於第1章第1條之立法宗旨。在永續發展此項總目標下，明定包括：確保人類健康及環境免受來自其他污染之損害；保護及保存珍貴自然及文化環境；保持生物多樣性；對土地、水及一般自然環境之使用應有利於生態、社會、文化及經濟等面向之長期發展；以及從建立及維持循環經濟（Circular Economy）之角度，鼓勵對物質、原材料及能源等之重複利用、循環利用。另一會員國，德國則於1999年推出整合各環境專門法、長達755條之「環境法典」。卻因水資源及自然保育之立法權限爭議，最終宣告失敗。其後環境部又再度於2008年12月公布新版草案，仍因巴伐利亞邦政府反對而無法完成立法。至此，該部只得以包含「水法」、「自然保育法」、「輻射保護法」及「環境法律整併法」之4部草案為替代方案，各該法案業於2009年7月通過。他如葡萄牙，係於1987年制定「環境基本法」，丹麥則於1998年通過「統一環境保護法」。

至於美國，其「國家環境政策法」係於1969年制定通過。該法立法源於二戰後人們體認經濟倍數成長，但伴隨著環境品質日漸低落，似已至無法忽視之地步。對此情況，50及60年代國會陸續通過一系列環保法案，然架構多偏片面、局部，且欠缺通盤及長遠考量。為研擬串聯各該單行法之整體法制框架，國會經由2階段於1969年12月通過參議員傑克森法案，並於1970年正式施行。該法分為前言及政策與目標、環境品質委員會、附則等4章規定。內容涵蓋4大面向：宣告國家環境政策及環境保護目標、明定國家環境政

策之法律地位、規範環境影響評估制度及設立國家環境委員會。具體言之，該法係一部宏觀調控國家環保基本政策之法律，除促使環境保護成為聯邦政府之新增職能外，並予以法制化。另亦係一部監督和制約行政決策之法律，大幅改善行政機關對環境保護問題上各行其是或消極渙散之局面。

再如亞洲之日本，其「環境基本法」發展歷程可溯自 1967 年「公害對策基本法」及 1972 年「自然環境保全法」。然而，在前開二法基礎上需要制定「環境基本法」之原因為 1992 年里約「世界環境高峰會」舉辦後，日本政府體認前述二法現有行政管制框架，已難因應都市生活類型公害等新興課題或日益深刻之全球性環境問題。若考量將整體社會轉型為較少環境負荷之永續發展型態，則端賴包含綜合性、計畫性法律架構之基本法制定。此後在 1993 年，國會歷經 8 個月審議，於 11 月 12 日通過「環境基本法」。該法計分 3 章 46 條，第 1 章為總則，第 2 章條列環保施政方向及策略，第 3 章規定環境審議委員會設置要點。而為因應 311 大地震所致核污染廢棄物之處理問題，則經 2012 年修法納入。另一亞洲國家 - 韓國之 1990 年「環境政策基本法」立法過程亦曾歷經 1963 年「公害防止法」及 1977 年「環境保全法」2 階段。該法總計 6 章 44 條。韓國環境法律體系在 1990 年通過以該法為中心之「大氣環境保全法」、「水質環境保全法」、「噪音震動規制法」、「有害化學物質管理法」及「環境污染被害紛爭調整法」等 6 部法律後堪稱完備。鑑於社會、經濟發展需要及有效執行環境保護政策，該法於 1991 年至 2008 年間曾進行多次修正。

而我國亦早在 80 年代即認知制定「環境基本法」之必要性。當時個別環境法係依據社會環境變遷，基於解決現實需要而制定，卻也因此產生頭痛醫頭、腳痛醫腳之現象。缺乏整體規劃，不僅造成單行法規相互衝突，亦往往導致各級環保單位權責各有所司之行政管制疏漏。當年立法係經由設定基本理念，再分別納入個別環境法實施。另外即為檢視個別環境法或各地區環境問題後，提出法制設計以制定或修正基本法。然我國基本法起步雖早，卻因無法趕上社經演變速度，以致個別環境法不斷公布施行，看似無迫切需求之基本法即慘遭擱置。草案自 1988 年提出後，其間囿於種種因素歷經 15 年始於 2002 年 12 月通過施行。內容包括總則、規劃及保護、防制及救濟、輔導、監督及獎懲、附則等 5 章 41 條。

「環境基本法」施行迄今已 14 年，我國社會、經濟及科技之發展卻未停歇。該法制定當時被賦予「準憲法」之期許，然有論者質疑其本係「憲法」第 170 條定義下之法律，且「中央法規標準法」亦未明定基本法優於一般法律，尚難據以認定在法律位階上具有優先性。其次，該法未明定主管機關為誰，自應視各該規範事項拘束各級行政機關，而無所謂僅得拘束環保署之理。此外，對於在該法設定之架構下，有無發揮引導環境法制立法及修法之功能？是否足以作為各級機關推動相關環保政策及法律之依據？以及該法施行以來，面對司法裁判所扮演之角色為何等節；提出疑義。該法有委員劉建國等 18 人所擬第 22 條修正案，刻正由社會福利及衛生環境委員會審查中。

環境保護政策經聯合國推動多年後，國際間莫不以植基於對全球環境負責之觀念，推動負荷最小發展模式，並藉此實現持續造福人類生態功能之目標。從而，「環境基本法」可謂各國實施永續發展及全球環境保護政策及措施之法律依據。以美國而言，1969 年制定之「國家環境政策法」不僅在國際環境法立法史上占有重要地位，並因此為該國當代環境法制建置基礎。而瑞典 1999 年通過以永續發展原則為宗旨之「環境法典」，立法目的在於透過法規達到環境及自然資源利用相互協調之境界。至於日本 1993 年「環境基本法」，亦係為因應新興課題及日益深刻之全球環境問題，且基於永續發展而制定之法律。以上各國相關法制業經施行多年，值得參酌。茲簡介美國、瑞典及日本之相關法律，以供本院委員及各界參考。

美國

國家環境政策法

National Environmental Policy Act of 1969

法案簡介：

自二次大戰後，美國擺脫了 1930 年代以來的經濟大蕭條，經濟邁向高速發展，但繁榮的背後卻伴隨著日益嚴重的環境污染問題。美國當前所謂「環

境法」(environmental law)是一門自 60 年代後期以來新興的科學。然而，「環境法」所以興盛，基本上是美國人民環保意識普遍覺醒的結果；而促成「環境法」興起的原因，大致上可以歸納為下列 4 點：

一、社會環境意識的覺醒與宣揚：

1962 年 Rachel Carson 出版了「寂靜的春天」(Silent Spring)一書，痛斥當時被廣泛使用的 DDT 及其他殺蟲劑對於自然界生物與環境所造成的傷害，長期被忽視。而人類因處於自然界食物鏈的終端，最後傷害都將由人類承擔。該書的出現，對往後環保運動的開展，猶如暮鼓晨鐘，引發關鍵性作用與貢獻。1 年後，內政部長 Stewart L. Udall 撰寫「寂靜危機」(The Quiet Crisis)一書，直指美國經濟繁榮的原因係付出自然環境被肆意破壞的代價。此代價為嚴重影響人類的生存，亦為寂靜危機的開展。

二、環保組織的整合：

60 年代美國環保運動主要來自於「自然資源保護主義論者」(conservationists)及「環境保護主義論者」(environmentalists)。前者為追求生活品質，注重自然資源及景觀財產的保護；後者為保障公眾健康，注重人口密集區之污染公害防治。而該兩股力量相互作用產生整合，使得環保運動於 70 年代初期達到巔峰。

三、環境公害事件的慘痛教訓：

1948 年賓州多諾拉市(Donora)發生空氣嚴重污染，造成 20 人喪命的慘劇。60 年代加州洛杉磯地區，除因空氣污染與逆溫現象形成困擾生活的「黃霧」(smog)現象外，1968 年海鷹號(Ocean Eagle)郵輪在波多黎各外海解體及 1969 年加州聖塔芭芭拉(Santa Barbara)外海因鑽油平台爆炸亦導致油污染，凡此種種皆使民眾膽顫心驚，促使強大民意要求政府速謀對策解決。

四、司法態度開明且順應潮流：

整體而言，法院不但未堅持許多普通法的傳統原則，可能阻礙實定法的創新發展；反而開風氣之先，主動導引立法的發展。尤其在 1965 年哈德遜景觀保護協會上訴聯邦電力委員會案(Scenic Hudson Preservation Conference v. FPC)，法院不僅承認非營利性質的自然資源保護組織聯盟具有確實的環境利益，以為原告提起訴訟的資格要件，並宣示景觀保護的價值應與經濟開發價值受到同等重視。而該案亦為日後各環保團體得以環境訴訟催生各種環境

法提供堅實的架構。

美國環境法的主幹係由國會立法構成，可大致分為「公害防治」與「自然資源保護」相關法律兩大體系，以及綜合性的基本法「國家環境政策法」（National Environmental Policy Act, NEPA）共同組成。「公害防治」相關法律包括管制空氣污染、水污染、噪音、廢棄物、毒性化學物質及輻射線等單行法。另「自然資源保護」相關法律則包括國有土地及野生動植物保育利用等單行法。「國家環境政策法」係於 1969 年底通過制定，1970 年 1 月 1 日生效。

由於以該法為主軸的系列重大環境立法體系完成於 1970 年，而 1969 年到 1970 年間國會所通過的 695 個法案有 121 個與環境保護相關，因此自 1970 年之後的 10 年被稱為美國環境保護的「環境十年」（environmental decade）。

「國家環境政策法」可謂在世界環境法立法史上占有重要地位。其不僅宣示美國全國性的環境政策，又以一系列創新立法為當代環境法制奠定基礎，更提供隱含戰略意義的啟示。其中包括環境法制突破、觀念更新、職能創新及制度創新等目的的達成，比國際社會類似法律的制定至少提早 10 餘年，對其他國家完善環境法制框架亦具有引導及參考的價值。

「國家環境政策法」列於聯邦法典第 42 編第 55 章，包括前言及政策與目標、環境品質委員會、分則等 4 分章，主要內容可見於其中 14 條規定。所包含的 4 大面向如下：

一、宣示美國國家環境政策及國家環境保護目標

「國家環境政策法」宣示國家環境政策，其法律表述為聯邦政府及各州、地方政府及相關的公共與私人團體合作，採取包括財政及技術援助在內地所有切實可行手段及措施，並以發展、增進人類福利為目的。另期保持人類與自然得以在和諧共處前提下，滿足美國人民及其後代子孫對於經濟、社會及其他方面的要求。

而與國家環境政策相對應，國家環境政策法亦宣示國家環境保護的目標，包括：（一）國家應能履行環境受託保管人的責任；（二）國家應保證為全體國民創造安全、健康及賦予美學與文化價值的優美環境；（三）國家應最大限度的合理利用環境，不得使其惡化或對健康及安全造成危害，或引起其他不良與不應產生的後果；（四）國家應維護國家歷史、文化及自然等

方面的重要遺產，另盡可能保持足以為國民提供豐富及多樣選擇的環境；（五）國家應促進人口及資源利用達到平衡，以實現人民得以享有高度的生活水準及舒適的生活環境；（六）國家應提高再生資源的質量，且使容易枯竭的資源循環利用。

二、明定國家環境政策的法律地位

該法首先規定國家其他政策、法律與法規及其執行不得與該法牴觸。其次，要求聯邦行政機關為保證其職權行使符合該法相關規定，應著手檢討修正現行政策、法律法規及執行措施，並向總統報告檢討結果及改善建議。

三、建立「環境影響評估制度」

「國家環境政策法」宣示國家環境政策，實係各個環境面向的抽象上位指導方針。考量於推動過程所面對的質疑及反對聲浪多來自於執行面，似乎透過明確的政策宣示及法律機制，並於決策過程中全盤考量人與環境關係的各種議題及價值觀，才能妥善因應複雜的環境議題。各界幾經協商及修正，該法終於確定具有外部監督機制的「環境影響評估制度」。該制度規定聯邦行政機關於提出對環境有重大影響之虞的法案及行政行為時，提案建議或報告必須以詳細說明的環境影響評估報告書呈現。其內容應包括：（一）擬議行為（proposed）對於環境之影響；（二）實施擬議計畫可能引起對環境無法避免的任何不利影響；（三）對於聯邦行政機關擬議行為之替代方案（alternative）；（四）地區性短期利用人類的生存環境及維持與提高長期性生產力之間的關係；（五）實施擬議行為可能引起對任何資源不可倒逆或不可恢復的消耗。

至於環境影響評估報告書最重要的功能，即係以官方紀錄文件的立場，揭露聯邦行政機關決策過程的相關資訊。藉此提供國會、總統及人民瞭解聯邦行政機關將採取的行動及可能的後果，並讓外界知悉及驗證決策是否具有環境保護意識，決策內容及品質是否針對環境問題進行詳盡周全的考量，以符合「國家環境政策法」規定的立法精神與目的。

四、設立「國家環境品質委員會」

「國家環境品質委員會」（Council on Environmental Quality）係經「國家環境政策法」授權設立的專業機構，直屬總統行政辦公室（the Executive Office of the President）。委員會設委員3人，由總統提名並獲參議院同意後

任命，其中1人經總統指派為主席。委員應具有清晰意識及責任感等特質，並應充分呈現於科學、經濟、社會、美學及文化等面向的國家需要及利益上。其等職權則包括：（一）分析與詮釋各種不同性質的環境發展情勢與訊息；（二）評估聯邦政府的計畫與活動，以符合「國家環境政策法」的宗旨；（三）規劃與建議全國性的環境政策及改善環境品質。必要時，相關專家與顧問亦得予以聘用。

依該法規定，委員會乃諮詢機構，其功能與職掌包括：（一）在達成符合環境品質的目標下蒐集相關資訊；（二）評估聯邦政府的計畫及方案；（三）從事研究、調查、訪問與分析工作；（四）向總統提出國家環境政策建議及各州環境情勢發展報告；（五）依據總統行政命令，提供有關政策及立法等事項的研析、報告及建議。

條文要旨：

第 55 章 國家環境政策法

目的

第 4321 條 立法目的之宣示

第 1 分章 政策及目的

第 4331 條 國家環境政策之宣示

第 4332 條 機關合作；報告；資訊提供；建議；國際與國內之協調努力

第 4332a 條 （廢止）

第 4333 條 行政程序符合國家環境政策

第 4334 條 聯邦機構之其他法定義務

第 4335 條 聯邦機構現行職權之補充

第 2 分章 環境品質委員會

第 4341 條 （刪除）

第 4342 條 設置；成員；主席；任命

第 4343 條 人員、專家及顧問之聘用

第 4344 條 職責及職能

第 4345 條 徵詢公民環境品質諮詢委員會及其代表之意見

- 第 4346 條 委員任期及津貼
- 第 4346a 條 私人機構、聯邦、州及地方政府之旅費補助
- 第 4346b 條 國際活動經費之資助
- 第 4347 條 授權撥款

資料來源：

<http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter55&edition=prelim>

(最後瀏覽日：2016/07/07)

瑞典

環境法典

The Swedish Environmental Code

法案簡介：

瑞典是世界上率先倡導環境永續經營觀念的國家之一，該國早在 1960 年代即已注意到自然資源急遽枯竭之問題，並於聯合國人類環境會議首屆大會籌備組織中扮演主導角色。世界環境首屆會議於 1972 年在瑞典首都斯德哥爾摩召開，與會國通過之「聯合國人類環境宣言」更讓瑞典不論在國內及國際上皆主動積極推動環境保護工作。

多年來瑞典之環境保護工作頗具成效，例如：1990 年成功將湖水酸度自 17% 降至 10%，為該國積極環保政策之重大里程碑。其次，瑞典全國湖泊、河流和沿海水域之磷化合物總負載量自 1995 年至 2000 年共減少 15%。此外，瑞典自來水具備生飲品質，連首都河川水質都乾淨安全，可供民眾於夏季期間游泳戲水。除水資源管理成功之外，瑞典亦是歐盟會員國中使用再生能源比率最高者（超過 47%），該國更計畫於 2020 年前將再生能源比率提高至 50% 以上。

以上傲人環保成就可歸功之因素眾多，而環境立法無疑扮演了非常重要之角色。瑞典原本訂有多項單行環境法規，歷來皆為解決各種環境問題而制定。各該法規施行多年之後，已難因應一些不利於永續發展之環境問題，於是推動立法改革，促使瑞典環境法走向現代化並有所創新。改革包括整併原有 15 項環境單行法成為單一環境法典，並將歐盟相關規定轉換納入法典中。另外則是大幅更新制度及法制，亦包括擴大並加速中央立法機關之改革。

1998 年環境法典三讀通過，並於 1999 年 1 月 1 日開始實施。法典內容包含總則、自然保護、特定行為之特別規定、案件及事務之審議、監督、罰則、賠償等 7 編，其下共分成 33 章及近 500 條規定。制定環境法典旨在促進永續發展，以確保現今及未來世代皆能保有安全及健康之環境。永續發展之理念基礎是相信大自然值得被保護，並且人類在主張改變及使用自然權利時，亦須善盡合理管理之義務。為達成促進永續發展之目標，環境法典致力於：

- 一、保障人類與環境不致受到污染或其他因素之破壞及危害。
- 二、保障珍貴自然及文化環境受到保護及維護。
- 三、保障生物多樣性受到保護。
- 四、保障土地、水及整體環境之利用，使之如同生態、社會、文化及經濟等資產，獲得長久之良好管理。
- 五、鼓勵資源回收再利用或其他管理物質、原材料及能源之方式，以建立並發展內化之資源回收制度。

基於促進永續發展，法典內容全面適用於足以影響此一目標之作為及措施。換言之，所有針對受保護對象進行之重大措施及行為方式，不論其性質屬於個人私領域或企業活動，皆為環境法典約束之對象。

瑞典環境法典之重點介紹如下：

一、一般性原則

環境法典第 1 編第 2 章包含之一般性原則，如：防範原則、污染者付費原則、產品選擇原則、資源管理原則、回收原則及行動與措施適當限制原則等。前揭原則皆具有防範於未然之效果，因其強制規定企業或個人在計畫或進行特定行動前，必須主動瞭解相關行動對環境可能造成之影響，並應採取必要預防措施，以減少對健康及環境之傷害或滋擾。該等原則亦明白昭示，

環境影響之風險必須由污染者承擔，而非由環境承擔。

此外，監督及發照機關有權依據上述原則作出停止令、禁止令或許可等處分，亦透過個別規章或決策使該等原則之內容更明確具體化。

二、土地與水資源管理之原則性規定

環境法典第 3 章對於環境保護與自然資源開發之平衡訂有一般性指導原則。首須考量者為：符合公眾利益之「最佳使用」。但對於意欲改變土地或水使用之任何計畫或措施，則明定各種應列入考量之先決因素。

第 4 章係對特定地區之特別規定，其中明列土地與水應如何使用之基本要求。尤其在某些具有國家利益之地區，僅限不損及該等地區獨特價值之行為或措施，始得授予許可。

三、環境品質標準

環境法典第 5 章之環境品質標準 (Environmental Quality Standards, EQS) 規定，係瑞典環境法之新增特色。EQS 明定土地、水、空氣及環境之品質標準。環境法院及其他主管機關必須確保在許可、發照、監督等程序中，一律以 EQS 為準。若某項許可違反 EQS 特定檢測標準時，該許可案可能被重新審查。如有違反 EQS 之情事，環保當局必須規劃相關行動計畫以確認所有可能之污染源，並建立合乎規範行為之程序。相較於舊法規僅著重於減少及減輕環境滋擾，環境法典之 EQS 則更著眼於環境保護之最終結果。

四、環境影響評估

環境法典第 6 章為環境影響評估及其準備程序之相關規定。其內容明定，除非環境影響評估已完成，否則不得頒發許可證或執照。其次，環評結果亦為決定許可證或執照頒發與否之依據。此外，環評程序之準備工作及費用須由證照申請人負擔。具體而言，環境影響評估係就主題行動對人類、植物、氣候及其他之直接及間接影響等節，進行確認、描述且作出整體評估之機制。

五、國土與物種保護

環境法典第 2 編將國家公園、自然保護區、棲息地及海岸等保護區，均納入保護範圍內。而物種保護規定，最終目的則為保存生態之多樣性。

六、程序法

瑞典根據環境法典第 4 編規定成立 5 個區環境法院 (regional

environmental courts），賦予其對大型工業設施及水中活動（包含地下水）之許可權，並對於環境污染造成之環境傷害案（財產損失、人員受傷、經濟損失等）進行審判。而各郡行政局（County Administrative Board）除負責中型工業設施之許可與監督外，亦負責監督大型工業設施。另各市健康及環境委員會（Municipal Health and Environmental Committee）則負責小型工業設施之監督。

民眾對於郡行政局之處分有異議，得上訴區環境法院；對於區環境法院之裁判，得向位於斯德哥爾摩且隸屬於瑞典上訴法院之環境上訴法庭提起上訴。針對上訴法院之裁判，則得再上訴到最高法院。

環境法典第 21 章賦予非營利環保團體對涉及許可、執照、承認及豁免等案件提起上訴之權利，前提條件為相關團體必須成立 3 年以上，而且會員人數超過 2000 人。

七、犯罪懲處

環境法典第 6 編對下列行為訂有罰則：（一）環境犯罪：故意造成污染及其他破壞。（二）環境干擾：因疏失而造成污染及其他破壞。（三）危害環境之化學品處理：因故意或重大疏失於處理化學品時未採取防範措施、未選擇適當產品，或未採取其他必要之防範步驟。（四）違反環境法之活動：因故意或疏失在未取得必要許可前即開始或進行活動，或該行動違反許可條件。（五）阻礙環境監測及監管：因故意或疏失未提供資訊，或提供不實資訊給主管機關。（六）環境資訊之瑕疵：因故意或疏失致產品標示不符規定。

除以上違法行為外，一旦違反環境法典之規定（或相關規則、行政命令）即可能視為犯罪行為。處罰方式依情節輕重得處罰款至有期徒刑。法典第 30 章為環境罰款之機制，商業行為若違反環境法典相關規定，主管機關即可開單處罰。罰款金額介於 5,000 至 100 萬瑞典克朗之間。政府或主管機關得根據嚴格責任原則（strict liability）明定處罰細則。

八、損害與賠償

損害賠償原則上採嚴格責任主義。如因操作不當造成環境干擾，進而導致人身傷害、財產或經濟損失，行為人須負賠償責任。但單純且非因違法行為造成之輕微財務損失，則無須賠償。

另如水污染、空氣污染、噪音、震動等環境干擾，唯有經確定因果關係

者，才可能被視為造成傷害或損害。

九、環境修復

環境法典第 7 編對於污染行為訂有嚴格之修復責任規定。凡造成土壤或水污染者，皆須為其污染行為對環境之損害負起修復責任，並得溯及自 1969 年 6 月 30 日起之行為。若污染事件涉及 2 人以上之行為人，則各該行為人應為其行為所造成之環境損害負共同修復之責。惟行為人造成之污染程度尚屬有限，抑或是各行為人所負責任與個別行為涉入程度相較，分攤比例顯不合理者；則損害賠償責任應視個案而定，亦得經協商決議。

若前述行為人無法或無財力負起修復責任，主管機關可能對污染區之土地所有權人課以回復環境之責任。但適用前提為土地所有權人係於 1999 年 1 月 1 日以後購得該土地，且於購買時已知悉或應該知悉污染情事。

結語

綜觀現行瑞典環境相關法令，皆係以環境法典為基礎。其範圍涵蓋環境保護各大重要領域，所採為前瞻性之環保策略及方法。相較於舊環境法規傾向規範行為本身，環境法典則較著重規範行為後果，且更注重環境管理之目標與結果。法律授權施政者依據行為可能造成或已造成之後果採取適當之決定及措施，以預防或制止對環境之干擾或破壞，進而達到促進永續發展之目標。證諸該國今日環境保護方面之成就，環境法典實功不可沒，亦值得我國借鏡。

條文要旨：

第 1 編 總則

- 第 1 章 立法目的及適用範圍
- 第 2 章 一般性原則
- 第 3 章 土地及水域管理之原則性規定
- 第 4 章 瑞典特定地區土地及水域管理之特別規定
- 第 5 章 環境品質標準
- 第 6 章 環境影響評估及其他決策指導資料

第 2 編 自然保護

- 第 7 章 區域保護

- 第 8 章 動植物物種保護之特別規定
- 第 3 編 有關特定行為之特別規定**
- 第 9 章 有害環境之行為與健康保護
- 第 10 章 受污染區域
- 第 11 章 水域作業
- 第 12 章 採石(砂、泥、土等)、農業及其他活動
- 第 13 章 基因工程
- 第 14 章 化學產品及生物科技有機物
- 第 15 章 廢棄物及製造者責任
- 第 4 編 案件及事務之審議**
- 第 16 章 案件及事務審議之總則
- 第 17 章 政府許可之審議
- 第 18 章 政府對上訴案件原處分之審查
- 第 19 章 行政主管機關及地方機關對相關事務之審議
- 第 20 章 法院
- 第 21 章 環境法院受理之案件
- 第 22 章 向環境法院申請審理案件之程序
- 第 23 章 環境高等法院及最高法院之程序
- 第 24 章 許可證之有效性、審查及其他事項
- 第 25 章 訴訟費及類此費用
- 第 5 編 監督及其他事項**
- 第 26 章 監督
- 第 27 章 收費及費用
- 第 28 章 近用權
- 第 6 編 罰則**
- 第 29 章 處罰規定及沒收
- 第 30 章 環境罰款
- 第 7 編 賠償及其他**
- 第 31 章 與政府介入及水域作業許可申請程序相關之補償
- 第 32 章 特定環境損害賠償及民事賠償

第 33 章 環境損害保險及環境清理保險

資料來源：

<http://www.government.se/contentassets/be5e4d4ebdb4499f8d6365720ae68724/the-swedish-environmental-code-ds-200061>（最後瀏覽日：2016/07/11）

日本

環境基本法

環境基本法

（平成五年十一月十九日法律第 91 號）

（最新修正：平成二十六年五月三十日法律第 46 號）

法案簡介：

1950 至 1960 年代的日本，時值經濟高度成長期，然而伴隨經濟發展，水俣病、四日市氣喘病等公害問題於全國各地亦紛至沓來，可幸的是，此時陸續發生之環境污染及自然環境破壞所致嚴重社會問題，已然喚起民眾對公害議題之極度關注。於此背景下，國會於 1967 年通過「公害對策基本法」，就公害對策明確定位，亦對業者、國家、地方政府及一般民眾之責任義務，予以詳加規定。茲因環境保護理念在上述法律中付之闕如，為全面推動自然環境保護措施，國會再於 1972 年制定「自然環境保護法」。上揭二法無疑成為環境對策依循之法制架構，對公害防治及自然環境保護，發揮一定之功能。

惟嗣後，整體經濟不斷發展，物質生活雖日益豐裕，卻也逐漸形成大量生產、大量消費及大量廢棄之新型態社會經濟活動，且因人口更向大都市集中，導致都會區之廢棄物、化學物質、空氣污染及水質污濁等都市化、生活化之環境公害問題叢生，全然未見改善跡象。再者，廢棄物大量增加，致使環境負荷升高，甚至即使自然環境持續減少，民眾卻更渴望與自然環境接觸。

此外，地球暖化、臭氧層破壞、海洋污染及野生動物物種減少等全球化環保議題相繼浮現。為及時因應，日本於 1992 年「地球高峰會」，簽署「氣候變化綱要公約」及「生物多樣化公約」，爾後國會亦須制定相關法律，以利參與環境保護之國際合作。只是隨著時代演進，環境問題已跨越公害與自然環境保護兩領域，原本著眼於公害防治、地區性自然環境保護而定之「公害對策基本法」與「自然環境保護法」，已漸不敷解決日趨複雜化之生活環境問題與全球化環保課題，為實現地球高峰會之減少環境負荷永續發展社會之目標，乃於 1993 年另行通過被喻為日本環境憲法之「環境基本法」，以地球環保之觀點，建構統合性環境保護措施之法律體系。

「環境基本法」係日本整體環境政策之法律依據，惟第 13 條對放射性物質造成空氣污染、水質污染及土壤污染之防治措施，授權「原子能基本法」及其他相關法律制定。2011 年 311 大地震引發福島核電廠災變，導致大量放射性物質外釋，而一般環境中之土壤等之除污工作及遭放射性物質污染之廢棄物清理，依核能相關法律卻無法處理，形成棘手之環保課題。上述情形促使 2012 年修法時，刪除該條規定，並將核能污染相關清理措施納入本法規範，俾利日後處理類似問題。

「環境基本法」除承繼「公害對策基本法」與「自然環境保護法」之政策原則部分，亦增訂廢棄物大量增加、資源回收、地球環境問題等現代化環境議題之政策基本方向。該法分為 3 章 46 條，第一章總則揭櫫環境保護之基本理念；第二章為本法之主軸，明定環境保護之措施擬定及施行方針；第三章則就國家與地方政府設置環境審議會等之相關事項詳加規定。

環境保護之成敗攸關人類社會未來之發展，制定該法旨在借鏡相關經驗，謀求推動更有效之環境保護措施，俾能繼續享受地球之恩澤。該法概要略述如下：

一、基本理念

本法揭櫫環境保護之基本理念為：

1. 環境惠澤之享受與承繼等；
2. 建構減少環境負荷永續發展之社會等；
3. 積極推動國際協調之地球環境保護。

二、環境基本計畫

為全面及有計畫推動涵括多個領域之環境保護措施，環境大臣應徵詢中央審議會之意見，就環境保護之綜合、長期措施大綱及相關必要措施，擬定環境基本計畫，且應要求內閣會議決議之，以確立政府整體環境保護措施之基本方向。

三、環境基準

基於維護民眾健康及保護生活環境，政府應就空氣污染、水質污濁、土壤污染及噪音等明定環境基準，作為污染防治措施之政策目標。環境基準應適時納入科學判斷，進行必要之修正。

四、公害防治計畫

都道府縣應就下揭地區擬具公害防治計畫：

1. 公害嚴重且若無防治措施則礙難防治之地區；
2. 人口或產業迅速集中致公害有加劇之虞，且若無防治措施則礙難防治之地區。

五、實施環境影響評估

該法特徵之一為環境影響評估之法制化。明定改變地形、施作工程或類似事業時，應就該工程或事業對環境造成之影響，進行事前調查或評估，並得視需要採取環境保護措施。

六、經濟措施

為減少一般經濟活動或日常生活對環境造成之負荷，除防治措施外，亦可藉由經濟措施取得成效。可採取之經濟措施為：

1. 經濟扶植措施，如：賦稅優惠；
2. 經濟負擔措施，如：課稅或罰款。

七、促進民間團體參與環境保護活動

政府應採取必要措施，以鼓勵民間團體參與綠化及資源回收等自發性之環境保護活動。

八、低環境負荷產品與再生資源之利用

政府應對從事產品製造、加工或銷售之業者，就其產品減少環境負荷，提供技術支援等。其次，應採必要措施，以促進再生資源及降低環境負荷原料、產品及勞役等之利用。

九、地球環境保護之國際合作

依前揭基本理念，確立參與國際地球環境保護之方針為：

1. 政府應致力推動地球環境保護之國際合作。
2. 確保環境狀況監視及觀測等之國際合作。
3. 促進地方政府及民間團體參與國際合作活動。
4. 國內業者於海外進行事業活動時，政府應對業者提供當地環境保護之必要資訊，以供參酌。

十、確立污染者及受益者負擔費用原則

中央或地方政府基於推動防止公害或保護自然環境之相關措施所生費用，得要求污染者負擔。此外，對因特殊必要地區所為之自然環境保護措施而明顯受益者，得於受益範圍內，要求其等負擔採取措施所需之全部或部分費用。

條文要旨：

第一章 總則

- 第一條 目的
- 第二條 定義
- 第三條 環境恩澤之享受與承繼等
- 第四條 建構低環境負荷可持續發展之社會等
- 第五條 積極推動國際協調之地球環境保護
- 第六條 國家之職責義務
- 第七條 地方自治團體之職責義務
- 第八條 業者之責任義務
- 第九條 國民之責任義務
- 第十條 環境日
- 第十一條 法制措施等
- 第十二條 年度報告等
- 第十三條 刪除

第二章 環境保護之基本政策

第一節 措施擬定方針

- 第十四條 措施擬定方針

第二節 環境基本計畫

第十五條 環境基本計畫

第三節 環境基準

第十六條 環境基準

第四節 特定地區之公害防治

第十七條 公害防治計畫之擬訂

第十八條 促進達成公害防治計畫

第五節 國家採取之環境保護政策

第十九條 擬定國家措施等之考量

第二十條 推動環境影響評估

第二十一條 防止阻礙環境保護之規範

第二十二條 防止阻礙環境保護之經濟措施

第二十三條 環境保護相關設施之設置與其地事業之推動

第二十四條 促進利用有助減低環境負荷之產品等

第二十五條 環境保護之相關教育、學習等

第二十六條 促進民間團體等自發性活動之措施

第二十七條 資訊之提供

第二十八條 調查之實施

第二十九條 建構監視等之體制

第三十條 科學技術之振興

第三十一條 公害糾紛處理與受害救濟

第六節 地球環境保護等之國際合作等

第三十二條 地球環境保護等之國際合作等

第三十三條 確保監視、觀測等之國際合作等

第三十四條 促進地方自治團體或民間團體活動之措施

第三十五條 進行國際合作之考量

第七節 地方自治團體之措施

第三十六條 地方自治團體之措施

第八節 費用負擔等

第三十七條 污染者負擔

第三十八條 受益者負擔

第三十九條 對地方自治團體之財政措施等

第四十條 國家與地方自治團體之合作

第四十條之二 事務劃分

第三章 環境保護審議會及其他合議制機關等

第一節 環境保護審議會及其他合議制機關等

第四十一條 中央環境審議會

第四十二條 刪除

第四十三條 都道府縣環境保護審議會及其他合議制機關

第四十四條 市町村環境保護審議會及其他合議制機關

第二節 公害對策會議

第四十五條 設置及掌理事務

第四十六條 組織等

附 則

資料來源：

1.<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H05/H05HO091.html>

(最後瀏覽日：2016/07/08)

2.http://ousar.lib.okayama-u.ac.jp/files/public/2/20512/20160528012037849001/erc_016_025_028.pdf (最後瀏覽日：2016/07/08)

(國會圖書館簡任編纂朱蔚菁
簡派編審紀瑪玲
編譯助理研究員葉靜月
編譯助理研究員紀麗惠)