

# 유럽공동체의 폐기물법체계

鄭勳\*

## 《 차 례 》

- I. 서론 - 환경법의 개념과 대상
- II. 폐기물의 개념
- III. 폐기물처리의 목적과 기본원칙
- IV. 회원국가들의 책무
- V. 정리

## I. 서론 - 환경법의 개념과 대상

유럽공동체에 있어서도 ‘환경법’(Umweltrecht)의 대상은 ‘환경’(Umwelt)과 환경의 ‘보호’(Schutz)이다. 따라서 유럽공동체 환경법의 내용이나 적용영역을 이해하기 위해서는 환경의 개념을 파악하는 것이 중요한 문제이다. 이러한 개념파악은 단지 이론적인 의미만을 갖는 것이 아니라 공동체 권한규범의 해석과 적용영역 및 그 한계를 설정하는데 있어서도 현실적인 의미를 갖는다. 왜냐하면 특별히 유럽공동체조약(EGV) 제174조 이하의 틀 안에서 조약의 권한규범을 의미하는 EGV 제175조는 환경보호를 대상으로 하는 조치에 있어서 핵심적인 기능을 하는데, 이 규정의 적용영역과 공동체의 권한규범의 적용범위는 바로 이러한 환경개념의 이해에 의존하고 있기 때문이다. 물론 환경에 대한 개념이 유럽공동체의 1차적 법원에 나타난 환경개념에 근거를 두고 있기는 하지만, 이와 무관하게 정의될 수 있다. 또한 EGV 제174조 제1항도 배타적으로 유럽공동체의 환경정책의 목적을 확인하고 있으나, 이러한 목적을 통해 환경의 개념이 해석되는 것이 아니라, 오히려 환경개념이 이 목적의 전제가 되고 있다. 그럼에도 불구하고 광범위하고 비교적 개방적인 EGV 제174조 제1항1)의 조문은 의도적으로 환경에 대한 넓은 개념정의를 뒷받침하고 있는데, 어

\* 여수대학교 행정학과 교수

졌든 여기에서 논의될 환경개념에 대립해 있지는 않다. 그 밖에 이 규정은, 환경의 개념이 동 규정에서 열거된 목적을 원칙적으로 유럽공동체 환경정책의 틀 안에서 구현할 수 있도록 정의되는 한, 중요한 의미를 갖는다. 요컨대 이러한 전제하에서만 EGV 제174조 제1항은 실제적인 효력을 가질 수 있는 것이다. 다시 말해 조약에서 정의된 목적의 실현을 위해 필요불가결한 권한이 공동체에게 주어지지 않는다면, 그 목적규정은 의미를 잃게 될 것이다.

또한 환경정책적인 행위프로그램(*umweltpolitischen Aktionsprogramme*)<sup>2)</sup>과 몇몇 2차적인 공동체법령은 오히려 매우 포괄적으로 기술된 환경개념을 설명하고 있다. 특히 제3차 행위프로그램은 자연환경과 함께 보호법익으로서 문화적인 유산과 건축적인 유산도 열거하면서 이에 대해 환경정책이 관심을 가져야 한다고 강조하고 경제발전으로 인해 자연환경도 그리고 인간에 의해 형성된 환경도 지나치게 침해되어서는 안된다고 강조하고 있다. 그 중에서도 특히 공동체의 제2차 법령의 영역에서 유형자산과 문화적 자산을 환경영향평가대상에 편입할 것을 요구하고 있는 유럽공동체지침(RL) 85/337(환경영향평가)이 중요한 의미를 갖는다.

한편, 유럽연합법원(EuGH)의 판례는 환경의 개념을 정의하고 있지 않다. 물론 동 법원이 그의 판결에서 환경보호에 관해 언급하고 있지만 이에 대한 개념을 말하고 있지는 않다<sup>3)</sup>. 그러나 이러한 공동체법원의 실무는 어쨌든 유럽공동체의 환경개념을 설명함에 있어서 1차적인 공동체법과 같은 수준에서 고찰될 수는 없고, 오히려 환경개념은 1차 법에서도 출해야 할 것이다. 환경의 개념이 이미 1차적인 공동체법에 의해 언급되어 있고 이것을 전제로 해야 하기 때문에 그 내용은 2차적인 공동체법이나 공동체기관의 실무를 통해 확정하거나 변경할 수는 없다.

아무튼 환경개념을 1차적인 법에 근거해서 정의한다면, EGV 제137조(작업환경에 관한

1) Art. 174 Abs. 1 EGV: 공동체의 환경정책은 다음의 목적을 실현한다.

- 환경의 유지와 보호 및 환경질의 개선
- 인간의 건강보호
- 자연자원의 신중하고 합리적인 이용
- 지역적 또는 지구적 환경문제 대응을 위한 국제적 차원의 조치의 장려

(<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties>)

2) 제1차, 제2차적인(*primär-und sekundärrechtlichen*) 공동체법이 공동체 기관을 넘어서 대외적으로 법적 구속력을 갖는데 반해, 그 자체로는 대외적인 구속력을 갖지 못하며 공동체의 환경정책의 목적과 중점사항을 규정한 문건으로 1973년 11월 22일의 제1차 행위프로그램을 시작으로 1977년, 1983년, 1987년, 1993년 그리고 2002년까지 제6차까지 나왔다. 상세한 내용에 대해서는, *Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2005, S. 23 ff.

3) 특히, EuGH, Rs. 91/79, Slg. 1980, 1099, Ziff. 8.

규정), 제95조 제4항(환경보호와 작업환경보호에 관한 규정)의 체계적인 관점에 비추어 환경의 개념으로부터 작업환경(Arbeitsumwelt)은 제외되어야 한다. 다음으로 환경의 개념이 문화적, 사회적 그리고 정치적 측면을 포함하여 생활조건의 전체에까지 확대되어서는 안된다. 따라서 체계적인 이유에서 합리적인 정의를 한다면 환경의 개념은 ‘자연환경’(natürliche Umwelt)에 한정되어야 한다.<sup>4)</sup> 이 경우 ‘자연적’(natürlich)이라는 말은 단순히 ‘인위가 가해지지 않은 그대로의 자연’(unberührte Natur)을 말하는 것이 아니라 사람에게 의해 형성되거나 혹은 영향을 받은 ‘인위적인 환경’(künstliche Umgebung)까지 포함하는 것이다.<sup>5)</sup>

이러한 환경개념을 근거로 ‘환경법’(Umweltrecht)의 개념을 정의한다면, 자연적인 생활 근거에 대한 침해나 변경에 의한 위해와 (또는) 자연적인 생활환경에 대한 위해로부터 환경을 보호하는 법적인 지도수단이라고 말할 수 있다. 이러한 환경법에 대한 영역에는 대기보전, 하천보호, 좁은 의미에서 자연보호, 소음규제, 위험한 물질로부터 보호, 폐기물관리 등이 있다.

이 중 폐기물법은 유럽공동체 환경법 중 가장 잘 분화된 법영역에 속한다. 즉 아직도 유럽공동체법의 지침에 속하지 않는 폐기물의 종류는 단지 몇몇에 지나지 않는다. 현재의 폐기물법규정은, RL 75/442에 의해 개정된 RL 156/91을 통해 근본적으로 체계적 수정이 가해진, 유럽공동체 폐기물법에 근원을 두고 있다.<sup>6)</sup> 이 중 개정의 핵심적인 부분은 전체 공동체영역에 대한 통일적인 폐기물개념의 수립이었다.<sup>7)</sup>

한편, 독일연방공화국에서는 1차적으로 유럽공동체의 폐기물법이 「폐기물법」(Abfallgesetz)으로 전환되었다. 이 법은 1996년 10월 7일 효력을 잃고 그 대신에 「자원순환 및 폐기물법」(Kreislaufwirtschafts-und Abfallgesetz)이 발효되었다.<sup>8)</sup>

유럽공동체의 폐기물법은 폐기물의 처리에 관한 일반규정과 특별한 폐기물의 종류에 관한 특별 규정 그리고 폐기물의 수입과 수출에 관한 규정으로 구성되어 있다.<sup>9)</sup> 이하에서는

4) Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2005, S. 6.

5) Klöpfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, § 1, Rn. 18.

6) 폐기물법의 형성과 발전에 대한 상세한 내용으로는, Schreier, Die Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft. Umsetzungsdefizite und gesetzgeberischer Handlungsbedarf, Berlin 1994, S.29 ff.; Dieckmann, Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994, S.113 ff.; Weidemann, Abfallrecht: Grundlagen, in: Rengeling, Hans-Werner(Hrsg.), Handbuch zum Europäischen Umweltrecht, Band 2, Köln 1998, §70, Rn. 6 ff.(이하 EUDUR)

7) Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2005, S. 346.

8) 독일연방공화국 폐기물법제의 연혁에 대해서는, Fritsch, Das neue Kreislaufwirtschafts-und Abfallgesetz, 1996, S. 1 ff.

9) 유럽공동체의 폐기물법에 대해서는, Weidemann, EUDUR II/1, § 70, Rn. 29ff.; van Calster, The

유럽공동체 폐기물대금지침인 RL 75/442와 관련하여 공동체폐기물법상 폐기물의 개념과 폐기물처리의 목적 및 기본원칙에 대해 중점적으로 기술하고자 한다.

## II. 폐기물의 개념

### 1. 개관

폐기물에 관한 RL 75/442는 大綱指針(Rahmenrichtlinie)으로서 형성되었다. 이 지침은 특별히 폐기물에 대한 개념을 정의하고, 폐기물관리의 기본적인 원칙과 목적을 확인하며, 폐기물을 취급함에 있어서 일반적인 책무를 제시하는 것으로, 따라서 유럽 폐기물법의 '총론'에 해당한다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 동 지침은, RL 75/442 제2조 제2항에 의해 특정 폐기물그룹에 대한 특별한 규정이 없을 때에는 항상 적용되는, 회원 국가들에 대한 구체적인 행위지침도 포함하고 있다.

RL 제1조 a)는 개정지침 91/156<sup>10)</sup>를 통해 폐기물개념을 새롭게 정의했다<sup>11)</sup>. 이에 따르면 폐기물의 개념과 특별히 개념의 표지 중 결정적인 요소인 '스스로 처분한'(sich entledigen)이라는 기준은, 폐기물 수집의 유해한 영향으로부터 환경의 보호를 목적으로 하는 RL 75/442와 공동체의 환경정책에 의해 보호수준이 요구되는 EGV 제174조 제2항의 목적지침에 비추어 넓게 해석되어야 한다. 이러한 배경 하에 특정한 물질이 폐기물의 성질을 가지고 있는지 여부는 RL 75/442 제1조 a)에서 규정된 기준에 근거하여 전체적인 상황에 비추어 판단되어야 한다. 이 경우에 RL 75/442의 목적이 고려되어야 하고 이 규정의 효과적인 기능이 침해되지 않도록 주의해야 한다.

이하에서 세부적으로 기술하겠지만, 폐기물은 동산(bewegliche Sache)으로서 점유자가 처분한 물건이며, 동시에 지침 별표 I에서 열거한 폐기물군에 속하는 물건이어야 한다는 것이다.

---

Legal Framework for the Regulation of Waste in the European Community, YEEL 2000, 161ff.; Dieckmann, Abfallrecht; Schreier, Auswirkungen des EG-Rechts; Gallego, Waste Legislation in the European Union, EELR 2002, 8ff.

10) 개정지침 91/156는 유럽공동체조약(EGV) 제175조에 근거를 두고 있다.

11) 폐기물개념에 대한 상세한 내용에 대해서는, Cheyne, The Definition of Waste in EC Law, JEL 2002, 61ff.; 1991년까지의 종래의 구 폐기물개념에 대해서는, Dieckmann, Abfallrecht, S. 148.

## 2. 개념표지

### 1) 처분성

유럽공동체 폐기물법상 폐기물은, 첫째로 점유자가 당해 물질이나 물건을 처분하거나 (entledigen) 처분할 의사가 있거나(entledigen wollen) 처분해야 하는(entledigen müssen) 동산이다. 폐기물의 성립요건 중 처분성이 이렇게 폭 넓게 정의되는 것은, 특별히 대상 물건의 '포기'(Aufgeben)처럼, 주관적인 의사와 무관하게 실제적인 요인이 많다는 점과 다른 측면에서 객관적으로 인식할 수 있고 확정되어야 할 처분의사만으로도 충분하다는 것을 말한다.

이 경우에 처분의무가 개별국가의 규정에 의해 확정되는지 혹은 공동체법에 의해서도 확정되는지 여부는 의문이다. 명시적으로 개별 국가의 규정에 의한 처분의무를 암시하고 있는 과거의 RL 75/442와 새로운 폐기물법을 비교하면, 이제는 이와 관련하여 최소한의 공통적인 기준이 확립되었다는 것을 알 수 있다. 따라서 적어도 동산의 점유자가 당해 공동체법상 규정에 의해 처분해야할 모든 물질은 RL 75/442 제1조 a)에 해당하는 폐기물이라고 할 수 있다.<sup>12)</sup>

물론 EGV 제174조에 의해 더욱 강화된 보호조치의 채택가능성이 남아있고, 따라서 - 가령 더 많은 물질을 적용대상에 포함시킴으로써 - 폐기물법과 그와 함께 국가적 폐기물법의 적용영역의 확장도 가능하다. 즉 폐기물법의 적용영역만을 이러한 방식으로 확대해도 보호조치는 더욱 강화될 것이다.<sup>13)</sup>

'처분'(Entledigen)의 개념은 포괄적으로 이해되어야 한다. 따라서 처분은 당해 물질이나 물건에 귀속된 본래의 기능에 대한 모든 형태의 포기로 이해될 수 있다. 그와 함께 RL 75/442 제4조, 제8조이하의 맥락 속에서 도출되는 것처럼 법적으로 요구되거나, 사실상 또는 의도적으로 당해 물질을 최종처리(Beseitigung)단계로 보내는 것 외에도 재활용(Wiederverwertung)도 처분에 포함된다.

따라서 공동체의 폐기물개념은 확립된 판례<sup>14)</sup>에 의하면 원칙적으로 재활용될 수 있거나 재활용되어야 할 물질도 대상으로 한다. 따라서 해당 물질이나 물건이 상업적 가치를

12) *Fluck*, Zum EG-Abfallrecht und seiner Umsetzung in deutsches Recht, EuR 1994, S. 71(74)ff.

13) 이에 대해 *Fluck*은 회의적이다 - EuR 1994, S. 71(74).

14) EuGH, verb. Rs. 206/88 und 207/88(Vessoso und Zanetti). Slg. 1990, I-1461, Ziff. 8ff.; EuGH, Rs. 359/88(Zanetti u.a.), Slg. 1990, I-1509, Ziff. 12f.; EuGH, verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u.a.), Slg. 1997, I-3561, Ziff. 47; EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/ Deutschland), Slg. 1995, I-1097; 최근의 판례 EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit Oy/Vehmassalon), Slg. 2002, I-3533. 재활용물질에 관한 일반적인 이해에 대해서는, *Dieckmann*, Abfallrecht, 154 ff.

갖는지, 그리고 재활용절차의 결과로 인해 재활용될 수 있는지 또는 환경친화적인 방식으로 연료로서 사전의 가공 없이도 재활용되는지 여부는 중요한 문제가 아니다.<sup>15)</sup> 그에 따라 결정적인 문제는 처분성인데, 최종처리를 위해서나 또는 재활용을 위해 특정한 물질이나 물건이 RL 75/442상 폐기물개념에 해당하는지 여부이다. 즉 사실상의 처분행위 (faktischer Entledigungsakt)를 고찰대상으로 한다는 점에 비추어 보아도 특정한 동기는 관건이 아니다. 또한 점유자가 포기했는지, 점유자에 의해 재활용되는 경우에도 처분이 인정될 수 있는지 여부도 중요한 문제는 아니다.<sup>16)</sup>

그럼에도 불구하고 당해 물질이나 물건을 그 어떤 하나의 형식으로 처리하거나 재활용하지 않고, 즉 한 가지 혹은 그 이상의 방식으로 다시 이용할 수 있는 상태로 전환하지 않고 물질이나 물건 그 자체로 제공되는 경우, 가령 사용하던 물건의 증여나 판매와 같이 계속해서 그 물건이 본래 가지고 있던 기능대로 이용하는 것은 처분이라고 할 수 없다. 물론 이 경우에 처분성을 부정하기 위해서는 항상 해당 물질이나 물건이 본래의 목적을 위해 계속해서 이용되거나 직접 새로운 이용목적에 제공될 것이라는 점에 대해 명확히 인식할 수 있어야 한다. 따라서 해당 물질은 본래대로 계속해서 통용되거나(nicht entwidmen) 통용되어야 한다.<sup>17)</sup>

다른 한편, 어떤 물질이 오직 재활용절차에만 제공되어야 한다고 해서 이러한 물질이 필연적으로 폐기물로서 분류되어서는 안된다. 오히려 개별적인 경우에 전체적인 상황을 종합하여 점유자가 해당 물건을 처분하려고 하는지 여부가 심사되어야 하며, 이 경우에 재활용절차에 제공여부가 하나의 기준이 될 수는 있다.<sup>18)</sup>

15) EuGH, verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u.a.), Slg. 1997, I-3561; *Kropp*, Die behördliche Lenkung von Abfallströmen im Binnenmarkt, Berlin 2003, S. 104.

16) EuGH, verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u.a.), Slg. 1997, I-3561, Ziff. 35ff.

17) *Fluck*, Zum Abfallbegriff im europäischen, im geltenden und im werdenden deutschen Abfallrecht, DVBl. 1993, 590(592); *Ermacora*, Abfall - Produkt. Der europäische Abfallbegriff und seine nationale Umsetzung am Beispiel des österreichischen Recht, Wien 1999, 59ff.; *Gaßner*, Abfallbegriff und Umsetzungspflicht, NVwZ 1998, 1148ff.; *Wolfers*, Produkt oder Abfall? - Die Grenzen des neuen Abfallrechts, NVwZ 1998, 225ff.; *Schink*, Der neue Abfallbegriff und seine Folgen, VerwArch 1997, 230ff.:

18) EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97(Arco Chemie Nederland LtD/Minister van Volkshuisvesting u.a.), Slg. 2000, I-4475, Ziff. 35ff. 이러한 배경하에 적어도 독일연방공화국 자원순환 및 폐기물법(KrW-/AbfG) 제3조의 전환규정이 공동체법과 일치하는지 여부에 대해서는 의문이다. 그럼에도 불구하고 결정적인 문제는 동 제2항에서 재활용이나 처리를 규정하고 있다는 점이다.

\* KrW-/AbfG 제3조

이와 관련하여 제조과정상 부산물(Produktionsrückstand)과 부대적 생산물(Nebenprodukt) 사이를 구별하는 것이 특별한 문제를 제기한다. 원칙적으로 전자의 경우에는 실제로 재활용이 문제되지 않으며, 따라서 통상 적어도 사실적인 처분이 인정될 수 있다. 이에 반해 후자의 경우에는 한 가지 혹은 그 이상의 방식으로 다시 제조과정에 유입되어야 하며, 따라서 처분이라고 할 수 없다. 판례는 부대적 생산물을 인정함에 있어서 오히려 신중한 입장이다. 따라서 원칙적으로 타당하게도 폐기물개념의 폭 넓은 해석을 바탕으로 폐기물법의 실효성 측면에서 별다른 조치 없이도 생산물의 재활용이 가능하고 또 그것이 명백한 경우에만 부대적 생산물을 인정해야 한다는 입장이다. 그 예가 Rs. C-9/00 사건이다. 이 사건에서 EuGH은 광석의 채굴 과정에서 발생한 암석부산물들을 폐기물로 분류하였다. 동법원은 확립된 판례에 근거하여 이러한 경우에는 문제의 암석부산물들이 원칙적으로 재활용될 수 있고 상업적 가치가 있을 수 있다는 것은 결정적인 기준이 아니라고 했다.<sup>19)</sup> 오히려 결정적인 기준이 되는 것은, 암석부산물은 그 자체로는 나중의 이용을 위한 목적으로 제조되는 것이 아닌 결과물, 즉 ‘제조과정상 부산물’(Produktionsrückstand)로 간주되어야 한다는 것이다.

이와 달리 제조과정에서 발생하지만 나중에 여전히 이용될 수 있는, ‘부대적 결과물’(Nebenerzeugnis)은 폐기물개념의 폭 넓은 해석에 비추어 단순히 재활용이 가능한 것만이 아니라, 오히려 이러한 결과물의 획득절차의 과정에서 사전의 가공 없이도 재활용이

제1항 : 이 법에서 말하는 폐기물은 별표 I에서 열거하고 있는 폐기물군에 속하고 점유자가 처분하거나, 처분하려고 하거나 처분해야할 모든 동산이다. 재활용되는 폐기물은 재활용폐기물이고, 재활용될 수 없는 폐기물은 처리되는 폐기물이다.

제2항 : 제1항에서 말하는 처분이란 점유자가 동산을 별표 II B에서 말하는 재활용이나 A에서 말하는 처리에 제공하거나 물건의 본래의 용도를 버리고 사실상 물적 지배를 포기하는 것을 말한다.

*Bothe/Spengler*, *Rechtliche Steuerung von Abfallströmen. Zur Schlüsselrolle des Verwertungsbegriffs für die Kreislaufwirtschaft nach internationalem, europäischem und deutschem Recht*, Baden-Baden 2001, 25ff.; *Weidemann/Neun*, *Zum Ende der Abfalleigenschaft von Bauteilen aus(Elektro-und Elektronik-) Altgeräten und Altfahrzeugen*, NuR 2004, 97(99ff.).

- 19) EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit Oy Vehmassalon), Slg. 2002, I-3533; 동지의 판례, EuGH, Rs. C-114/01 (AvestaPoarit Chrome Oy), Urteil vom 11. 9. 2003; EuGH, Rs. C-129/96 (Inter-Environment Wallonie/Région Wallonie), Slg. 1997, I-7411, Ziff. 28. 이 판례에서 EuGH은 산업 부산물이든 기타 제조과정에서 나오는 물질이든 어떠한 종류의 부산물이라도 원칙적으로 폐기물개념에서 제외되어야 한다고 강조했다. 기타 이 문제에 대해서는, *Reese*, *Kreislaufwirtschaft im integrierten Umweltrecht. Eine Studie zu den Begrifflichen, instrumentellen und funktionalen Grenzen des Abfallverwertungsrechts*, Baden-Baden 2000. 28 ff.

확실한 것으로 앞에서의 암석부산물의 경우와는 다른 물질로 간주되어야 한다는 것이다. 그에 따라 EuGH는 어떤 물질을 ‘사전 가공 없이도’(ohne vorherige Bearbeitung) 재활용할 수 있는 개연성의 정도를 결정적인 기준으로 보고 있다. 이러한 사고는 다만 아마도 먼 미래에는 결국 재활용될 수 있는 물질의 저장에 의해 환경위험이 발생할 수 있는 상황에서도 사리에 타당하다고 할 수 있을지 모른다. 그럼에도 불구하고, ‘개연성 정도’의 기준이, 본질상 특별히 정확하지 않고 통상 현재 필요불가결한 개연성정도나 혹은 이미 존재하는 개연성정도에 관해서도 확실히 자주 논란이 될 수 있는 한, 그러한 사고는 중대하고 결정적인 불확실성에 빠질 수 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 그러나 이러한 불확실성은 이미 RL 75/442에서 정의하는 폐기물개념에도 해당할 수 있다는 점을 인정해야 할 것이다.<sup>20)</sup>

## 2) 별표 I에 해당하는 폐기물군

두 번째로 폐기물은 별표 I에서 열거하고 있는 폐기물군에 해당하는 동산이어야 한다. 아마도 폐기물그룹에 대한 이러한 세목별 정의는 RL 91/156에 의해 도입되었을 것이다. 별표 I은 일련의 다양한 폐기물의 종류를 Q1에서 Q16까지 열거하고 있다. 특히 마지막 그룹인 Q16에 주목할 필요가 있는데, 이에 의하면 ‘이상에서 열거하고 있는 그룹에 속하지 않는 모든 종류의 물질이나 생산물’을 폐기물이라고 하고 있다. 그에 따라 결국 이러한 두 번째 요건의 의미는, 잠정적으로 Q16의 범주에 근거하여 만일 점유자가 그 물질을 처분하거나 처분하려고 하거나 처분해야 한다면, 모든 물질이나 생산물이 폐기물을 의미할 수 있다는 점에서 폐기물성을 인정함에 있어서 상대적인 요건이라고 할 것이다.<sup>21)</sup>

어쨌든 위원회가, RL 75/442 제18조를 논의하는 과정에서 폐기물그룹의 내용을 더 상세하게 구체화한, 별표 I에 해당하는 폐기물의 목록을 작성했다는 점에 주목해야 한다.<sup>22)</sup> 그러나 이 목록은 완결적인 것은 아니며, 따라서 언급된 바와 같이 원칙적으로 항상 그러

20) *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 350.

21) EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (*Arco Chemie Nederland Ltd/Minister van Volkshuisvesting u.a.*), Slg. 2000, I-4475, Ziff. 35f., 여기에서 EuGH는 Q16 그룹이 보충적인 그룹이라는 점을 명확히 강조했다. 따라서 폐기물개념의 적용영역은 ‘스스로 처분한’(sich entledigen)의 표현의 의미에 근거하고 있다. 그러한 점에서 폐기물목록은 원칙적으로 유럽연합 전체에 걸쳐 폐기물에 대한 통일적인 분류와 성문화에 두는 데 그 의미가 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

22) 폐기물목록에 관한 위원회의 결정 94/3(ABl. 1994 L 5, 15)은 2001년 12월 31일까지 유효하다. 이에 대해서는 *Dieckmann*, Abfallrecht, 150f. 2002년 1월 1일 이후는 새로운 폐기물목록이 기준이 된다. 폐기물목록에 관한 결정 2000/532(ABl. 2000 L 226, 3)는 이미 수차례 개정되었다.

한지는, 어떤 물건이나 물질이 별표 I에 포섭될 수 있는지 여부에 따라 달라질 수 있다. 그 다음에 주목해야 할 점은, 별표 I 그 자체에서 구체화되어야 할 이 목록은 별표 I에서 정의된 폐기물그룹과 어떠한 관련도 없으며, 오히려 전적으로 다른 범주에 의존하고 있다는 점이다.<sup>23)</sup> 그에 따라 결론적으로 폐기물목록은, 완결적이지도 않고 전적으로 어떤 물건이나 물질이 폐기물로서 성질을 가지고 있는지에 대해 결정적인 기준도 아니기 때문에, 단지 (그러나 어쨌든) 하나의 준거점으로서 기능을 할 뿐이다.<sup>24)</sup> 그 밖에 회원 국가들은 폐기물목록을 문자 그대로 자국의 국내법으로 받아들여서는 안된다는 점이다.<sup>25)</sup>

그러나 RL 75/442 제2조는 지침의 적용영역에서 제외되어야 할 일련의 물질을 열거하고 있다.<sup>26)</sup>

이상에서 기술한 폐기물의 성립요건에 관한 두 가지 요건은 중첩적으로(kumulativ) 존재해야 한다. 따라서 별표 I에서 열거한 물질에 해당한다는 것만으로는 충분하지 않다.<sup>27)</sup> 이렇게 정의된 폐기물개념은, 특별히 폐기물개념이 원칙적으로 그 밖의 폐기물법상 공동체의 법적 행위에 채택되었다는 데에서도 그 의미를 찾을 수 있다.<sup>28)</sup>

### III. 폐기물처리의 목적과 기본원칙

#### 1. 기본 방향

RL 75/442 제3조는 일련의 폐기물처리(Abfallbehandlung)의 종류와 방법에 관한 규정을 담고 있다.<sup>29)</sup>

RL 75/442 제3조 제1항은 공동체의 폐기물정책에 관한 기본방향을 제시하고 있다. 즉 첫째로 폐기물은 발생단계에서 억제되거나<sup>30)</sup> 감량되어야 하고, 두 번째로는 재활용

23) *Ermacora*, Abfall- Produkt, 42f.

24) *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 351; *Dieckmann*, Abfallrecht, S. 149; *Reese*, Kreislaufwirtschaft, S. 28ff.

25) EuGH, Urteil vom 29. 4. 2004, Rs. C-194/01(Kommission/Österreich), Ziff. 34ff.

26) 이러한 제외된 물질에 대해서는, *Dieckmann*, Abfallrecht, 163ff.

27) *Dieckmann*, Abfallrecht, 149; *Fluck*, EuR 1994, S. 71(74).

28) *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 351.

29) 동 규정은 폐기물정책에 관한 1990년 5월 7일의 이사회의 결의를 바탕으로 한 것이라고 볼 수 있다(ABl. 1990 C 122). 유럽 공동체 폐기물법의 기본원칙에 관해서는, *Schreier*, Auswirkungen des EG-Rechts, 53ff.

(Wiederverwertung)되어야 하고, 폐기물의 최종처리(Abfallbeseitigung)는 최후의 수단으로 고려되어야 한다.<sup>31)</sup>

RL 75/442 제3조 제1항 b)는 각기 상이한 다양한 재활용가능성들 중에서 에너지로의 재활용(energetische Verwertung)보다 물질적인 재활용(stoffliche Verwertung)에 대해 원칙적으로 어떠한 우위도 인정하고 있지 않으며, 오히려 다양한 재활용의 종류는 서로 병렬적으로 동등한 권리를 갖는다고 보아야 할 것이다. 높은 보호수준에 대한 책무의 근거가 되기도 하는 EGV 제174조 제2항과 연계된 RL 75/442 제3조의 의미와 목적으로부터 도출되는 것처럼, 개별적인 경우에는 물론 재활용절차를 선택하는 경우에 환경에 미칠 영향이 고려될 수 있다.<sup>32)</sup>

회원국들은 이러한 목적지침의 실현을 ‘장려하기’(fördern)에 적합한 조치를 취해야 한다. 그러므로 폐기물회피의 우위원칙은 법적으로 구속력 있게 확립된 것이 아니라고 할 것이며, 따라서 이러한 규정은 원칙적으로 해석하는데 지침이 되는 기능을 하게 될 것이다. 즉, 회원국들에 대한 구체적인 행위무는 이 원칙에서 도출되는 것이 아니다. 물론 회원국들이 이러한 목적을 장려하기 위한 그 어떠한 종류의 조치도 취하지 않거나 명백하게 강조된 원칙에 반하는 조치를 취하는 것은 이러한 규정의 지침에 대한 위반이 될 것이다. 그런데 여기에 대해 회원국들에게 주어진 형성의 여지는 매우 넓게 인정되고, 따라서 이러한 매우 광범위하게 파악된 지침에 위반하는 것은 실제로 존재하기 어려울 것이다. 따라서 전체적으로 이 경우에는 오히려 회원국들에 대해 특정한 영역에서 폐기물회피의 전략을 수립해야 할 어떠한 책무도 이끌어낼 수 없으면서, 구조적인 관점에서 폐기물법을 입법한 환경정책적인 지도사상(umweltpolitischer Leitgedanke)이 문제인 것이다.<sup>33)</sup>

## 2. 안전한 폐기물처리

폐기물을 재활용하거나 최종적으로 처리(Beseitigung)하는 경우에 인간의 건강이 위협을 받지 않고 환경에 피해를 가하지 않도록 안전하게 행해져야 한다. 나아가 통제되지 않는

30) 각기 상이한 폐기물법상 규정 안에 나타난 폐기물회피의 원칙에 관한 상세한 내용에 대해서는, *Diederichsen, Das Vermeidungsgebot im Abfallrecht. Zugleich eine Untersuchung zur Maßstabswirkung von Rahmenrichtlinien der Europäischen Union für das nationale Recht*, Heidelberg 1998, 60ff.

31) 이러한 폐기물처리의 목적과 원칙에 관해서는, *Dieckmann, Abfallrecht*, S. 133ff.

32) *Engels, Grenzüberschreitende Abfallverbringung nach EG-Recht*, Berlin 1999, S. 149; *Fluck, DVBl.* 1993, 590(593); 상세한 내용에 대해서는, *Reese, Kreislaufwirtschaft*, 134ff., 211ff.

33) *Epinay, Umweltrecht in der Europäischen Union*, S. 352.

매립이나 유입 또는 처리는 저지되어야 한다(RL 75/442 제4조). 이러한 환경친화적이고 건강을 보호하는 처리의 원칙은 공동체의 폐기물법상 중심적인 지침을 의미한다고 할 것이다. 물론 RL 75/442 제4조에 나타난 원칙의 규범적인 불확정성에 비추어 볼 때, RL 75/442 제4조의 법적인 적용범위는 회원국들에게 이상에서 언급한 목적을 장려하기 위한 모종의 조치, 즉 이러한 규정으로부터 취해지는 조치의 내용에 비추어 규범적으로 파악 가능한 어떠한 지침도 도출될 수 없지만, 목적을 실현하는 데에 처음부터 부적합하지 않고 불충분하지 아니한 조치를 취할 의무를 부과하는 데에 한정될 수 있다.<sup>34)</sup> 그에 따라 회원국들에게 인정된 이러한 형성의 여지는, 다음과 같은 이유로 회원국들이 RL 75/442 제4조의 원칙을 위반했다고 해도 달라지지 않는다. 즉 RL 75/442의 규정은 단지 프로그램적 성격을 가지고 있는데 불과하고, 그에 따라 회원국들이 동 규정상의 의무를 이행함에 있어서 존중해야 할 목적을 확인하는 것이며, 따라서 이 규정으로부터 구체적인 조치를 취할 어떠한 의무도 도출할 수 없는 것이기 때문에,<sup>35)</sup> EuGH에 의해 동 규정의 직접적인 유효성이 부인될 수 있는 결정적인 근거가 될 수도 있기 때문이다. 따라서 EuGH는 회원국들에게 인정된 재량이 그 한계를 넘었는지 여부에 관해 심사함에 있어서 건강을 보호하고 환경친화적인 폐기물처리의 목적 실현을 위한 개개의 조치가 명백하게 불충분하거나 부적합한지 여부를 근거로 한다. 이러한 경우는 가령 ‘환경에 대한 장기간의 심각한 침해’(signifikante Beeinträchtigung)가 있는 경우에 인정될 수 있다.<sup>36)</sup>

RL 75/442 제4조의 적용영역은 단지 재활용이나 처리과정 그 자체에만 미치는 것이 아니라, 오히려 그 밖에 고유한 재활용이나 처리의 전 단계인 준비적인 조치에 까지 미친다.<sup>37)</sup>

이러한 맥락에서 폐기물매립장과 관련하여 시설의 운영과 관련되고 기술적인 요건을 담고 있는 폐기물매립장(Abfalldeponie)에 관한 RL 1999/31도 중요한 의미를 갖는다.<sup>38)39)</sup> 특

34) EuGH, Rs. C-365/97(Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773, Ziff. 67f. 그러나 그 밖의 원칙은 개개의 폐기물에 관련된 특별한 지침으로부터 도출된다.

35) EuGH, Rs. C-236/92(Comitato di coordinamento per la difesa della cava u.a./Regione Lombardia r.a.), Slg. 1994, I-483, Ziff. 12ff.

36) EuGH; Rs. C-387/97(Kommission/Griechenland), Slg. 2000, I-5047, Ziff. 56; EuGH, Rs. 318/98(Fornasar u.a.), Slg. 2000, I-4785, Ziff. 38f.; EuGH, Rs. C-365/97(Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773, Ziff. 67f; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 352.

37) EuGH, verb. Rs. C-175/98, C-177/98(Lirussi und Bizzaro), Slg. 1999, I-6881, Ziff. 50ff.

38) 이 지침에 관한 개관에 대해서는, *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, Groningen 2003, 507ff.; *Beckmann*, Zulassung von Anlagen und Tätigkeiten, in: Rengeling, Hans-Werner(Hrsg.), Handbuch zum Europäischen Umweltrecht - Eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit

별히 동 지침은 생태적으로 처리할 수 있는 폐기물의 감량에 관한 양적인 원칙(quantitative Vorgabe)을 규정하고 있다. 그 밖에 지침에 의하면 폐기물매립가격은 사후적인 대비와 재경작을 포함하여 설치와 운영에 관한 전체적인 비용을 포괄해야 한다.

### 3. 자체처리와 인근처리

RL 75/442 제5조 제1항 제2문은 자체처리(Entsorgungsausarkie)의 원칙의 근거가 된다. 공동체 전체와 각 개별 회원국들은, 스스로 폐기물을 안전하게 최종처리(Beseitigung)<sup>40)</sup>할 상태를 유지해야 한다. 그럼에도 불구하고 자체처리에 있어서 개별 회원국과 공동체를 동일하게 보고 있다는 점과 각각의 지리학적인 여건 및 특정 폐기물종류를 위해서는 특별한 시설이 필요하다는 점에 대한 고려가능성의 측면에서 볼 때, 이러한 원칙의 실제적인 적용범위는 이와 관련된 장려의무(Förderungspflicht)에만 한정된다고 해야 할 것이다.<sup>41)</sup>

그 밖에 자체처리가 각각의 개별 회원국들과 관련하여 항상 개선된 환경보호를 가져올지 여부에 대해서는 의문이다.<sup>42)</sup> 나아가 개별 회원국들과 공동체전체의 자체처리사이에 합리적인 비례관계도 명확하지 않다.<sup>43)</sup> 다시 말하면, EGV 제5조 제1항의 범문은, 이 경우에 회원국들에 있어서는 자체처리가 단지 가능한 한 회원국들 차원에서 ‘추구되어야’(anzustreben) 하는 반면, 공동체전체의 자체처리는 ‘달성되어야’(erreichen) 할 것이기 때문에 공동체의 자체처리에 더 큰 비중이 주어져야 한다는 점을 암시한다고 보아야 할 것이다.<sup>44)</sup> 이 경우에 어쨌든 마찬가지로 준수되어야 할 인근처리(Entsorgungsnähe)<sup>45)</sup>원칙

rechtspolitischen Perspektiven, Band. 2, Köln u.a 1998(이하 EUDUR) II/1, § 72, Rn. 20ff.

39) 폐기물매립장이 IVU-지침(RL 96/61)에도 해당하는 한, RL 1999/31은 RL 96/61의 의미에서 준수되어야 할 관련되는 기술적인 요건도 포함하고 있다(RL 1999/31 제1조 제2항).

40) 따라서 자체처리가 추구되거나(angestrebt) 추구되어야 할(anzustrebend) 폐기물처리는 단지 최종처리(Beseitigung)에 한정되고, 재활용에 대해서는 적용되지 않는다(Dieckmann, Abfallrecht, S. 142f.; Kropp, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, S. 127 f.). 그러므로 재활용에 관해서 공동체법은, 폐기물이동이 원칙적으로 인간과(또는) 환경에 대한 위협과 관련이 없다면, 자유롭게 이동할 수 있다는 입장이다. 이는 재활용의 장려에 관한 측면에서도 옳은 입장이다. EuGH, Rs. C-203/96(Düsseldorf BV/Misnister van Volkshuisvesting), Slg. 1998, I-4075, Ziff. 33. 이 판결에 대한 평석에 대해서는, Graner, Anmerkung: ZUR 1998, S. 315ff.

41) Dieckmann, Abfallrecht, S. 142f.

42) v. Wilmowsky, Abfall und freier Warenverkehr: Bestandsaufnahme nach dem EuGH- Urteil zum wallonischen Einfuhrverbot, EuR 1992, S. 414(418 ff.); Schröder, Konfliktlinien in der Abfallwirtschaft, in: Behrens, Peter/Koch, Hans-Joachim(Hrsg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1991, S. 165(172ff.).

43) Schröder, in: Umweltschutz in der EG, S. 165(173f.).

과 이러한 개념적인 목적지침의 경우에는 현저한 형성의 여지가 회원국들에게 귀속되어야 한다는 것이 고려되어야 한다.

RL 75/442 제5조 제2항으로부터, 마찬가지로 최종처리에 대해서만 적용되는, 인근처리의 원칙이 도출된다. 이것은 이미 EGV 제174조 제2항 제2문에서 요구된 발생지처리원칙(Ursprungsprinzip)이 폐기물법에서 구현된 것이라고 할 수 있을 것이다. 이 원칙의 기본사고는 지역적인 혹은 회원국들의 경계와 무관하게<sup>46)</sup> 광역적인 이동과 그에 따라 발생하는 환경에 대한 부담을 피하기 위해 한 곳으로 집약해야 한다는 것이다. 나아가 제5조 제2항은 최종처리를 위해 사용된 방법과 기술이 건강보호와 환경보호의 높은 수준을 보장하는 데에 있어서 가장 적합해야 한다는 점도 명확히 하고 있다. 그러나 인근처리원칙에 의하면 가장 가까운 시설이 필연적으로 기술적인 관점에서도 가장 적합한 시설인 것은 아니라는 점에서 잠정적으로 일정한 모순이 존재할 수도 있다. 결국 이 경우에는 개별적인 경우에 불가피하게 이익형량이 행해져야 하고,<sup>47)</sup> 따라서 이 경우에도 이 원칙의 구체적인 실현을 위해서는 회원국들에게 광범위한 형성의 여지가 주어져야 한다.<sup>48)</sup>

자체처리원칙과 인근처리원칙은 불가피하게 개별적인 경우에 이익형량을 통해서 해소되어야 할 상호 모순에 빠지게 된다.<sup>49)</sup> 따라서 하나 혹은 다른 원칙의 일방적인 우위는 인정될 수 없다.<sup>50)</sup> 이러한 상황도 제5조에서 도출된 원칙을 전환함에 있어서 회원국들에게 광범위한 형성의 여지가 인정되어야 한다는 것을 뒷받침한다.<sup>51)</sup> 따라서 EuGH의 관점에

44) 同旨 *Jarass*, Beschränkungen der Abfallausfuhr und EG-Recht, NuR 1998, S. 397(400 ff.); 이와 달리 동 규정의 목적이 동등한 위상을 갖는다는 점을 근거로 반대의 입장을 견지하는 견해도 있다. *Dieckmann/Grauer*, Die Abgrenzung der thermischen Abfallbeseitigung von der energetischen Abfallbewertung nach EG-Recht, NVwZ 1998, S. 221(222).

45) *Fluck*, EuR 1994, S. 71(80).

46) 그러한 점에서 EuGH는 전적으로 명확하지는 않다. EuGH, Rs. C-2/90(Kommission/Beglien), Slg. 1992, I-4431, Ziff. 34.

47) *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, S. 134 ff.; *Dieckmann*, Abfallrecht, S. 140 ff.

48) *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 354.

49) 이 문제에 관한 상세하고 근본적인 논의에 대해서는, *Frank*, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung. Europarechtliches Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Binnenmarkt, Münster u.a. 2003, S. 25 ff.; *Sagia*, Entsorgungsautarkie und Verursacherprinzip, Frankfurt u.a. 2003, S. 61 ff.; *von Wilmowsky*, Das Nähe-und Optimierungsprinzip des europäischen Abfallrechts, NVwZ 1999, 597ff.; *von Wilmowsky*, Das Autarkieprinzip des europäischen Abfallrechts, UTR 1999, S. 291 ff. 자체처리와 인근처리원칙이 1차법에 부합하는지에 관한 문제에 대해서는, *te Heesen*, Abfallverbringung ohne Grenzen. Die europarechtliche Ausgestaltung des abfallwirtschaftlichen Nähe-und Autarkieprinzips, Baden-Baden 2003, S. 28 ff.

50) *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, S. 136 f.

51) *Dieckmann*(Abfallrecht, S. 143)은 제5조 제1항으로부터 결국 '장려의무'만이 도출될 수 있다는

의하면 가령 內國에서(im Inland) 처리원칙의 성문화와 국경을 넘는 유해폐기물의 이동에 있어서 허가의무는 공동체법상 원칙에 대한 위반이 아니라고 한다. 왜냐하면 단순한 허가의무는 무조건적인 수출금지의무에 해당하는 것이 아니라 EGV 제174조 제2항에서 규정된 원칙, 즉 동 규정의 근원에서 최우선적으로 삼고 있는 환경침해에 대응해야할 원칙에 부합하기 때문이라는 것이다.<sup>52)</sup>

이 외에 RL 75/442 제15조는 원인자책임원칙(Verursacherprinzip, EGV 제174조 제2항 제2문)에 대해서도 구체화하고 있다. 즉, 폐기물처리비용은 원칙적으로 폐기물을 배출한 최종적인 폐기물점유자나 그 이전의 점유자 또는 제조물의 생산자에게 부담되어야 한다.

#### IV. 회원 국가들의 책무

RL 75/442으로부터 이상에서 언급한 원칙 외에도 조직적인 혹은 절차법상 조치를 채택하기 위한 회원국들의 의무를 강조하고 있는 일련의 원칙들이 도출될 수 있다. 특히 다음의 규정들이 주목할 만한 것이다.

##### 1. 처리시설에 관한 네트워크 구축

회원국들은 최종처리시설의 '통일적이고 상당한 네트워크'(integriertes und angemessenes Netz)를 구축해야 한다. 이 경우에 최신의 기술수준을 고려해야 하며, 이로 인해 발생한 비용도 고려해야 한다. 나아가 이러한 네트워크를 통해 폐기물이 최대한 가까운 곳에서 최대한 적합한 방식으로 처리되도록 해야 한다(RL 75/442 제5조). 그에 따라 이러한 두 가지 목적이 불가피하게 상호간 충돌을 일으킬 수 있다는 점은 명백하다.

##### 2. 폐기물관리계획수립

'발생억제, 재활용, 최종처리'라는 3박자 조치의 실제적인 구현을 위해 각 회원국들은 폐기물관리계획(Abfallbewirtschaftungspläne)을 수립해야 한다(RL 75/442 제7조).<sup>53)</sup> 이 계획

입장이다.

52) EuGH, Rs. C-422/92(Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097. 이에 대한 평석으로는, Krieger, Anmerkung, EuZW 1995, S. 618.

은 폐기물이동금지에 관한 근거가 될 수도 있으며, RL 75/442 제7조 제3항에 의하면, 이러한 금지조치는 위원회에 통보되어야 하고, 위원회는 당해 조치가 공동체법과 일치하는지 여부를 심사할 수 있다.

EuGH는 구체적인 사건에서 RL 75/442 제7조 제1항의 적용범위에 대해 입장을 표명한 바 있다.<sup>54)</sup> 즉 동법원은 특별히 폐기물관리계획의 수립의무는 단순히 계획의 수립을 준비하거나 의욕하는 조치만을 통해서 달성될 수 없는 것으로서 즉, 성과를 요구하는 의무(Erfolgspflicht)라는 점을 명확히 하였다. 나아가 그러한 계획은 공간적으로 영토 전체에 걸쳐서 수립되어야 한다고 한다. 그렇지만 시간적인 측면에서 볼 때 당해 규정은, EuGH의 적절한 견해에 의하면 어차피 계획수립을 단지 ‘가능한 한 즉시’(so bald wie möglich) 요구하고 있다는 점에서, 정확한 것은 아니다. 아무튼 이러한 정확성 문제는 계획수립이 전환기간과 동일한 기간에 이루어 질 수 없다면 아무런 의미도 가질 수 없게 될 것이다.<sup>55)</sup> 그에 따라 오히려 ‘상당한 기간’(angemessene Frist)이 의미 있게 될 것이다. ‘상당한’ 것으로 간주될 수 있는 경우를 인정함에 있어서 EuGH는 동 규정의 역사적인 맥락과 폐기물관리계획의 수립의무의 목적을 주목하고 있다. 여기에서 EuGH는 특별히 공공 일반의 건강과 환경을 보호하기 위한 목적의 달성을 위해 이러한 폐기물관리계획수립이 수행해야 할 역할을 언급하고 있다. 따라서 계획수립을 위한 의무를 무시하는 것은 중대한 문제로 간주되어야 한다. 이러한 배경 하에 어쨌든 구체적인 경우에 상당한 기간이 도과할 수도 있을 것이다. 왜냐하면, 동 계획의 수립의무는 이미 1975년에 규정되었기 때문이다. 그러나 계획수립에 있어서 개별적인 경우 발생하는 사실적인 어려움이 있다 해도 이와 달리 볼 것은 아니다.

나아가 EuGH의 판례로부터 다음과 같은 원칙이 도출 될 수 있다. 즉 폐기물관리계획은 폐기물처리시설부지의 정확한 입지를 확정한 지리학적인 카드를 포함해야 한다. 또한 이러한 입지의 확정을 위해 충분하고도 정확한 기준이 확립되어야 하며, 그와 함께 RL

53) 이러한 관리계획에는 처리되어야 할 폐기물의 종류, 양, 그리고 배출처와 일반적인 기술에 관한 규정 및 특정 폐기물에 대한 특별한 방책과 폐기물매립장을 위한 적합한 부지 기타 처리시설이 포함되어야 한다(RL 75/442 제7조 제1항). 이러한 계획에 대한 내용적인 요건과 관련하여 RL 76/464에 관해 선고된 판례가 매우 중요하다. EuGH, Rs. C-207/97(Kommission/Belgien), Slg. 1999, I-275. 기타 폐기물관리계획에 관한 상세한 내용은, *Dolde/Vetter*, Abfallwirtschaftsplanung nach dem Kreislaufwirtschafts-und Abfallgesetz, NVwZ 2001, S. 1103 ff.

54) EuGH, Rs. C-292/99(Kommission/Frankreich), Slg. 2002, I-4097, Ziff. 42ff.; EuGH, Rs. C-466/99 (Kommission/Italien), Slg. 2002, I-851.

55) EuGH, Urteil vom 1. 4. 2004, verb. Rs. C-43/02, C-217/02(Commune de Braine-le-Château u.a./Région wallone), Ziff. 37f.

75/442 제9조가 의미하는 허가의 발급권을 갖는 관할 행정청이, 문제의 매립장이나 시설이 계획에 의해 예정된 관리의 대강에 포함되었는지 여부를 확인해야 한다.<sup>56)</sup>

폐기물관리계획이 장기간에 걸친 폐기물계획수립의 기능을 현실적으로도 수행할 수 있기 위해서는, 아마도 이 계획에는 일정한 구속력 있는 효력이 주어져야 할 것이다. 물론 계획의 법적인 구속력 그 자체가 필요하다는 데에서 근거를 찾는다면 너무 지나친 것일 수도 있다.<sup>57)</sup> 그러나 계획은 나중의 구속력 있는 조치를 취하기 위해 먼저 이에 대한 근거를 형성해야 한다. 어쨌든 계획에는 지도적인 성격이 부여될 수 있어야 한다.<sup>58)</sup>

그 밖에 주기적으로 심사되고 경우에 따라 새롭게 작성되어야 하는, 내용이 충실한 폐기물관리를 확립하는 것이 계획의 기능에도 부합할 것이다.<sup>59)</sup>

### 3. 개별 행위자에 대한 적절한 통제

각 개별 점유자에 의한 폐기물의 재활용이나 최종처리는 적합한 수단을 통해 지침의 요구가 고려되도록 통제되어야 한다(RL 75/442 제8조). 이 원칙은 처리절차(별표 II A)와 재활용절차(별표 II B)의 리스트를 작성함으로써 별표 II에 규정되어 있는 ‘처리’와 ‘재활용’의 정확한 개념정의를 통해<sup>60)</sup> 과거의 RL 75/442와 비교하여 전체적인 윤곽을 그렸다.<sup>61)</sup>

따라서 제8조는 특별히 회원국들이 필요한 조치를 취할 것을 포함하고 있으며, 그에 따라 폐기물의 점유자가 스스로 폐기물의 처리나 재활용을 안전하게 할 수 없는 경우에는 폐기물을 사적인 또는 공적인 폐기물처리기업에 위탁해야 한다. 그 밖에 회원 국가는 단지 불법적인 매립장에 대해 강제적 행정조치를 명하고 폐기물의 반입을 통해 폐기물점유자가 된 불법매립장의 운영자에 대해 형사절차를 진행시키는 것 만으로는 RL 75/442 제8조에서 도출되는 의무를 충분히 이행하는 것으로 되지 않는다.<sup>62)</sup> 따라서 지침의 요구에

56) EuGH, Urteil vom 1. 4. 2004, verb. Rs. C-43/02, C-217/02(Commune de Braine-le-Château u.a./Région wallone), Ziff. 26ff.

57) Schreier, Auswirkungen des EG-Rechts, S. 130.

58) 이에 대해 부정적인 견해로는, Dieckmann, Abfallrecht, S. 200. - 그에 의하면 폐기물관리계획은 단지 정보제공의 의미만을 가져야 한다는 것이다. 同旨 von Kompis/Holst/Ermacora, EUDUR II/1, § 71, Rn. 12 ff.

59) von Kempis/Holst/Ermacora, EUDUR II/1, § 71, Rn. 16 f.

60) 이 별표는 RL 75/442 제18조상 위원회절차를 통해 기술적인 발전에 적합하게 작성되었다.

61) 그럼에도 불구하고 ‘처리’와 ‘재활용’의 구분문제는 여전히 미해결로 남아있다. 이에 대해서는, Fluck, EuR 1994, S. 71(77 ff.); Krieger, Inhalt und Grenzen des Verwertungsbegriffs im deutschen, supra-und internationalen Abfallrecht, NuR 1995, S. 342 ff.

다른 폐기물의 적법한 처리나 재활용을 담보하는 특별한 조치가 요구된다. 그리고 이러한 조치는 원칙적으로 모든 폐기물의 점유자에게 적용되어야 한다.

별표 II A와 II B에서 말하는 처리나 재활용의 과업을 수행하는 시설이나 기업은 원칙적으로<sup>63)</sup> 관할 행정청에 의한 허가를 얻어야 한다(RL 75/442 제9조 이하).<sup>64)</sup> 이를 통해 결국 지침에서 규정하고 있는 원칙의 준수가 확보되어야 한다.<sup>65)</sup> 그 밖에 이들 기업이나 시설은 원칙적으로 심사를 받아야 한다(RL 75/442 제13조).

## V. 정 리

이상에서 고찰한 유럽공동체의 폐기물법체계는 어떤 하나의 역설로 비추어질 수 있다. 즉 한편으로 관련 규정, 특별히 RL 75/442로부터 폐기물법상 규정의 내용들이 고려하고 있는 일련의 원칙과 목적지침이 도출될 수 있다는 점이다. 이러한 원칙들에는 1차적으로 인근처리와 발생억제 및 재활용 우위원칙이 해당한다. 그럼에도 불구하고 다른 한편, 이와 관련하여 법적으로 구속력 있는 지침은 단지 제한된 범위에서만 원칙들을 실제로 구현하기에 적합하다. 즉 이 원칙들은 회원국들에게 단지 약간의 몇몇 구체적인 의무만을 포함하고 있으며, 그 밖의 경우에는 회원국들에게는 광범위한 형성의 여지가 주어지고 있다. 따라서 그러한 점에서 폐기물법은 단지 제한적으로만 발생지처리원칙과 사전배려원칙을 고려하고 있을 뿐이다.

나아가 폐기물법에는 규범적인 사고를 넘어서는 시장경제적인 도구가 전무하다는 점이 있다. 그래서 이와 관련하여 항상 법적으로 명확하게 규정된 원칙이 결여된 경우에 이에 대해 부분적으로 특별한 폐기물에 대해 적용되는 특별한 지침을 통해 보전되어야 한다는 점을 주목해야 한다.<sup>66)</sup> 따라서 회원국들에게 인정된 형성의 여지는 특별히 위험하거나 특수

62) EuGH, Rs. C-365/97(Kommission/Italien). Slg. 1999, I-7773, Ziff. 7.

63) RL 75/442 제11조는 이러한 원칙에 대한 예외적인 경우를 정하고 있다.

64) 이에 대한 상세한 내용에 대해서는, *Rengeling/Gellermann*, Vorgaben der EG für die Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen, DVBl 1995, 389 ff.; *Schreier*, Auswirkungen des EG-Rechts, 160 ff.; Beckmann, EUDUR II/1, § 72, Rn. 4 ff.; *Fluck*, EuR 1994, 71(81 ff.), 그는 국내법으로 전환하는 데에 따른 몇 가지 문제에 대해서도 기술하고 있다.

65) 그러한 개별적인 허가는 아직 폐기물관리계획이 전혀 수립되지 아니한 경우에도 발급될 수 있다. EuGH, Urteil vom 1. 4. 2004, verb. Rs. C-43/02, C-217/02(Commune de Braine-le-Château u.a./Région wallone), Ziff. 39 ff. 그러나 이 경우에 RL 1999/31에서 정하고 있는 전환기간의 도과 후에도 동일하게 적용되는지에 대해서는 명확하지 않다.

한 폐기물이 문제되는 경우에는 항상 실제로 더욱 제한된다. 이러한 경우로는 포장물지침 및 최근에 규정된 폐자동차지침과 폐전기전자제품지침을 생각할 수 있는데, 이 경우에 가급적 광범위한 폐기물재활용의 안전을 보장하기 위한 방식과 관련하여 확실하게 감지할 수 있는 개량된 방식이 확보되어야 한다.

한편, 폐기물이동의 영역에 있어서 유럽공동체는 전체적으로 보아 한편으로, ‘개입적’(interventionistisch)인, 다시 말하면 오히려 질서법적인 사고와 다른 한편으로, 시장의 기능을 신뢰하는 자유주의적인 사고 사이를 조정하는 데 성공했다고 볼 수 있다. 이러한 사실은 이 경우에 특별히 폐기물이 하나의 상품으로서 원칙적으로 상품거래의 자유로운 보호영역에 속하기 때문에라도 대단히 중요한 문제이다. 재활용될 수 없는 것으로 규정된 폐기물의 경우에는 원칙적으로 일정한 요건 하에서 공동체 내에서의 폐기물의 이동금지를 허용하고 있는 시행명령(VO) 259/93의 목적은, 이러한 경우에는 기본적 자유 그 자체의 행사가 환경정책상 위험을 당연히 가져올 수 있다는 점에서, 필요하고도 충분한 것으로 보인다.<sup>67)</sup> 이러한 경우에 대해 환경정책적인 통합조항(Querschnittsklausel)<sup>68)</sup>은 기본적 자유 그 자체를 제한하는 것은 단념했다고 볼 수 있다.<sup>69)</sup>

주제어 : 폐기물대강지침, 폐기물개념, 처분의무, 자체처리, 폐기물관리계획

66) *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 367.

67) 그러나 *Dieckmann*은 동 시행명령은 Wallonien판결을 통해 개시된 행위여지를 다만 부분적으로만 이용했다는 주장을 하였다(Das neue Abfallverbringungsrecht der Europäischen Gemeinschaft - Ende des "Abfalltourismus?", ZUR 1993, S. 113).

68) EGV 제6조에서 선언된 원칙을 지칭하는 말로 ‘통합조항’(Integraionsklausel) 또는 ‘통합원칙’(Integrationsprinzip)이라고도 불린다. 동 제6조: 환경보호의 필요는 특별히 지속적인 발전을 장려하기 위해 제3조에서 언급된 공동체적 정책과 공동체적 조치를 수립하고 시행함에 있어서 참작되어야 한다.

69) 이에 관한 상세한 내용에 대해서는: *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 108 ff.

## 【참 고 문 헌】

- Beckmann, Zulassung von Anlagen und Tätigkeiten, in: Rengeling, Hans-Werner(Hrsg.), Handbuch zum Europäischen Umweltrecht - Eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven, Band. 2, Köln u.a 1998.
- Bothe/Spengler, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen. Zur Schlüsselrolle des Verwertungsbegriffs für die Kreislaufwirtschaft nach internationalem, europäischem und deutschem Recht, Baden-Baden 2001.
- van Calster, The Legal Framework for the Regulation of Waste in the European Community, YEEL 2000, 161ff.
- Cheyne, The Definition of Waste in EC Law, JEL 2002, 61ff.
- Dieckmann, Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994.
- Dieckmann, Das neue Abfallverbringungsrecht der Europäischen Gemeinschaft - Ende des "Abfalltourismus?", ZUR 1993, S. 109 ff.
- Dieckmann/Grauer, Die Abgrenzung der thermischen Abfallbeseitigung von der energetischen Abfallbewertung nach EG-Recht, NVwZ 1998, S. 221.
- Diederichsen, Das Vermeidungsgebot im Abfallrecht. Zugleich eine Untersuchung zur Maßstabswirkung von Rahmenrichtlinien der Europäischen Union für das nationale Recht, Heidelberg 1998.
- Dolde/Vetter, Abfallwirtschaftsplanung nach dem Kreislaufwirtschafts-und Abfallgesetz, NVwZ 2001, S. 1103 ff.
- Engels, Grenzüberschreitende Abfallverbringung nach EG-Recht, Berlin 1999.
- Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2005.
- Ermacora, Abfall - Produkt. Der europäische Abfallbegriff und seine nationale Umsetzung am Beispiel des österreichischen Recht, Wien 1999.
- Fluck, Zum EG-Abfallrecht und seiner Umsetzung in deutsches Recht, EuR 1994, 71ff.
- Fluck, Zum Abfallbegriff im europäischen, im geltenden und im werdenden deutschen Abfallrecht, DVBl. 1993, 590ff.
- Frank, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung. Europarechtliches Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Binnenmarkt, Münster u.a. 2003.

- Fritsch, Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, 1996.
- Gallego, Waste Legislation in the European Union, EELR 2002, 8ff.
- Gaßner, Abfallbegriff und Umsetzungspflicht, NVwZ 1998, 1148ff.
- Graner, Anmerkung: ZUR 1998, S. 315ff.
- te Heesen, Abfallverbringung ohne Grenzen. Die europarechtliche Ausgestaltung des abfallwirtschaftlichen Nähe- und Autarkieprinzips, Baden-Baden 2003.
- Jans/von der Heide, Europäisches Umweltrecht, Groningen 2003.
- Jarass, Beschränkungen der Abfallausfuhr und EG-Recht, NuR 1998, S. 397.
- Klöpfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004.
- Krieger, Anmerkung, EuZW 1995, S. 618.
- Krieger, Inhalt und Grenzen des Verwertungsbegriffs im deutschen, supra- und internationalen Abfallrecht, NuR 1995, S. 342 ff.
- Kropp, Die behördliche Lenkung von Abfallströmen im Binnenmarkt, Berlin 2003.
- Reese, Kreislaufwirtschaft im integrierten Umweltrecht. Eine Studie zu den Begrifflichen, instrumentellen und funktionalen Grenzen des Abfallverwertungsrechts, Baden-Baden 2000.
- Rengeling/Gellermann, Vorgaben der EG für die Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen, DVBl 1995, 389 ff.
- Sagia, Entsorgungsautarkie und Verursacherprinzip, Frankfurt u.a. 2003.
- Schink, Der neue Abfallbegriff und seine Folgen, VerwArch 1997, 230ff.
- Schreier, Die Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft. Umsetzungsdefizite und gesetzgeberischer Handlungsbedarf, Berlin 1994.
- Schröder, Konfliktlinien in der Abfallwirtschaft, in: Behrens, Peter/Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1991, S. 165.
- Weidemann, Abfallrecht: Grundlagen, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.), Handbuch zum Europäischen Umweltrecht, Band 2, Köln 1998.
- Weidemann/Neun, Zum Ende der Abfalleigenschaft von Bauteilen aus (Elektro- und Elektronik-) Altgeräten und Altfahrzeugen, NuR 2004, 97ff.
- von Wilmowsky, Abfall und freier Warenverkehr: Bestandsaufnahme nach dem EuGH-Urteil zum wallonischen Einfuhrverbot, EuR 1992, S. 414.

von Wilmowsky, Das Nähe-und Optimierungsprinzip des europäischen Abfallrechts, NVwZ 1999, 597ff.

von Wilmowsky, Das Autarkieprinzip des europäischen Abfallrechts, UTR 1999, S. 291 ff.

Wolfers, Produkt oder Abfall? - Die Grenzen des neuen Abfallrechts, NVwZ 1998, 225ff.

## 【Zusammenfassung】

# Das System des Abfallrechts in der Europäischen Gemeinschaft

Jeong, Hoon

Das Abfallrecht gehört zu den am meisten ausdifferenzierten Gebieten des gemeinschaftlichen Umweltrechts; es gibt nur noch wenige Abfallarten, die nicht gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben unterliegen. Das heute geltende Regelungswerk geht auf die grundlegende Novellierung des Systems des gemeinschaftlichen Abfallrechts durch die RL 156/91, die die RL 75/442 änderte, zurück. Kernstück der Reform war die Entwicklung eines einheitlichen Abfallbegriffs für das gesamte Gemeinschaftsgebiet.

Das gemeinschaftliche Abfallrecht umfasst allgemeine Regelungen zur Behandlung von Abfällen, spezielle Regeln für besondere Arten von Abfällen und Vorschriften über die Ein- und Ausfuhr von Abfällen.

Die RL 75/442 über Abfälle ist als Rahmenrichtlinie ausgestaltet. Sie definiert insbesondere den Abfallbegriff, legt die grundsätzlichen Prinzipien und Ziele der Abfallwirtschaft fest und stellt allgemeine Verpflichtungen über den Umgang mit Abfällen auf, so dass sie als allgemeiner Teil des europäischen Abfallrechts bezeichnet werden kann. Sie enthält aber auch konkrete Verhaltensvorgaben für die Mitgliedstaaten, die immer dann Abwendung finden, wenn nicht gemäß Art. 2 Abs. 2 RL 75/442 besondere Vorschriften für bestimmte Abfallgruppen erlassen worden sind.

<p>Key Words : Abfallrahmenrichtlinie, Entledigungspflicht, Entsorgungsautarkie, Abfallbewirtschaftungsplan, Abfallbegriff</p>
--