[번역]

유럽연합의 통합환경관리지침과 독일법으로의 전환
- 폐기물법을 중심으로 -

Michael Kotulla*

차 례

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 허가를 요하는 시설물
Ⅲ. 쓰레기 처리장에 대한 폐기물법적 계획확정과 계획허가
Ⅳ. 기타 폐기물처리시설에 대한 이미시온법상 허가
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서론

환경오염의 통합적 방지와 최소화에 관한 1996. 9. 24 Eu평의회 지침(IVU-Richtlinie)은 유럽공동체의 회원국들에게 - 따라서 독일 연방공화국에게도 - 산업시설과 관련하여 통합적인 국가허용결정의 도입에 애 쓸 것을 요구하고 있다. 이 같은 통합적 시도의 목적은 환경에 대한 높은 보호수준을 통합적으로 이룩할 수 있기 위해, 개별 환경매체의 보호를 넘어서서 환경부담을 전체적으로 파악하고자 하는 것이다.

* Universität Bielefeld

해당 시설물에서 발생하는 환경부담의 심사가 지금까지는 고유한 허가결정이 있는 다양한 허가절차들로 나뉘어져 있었기 때문에 독일법에서 이 지침의 전환은 처음부터 어려움에 부딪쳤었다. 이 다양한 허가절차들은 아주 종종 이것이 토지, 물, 공기에 대해 이 절차들이 얻게 되는 부담들 보다는 단지 환경의 보호에만 집중되어 있었다.[1] 독일 입법자는 국내 환경법에 이 "병행적인 개시"를 더 상세히 설명해야 할 이유가 없다고 판단했기 때문에, 통합적인 고찰을 위해 개별분야별 심사들을 개시하고 서로 연계지우는 것은 가치가 있었다. 이는 절차법적으로 그 밖에 계속적으로 존재하는 별도 허가절차의 완전한 협조를 통해 확보되어야 했거나 실증법적으로 한 환경매체의 예방하는 부담전위 (轉位)에 대한 고려를 통해 다른 것으로 확보되어야 했다.

절차법적 협조의 첫째 언급된 측면은 단지 독일의 복잡한 행정적 특수성과 관련되어 있기 때문에 이 논문에서는 상론을 피한다. 이 특성은 환경법적 행사를 위해 훨씬 수확이 많은 실증법적 연관성을 무시하지 않고는, 나에게 강연을 위해 허용된 시간 내에 늘어 놓기가 불가능하다. 따라서 후자의 문제에 논의를 제한하는 것에 대해 관용을 당부 드린다.

Ⅱ. 허가를 요하는 시설물

IVU지침 첨부 I에 언급된 새로운 시설물 중 어떠한 것도 이 지침에 따라 허가없이는 운영할 수 없음을 확보하기 위해 유럽연합 회원국들은 IVU지침 제4조에 따라 필요한 조처를 취해야만 한다. 여기에는 에너지산업, 철강생산과 철강가공, 광물가공, 화학 및 폐기물취급 시설들이 포함된다. 특히 마지막 사항이 내 논의의 대상이 된다. 여기에는 폐기물의 제거 혹은 이용을 위한 시설, 즉 쓰레기처리장과 같은 쓰레기 소각장을 들 수 있다.

1) '독일의 환경법이 환경을 보호한다고 하면서, 실제 이 절차상의 비통합성 때문에 오히려 토지, 물, 공기에 대한 환경부담'는 의미로 의역될 수도 있겠습니다.

독일법에서는 이 같은 폐기물처리시설의 허가요청은 두 개의 다른 법률로 규정되어 있었다:

- 순환관리와 폐기물법 (KrW-/AbfG)과
- 연방이미시온법 (BImSchG).

쓰레기 처리장의 설치, 운영 및 본질적인 변형은 순환관리와 폐기물법 제31조 2, 3항에 따라 계획확정 및 계획허가의 형태로 폐기물법의 허가를 요한다. 이에 대해 그 외 고정된 폐기물처리시설의 경우에 있어 동일한 과정들도 동 법률에 따른 허가의무가 있다.

Ⅲ. 쓰레기 처리장에 대한 폐기물법적 계획확정과 계획허가

순환관리와 폐기물법 제31조 2항 1문, 3항에 따라 쓰레기 처리장의 설치, 운영, 이들의 중요한 변형에는 계획확정 및 계획허가를 받아야 할 의무가 있다.

1. 몇 가지 형식적 관련성

이를 위해 시행해야 하는 계획확정절차에는 환경영향평가에 관한 법률 (UVPG)의 규정에 따라 하나의 환경영향평가가 통합되어 있다 (순환관리와 폐기물법 제31조 2항 2문). 게다가 – 水法상 허가의 예외가 있는 – 계획확정은 모든 그 밖에 필요한 허가들을 포함하고 있어 집중효를 발휘한다.

순환관리와 폐기물법 제31조 3항 1문에 언급된 전제하에 주무관청은 계획확정절차 대신 신청으로 혹은 직무상 훨씬 적게 비용이 드는 계획허가절차를 진행할 수도 있다. 그러나 이는 중요하지 않거나 혹은 보통 새로운 절차의 발전과 시험에 사용되는 쓰레기 처리장의 설치와 운영, 쓰레기 처리장의 중요한 변형이 신청된 경우에 고려된다. 그러나 이에 대한 전제조건은 이 계획이 환경영향평가법 제2조

1항 2문의 의미에 있어 보호이익 (대체적으로 인간, 환경, 문화재를 의미한다)에 대해 심각한 침해를 입히지 않을 수 있어야 한다.

2. 실질적 전제조건

계획확정결정과 계획허가는 순환관리와 폐기물법 제32조 1항에 따라 다음의 조건을 만족시킬 때 내려진다. 그 중에서도 특히

> - 공공의 안녕이 침해되지 않아야 한다. 특히 순환관리와 폐기물법 제10조 4항에 언급된 보호이익 (인간, 환경, 공간질서, 공적 안전)에 대한 위험이 발생할 수 없어야 한다. 보호이익의 침해에 대한 예방이 건축상, 운영상 혹은 조직상의 조치를 통해 기술의 발단정도에 맞게 이뤄지며 에너지가 절약되며 효율적으로 사용될 것이 확보되어야 한다 (Nr. 1).

통합관리지침 제3, 4조가 요구하는 그리고 더 상세하게 설명하고 있는 통합적인 관점의 준수 또한 환경보호와 관련하여 이러한 전제조건을 충족시킴으로써 확보되게 된다.

주의를 요하는 것은, 신청자를 통한 이 모든 전제조건의 충족의 경우에도 계획확정절차의 수여에 대한 법적 청구권이 존재하지 않는다는 것이다. 그럼에도 불구하고 결정은 각 허가관청의 재량이라는 것이다.

Ⅳ. 기타 폐기물처리시설에 대한 이미시온법상 허가

1. 허가를 요하는 폐기물처리시설

연방이미시온법 제4조 1항 1문은 그 상태나 운영에 있어 특별한 조치가 요구되는 시설물의 설치와 운영이, 유해한 환경효과를 야기하거나 달리 공공이나 이

웃을 위협하고, 심한 손해를 끼치거나 부담을 주며, 그리고 고정된 폐기물처리시설일 경우에는 허가의무를 받도록 하고 있다. 당 허가는 – 계획확정의 경우와는 달리 – 모든 전제조건이 구비된 경우에는 법적 청구권이 있는 하나의 통제허가이다. 허가의 수여는 전적으로 설비특성기준에 달려 있다. 여기서 의미하는 시설물들은 고정적이고 일정한 운반이 가능한 기술적 시설들이거나 오염물질을 방출시키는 데 이용되는 토지들이다. 구체적으로 어떠한 시설종류가 여기에 해당하는지는 연방이미시온법 제4조 1항 3문의 수권에 근거하여 4번째 연방이미시온법 명령에는 결국 본질적인 작용을 가져오는 것이 해당된다. 4번째 연방이미시온 집행명령에 대한 첨부서에는 주제별로 여기에 해당되는 시설종류로서 또한 폐기물과 기타 물질 (예, 소각시설, 폐차를 위해 사용되는 압쇄 (壓碎)시설, 창고시설)의 이용과 제거를 위한 시설들이 열거되어 있다.

이 같은 시설들은 당 시설이 운전개시된 후 12개월 이상 동일 장소에서 운영될 것을 요구한다. 허가의무는 시설들이 해가 되는 환경작용의 발생을 위해, 이와는 달리 예방을 위해 및 그 밖의 위험을 위해 상당한 불이익 혹은 상당한 부담과 연관을 가질 수 있는 것인 한 (예, 단지 대중교통 외에 사용된 차량을 포함한 운송시설물들), 운영을 위해 필요한 모든 절차단계들과 시설부분 및 원시설과 공간 혹은 운영상 연관성을 가진 부대시설들에게 미친다.

폐기물처리시설의 경우 기본적으로 폐기물의 이용과 제거에 사용되는 시설들이 문제가 된다.

2. 허가를 발하기 위한 실증법적 요구사항

통합환경관리지침 제3조 1항에 따라 회원국들은 지침에 의해 확인된 시설들이 지침에 열거된 기본의무들과 일치하여 운영되는 필요한 대책을 강구하여야 한다. 이는 독일법에서 연방이미시온법 제6조 1항을 통해 반영되고 있다. 이것은 여기 우리에게 관심이 있는 시설에 대한 허가의 수여를 일정한 전제조건의 점증적 존속에 의존하게 한다: 그래서 – 거기에 언급하는 것처럼 – 연방이미시온법 제5조와 동법 제7조에 근거해 제정되는 법규명령으로부터 생기는 의무들이 지켜

지고 어떠한 의무도 다른 공법규정과 근로보호의 이해(利害)에 반하지 않을 것이 확보되어야만 한다. 연방이미시온법 제5, 7조에 보호된 의무들은 통합관리지침의 독일법으로의 전환을 위해 중심적 의의를 가지므로 더 상세히 상론되어야 한다.

(1) 정규 기본의무의 수행

연방이미시온법 제5조는 - 통합환경관리지침 제3조 1항처럼 - 허가를 요하는 시설의 운용자를 위해 설치와 운영에 해당하는 공법적 기본의무들의 순서를 실정화하고 있다. 이 의무들은 전체 운영단계를 넘어서서 (연방이미시온법 제5조 1항), 또한 운영중지의 시점을 넘어서서 (연방이미시온법 제5조 3항) 기본적으로 단순히 운영자들로 하여금 관청의 지시를 주목하게 한다. 강제적인 사실법규성 때문에 법규명령과 행정행위를 통해 확립적인 구체화에 위임하는 한, 개별 기본의무들은 단지 이 직접적인 법적 의무부담에서 면제된다.

- 항상 변화하는 환경관계,
- 일정한 환경영향의 유해함에 관한 앞서가는 인식수준 및,
- 배출한계에 대해 계속적으로 발전하는 기술수준

과 관련하여 시설의 운영기간의 경과에 따라 기본적인 의무들은 항시 변화한다.

운영자가 스스로 새로운 인식을 고려해야만 하고 계속적으로 항상 새로운 구체적인 관계들을 해당 현실화조처들을 통해 고려해야만 하기 때문에 이들 내용은 운영자를 위해 다이나믹한 특성을 가진다. 이는 결국 또한 허가로써 조정된 존립보호를 위하는 결과를 가져온다. 시설의 설치와 운영에 대해 허가를 통해 수여된 권리는 단지 기본의무에 대한 가능한 현실화의 유보 하에 존재하기 때문이다. 이 점에 있어 이전에 영업법적 전문특허의 과거 정체적인 존립보호는 상황적으로 유연한 존속력을 위해 포기되었다.

(2) 전체 환경을 위한 높은 보호수준의 보장

연방이미시온법 제5조 1항에 따라 허가를 요하는 시설들은 – 폐기물처리시설 또한 포함 – "전체적으로 환경에 대한 높은 보호수준의 보장을 위해" 일정한 의무들이 충족되도록 "설치되고 운영되어야 한다". 통합환경관리지침을 통해 요구된 "통합규정"은 그것이 전체적인, 즉 매체중첩적인 고찰의 명령을 우선시하므로, 그리하여 모든 기본의무의 구체화에서 원칙적으로 일차로 고려되어야만 하므로, 중요한 의의가 있는 것이다. 동시에 통합규정은 공동체법 (유럽공동체설립을 위한 조약 – EGV – 제174조 2항)과의 일치를 보장하는 안전매카니즘을 형성한다. 법적 보호수준은 모든 환경매체에 대해 동등하게 유지해야 한다. 그래서 통합하는 이미시온보호는 전체 환경의 최상위로 중요한 문장에 기본의무수행을 편입하는 것과 관련이 있어야만 한다. 이들 보호는 시설과 관련된 조처들이 조정되어야만 하는 통합척도를 형성한다. 항상 직접 관계가 있는 법적 이익 (환경, 공공성, 이웃)의 이미시온과 관련한 장려 (奬勵)와 모든 환경매체에 대해 그로부터 발생하는 결과는 하나의 그 같은 행동양식의 경우 거의 고찰의 첫 번째 단계만을 형성한다. 이는 공기오염과 소음에 대해 어떤 보호대책이 다른 보호이익에게 단지 부담만 주게 된다. "희생매체"는 주어져서는 안 된다. 그래서 매체중첩적인 인식은 하나의 생태상쇄적인 이미시온보호를 산출한다. 어느 의미에서 "행정적 관리재량"은 지금까지 단지 부수되어 있는 허가수여 및 허가유지를 인식하는 연방이미시온법 제4조 이하의 시설허가권으로의 전진을 지탱하고 있는 것이다.

(3) 개별 기본의무

연방이미시온법 제5조 1항 1문은 또한 허가를 요하는 폐기물처리시설의 운영자를 위해 아래 내용으로 구성된 유효한 목록을 보유하고 있다.

- 보호의무 (Nr. 1),
- 예방의무 (Nr. 2),
- 폐기물방지의무와 폐기물처리의무 (Nr. 3),

- 에너지절약명령과 에너지효율명령 (Nr. 4).

(가) 보호의무

통합환경관리지침 제3조 1항 b문에 따라 시설운영을 통해서는 동 지침 제2조 Nr. 2의 의미에서 어떤 심한 환경오염이 발생되어서는 안 된다. 이는 연방이미시온법 제5조 1항 Nr. 1에 확인된 보호의무와 일치하는 것으로, 이 결과에 따라 시설물은 "공공과 이웃에 대해 어떠한 유해한 환경영향과 그 외 위험, 중대한 불이익과 중대한 부담도 야기할 수 없도록 설치되고 운영되어야 한다. 이 의무는 항상 구체적이고 명백하게 시설에 의해 주변환경에 가해지는 침해가능성의 예방을 목적으로 한다.

이산화유황, 산화질소, 미세먼지, 납과 오존을 통한 대기오염에 대해 허용되는 이미시온부담의 경계는 해당 유럽공동체 지침규정의 실현을 위해 독일연방이미시온법 제48a에 근거하여 제정된 법규명령에 따라 판단된다 (이미시온값에 관한 명령 – 22번째 연방이미시온법 집행명령). 폐기물소각에 대해서는 특별히 폐기물의 소각과 공동소각에 관한 명령 - 17번째 연방이미시온법 집행명령 – 이 적용된다. 그 외 - "대기기술지침" (TA Luft)과 같은 일반행정규칙은 비소, 카드늄, 니켈, 수은, 탈륨과 불화수소와 같은 몇몇 유해물질에 대해 계속적인 이미시온값의 순위를 보유하고 있다. 발생하는 대기유해물질에 대해 아무런 이미시온값이 정해지지 않은 한, 주무관청은 대기기술지침의 기준에 따른 개별시험에서 허용되는 부담(의)경계를 산출해야만 한다. 소음에 대해서는 특히 "소음기술지침" (TA Lärm) – 이 또한 일반 행정규칙이다 – 이 연방이미시온법 제5조 1항 Nr. 1의 구체적인 것을 포함하고 있다. 이에 따라 각 시설에 의해 발생하는 전체부담은 소음기술지침의 이미시온 기준치를 기본적으로 초과해서는 안 된다. 악취방출과 진동의 평가와 관련하여, 물론 단지 그의 정확함의 반박 가능한 추측에 대해서만 다투는 하위법규들이 존재한다. 여기서는 대개 개별심사가 중요하다.

보호의무는 정상운영의 경우뿐만 아니라 발생 가능한 사고의 경우 (예, 화재, 폭발)를 통한 (공동)원인이 되는 이미시온에도 관계가 있다. 후자에 대해 주위환

경과 관련된 위험원들 (예, 인접한 위험을 가지고 있는 시설, 홍수, 해일, 산사태, 침강, 지진위험)들은 중요할 수 있다. 인식 가능한 위험들을 야기시키는 불법적인 사용에 적합한 대책들이 강구되어야만 한다; 적합한 경우로는 조업방해와 테러가 해당된다. 이점에 있어 연방이미시온법 제5조 1항 Nr. 1은 사고를 예방하고, 그 결과를 제한하기 위해 모든 필요한 조처를 취해야만 하는 통합환경지침 제3조 1항 e문을 고려하고 있다.

매번 조사하는 부담한계에 도달하지 않는 한, 개별 부담협력들은 연방이미시온법 제5조 1항 Nr. 1에 규정되어 있는 보호요청의 범위 내에서 유지한다. 그러나 누군가가 자신의 시설에서 기인하는 부담이 부담한계를 넘어서는 최종 원인을 제공했다면, 적합한 조처를 취해야만 하고 그래서 이것이 일어나지 않게 된다.

차후의 시설운영을 통해 허가결정의 시점에 대한 인식상태에 따라 손해발생, 불이익발생 혹은 부담발생의 영향을 발생하는 가능성이 충분하게 높은 개연성으로 배제될 수 없다면 시설의 설치와 운영을 위한 허가가 발해져서는 안 된다. 이를 위해 필요한 개연성 정도는 결정적으로 해당 법익의 수준과 기대되는 침해의 규모에 달려있다. 이미시온의 침해적합(성)과 신체적인 종류의 영향을 추측하는 경우, 각각의 법적 이익이 환경오염에 내맡겨진다면, 이 오염들이 손해, 중대한 불이익 혹은 중대한 부담을 야기하느냐가 중요한 관건이다.

운영자가 유해한 환경영향 혹은 기타 위험, 중대한 불이익 혹은 중대한 부담을 예방하기 위해 어떤 조치를 취하느냐는 그 자신에게 놓여있다. 연방이미시온법 제5조 1항 Nr. 1은 강제로 유해한 이미시온과 신체적 영향을 끼치는 영향의 예방을 명령하고 있고, 기술적 실현가능성의 유보 하에 두고 있지 않기 때문에 조치의 개연성과 그 비례성은 취하게 되는 보호대책을 위해 아무런 역할을 못한다. 적합하거나 경제적으로 대체가능한 방어조처가 없다면 해당 시설은 설치도 운영도 불가하다.

(나) 예방의무

통합환경관리지침 제3조 1항 a호에 따라 시설관리자는 환경오염에 대한 적합

한 예방조처를 해야 하는데, “특히 취할 수 있는 최고의 기술”로 하여야 한다. 이러한 예방의무는 독일 연방이미시온법 제5조 1항 1문 Nr. 2를 감안하여야 한다. 이에 따라 허가를 요하는 시설 – 또한 여기서 관심이 있는 폐기물처리시설- 에 의해 발생된 유해한 환경영향에 대한 예방을 취하여야 한다. 이 예방은 – 위에 소개된 보호의무와는 달리 – **고유 유해성의 境界閾 하에서**와 이론적으로 가능한 손해발생, 단점발생, 부담발생의 실질적 예상 가능한 경계역 하에 실시된다. 이 예방은 구체적으로 증명할 수 있는 환경영향의 보호, 그 밖의 위험, 막대한 부작용이나 부담들을 예방한다기 보다 오히려 잠정적으로 시설설치와 시설운영을 통해 발생될 수 있는 부정적인 효과를 예방하는데 있다. 예방이 무조건 예시에서 언급된 배출가스 방출제한에 대한 조처들과 관련되어 있어야만 하는 것은 아니다. 시설물의 안전 기술적인 체계 또한 특정한 운영조직상의 예방책 및 환경친화적인 것을 통한 환경위협적 운영과 투입재료의 교환을 생각할 수 있다.

예방의무는 먼저 통합적인 오염회피나 오염감소를 목표로 한다. 해당시설물에 의해 발생하는 오염은 **오염의 전체 종류**를 의미한다. 이들은 예를 들어, 땅이나 물에서 직접적인 물질오염과도 연관이 있다; 오염이 일상운영에 의해 발생했건 사고나 고장에 의했던 간에 그것은 중요하지 않다. 시설 운영자의 의무는, 이 오염의 잠재적 침해에 적합할 정도의 예방이라면 충분하다. 이 **적합성**은 방출된 물질의 피해성, 오염의 시간적인 분산 혹은 이 요소들의 조합으로부터 산출될 수 있다. 이때 오염과 피해 사이의 인식할 수 있는 연관성에서 도출되는 **추상적인 염려잠재성**이 통계적으로 파악된다면 충분하다. 이는 각각의 이미시온 상황에 기본적으로 좌우되는 것은 아니다.

예방명령이 무제한적인 최소화 의무를 가지고 있는 것은 아니다. 그것은 보호의무와는 달리 즉, 비례성의 원칙에 의해 제한되고, 운영자가 예방명령을 위해 취하는 경비가 더 적은, 오히려 적합성의 틀 안에 있다. 하지만 위험으로 인식된 사실들은 충분히 개연성 있는 적합한 방법으로 배제되어야만 한다는 것은 일반적으로 적용되어야 한다; 즉 남아있는 위험은 기본적으로 참고 견뎌야 한다.

취해야 하는 예방은 “특히 기술의 수준에 상응하는 조치”를 통해서 이루어져야

한다. 동법 제3조 6항에 "기술의 수준"에 대한 개념이 법정되어 있고, 그에 부가된 부록을 통해 세분화 되어있다.

그 중에서도 이미 보호의무와 관계하여 언급된 대기기술지침에 상세히 확정되어 있다. 이 지침은 먼지와 가스형태의 재료, 발암성이나 유전인자를 변화시키거나 독성을 일으키는 물질들, 악취가 나고 토양에 해가 되는 재료에 대한 오염한계와 같은 환경오염의 통합적 예방과 최소화를 위한 요구들도 포함하고 있다.

-독일의 입법자가 의미하는 것처럼- 연방이미시온법 제5조 1항 1문 Nr. 2에 선별된 요구수준인 "기술의 수준"으로써 통합환경관리지침 제3조 1항 a호와 동 지침 제2조 Nr. 11에서의 "**최상의 활용성이 있는 기술**"을 만족시킬 지는 의심이 있어 보인다. 왜냐 하면, 양 개념들은 그 상이한 표현에서 뿐만 아니라 내용상에도 차이가 있기 때문이다. 다시 말해, 연방이미시온법 제3조 6항의 "기술의 수준"은 *"진보적인 방식, 설비 혹은 운영방식의 발전상태, 환경에 대한 영향의 예방과 최소화를 위한 … 조치의 실제적인 적합성에 전체적으로 안전하게 보이는 것"*으로 언급하고 있는 반면, 통합환경관리지침 제2조 Nr. 11의 "최상의 활용가능 기술"은 *"전체 환경 안에서의 배출과 영향을 예방하기 위해 혹은 만약 그것이 불가능하다면 줄이기 위해 실제 적합한 특별한 기술들로 보이는 활동과 해당 운영방식의 가장 효과적이며 진보적인 기술상태"*라는 것이다. "진보적인" 발전상태 (연방이미시온법 제3조 6항)는 아무튼 통합관리법에 들어있는 최상급으로 표현된 "가장 효율적으로 진보한" 발전수준보다는 부족하다는 것이다. 따라서 독일법과 관련을 갖는 "기술의 수준"은 국내법으로 전환되어야 하는 유럽법의 "최상의 활용성이 있는 기술"에 뒤쳐져 있다는 것을 확인하여야 한다; 그래서 독일에서는 유럽법규의 입법적 전환이 불충분하게 이루어져 있는 것이다. 그에 따라 강제적으로 연방이미시온법 제3조 6항의 적합한 입법적 현실화가 요구된다.

(다) 폐기물방지의무와 폐기물처리의무

통합환경관리지침 제3조 1항 c호에 따라 폐기물의 발생을 줄여야 하고, 재활용을 하거나, 이것이 기술적 또는 경제적 이유로 불가능할 경우에는 폐기를 해야

만 하는 이 연방이미시온법 제5조 1항 Nr. 3에 규정된 폐기물억제 및 폐기물처리의무는 부합된다. 이는 또한 여기서 논의하고 있는 폐기물처리시설에도 적용된다. 마찬가지로 승인을 요하는 시설물에 있어서와 같이, 폐기물을 줄이고, 줄일 수 없는 폐기물은 재활용하며, 재활용 불가한 폐기물은 공공안녕에 해를 주지 않고 제거되도록 시설물의 설치와 운영이 이루어져야 한다. 이 규정은 하나의 의무서열을 시설물의 설치와 운영에서 (추가적으로) 발생하는 폐기물과의 관계에서 정하고 있다.

1) 폐기물 방지

폐기물 방지를 위한 명령이 목표하는 바는 다음과 같다.

- 자원과의 절약 관계,
- 폐기물제거 및 폐수제거의 방지,
- 유해한 환경영향에 대한 예방.

폐기물의 방지란, 찌꺼기의 발생을 적절한 조처를 통해 이미 막거나 폐기물의 사용이 시설물 내에서 그의 운영목적에 맞는 적합한 방법으로 이루어 지는 것을 의미한다. 이 방지는 무엇보다 생산절차에의 진력(盡力)을 통해 이뤄지는 바, 폐기물을 생기지 않게 하거나 단지 소량의 양만 내도록 한다. 여기에는 폐기물 양의 감소결과를 가져오는 자연재료와 보조재료의 투입도 해당된다. 그 외에 단 한가지 방지가 있을 수 있는데, 찌꺼기가 발생하는 프로세스에 시설내부에서 이것을 직접 재 투입 시킴으로 가능하다. 만약 이 찌꺼기들이 순환과정에서 일시적으로 제거된다면, 이들은 다시 시설물내부에서 사용될 수 있는 폐기물인 것이다 (폐기물로 이해된다). 폐기물 방지가 잔존물질에서 심각한 유해농축물질, 다른 찌꺼기의 증가된 발생, 혹은 오염의 증대로 이어진다면 이 같은 폐기물 방지는 항상 문제점들을 야기시키게 된다. 폐수로서 시설물의 청소에 유입시키거나 그 외 심각히 오염된 폐기물질로서 제거되어야만 하는 축적된 물질들이 유사한 상황에 해당

된다.

연방이미시온법 제5조 1항 1문 Nr. 3은 폐기물방지에 원칙적인 우위를 두고 있다. 폐기물이 방지될 수 없다면 그의 재활용 여부가 고려된다. 여기에 해당되는 경우란, 방지가 기술적으로 불가능하거나 과도하거나 재활용으로서 부정적인 환경영향을 가져오는 경우이다.

재활용(사용, 이용)으로서 어떠한 부정적인 환경영향을 미치지 않는 한, 이 방지는 특별한 전제조건 하에 허용이 된다. 이는 항상 구체적인 개별 상황에서 고려되는 폐기물방지전략과 폐기물재활용전략의 비교를 요구한다. 환경영향변화가 절대적 우위를 점한다. 그래서 환경의 이익에 있어서 폐기물 방지의무는 상대적인 것이다.

2) 폐기물 재활용 (이용, 사용)

방지할 수 없는 폐기물들은 시설운영자에 의해 재활용 (이용, 사용)되어야 한다. 폐기물 재활용은 우선적으로 순환관리과 폐기물법 및 폐기물에 대한 그 외 실정법에 따른다. 먼저 폐기물 재활용의 이미시온보호법적 의무에 대해서는 순환관리와 폐기물법 제4-6조가 적용된다. 자연자원들을 대치하기 위해서 폐기물이 투입되는 것이 폐기물 재활용의 특징이다. 폐기물 재활용의무는 재료의 절약 뿐만 아니라 에너지절약 측면에서 이행되어 질 수 있다.

3) 폐기물 처리

폐기물 처리는 폐기물 재활용처럼 폐기물 법규에 따라 이루어 진다. 폐기물 처리는 재활용이 불가한 폐기물을 영구히 처리하는 것을 목적으로 하고, 시설물운영자의 단지 하나의 보조적으로 적용되는 의무이다. 폐기물의 재활용이 기술적으로 불가능 하거나 운영자에게 경제적으로 타산이 없어야 하며 이 제거가 환경영향해결을 의미하기 때문에, 폐기물들은 공공의 안녕을 위해 유해함 없이 처리되어야 한다. 공공의 안녕에 대한 유해함 없이 폐기물이 처리되어야 한다는 것은 특히 이 처리가 모든 적정의 공법 규정들과 일치해야만 하는 것을 의미한다. 따라서

폐기물법의 요구 이외에도 통합적 환경보호의 요청과 같은 수질보호법의 요청들도 만족시켜야 한다.

(라) 에너지 절약명령과 효율성 명령

통합환경관리지침 제3조 1항 d조는 에너지를 효율적으로 사용할 것을 요구하는 반면, 연방이미시온법 제5조 1항 1문 Nr. 4는 특히 에너지를 절약할 것을 요구하고 있다. 이 에너지 절약명령과 효율명령은 오히려 자신의 일반적인 운영에 대한 고려없이 시설운영자를 위해 직접 적용되는 기본적 의무를 담고있다. 연방이미시온법 제5조 1항 1항 Nr. 4는 에너지 투입이, 에너지의 촉진, 변형, 수송이나 사용에 있어서도 동일하게 환경에 부정적인 영향을 주지 않고 이루어 질 수 없다는 것을 고려는 하고 있다. 이에 비해 에너지 절약이나 이미 그의 효율적 사용은 기본적으로 모든 에너지흐름의 측면에서 환경부담의 경감을 가져올 수 있다. 오염감소와 연관되어 있어야 하는 한, 원래 에너지의 절약과 효율적인 사용은 이미 언급한 예방의무의 틀 안에서 고려되어야만 한다. 따라서 연방이미시온법 제5조 1항 1문 Nr. 4는 여러 사례들 속에서 다만 하나의 명시기능으로 보아도 될 것이다.

하지만 연방이미시온법 제5조 1항 1문 Nr. 4는 시설의 운영이나 생산 조정을 위한 관청의 어떠한 지휘적인 권한과 관련이 없다. 에너지 선택과 그의 합리적인 사용은 지정된 절차와 기술규정처럼 여전히 시설운영자에게 책임이 있다. 특히 시설물의 목적의 확정은 단지 기업이 자유롭게 할 수 있는 부분이다.

에너지의 사용은 에너지투입의 결과로서 시설물 안에서 사실상 일어나는 에너지소비에 해당되는 것이지, 시설물에서 에너지투입의 합목적성의 문제와는 전혀 무관하다. 이러한 틀 안에서는 무엇보다 시설물의 에너지 효율적 수요는 논의될 수 없다는 결론이 도출된다. 특히 담당 관청은 운영자에게 특정의 에너지 종류(예: 천연가스)를 지시해서는 않된다. 어쨌던 시설물의 운영은 에너지의 투입과 사용에 대한 구상에 기초하여야 한다. 시설운영자는 이를 위해 설명(해명)의무가 있다. 선택적인 구상들이나 에너지源이 더 적합할 것인지 여부는 허가부여의 틀

과 감독의 경우에 관청의 측면에서는 구체적으로 검토될 수는 없다. 이 양자에 대한 결정은 절대적으로 운영자의 몫이다. 오히려 단지 관청심사를 위해 중요한 것은 각 에너지투입에 따라 실제 이루어지는 에너지소비의 결산과 평가이다. 에너지의 절약적인 사용이란 투입된 에너지의 양적 소량을 대상으로 하고, 비례성원리의 측도에 따라 모든 합리적인 조처 (예: 보온을 위한 보호조처)로 이해된다. 에너지는 절약만이 아니라 효율적으로도 투입되어야 한다. 단지 투입된 에너지의 소량과 관련된 절약된 사용과는 달리, 수익 대비 소비가 경제적으로 이루어질 때 에너지가 효율적으로 사용되었다고 말할 수 있다. 에너지는 무엇보다 높은 에너지효율 정도에 도달함으로 효과적으로 투입되어야 한다.

그래서 수비와 수익이 단지 경제적으로 합리적인 관계가 될 때, 결국 운영자가 투입한 에너지의 양은 중요하지 않다. 각각을 판단할 수 있기 위해 강제적으로 효율분석이 이루어져야 한다. 이는 먼저 시설운영에 의해 예견된 목적을 전제로 한다. 이때 어떤 행동선택이 계획 및 시설물의 기본적으로 보호된 존속을 고려하여 최상의 효과를 발하는 지가 조사되어야 한다. 이를 위한 기준은 이미 설명한 기술의 상태와 비례성원리의 최종 경계가 된다.

그 외에 통합규정과 연방이미시온법 제5조 1항 1문의 다른 기본의무 (즉 예방의무)의 관점에서 환경오염의 통합적 방지와 최소화의 각 의무선도적 목적은 주의해야 한다. 이에 따라 만약 에너지최소화가 다른 곳에 (예를 들어, 발전소에) 에너지소비증가를 가져올 수 있다면 시설물 허가에서 계속적인 오염최소화는 항상 불허된다.

(마) 애프터 케어 (after-care)의무

통합환경관리지침 제3조 1항 f는 허가를 요하는 시설물을 영구적으로 폐쇄할 때, “환경오염의 위험을 방지하기 위하며 (시설물)운영토지의 만족스런 상태의 회복을 위해 필요한 조처를 취할 것”을 요구하고 있다. 이 유럽연합법적 에프터 케어 요구 (after-care requirement)는 독일법에서 연방이미시온법 제5조 3항을 통해 고려되고 있다. 이에 따라 허가를 요하는 시설물은 다음과 같이 설치, 운영,

폐쇄되어야 한다. 운영의 관점에서도

- 시설이나 시설물토지에 의해 어떠한 유해한 환경영향이나 그 외 위험들, 심각한 불이익이나 부담들이 공공과 이웃에 대해 발생되어서는 않된다 (Nr. 1),
- 현존의 폐기물들은 규정에 맞게 무해하게 재활용되거나 공공의 침해없이 처리되어야 한다 (Nr. 2),
- 시설물운영토지의 적합한 상태의 회복이 보장되어야 한다 (Nr. 3).

이러한 의무조항들은 허가를 요하는 모든 시설에 적용된다.

연방이미시온법 제5조 3항의 규정으로부터 이미 운영개시 전에 거기에 언급한 의무들을 지키기 위해 해당 대책들이 – 즉 허가결정에 대한 조건의 형태로 – 이루어져야 한다. 그러나 미리 여러 사례에서 구체적인 의무사항들이 사전에 추산되지는 않는다. 그런 까닭에 환경위험 진원지나 이미 진행된 오염의 제거를 위한 행정적 명령들은 시설물운영이 개시된 후 1년 내에서 가능하다 (연방이미시온법 제17조 4a항).

Ⅴ. 결론

몇 가지 작은 부분을 제외하고는 유럽통합환경준칙의 야심찬 실증법적 규정들을 유럽법친화적으로 고유 독일법 질서속으로 계수하는 것은 실제 커다란 불충분함이 입법기술적으로 독일 입법자에게 일어나고 있다. 그래서 독일 환경보호법에 구체화 된 “통합적인 시작”은 의심의 여지없이 전체적으로 환경의 향상된 보호를 가능하게 하고 있다. 지금까지는 물론 연방이미시온법 제5조 1항 1문 Nr. 4에 너무 일반적으로 포함되어 있는 에너지절약명령과 효율성명령의 결핍된 하위법적 구체화에 연약한 점이 있다.