



# 歐盟廢棄物處理相關法制 之現況與發展概論

劉 如 慧\*

## 要 目

壹、引 言	(一)歐體法院之判決：劃分能源再利用 (energetischer Verwertung) 和旨在最終處置之焚燒處理 (thermische Behandlung zur Beseitigung)
貳、歐盟廢棄物處理之基本規範	(二)歐體法院對於廢棄物運送規章之判決
一、總則篇	
二、危險廢棄物	
三、廢棄物之運送	
四、焚燒廢棄物	
(一)焚燒城市廢棄物	
(二)焚燒危險廢棄物	肆、歐盟廢棄物處理法制當前的發展
(三)晚近的整併規範	一、執委會二〇〇三年公布之「廢棄物避免和循環之策略」
五、廢棄物掩埋	二、執委會二〇〇三年提出的廢棄物運送規章修改草案
六、整合的污染防治規範	三、新的廢棄物運送規章
七、規範個別物質或個別產品類型之特別法	四、執委會二〇〇五年底公布之廢棄物避免和循環之策略：「永續資源利用的持續發展」
參、最終處置和再利用的區分	
一、問題的提出	
二、現行法之規範	
三、新近實務見解	

\* 淡江大學公共行政學系助理教授，德國馬堡大學法學博士。  
本文承蒙兩位匿名審查委員惠賜寶貴意見，從而在結構與內容上有大幅調整，惟最後文責由作者自負。  
投稿日期：九十六年三月二十三日；接受刊登日期：九十六年十月二十二日

五、執委會二〇〇五年底提出的  
廢棄物架構指令修改草案

伍、結語並兼論歐盟相關法制對於  
台灣之啟發

一、廢棄物（質）之概念與分類

二、關於焚燒

(一)是「最終處置」還是「再利  
用」？

(二)比較我國和歐盟關於廢棄物  
焚燒基本規範之異同

## 摘 要

近三十多年來歐盟在環境法規的立法建制上進展神速，幾乎在各個領域都建立了體系性的規範架構，在廢棄物處理方面也不例外。本文目的即在描繪歐盟廢棄物處理法制的現況以及未來的發展。本文首先介紹歐盟相關重要規範的基本輪廓，進而就歐盟「如何區分再利用與最終處置措施」此一議題有深入的探討。由於近年來在歐盟充斥「以再利用之名行最終處置之實」的現象，因此如何確立有效的區分標準、如何阻止廢棄物繼續假借再利用之名跨越國界，流向明顯較不環保的處理途徑，深受注目。就此，歐洲共同體法院晚近的四個相關判決意義重大。而執委會近年來發布的公告和歐盟立法動向除了持續處理此一議題之外，也戮力解決其他重要的課題。本文末了並嘗試藉由這些歐盟經驗對我國法制提出個人淺見。

**關鍵詞：**歐盟廢棄物處理法、再利用措施、最終處置措施、再利用與最終處置措施之區分、以再利用之名行最終處置之實、共同燃燒

# Angle

## 壹、引言

近三十多年來歐洲聯盟／歐洲共同體在環境法規的立法建制方面進展神速。雖然在發展初期，經常只是逐點式地針對個別發生的問題謀求解決之道，從而缺乏整體全面的規劃；然而在近十多年來，情形產生了變化。環境立法不僅廣及環境法的所有領域，並且幾乎在各個領域都有全面而體系性的架構式規範。例如：在空氣污染防治方面，有「空氣品質架構指令」（Luftqualitätsrahmenrichtlinie）<sup>1</sup>以及它的四個「子指令」<sup>2</sup>，對於二氧化硫（SO<sub>2</sub>）、二氧化氮（NO<sub>2</sub>）、氮氧化物（NO<sub>x</sub>）、懸浮微粒、鉛、苯、一氧化碳（CO）等有害物質，引進嚴格而有拘束力之品質界限值<sup>3</sup>，這尤其對於會員國各大都市之空氣品質控管，形成不小的壓力。在噪音防治方面，目前有「周遭噪音指令」（Umgebungslärmrichtlinie）<sup>4</sup>；它的首要任務是依據歐盟內部協調一致的標準來掌握、蒐集、彙整環境噪音的基礎資料，並授權會員國提出行動綱領。這個指令將形成歐盟補充、繼續發展既有措施之基礎，也是發展其他短、中、長期措施的重要基石。而在水污染防治上

<sup>1</sup> Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.9.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, ABl. L 296/55.

<sup>2</sup> Richtlinie 1999/30 des Rates vom 22. 4. 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, ABl. 1999, L 163/41, zuletzt geändert durch Entscheidung (2001/744/EG) der Kommission vom 17. 10. 2001, ABl. 2001, L 278/35; Richtlinie 2000/69 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft vom 16. 11. 2000, ABl. 2000, L 313/12; Richtlinie 2002/3 vom 12. 02. 2002 über den Ozongehalt der Luft, ABl. 2002, L 67/14; Richtlinie 2004/107/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft, ABl. 2005 L 23/3.

<sup>3</sup> 除了界限值（Grenzwerte）以外，另設有所謂「警戒值」（Alarmschwelle）。至於臭氧的先驅物質、砷、鎘、鎳、多環芳香烴化合物（polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe; PAK）則設有「目標值」（Zielwerte）。界限值、警戒值及目標值之意義，參照空氣品質架構指令第2條第5、6、7點。

<sup>4</sup> Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. 6.2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl 2002 L 189/12.

則有「水架構指令」(Wasserrahmenrichtlinie; WRRL)<sup>5</sup>為歐盟水政策形成秩序架構；該指令以河流的流域作為管理單位、規定有法律拘束力的水質目標，並課予會員國義務，提出經管計畫和措施綱領。在自然保育方面，「維護野生動植物及其自然棲息地指令」(FHH-Richtlinie)<sup>6</sup>中的規定，尤其是生態網絡「自然2000」(„Natura 2000“)的建構，扮演關鍵性的作用；各國根據該指令向執委會申報之自然棲息地總面積，在舊的十五個會員國中，合計已經超過總面積15%<sup>7</sup>。而在廢棄物處理方面，「廢棄物架構指令」(Abfallrahmensrichtlinie)<sup>8</sup>以及「廢棄物運送規章」(Abfallverbringungsverordnung; AbfVerbrV)<sup>9</sup>，歷經多次修改，形塑重要而基本的法秩序結構。而在大氣保護方面，則訂有「排放交易指令」(Emissionshandelsrichtlinie)<sup>10</sup>，自二〇〇五年一月一日起施行CO<sub>2</sub>排放交易制度。此外，歐盟尚有諸多重要的跨媒介措施，從「整合的」(或者稱為「跨媒介的」<sup>11</sup>)觀點謀求對於環境「整體」的保護，

<sup>5</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl 2000 L 327/1.

<sup>6</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206/7.

<sup>7</sup> SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3600, Tz, 138.

<sup>8</sup> Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 25.7.1975 über Abfälle, ABl. 1975 L 194/39; Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.4.2006 über Abfälle, ABl. 2006 L 114/9.

<sup>9</sup> Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1.2.1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1993, L 30/1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2557/2001 v. 28.12.2001, ABl. 2001 L 349/1.

<sup>10</sup> Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. 2003, L 275/32.

<sup>11</sup> 對於「整合」概念要求較高之學者認為，歐盟許多現行法令雖然以整合的環

而不只侷限於單一媒介，如空氣、水或土地等等而已。這些措施包括有「環評指令」（UVP-Richtlinie）<sup>12</sup>、「政策環評指令」（SUP-Richtlinie）<sup>13</sup>、「整合防治污染指令」（或稱IPPC指令；IVU-Richtlinie）<sup>14</sup>、「環境資訊指令」（Umweltinformationsrichtlinien）<sup>15</sup>、「生態稽核規章」（Öko-Audit-Verordnung; EMAS-Verordnung）<sup>16</sup>、以及「公眾參與環境計畫指令」<sup>17</sup>等等。凡此種種，足見歐盟現今環境立法之廣度和密度。本文今僅就歐盟廢棄物處理之重要基本規範與實務見解，參照新近發展，做一個體系性的基本介紹。至於其他領域，則有待來日撰文另作處理。

本文以下乃先就歐盟廢棄物處理法制的的基本規範作一個體系性的

---

境保護為名，但是並沒有將環境保護的所有面向涵蓋在內，仔細觀其內涵，最多只是強調「跨媒介的」保護而已。

- <sup>12</sup> Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben, ABl. 1985 L 175/40.
- <sup>13</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 2001 197/30.
- <sup>14</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 257/26.
- <sup>15</sup> Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. L 158/56; Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. 2003, L 41/26.
- <sup>16</sup> Verordnung 1836/93/EWG des Rates vom 29.6.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. L 168/1; Verordnung 761/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.3.2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. L 114/1.
- <sup>17</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003, L 156/7.

介紹，俾利讀者明瞭其基本建制。其次則探討歐盟近年來關心的主題，也就是最終處置和再利用的區分；當中除了點出問題的所在，並指出現行法未有清楚的劃分之外，主要介紹歐洲共同體法院晚近的四個相關判決。繼而則觀察歐盟最新的政策及立法動向，而關懷焦點除了上述的最終處置和再利用之區分以外，還包括廢棄物處理的其他重要課題在內。末了則嘗試引借歐盟經驗為我國相關法制的未來發展提出個人淺見。本文最後並附上歐盟各個指令、規章的中文和德、英文對照表，以利檢索；對照表一涉及歐盟廢棄物處理的相關法令，對照表二則是本文中所提到的其他歐盟法令。

此處尚必須就本文以下所使用之名詞稍作說明。本文主要參考行政院環保署「廢棄物質循環清理法草案」<sup>18</sup>第三條規定的專有名詞定義。「再利用」(Verwertung)指稱再使用及再生利用，而再生利用則涵蓋「原料性再生利用」與「能源再生利用」在內；而「最終處置」(Beseitigung)，則是與再利用相對立之概念，依照現今廢棄物處理的最高指導原則，不能避免的廢棄物質，以再利用為優先，最終處置居末<sup>19</sup>。不過該草案上開條文所謂廢棄物之「處理」，包括再利用、中間處理與最終處置在內；然而由於歐盟現行法中只區分再利用和最終處置，並沒有「中間處理」的概念，因此本文中所謂之「處理」乃順應歐盟法制，只分為再利用和最終處置兩種情形。

<sup>18</sup> 行政院環保署擬大幅修改我國廢棄物及再生資源處理的相關法制，並提出「廢棄物質循環清理法草案」，以整併現行之「廢棄物清理法」以及「資源回收再用法」。該草案共計114個條文。條文內容及說明，參照陳慈陽，廢棄物質循環清理法制之研究，2007年2月，頁213以下。

<sup>19</sup> 參照該草案第5條。

## 貳、歐盟廢棄物處理之基本規範<sup>20</sup>

歐盟廢棄物處理法制之形成始於一九七〇年代，近年來發展尤其蓬勃，相關規章及指令為數甚多。以本文有限的篇幅難求詳盡周延，因此以下僅概略介紹重要的基本規範，希望藉此能勾勒出歐盟廢棄物處理法制的輪廓。整體而言，最基礎的架構規定見於「廢棄物架構指令」，它相當於總則篇；針對危險廢棄物則另外定有「危險廢棄物指令」加以規範；而對於廢棄物運送問題則有「廢棄物運送規章」可資處理；至於廢棄物的焚燒，除了兩個城市廢棄物焚化廠指令，分別規範既有的和新設立的焚化廠之外，還有「焚燒危險廢棄物指令」詳細規定危險廢棄物焚化廠的許可要件；不過晚近頒布的「焚燒廢棄物指令」，將全部廢棄物的焚燒納入規範，包括城市廢棄物、危險的和不太危險的廢棄物，從而取代上述兩個城市廢棄物焚化廠指令及焚燒危險廢棄物指令；至於廢棄物掩埋方面，則受到「廢棄物掩埋場指令」的拘束；此外，在歐盟跨媒介污染管控措施中占有舉足輕重地位的IPPC指令，也對於若干種類的廢棄物處理工廠有所規範。最後，針對個別特殊的廢棄物質或產品類型，歐盟分別定有特別法加以處理。以下試簡介上述各個重要的法令：

### 一、總則篇

一九七五年頒布的廢棄物指令（75/442/EWG）<sup>21</sup>，形成歐盟廢棄物法制之基本架構。它包含基本定義以及一般性之規定，從而被視為

<sup>20</sup> 以下說明主要參照Jürgen Fluck, Zum EG-Abfallrecht und seiner Umsetzung in deutsches Recht, EuR 1994, 71 ff.; Clemens Weidemann, Abfallrecht: Grundlage, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), 2. Aufl., 2003, Bd. II, § 70; Helge Wendenburg, Die Umsetzung des europäischen Abfallrechts, NVwZ 1995, 833 ff.; Stephan Krieger, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, 2. Aufl., 2003, Bd. II, § 74. 中文部分可參照陳慈陽，前揭註18，頁89以下。

<sup>21</sup> Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 25.7.1975 über Abfälle, ABl. 1975 L 194/39.

歐盟廢棄物法之「總則」，而有「廢棄物架構指令」(Abfallrahmenrichtlinie)之稱。該指令歷經數次修改<sup>22</sup>，歐盟為使其更為清晰、一目瞭然，遂於日前整理各條文，但不變更其內容，而於二〇〇六年四月重新公布之(2006/12/EG)<sup>23</sup>。該指令首先定義「廢棄物」之概念(第1條)。按之，廢棄物指稱全部屬於附件 I 所列舉之類型，而為其占有人所丟棄、欲丟棄或必須丟棄的物質和對象。該條文並規定執委會必須對於附件 I 所列舉的廢棄物類型製作目錄，並定期檢討修改之。現行有效之目錄係為執委會在二〇〇〇年五月三日提出之「歐洲廢棄物目錄」(Europäisches Abfallverzeichnis)<sup>24</sup>。該目錄雖然如同廢棄物架構指令附件 I 所列舉的廢棄物類型一樣，沒有法學定義上之意義，但是有助於體系性地將不同廢棄物種類目錄化<sup>25</sup>。依照廢棄物架構指令第三條第一項，歐盟廢棄物處理法之廢棄物經營管理目標有先後順序：避免產生廢棄物優先於廢棄物再利用(Abfallverwertung)，後者復優先於廢棄物最終處置(Abfallbeseitigung)。該規定雖然也區分「原料的再利用」(stoffliche Verwertung)與用以取得能源的廢棄物再使用，也就是所謂的「能源再利用」(energetische

<sup>22</sup> Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 26.3.1991, ABl. 1991 L 78/32; Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 31.12.1991, ABl. 1991 L 377/48; Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 6.6.1996, ABl. 1996 L 135/32; Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.10.2003, ABl. 2003 L 284/1.

<sup>23</sup> Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.4.2006 über Abfälle, ABl. 2006 L 114/9.

<sup>24</sup> Entscheidung 2000/532/EG der Kommission zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gem. Art. 1 Buchstabe a) der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 91/689/EG über gefährliche Abfälle (ABl 2000, L 226/3), geändert durch Entscheidung 2001/573/EG des Rates v. 23. 7. 2001, ABl 2001 L 203/18. 在德國該目錄係經由2001年12月10日通過之歐洲廢棄物目錄法規命令所引進(BGBl. I 2001, S. 3379, geändert durch VO v. 25. 4. 2002, BGBl. I S. 1488)。

<sup>25</sup> Vgl. Weidemann, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 70 Rn. 49; Wendenburg, NVwZ 1995, 833, 835.

Verwertung)，但是並未排定先後順位。雖然在理事會的決定與執委會之公告中常要求原料的再利用優先於能源再利用，但是廢棄物架構指令並未有這樣的規定<sup>26</sup>。依照該指令第四條，歐體廢棄物處理法的主要目標是確保不危害環境和健康的廢棄物再利用與最終處置。該指令第五條則規定「自足和就近最終處置原則」（Prinzipien der Beseitigungsautarkie und der Nähe）。該條文第一項規定，會員國有義務設置一個整合的、適當的最終處置設備網絡，俾使共同體整體以及各會員國在廢棄物最終處置方面自給自足。第二項則規定，上開網絡也必須使得廢棄物得以在最近而適合的設備中被最終處置。換言之，自足和就近最終處置原則要求會員國應在自己國內盡可能最近地處理應最終處置之廢棄物<sup>27</sup>。此外，該指令第七條並規定，會員國有義務提出廢棄物經營管理計畫（Abfallwirtschaftspläne），以實現該指令第三條至第五條所定之目標。此外，從事廢棄物最終處置和再利用之工廠和企業都必須經過許可（第九條、第十條）。不過對於從事再利用之工廠和企業——相較於從事廢棄物最終處置者——在許可要件上之要求明顯較為寬鬆<sup>28</sup>。最後，該指令要求會員國對於處理過程有一個最起碼的監督（第十二至第十四條）。

執委會在二〇〇五年底提出對於廢棄物架構指令的修改草案<sup>29</sup>。惟因各會員國對之歧見甚深，近期內恐難有具體結果。該修改草案之

<sup>26</sup> Vgl. Weidemann, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 70 Rn. 34, 42 f.; Fluck, EuR 1994, 71, 79.

<sup>27</sup> 該指令之德文版本第5條1項採用„Entsorgungsautarkie“一辭，第2項則使用„Entsorgungsanlagen“一語。然而在德國廢棄物法制中，Entsorgung（處理）包含廢棄物最終處置與再利用兩者，從而令人誤以為自足和就近原則不僅適用於廢棄物最終處置，也適用於廢棄物再利用之情形。惟對照該指令英文版本之„self-sufficiency in waste disposal“，„waste to be disposed of in one of the nearest appropriate installations“可知，上開原則其實僅適用於廢棄物最終處置，而不及於再利用。Vgl. Fluck, EuR 1994, 71, 79 f.

<sup>28</sup> 詳見Fluck, EuR 1994, 71, 81.

<sup>29</sup> KOM (2005) 667 endgültig. 可參考德國政府對於該草案之看法，in: Umwelt, Nr. 3/2006, S. 142 f.

內容本文將稍後在「肆、歐盟廢棄物處理法制當前的發展」中作進一步說明。

## 二、危險廢棄物

對於危險廢棄物，歐體另訂有危險廢棄物指令（91/689/EWG）<sup>30</sup>加以規範。該指令以前述廢棄物架構指令為基礎，訂有補充的、較嚴格之規定，尤其是關於控制和監督方面，以反映該種類廢棄物之特殊性。依照該指令第一條第四項，危險廢棄物係指在目錄中所列，並同時具備該指令附件Ⅲ所列舉之一項或若干項特質之廢棄物而言。該目錄最初是由理事會基於該指令附件 I、II，而以94/904/EG號決定發布，現在則整併到前述的「歐洲廢棄物目錄」<sup>31</sup>之中。不過會員國也可以認為其他種類廢棄物具有該指令附件Ⅲ所列之特質，而自行將之歸類為危險廢棄物。依照該指令第二條規定，危險廢棄物首先必須在其堆放地點被確認並登記；危險廢棄物的混合原則是禁止的，但有例外情形。倘若已經混合，必須予以分離。該指令第三條至第五條則將廢棄物架構指令對於控制和監督之規定都予以嚴格化，不論是有關工廠方面還是程序方面。此外，根據該指令第六條第一項會員國之主管機關必須對於危險廢棄物之經營管理提出計畫。

## 三、廢棄物之運送

另一個舉足輕重的法規為「監督和控制歐體內部、輸出入歐體之廢棄物運送規章」（Nr. 259/93）（AbfVerbrV）<sup>32</sup>（以下簡稱為廢

<sup>30</sup> Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle, ABl 1991 L 377/20, zuletzt geändert durch Verordnung 166/2006, ABl. 2006, L 33/1. 這個指令取代舊有的 Richtlinie 78/319/EWG über giftige und gefährliche Abfälle.

<sup>31</sup> 見前揭註24。

<sup>32</sup> Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1993, L 30/1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2557/2001 v. 28.12.2001, ABl. 2001 L 349/1. 中文文獻可參考陳慈陽，前揭註18，頁184以下。

棄物運送規章)。該規章係將【巴賽爾公約：控制危險廢棄物之越界運送及其處理】<sup>33</sup>納入歐體法規範之中。其規定之措施適用於歐盟內部的廢棄物運送、廢棄物輸出入歐盟、會員國間之廢棄物運送但須經過第三國者、以及第三國間之廢棄物運送但須經過歐盟會員國等。廢棄物運送規章的主要目的之一，正如同其立法理由第九點所述，在於向主管機關事先申報廢棄物運送，俾使主管機關適切地被告知廢棄物之種類、運輸、最終處置或再利用等等，並得以採取保護人類健康和環境所有必要之措施。其延續廢棄物架構指令之脈絡，將廢棄物運送依其目的區分為「最終處置之運送」與「再利用之運送」。後者之管制在許多方面都較前者寬鬆。這尤其顯現在異議制度的重大差異上。按之，異議若是基於自足和就近處理原則而提出，只能針對運往最終處置之廢棄物，而不能針對運往再利用之廢棄物為主張<sup>34</sup>。就此，歐體法院也已經在一九九八年六月二十五日的Dusseldorp判決<sup>35</sup>中引用廢棄物運送規章之文義、體系和規範目的予以確認<sup>36</sup>。運往再利用之廢棄物原則上在歐體內部享有運送自由。雖然廢棄物運送規章第七條第四項字母a第一破折號規定，容許因為不符合廢棄物架構指令，尤其是該指令第七條規定之（會員國提出之）廢棄物經營管理計畫，而對廢棄物運送提出異議，但是歐體法院認為，倘若系爭廢棄物之運送或外地處理沒有危險，即不能藉由廢棄物經營管理計畫來實行再利用廢棄物的國內處理，從而拒絕其運送<sup>37</sup>。其他可以針對再利用廢棄物之

<sup>33</sup> „Baseler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung“ von 1989.3.22. 巴賽爾公約在1992年5月5日生效，對於歐體而言，其拘束力始於1994年5月8日。詳見 Krieger, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 74, Rn. 5 ff.

<sup>34</sup> 參照廢棄物運送規章第4條第3項字母a數字i以及第7條第4項字母a之規定。

<sup>35</sup> EuGH, Urt. v. 25. 6. 1998, Rs. C-203/96, Slg. 1998 I-4075 (Dusseldorp).

<sup>36</sup> Weidemann, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 70 Rn. 20; Krieger, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 74 Rn. 51.

<sup>37</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 25. 6. 1998, Rs. C-203/96, Slg. 1998 I-4075 (Dusseldorp) und Rs. C-209/98 (Kopenhagen), ZUR 2000, S. 399 ff., Rn. 45 f., 90 ff.; vgl. SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 795.

運送提出異議之理由限於違反運輸規定 (Transportvorschriften)、參與者先前之不法運送活動、以及違反國際公約等 (廢棄物運送規章第七條第四項字母a第二至四破折號)。值得注意的還有第七條第四項字母a第五破折號之規定。該規定容許會員國提出所謂之「缺乏生態及經濟正當性」異議 (Einwand der „fehlenden ökologisch-ökonomischen Rechtfertigung“) <sup>38</sup>。按之，當可再利用的和不可再利用的廢棄物比例、最終可再利用物質之估算價值或是再利用之費用，與不可再利用部分之最終處置費用，無法以經濟及生態之觀點正當化該再利用時，寄送地和目的地之主管機關均可以拒絕該再利用廢棄物之運送。長久以來一個爭議性的話題是，上述規定是否以及在多大範圍內容許會員基於自己國內較高之再利用標準對於廢棄物運送提出異議。在二〇〇四年十二月十六日的„EU-Wood-Trading“判決<sup>39</sup>中，歐體法院終於有機會討論這項議題，但不是在上開「缺乏生態及經濟正當性」異議的脈絡下，而是基於第七條第四項字母a第一破折號之規定。透過對於該規定之解釋，歐體法院肯定提出該項異議之可能性，但也帶有限制，也就是必須注意比例原則。本文稍後將深入介紹此一判決。廢棄物運送規章其他重要規定涉及再利用廢棄物之目錄化 (也就是所謂的綠、黃及紅名單)，以及廢棄物之輸出入共同體等等<sup>40</sup>。

自二〇〇七年七月十二日起，上開規章被新的廢棄物運送規章 (EG) Nr. 1013/2006<sup>41</sup>所取代。新的規章目的在於加強、簡化並精確化現行的廢棄物運送監督規定，希望藉以降低廢棄物運送之風險。另一項目標則是，將巴塞爾公約附件中廢棄物目錄的改變，完整地落實

<sup>38</sup> Moritz S. Reese, Die Urteile des EuGH zur Abgrenzung von energetischer Verwertung und thermischer Behandlung zur Beseitigung, ZUR 2003, 217.

<sup>39</sup> EuGH, Urt. v. 16. 12. 2004, Rs. C-277/02 (EU-Wood-Trading), Slg. 2004, I-11957 = NVwZ 2005, 309 ff.

<sup>40</sup> Im Einzelnen vgl. Krieger, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 74.

<sup>41</sup> Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006, L 190/1. 該規章自公布一年後施行。

到共同體規範之中，並且納入經濟合作暨發展組織通過的變革<sup>42</sup>。至於該新的規章的重要內容，本文將稍後在「肆、歐盟廢棄物處理法制當前的發展」中做進一步說明。

#### 四、焚燒廢棄物

##### (一)焚燒城市廢棄物

對於從事廢棄物最終處置和再利用之工廠和企業的許可要件，在廢棄物架構指令以及危險廢棄物指令中已經有所規定，但仍有其他指令補充其程序法及實體法之要件。這裡首先要提到的是兩個一九八九年發布、適用於城市廢棄物焚化廠的指令，也就是「預防新設城市廢棄物焚化廠造成空氣污染指令」(89/369/EWG)<sup>43</sup>以及「減少既存城市廢棄物焚化廠造成空氣污染指令」(89/429/EWG)<sup>44</sup>。它們包含整頓現存廠房之實體要求以及設置新廠房之許可要件，例如：排放界限值、測量程序之規定、營運條件(溫度、含氧量、壓力)等等<sup>45</sup>。但如同其名稱所示，它們首要目的是節制空氣污染，因此在許可要件方面，不只涉及廢棄物架構指令，也必須符合「對抗工業廠房空氣污染指令」(84/360/EWG)<sup>46</sup>。不過這兩個指令已經被整併到後來的「焚燒廢棄物指令」(2000/76/EG)<sup>47</sup>中，而自二〇〇五年十二月二十八日起失其效力。至於該焚燒廢棄物指令，容後再述。

<sup>42</sup> [Http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l11022.htm](http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l11022.htm)，查訪日期：2007年2月7日。

<sup>43</sup> Richtlinie 89/369/EWG über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll, ABl. 1989 L 163/32.

<sup>44</sup> Richtlinie 89/429/EWG über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll, ABl. 1989 L 203/50.

<sup>45</sup> 這兩個指令之內容詳見 Dieter Sellner, Anlagenbezogene Regelungen im Luftreinhaltrecht, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 49 Rn. 35 ff.

<sup>46</sup> Richtlinie 84/360/EWG des Rates vom 28. 6. 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen, ABl. L 188/20.

<sup>47</sup> Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbrennung von Abfällen vom 04.12.2000, ABl. 2000, L 332/91.

## (二) 焚燒危險廢棄物

至於危險廢棄物焚燒廠的許可要件，焚燒危險廢棄物指令（94/67/EG）<sup>48</sup>另有補充規定。該指令奠基於「整合」策略，旨在預防及減少因為焚燒危險廢棄物導致的環境負擔，尤其是空氣、土地、地表水和地下水的污染，以及對人類健康的危害（第一條）。該指令對於危險廢棄物焚燒廠的實體法要求有一個完整的目錄。此外，對於許可要件也規定若干程序和形式法之要求，並且對於工廠設有監督之規定，尤其是關於必須施行之測量。依照該指令第三條第一項，唯有從申請案可以得出，該焚燒廠的設置、事後整頓、以及營運已經採取預防措施以對抗環境污染，並遵守該指令第五條至第十二條之規定，才能給予許可。該指令第五條以下對於焚燒廠之設置、事後整頓、和營運，配備特定的燃燒爐等，有具體詳盡之規定，並且進一步對於廢氣之排放界限值、廢水之排放、以及焚燒廠營運所生殘渣之再利用或最終處置，均有所規定，最後還包含關於測量之特殊規定以監督燃燒過程所生有害物質之參數、條件以及濃度<sup>49</sup>。此外，這裡首見關於「廢棄物加入燃燒」（Abfallmitverbrennung）之規定；倘若危險廢棄物的加入燃燒是在一個首要用途並非燃燒危險廢棄物之工廠為之，焚燒危險廢棄物指令之規定在一定範圍內仍有其適用。詳言之，倘若該工廠在任何一個營運時點都有不超過40%的釋出之總熱量來自於危險廢棄物之燃燒，則該指令所規定之排放界限值只適用於來自危險廢棄物之燃燒所產生之廢氣（參照該指令第三條第三項）。如果逾越此一門檻，則該工廠整體都必須適用該指令之嚴格規定<sup>50</sup>。最後，該指令要求必須將申請許可案、許可決定以及實施排放值測量之結果告知大眾。惟焚燒危險廢棄物指令現已被整併到「焚燒廢棄物指令」

<sup>48</sup> Richtlinie 94/67 des Rates vom 16. 12. 1994 über die Verbrennung gefährlicher Abfälle, ABl. 1994, L 365/34.

<sup>49</sup> Martin S. Beckmann, Zulassung von Anlagen und Tätigkeiten, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 72 Rn. 27 ff.; 47 f.

<sup>50</sup> Sellner, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 49 Rn. 62.

(2000/76/EG) 中而失其效力，詳見下述。

### (三)晚近的整併規範

二〇〇〇年十二月二十八日起焚燒廢棄物指令(2000/76/EG)<sup>51</sup>開始生效。它適用於全部的廢棄物焚燒，也就是包含城市廢棄物、危險和不危險的廢棄物，並自二〇〇五年十二月二十八日取代原有的規範，亦即前述兩個城市廢棄物焚化廠指令(89/369/EWG, 89/429/EWG)，以及焚燒危險廢棄物指令(94/67/EG)，俾使規範統一、有利於理解和執行。焚燒廢棄物指令的主要目的之一是，藉由提高廢棄物焚燒的處理標準，對抗廢棄物逾越國界以低廉價格、低環保標準被處理的趨勢<sup>52</sup>。該指令如同許多現行歐盟法令一般，以「整合的」環境保護以及人類健康的保護作為訴求<sup>53</sup>。全部的媒介如空氣、土地、地表水和地下水等均在該指令的保護範圍內。該指令除了比照較高之會員國內國標準設定嚴格的空氣污染排放界限值之外<sup>54</sup>，並且對於因淨化廢氣(Abgasreinigung)而產生之廢水引進污染物排放界限值，以限制污染物由空氣被轉嫁到水中<sup>55</sup>。此外，業者於焚燒廢棄物時，必須在可行的範圍內利用燃燒過程產生的熱能<sup>56</sup>，儘量降低殘餘物(Rückstände)的量和有害性，該指令並且對於殘餘物的處理有原則性的規定<sup>57</sup>。就污染物排放值之測量方法，該指令也定有詳盡而嚴格

<sup>51</sup> Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbrennung von Abfällen vom 04.12.2000, ABl. 2000, L 332/91. 此一指令之內容參見Alexander Witthohn, Schärfere Anforderungen bei der Mitverbrennung von Abfälle – Auswirkungen der Abfallverbrennungs-Richtlinie, DVBl 2001, 1648 ff.

<sup>52</sup> Begründungserwägung 10 der Verbrennungsrichtlinie. Vgl. Ermacora, Florian: Rechtspolitische Ausblick, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 76 Rn. 15.

<sup>53</sup> 參見該指令第1條。

<sup>54</sup> 焚燒廢棄物指令對於焚化廠之要求大多是仿照德國聯邦污染防治規則第17號舊條文(17. BImSchV in der alten Fassung vom 23. 11. 1990)中之規定。Vgl. SRU, Umweltgutachten 2004, Drucksache 15/3600, Tz. 588.

<sup>55</sup> 參見該指令立法理由第29點。

<sup>56</sup> 參見該指令第6條第6項。

<sup>57</sup> 參見該指令第9條。

的規範<sup>58</sup>。

這個指令的另一項重點，則是將「共同燃燒」(Mitverbrennung)一併納入規範。此處，共同燃燒指的是將廢棄物送到以生產能源或產品為主要目的之固定或非固定設施中，而以廢棄物作為通常的或補充的燃料，或者是進行最終處置前之熱處理<sup>59</sup>；例如：將廢棄物送到水泥廠、高爐(Hochöfen)或發電廠等工業廠房中燃燒。本指令中，幾乎每個條文都將「共同燃燒」與通常的(焚化爐裡的)焚燒並列規範。因此不管是經營焚化廠或是進行共同燃燒業務，事先都必須提出申請書，當中詳載各項環保措施，俟主管機關許可後方得為之；而兩者應遵守的各項義務也大致相同。較有差異的部分，主要見於空氣污染物的排放標準，而這也是該指令最受注目的焦點之一。根據該指令之規定<sup>60</sup>，焚化廠應遵守附件五規定的嚴格排放界限值；而「共同燃燒設施」則適用附件二所規定的混合計算公式，按之，共同燃燒所適用的標準大部分仍遠低於純粹的廢棄物焚化廠<sup>61</sup>；不過如果共同燃燒的廢棄物是「未整理之混合的城市廢棄物」(unaufbereitete gemischte Siedlungsabfälle)，那麼仍然適用附件五的嚴格規範，而非附件二的混合計算公式。此處，「未整理之混合的城市廢棄物」指的是家戶廢棄物，以及其特性和成分與家戶廢棄物類似的工商業、機構廢棄物<sup>62</sup>。總之，共同燃燒現在有部分情形適用相當於焚化廠所適用的空污排放標準。不過，在廢水的污染物排放標準方

58 參見該指令第11條及附件三。

59 參照該指令第3條第5點關於「共同燃燒設施」之定義。

60 參見該指令第7條。

61 詳見SRU, umweltgutachten 2002, Tz. 786.

62 不過在執委會94/3/EG決定(Entscheidung 94/3/EG der Kommission vom 20. Dezember 1993 über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe (a) der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle, ABl. L 5/15)之附件中，20 01位置下所稱必須在產生地分開搜集的物質，以及其他在20 02位置下所稱之廢棄物，則除外。參見焚燒廢棄物指令第3條第3點。

面，共同燃燒設施和焚化廠則同樣適用附件四之規定，不分軒輊<sup>63</sup>；此外，兩者同樣必須在可行的範圍內利用燃燒過程產生的熱能，盡量降低殘餘物的量和有害性，並且遵照同一原則處理殘餘物<sup>64</sup>。綜而言之，焚燒廢棄物指令致力於調和不同途徑的廢棄物焚燒所適用之標準。這樣的發展受到歡迎，因為從環保的角度來看，污染物的排放是來自焚化廠或是工業廠房，並沒有區別，自然也不應該有差別待遇<sup>65</sup>；況且就歐盟目前廣大的廢棄物焚燒市場而言，這樣的平等待遇有助於公平競爭。雖然焚燒廢棄物指令制訂過程遭受來自工業界的激烈抗爭，尤其是水泥業者，導致該指令未能達到標準的全面調和，不過整體而言，已經可以說是獲得重要的進展<sup>66</sup>。

## 五、廢棄物掩埋

廢棄物掩埋場指令（1999/31/EG）<sup>67</sup>旨在確立對於廢棄物掩埋場及廢棄物之嚴格的營運及技術要求，從而規定各項措施、程序和指導方針，以盡可能避免或減少掩埋場之存在期間對於環境整體之負面影響，尤其是地表水、地下水、空氣、土地之污染、溫室效應，此外，還有其伴隨而來對於人類健康之風險（第一條第一項）。該指令對於廢棄物掩埋場定有許可要件，並規範掩埋場之選址、設置、營運、監

<sup>63</sup> 參見該指令第8條。

<sup>64</sup> 參見該指令第6條第6項、第9條。

<sup>65</sup> Ludger-Anselm Versteyl, *Europäisierung des Abfallrechts*, in: Wilfried Erbguth (Hrsg.), *Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven*, Rostocker Umweltrechtstag 2000, Baden-Baden 2001, 137, 151. 基於這個理由，德國環境問題專家理事會（Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen; SRU）進一步主張，應該全面調和對於工業廠房和廢棄物焚化廠的要求，不只限於廢棄物共同焚燒的部分。換言之，包括發電廠、水泥廠、煉鋼廠等，都應該全面地適用與廢棄物焚化廠相同的標準，不管是否有廢棄物加入焚燒。SRU, *Umweltgutachten 2002*, Tz. 887; SRU, *Umweltgutachten 2004*, Tz. 589.

<sup>66</sup> Vgl. auch Witthohn, DVBl. 2001, 1648, 1652 f.; SRU, *Umweltgutachten 2002*, Tz. 886 ff.

<sup>67</sup> Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien, ABl. 1999 L 182/1.

督、關廠（對此必須經許可），此外，還規定必須設置「事後處理基金」（Nachsorgefond）<sup>68</sup>。該指令並規定容許堆放之廢棄物。尤其第五條第一項規定，會員國必須確立一套策略以減少特定生物可分解廢棄物（biologisch abbaubaren Abfälle）之掩埋。第五條第二項定有減量目標。按之，生物可分解城市廢棄物之掩埋量應分三階段逐步降低：至遲至二〇〇六年降到一九九五年該類廢棄物總重量之75%、二〇〇九年降到50%、二〇一六年降到35%。然而執委會日前檢視各國策略後提出報告指陳，各國為達成目標所提出之策略效用不明，因此看來需要進一步的努力<sup>69</sup>。不過從整體觀察而言，廢棄物掩埋場指令為了阻止廢棄物在低環保標準的掩埋場中被處理，提高了會員國的掩埋標準並且改善共同體的廢棄物處理結構<sup>70</sup>。

## 六、整合的污染防治規範

在這個脈絡下應該遵守的法規範尚有「整合防治污染指令」（96/61/EG）<sup>71</sup>，即所謂的IPPC指令。該指令所規定的許可程序和實體規範旨在「整合性地」保護空氣、水、土地等環境媒介。在歐盟強調整合的環境保護之趨勢下，本指令堪稱是目前歐盟污染防治上最重要的規範工具。該指令也適用於部分廢棄物處理工廠之許可和規範，也就是一定容量以上的危險廢棄物的最終處置或再利用工廠、廢油處理工廠、城市廢棄物焚燒廠、非危險廢棄物最終處置工廠以及掩埋場

<sup>68</sup> Fluck, EuR 1994, 71, 86.

<sup>69</sup> KOM (2005) 666 endgültig, S. 21.

<sup>70</sup> Vgl. den Begründungserwägung 10 der Deponierichtlinie; SRU, Umweltgutachten 2000, Tz. 923. 然而廢棄物掩埋場指令規定的標準還是落後於德國「城市廢棄物技術指南」（TA Siedlungsabfall）以及「城市廢棄物存放規則」（Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen, BGBl. I 2001, S. 305; geändert durch VO v. 24. 7. 2002, BGBl. I S. 2807）中之規範，雖然後者是為了將廢棄物掩埋場指令落實到國內法而頒布。Näher vgl. SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 787.

<sup>71</sup> Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996, L 257/26, zuletzt geändert durch Verordnung 166/2006, ABl. 2006, L 33/1.

等等<sup>72</sup>。因此，例如：容量每小時三公噸以上之城市焚化爐、容量每日十公噸以上之危險廢棄物再利用或最終處置設施，除了遵守上開「焚燒廢棄物指令」（2000/76/EG）規定的污染物排放界限值之外，尚須符合本IPPC指令之要求<sup>73</sup>。

### 七、規範個別物質或個別產品類型之特別法

除上述基本法令之外，歐盟尚有為數眾多規定個別物質或個別產品類型處理之法令，例如：廢油清除指令<sup>74</sup>、淤泥使用於農業指令<sup>75</sup>、電池指令<sup>76</sup>、包裝及包裝廢棄物指令<sup>77</sup>、廢汽車指令<sup>78</sup>以及舊電器和電子產品指令<sup>79</sup>等等。惟本文限於篇幅與能力，無法進一步一一探討這些法令的內容，只盼於來日爲之，或者另待高明。

<sup>72</sup> Vgl. Fluck, EuR 1994, 71, 85 f.; Beckmann, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 72 Rn. 34.

<sup>73</sup> 參見上開焚燒廢棄物指令立法理由第12、13點。ABl. 2000, L 332/91.

<sup>74</sup> Richtlinie 75/439/EWG über die Altölbeseitigung, ABl. 1975, L 194/23, geändert durch Richtlinie 87/101/EG, ABl. 1987, L 42/43.

<sup>75</sup> Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12.6.1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft, ABl. 1986, L 181/6, geändert durch Richtlinie 91/692/EG vom 23. 12. 1991, ABl. 1991, L 377/48.

<sup>76</sup> Richtlinie 2006/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG, ABl. 2006, L 266/1.

<sup>77</sup> Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. 1994 L 365/10, geändert durch Richtlinie 2004/12/EG vom 11. Februar 2004, ABl. 2004, L 47/26.

<sup>78</sup> Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.9.2000 über Altfahrzeuge, ABl. 2000, L 269/34.

<sup>79</sup> Richtlinie 2002/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.1.2003 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABl. 2003, L 37/24, zuletzt geändert durch Richtlinie 2003/108/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. 12. 2003, ABl. L 345/106.

## 參、最終處置和再利用的區分

### 一、問題的提出

經由上開介紹，我們可以發現，最終處置和再利用程序的區分在歐體廢棄物處理法制中扮演一個重要基礎。最終處置的管制手段明顯較廢棄物再利用嚴格許多。這不但表現在相關工廠的管制上，也見於廢棄物之運送。倘若該廢棄物是運往最終處置，便受到「自足和就近原則」之限制；反之，再利用之廢棄物則在歐體內部享有較大之輸出自由。因此一個處理措施的定性攸關該批廢棄物得否跨越國境送到其他會員國進行處理。歐盟這些年來的實務運作結果是，廢棄物的處理形成一個新興市場。雖然市場機制有利於資源最佳配置以及創新發展，為大家所樂見，但是也衍生若干弊端。不僅是廢棄物的再利用常輸送到其他會員國進行，甚至廢棄物的最終處置也常假借再利用的名義輸出，以便能夠送到較便宜的地點進行。換言之，廢棄物所有人關心的重點不是環保，而是價格高低，因此「假再利用之名行最終處置之實」的情形充斥。例如：將廢棄物送往工業廠房（如水泥工廠）燃燒，聲稱用以取代燃料，但是該批廢棄物燃燒價值不高，甚至包含有害物質，或者是一批混合廢棄物，分離之後有燃燒價值之廢棄物比重不高；又或者將廢棄物送往焚化廠，利用廢棄物焚燒產生熱能或是轉化為電氣，從而達到少部分替代原生燃料的效果，即聲稱是廢棄物再利用。於是在環保標準較為嚴苛的國家，由於其廢棄物最終處置費用相應較高，即面臨廢棄物來源流失的命運。例如：德國過去幾年即上演搶垃圾大戰<sup>80</sup>，許多焚化爐被迫以低廉的市場行情推出「熱再利

<sup>80</sup> 德國在1980年代末、1990年代初有鑑於廢棄物最終處置設備不足而廣為興建掩埋場與焚化爐。詎料十年過後情勢丕變。大量廢棄物不再送往最終處置，而改為回收再利用。雖然家戶廢棄物的部分也因為廢棄物分類回收再利用，尤其是包裝垃圾，而使得送往最終處置的廢棄物量驟降；然而變化最大的，還是事業廢棄物的部分。各事業主均設法尋求便宜的再利用途徑以逃避昂貴的廢棄物最終處置費用。甚至是將性質上不可再利用的廢棄物與可再利用者混合，宣稱整批是可再利用的廢棄物，而送往外地便宜的掩埋場或焚化爐處

用」(thermische Verwertung)服務，以吸引事業廢棄物回籠，結果是同一個焚燒動作有不同的稱謂，無形中也造成家戶廢棄物給付較高費用補貼事業廢棄物的不公平現象；但是若不如此，納稅人可能要為家戶廢棄物處理付出更高昂的費用，以維持高環保標準之焚化爐繼續營運<sup>81</sup>。為了解決這些問題，歐盟乃頒布上開焚燒廢棄物指令以及廢棄物掩埋場指令而將環保標準大幅提高。如此一來，各會員國的焚化廠、共同燃燒設施以及掩埋場等，都必須更新設施以降低污染，從而減少「劣幣驅逐良幣」的情形發生。不過儘管如此，如何區分廢棄物之最終處置和再利用，尤其是區分最終處置前之焚燒處理和能源再利用，仍然有根本上的重要性。因為高能源效率的廢棄物燃燒有很好的資源替代效果，值得鼓勵與提倡，與純粹的最終處置畢竟不同。因此，如何確立一套具體可行的標準以清楚有效地劃分最終處置和再利用，近年來在歐盟始終是一個重要的課題。

## 二、現行法之規範

然而歐體現行法對於最終處置和再利用之劃分，並沒有提供清楚的答案。依照廢棄物架構指令第一條字母e以及f，「最終處置」意指所有在附件 II A中所列之程序，而「再利用」則指稱附件 II B所列。

---

理。詳見 SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart 2002, Tz. 758 ff.，不過新近發展是，德國依據「城市廢棄物存放規則」(Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen, BGBl. I 2001, S. 305; geändert durch VO v. 24. 7. 2002, BGBl. I S. 2807) 第6條第2項第1點以及第4項之規定，至遲自2005年5月31日起未經過先行處理的城市廢棄物不得掩埋。也就是說，城市廢棄物必須先經過焚燒或機械-生物學(mechanisch-biologisch)的處理之後方可掩埋，這樣有助於掩埋場的安全性。如此一來，現存的焚化爐又不敷使用。問題是，因為先前焚化爐苦無廢棄物可燃燒，所以大家不敢驟然大肆興建焚化爐，而多心存觀望。這樣恐怕會因為設備不足，價格升高，導致廢棄物設法運往國外處理的情形更加嚴重。Vgl. SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 995 ff.; Stephan Köster/Moritz Reese, Vollzugsfragen der Abfallablagereungsverordnung, ZUR 2003, 203, 207 f.

<sup>81</sup> Vgl. SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 767.

附件 II A、B<sup>82</sup>雖然各自列舉若干最常使用的最終處置和再利用處理程序，然而依照歐體法院之判決<sup>83</sup>，它們只具有例示的意義。其目的是總括條列最常出現之最終處置和再利用程序，但並非精確而窮盡地羅列所有程序<sup>84</sup>。其間執委會曾提議使用量化的熱值標準（*ein quantitatives Heizwertkriterium*）來精確化再利用概念，也就是說將能源再利用定義為最低熱值17 000或13 000 kJ/kg。然而該嘗試在會員國間並未取得共識，因為大家對於熱值究竟該有多高，看法相當分歧<sup>85</sup>。

### 三、新近實務見解

在上述背景之下，歐體法院晚近的相關判決遂成為眾所矚目的焦點。本文以下擬介紹四個相關的重要判決。首先要介紹的兩個判決旨在答覆，是否以及在何等條件下，廢棄物焚燒能視為能源再利用，而不只是最終處置而已。其次介紹的兩個判決則是涉及「廢棄物運送規章」相關規定如何解釋。這裡處理的問題主要是，各會員國可否援引自己國內較嚴格的再利用環保標準，拒絕廢棄物送往他國進行再利用處理。

#### （一）歐體法院之判決：劃分能源再利用（*energetischer Verwertung*）和旨在最終處置之焚燒處理（*thermische Behandlung zur Beseitigung*）

第一個判決Rs. C-228/00（*Kommission./Deutschland*）<sup>86</sup>乃執委會控告德國，原因是德國不准系爭混合之事業廢棄物運往比利時水泥工廠共同燃燒，因為該批廢棄物燃燒價值很低、含有高度有害物質，從

<sup>82</sup> Entscheidung 96/350/EG der Kommission v. 24. 5. 1996 zur Anpassung der Anhänge II A und II B der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle, ABl. 1996, L 135/32.

<sup>83</sup> EuGH, Urt. v. 27. 2. 2002, Rs. C-6/00, DVBl. 2002, 539, 542.

<sup>84</sup> Reese, ZUR 2003, 217, 218; Kloepfer, Michael: Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 20 Rn. 188.

<sup>85</sup> SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 804, 827.

<sup>86</sup> EuGH, Urt. v. 13. 2. 2003, Rs. C- 228/00, Slg. 2003, I-1439.

而依照德國若干邦共同發布的行政規則中<sup>87</sup>所定標準，該共同燃燒並不涉及做為替代燃料的再利用，而純屬最終處置程序而已。類似案例Rs. C-458/00 (Kommission./Luxemburg)<sup>88</sup>則涉及家戶廢棄物從盧森堡運往史特拉斯堡的垃圾焚化廠時，盧森堡得否主張垃圾焚化廠的焚燒純屬最終處置，不得歸類為再利用，從而拒絕其輸出。這個案子牽涉一個極富爭議性的問題：究竟垃圾焚化廠可否因為它的遠距熱能以及電力生產 (Fernwärme- und Stromproduktion) 而被歸類為再利用？或者無論如何垃圾焚化廠永遠只是一個最終處置設施而已？

歐體法院雖然對於前述兩個案例作出不同的判決結果<sup>89</sup>，也就是在執委會控告德國乙案中，執委會獲得勝訴判決；而執委會控告盧森堡乙案則遭駁回。但是歐體法院在這兩個判決中都採用同樣的標準來認定何謂能源再利用。在前案中，歐體法院主張，當廢棄物焚燒的主要目的是使用該廢棄物以製造能源，並從而取代原生能源 (Primärenenergiequellen) 時，即為再利用措施<sup>90</sup>。此處歐體法院並對於合格的能源再利用進一步發展出如下三個基本要件：

- 產生及掌握 (贏得<sup>91</sup>) 的能源勝於燃燒過程所消耗之能源，
- 較大部分的廢棄物在燃燒過程中被消耗，以及

<sup>87</sup> 德國循環經濟暨廢棄物法 (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen vom 27. 9. 1994, BGBl. I S. 2705; KrW-/AbfG) 第4條第4項訂有要素，以判斷一措施之主要目的為再利用或最終處置。該法第6條第2項進一步規定能源再利用之許可要件，尤其是廢棄物最低熱值 (11 000 kJ/kg) 以及燃燒作用程度 Feuerungswirkungsgrad (至少75%)。從上開規定中遂產生德國實務施行之標準，即憑藉廢棄物熱值、燃燒作用程度、有害物質含量以及關聯到個別未混合之廢棄物。

<sup>88</sup> EuGH, Urt. v. 13. 2. 2003, Rs. C- 458/00, Slg. 2003, I-1553.

<sup>89</sup> 此兩判決之介紹與評釋，vgl. Reese, ZUR 2003, 217 ff.

<sup>90</sup> EuGH, C- 228/00, Slg. 2003, I-1439, Rn. 41, 45 f.

<sup>91</sup> Rs. C-485/00判決在此使用的字眼是「贏得」，而非「掌握」，除此之外，其他字句都與Rs. C- 228/00判決相同 (vgl. EuGH, C- 458/00, Slg. 2003, I-1553, Rn. 31 ff.)。不過這樣的差異在法文版的判決中並沒有發現，它們都同樣使用 „récupérer“一詞。Vgl. Reese, ZUR 2003, 217, 219 Fn. 8.

——被釋出之能源較大部分被掌握（贏得）並利用<sup>92</sup>。

符合上開三項要件之廢棄物焚燒即屬於能源再利用，其他標準諸如廢棄物之熱值、有害物質含量、或者是否為混合廢棄物等等，均在所非問<sup>93</sup>。不過歐體法院最後附帶一提，這三種標準可以用來主張該焚燒「缺乏生態及經濟之正當性」（„*fehlenden ökologisch-ökonomischen Rechtfertigung*“）此一異議理由（廢棄物運送規章第七條第四項字母a第五破折號），從而否決該廢棄物之運送<sup>94</sup>。

在執委會控告盧森堡乙案中，歐體法院雖然也一貫地主張上開三個要件以認定能源再利用，但是它並未實體決定，該案中垃圾焚化廠之焚燒廢棄物究竟是能源再利用還是最終處置。歐體法院僅指出，執委會既未證明上開三個要件存在於系爭史特拉斯堡之垃圾焚化廠，也未提出任何「論據」（*Anhaltspunkte*）以說明該過程涉及能源再利用，從而駁回該項訴訟。歐體法院並提到下列情形可以作為可能的「論據」：焚化廠所有人必須為該廢棄物之供應給付價金，或者該焚化廠若無廢棄物之供應即須以原生燃料繼續維持其營運<sup>95</sup>。

德國環境問題專家理事會（*Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen; SRU*）分析指出，由於歐體法院提出的可能論據都只著眼於工廠自身內部的能源替代（„*Rohstoffsubstitution innerhalb der Anlage*“），從而引起一項有趣的爭論：歐體法院所謂之「論據」究竟只是上開再利用三個要件存在的線索而已，抑或是獨立的要件？在第一種解釋中，倘若在廢棄物焚化廠之焚燒致使其他廠房，尤其是發電廠，得以節省燃料使用，仍可以繼續歸類為能源再利用。若採取第二種解釋，則焚化廠自己內部的能源替代是一個強制要件；這時就要進一步討論，究竟在多大範圍內，廢棄物焚化廠有可能符合所謂「工廠

<sup>92</sup> EuGH, C- 228/00, Slg. 2003, I-1439, Rn. 41 bis 43.; Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, § 20 Rn. 200.

<sup>93</sup> EuGH, C- 228/00, Slg. 2003, I-1439, Rn. 47.

<sup>94</sup> EuGH, C- 228/00, Slg. 2003, I-1439, Rn. 50.

<sup>95</sup> EuGH, C- 458/00, Slg. 2003, I-1553, Rn. 44.

自身內部之能源替代」，從而被歸類為再利用設施？例如：當它被整合到一個遠距熱能聯結網絡之中？對於上述問題，歐體法院並未提出一個清楚的劃分界線<sup>96</sup>。

總而言之，依照歐體法院判決，晉身為能源再利用並不困難，它對於再利用的概念並沒有要求嚴苛的環保標準。重要的毋寧是，泰半的廢棄物被消耗、產生之能源多於燃燒過程所消耗、以及絕大部分釋出的能源被掌握、贏得並使用；而諸如廢棄物熱值、有害物質含量、或者是否為混合廢棄物等標準，均不適用<sup>97</sup>。其結果是混合廢棄物大部分可以繼續被送到水泥廠再利用，而現代化之垃圾焚化廠通常可以提供能源再利用<sup>98</sup>。當前的問題，也就是尋求國外較便宜之處理途徑，從而危及本國較高之環保標準以及相關基礎設施，並未能因為歐體法院之判決而獲得解決<sup>99</sup>。歐體法院雖在Rs. C-228/00判決中附帶提及，可以透過廢棄物運送規章第七條第四項字母a第五破折號「缺乏生態及經濟之正當性」以主張國內較嚴格之環保標準。然而該觀點能在多大範圍內實現，很有疑問。因為依照該規定明白之字句，該異議只涉及再利用之比例以及各個再利用途徑之成本效益分析，而不涉及其整體環境影響性。換言之，會員國不能只因為國外之再利用在法律上或事實上適用較寬鬆之處理標準，即援引「缺乏生態及經濟之正當性」理由提出異議<sup>100</sup>。相關問題毋寧是涉及„EU-Wood-Trading“判決之處理範疇，從而詳述如下。

<sup>96</sup> SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 667 m.w.N.

<sup>97</sup> 歐體法院發展出來的熱能再利用之使用暨效率要素明顯低於德國從循環經濟暨廢棄物法第4條第4項以及第6條第2項發展而來之標準。Reese, ZUR 2003, 217, 221.

<sup>98</sup> Reese, ZUR 2003, 217, 219 f.

<sup>99</sup> 不過德國環境問題專家理事會（SRU）認為，從規範技術層面來看，不宜對再利用概念加諸太多要求。與其在概念上詳加規定，不如確立嚴格的再利用標準以確保其環保價值。Vgl. SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 804, 827 ff.

<sup>100</sup> SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 796; ders., Umweltgutachten 2004, Tz. 673; Reese, ZUR 2003, 217, 221.

## (二) 歐體法院對於廢棄物運送規章之判決

由於廢棄物運送規章的規定不清楚，而且它使用的名辭和體系異於會員國之規定，其適用疑義專依歐體法標準，而非會員國內國法標準來解決<sup>101</sup>，因此歐體法院常面臨該規章的解釋問題。尤其以下兩個較新的判決有助於釐清相關規定。

### 1. „EU-Wood-Trading“ 判決

由於 Koblenz 高等行政法院提出先決問題請求預先裁判（Vorabentscheidungsersuchen），歐體法院遂在二〇〇四年十二月十六日作出判決。該EU-Wood-Trading判決<sup>102</sup>討論廢棄物運送規章第七條第四項字母a第一、二破折號關於異議提出規定之解釋。該判決涉及，究竟上開規定是否允許寄送地之主管機關提出與再利用有關之異議，而且是基於自己國家較嚴格的再利用規範。

依照廢棄物運送規章第七條第四項字母a第一破折號之規定，寄送地和目的地之主管機關均能對計畫中之運送檢附理由提出異議，而且是依照廢棄物架構指令75/442/EWG，尤其是第七條之廢棄物經管計畫。歐體法院首先指出，基於廢棄物運送規章的體系和目標，該規章整體而言並不排斥主管機關除了考慮廢棄物運送有關的因素以外，也顧及廢棄物再利用之條件<sup>103</sup>。該規章提及廢棄物架構指令第七條時，開頭使用「尤其」這個字眼，意味著提到該條文只有指示性質，異議也可以基於該指令之其他規定而被提出。特別是廢棄物架構指令第四條規定，會員國採取必要措施以確保廢棄物被再利用或最終處置，而不危害人類健康，或者未使用危害環境之程序或方法。因此，歐體法

<sup>101</sup> Olaf Kropp, Verfahrensfragen bei der Notifizierung von grenzüberschreitenden Abfallverbringungen, NVwZ 2006, 420.

<sup>102</sup> EuGH, Urteil v. 16. 12. 2004, Rs. C-277/02, Slg. 2004, I-11957 = NVwZ 2005, 309 ff. Dazu vgl. Arndt Begemann/Henning Luster, Neue Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung, NVwZ 2005, 283 ff.; Joachim Hagmann, Behördliche Kompetenzen bei grenzüberschreitender Abfallverbringung, UPR 2005, 133 ff.

<sup>103</sup> EuGH, aaO., Rn. 39.

院認為，廢棄物運送規章第七條第四項字母a第一破折號之規定必須做如下之解釋：其授權寄送地和目的地之主管機關對於指定為再利用之廢棄物運送，得因為該預定之再利用未遵守來自廢棄物架構指令第四條之要求而提出異議。從而異議之提出不僅得基於各個機關在自己的管轄地區與廢棄物運輸有關之考量，亦得基於和該預定之再利用措施有關之因素<sup>104</sup>。

歐體法院進一步解釋，因為廢棄物架構指令第四條只確立所欲達成之目標，而授權會員國形塑其措施，從而廢棄物再利用之環保標準即可能在各國不盡相同。由於寄送地之主管機關可以考慮與該廢棄物再利用條件有關之因素，進而對該運送提出異議，業如前述，因此主管機關根據廢棄物運送規章第七條第四項字母a第一破折號之規定，在估測因該再利用對人類健康和環境造成的風險時，可以考慮所有這方面實質有用之標準，包括寄送國適用之標準，只要它們旨在避免風險，即便是較目的地國之標準嚴苛，亦在所不問。然而倘若寄送國之標準相較於目的地國，並非較適合風險之避免，則寄送國之主管機關不受該國標準之拘束<sup>105</sup>。接著，歐體法院進一步精確化其前提要件：有鑑於運往再利用之廢棄物享有貨物流通自由，寄送地之主管機關若基於自己內國再利用規範提出異議，唯有當該規範合乎比例原則，適合達成目標，也就是能夠預防對人類健康及環境造成危險，並且沒有踰越必要之範圍時，才合法<sup>106</sup>。這裡所謂的危險，並不是藉由一般的考慮，而必須基於相關的學術研究來判斷<sup>107</sup>。歐體法院最後指出，審查這些國家規範的適用是否符合比例原則，乃會員國法院之職責所在<sup>108</sup>。

<sup>104</sup> EuGH, aaO., Rn. 41 ff.

<sup>105</sup> EuGH, aaO., Rn. 46.

<sup>106</sup> EuGH, aaO., Rn. 49.

<sup>107</sup> EuGH, aaO., Rn. 50. 關於此一判斷準則，不管是歐體法院或是總辯官，都援引比照食品越界運輸之案型，即EuGH, Urt. v. 14. 7. 1994, Rs. C-17/93 (Van der Veldt), Slg. 1994, I-3537. Vgl. Hagmann, UPR 2005, 133, 136.

<sup>108</sup> EuGH, „EU-Wood-Trading“-Urteil, aaO., Rn. 53.

反之，廢棄物運送規章第七條第四項字母a第二破折號之規定，則不容許寄送地國之主管機關對於目的地國之再利用提出異議。根據該規定，當廢棄物之運送未遵守會員國保護環境、維護公共安全和秩序或保護健康之法規時，可以提出異議。歐體法院在審視異議提出之整體規範後認為，此處所指之運送僅關涉運送過程，也就是說該運送在這段期間、在各個主管機關的管轄地區，如何進行、如何呈現<sup>109</sup>。歐體法院這項見解和學界通說一致<sup>110</sup>。

## 2. Pedersen 判決

在二〇〇六年二月十六日的先決裁判Pedersen<sup>111</sup>中，歐體法院繼續處理廢棄物運送規章規定的解釋問題。待回答之問題如下：(1)廢棄物蒐集者是否當然有權向主管機關申報廢棄物運送？(2)寄送地之主管機關得否主張，從申報人之說明看不出目的地國之規定和輸出國所要求者有同樣的水準，從而對於廢棄物再利用之運送提異議？(3)對於廢棄物種類說明為「電子廢棄物」，是否已對廢棄物之組成盡了說明義務？(4)寄送地之主管機關認為必要之說明不齊全，是否阻礙三十日異議提起期間之起算？逾越此一期間主管機關是否不得提出異議或向申請人要求進一步說明？

歐體法院確認，廢棄物運送之申報首先是廢棄物製造者的義務，獲核可之廢棄物蒐集者並不當然被視為廢棄物運送之申報人<sup>112</sup>。至於廢棄物運送規章第二條字母g第二點中規定：「當其不可能時，……」應做如下解釋：當廢棄物製造者不明，或者製造人為數眾多但個別製造量微不足道，從而令製造人為廢棄物運送個別申報並不適當時，蒐集者可以被承認是申報人<sup>113</sup>。再者，歐體法院援引上開„EU-Wood-Trading“判決進一步認為，根據廢棄物運送規章第七條第

<sup>109</sup> EuGH, „EU-Wood-Trading“-Urteil, aaO., Rn. 59.

<sup>110</sup> Statt viele vgl. SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 830.

<sup>111</sup> EuGH, Rs. C- 215/04, NVwZ 2006, 441 ff.

<sup>112</sup> EuGH, aaO., Rn. 14.

<sup>113</sup> EuGH, aaO., Rn. 19.

四項字母a第一破折號之規定，寄送地之主管機關在申報人未說明廢棄物在目的地國將如何被處理時，有權對廢棄物之運送提出異議。反之，它並不能要求申報人證明在目的地國之再利用與寄送國之要求相當。倘若寄送地之主管機關意欲根據內國再利用規範對該廢棄物運送提出異議，它自己必須證明，該預定之再利用對於人類健康及環境造成危險<sup>114</sup>。對於第三個問題，歐體法院則認為「電子廢棄物」此一說明並不符合廢棄物運送規章第六條第五項第一破折號之規定。因為它過於抽象、不精確，主管機關缺乏詳細說明以獲得系爭廢棄物特殊特徵之資訊<sup>115</sup>。至於三十日之異議提出期間歐體法院從廢棄物運送規章第七條明確的字句中得出，從寄送地主管機關寄出收文證明時起，期間即開始起算。由於該期間意在保證行政合理推展，主管機關唯有遵守期間規定，方能提出異議；因此雖然欠缺主管機關視為必備的資料，也無礙於三十日異議提出期間之起算。然而在此種情形下，主管機關可以在三十日之期間內，以異議之形式根據廢棄物運送規章第七條第二項要求進一步的說明和資料（所謂「申報不完整之異議」<sup>116</sup>）。逾越期限的後果是，主管機關既不能對該運送提出異議，也不能對申報人要求進一步的資料<sup>117</sup>。

### 3. 小 結

總括而言，上開兩個判決都明白肯定寄送國之主管機關根據廢棄物運送規章第七條第四項字母a第一破折號之規定，可以對系爭廢棄物預定之再利用措施提出異議，而且是基於本國較目的地國嚴苛之標準。不過依照„EU-Wood-Trading“判決，其前提要件是，該規範須合乎比例原則，適合危險的預防，並且未逾越必要之範圍。然而可以想見的是，欲審查每一個個案中適用之國家規範是否符合比例原則，不

<sup>114</sup> EuGH, aaO., Rn. 32 ff.

<sup>115</sup> EuGH, aaO., Rn. 38.

<sup>116</sup> Vgl. Kropp, NVwZ 2006, 420, 422.

<sup>117</sup> EuGH, aaO., Rn. 45 ff.

管對主管機關或會員國法院而言，都不是一件容易的事<sup>118</sup>。

## 肆、歐盟廢棄物處理法制當前的發展

現行歐盟廢棄物處理法制以及實務發展業如前述。雖然基本架構以及處理原則皆已具備，細膩規範也所在多有，但是仍然存在許多問題亟待解決。例如：前述的最終處置和再利用的劃分問題即為一例。有鑑於歐盟會員國之間就規範面和執行面始終存在水準上的落差，再加上歐盟現在往東歐擴展，如何阻止廢棄物繼續以再利用之名義跨越國界，流向明顯較不環保的處理途徑，這個課題的解決顯得日益迫切<sup>119</sup>。歐體法院上開區分最終處置以及能源再利用之判決，以及解釋廢棄物運送規章異議提出體系之判決，對此雖然有所助益，但並不足夠。毋寧是更為清楚的立法才能解決問題。此外，廢棄物和副產品的劃分也是一個難題。而廢棄物從何時開始可以視為新的產品，不再是廢棄物，這個標準也仍然有待釐清。本文以下乃以執委會近年來發布的公告以及歐盟計畫中或已經修改的基本規範作為觀察的對象，冀以略窺歐盟努力的軌跡以及未來可能的發展方向。

### 一、執委會二〇〇三年公布之「廢棄物避免和循環之策略」

二〇〇三年執委會公布一個廢棄物避免和循環的策略<sup>120</sup>。執委會在該公告中提議，為了封閉廢棄物循環（Abfallrecycling）欠缺標準此一法制漏洞，應該將IPPC指令（96/61/EG）<sup>121</sup>擴及整個廢棄物處理部門，也就是延伸到循環工廠，並且應該在廢棄物架構指令附件 II A中

<sup>118</sup> Vgl. Hagmann, UPR 2005, 133, 136 f.

<sup>119</sup> SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 673.

<sup>120</sup> Mitteilung der Kommission: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling, KOM (2003) 301 endg.

<sup>121</sup> 即「整合防治污染指令」（Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996, L 257/26），業於前文中有所說明。

確立循環的品質標準<sup>122</sup>。

## 二、執委會二〇〇三年提出的廢棄物運送規章修改草案

執委會另一項重要而具體的努力，就是在二〇〇三年六月底提出廢棄物運送規章修改草案<sup>123</sup>。其中尤其對於廢棄物之再利用增添兩項輸出限制的可能性。按之，倘若廢棄物處理機構屬於IPPC指令管制的對象，但卻未適用該指令第九條第四項意義下之「可使用之最佳科技」（die besten verfügbaren Techniken）時，寄送地和目的地之主管機關可以提出異議（廢棄物運送規章修改草案第十三條字母f）。此外，當系爭廢棄物之處理不符合歐體法中對於再利用之有拘束力的環保標準，或是違反有關循環或再利用之有拘束力的歐體法義務時，也允許提出異議（廢棄物運送規章修改草案第十三條字母g）。簡而言之，草案上開規定容許會員國在進口國未遵守歐盟最低標準時，拒絕再利用廢棄物之輸出<sup>124</sup>。至於可否根據會員國國內較嚴格之標準提出異議呢？執委會明白表示反對，因為不符合協調各會員國法令的上位目標。執委會認為應該採取一個更長遠的解決方法，其主要元素包括：第一，透過擴展IPPC指令來確立共同體之法規範；第二，提出指導方針，一方面避免虛假的廢棄物再利用，另一方面清楚劃分最終處置與再利用措施<sup>125</sup>。

## 三、新的廢棄物運送規章

有別於執委會之立場，歐體法院稍後明白肯認會員國可以根據自己國內較嚴格之標準提出異議，惟必須注意比例原則，業已詳述如前；歐盟議會和理事會經過長久討論妥協，在二〇〇六年六月十四日

<sup>122</sup> KOM (2003) 301 endg. Ziff. 5.4.

<sup>123</sup> KOM (2003) 379 endg.

<sup>124</sup> Vgl. SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 674 f.

<sup>125</sup> Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen, KOM (2004) 172 endg. Ziff. 3.; 3.4.

通過之新的廢棄物運送規章<sup>126</sup>中，除了接納執委會原修改草案增加的兩項限制可能性之外<sup>127</sup>，也明文允許會員國基於國內較嚴格之標準提出異議，只是前提要件和歐體法院之主張有所不同。詳言之，當系爭廢棄物預計運送到國外再利用，而該再利用工廠所適用之標準較寄送國寬鬆時，主管機關可以提出異議，但必須注意內部市場順利運作之必要性；不過有下列情形之一者，不再此限：(一)歐體存在相應之規範，而收受會員國已經合秩序地將之納入內國法規範；(二)在收受國之系爭再利用程序大大地符合寄送國之內國法令；(三)寄送國之內國法令未依照「規範及技術規定領域通知程序指令」(98/34/EG)<sup>128</sup>之要求通知執委會<sup>129</sup>。此外，寄送國必須事先將它可能依據上開規定提出異議的內國法令，告知執委會及其他會員國，並且說明適用於哪些廢棄物和再利用程序，之後方得援引該法令提起異議<sup>130</sup>。會員國並且必須每年向執委會報告其提出之異議<sup>131</sup>。執委會在該規章施行五年內，必須重新檢視上開規定之適用以及其對於環保與內部市場運作之影響<sup>132</sup>。新的廢棄物運送規章並通過一項「家戶廢棄物自足原則」：基於德國的提案，未來主管機關可以阻止來自私人家庭的混合廢棄物出口，不論該廢棄物的運送目的是最終處置還是再利用，其異議的提出都比照廢棄物最終處置的情形來處理<sup>133</sup>。除了擴大異議理由以外，新的廢棄物運送規章許多規定都較現行法清晰許多，尤其是關於整個申

<sup>126</sup> Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006 L 190/1.

<sup>127</sup> 參見新的廢棄物運送規章第12條第1項字母i、j。

<sup>128</sup> Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.6.1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. 1998 L 204/37.

<sup>129</sup> 參見新的廢棄物運送規章第12條第1項字母c。

<sup>130</sup> 參見新的廢棄物運送規章第12條第6項。

<sup>131</sup> 參見新的廢棄物運送規章第51條。

<sup>132</sup> 參見新的廢棄物運送規章第60條第2項。

<sup>133</sup> 參見新的廢棄物運送規章第3條第5項。Vgl. Umwelt, Nr. 12/2005, 714, 715.

報程序<sup>134</sup>。新的廢棄物運送規章自二〇〇七年七月十二日起生效。

#### 四、執委會二〇〇五年底公布之廢棄物避免和循環之策略：「永續資源利用的持續發展」

二〇〇五年十二月二十一日執委會以「永續資源利用的持續發展」為題，再度就廢棄物避免和循環之策略發布公告<sup>135</sup>，並且同時提出廢棄物架構指令之修改草案<sup>136</sup>。前者指稱該策略旨在幫助永續使用自然資源以及減少資源使用的負面生態後果。按之，長期而言，歐盟應繼續發展為一個「循環社會」（Recycling-Gesellschaft），避免產生廢棄物並且將廢棄物當成資源來使用<sup>137</sup>。其主要措施如下：再度強調現存法令應完整轉換到會員國、簡化及現代化現存法令、在廢棄物經管政策上引進生命週期概念、促進目標遠大的廢棄物避免策略、擴建知識及資訊基礎、發展歐盟共同之循環標準、以及繼續發展循環政策<sup>138</sup>。在該策略的附件 I 中列舉了相應的具體建議，也有暫定的時間表。其中包括提案修改廢棄物架構指令、廢除廢油清除指令、提案將三個關於來自二氧化鈦（Titandioxid）工業廢棄物之指令併為一個、提案將 IPPC 指令草擬得更清晰並擴大其適用領域至其他廢棄物經管活動、公布指導方針以劃分廢棄物和副產品、公布指導方針以利會員國將生命週期概念運用在不能堆置於廢棄物掩埋場之生物可分解廢棄物之經管等等。

#### 五、執委會二〇〇五年底提出的廢棄物架構指令修改草案

至於廢棄物架構指令修改草案<sup>139</sup>，執委會在當中除了將該現行指

<sup>134</sup> Kropp, NVwZ 2006, 420, 422.

<sup>135</sup> Mitteilung der Kommission: „Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling“, KOM (2005) 666 endgültig.

<sup>136</sup> KOM (2005) 667 endgültig.

<sup>137</sup> Vgl. KOM (2005) 666 endgültig, S. 6 f.

<sup>138</sup> Vgl. KOM (2005) 666 endgültig, S. 7 ff.

<sup>139</sup> KOM (2005) 667 endgültig. 可參考德國政府對於該草案之看法，in: Umwelt,

令重新加工外，並整併廢除危險廢棄物指令以及廢油清除指令，意即將其中多餘之規定刪除，剩下的規定納入該草案之中，以簡化歐盟廢棄物立法之建制。其他重要變革還包括納入環境目標、釐清最終處置和再利用之概念、解釋混合危險廢棄物之條件、引進一項程序來釐清特定廢棄物類型從何時開始不再被視為是廢棄物而成為產品、引進最低標準或者一套程序用來替特定廢棄物之經管程序制定標準、納進個別會員國發展「廢棄物避免綱領」之義務等等<sup>140</sup>。其中，再利用之定義將植基於在整體經濟中之資源替代，不限於工廠內部<sup>141</sup>。至於城市的焚化廠則建議引進能源效率值，倘超越效率值，該家庭廢棄物之焚燒即被視為再利用。該值之計算公式則以對於廢棄物燃燒之「可使用之最佳科技」之參考文件（BREF）<sup>142</sup>上之說明作為基礎<sup>143</sup>。按之，對舊有的焚化廠要求之能源效率值為60%；對新的焚化廠則要求65%<sup>144</sup>。此一修改案何時能夠通過，仍屬未知，因為各會員國看法甚為分歧。例如：對於上開焚化廠晉身為再利用設施之能源效率值計算公式，不少會員國抱持懷疑態度而引發激烈爭辯。主要原因不僅是南部各國將因此而蒙受損失，因為它們的焚化廠很少實施「電力—熱—連結」（Kraft-Wärme-Koppelung）或用來發電（Verstromung），此外也存在技術上的問題。另一個隱憂是，賦予焚化廠再利用設施的地位恐將開啓焚化廠相互間之跨國界競爭，從而危及其照顧民生之核心任務<sup>145</sup>。

---

Nr. 3/2006, S. 142 f.

<sup>140</sup> KOM (2005) 667 endgültig, S. 7.

<sup>141</sup> 參見該草案第5條第1項。

<sup>142</sup> IPPC指令（96/61/EG）第16條第2項規定，執委會應該在會員國和涉及的工業之間，就該領域可使用之最佳科技、與其相連結之監督措施、以及相關發展等，進行資訊交換。資訊交換的結果即記錄在「可使用之最佳科技參考文件」（BTV-Merkblätter; BREFs）上，並公諸於眾。

<sup>143</sup> KOM (2005) 667 endgültig, S. 15 f.

<sup>144</sup> 參見該草案附件二R1。

<sup>145</sup> Vgl. <http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/downloads/doc/37967.php>，查訪日期：

## 伍、結語並兼論歐盟相關法制對於台灣之啟發

介紹完歐盟廢棄物處理的相關法制、實務見解以及最新立法走向之後，本文不揣鄙陋，以下嘗試比照援引，而對我國相關法制未來之發展方向提出若干淺見，冀能收拋磚引玉之效：

### 一、廢棄物（質）之概念與分類

由本文上開介紹可知，歐盟法制中廢棄物的概念十分廣泛，也包括再生資源在內。換言之，歐盟法不像我國目前法制採雙元體系，係將廢棄物及再生資源加以區分，分別制訂「廢棄物清理法」以及「資源回收再利用法」加以規範。歐盟法中除因危險性之有無區分為「一般廢棄物」及「危險廢棄物」之外，並未事先概括判定某類廢棄物是否具備再利用之屬性，而是全部置於「廢棄物」概念之下，但將其處理程序區分為「再利用程序」以及「最終處置程序」，進而就各該程序分別加以規範，並連結到不同的法律效果。這樣的規範技術簡單扼要，不僅符合規範目的，也順應市場機制。因為廢棄物經營管理的最高指導原則首重源頭減量，其次是再利用，最終處置居末；所有廢棄物的處理，不分軒輊，一律都必須朝著這個規範目標努力。倘若一開始就將某些廢棄物定性為非再生資源，從而排除在「再利用」之可能性外，認定其僅能「最終處置」，顯然有違立法意旨。況且一廢棄物是否可再利用，牽涉市場機制、科技發展，某甲眼中的垃圾，可能是某乙的再生資源，而且今日的垃圾也可能是明日的黃金，所以立法者不宜驟為廢棄物之可否再利用定性。再者，衡諸歐盟上開焚化爐焚燒的相關爭議中，更可以發現為廢棄物定性之謬誤：既然高能源效率的焚化爐可能被定性為「再利用」措施，那麼一開始將一批廢棄物定性為「非再生資源」，卻送往被定性為「再利用」措施的焚化爐進行「最終處置」，邏輯上說不通；難道這批被定性為「非再生資源」的

廢棄物只能送到「低」能源效率的焚化爐進行名副其實的「最終處置」？相信這絕非立法者之本意。

因此，綜上以觀，目前環保署規劃廢除原有之雙元體系，改以一個「廢棄物質循環管理法」，將廢棄物及再生資源納入「廢棄物質」的上位概念之下一併規範，固值得贊同。問題在於該「廢棄物質循環管理法草案」第四條第一項仍然將廢棄物質依其性質區分為「資源性廢棄物質」與「須最終處置廢棄物質」，是否有其必要？依照本文上開論述，這樣的僵硬規定恐怕將徒增困擾、阻礙自然發展。雖然說某些廢棄物特別具有再利用的經濟合理性和技術可行性，可以統稱為「資源性廢棄物質」，而予以公告、規範，但是因此就把其他廢棄物全部宣告為「須最終處置廢棄物質」，而認為都應該送去最終處置，似嫌速斷。彷彿不被主管機關承認為「資源性廢棄物質」者就是應該送往最終處置才是正辦，而不是聽任市場法則決定，有過度干預之嫌。而該草案第五十九條復規定：「須最終處置廢棄物質產生者或占有者得以廢棄物質回收市場變動或技術更新為由，向中央主管機關申請將特定須最終處置廢棄物質以再利用方式處理之（第一項）。中央主管機關於收受申請後應會同中央目的事業主管機關，審查申請理由與再利用方式是否符合經濟合理與技術可行性，並以資決定是否專案許可該特定須最終處置廢棄物質以再利用方式處理，或公告該須最終處置廢棄物質變更為資源性廢棄物質（第二項）。」從這個規定看來，立法者顯得小心翼翼，非經專案審查許可，不得將「須最終處置廢棄物質」送去「再利用」。然而從立法意旨以及整體價值體系而言，這樣的規定更顯得突兀。因為根據該草案第五條之規定，廢棄物質若不能避免，以再利用優先於最終處置。那麼廢棄物質不送往最終處置而送往立法者樂見的「再利用」，為什麼不是一般性地受到許可鼓勵，反而必須個案處理、專案核准？如果參照歐盟經驗，高能源效率值的焚化爐可以被認為是「再利用」，主管機關難道要根據第五十九條第二項後半句規定宣告一般廢棄物全部都是「資源性廢棄物質」？由此可見，將廢棄物質硬性區分為「資源性廢棄物質」與「須

最終處置廢棄物質」，乃非黑即白、非正即邪的二分法，容有商榷之餘地。

反觀歐盟法制我們可以發現，它沒有一般性地就各種廢棄物可否再利用定性，而僅將處理程序劃分為「再利用程序」以及「最終處置程序」，各自加以規範，從法律規範技術而言，有其內在邏輯的一貫性。不過要注意的是，如同前文所示，這兩種程序也不是永遠涇渭分明、可以截然劃分的，而必須視科技發展、知識進步，隨時予以檢討。歐盟現行廢棄物架構指令附件 II A、B 分別就最終處置程序及再利用程序各自加以羅列，但是根據歐體法院的判決，它們也只具有例示的意義而已。執委會現在試圖透過二〇〇五年底提出的「廢棄物架構指令修改草案」，將再利用概念加以定義，應有助於兩者的劃分。凡此，本文業已詳述如前，此處茲不贅言。

## 二、關於焚燒

### (一)是「最終處置」還是「再利用」？

參考歐盟法制之發展，尤其是上述前兩個歐體法院判決，我們可以知道，焚燒這個動作何時可以從原始認知的「最終處置」措施升級為「再利用」措施，饒富爭議。依照德國行政實務運作，能源再利用的許可要件十分嚴格，包括廢棄物最低熱值（11 000 kJ/kg）、燃燒作用程度（Feuerungswirkungsgrad）（至少75%）、有害物質含量，並且是以個別未混合之廢棄物為基準。相較之下，歐體法院設定的門檻低多了：當廢棄物焚燒的主要目的是製造能源以取代原生能源時，即為再利用措施；其要件有三：泰半的廢棄物被消耗、產生之能源多於燃燒過程所消耗、以及絕大部分釋出的能源被掌握、贏得並使用；至於德國法所要求的廢棄物熱值、燃燒作用程度、有害物質含量、或者是否為混合廢棄物等等，均在所非問。歐盟執委會以往也曾提議使用熱值作為標準，也就是將能源再利用定義為最低熱值17 000或13 000 kJ/kg，但未在會員國間取得共識；它日前提出的「廢棄物架構指令修改草案」中，則大致上接受歐體法院的主張，將再利用的定義植基於

在整體經濟中之資源替代，不管它是發生在該工廠以內還是以外，並且授權執委會得進一步確立有效標準。至於燃燒城市廢棄物的焚化廠，執委會則建議引進能源效率值，舊有的焚化廠能源效率值高於60%者、新的焚化廠高於65%者，則視為再利用措施。不過由於各會員國意見甚為分歧，該草案之最後面貌仍是未知數。

由於依據歐盟法，廢棄物的「最終處置」措施受到自足和就近處理原則的限制，而廢棄物「再利用」原則上享有流通自由，因此某一處理程序在個案中究竟如何定位，攸關該批廢棄物得否自由輸出，不僅影響業者荷包，也牽涉廢棄物處理市場的遊戲規則以及各會員國廢棄物處理基礎設施得否正常營運。而在我國情形則有所不同。就「一般廢棄物焚化爐」而言，目前各縣市處理一般廢棄物時，若非使用自己境內的公民營焚化爐，就是比鄰縣市合作興建焚化爐，或是簽約使用比鄰縣市的焚化爐，各焚化廠之間並沒有形成自由競爭的市場，因此一旦某「一般廢棄物焚化爐」因為高能源效率值而得以晉身為「再利用」設施時，也不會造成生意興隆、進而威脅其他焚化爐的生存；不過，當然該縣市能因為該焚化爐晉身為「再利用」設施而大幅提高其廢棄物「再利用」的比例，數據因而美化。如果是某「事業廢棄物焚化爐」晉身為「再利用」設施並得到主管機關許可時，業者將較為容易達到法令規定的再利用比例，也就是把廢棄物送交該焚化爐就解決了。而共同燃燒的情形也差不多類似，如果承認某些高能源效率值的共同燃燒為「再利用」措施時，事業廢棄物就多了一個合法的再利用途徑。那麼究竟在什麼要件下承認廢棄物的焚燒為再利用，才是實至名歸呢？這確實是一個難解的課題，也牽涉到政府未來政策方向。無論如何，不管是「再利用」或「最終處置」措施同樣都必須受到嚴格的監督和規範。如果某措施僅因為名為「再利用」，就得以逍遙法外，那麼在結果上可能還不如嚴格控管的最終處置來得環保。參考歐盟上開法制我們可以發現，歐盟就「焚燒廢棄物」的規範不遺餘力，並且與時俱進。因此以下我們就把焚燒措施的屬性問題暫時擱在一旁，探討我國與歐盟關於廢棄物焚燒基本規範之異同。

## (二)比較我國和歐盟關於廢棄物焚燒基本規範之異同

歐盟現行的焚燒廢棄物指令（2000/76/EG）整併既有的相關法規，適用於全部的廢棄物焚燒。它以「整合的」環境保護以及保護人類健康為目標，因此除了規定嚴格的空氣污染排放界限值之外，也對於因淨化廢氣（Abgasreinigung）而產生的廢水設定污染物排放標準，以限制污染物由空氣被轉嫁到水中。此外，它也規定業者有義務利用熱能、應避免產生殘餘物（Rückstände），以及殘餘物的處理原則等等。該指令的另一項重點，是將「共同燃燒」（Mitverbrennung）一併納入規範。它幾乎每個條文都將「共同燃燒」與通常的（焚化爐裡的）焚燒並列規範，兩者應遵守的各項義務也大致相同；較有差異的部分，主要是見於空氣污染物的排放標準。這些本文前面已經有所說明。

我國目前就廢棄物焚燒主要有「廢棄物焚化爐空氣污染排放標準」、「廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準」以及「中小型廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準」等規範。它們主要是以空氣污染物作為規範的對象，至於業者有無將污染物轉嫁到廢水之中、是否利用熱能、殘餘物的產生和處理等等，則不見規定。歐盟先前在一九八九年發布的兩個城市廢棄物焚化廠指令（89/369/EEG, 89/429/EEG）也是僅以節制空氣污染作為目標，然而現行的焚燒廢棄物指令強調「整合的」環境保護，管制範圍延伸到水污染防治、能源利用、廢棄物的經營管理等。從全方位的環境保護、法令周延性的角度而言，這應該也是我國未來所要努力的方向。

其次，就共同燃燒的部分，我國上開法令近年也有規範。「中小型廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準」於民國九十二年十二月增訂第十一條之一：「以一般或事業廢棄物做為燃料或輔助燃料之固定污染源，應依當地主管機關許可之使用量或燃料種類，自民國九十三年一月一日起，準用第五條及第十條之規定。」而「廢棄物焚化爐空氣污染排放標準」也於民國九十五年底增訂第十二條之一：「以一般或事業廢棄物做為燃料或輔助燃料之固定污染源，應依當地主管機關許

可之使用量，準用第八條附表二之規定。」根據上開規範，共同燃燒在我國也必須經過主管機關許可，與歐盟的規定相同。不過，我國法規對象限於「固定污染源」，而歐盟法則及於「固定及非固定的設施」，適用範圍較廣。而就空氣污染物排放標準方面，在我國無論是一般或事業廢棄物的燃燒，都部分準用和焚化爐相同的規範，不像歐盟就事業廢棄物的共同燃燒規定有複雜的混合計算公式，而且還因產業別而有差異，結果是它們所適用的標準大部分仍遠低於純粹的廢棄物焚化廠<sup>146</sup>；從這點來看，我國的規定是較為徹底的。然而仔細審視卻可以發現，我國上開規定的準用範圍不分產業，一律只及於重金屬空氣污染物（鉛、鎘、汞）以及戴奧辛的污染管制；而歐盟法就一般產業固然也只規範鎘、鉍、汞及戴奧辛而已，不過對於最常進行共同燃燒的水泥窯以及燃燒設施（Feuerungsanlagen），管制的污染物質十分廣泛，包括灰塵（Gesamtstaub）、氯化氫（Chlorwasserstoff; HCL）、氟化氫（Fluorwasserstoff; HF）、氮氧化物、鎘、鉍、汞、銻、砷、鉛、鉻、鈷、銅、錳、鎳、釩、戴奧辛、二氧化硫、總有機碳量（TOC; organisch gebundenen Gesamtkohlenstoff）等等。相較之下，我國法未因產業類別採取不同管制措施，管制容有不足之處。更遑論依據歐盟法共同燃燒在廢水的污染物排放標準方面與焚化廠適用同樣的規定，而且同樣必須在可行的範圍內利用熱能、遵照同樣原則處理殘餘物。這些差異未來都可以作為我國法發展的參考，以免「共同燃燒」成為廢棄物焚燒管制上的漏洞。

<sup>146</sup> 詳見SRU, umweltgutachten 2002, Tz. 786.

中文與原文名稱對照表一：歐盟廢棄物處理相關指令規章

中文	德文	英文
廢棄物架構指令	Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.4.2006 über Abfälle	Directive 2006/12/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on waste
危險廢棄物指令	Richtlinie 91/689/EWG vom 12.12.1991 über gefährliche Abfälle	Council Directive 91/689/EEC of 12 December 1991 on hazardous waste
監督和控制 在歐體內部、 輸出入歐體之 廢棄物運送規 章／舊的廢棄 物運送規章	Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1.2.1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft	Council Regulation (EEC) No 259/93 of 1 February 1993 on the supervision and control of shipments of waste within, into and out of the European Community
新的廢棄物運 送規章	Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.6.2006 über die Verbringung von Abfällen	Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste
預防新設城市 廢棄物焚化廠 造成空氣污染 指令	Richtlinie 89/369/EWG des Rates vom 8.6.1989 über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll	Council Directive 89/369/EEC of 8 June 1989 on the prevention of air pollution from new municipal waste incineration plants
減少既存城市 廢棄物焚化廠 造成空氣污染 指令	Richtlinie 89/429/EWG des Rates vom 21.6.1989 über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll	Council Directive 89/429/EEC of 21 June 1989 on the reduction of pollution from existing municipal waste-incineration plants
焚燒危險廢棄 物指令	Richtlinie 94/67/EG des Rates vom 16.12.1994 über die Verbrennung gefährlicher Abfälle	Council Directive 94/67/EC of 16 December 1994 on the incineration of hazardous waste
焚燒廢棄物指 令	Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.12.2000 über die Verbrennung von Abfällen	Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste
廢棄物掩埋場 指令	Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26.4.1999 über Abfalldeponien	Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste

中文	德文	英文
整合防治污染指令／IPPC指令	Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung	Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control
廢油清除指令	Richtlinie 75/439/EWG des Rates vom 16.6.1975 über die Altölbeseitigung	Council Directive 75/439/EEC of 16 June 1975 on the disposal of waste oils
淤泥使用於農業指令	Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12.6.1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft	Council Directive 86/278/EEC of 12 June 1986 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture
電池指令	Richtlinie 2006/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.9.2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG	Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC
包裝及包裝廢棄物指令	Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle	European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste
廢汽車指令	Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.9.2000 über Altfahrzeuge	Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of-life vehicles
舊電器和電子產品指令	Richtlinie 2002/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.1.2003 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte	Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment

中文與原文名稱對照表二：本文提及之其他歐盟指令規章

中文	德文	英文
空氣品質架構指令	Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.9.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität	Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management
周遭噪音指令	Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.6.2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm	Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise
水架構指令	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik	Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy
維護野生動植物及其自然棲息地指令	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen	Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora
排放交易指令	Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates	Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC
環評指令	Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben	Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment
政策環評指令	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme	Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment

中文	德文	英文
環境資訊指令	Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates	Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC
生態稽核規章	Verordnung 761/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.3.2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung	Regulation (EC) No 761/2001 of the European parliament and of the council of 19 March 2001 allowing voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS)
公眾參與環境計畫指令	Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten	Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC
規範及技術規定領域通知程序指令	Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.6.1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften	Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations

## 參考文獻

### 一、中文

1. 陳慈陽，廢棄物質循環清理法制之研究，元照出版公司，2007年2月。

### 二、外文

1. S. Beckmann, Martin, Zulassung von Anlagen und Tätigkeiten, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. II, § 72.
2. Begemann, Arndt, Lustermaun, Henning, Neue Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung, NVwZ 2005, 283 ff.
3. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Abfallrahmenrichtlinie. Ziele, Kernpunkte und Bewertung des Kommissionsvorschlags zur Abfallrahmenrichtlinie, in: Umwelt, Nr. 3/2006, S. 142 f.
4. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Europäische Verordnung über die Verbringung von Abfällen verabschiedet. Einigung in zweiter Lesung zwischen Europäischem Parlament und Rat erreicht, in: Umwelt, Nr. 12/2005, 714 ff.
5. Ermacora, Florian, Rechtspolitischer Ausblick, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. II, § 76.
6. Europäische Kommission: Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen, KOM (2004) 172 endgültig.
7. Europäische Kommission: Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling, KOM (2005) 666 endgültig.

8. Fluck, Jürgen, Zum EG-Abfallrecht und seiner Umsetzung in deutsches Recht, EuR 1994, 71 ff.
9. Hagmann, Joachim, Behördliche Kompetenzen bei grenzüberschreitender Abfallverbringung, UPR 2005, 133 ff.
10. Kloepfer, Michael, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 20.
11. Köster, Stephan/Reese, Moritz, Vollzugsfragen der Abfallablagerungsverordnung, ZUR 2003, 203 ff.
12. Krieger, Stephan, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. II, § 74.
13. Kropp, Olaf, Verfahrensfragen bei der Notifizierung von grenzüberschreitenden Abfallverbringungen, NVwZ 2006, 420 ff.
14. S. Reese, Moritz, Die Urteile des EuGH zur Abgrenzung von energetischer Verwertung und thermischer Behandlung zur Beseitigung, ZUR 2003, 217 ff.
15. Schink, Alexander, Behandlung besonderer Abfallarten, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. II, § 73.
16. Sellner, Dieter, Anlagenbezogene Regelungen im Luftreinhalterecht, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. II, § 49.
17. SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3600, Tz. 665 ff.
18. SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart 2002, Tz. 758 ff.
19. Versteyl, Ludger-Anselm, Europäisierung des Abfallrechts, in: Wilfried Erbguth (Hrsg.), Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, Rostocker Umweltrechtstag 2000, Baden-Baden 2001, 137 ff.
20. Weidemann, Clemens, Abfallrecht: Grundlage, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. II, § 70.

21. Weidemann, Clemens, Umsetzung von Abfall-Richtlinien: Urteil des EuGH zum deutschen Abfallrecht, NVwZ 1995, 866 ff.
22. Wendenburg, Helge, Die Umsetzung des europäischen Abfallrechts, NVwZ 1995, 833 ff.
23. Witthohn, Alexander, Schärfere Anforderungen bei der Mitverbrennung von Abfälle – Auswirkungen der Abfallverbrennungs-Richtlinie, DVBl 2001, 1648 ff.

### 三、網 頁

1. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l11022.htm>
2. <http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/downloads/doc/37967.php>

# The Current Regulations and Future Development of the EU Waste Management Law

Ru-Huei Liu \*

## Abstract

The legislation establishment of environment laws in European Union (EU) progresses rapidly for the last three decades. Constitutional structures of norms establish almost on every aspect and on the management of waste as well. The purpose of this article is to depict the current regulations and future development of this management. First, this article introduces the basic scope of relevant important regulations in EU and further discusses upon the issue of “the differentiation between recovery operations and disposal operations”. Due to the fact that waste is very often dealt with “disposal operations “ in the name of “recovery operations” among countries in EU; hence, much more effective standards of differentiation are needed in order to stop the waste from going across national barriers and finally being disposed by less earth-friendly management procedures. The problem is now attracting a lot of attention and is also the reason why the latest four relevant verdicts of the Court of Justice of European Communities so significant. The Communications published by the European Commission

---

\* Assistant Professor of Department of Public Administration, Tamkang University and Doktor iur., Philipps-Universität Marburg, Germany.

Received: March 23, 2007; accepted: October 22, 2007

these years and the Commission's law-making continue to work on this issue and other important problems too. In the end, within the article the writer tries to give out some humble opinions for our country through these European experiences.

**Keywords:** EU Waste Management Law, Recovery Operations, Disposal Operations, the Differentiation between Recovery Operations and Disposal Operations, Disposal Operations in the Name of Recovery Operations, Co-Incineration