

1．EU の環境法概観

1．1．EU 環境政策形成の経緯

現在の EU は、1958 年に発足した欧州経済共同体（EEC）に端を発するが、当時はまだ環境保全に関する規定はなく、そのための政策は存在していなかった。

共同体の環境政策の出発点は、1972 年 10 月にパリで開催された欧州理事会であり、理事会は共同体レベルで環境政策を推進する重要性を指摘するとともに、共同体の関連機関に対し、1973 年 7 月までに環境行動政策の策定を指示することで合意した。この段階では、EU 条約に環境保全に関する条文の追記や環境に関する規定の策定までは意図されていなかった。

このパリ会議の指示を踏まえ、EC 委員会は 1973 年 4 月に理事会に環境行動計画案を提出し、同案は同年 11 月に理事会と各加盟国の代表の共同宣言という形で採択された。

これが「第 1 次環境行動計画」で、環境行動計画はその後、環境政策の大綱として 1977 年、1982 年、1987 年、1992 年、2002 年と策定され、現在は第 6 次環境行動計画が進行中である（以下の第 2．項参照）。

環境問題が共同体の重要で緊急的な課題であるとの認識が確認されたのは、1983 年に独シュツットガルトで開催された欧州理事会においてで、環境保全政策を共同体の優先課題とすることが決定された。さらに 1985 年のブリュッセルでの理事会では、環境政策が共同体と加盟国が進める諸政策の基本となることが確認されている。

こうした状況下で、1987 年に発効した単一欧州議定書（EC 条約の改正）においてはじめて、環境に関する規定が EC 条約に取り入れられた。たとえば、新 EC 条約 30 条に、輸出入を制限できる一般的利益として環境保全が追記された。また新 EC 条約 95 条によって、環境保全に関して加盟国法規の調和措置を講じることができるようになった。さらに 130r 条から 130t 条に第 7 編環境法の項が設けられた。新 174 条は汚染者負担原則など環境保全の基本政策を規定し、新 176 条は加盟国が共同体レベルの環境保全措置より厳しい措置を取ることを認めた。

新しい EU 条約となる 1993 年 11 月に発効したマーストリヒト条約では、EC 条約 2 条に共同体の任務のひとつとして、環境と持続可能な発展を挙げ、3 条において環境政策を共同活動のひとつだと明言している。

ここで注目しなければならないのは、環境政策が共同体と加盟国で両立するものであると同時に、補完的役割を持つものとされたことである。同時に、環境分野にも特定多数決制度¹が導入されたことから、環境関連法規の立法化が

¹ 加盟国に異なる票数を割り当てて、全体として一定数以上の賛成票を得ることを要件とする特別の多数決。

容易になったということだ。環境保全に関連する問題では、各加盟国の利害が複雑に絡んでいるだけに、全会一致ではなく、多数決による採択が可能となったことは環境規制をより容易にするという結果をもたらした。

1997 年 10 月に調印されたアムステルダム条約は EU 条約を改正するものだが、同条約によって、持続可能な発展を促進するための環境保全が共同体の共通政策を実施する上で常に考慮されなければならなくなった。ここでいう共通政策には、通商政策、農水政策、運輸政策、エネルギー政策、競争政策が挙げられている。

なお EU 条約は、環境保全のための立法化の手段について規定していない。立法化の手段（実定法として）には規則、指令、決定があり、そのいずれかによって規定されることになる。規則は一般拘束力を有するもので、直接適用されなければならないが、環境保全では加盟国の利害関係が複雑なため、環境保全に関しては規則の形で規定されているものはあまり多くない。そのため環境保全では、各加盟国にその実現の内容の決定が委ねられる指令による規制が多くなっている。

1. 2. EU 憲法案

EU 憲法案の批准は、オランダ、フランスの国民投票で相次いで否決され、批准手続きは中断した形となっている。ただ、EU 憲法案は今後の EU の環境政策の位置付けを示していると思われるので、EU 憲法案における環境保全の取り扱いについて簡単に見ておくことにする。

まず第 I 部 3 条は、バランスのとれた経済成長、価格の安定化、競争力のある経済、完全雇用の確保をベースに持続可能な発展とハイレベルの環境保全を目指すとしている。また第 部 14 条によって、環境保全はこれまで通り EU と加盟国の共通政策とされているほか、第 部 172 条によって、環境保全政策に関して加盟国間の調和を図るとするこれまでの 95 条が踏襲された。

さらに EU 憲法案は、環境政策に関する項目（第 111 部 233 条、234 条）を設け、EU の環境政策の目的は、

- a) 環境の維持と保全、環境の質の改善
- b) 人間の健康の保全
- c) 自然資源の慎重で、合理的な利用
- d) 地域レベルとグローバルレベルの環境問題を解決するための国際レベルの施策の促進

だとする。

さらに EU の環境政策では、1) 予防、2) 元々の環境が維持されるように環境への影響を制限する、3) 汚染者負担が原則とされ、環境政策の策定に当たっては、

- a) 利用可能な学術・技術水準

- b) 各地域の環境条件
- c) 政策を講じた場合と講じない場合の利点と環境への負荷
- d) EU 域内全体の経済上、社会上の発展と地域間で均整の取れた発展が考慮される。

これらの環境政策の目的を達成するため、EU 憲法が成立すると、今後は多数決で採択される法律と枠組み法の形態で環境政策が立法化されることになる（なお EU 憲法下では、すべての分野でこれまでの規則、命令、決定がなくなり、法律、枠組み法などが EU の法規となる）。立法化に当たっては、地域経済委員会と社会委員会での聴聞が必要となる。

なお以下の問題に関しては、立法化では全会一致で採択することが要求される。

- a) 租税に関わる規定
- b) 土地開発計画、水資源の利用、土地利用（ただし、廃棄物に関わるものを除く）
- c) 加盟国におけるエネルギー源の選択とエネルギー供給構造にかかわる規制

1.3. EU の実定法

EU 環境法の基本大綱となるのは、次項で述べる環境行動計画だが、それを具体化させる実定法が 200 超もある。前述したように、環境政策では規則が少なく、廃棄物に関連する規則では、たとえば EC 内外における廃棄物の海上輸送の監視と統制に関する理事会規則（259/93/EC）がある。

廃棄物に関する指令では、廃棄物に関する 1975 年 7 月 15 日の理事会指令（75/442/EEC）が共同体における廃棄物処理・処分の基盤となる。そのため同指令は、一般的に「廃棄物枠組み指令」といわれる。廃棄物枠組み指令は 91 年 3 月 18 日の理事会指令（91/156/EEC）で改正されたが、改正廃棄物枠組み指令は、

1) 共同体における廃棄物管理を高効率化させる。

ここでは、廃棄物処理・処分にに関する共通用語と廃棄物の定義を確立することも求められた。廃棄物枠組み指令は廃棄物の詳細なリストを作成するよう求めており、それに準じて欧州廃棄物目録（EWC）が作成されている。

2) 責任をもって廃棄物を除去する、リサイクルと再利用を促進する、環境にやさしい技術と製品を開発することなどによって、廃棄物の発生を抑制するための措置を講じる

3) リサイクルや再利用が可能な廃棄物に対して基準を設定する
の基本原則を盛り込んでいる。

改正廃棄物枠組み指令はさらに、加盟国に対して共同体域内で廃棄物処理・処分施設をネットワーク化するほか、廃棄物管理計画を作成して、廃棄物処理関連業者の許可・登録制度を導入するよう求めた。

廃棄物処理・処分の原則は「排出者負担」で、排出者が廃棄物処理・処分によって発生する費用を負担する。ここで排出者は、廃棄物の所有者、廃棄物の元である製品の所有者ないし生産者のことをいう。この原則は、循環型経済システムの原則のひとつである「製造物責任²」に準じたものだ。

以下では、廃棄物枠組み指令を基盤として EU の環境政策を定める主な実定法について把握しておく。

1) 欧州廃棄物一覧：

欧州委員会と欧州関係閣僚理事会の決定によって、これまで欧州廃棄物目録（EWC）と危険廃棄物リスト（HWL）に分かれていた廃棄物リストが欧州廃棄物一覧に統一され、危険廃棄物には＊マークが付けられることになった。

加盟国では、これまで欧州廃棄物目録の取り扱いが統一されていなかったため、技術開発動向を踏まえつつ、廃棄物一覧の調和を図ることが課題となっていた。新しい欧州廃棄物一覧は共同体で使用される廃棄物関連用語を統一したもので、加盟国は 2002 年 1 月 1 日から欧州廃棄物一覧を用語通りに国内法で法制化するよう義務付けられた。

なお新しい欧州廃棄物一覧では、危険廃棄物は有害物質の含有量によって危険性を判断されている。

2) 廃棄物統計データの規制：

現在、欧州で入手できる各国の廃棄物統計データには古いものが多く、EU 委員会による政策目標の設定や、新しい計画を立案する際の障害となっている。また、加盟国において、EU 法規の国内法制化や運用状況に問題がある場合に EU 委員会が提訴する条約義務不履行訴訟に必要な情報が得られないと言う点からも問題が指摘されている。EU 委員会によって提訴される条約義務不履行訴訟の 3 分の 1 超は環境関連の問題であるだけに、関連データの入手は EU 委員会にとって重要な課題であった。

この問題に対処するため、2002 年 11 月 25 日付けの廃棄物統計に関する EU 指令 2150/2002/EC が成立した。指令は廃棄物量と処理量に関する統計データを迅速かつ正確に把握するための基盤となるもので、EU 委員会に対して 2 年毎に廃棄物関連の統計データを公表するよう要求している。それに基づき、まず 2006 年中に 2004 年の統計データが公表されることになる。

3) 焼却に関する指令：

特殊廃棄物の焼却に関する基準は、加盟国間でほぼ整合化されている。しか

² ドイツ語の「Produktverantwortung」。「生産物責任」、「製品責任」とも訳されている。ただ、これは日本の「製造物責任」と区別するために意図的に訳し分けもの。本レポートでは敢えて「製造物責任」とした。ここでいう製造物責任の概念は日本の「製造物責任」と異なり、事故等の賠償を規定するものではない。廃棄物の処理、リサイクルに関する情報提供も製造者に義務付けられる。

しながら、家庭から排出される廃棄物の焼却基準について、加盟国間で大きな差が存在していたことから、安く焼却できる加盟国へ廃棄物が持ち出される可能性があった。そのため、EU は焼却指令を作成、同指令は 2000 年 12 月に施行され、加盟国は 2002 年 12 月 28 日までに指令を国内で法制化するよう義務付けられた。

指令は焼却されるすべての廃棄物に適用され、焼却に関して統一された高い排出基準を設定した。さらに廃棄物を混合して焼却する産業施設に対しては、ごみ焼却施設や特殊廃棄物焼却施設とほぼ同様の排出基準が適用された。

4) 製造物責任の概念に基づく指令：

製品を流通させる製造者等に対する責任を強化するものとして、以下の規制がある。

a) 包装廃棄物指令：

各加盟国で独自に行われている容器包装廃棄物の管理政策を調和させるとともに、達成すべきリサイクル率を目標として設定することを目的に、94 年 12 月 20 日の容器包装と容器包装廃棄物に関する指令（94/62/EC）が制定された。さらに同指令は、2004 年 2 月 11 日の EU 指令 94/62/EC を改正するための欧州議会と理事会指令（2004/12/EC）により改正され、各加盟国は 2008 年末までに（アイルランド、ギリシア、ポルトガルについては、2011 年末まで）

1) サーマルリサイクルを含む容器包装廃棄物全体のリサイクル率：最低 60%（重量比）

2) 材料リサイクル率：55% から 80%（重量比）

3) 容器包装材料毎の材料リサイクル率：（重量比）

- ・ 廃ガラス：60%

- ・ 古紙、段ボール：60%

- ・ スチール：50%

- ・ 廃プラスチック：22.5%（材料リサイクル、ケミカルリサイクルだけで）

- ・ 廃木材：15%

のリサイクル率を達成するよう求められた。なお新加盟国 10 カ国に対しては、リサイクル率の達成期間が最高 2015 年まで猶予された。

b) 廃車リサイクル指令：

廃車のリサイクルに関する閣僚理事会と欧州議会の指令（2000/53/EC）によって廃車のリサイクルが開始された。指令は、加盟国で個別に実施されている廃車リサイクル措置を調和させて、環境保全と省エネルギーに貢献するとともに、共同体内での競争上の不公平を回避することを考慮し、リサイクルに適した車両構造、廃車の引取規則、廃車処理施設の環境基準、リサイクル達成目標を加盟国間で統一することも目指している。

指令によって、メーカー側に廃車の無償引取が義務付けられ、そのコストは

メーカー側が負担する。さらに、2003 年 7 月 1 日から鉛と水銀、カドミウム、六価クロムは特別の用途以外での使用が禁じられる。

加盟国は、まず遅くとも 2006 年 1 月 1 日までに廃車の年間リサイクル率を平均重量比で 85%（ただし、サーマルリサイクルを除く廃車の年間リサイクル率は平均重量比で最低 80%）次に遅くとも 2015 年 1 月 1 日までに廃車の年間リサイクル率を平均重量比で 95%（ただし、サーマルリサイクルを除く廃車の年間リサイクル率は平均重量比で最低 85%）のリサイクル目標を達成する必要がある。

c) 廃電気電子機器指令：

廃電気電子機器の回収とリサイクルを規定する廃電気電子機器指令 2002/96/EC (WEEE) と電気電子機器有害物質の使用制限指令 2002/95/EC (RoHS) が 2003 年 2 月 13 日に施行し、EU 域内では 2005 年 8 月 13 日から廃電気電子機器のリサイクルが開始された。

WEEE 指令は、製造業者に廃機器の回収とリサイクル・処理を義務付け、2006 年末までに住民 1 人当たり年間平均最低 4 キログラムの廃製品を回収するように求めている。2006 年末までに達成すべきリサイクル率は、以下の通り。

- ・大物家電製品と自動販売機のリサイクル率を最低 80%、部品や材料の再利用 / 材料リサイクル率を最低 75% とする（1 台毎の平均重量比）
- ・IT 機器、娯楽用電気機器のリサイクル率を最低 75%、部品や材料の再利用 / 材料リサイクル率を最低 65% とする（1 台毎の平均重量比）
- ・小物家電製品、電球、電気工具、電気式おもちゃ・スポーツ器具、医療機器、監視点検機器のリサイクル率を最低 70%、部品や材料の再利用 / 材料リサイクル率を最低 50% とする（1 台毎の平均重量比）
- ・蛍光灯の部品や材料の再利用 / 材料リサイクル率を最低 80% とする（重量比）

RoHS 指令は、2006 年 7 月 1 日以降に上市される電気電子機器には、鉛とカドミウム、水銀、六価クロム、ポリ臭化ビフェニール (PBB)、ポリ臭化ビフェニルエーテル (PBDE) が含まれていてはならないと規定している。

d) 廃バッテリー指令：

廃バッテリー指令 (91/157/EEC) は、EU の第 6 次環境行動計画に述べられた環境目標と前述した廃電気電子機器指令 2002/96/EC (WEEE) の規定に関連して改正を余儀無くされている。そのため EU 委員会は 2003 年 11 月 21 日に、数年間に及ぶ議論を経てバッテリーのリサイクルに関する新しい指令案 (KOM(2003)723 final) を提示したが、まだ採択されていない。

指令案は、EU 域内で流通するすべてのバッテリーの回収とリサイクルを規定し、廃バッテリーを焼却炉や埋立処分地で処分せずにバッテリー内に使用されている金属を再利用することを目指している。

指令案は消費者からの廃バッテリーの無償引取を義務付け、回収目標として住民 1 人当たり年間 160 グラムを設定している。家電に使用されるニッケル /

カドミウム電池については、カドミウムの危険性が高いので、追加回収目標として加盟国毎に発生する廃ニッケル／カドミウム電池総量の 80% が設定された。さらにリサイクル目標として、自動車用バッテリーと産業用バッテリーに 100%、家電用バッテリーに最低 90% が設定されている。またバッテリーの種類に応じ、

- ・鉛酸バッテリー：鉛全量と平均バッテリー重量の 65%
- ・ニッケル／カドミウム電池：カドミウム全量と平均バッテリー重量の最低 75%
- ・その他のバッテリー：平均バッテリー重量の 55%

のリサイクル率が設定されている。

1．4．EU 法規と国内法規

環境規制に関しては、この十年、EU 指令など EU 法規をベースに各加盟国の法規を調和させる方向への取組が行われてきた。EU 指令案は、各加盟国や利益集団の意向を考慮しつつ、EU 委員会が提案し、加盟国の関係閣僚理事会に送付される。提案はまた、欧州議会などの機関にも送付され、意見を求める。意見を受けた閣僚理事会は、意思決定を前提としつつも、意見を考慮し、必要に応じ修正、理事会決定の準備を行い、提案を採択する。

EU 指令案には、加盟国が指令案を国内で法制化すべき期限が規定されており、加盟国は、それに従い国内で立法手続きを開始する必要がある。

加盟国が指令に規定された国内法制化期限を遵守しなかった場合、EU 委員会は数カ月の猶予期間を経た後、数カ月の間隔で 3 回の警告を発する。その後も国内法制化が行われない場合、EU 委員会は欧州司法裁判所に提訴し、欧州司法裁判所が判決を出す。この段階で欧州司法裁判所が不履行と認めた場合でも EU 委員会には強制執行権はなく、再び 3 回まで警告を発することが可能であるが、その後も加盟国が履行しない場合、欧州司法裁判所に再提訴され、場合に応じて金銭的な制裁等が課せられる。

加盟国にもよるが、各国で法制化されていない EU 法規が一番多いのが、環境規制分野である。なお、国内法制化率の低い国のひとつには環境国といわれるドイツも含まれている。