

欧洲 环境法

OUZHOU
HUANJING FA

□ 高家伟 著

- 欧洲环境法的概念、渊源和原则
- 欧洲环境法的实施机构与措施
- 欧洲环境政策
- 环境权和环境责任
- 欧洲环境法分论

GONGSHANG
CHUBANSHE

工商出版社

欧洲环境法

高家伟 著

工商出版社

责任编辑 李富明

封面设计 欣然

图书在版编目(CIP)数据

欧洲环境法/高家伟著. —北京:工商出版社,
2000.10

ISBN 7-80012-560-2

I. 欧… I. 高… III. 环境保护法-欧洲
IV. D950.26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 71202 号

书名/欧洲环境法

著者/高家伟

出版·发行/工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/9 字数/94千字

版本/2000 年 11 月第 1 版 2000 年 11 月第 1 次印刷

印数/1—3000 册

社址/北京市丰台区花乡纪家庙(100071)

电话/(010)63730074

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN7-80012-560-2/D·114

定价:18.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

1999年初,高家伟博士告诉我:他对环境法非常感兴趣,希望参与环境法专业的教学和科研活动。一是环境法学是一门新兴的学科,理论和实践都不完善,在这种朝阳学科领域,有利于新的人才和成果的出现;二是环境行政法是环境法和行政法的交叉学科,需要既懂行政法又了解环境法的学者研究。环境法学者可能因不了解行政法,有关环境行政法部分的研究多有错误,例如不严格区分行政法律责任、行政处罚、行政处分,不严格区分行政处罚和行政执行、行政许可和行政确认等概念,有关环境行政管理制度的介绍也不符合行政法的基本原理和框架。另一方面,行政法分为一般行政法和部门行政法,我国行政法学的研究限于一般行政法,对部门行政法尚未展开研究,导致行政法的科研和教学缺乏部门法的实践基础。环境行政法也许是克服和弥补环境法学和行政法学两个学科缺陷的突破口。

我作为一名环境法学者对这位行政法学博士关注环境法学感到高兴,鼓励他在环境法学的研究方面作出贡献。我当时建议他阅读具有代表性的教材和专著,了解和熟悉环境法的基本概念、基本问题和基本理论。高家伟博士按照我的建议进行了自学,发现了一些环境法学者没有注意到的缺陷,并且与我就许多问题进行了深入的探讨。这为他在芬兰的研究奠定了良好的基础。这本《欧洲环境法》是他在芬兰三个月研究的成就。

在该书的内容方面,需要提出的是:第一,作者详细介绍了欧洲学者对环境法的性质和体系的各种观点。就环境法的性质而言,

有人认为,环境法不是一个法律部门,而只是一个贯穿各个法律部门中的原则或者要素;也有人认为,环境法是一个仅次于宪法的法律部门,效力低于宪法,高于其他法律部门,实际上是一部“环境宪法”。在环境法的体系方面,欧洲学者也存在不同的观点,英国的学者一般认为环境法包括水法、土地法和空气法,而德国、芬兰等国家的学者认为,环境法分为一般环境法和特别环境法,一般环境法包括环境组织法、环境审计法、环境程序法、环境责任法等,而特别环境法包括水法、空气法、土地法、自然保护法、化学物品法、废物法等。这些观点对我国环境法体系的构建和完善具有一定的参考价值。第二,作者详细介绍了欧洲环境法的实施机构和实施措施。实施机构包括动议机构、立法和执行机构、咨询机构三类;实施措施包括税收、环境审计、国家补贴、环境责任等市场手段,环境数据、科学技术研究、规划、职业教育和培训等基础支持手段,结构基金、环境财政基金、后进带动基金、欧洲投资银行等财政手段。这些措施表明,欧洲环境法的立法机关和学者善于多角度、多侧面看问题,充分运用系统论的方法,不是就环境法论环境法,只见树木,不见森林,这一点对我国环境立法和执法的配套、完善具有借鉴意义。第三,作者详细介绍了欧洲联盟成员国有关环境权的学理和规定。作者将环境权分为环境基本权和一般环境权,环境基本权是宪法确立的环境权,而一般环境权是其他法律确立的环境权利。环境基本权的性质存在着争议,有人认为是公民对国家享有的、可以直接实现的主观请求权,有人认为仅仅是政策的表达,不能成为公民行使环境请求权的直接依据。一般环境权利包括环境信息权、环境赔偿请求权等。环境权在我国环境法学上是一个正在被关注和研究的热点问题,作者的介绍对这种研究肯定具有较大的参考意义。

该书在写作方法方面值得肯定的地方是:第一,使用了许多表格,简明扼要地总结本章或者本节要旨,一目了然,耳目一新。表格已经成为现代时髦的思维方式 and 表达方式,作者已经适应并且

掌握,对法学者来说,颇为难得。第二,作者的研究有的放矢,针对中国环境法的理论问题,研究外国的材料和理论。没有限于中国环境法的圈子,也没有迷失于欧洲环境法本身的特殊性。欧洲联盟的环境法属于欧洲法的组成部分,其效力和在成员国的适用在欧洲环境法上是热点问题,但对我国的借鉴意义有待推敲,作者没有花费大篇幅介绍欧洲环境法的效力,而是着重介绍其内容。第三,作者具有良好的英语和德语功底,阅读了大量的第一手外文资料,而且行文朴实、简明、流畅,具有很强的可读性。

自20世纪70年代末以来,我国制定了大量的环境法律、法规和规章,其中许多管理制度就措施都是借鉴了国外环境立法。80年代的环境立法对日本的借鉴比较多,10多年以来又较多地转向美国。但近年来,随着欧洲联盟与中国的交流不断加强,欧洲环境立法越来越多地介绍到中国,中国的环境立法也越来越多地借鉴欧洲环境立法的经验。高家伟博士的这本专著无疑为我国环境立法借鉴欧洲经验提供了一些方便条件。

环境法学是一门边缘性法律学科,它不仅与环境学交叉,而且与许多法学学科交叉,有关部门法的学者利用本学科的原理和优势从不同的角度对环境法进行学理研究,可能比环境法学者自己的研究更有深度。高家伟作为行政法学博士出版的这本环境法专著是不同学科交叉研究的一次很好的尝试。我希望有更多的其他法学学科的学者从不同侧面对环境法学进行研究,象日本那样不断涌现环境宪法、环境行政法、环境民法、环境刑法、国际环境法的专著,以丰富和完善我国的环境法学学科体系。

王灿发

2000年10月8日

于北京蓟门法苑

目 录

序.....	王灿发(1)
第一章 欧洲环境法概述.....	(1)
第一节 环境法的基本概念.....	(1)
一、环境和环境保护	(1)
二、环境法的概念	(6)
三、环境法的任务.....	(13)
四、环境法的特点.....	(15)
第二节 欧洲环境法的概念	(18)
一、欧洲共同体和欧洲联盟.....	(18)
二、欧洲环境法与国际环境法、成员国环境法	(21)
三、欧洲环境法的任务.....	(24)
第三节 欧洲环境法的发展	(26)
一、单一欧洲法之前.....	(26)
二、单一欧洲法.....	(28)
三、马斯特里赫特条约.....	(30)
四、欧洲经济区协议.....	(35)
五、欧洲环境法的发展趋势.....	(35)
第二章 欧洲环境法的渊源和效力	(40)
第一节 欧洲环境法的基本概念	(40)
一、欧洲环境法的渊源概述.....	(40)
二、欧洲环境法渊源的种类.....	(41)
第二节 欧洲环境法的效力	(45)

一、欧洲环境法效力的含义·····	(45)
二、欧洲环境法对公民的约束力·····	(45)
三、欧洲环境法对成员国的约束力·····	(46)
第三章 欧洲环境法的原则 ·····	(52)
第一节 欧洲环境法原则概述 ·····	(52)
一、欧洲环境法原则的概念·····	(52)
二、欧洲环境法原则的条约依据·····	(53)
三、欧洲环境法原则的意义·····	(54)
第二节 污染者付费原则 ·····	(55)
一、污染者付费原则的概念·····	(55)
二、污染者付费原则的产生·····	(56)
三、欧洲环境法上的污染者付费原则·····	(58)
第三节 其他欧洲环境法原则 ·····	(60)
一、预防原则·····	(60)
二、谨慎原则·····	(61)
三、最近原则·····	(62)
四、高级保护原则·····	(64)
第四章 欧洲环境法的实施 ·····	(65)
第一节 欧洲环境法的实施概述 ·····	(65)
一、欧洲环境法实施的含义·····	(65)
二、有关欧洲环境法实施机构的立法·····	(66)
三、欧洲环境法实施措施的立法·····	(66)
第二节 欧洲环境法的实施机构 ·····	(68)
一、欧洲环境法的动议机构·····	(68)
二、欧洲环境法的制定和执行机构·····	(71)
三、欧洲环境法的咨询机构·····	(75)
第三节 欧洲环境法的实施措施 ·····	(77)

一、欧洲共同体的实施措施	(77)
二、成员国的实施措施	(84)
三、工业领域的实施措施	(84)
第五章 欧洲环境政策	(94)
第一节 欧洲环境政策概述	(94)
一、欧洲环境政策的概念	(94)
二、第五个环境行动计划	(95)
第二节 欧洲环境政策的协调	(96)
一、欧洲环境政策协调的含义	(96)
二、欧洲环境政策与地区政策的协调	(97)
三、欧洲环境政策与交通政策的协调	(99)
四、欧洲环境政策与竞争政策的协调	(101)
五、欧洲环境政策与能源政策的协调	(106)
六、欧洲环境政策与税收政策的协调	(107)
七、欧洲环境政策与农业政策的协调	(108)
八、欧洲环境政策与产品自由流动政策的协调 ..	(110)
九、欧洲环境政策与贸易政策的协调	(113)
第六章 环境权和环境责任	(114)
第一节 环境权	(114)
一、环境权的含义	(114)
二、基本环境权利	(116)
三、环境信息权	(130)
四、环境救济权	(143)
第二节 环境责任	(147)
一、环境责任概述	(147)
二、欧洲共同体法上的环境责任	(150)
三、欧洲共同体第 85/374 号有关产品责任的指令 ..	(151)

四、欧洲执委会有关废物损害民事责任指令的建议···	(153)
五、有关环境损害民事责任的欧洲公约·····	(154)
六、有关环境责任的绿皮书·····	(156)
第七章 欧洲环境法分论·····	(158)
第一节 水法·····	(158)
一、水法概述·····	(158)
二、水质标准·····	(160)
三、危险物质排放限值·····	(161)
四、水资源的经营管理和保护·····	(163)
五、水状态的检测方法和信息交换·····	(164)
六、国际合作和成员国法律的协调一致·····	(165)
第二节 空气法·····	(168)
一、空气法概述·····	(168)
二、有关空气的一般立法·····	(169)
三、有关空气质量标准的立法·····	(170)
四、有关空气污染源治理的立法·····	(172)
五、有关国际合作的立法·····	(176)
第三节 废物法·····	(178)
一、废物法概述·····	(178)
二、有关废物管理的一般立法·····	(178)
三、有关特定废物的专门立法·····	(180)
四、有关国际合作的立法·····	(183)
第四节 化学物品法·····	(184)
一、化学物品法概述·····	(184)
二、针对内部市场的化学物品立法·····	(186)
三、针对消费者保护和人类健康的化学物品立法···	(187)
四、针对环境保护的化学物品立法·····	(189)
五、针对国际贸易的化学物品立法·····	(191)

第五节 噪音法	(192)
一、噪音法概述	(192)
二、有关交通工具噪音排放的立法	(193)
三、有关生产设备噪音排放的立法	(195)
四、有关家用设备噪音标准的立法	(197)
第六节 自然保护法	(198)
一、自然保护法概述	(198)
二、有关控制濒危动植物国际贸易的立法	(199)
三、有关保护动植物种群保护的立法	(201)
第八章 芬兰环境法	(205)
第一节 芬兰环境法概述	(205)
一、环境法的涵义	(205)
二、环境管理体制	(207)
三、环境权	(215)
四、环境影响评价制度	(221)
第二节 环境规划法	(222)
一、土地利用规划	(222)
二、其他环境规划	(225)
第三节 自然资源法	(227)
一、自然资源法	(227)
二、土地开采	(228)
三、水经营管理	(229)
四、道路建设规划	(230)
第四节 污染防治法	(231)
一、污染防治法概述	(231)
二、空气污染防治	(231)
三、水污染防治	(234)
四、废物经营管理	(235)

European Environmental Law(Summary)	(237)
附录一：欧共体主要环境法律	(260)
附录二：主要参考书目	(268)
后记.....	(271)
作者著作简介.....	(274)

第一章 欧洲环境法概述

第一节 环境法的基本概念

一、环境和环境保护

环境是环境法的客体,环境保护是环境法的主要调整手段,它们是环境法和环境法学的逻辑起点。明确环境和环境保护的涵义是研究环境法的前提。

(一)环境

“环境”是一个多义词,但环境法上的环境具有特定的含义。对此,学理上存在着不同的观点。

德国学者克罗福(Kloepfer)教授提出了四种环境定义:^①

第一种定义即广义的环境是指周边事物的总称,是生命个体(如植物、动物)与其特定周边事物的各种关系的集合体。这种定义在社会学和日常语言中常用,不能用来明确界定环境保护中的各种关系和权利义务,因此不是法学概念。

第二种定义即狭义的环境限于自然环境(natuerliche Umwelt),是指人类生活的必要自然条件,即土地、空气、水等环境

^① Michael Kloepfer, Umweltrecht, Verlag C. H. Beck, Muenchen 1989, § 1 Rn. 18-22.

媒体、生物圈及其相互之间的关系和与人类之间的关系。法学上环境是指狭义的环境。

第三种定义是规范定义,即环境立法从不同角度所作的定义如1981年12月18日有关原材料危险性和按照化学物品法处理的条例第1条第1款第15项规定:环境是指水、空气、土地及其相互之间的关系和与其他生命之间的关系。联邦森林法第1条第1项规定以列举的方式规定:环境包括自然生态的持续能力、气候、水资源、空气净化、土壤肥力、风景图画和人口等。1975年9月12日有关联邦公法措施环境影响审查原则的法律把建筑物、文化遗产(文物)等也纳入了环境保护的范围^①。1971年德国联邦政府的环境计划将下列因素纳入了环境的范畴:自然和风景保护、垃圾处理、环境化学物品和生物制品、水、地上水和地下水、空气和噪音。该计划奠定了德国现代环境立法的范围和框架。1990年德国政府的环境报告将下列环境因素作为环境政策的基础:危险物质控制、空气清洁、水经营管理、垃圾经营管理、自然保护和风景爱护、土地保护、噪音防治、放射性防治、反应堆安全、核电站的建设和管理等^②。

第四种定义是克罗福教授本人对狭义环境概念提出的修正意见。他认为,狭义的环境定义将环境限于自然环境,这是一种误解,不符合现代社会的现实,因为现代环境保护限于自然环境,实际上

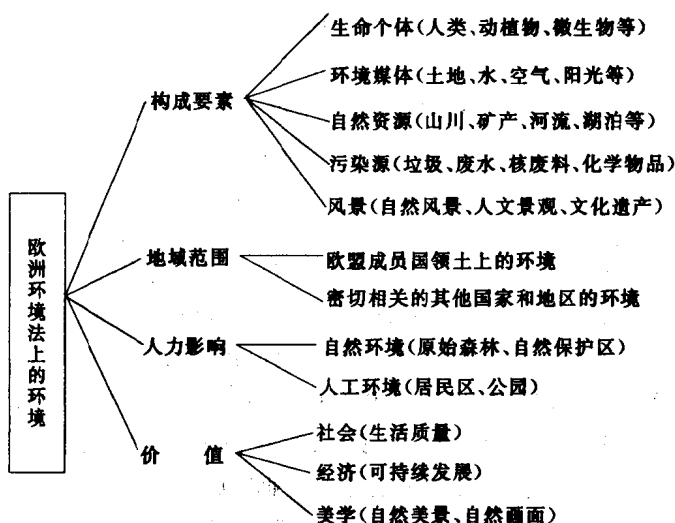
① 中国1979年和1989年环境保护法作了类似的规定。1979年环境保护法第3条规定:“本法所称环境是指:大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、野生植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、自然保护区、生活居住区等”。1989年环境保护法第2条规定:“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等”。

② Stern · Heldirch · Balnk · Hopt · Richardi · Stroeer · Deisenhofer · Jescheck · Janiszewski · Maurer · Boehm — Tettelbach · Breuer · Meincke, Einführung ind das deutsche Recht, 3. Auflage, Deutscher Taschenbuch Verlag, Verlag C. H. Beck 1990.

主要针对人类塑造的环境,如文化风景和居民区;危害环境的行为不仅针对远离现实的自然环境,而且主要发生在人类塑造和建设的环境(menschlich gestaltete und bebaute Umwelt)。因此,环境法上的“环境”是指作为人类生存自然条件的生态环境,既包括自然环境,也包括人工环境。

欧洲共同体条约多次使用了“环境”和“环境保护”的术语,但都没有给环境下定义。第2条规定共同体应当将改提高环境质量作为其任务之一,第3条规定共同体的权限包括环境政策,第6条规定环境政策应当与共同体其他组成的界定和执行协调一致,第161条规定后进带动基金应当资助环境领域的项目。第100a条反复提到了环境保护。第118a条使用“劳动环境”,第130条规定要求工业提供有助于创造和企业发展的环境、有助于企业合作的环境。1990年欧盟成员国首脑含义发布了一个环境宣言,指出健康清洁环境权的客体包括:空气、河流、湖泊、沼泽和海水的质量,食品和饮用水的质量,噪音防治,土壤盐碱化、风蚀和沙漠化防治,动植物种群,自然风景和其他自然遗产,居民区的舒适性和质量。

从上文的介绍来看,共同体条约所说的“环境”具有工作条件、周边事物、自然环境、人工环境等多种含义。但是,欧洲环境法上的环境具有范围的限制,具体包括人类、城乡规划、土地使用、废物管理、水管理、自然资源特别是能源的使用、动植物种群、气候等;既包括自然环境,也包括人工环境,但不包括劳动环境;环境具有经济、社会和美学方面的意义;从地域范围来看,欧洲环境法上的环境主要是指欧盟成员国领土上的环境,但也包括与其相关的其他国家环境和全球环境。对此,可以作如下图示:



(二)环境保护

环境保护是指使人类环境免受有害影响的所有措施的总称。

首先，环境保护是以环境保护为直接目的和主要特征的人类活动。人类的所有活动都与环境保护有关，但并非所有与环境保护有关的人类活动都属于环境保护，只有其中以环境保护为直接目的和主要的特征的活动才属于环境保护。例如，征收消费税、采取计划生育措施等客观上有利于保护环境，但其直接目的是控制消费、控制人口增长，因此不属于环境保护的范畴。与此不同，鼓励公民节约能源和不乱扔废旧物品等，不但客观上有利于保护环境，而且直接以改进环境质量为目的，属于环境保护的范畴。

其次，环境保护针对的是对环境的有害影响。所谓的有害影响，是指环境破坏，即一切降低环境质量、损害环境生态系统的事

件或者行为。有害影响主要来自人类^①，如工业污染和生活污染，但自然界也可能自行发生有害环境的事件，如森林火灾等。环境破坏主要表现为环境质量的降低和环境生态系统遭受破坏等两种情况，具体表现为空气污染，水污染，地下水过度开采，土壤风蚀、沙漠化和盐碱化，生活用品污染，有害物质，垃圾、噪音、强光等放射性污染、臭氧层破坏、温室效应等等。

再次，环境保护是一个集合概念，是环境保护措施的总称，其中既包括政府采取的环境保护措施，如环境立法（针对环境损害赔偿法）、环境执法（如环境行政处罚）和环境司法（如建立环境法庭或者环境裁判所），也包括公民、法人或者其他组织采取的环境保护措施，如垃圾分类堆放、环境审计和环境成本核算等。这些环境保护措施具有预防、控制和恢复的功能，也就是说预防可能发生的环境破坏、控制正在发生的破坏和恢复已经造成的环境破坏后果。

从内容来看，环境保护可以分为媒体环境保护、原因环境保护、生命环境保护和连带环境保护四种。媒体环境保护（medialer Umweltschutz）是指对环境媒体的保护，如土地、空气和水。其中土地保护属于自然保护和风景保护法的范畴，而热、光、放射线、噪音等环境影响的防治属于空气法的范畴。原因环境保护（kausaler Umweltschutz）针对的特定的危险物质，如核能和放射性防治、化学物品、药品、生活用品、基因技术和垃圾等。生命环境保护（vitaler Umweltschutz）是指保护人类、动物、植物和微生物。连带环境保护（intergrierter Umweltschutz）是指在执行其他任务中一并采取环

^① Michael Klöpfer, Umweltrecht, Verlag C. H. Beck, Muenchen 1989, § 1 Rn. 27. 克罗福教授认为“有害影响”限于人类活动。而且，环境保护也可能措施有害影响，即所谓的“环境保护破坏环境保护”（Umweltschutz kontra Umweltschutz）。