

国外环境管理、经济与法学丛书

欧洲经济共同体成员国 污染控制的法律与实践

[英] J·姆克卢赫林 著

程 正 康 译



中国环境管理、经济与法学学会

国外环境管理、经济与法学丛书

欧洲经济共同体成员国

污染控制的法律与实践

〔英〕J·姆克卢赫林 著

程 正 康 译

中国环境管理、经济与法学学会

1982年

出 版 说 明

我们国家的环境保护事业，应该建立在牢固的科学基础之上。在整个环境科学体系中，环境管理、环境经济与环境法学等分支学科的建立和发展，至为重要。因此，我们组织编译了这套《国外环境管理、经济与法学丛书》，供有关人员在教学、科研和实际工作中参考。

这套丛书的第一批包括以下七本书：

一、环境管理 (Environmental Quality Management)

二、资本主义国家环境管理的理论与实践 (Управление Средой в Капиталистических Странах; Теория и Практика)

附：1、排污收费的实施 (Pollution Charges in Practice)

2、排污收费政策 (译自 Environmental Economics)

三、环境保护经济学概论 (Сохранение Окружающей Среды и Развитие Экономических Исследований)

附：1、费用—效益分析和环境问题 (Cost-Benefit Analysis and Environmental Problems)

2、自然资源经济评价与自然保护措施的社会—经济效果 (Экономическая Оценка Природных Ресурсов и Социально-экономическая Эффективность Мероприятий Природной Охраны)

四、美苏第一届环境经济学讨论会论文集(Proceedings of The First US/US S R Environmental Economics Symposium)

五、日本公害法概论

六、欧洲共同体成员国污染控制的法律与实践(The Law and Practice Relating to Pollution Control in Member States of The European Communities; A Comparative Survey)

七、环境影响评价(Environmental Impact Assessment)

附：在我国执行环境影响评价制度中的几个实际问题的讨论。

这本《欧洲共同体成员国污染控制的法律与实践》是在八本分别介绍共同体中某一个或两个成员国关于污染控制的法律和实践的基础上写成的一本综合比较考察本。本书原文为英文，作者是“环境资源股份有限公司”副经理 J·姆克卢赫林(J·Mc Loughlin)，由英国格雷厄姆与特曼公司(Graham & Tortman Ltd)出版。本书采用比较的方法，系统地、全面地介绍了共同体各成员国污染控制的法律与实践，分析了各国有关法律的优缺点，对污染控制对象、方法和形式进行了系统的分类，并在结论中提出应着手研究的各种新课题。本书被共同体委员会确认为各成员国在执行环境保护规划时的主要参考书。

本书由北京大学法律系1978届环境法 学 研 究 生程正康译，北京大学法律系芮沐教授及金瑞林老师对译文作了审校。

环境管理学 环境经济学与环境法学都是属于自然科学与社会科学相交叉的应用性学科，都具有两重性，即既有科学性又有社会性，也就是阶级性。资产阶级的环境管理、经济与法学，是建立在资本主义生产关系和现代化大工业基础上并为资本主义制度服务的。但是，它在结合环境问题进行的研究中，也提出了一些环境保护活动中共同的带有规律性的东西，应该有分析、有批判地吸取。就是某些社会主义国家出版的著作，我们也不宜照搬，而要从中探索他们提出的理论和方法在我国发挥作用的特殊形式。我们编译这套丛书的目的，就是为了便于读者在总结我国经验和借鉴外国经验教训的基础上，更好地建立和发展适合我国国情的社会主义的环境管理学、环境经济学和环境法学，为搞好我国的环境保护事业并进而促进现代化建设作出贡献。

这套丛书是在我学会理事长陈西平同志亲自领导下完成的。分学科审阅的总体安排是环境管理学由刘天齐同志负责、环境经济学由刘文同志负责、环境法学由金瑞林同志负责。编辑工作由彭天杰、刘文、王炎庠、程正康、李粤同志承担，封面图案由孙兰风同志设计。国务院环境保护领导小组办公室科技处、中国环境科学学会办公室、北京市环境保护科学研究所环境经济研究室，对本丛书的出版，都曾给予大力支持与协助。在此一并致谢！

中国环境管理、经济与法学学会

目 录

第一章

第一节	成员国的管理机构和污染控制·····	(1)
第二节	空气·····	(63)
第三节	内陆水·····	(120)
第四节	沿海水域·····	(169)
第五节	海洋·····	(186)
第六节	陆上废弃物的存放、处置·····	(210)
第七节	噪声与振动·····	(241)
第八节	核能·····	(288)
第九节	对各种产品的控制·····	(328)

第二章

第一节	对某些工业或生产工艺的控制·····	(368)
第二节	对某些特殊污染物的控制·····	(373)
第三节	对特殊产品的控制·····	(376)

第三章

第一节	控制方法的比较·····	(382)
第二节	各种控制形式·····	(385)
第三节	控制形式的分类·····	(386)
第四节	进行控制的各个阶段·····	(387)

结束语	·····	(404)
-----	-------	-------

第 一 章

第一节 成员国的管理机构及污染控制

1. 宪法类型

除德意志联邦共和国外，所有的成员国都有单一的宪法。这些单一宪法制国家的共同特点是在中央机构保留监督控制权的条件下，将各种权力下放给地区性或地方上的权力机构去行使。在环境控制方面，则有这么一个趋势：即由中央或联邦的权力机构来立法。

比 利 时

立法机构：由国王、众议院、参议院共同行使立法权。在地方上，九个省和二千个市都可主动地、自由地决定为了维护其自身的利益必须做哪些事情。但是，他们所享有的这种自由权仅限于某些法律或王室法令尚未加以调整的领域或某些法律或王室法令规定的期限内。在环境保护方面，国家议会和政府的确正在设法加以控制。

已分别为佛德兰、布拉邦特和瓦尤尼亚建立了地区性经济委员会。它们虽没有立法权，但是，它们都在研究本地区经济问题且对有关该地区经济发展的各种法案、法律草案和一般性的法令提出自己的意见。

行政机构：如果没有对议会两院负责的部长通过副署加

以认可，则任何以国王的各义所采取的行动都是无效的。

各省及市的行政机构行使宪法授予他们的管理权，但是，每一个这样的行政机构的头头，省长或市长，都是由中央政府的代表担任的。地方上的创制权已在上边立法机构一段一开头说过。另外，中央政府也将某些原由它行使的权力委托给地方行政机构行使，尤其是委托给市行政机构行使。随后，它们根据中央权力机构制订的法律或王室法令的授权采取行动。

区域性经济委员会向中央政府提出建立某些发展地区的建议。

为了管理某些公共服务事业，几个市可以联合在一起组成市际机构，几个省也可组成省际机构，尤其是为了这些地区的经济和工业的发展更需要建立这些机构。为了适应由于实施宪法第107条 第一款 而将发生的各种宪法上的变化，已经成立了某些区域性的机构。

丹 麦

丹麦有单一的宪法，一院制的中央议会。有一个直接管理中央及地方的下属机构的中央政府。还有更多的独立于中央和地方管辖权外的机构。

立法机构：一院制的议会是最高的立法机构。由选举产生的郡和区的议会享有一定的立法权。

行政机构：对议会负政治责任的各大臣自己行使管理权或委托别的机构行使管理权。他们还监督和协调其他很多行政机构的工作。

在大臣们的直接控制下，有二种机构在进行工作。一种

是各局，由局长领导，他是文职人员。他雇有各种技术专家。在一个部下可以有好几个局。它们对很多具体事情作出决定和监督地方行政机构的工作。另一种是由国家行政机构在不同的工作领域中设立的地方办事处。一般由文职人员领导。它们仍由有关的部或局领导。

丹麦还成立了很多具有独立身份的局，有些是全国性的，有些是地方性的。前者绝大部分是几个上诉局，它们象行政法院一样开展工作，听取对行政机构所作的各种决定的申诉。这些局是社团性的议事机构，就各部 and 局对他们仅能行使法律规定的管理权这一点上说，它们是独立的。

还有由选举产生的郡议会和在郡辖区内选出的区议会。象上边所说的各局一样，在国家行政机构仅在法律规定的范围内对它行使管辖权这个意义上说，它们是独立的。然而，宪法并没有规定国家监督的确切范围，其范围在不同的事情中是各不相同的。总的说来，在该区所作出的关于各种服务和地方设施的决定中，国家行政机构只有在这些决定是违法的时候才有权进行干预。另一方面，即议会所作出的决定如涉及某个个人，此人通常可以向各部、局或设在该地的办事处提出申诉。这不仅对不合法的决定适用，而且对不合理的决定也适用。

区的行政机构实施建筑法令，城市规划法令和关于环境保护的法令。

法 国

法国是一个有单一的成文宪法的国家。中央行政机构没有立法权。各种法律由议会（由国民议会和参议院两院组

成) 表决决定, 由总统颁布。

一般地说中央行政机构有公布法令的权力, 但是很少颁发具有法令性质的部颁命令。地方行政机关, 有权依据专门的法律制订适用于其辖区的各种法令。

部级的地方行政机构享有某些分散的行政管理权。

德意志联邦共和国

德意志联邦共和国是一个有联邦宪法的国家。联邦权力机构与十一个州行使国家主权。联邦权力机构拥有基本法(宪法)明确授予的权力, 另外它还拥有得到宪法承认的某些不言而喻的权力, 邦也拥有基本法没有规定为联邦权力机构所专有的某些权力。德意志联邦共和国有十一个州: 巴登—符腾堡、巴伐利亚, 不来梅、汉堡、黑林、下萨克森、北莱茵——威斯特伐利亚、莱茵兰—法尔茨、萨尔, 石 勒 苏 盖 格 — 荷 尔 斯 泰 因、拍林。

立法机构: 授予联邦权力机构以三种立法权:

(a) 专有立法权

在专有立法权范围内, 除非“联邦议会法”专门授权, 否则各州不得采取任何立法手段, 此范围内的立法是管理以下事务的立法: 外贸、联邦铁路与航运系统、联邦所需的各种统计。

(b) 共有的立法权

联邦权力机构在那些某一个别州的立法无法进行管理的领域也拥有立法权。原因是在这些领域中, 某一州的立法可能有损于另一州或整个国家, 或者在那些领域, 如生活条件, 为了法制或经济的统一亦需要由联邦直接立法。这些领

域包括：商业、和平利用原子能、劳动、农业和林业、人与动物的一些危险的传染病，对食品、饮料和消费品的运输，贮存过程中的保护、废物处理、大气污染控制、限制噪声。

在这些由联邦权力机构管理的领域内，只有当联邦权力机构对此尚无法律规定时，邦才能行使其立法权。

(c) 纲要立法权：

联邦也可以制定那些按规定由地方立法系统制定的法律。这些法律虽然由联邦权力机构精心考虑后认为是合适的，但大部分是与地方立法系统所制定的法律结合在一起的。然而，这些法令中联邦权力机关规定的管理办法是十分详细的，只授予地方权力机构以很小的自决权。这是些管理下述领域的立法：狩猎、自然保护和风景区保护，地区性规划，水管理。

环境控制现在已主要纳入了联邦立法的范畴。联邦的立法机构早已在这方面行使他们的权力，而且他们正在扩大这种立法权，尤其是对自然，风景区保护及水资源管理。

行政机构：有联邦政府、州政府和地方自治政府。地方自治政府是由领土管理机构据公法的规定而建立的。值得注意的是地方政府和各种地方政府组合。除了基本法另有规定者外，各种立法，包括联邦的立法均由邦政府实施。

联邦政府在征得联邦议会的同意之后可以向邦政府发出由它实施各种联邦法律的指令，它还可以委托地方政府长官监督地方行政机关实施联邦法律时是否合法，而且，根据流行的观点，它还可要求地方政府向它报告实施情况。

地方和县的行政机关在处理它们自愿管辖的事务及法律委托它们管理的事务时有自决权。除非涉及到它们的管理是

否合法，否则，邦政府无权干预。这些事务包括供水、下水道及污水处理厂的建造，废物处理。在它自主权范围内，这些行政机关可以制定条例和实施细则，但须经邦政府批准。它们还作为一个基层的国家行政机构在进行某些工作，但须接受上级行政机关的监督。

司法机构：联邦法院处理民、刑事案件；联邦行政法院处理有关行政法的案件。地方法院则对民、刑、行政法案件行使管辖权。

爱尔兰

爱尔兰是一个有统一宪法的国家，由总统、众议院、参议院共同组成的议会(Qireachats)是主权机构。也委托地方政府行使某些原由中央机构行使的权力。

立法机构：议会是唯一的为国家制定法律的机构。政府有起草法律和进行其他活动的主动权。也授于经选举产生的地方权力机构以立法的权力。

行政机构：中央政府在议会所制定的政策范围内行使其执法权，并且对议会负责。但实际上议会对它的控制是很小的。

地方政府行使法律授予他们的行政管理权，但是要受中央政府的严密控制，中央政府对地方政府的监督权实际上主要是财政控制权。因为地方政府一半以上的支出是由国库拨给的。

一些“对国家负责”的机构作为中央政府的代理机构在行使权力。这样就形成了这种情况，即各部的核心领导层由向其报告工作的周围代理机构予以协助。这些代理机构有的

是法定的企业，有的则是公公司或私公司。

司法机构：有一个拥有上诉系统的法院体系。最高法院是最后受理上诉的法院。绝大多数的污染案件都在基层法院，地区法院审理，且要上报上级法院。

意大利

意大利共和国有1948年所制订的单一的宪法。虽然规定共和国是“统一的和不可分割的”，但是，宪法“承认和促进地方自治”和“在依靠国家所采取的行动中应当将管理权广泛地分散”，结果导致建立了大区、省、市各级机构。

大区：“大区”根据它们自己的权力拥有自治权并且按宪法规定的原则实施管理，”有五个有特殊的法律地位的大区，它们是：西西里、撒丁、特兰提诺—阿尔托—阿迪杰，弗留利威尼斯朱利亚，瓦莱达奥斯塔。在这种特殊法律地位下，它们比其它十五个普通的大区拥有更广泛的立法权。虽然这些大区拥有创制权，但是，它们的立法行动还是要受中央政府的控制。

这些大区在它们整个有立法权的领域内拥有行政管理权。另外，还行使一些由中央政府委托他们的管理权力。这些大区的行政管理职能与政府专员所行使的职能是一致的。而且，中央政府还有权对行使它们所委托的权力进行控制。这些大区的行政管理还要服从法定的控制，特别是法律的控制。

省和市：省和市也是自治机构。但是它们应根据规定其职能的共和国的根本法所规定的原则行使其管理权。各大区管理这些行政机构，监督它们的行为是否合法和有无法律依据。

卢森堡

中央机构：卢森堡大公国有一个古老的君主立宪制。大公和议会行使主权。

地方机构：镇是唯一有实权的下层机构。镇议会对每一件与镇有关的事作出决定。镇长团和高级市政官负责镇的日常工作。

地方机构与中央机构的关系：大公委任镇长和高级市政官以及区的专员。只有通过区的专员，镇才能与上级机构发生正常联系。大公有权罢免他所委任的官员。内政大臣或区的专员可以派遣特别的专员去镇实施执行不力的法律和法令。

英 国

英国包括英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰。虽然过去曾授予北爱尔兰立法议会以某些权力，然而，它是一个有单一宪法的国家。

立法机构：英国议会对整个国土行使立法权。除了另有规定者外，它的立法权也扩至威尔士、苏格兰和北爱尔兰。但实际上，议会所有的法令对威尔士都适用，很多却不适用于北爱尔兰。因为很多领域已由北爱尔兰自己制订的法律加以调整。

苏格兰的“普通法”是以罗马法为依据，而不是以英格兰的普通法为依据的。议会的立法有些时候在苏格兰象英格兰一样适用，但在另一些情况下，则为了在苏格兰适用而规定了一些特殊的章节或独立的法令。

很多区域性的或地方性的权力机构行使授予它们的立法

权。

行政机构：英国政府是中央行政机构，对议会负责，行使对整个英国的行政管理权。有一个苏格兰事务大臣，他管理设在苏格兰的“苏格兰办事处”。“苏格兰办事处”行使对苏格兰的行政管理权和法律授权它行使的职能。有一个威尔士事务大臣，他的职权是有限的。还有一个北爱尔兰事务大臣，虽然现在他行使着广泛的权力，但是它的机关及职能在未来的命运则是一个未知数。

很多公共机构行使管理权。总的说来，由选举产生的地方机构管理地方事务。但是，还有一些不是经选举产生的地方或地区性的机构，如为了特定目的而成立的水管局。所有这些公共机构的工作大部分要受中央政府有关大臣的监督控制。地方机构有时作为中央政府的代理人开展工作。

司法机构：有一个有上诉系统的法院组织。通过这个上诉系统，任何案件均可送达最高上诉法院，即贵族院。没有专门的独立的行政法院。行政法已发展成为总的法律的一部分。还有很多专门的法庭，但是没有一个是专门管辖环境控制的。

1.2. 管理污染控制和有关的补救办法的法律的渊源

仅意大利，可能还有爱尔兰在国家的宪法中确有一些直接关于环境保护的规定。除了这二个国家外，其它成员国的宪法没有承认“清洁环境权”。

一般的模式是，有一个关于环境保护的国家立法，而由下级机构作出更详细的规定或补充规定。

比 利 时

比利时有两种与环境控制法有关的渊源：一种是由中央立法机构所制定的法律，另一种是各大臣根据授权而制定的法律。

政府为两个议会准备法律草案，一旦被通过，该法律就留待实施和由王室法令加以解释，而这种王室法令则是由政府独自公布的。

根据法律或王室法令中的说明，各大臣被授予立法的权力，这种权力通过颁布部级命令或行政决定的形式得以行使。

专门防止污染的法律的目录见比利时卷 1.2.2.

丹 麦

由一院制议会通过的法律是污染控制法律的最主要的渊源。在这方面最重要的法律是《1973年环境保护法》。

已通过的那些法律常常授予一个大臣以控制权力，除了某些限制情况外，他可以根据他的处理权限行使这些权力。在大臣的“法令”或环境局的“命令”中找到这个已生效的法律。到目前为止，这些法令只适用于个别的地区，这就导致了各地区的法律是很不统一的。现在，根据《环境保护法》的规定，公布地方性适用的各种法令的权力已受到了严格的限制。

经公共机构确认的各种决定可以作为判例使用。因此，也可能是法律的渊源。而且，行政管理的实践现在已被当作最重要的指导原则了。

各法院的判决一般说来是重要的法律渊源，但是法院在环境保护方面所作的判决基本上还是空白。“环境上诉局”所作的各种决定至今尚未出版。可以预料，当环境大臣为了某些特定的目的而认为这些决定已成为该领域内重要的法律渊源时，他将行使他的权力，要求“环境上诉局”将它的决定出版。

法 国

法国没有环境法典。议会只通过了相对说来很少的几个规定总的立法框架的法律。在这个框架内，各级权力机构制订了大量的立法。这些立法有政府法令，有成套的更专门的一些法令，有部或部际的命令，还有具有法令性质的大量的部级的通告。但是，这些临时性的文件均不是法国公法的组成部分。

没有环境法典的原因在于环境法有它自身的特点。一般性的原则规定不适用于大部分地区。在这个领域内的法律必然和经过认真细致地考虑的法令有关，而这些法令则应当考虑各种技术的进展。而且，还要考虑环境立法的总的框架的特点，使得大量的立法能在其中找到适当的位置

德意志联邦共和国

现在，德意志联邦共和国还没有辖有从事编纂环境法机构的机构，然而，在这个领域内却有很多法律。

基本法（宪法）规定了应当管理的各个领域。而且也规定了国家及它的组织机构的任务。打算在宪法中规定一些管理环境的法定原则，但是至今尚未公布关于此事的任何建议。