

欧盟制度丛书

主编 杨豫

走向绿色的欧洲

——欧盟环境保护制度

肖主安 冯建中 编著

A

Series of the
European Union
Institutions

江西高校出版社

欧 盟 制 度 丛 书

主 编 杨 豫

走向绿色的欧洲

—— 欧盟环境保护制度

肖主安 冯建中 编著

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

走向绿色的欧洲:欧盟环境保护制度/肖主安,冯建中
编著. —南昌:江西高校出版社,2006.6

(欧盟制度丛书/杨豫主编)

ISBN 7-81075-774-1

I. 走… II. ①肖… ②冯… III. 欧洲联盟-环境
保护法-简介 IV. D950.26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006) 第 039715 号

江西高校出版社出版发行

(江西省南昌市洪都北大道 96 号)

邮编:330046 电话:(0791)8529392、8504319

江西太元科技有限公司照排部照排

江西教育印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

890mm × 1240mm 1/32 8.125 印张 203 千字

印数:1~3000 册

定价:23.50 元

(江西高校版图书如有印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)



主 编 的 话

欧盟正在越来越接近我们的生活。

在报纸和电视上,我们经常得知我国和欧盟的领导人互访,就国际上的许多重大问题进行磋商。他们的会谈有时也涉及到如何解决中欧贸易中有关对华反倾销的争端问题,小到打火机和纺织品,大到电视机和钢材。有时,欧盟突然宣布,根据欧洲的某些技术标准把我国一些出口的食品和其他商品挡在了欧洲市场的大门之外。例如,2005年8月13日欧盟颁布的《关于报废电子电器设备指令》(简称 WEEE 指令)正式生效,《关于在电子电器设备中禁止使用某些有害物质指令》(简称 ROHS 指令)将于今年7月1日执行。这两项欧盟指令对中国出口欧盟各国的电子电气产品的材料、零部件、设

计及工艺提出了更高的环保要求,将对中国电子电气整个产业链带来巨大的冲击。据商务部门的预测,由此造成的外贸损失每年在 370 亿美元以上,让我国企业经受着前所未有的挑战。中欧贸易争端对我国出口欧洲市场的产品影响面很大,直接牵涉到了许多出口企业的正常经营乃至生存的问题,当然也对相关员工的就业和收入发生直接的联系。于是,欧盟是什么?它是如何运行的?也就是说,欧盟的反倾销政策、技术标准化以及涉及环境保护的所谓绿色贸易政策是在什么样的立法和司法制度框架下运行的?我们相信,这些不仅是我们的国家官员和企业主管关注的问题,许多读者也很想知道个究竟。

正是针对这一需要,我们组织写作了这一套《欧盟制度丛书》,共分五册,分别论及欧盟的立法、司法、反倾销、技术标准化和环境保护等五个方面的制度。丛书的作者是从事法学、经济管理学的历史学中青年学者,但他们的共同志趣是欧盟研究,获得博士学位并多年潜心于这一领域的学术研究。江西高校出版社编审刘小苏女士向我们建议,学术研究的成果应当推向大众,让它发挥更大的社会效益,为希望了解欧盟和需要与欧盟打交道的读者提供更多的知识准备。这个建议很有创意。因此,这套丛书从内容上看有较强的学术性,反映了这一领域最新的研究成果和作者的创见,也列入了国家社会科学基金项目(04BSS005),但在表述形式上力图避免使用过于平稳和枯燥的学术话语,尽量采取通俗易懂、生动活泼的文字和图文并茂的方式,希望它们不仅可供相关领域的专家交流,亦为一般读者所喜闻乐见。

这里所说的“制度”，从概念上讲，不是人们通常所理解的那种社会制度，而是指有共同目标和共同利益的行为者构成的组织或共同体与他们认可的行为规则组成的综合，简单说，就是行为者加游戏规则。其中的一个要素是要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程或行动准则。它是调节个体行为者之间以及特定组织内部行为者之间关系的权威性行动规则或行为规范，具有权威性和强制性的特征。制度是人类社会发展到一定阶段上的产物，正如诺贝尔奖得主诺斯和托马斯在《西方世界的兴起》一书中所说的：“有效率的经济组织是增长的关键因素；西方世界兴起的原因就在于发展了一种有效率的组织”，而“有效率的组织”就在于建立了一系列“制度化的设施”。

如果要选用一个词来概括欧盟制度的特征，那就是“独具一格”。

欧盟是欧洲联盟的简称。如果把它的制度结构比作一座大厦，则可以看作由三根支柱在支撑着它，即1958年1月《罗马条约》正式生效后成立的欧洲共同体（简称欧共体）、1993年11月《马斯特里赫特条约》正式生效后形成的共同外交和安全政策以及司法和内务的合作。后两根支柱的确立标志着欧洲一体化从经济领域向政治领域的扩大。人们往往有意或无意地将欧盟类比于一个主权国家，其实它们之间有根本性的不同，因为欧盟作为一个主权实体，它的合法性所依据的是成员国之间签订的基础条约，因此在制度的框架及其原则上不同于任何一个主权国家。也有人倾向于把欧盟定义为国际组织，但它与通常的国际组织又不相同，因为在它的制度中，

超国家成分占有相当重要的份量,要说它是国际组织那也是一种特殊类型的国际组织。对于欧盟的性质,美国著名国际政治学家、哈佛大学教授基欧汉和奈伊只说它是一类特殊的相互依赖的状态和进程。这个说法似乎有些含糊。我曾经在一篇文章中做过这样的表述:“到目前为止,欧盟已经成为在不同的政策领域中以不同的方式同时具有超国家成分和政府间合作成分的独具一格的实体(*sui generis*)。狭义地说,它为成员国和非制度化组织在共同政策的决策上提供了交流和妥协的构架和行为规范,因此属于一种政策共同体。”当然,用政策共同体来描述欧盟肯定是不完整的,但却是最接近的。

经过去年的东扩以后,欧盟有了 25 个成员国,欧盟的机构可谓层叠密织,决定这庞大而复杂的机构运作的制度自然极其繁琐复杂。但总的说来,欧盟的制度就是欧盟机构的官员依据基础条约,共同行使成员国让渡的那一部分权力。欧盟制度的运行从事实上表明,其成员国的国家主权观念已经发生了变化。对于成员国来说,国家主权是允许分割的,并把其中的一部分让渡给了新设立的超国家机构。例如,欧盟要同我国进行经贸方面的谈判,有欧委会的对外关系委员就够了,因为根据基础条约的授权,他可以代表所有的成员国。但是,这并不意味着成员国丧失了这部分主权,只不过成员国行使这些主权的方式发生了变化。

由此派生出了欧盟制度另一个特征,那就是它的运行有法可循,透明度高。成员国对欧盟的基础条约(相当于成员国的一级立法)和条例、指令、建议、意见(相当于二级立法)的制定有参与权也有执行的义务。当第三国(比如中国)与欧盟机

构发生争端时,可以同它的成员国一样根据基础条约的规定向欧洲法院提起诉讼,以有效地保护我们的利益。因此,对欧盟的立法和司法制度以及它在各个共同政策领域的工作程序和运作秩序都应当加以研究,加深认识,并充分地利用。

由于欧盟本质上是个政策共同体,它的立法制度实际上是制定共同政策的规则。从这个意义上也可以说欧盟是个法律共同体。经过半个多世纪的实践,欧盟已经形成了五大机构(欧盟理事会、欧委会、欧洲议会、欧洲法院和欧盟审计院)为主干,以相应的专门委员会为咨询机构的运作模式。由成员国国家元首或政府首脑定期举行的峰会,即欧洲理事会,为欧洲一体化确定方向和大政方针。这个制度网络覆盖了政治、经济、文化、金融、信息、社会、司法、安全、外交、环境等各个方面,欧盟的各个机构都必须严格按照法治的原则进行,即严格按照基本条约的规定授予的权力进行,秉持法治精神,可以说,几乎无一例外。

自从上个世纪 70 年代中叶中国与当时的欧共体建立正常关系以来,双方基本上良好的关系发展迅速,目前已经相互成为各自的第二和第三大贸易伙伴。在冷战结束以后,中国和欧盟双方都取得共识,加强双方的国际合作对于构成多边主义的国际格局有特别重要的战略意义。但是,在这个前提下,双方的贸易关系也不时地发生摩擦,发出了不和谐的声音。目前,较大的贸易争端集中在欧盟频繁地实行对华反倾销措施。可以预期,今后的贸易争端还有可能主要围绕着技术标准化和欧盟的绿色贸易壁垒的争端展开。因此,对于欧盟的反倾销政策、技术标准化措施和环境保护政策应当有更

多的了解和认识。

这里,我们可以举出欧盟反倾销制度的一些例子来说明,了解熟悉欧盟的制度有多么重要。欧盟的反倾销政策从理论上说并没有违背 WTO 的自由贸易原则,但在实践中带有严重的自身贸易保护主义倾向。针对欧盟的对华反倾销措施,我们应当依法积极抗诉和应对。近几年来,我国涉外企业在抗诉和应对中也收到了一些可喜的效果,应当看到这些都是在逐步熟悉了欧盟相关制度的基础上取得的。例如,大多数国家在倾销调查阶段一般遵循三个程序,即反倾销机构在受理申诉后,进入调查程序,必须认定倾销的事实存在,认定相关产业的损失存在,认定该产业的损失是由该倾销造成的,然后才能采取反倾销措施,即征收反倾销税。而按照欧盟的制度,在这三项的认定之后,还必须评价如果采取了该反倾销措施将对欧共体的整体利益造成的影响。如果说对前三个项目的调查是为了寻找采取反倾销措施的理由,那么最后一项调查则是为了寻找不采取措施的理由。因此,应对欧盟的对华反倾销,抗诉不是在欧盟宣布了反倾销措施之后,而应当在调查阶段就提前介入,可以收到事半功倍之效。

况且,这一点也并不难做到,因为根据欧盟的反倾销制度,欧洲企业的反倾销申请和欧盟反倾销机构的立案受理都必须在《欧共同体官方公报》上公示,并有 90 天的公示期。在此期间提供相关的证据和信息,按欧盟法的明确规定,属于“积极配合”的立场,可以争取到对我方有利的调查结果,甚至可以撤消立案。据统计,欧盟针对美国以及我国的香港和台湾的反倾销立案有一半以上在申请和调查阶段被撤消,得到了

比较妥善的解决。因此,建立有效的信息反馈机制是非常重要的。

此外,虽说欧盟的反倾销制度不是专门针对我国而制定的,但欧盟的反倾销官员意识形态上的偏见和对我国经济制度的不够了解甚至误解,都会产生不利的结果。按照欧盟的制度,在认定倾销事实的存在和损害的幅度时,对非市场经济国家提供的证据不予采信。在这样的情况下,欧盟采用比照国家的方法,也就是选择一个它认为状况相近的市场经济国家,用相关信息来计算倾销幅度并征收相应的反倾销税。虽然我国已经不再列入欧盟的非市场经济国家的名单中,但欧盟的反倾销官员并不以为然,往往采取比较苛刻的态度。当我们认识到了这些事实后,就会发现提供的证据如果能够充分说明被调查的产品是在市场经济的环境下生产的,那将比纯粹提供原料成本等繁多的证据更有力,更易于收到于我方有利的效果。

即使我国的输欧产品遭遇了欧盟的反倾销措施,我们也不是无能为力的。从前面的讨论中可以看到,欧盟的反倾销措施无论从原则上还是实施的细节上,都存在不合理的地方,有违反 WTO 规则的地方。对此,我方可以向欧洲法院提起诉讼,据理力争。显而易见,为了取得诉讼的成功,对欧盟制度的熟悉程度至关重要。此外,争取欧方企业的支持,建立统一战线也很重要,因为有些企业(尤其是使用我国产品的下游企业)会因欧盟实施的反倾销措施而增加成本并减少利润,与我们有合作的基础和愿望,而他们发出的呼声和提供的证据在欧洲法院评估该反倾销措施“对欧共同体整体利益的影响”时,

显然比较可能得出对我方有利的结果。

以上这些有关欧盟制度的问题,这套丛书将要分别述及。我们希望让更多的读者了解欧盟的制度,不仅收他山之石可以攻玉之效,也可以对如何与欧盟打交道有所帮助,至少也可以提供一些启发。由于我们的水平和认识能力有限,书中一定存在不少的缺点甚至错误,祈盼广大读者不吝赐教。

杨豫

南京大学欧盟研究所

2006年3月



目 录

Contents

第一章 多方参与的决策与实施机制/1

- 一、欧盟环境政策的法律基础/1
- 二、环境政策的决策机构/6
- 三、环境争端的仲裁机构:欧洲法院/16
- 四、环境政策的发动机:欧洲理事会/19
- 五、多层次的环境治理体系/23

第二章 门类齐全的环境法规/36

- 一、废弃物法/37
- 二、水法/42
- 三、空气法/46
- 四、噪音法/52
- 五、化学物品法/54
- 六、自然保护法/57
- 七、公众保护和环境事故/59
- 八、土地资源利用和保护/63



第三章 环境行动计划/66

- 一、确定基本原则,形成基本框架/67
- 二、环境目标融入其他政策领域/81
- 三、迈向可持续性/84
- 四、全面实施可持续发展战略/91
- 五、欧盟环境政策的成效与局限/95

第四章 环境政策的协调措施/100

- 一、与工业政策的协调措施/101
- 二、与农业政策的协调措施/113
- 三、可持续能源政策/119
- 四、可持续交通政策/128
- 五、在发展过程中保护环境/137

第五章 环境治理的基本手段/152

- 一、市场手段/153
 - 二、基础支持手段/159
 - 三、财政支持手段/162
 - 四、促进环境法实施和生效的手段/166
 - 五、引入刑法保护环境/171
 - 六、加强公众参与:《奥尔胡斯公约》三支柱/172
 - 七、支持环境非政府组织/177
- 



第六章 引领全球的国际环境合作/180

- 一、参加多边环境协议和国际环保组织/181
- 二、大力推动全球环境谈判与合作/185
- 三、国际环境合作/191
- 四、“绿色外交网络”/203

第七章 欧中环境合作及绿色壁垒/209

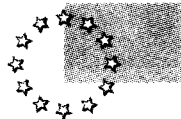
- 一、欧盟与中国的环境合作/210
- 二、欧盟的绿色壁垒/219

附录 欧盟环境政策大事记/237

主要参考文献/240

- 1. 中文文献/240
- 2. 英文文献/241
- 3. 主要网址/243

后 语/245



第一章

多方参与的决策和实施机制

欧盟环境政策的制定与实施是一个由欧盟的共同体机构、成员国政府、各级地方当局、公众、企业、非政府组织等众多行为者共同参与的广泛互动的过程,是一种比较民主、科学、公开的多层次和多方参与的环境决策和实施体系。

一、欧盟环境政策的法律基础

欧盟环境政策的法律基础主要是欧盟基础条约中的相关规定,它们是欧盟环境立法和环境政策的依据。在欧洲一体化早期,环境问题并没有引起欧共体创始国的充分注意。因此,《罗马条约》并未涉及环境保护问题,更没有给欧共体在环境保护领域赋予任何职能。尽管缺乏明确的环境立法权限,欧共体还是制订了大量的环境法规。当然,欧共体环境立法的初衷并不纯粹是为了保护环境,而更多的是为了减少因各成员国执行不同的环境政策而给自由贸易造成的壁垒,促进共同市场的形成和运行。欧共体早期的环境法规和政策基本上都是对《罗马条约》序言的创造性解释,也是单独或综合运用条



欧洲联盟

欧洲联盟,简称欧盟,是根据 1992 年签署的《马斯特里赫特条约》成立的,1993 年正式运作,其前身为欧洲共同体(简称欧共体)。为避免混淆,本书中出现“欧共体”之处特指 1993 年欧盟成立之前,出现“欧盟”之处则表示 1993 年欧盟成立以后的名称。一般情况下,本书使用“欧盟”一词涵盖上述两个概念。

约第 2、36、100 和 235 条的结果。

关于环境保护的最早倡议实际上来自于 1957 年签订的《欧洲原子能共同体条约》。条约注意到核能生产的潜在危险,提到必须“建立统一的安全标准,以保护工人和大众的健康”,规定“每个成员国应建立必要的设施,对空气、水和土壤中的辐射水平进行不间断的监测,以确保遵守上述基本标准”。条约还要求每个成员国必须“向委员会提供与处理任何形式放射性废料计划相关的一般性数据,以便让委员会确定这种计划的实施是否会导致另一成员国的水、土壤或领空受到放射性污染”。

1986 年签署的《单一欧洲法》是欧盟环境政策发展史上影响最大的一个里程碑。该法令纳入了一个独立的环境编,从而为共同体环境政策提供了正式的法律基础,使欧共体从此无需再借助《罗马条约》的相关条款来加以变通。《单一欧洲法》明确指出,环境已成为共



欧盟的法律体系

欧盟是严格按照法律来开展各项活动的。它的法律体系可分为三个层级：一级立法(Primary rules)、二级立法(Secondary rules)和三级立法(Tertiary rules)。一级立法即欧盟赖以建立的基础条约，相当于国家宪法，是欧盟最高层次的法律。例如《巴黎条约》、《罗马条约》、《单一欧洲法》、《欧洲联盟条约》等。欧盟在一级立法规定的范围内享有立法权力。二级立法是由欧盟委员会、部长理事会和欧洲议会等欧盟机构在一级立法的基础上制定的法令，主要体现为条例(Regulation)、指令(Directive)和决定(Decision)三种形式。其中条例具有普遍而直接的适用性，具有全面的约束力，一经颁布即在成员国内发生完全的效力，成员国不得采取任何国内立法或行政措施变更条例的内容或变通实施。指令对所有成员国具有法律约束力，但成员国政府有权选择实施指令的形式和方法。决定对它所指向的对象具有约束力，其内容通常比较具体，并且含有行政性质而非法律性质的目标。三级立法包括欧盟所发布的建议、意见、行动计划、战略、宣言、绿皮书、白皮书和会议决定，以及欧洲法院作出的裁决。此外，欧盟还根据授权代表各成员国与第三方开展谈判，签署了许多国际条约和一些重要的非约束性文件，如1972年的《人类环境宣言》、1992年的《里约宣言》和《21世纪议程》、2002年的《执行计划》和《约翰内斯堡可持续发展政治承诺》，这些都已成为欧盟立法和治理的指导性文件或转化为欧盟的环境立法。