

瑞典环境法

全国人大环境与资源委员会 编译



中国环境科学出版社



瑞典环境法

中国政法大学环境资源法研究中心 编注



中国政法大学环境资源法研究中心

瑞典环境法

全国人大环境与资源委员会 编译

中国环境科学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

瑞典环境法/全国人大环境与资源保护委员会编译.

—北京:中国环境科学出版社,1997

ISBN 7-80135-258-0

I. 瑞… II. 全… III. 环境保护法-瑞典-概论

N. D95 3. 226

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 03965 号

责任编辑 周煜

中国环境科学出版社出版

(100062 北京崇文区北岗子街8号)

北京市通县永乐印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1997年5月 第 一 版 开本 850×1168 1/32

1997年5月 第一次印刷 印张 9

印数 1 1500 字数 240千字

ISBN 7-80135-258-0/X · 1175

定价:14.00元

撰稿人和翻译人员名单(以姓氏笔画为序)

王凤理 王灿发 王学军 王鸣远 石秋池
刘左军 刘淑琴 闫 成 汪 劲 张红军
张庆杰 何炳光 翟 勇 鞠建华

统一修改定稿人

王灿发

序 言

瑞典是一个自然环境十分优美和自然资源比较丰富的北欧国家,同时又是一个十分重视环境保护和环境立法比较健全完善的国家。为了借鉴瑞典利用环境法制促进环境保护的成功经验,1994年我与联合国开发计划署商谈中国派遣环境法考察团学习考察瑞典环境立法的问题,得到该署和瑞典经济合作部的支持,并得到瑞典国际投资和技术基金会的赞助。1995年初,全国人大环资委派出环境法培训考察团,对瑞典环境法进行了为时56天的培训考察。该书便是这次培训考察的部分成果。

培训考察团在近两个月的培训考察过程中,对瑞典环境法的历史沿革、立法背景、立法原则、法律体系、重要的管理制度和措施、法律的实施保证、经济手段的运用以及环境法的发展趋势等进行了全面系统的考察,并着重研讨了瑞典在污染控制、资源保护、土地规划与利用、危险废物与化学品管理、放射性防护等方面立法的经验。因此,该书内容翔实新颖。这是迄今为止我国对一个国家的环境法律制度考察了解较为全面和翻译环境法律、法规资料最多的一次。特别是书中所附的22部瑞典环境与资源保护的法律法规,更为我国的环境与资源立法提供了借鉴。

虽然我国的国情与瑞典不同,所面临的环境问题也各有特点,但是两国在通过立法解决环境问题方面还是有许多共同的东西。瑞典全面系统的环境立法和严格有效的环境执法经验将给我们以极大的启迪。我相信,该书的出版对我国目前正在进行的环境与资源法律法规的制定、修改会大有裨益。

曲格平

1996年11月21日

目 录

第一章 瑞典环境法概述	(1)
第一节 瑞典环境法的概念和特点	(1)
第二节 瑞典环境法的产生和发展	(3)
第三节 瑞典环境法的体系	(6)
第四节 瑞典环境法的基本原则	(8)
第五节 瑞典环境法的基本制度	(10)
第二章 瑞典的环境污染控制法	(15)
第一节 概述	(15)
第二节 瑞典《环境保护法》的主要内容	(22)
第三节 瑞典的废弃物管理法	(30)
第四节 瑞典的放射性污染防治立法	(40)
第三章 瑞典的化学品管理法	(54)
第一节 概述	(54)
第二节 瑞典化学品管理的法律法规体系	(54)
第三节 瑞典化学品管理法的基本内容	(55)
第四节 瑞典化学品管理法的主要特点及存在问题	(61)
第四章 瑞典的自然资源保护法	(63)
第一节 瑞典自然资源保护法律简介	(63)
第二节 瑞典的自然资源保护管理体制	(69)
第三节 瑞典自然资源保护法的基本原则	(71)
第四节 瑞典自然资源保护法的特点	(72)
第五章 瑞典的土地利用规划法	(74)
第一节 瑞典土地利用概况及其主要的环境问题	(74)
第二节 瑞典土地利用规划的立法原则及其法律、法规体系	(75)

第三节	瑞典的规划和建设法	(76)
第四节	瑞典土地利用规划立法存在的主要问题和经验	(78)
第六章	瑞典环境法的实施	(80)
第一节	瑞典环境法的实施机构及其职责	(80)
第二节	瑞典环境法实施的措施和途径	(85)
第三节	瑞典对环境法实施的监督	(97)
第七章	瑞典与国际环境法	(100)
第一节	瑞典与波罗的海海洋环境保护	(100)
第二节	瑞典参加的其它国际性和区域性环境保护公约以及履 约立法	(103)
第三节	瑞典致力于环境保护的国际合作	(105)
第八章	瑞典和其它欧盟国家环境保护中的经济手段	(108)
第一节	概述	(108)
第二节	瑞典和其它欧盟国家环境法中的经济手段种类	(109)
第三节	环境经济手段的效果和存在的问题	(112)
第四节	瑞典和其它欧盟国家采用经济手段解决环境问题的成 功经验	(113)
附:	瑞典的主要环境和资源法律法规	(115)
一、法律		(115)
环境保护法		(115)
化学品管理法		(134)
废弃物收集与处置法		(138)
特定饮料容器回收法		(146)
铝质饮料瓶循环利用法		(149)
有害环境的电池收费法		(150)
机动车尾气排放法		(151)
辐射防护法		(155)

核活动法·····	(163)
自然保护法·····	(170)
自然资源管理法·····	(186)
森林法·····	(195)
农用地管理法·····	(203)
矿产法·····	(206)
环境损害赔偿法·····	(233)
 二、法规 ·····	 (237)
环境保护条例·····	(237)
化学品管理条例·····	(245)
化学品收费条例·····	(254)
危险废物条例·····	(256)
危险废物进出口条例·····	(262)
有害环境的电池管理条例·····	(269)
铝质易拉罐进口费用条例·····	(273)

第一章 瑞典环境法概述

第一节 瑞典环境法的概念和特点

瑞典环境法是瑞典为保护和改善其环境而按照法定程序制定和颁布的法律规范的总称。虽然瑞典环境法对“环境”一词并未给出法定的含义,但透过其立法规定,可以看出瑞典环境法中的“环境”一词的外延还是相当广泛的。它既包括了象大气、水、海洋、矿产、土地、气候、动物和植物这些生物和非生物自然因素,也包括了构成人工环境的各种财产,如道路和各种设施等。并且各种影响或可能影响人类生存、健康和福利的条件都可以被认为是环境因素。因此,就瑞典环境法本身来说,它与中国环境法一样,都具有广泛性、综合性的特征,同时也具有科学技术性、世界共同性和社会公益性等特点。

如果把瑞典环境法与中国和其它国家的环境法相比较,可以发现瑞典环境法有如下特点:

一、没有基本法,只有框架法

在许多国家,尤其在中国,一谈到环境法,总是使人想到一个包罗万象而又难以具体实施的环境保护基本法。但在瑞典,人们很少谈到环境保护基本法。事实上,在瑞典也不存在一个包罗万象的环境保护基本法。它们只有框架法和具体法的区别。框架法,一般规定得比较原则,主要规定一些基本原则、基本制度,确定主管机构,对具体管理措施的制定进行授权。如《自然资源管理法》、《化学品管理法》、《核活动法》都可以说是框架法律,而许多政府条例则多是具体的管理立法。瑞典的《环境保护法》也不是一个综合性

的法律,而主要是一个污染防治的立法。

二、没有统一的环境标准,只有许可证中的限制条件

环境标准,在我国和其它许多国家,都是环境法的重要组成部分。但在瑞典环境法中却没有关于环境标准的规定,甚至迄今也没有一项全国统一的污染物排放标准。排污活动所适用的环境标准只在许可证管理机构颁发的许可证中根据最佳适用技术原则加以规定。各个许可证适用的标准,可能是相同的,也可能是不同的。具体的宽严要求,也就是许可证中规定的限制条件,只能由许可证委员会根据排污活动所采用的技术先进程度加以确定。

三、无大气、水、噪声污染防治的单行立法,但却有大量的自然及自然资源保护的单行立法

瑞典是一个地广人稀、人均资源比较丰富的国家。除了政治的原因外,瑞典的高福利制度基本建立在其丰富的自然资源基础之上。因此,瑞典对其自然资源和自然环境的保护格外重视,并进行了相应立法。除了有各种具体的自然资源法,如《水法》、《森林法》、《矿业法》等外,还制定了综合性的《自然资源管理法》、《自然保护法》、《规划和建设法》和《城乡规划法》,使得自然资源和自然环境保护的法律法规在环境法中占有最重要的位置。而对其它许多国家所特别重视的大气、水、噪声污染防治立法,瑞典却没有专门的单行法律。因为瑞典在这方面的问题并不十分突出,《环境保护法》和其它有关法律、法规已经能够解决这些污染问题,所以就没有必要进行专门立法。这表明,瑞典是在根据其具体国情进行环境立法,而并不追求环境法形式上的完整。

四、授权立法,量多面广

瑞典的环境法中,绝大部分法律文件是政府颁布的法规和有关公共机构颁发的规章。而这些法规和规章的绝大多数又是根据议会的授权制定的。授权立法的范围从许可证的管理到收费办法的制定,从管理对象的确定与豁免到某一活动管理的方法、步骤。

可以说是无所不包。仅一项《化学品管理法》二十四条规定中,就包含了十六项立法授权。而在《化学品管理条例》的三十五条规定中又至少包含对有关部门的二十项立法授权。那么,最后实施《化学品管理法》的法规和规章至少要达几十个。仅我们看到的实施该法的条例就有十三个,如《农药条例》、《多氯联苯(PCB)条例》、《镉条例》、《危险废物条例》等。因此可以说,大量授权立法的存在,是瑞典环境法的一大特色。

五、法律规范明确具体,操作性强

瑞典的环境法,除了框架法律的规定比较概括和原则以外,其它法律、法规都十分明确和具体,具有很强的可操作性。如《环境保护法》对许可证的规定,不仅规定了许可证的适用范围,而且规定了许可证的申请、审查、颁发、变更、中止、吊销等一系列的程序以及收费等要求。而政府颁发的实施这一法律的条例则更加具体,它把需要申领许可证的活动按照行业性质分为 7 种 214 项,并按照活动对环境影响的大小分为 A、B、C 三类,明确规定,A 类活动向国家环境保护许可证委员会申请许可证,B 类活动向郡行政委员会申请许可证,C 类活动向市政机构提交报告。这样具体明确的规定,非常有利于环境法的执行和遵守,极大地避免了法律实施中的扯皮和差错现象。

第二节 瑞典环境法的产生和发展

瑞典作为一个后起的发达国家,其环境法产生和发展的历史并非很长。如果从 1523 年瑞典摆脱丹麦的统治宣布独立到现在,可以把瑞典环境法的发展大致分为三个阶段:

第一个阶段为初步发展阶段。时间是从 16 世纪初瑞典独立到 20 世纪 60 年代中期。在这个阶段中,由于第一次工业革命的爆发,促进了生产力的发展,同时也给瑞典的环境带来了一定的污染和破坏,因此便相应地进行了有关的立法。1874 年颁布了《公共卫

生条例》。同时,渊源于罗马法的相邻关系法,虽然是不成文的,但其对不动产无害利用的原则却在法院的审判实践中得到应用,并在很大程度上起到保护环境的作用。随着工业革命的发展,对自然环境和自然资源的破坏也越来越严重。为了保护丰富的自然资源免遭破坏,早在1734年、1869年和1873年瑞典就曾三次发布林业法令,并在1903年颁布了《森林法》,后来又相继颁布了《水法》(1918年)、《狩猎法》、《名胜古迹法》(1942年)、《渔业法》(1950年)、《渔业条例》(1954年)、《自然保护法》(1964年)等等。这些自然资源保护法律的颁布在瑞典的环境保护中发挥了很重要的作用,使瑞典的环境在经济发展中未受到大的破坏。另外,1958年颁布的《卫生保健条例》,对水和污水净化以及工厂环境卫生等问题作出了规定,1951年颁布的《公路交通条例》对机动车如何装备消声器也作出了规定。但是,这个阶段的环境立法,各个单行法律之间的联系较少,还未能把环境作为一个整体来保护,立法的范围也不全面。因而,直至本世纪60年代中期,环境法在瑞典尚未形成一个完整的体系。

第二个阶段为环境法大发展并形成完整体系的阶段。时间是从本世纪60年代末至1992年的联合国环境与发展大会的召开。瑞典是一个地广人稀的国家,环境污染问题在本世纪四、五十年代与其它工业国家相比本来并不严重,因此其污染防治的立法并不发达。但是,随着造纸、化学、采矿、冶炼、钢铁工业的发展,环境污染问题在瑞典变得越来越明显,至本世纪60年代中、后期已经发展到相当严重的地步。全国近10万个湖泊中有2万多个受到酸雨和重金属的危害,鱼类大量死亡。90%的土地受到酸雨的严重影响。每年由于各种情况流入瑞典海域的石油达4~7万吨,使海洋生态也受到相当程度的破坏。这就促使瑞典不得不加强污染防治的立法,从而导致了1969年《环境保护法》的颁布。该法是瑞典污染防治方面一项综合性的法律,对各种污染环境的活动都规定了严格的管理措施。特别是关于许可证制度的规定,基本上奠定了瑞典污染防治管理的基础,成为污染防治法的支柱。另外,关于环境

保护费和环境损害保险制度的规定也使瑞典成为世界上较早采用经济手段保护环境的国家之一。1972年联合国人类环境会议在瑞典的积极参与下在瑞典的斯德哥尔摩召开,更加促进了瑞典的环境保护立法。从那时以来,已先后颁布了《防止船舶污染水体法》(1972年)、《禁止海上倾废法》(1972年)、《油污损害赔偿责任法》(1973年)、《山毛榉林木保护法》(1974年)、《防止船舶造成波罗的海水污染措施法》(1976年)、《硫法》(1976年)、《工作环境法》(1977年)、《废物收集和处置法》(1979年)、《公共卫生保护法》(1982年)、《铝质饮料瓶循环利用法》(1983年)、《核活动法》(1984年)、《化学品管理法》(1985年)、《机动车尾气排放法》(1986年)、《环境损害赔偿法》(1986年)、《自然资源管理法》(1987年)、《规划和建设法》(1987年)、《辐射防护法》(1988年)、《有害环境的电池收费法》(1990年)、《能源生产中氮氧化物排放环境收费法》(1990年)、《特定饮料容器回收法》(1991年)、《矿业法》(1991年)、《瑞典专属经济区法》(1992年),另外,还颁布了《矿物燃料法》、《易燃易爆产品管理法》、《林地杀虫剂施用法》、《环境危险货物运输法》、《道路法》、《电业法》、《管道法》、《航空法》等几十部环境法律,并在1974年修改《宪法》时增加了环境保护的条款。同时又对早期颁布的《水法》、《狩猎法》、《渔业法》、《森林法》、《自然保护法》等自然和资源保护的法律根据环境保护的需要进行了重大修改,重新颁布实施。在这一时期内瑞典政府及其有关管理部门还颁发了几百个有关环境保护的条例和规章,如《森林保护条例》(1972年)、《有害废物进出口条例》(1982年)、《核活动条例》(1984年)、《农药条例》(1985年)、《规划和建设条例》(1987年)、《辐射防护条例》(1988年)、《特定含汞产品条例》(1991年)等。因此可以说,瑞典环境法在该阶段内已经达到相当完善的程度,并形成了完整的环境法体系。环境法的完善大大促进了瑞典的环境管理和环境保护,使其成为世界上少数几个在工业化的过程中环境未受大的污染和破坏、生态趋于良性循环的国家之一。

从1992年联合国环境与发展大会以后,瑞典的环境法开始向

一个新的阶段发展,也就是法典化的阶段。1992年的联合国环境与发展大会开创了人类环境保护的新纪元,同时也将给世界各国的环境立法产生深刻的影响。瑞典作为环发大会的积极参与者,在实施环发大会的《里约宣言》和其它各项环境保护的公约与文件方面,更是走在世界各国的前面。反映在环境立法上,就是根据持续发展的原则,提出了进一步完善环境立法的目标——尽快解决现有环境法中存在的交叉、重复和矛盾现象,使环境立法系统化、协调化。其具体方式就是制定环境法典。环发大会后的1993年春,瑞典的环境保护部门就提出了一个环境法典草案。据说该草案可望在1996年被议会通过。如果环境法典被正式颁布实施,它将使瑞典的环境法进入一个全新的阶段,并将对其它国家的环境立法产生重大影响。

第三节 瑞典环境法的体系

由于瑞典建立了比较完备的环境法律制度,所以其环境法体系也比较复杂。从各法律的效力看,该体系由三个不同级别的环境法律文件所组成。

首先是国家议会颁发的法律。如《环境保护法》、《自然保护法》、《自然资源管理法》、《化学品管理法》等等。法律是仅次于宪法的立法,属于第一级立法。其效力也仅次于宪法,而高于任何其它法规。这一点与中国的情况基本相同。

其次是政府颁发的条例。如《环境保护条例》、《危险废物进出口条例》、《规划和建设条例》等,这类法规通常由议会授权制定。但对于宪法没有明确规定必须由议会决定的事项(许多环保问题就是这样的事项),或者出于实施法律的需要,即使没有议会的授权,政府也可以颁发相应的条例。因此,在瑞典有许多环保方面的条例。条例的效力仅次于法律,且具有较强的可操作性。

再其次是公共机构颁发的规章。这里的“公共机构”是指一切可以行使公权的机构。在瑞典,只要一个机构被授予行使公权,

包括立法权、行政权、司法权,就可以说是一个公共机构。因此瑞典的公共机构不同于中国的行政机关,而类似于中国的国家机关。在瑞典,公共机构颁发的规章的效力源于议会和政府的授权。由于在法律中有大量的立法授权,所以各公共机构颁发了许多规章,总数约达 12500 个,其中环境保护方面的规章也有几百个。另外,除了中央公共机构颁发的有约束力的规章外,这些机构还可以颁发不具有法律束力的普通建议。这种建议通称为“通知”。

除了中央的环境立法外,地方自治机关、市民大会,也可以就环境问题制定一些自治法规或决定。但郡和市议会在原则上只能制定涉及本地具体事务的政策决定,并可以发布一些规章和建议,它并不能象中央公共机构那样制定有关环境保护的全部规定。

从构成环境法体系的不同组成部分来看,瑞典环境法体系由 6 个部分组成:

第一个部分是宪法有关环境保护的规定。虽然瑞典的学者们认为瑞典宪法在环境保护中未起到重要作用,但他们认为现行宪法第 7 条包含了环境保护的内容,宪法的环境保护作用也在日益增强。

第二部分为规划和土地利用法。它主要包括《自然资源管理法》、《自然保护法》、《规划和建设法》等。这一部分法律可以说是综合性的整体环境保护法,因为它们体现了从整体上对环境加以保护。特别是《自然保护法》,在实际上起着环境保护基本法的作用。

第三部分为自然资源利用法。它主要包括《水法》、《狩猎法》、《森林法》、《矿业法》、《泥炭法》等。该部分法律主要是通过对自然资源利用的管理,一方面保护其环境功能,一方面保证其永续利用。这部分立法与第二部分中的《自然资源管理法》的不同之处在于:《自然资源管理法》从总体上规定自然资源的规划和利用原则,而该部分中的法律则是比较具体的资源利用管理措施。由于瑞典水资源极为丰富,因此,《水法》在资源利用法中占有最重要的地位。

第四部分是污染控制方面的立法。它主要包括《环境保护法》、

《化学品管理法》、《公众健康保护法》、《核活动法》、《辐射防护法》、《疏法》、《环境损害赔偿法》、《废物管理法》等。该部分立法相当于中国的污染防治法或狭义的环境保护法,在瑞典则称为保护性立法。瑞典的《环境保护法》仅是对固定污染源进行管理的一项法律,而不是象我们所理解的那样的环境保护基本法。

第五部分是与国际环境有关的立法。它主要包括《船舶污染防治措施法》、《禁止向水体倾倒废物法》、《船舶石油污染损害案件责任承担法》等。该部分法律通常涉及瑞典参加的有关环境保护的国际公约。为了履行国际公约的规定,瑞典在其国内法中作出了一些具体规定。

第六部分为特定设施利用法。它主要包括《道路法》、《电力法》、《管道法》、《航空运输法》等。该部分法律主要是对某些设施的建造和使用进行管理的规定,其中也包括了大量防治其不良影响措施的规定。

另外,还有一些与环境法有关的法律。例如,刑法典中有关于惩治环境犯罪的规定,《货物走私惩罚法》中也包含了惩治走私危险化学品、核物质、野生动植物的规定;《侵权责任法》中包含了侵犯环境权益的责任规定,诉讼程序法也当然适用于环境方面的诉讼。

总之,瑞典环境法是一个庞大的体系,其中包括了不同级别、不同层次、不同方面的大量环境法律、法规和规章,它们共同为瑞典的环境保护提供了有效的法律保障。

第四节 瑞典环境法的基本原则

环境法的基本原则是体现于整个环境法之中并为具体环境法规范所依据的根本的和主要的准则,同时也是环境立法和执法所依据的根本准则,而不是一些具体的规范。综观瑞典的环境法,其基本原则主要有以下几项: