

从战略到行动：欧盟可持续发展研究

主 编 / 王伟中

副 主 编 / 潘晓东 李振山

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目负责 / 邓泳红

责任编辑 / 曹义恒

责任校对 / 陈 静

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 28.5

字 数 / 456 千字

版 次 / 2008 年 1 月第 1 版

印 次 / 2008 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 969 - 2 / F · 238

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

1992年，联合国环境与发展大会通过了《里约宣言》和《21世纪议程》，确立了可持续发展的概念及相关原则，标志着国际社会对环境与发展问题认识的飞跃。大会之后，《里约宣言》成为开展国际环境与发展合作和实现可持续发展的指导方针，《21世纪议程》则在推动全球合作以及促进各国实施可持续发展战略方面发挥了重要作用。

我国目前正处于经济社会发展中的关键转型阶段，战略机遇与矛盾凸显并存。一方面是经济社会尤其是经济快速发展给人们带来了极大的喜悦，另一方面生态环境问题的复杂严重又使人们深感担忧。中国经济社会发展中遇到的问题（如各种资源的紧缺等），在欧盟和其他西方发达国家的发展过程中也都不同程度存在过，这些国家已经或正在努力解决这些问题，并且取得了明显的成效。

欧盟国家具有悠久的历史传统，在可持续发展方面与中国有许多共同之处。比如，在城市化发展过程中，欧盟注意处理发展与保护的关系，重视保护历史文化遗产，延续历史文脉；积极发展循环经济，为人们展示了通过循环经济实现可持续发展的美好前景；建立了可持续的现代旅游业，并得到了全社会的广泛认可。欧盟国家政府鼓励实施能源节约措施，重视对太阳能、风能、水能、生物能等绿色可再生能源的开发利用，多渠道和多领域扶持开发利用新能源。尽管欧盟国家拥有相对丰富的水资源，但是可持续发展的理念贯穿于水资源管理的各个方面，在供水、节水、雨水收集、污水处理等方面作出了积极的探索。欧盟通过实施一系列的政策和措施，强化了社会整体的环保意识，推进了公众生活方式和消费方式向绿色文明方向的转变，增强了欧盟在国际环境领域的发言权。这些内容无不与我国推行循环经济、建立环境友好型和资源节约型社会的具体内容和目标相一致，所取得的经验值得我们认真研究并加以借鉴。

本书对欧盟国家可持续发展的管理与实践作了较为全面的研究和分析，主要内容包括环境政策与可持续发展战略、地方 21 世纪议程的实施与进展、生态城市与生态居住区建设、老城可持续发展规划与保护、城市环境管理、生物多样性保护与自然保护区建设、生态农业、生态旅游的发展与管理、循环经济与可持续发展、能源节约与可再生能源利用、水资源保护与流域管理等方面。在每一章中，通过介绍欧盟在相关领域实践的历史沿革、政策的完善和发展过程，分析了欧盟国家在不同领域具有代表性的实践案例，阐述了欧盟国家在实现可持续发展这条漫长而曲折的道路上的经验和教训。并结合中国的实际情况，研究提出了这些经验和教训对中国可持续发展的启示。

书中列举了欧盟不同国家、城市、社区的大量可持续发展的实践案例，尽量采用图片、数据表格、分类专栏等多样化和直观的形式进行介绍和分析，以增加本书的可读性。同时考虑到有关可持续发展、循环经济以及相关学科近年来迅速发展的状况，对一些较新的概念和理论也作了简单的解释和说明。

本书是“中国—欧盟环境管理合作计划地方与城市发展项目（EMCP/LMD）”的成果之一。书中内容翔实，对于对比研究中国与欧盟可持续发展和环境保护具有较高参考价值，对于地方政府及相关管理人员进行可持续发展案例分析尤为实用。

编者

2007 年 12 月

目录

前言	1
第一章 欧盟环境政策与可持续发展战略	1
第一节 欧盟环境政策的发展历史	1
第二节 欧盟环境政策的实施	8
第三节 欧盟环境标准	19
第四节 欧盟各国可持续发展战略	32
第二章 欧盟地方 21 世纪议程的实施	42
第一节 欧盟地方 21 世纪议程的实施	44
第二节 欧盟工业区的可持续发展	59
第三节 欧盟地方 21 世纪议程的启示	65
第三章 生态居住区与生态城市建设	69
第一节 生态城市与生态居住区	69
第二节 欧盟生态城市和生态社区案例研究	78
第三节 欧盟生态城市和生态社区建设的启示	97
第四章 老城可持续发展规划与保护	102
第一节 欧盟老城规划与保护的历史	102
第二节 欧盟老城的可持续发展案例研究	104

第三节	欧盟老城可持续发展的启示	119
第五章	城市环境管理	122
第一节	欧盟城市环境管理概况	122
第二节	欧盟城市环境管理案例研究	126
第三节	欧盟城市环境管理的启示	145
第六章	生态工业与生态工业园	152
第一节	生态工业的发展历程	152
第二节	工业共生及其模式	154
第三节	欧盟生态工业建设案例研究	157
第四节	生态工业园建设和运行中的合作	169
第五节	欧盟建设生态工业园的启示	170
第七章	废物资源化与循环经济	174
第一节	循环经济的内容与原则	176
第二节	欧盟发展循环经济的案例研究	182
第三节	欧盟发展循环经济的启示	192
第八章	共同农业政策和生态农业	196
第一节	欧盟共同农业政策与农村建设	196
第二节	欧盟生态农业发展概况	204
第三节	欧盟生态农业的案例研究	209
第四节	欧盟生态农业的启示	218
第九章	生态旅游的发展与管理	222
第一节	欧盟生态旅游概况	223
第二节	欧盟生态旅游案例研究	228
第三节	欧盟生态旅游的启示	234

第十章 能源节约与可再生能源利用	241
第一节 欧盟各国的能源战略	242
第二节 欧盟可再生能源的利用	254
第三节 欧盟能源可持续利用的启示	263
第十一章 水资源保护与流域管理	268
第一节 欧盟水资源的可持续利用概述	269
第二节 欧盟水资源利用案例研究	270
第三节 欧盟的水资源一体化管理与流域综合管理	277
第四节 欧盟经验对我国水资源管理的启示	292
第十二章 生物多样性保护与自然保护区建设	301
第一节 欧盟自然保护区概况	303
第二节 欧盟国家自然保护区建设与生物多样性保护案例研究	307
第三节 欧盟自然保护的启示	319
第十三章 社会福利与保障体系	323
第一节 欧盟住房保障体系	323
第二节 欧盟教育体系	331
第三节 欧盟医疗保障制度	343
第四节 欧盟养老保险制度	350
附录一 欧盟环境保护和可持续发展的政策与条约	357
附录二 中国—欧盟环境领域主要合作项目	413
参考文献	422
后记	429

第一章 欧盟环境政策与可持续发展战略

第一节 欧盟环境政策的发展历史

世界环境保护运动的兴起，以及自身所面临的诸多环境问题，促进了欧盟环境政策的形成和发展。在过去的四十多年中，欧盟（欧共体）的环境政策从无到有，通过不断提升政策的地位和目标，拓展环境保护的领域和视野，进行广泛而细致的环境立法，实行持续的环境行动计划，以及运用多元、灵活的政策实施手段，使其政策日益系统和完善。欧盟的环境保护走过了从各成员国自行负责到形成共同的法律和行动，从工业环境保护为主到全面生态环境保护，从污染治理到主动预防，从国家到区域再到全球行动的发展历程。在全球环境保护行动中欧盟的作用也日益重要。由于在环境和资源保护的立法和行动方面做了大量的工作，使欧盟国家能够享受这些环境政策所带来的优良环境。同时，这些政策的不断完善和合理实施，也为在未来的世纪里使欧洲变得更清洁、更健康、更美丽和更繁荣奠定了基础。

一 欧盟环境政策的由来

欧盟（European Union）被称为新型的主权形式，或被称为超越国家性的区域主权，是在欧共体（European Economic Community）的基础上不断发展而来的。

1957年欧共体成立之初签订的《罗马条约》主要考虑的是欧盟产品的质量标准、工业环境、商品的自由流通和消费者权益的保护，目标是重建欧洲的繁荣和保证未来的和平。

《罗马条约》有一些与环境相关的条款，例如提到了“生活质量”（第2条），这隐含了环境问题；允许为了公众健康和动植物保护，可继续或禁止或限制贸易（第36条），间接地提到了环境保护；有关农业政策的第

38~47 条, 与环境的关系亦非常密切; 有关共同市场法律趋同的第 100 条与有关共同体权限的第 235 条则在日后环境政策的制定中起着重要的作用。然而, 这些条款都不是真正意义上的环境条款, 该条约中没有提到“环境问题”这一概念, 没有明确说明共同体可以在环境方面立法和制定共同政策, 也没有代表环境保护的权力机构; 所以, 各成员国采取各自不同的环境政策, 处理各自的环境问题。

因此, 在签订《罗马条约》后, 欧盟的社会发展模式仍然是以破坏环境为代价实现经济增长的传统模式。由此导致的环境危机, 使欧盟不得不考虑采取共同的环境政策。欧盟共同环境政策的出台是在外部推动和内部需要的共同作用下产生的。

1. 欧盟制定共同环境政策的外部推动力

欧盟共同环境政策的外部动力来自世界范围内的环境运动。20 世纪 50~60 年代, 全球性的环境问题日趋严重, 威胁到人类的生存。1972 年 6 月, 第一次联合国人类环境大会在瑞典斯德哥尔摩举行, 发表了《人类环境宣言》。1992 年, 联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢召开, 发表了著名的《里约宣言》, 向全世界倡议可持续发展战略, 欧盟各国都对世界环境保护运动作出积极的回应, 由此促进了欧盟共同环境政策的形成。

2. 欧盟制定共同环境政策的内部推动力

欧盟共同环境政策的内部需要来自欧洲国家自身的环境问题。第一, 欧洲的地理条件要求欧盟制定共同的环境政策。欧洲国家较多, 人口密度较大, 各成员国之间地理、气候、生态、自然资源等环境要素通过水系、空域和陆地交通紧密相连, 环境问题往往是跨国界的。第二, 共同的环境政策是经济一体化的必要条件。各国之间不同的环境导向、标准和措施导致了贸易壁垒, 妨碍了商品的自由流通, 这不能仅仅靠国家之内的环境政策解决。第三, 欧盟的公众环境意识强, 并迫切需要和平, 较易于制定共同环境政策。西欧是资本主义工业革命的发源地, 最早和最长时间经历了环境问题的困扰, 人们深知环境被破坏的危害, 从而形成了较强的环境意识; 同时, 欧洲在 20 世纪饱受战乱的危害, 人们也希望通过共同的政策实现长久的和平。

3. 欧盟环境政策的建立和发展过程简介

1973 年之前, 欧盟只是在保护和完善共同市场的同时, 实施了某些有益于环境的法令。在内部和外部两方面的作用下, 欧洲各国于 20 世纪 60 年代渐渐设立了本国的环境标准。由于意识到不同的环境标准会产生贸易

壁垒，影响统一市场的建设与运行，所以协调各国环境政策十分必要。

欧盟于 20 世纪 60 年代末、70 年代初先后发出指令（Directive），在各成员国的危险品包装和标签的规则、机动车辆噪音和排气系统以及汽车尾气排放方面制定了统一标准。这些指令客观上促成了后来共同环境政策的形成。1973 年通过的欧共体第一个环境行动计划（Environmental Action Programme）首次提出将环境问题纳入共同体其他政策领域，从而奠定了建立欧盟共同环境政策的基础。

欧盟环境政策的建立分为三个阶段：形成阶段，从 1973 年共同体第一个环境行动计划到 1987 年《单一欧洲法令》（SEA）生效；发展阶段，从 1987 年到 1993 年 11 月《马斯特里赫特条约》（即《欧洲联盟条约》，简称《马约》）生效；完善阶段，从《马约》的制定至今。

二 欧盟环境政策的形成

在联合国召开第一届人类环境问题会议后，1972 年 10 月欧共体召开了成员国国家元首或政府首脑的巴黎高峰会议，首次提出在共同体内部建立共同环境保护政策框架，为共同环境政策的形成和发展揭开了序幕。

本次会议宣布，经济增长本身不是目的，它必须首先有助于缓解生活的不协调状态，促进生活质量和生活水平的提高，共同体的任务之一是在成员国中实现和谐的发展和平衡的增长，并指出只有考虑到环境保护才能达到这一目标。在 1987 年《单一欧洲法令》生效前，欧盟的环境政策主要包括环境法令和环境行动计划两个方面。

1. 环境法令

《罗马条约》的第 100 条和第 235 条为共同体环境法令提供了主要依据。第 100 条打下了确立共同市场的基础，第 235 条给出了采取环境行动的法律基础。这些公开以环境为名的政策没有明确环境权限的条款为依据，只能在成员国一致通过后才能生效。在这一阶段的十多年中，欧共体发布了 100 多个环境法令，涵盖的领域相当广泛，包括水法、空气法、废物法、化学物品法、噪音法、自然保护法以及一般性措施。

在这一阶段，欧盟环境政策既是法律基础又是指令合法化的需要。同时，欧盟的政策也规定：在某些情况下，成员国可以保留或引入环境标准和要求，但必须高于欧盟的标准。欧盟委员会将检验这些国家的标准与单一市场的兼容性，使其不至于形成人为设置的贸易障碍，影响公平竞争。

2. 环境行动计划

除了环境法外, 欧盟还相继实施了一些具有特定环境政策目标和指导思想的环境行动计划。环境行动计划是欧盟为达到所设想的环境保护目标而制定的行动纲领, 它界定一定时期内 (5 ~ 10 年) 欧盟环境保护政策的原则和目标, 规定相应时期内的优先任务, 提出一系列应当采取的措施, 并附带详细的说明和时间表。

1973 年通过的欧共体第一个环境行动计划, 首次提出将环境问题纳入共同体其他政策领域。1977 年通过的《欧共体第二个环境行动规划》(1977 ~ 1981 年) 对第一个规划进行了确认和扩展, 确认对水、气和噪声污染领域的控制行为给予优先, 同时强调欧共体环境政策中的预防政策, 特别注意自然保护和自然资源的合理利用, 20 世纪 70 年代的两次石油危机已经使欧共体资源能源的危机意识在此规划中明显显现。1983 年通过的第三个环境行动计划明确提出了将环境问题纳入共同体的其他政策之中, 并首次宣布了综合环境因素的重要性。

三 欧盟环境政策的发展

欧盟 1987 年制定的《单一欧洲法令》对《罗马条约》进行了重要修改, 尤其是在经济共同体条约中增加了环境保护内容, 首次将环境保护纳入共同体基本法, 确立了共同体环境与发展综合决策的法律地位, 为欧盟提供了明确的环境立法依据。

《单一欧洲法令》规定了共同体环境保护目标、原则、决策程序等内容, 最早在共同体基本法中确立了共同体环境与发展综合决策的法律地位, 这标志着欧盟环境政策进入了发展阶段 (1987 ~ 1993 年)。

这一时期的环境政策, 关注欧盟居民生活质量的改善、动植物保护区的建立和生物多样性保护, 由强调污染治理转向污染预防; 扩大了环境保护概念, 包括了土地利用规划, 将环境相关问题综合到共同体各项政策中。在这一阶段, 欧盟环境措施有了明确的条约依据, 环境立法进展迅速, 并且明确了实施环境政策的财政手段。

1. 环境立法

1987 年制定的《单一欧洲法令》新增了明确涉及环境保护的条款 (第 100a 条) 以及用“环境保护”命名的篇章 (第 7 篇, 包括第 130r ~ 130t 条), 既促进了内部市场建立和运行的法令趋于一致, 又使环境保护更易于

实施。同时，还强调了“高水平保护”，允许成员国以环境保护为由，有条件地制定高于共同体的环境保护标准，有效调节了环境保护和贸易之间的矛盾。理事会可以在环境保护方面采取行动，成为环境保护措施新的重要依据。成员国在不妨碍共同市场运行的情况下可以保留或引入比共同体更为严格的环境保护措施。

《单一欧洲法令》规定了共同体环境保护行动的目标：维持、保护和改善环境质量，保护人类健康，审慎和合理地利用自然资源（第130r条第1款）。这些目标是环境保护行动的指导思想，反映了欧共体对环境保护行动的期望。在基础法中提出了环境保护行动的原则（第130r条第2款）：风险预防原则（precautionary principle）；防备原则（prevention principle）；就近原则（proximity principle）；污染者付费原则（polluter pays principle），这些行动原则在本章第二节详细讨论。

该法令强调“环境要求应成为共同体其他政策的基础”，此外还对环境领域立法提出了要求，到1993年有近200项立法。由于欧盟的环境政策均为指令形式，需成员国将其转化为国内法律，使得这一阶段的环境立法往往显得滞后。

2. 环境行动计划

欧盟在1987年开始了第四个环境行动计划，与欧盟单一市场的建立同时进行。欧盟委员会提出了优先考虑的一些政策领域，强调环境保护与其他政策的协调，强调在就业、农业、交通、旅游、能源、制造业等政策领域融入环境保护因素，并对环境问题如何纳入共同体其他政策作出了解释。

3. 环境财政手段

另外，在此阶段，欧盟还开始实施环境保护方面的结构基金（structural funds）与环境财政手段（financial instrument for the environment）计划，明确了实施环境政策的财政手段。

四 欧盟环境政策的完善

1993年11月《马约》生效，标志着欧盟环境政策进入了一个新的发展阶段。欧盟在这一阶段提出的目标是“可持续发展”，并规定“环境保护要求必须纳入其他共同体政策的制定和执行之中”，环境保护的地位在联盟条约中得到了提升。在本阶段，各种单项环境法规也得到完善。针对环境管理的内容，欧盟制定了大量法令，具体包括水、废物、空气、化学物品、

噪音、自然保护和一般领域等方面。这些法令更新且提高了环境治理的标准，完善并细化了环境法规体系，反映了更高、更严格的环境保护要求。欧盟还提出了许多提高信息透明度和适应公众参与的一般性措施，包括有关环境科学和技术数据、环境影响评估、环境规划、环境信息的自由获取、生态标签、生态审计、环境大众论坛等方面的立法。这类法令越来越受重视，是构成全面环境政策的重要组成部分。

1. 环境立法

在《单一欧洲法令》的基础上，《马约》对经济共同体条约中的相关条款作了修改和更新：把“促进平衡的且可持续的经济和社会进步”列为联盟的目标之一；把“可持续且非通胀的，又能保护环境的经济增长”纳入共同体的使命内容；把“关于环境领域的一项政策”列为共同政策之一。

《马约》对《单一欧洲法令》的第130r~130t条作了较大的改动。在第130r条有关环境保护政策的目标中新增了“在国际上采取措施，以处理区域性的或世界性的环境问题”，从政策层面体现了欧盟对全球环境合作认识的新高度。第一次在环境政策领域的决策程序中引入了合作程序、共同决策程序，给予欧洲议会在环境政策领域更大的发言权，使欧盟的环境保护政策“更绿”（第130s条）。规定1993年12月31日之前建立的凝聚基金（Cohesion Funds）可以为成员国有利于环境的行动提供财政资助（第130s条第5款）。

1997年新修订的《阿姆斯特丹条约》（以下简称《阿约》，1999年5月生效）正式将“可持续发展”作为欧盟的优先目标和基本使命，使可持续发展观念得到高度的重视，并把环境与发展综合决策纳入欧盟的基本立法中，为欧盟环境与发展综合决策的执行奠定了法律基础。《阿约》规定，环境保护的要求应成为制定和实施第3条所指的“促进可持续发展的共同体政策和活动”的组成部分（第3c条）。《阿约》还把环境领域的合作程序全部改为共同决策程序，为欧洲议会在环境立法中发挥更大的作用创造条件。

2. 环境行动计划

名为“迈向可持续发展”的第五个环境行动计划（1993~2000年），于1993年1月1日开始实施。该行动计划是欧盟环境政策发展的一个转折，即以可持续发展为目标，转向全面的环境政策。该计划列出了那些最紧迫的环境挑战作为优先采取措施的领域来强调，包括自然资源的可持续

管理、污染控制和废物预防的协调、不可再生能源消费的减少；交通管理和土地规划的改善，城市环境质量、公共卫生和安全的改善。这些优先内容为具体的环境措施提供了指南。

第六个环境行动计划（2001 ~ 2010 年）名为“环境 2010：我们的未来、我们的选择”。在 2001 年初由委员会提交给理事会和欧洲议会，在瑞典哥德堡理事会上经过共同决策程序，通过并颁布。该计划指明了未来 5 ~ 10 年内欧盟环境政策的目标，即需要采取紧急行动的四个领域：气候变化、自然和物种的多样性、环境和健康、自然资源和废弃物。在四个领域内优先执行环境与发展综合决策，并制定了执行决策的具体措施。

3. 多样化的政策实施手段

在政策实施手段方面，采取了多样化的方式，减少了单纯的命令与控制。在环境政策实施的早期阶段，共同体只注重现有的环境问题，而没有追究其深层次的原因。第一个和第二个环境行动计划期间制定和实施的法令，大部分是强制性的控制或禁止的技术标准。随着时间的推移，共同体意识到环境污染不仅可以治理，而且只要改进方法，还可以预防。为了适应预防环境问题的需要，欧盟对传统的强制命令手段进行改造，采取一套更具弹性的环境政策手段（见专栏 1-1）。

专栏 1-1 欧盟的环境政策实施手段

1. 立法手段。法律手段过去是将来也是欧盟实施环境政策的重要工具。
2. 市场手段。包括规费和税收、国家补贴、环境审计以及环境责任等。
3. 基础支持手段。包括环境数据、科学研究和技术开发、公共计划程序、公众信息以及职业教育和培训等必要的社会条件和基础平台。
4. 财政支持手段。共同体从不同的渠道为环境政策提供财政支持，比较重要的有四种渠道，即结构基金、环境财政基金、凝聚基金和欧洲投资银行。
5. 志愿手段。工商界志愿在环境方面提高要求，从而与政府达成一定的契约，包括《共同体生态管理与审计办法》、《共同体生态标志奖励办法》和《环境协议》。

4. 国际合作

环境问题无国界，国际环境合作也是欧盟环境政策的重要内容。《马约》第 130r 条提出，环境保护政策的目标之一是“在国际上采取措施，以处理区域性的或世界性的环境问题”，还规定“共同体与成员国应在各自的职权范围内，与第三国及有关国际组织进行合作”。表明欧盟越来越意识到通过国际合作来解决环境问题的必要性。

欧盟在许多国际合作中都发挥着重要作用。在欧洲范围内，欧盟始终处于主导地位。在全球层面上，欧盟在对环境合作有重要影响的国际组织如联合国、世界贸易组织、经合组织中都发挥着积极的作用；在全球及地区性环境问题（如气候变化、生物多样性、沙漠化、森林和酸雨等）上起着引导作用；并采取多种途径援助发展中国家，推动其环境事业的发展。

第二节 欧盟环境政策的实施

自 1973 年第一个环境行动计划起，欧盟的环境政策在实施的原则上，已经从治理污染发展到主动预防；在涉及的内容上已经从只重视工业环境，发展到生态环境的全面保护；在影响的范围上，已经从各国各自负责发展到形成共同的法律，再到全球行动；在采取的手段上，已经从单纯的控制和禁止发展到法律手段为主，市场、技术、财政、志愿等多种手段并用。可以说，欧盟环境政策的制定和实施，在总体上是成功的。

一 欧盟环境政策的实施原则

在环境与发展综合决策战略的指导下，欧盟环境保护主要遵守五个在《单一欧洲法令》中提到的原则和两个在实际操作中常用的原则。

1. 防备原则

这一原则要求，当怀疑某种活动将导致危害环境的后果时，应该在这种后果发生之前采取预先防范措施，而不是等到获得确定无疑地显示出因果关系的、明确的科学证据之后再采取补救措施。防备原则明确了科学不确定性与环境保护实际行为的关系，即当存在对环境造成严重或不可逆转的损害的威胁时，不应当以科学上没有完全的确定性为理由而推迟采取保护环境的措施。这是基于科学不确定性所采取的稳妥的预防政策。

2. 预防原则

又称风险防范原则，它要求在早期就采取保护环境的行动，在预测活动可能对环境产生或增加不良影响的前提下，事先采取防范措施，或把不可避免的环境污染和环境破坏控制在许可的限度之内；而不是在损害发生后再进行事后补救。由于环境问题的积累性和复杂性，发现问题时往往为时已晚。

预防原则要求欧盟各成员国必须使必要的知识与信息透明化和公开化，并增加它们对包括决策者和公众在内的利益相关者的可达性；必须制定和引入决定程序，保证在制定决策前就考虑到可能对环境产生重大影响的有关情况；必须密切关注对环境影响的评价。

3. 就近原则

又称治源原则，即从源头上减少污染。具体来说是指采取技术、工艺、原材料替换、管理、教育等各种方法，在废物或污染没有产生或形成之前，尽量避免或减少废物或污染的产生或形成。其防治客体是有可能产生废物或形成污染的产品的开发、设计、生产、储藏、运输和管理的过程，即废物或污染的源头。

治源原则的实施有利于鼓励和引导企业参与科学技术的竞争，促进产业优化，加强环境管理，降低产品成本，淘汰重污染和高能耗的工艺、产品和设备，调动职工保护环境、清洁生产的积极性，提高他们的环境意识，树立良好的企业形象。

4. 污染者付费原则

这一原则是指开发利用环境和资源者，或者排放污染物对环境造成不利影响和危害者，应当治理其造成的环境污染与破坏。它有利于合理地利用环境与资源，防止并减轻环境损害，达到公平负担，并在某种程度上可以为环境保护筹集资金，它是欧盟在解决环境损害责任负担方面所坚持的一项基本原则。

5. 一体化要求原则

该原则要求欧共体的各项活动均应考虑到“环境保护要求”。除了环境以外的其他部门，如农业、工业、渔业、交通、能源等部门，其政策必须作出配套的相应规定，而不能制定与环境政策相冲突的规则，否则污染者补偿原则就会无法真正落实。

6. 公众参与原则

按照这一原则要求，目前欧盟的法律已经规定公民有权参与有关的环境管理活动。其中有关公民参与环境评估活动的制度比较健全，一般包括如下几个方面：向公众公开或公布环境影响评价报告书或说明书；保证公众的知情权，使其有足够的时间准备意见；举行环境影响评估报告的听证会和审议会，吸引公众参加，听取并如实记录来自公众的意见，特别是不同意见；此外，欧盟的法律将保护其居民，在实际实施过程中，很多公民已经按照环境法而获得有利的判决。

在欧盟，公众还享有治理环境损害的权利，依赖于环境的安全权和健康权由此受到法律的保障。为了保障欧盟环境法的实施，公民可以提出司法诉讼。绿色和平组织等组织就已经提起和进行过多次诉讼，促进和保障了欧盟环境指令和法规的实施。

7. 区域合作与国际协调原则

这一原则要求，共同体及各个成员国在环境问题的各个领域都要采取切实可行的措施，进行整体控制，防止污染物转移。温室效应、臭氧层破坏、生物多样性锐减等环境问题，是全球性问题，是人类共同的威胁；它们的形成机制很复杂，需要各国合作才能研究出其成因；解决这些问题需要在区域内甚至世界范围内采取统一的措施。只有通过国际协作，才能从根本上解决环境问题。

二 欧盟环境政策的实施内容

欧盟共同环境政策的内容，根据其所规范的环境要素的不同，可以分为水、大气、噪声、废弃物、危险化学品、核安全、生物和自然遗产八个方面。

1. 水环境保护

欧盟颁布了一系列保护水资源的指令，涉及地表水、地下水和海洋的保护；对敏感的莱茵河、波罗的海和北海等国际条约管理的水域，强化了预防措施；对饮用水、养殖用水、工业用水、景观用水等不同用途的水，都规定了水质标准；将有毒物质，如重金属、持久性有机化合物等，列入“灰名单”或“黑名单”，在排放时需要事先得到环境管理机构的批准，并且在数量和质量上受到严格限制；加强污水处理厂的建设；注意信息方面的交流。

2. 大气污染防治

自1984年酸雨对北欧国家和德国森林产生严重损害以后，欧盟大大加强了关于空气污染的政策，跨国界的空气污染成为关注的焦点。目前，欧盟针对气体和粉尘排放共颁布了近二十个法规和指令，形成了一个相当完善的防治空气污染法规体系，并且在欧盟的环境保护法规体系中占有重要地位；欧洲环境委员会制定了有关二氧化硫、氮氧化物（NO_x）、铅等大气污染物的质量指标及排放标准；促进了《京都议定书》的签署，限制了二氧化碳的排放；建立了大气质量监测网和信息交换制度。

3. 噪声污染防治

欧盟长期以来对噪声一直采取最高可允许噪声水平的控制措施，第五个环境行动纲领提出了噪声登记制度和噪声削减计划；1996年欧盟通过了《绿色文件》，强调从源头上削减噪声，发展信息交换制度；近年来，又根据“污染者付费”原则，采用经济手段对噪声征税，发放噪声许可证，对购买或研制低噪声产品给予补贴。目前，欧盟主要致力于车辆、工地机械、飞机以及机场建筑、家用电器等方面的噪声削减，还有望在各成员国建立统一的噪声标准。

4. 固体废弃物管理

1975年，欧盟就颁布指令，明确了废弃物和废弃物处理的概念，要求成员国建立综合的和足够的废弃物处理装置，并提出了废弃物的收集、处理、回收和加工的管理要求。从总体上说，欧盟目前对废弃物管理贯彻了以下行动标准：改进产品的设计，从源头上削减废弃物；鼓励废弃物的循环利用；严格制定废弃物排放标准，改进垃圾处理工作；减少废弃物焚烧所造成的污染；加强危险物资运输的管理；清理污染地点。

5. 危险化学品管理

1967年，欧盟制定了第一部危险化学品管理的纲要指令——《危险化学品分类、包装和标签指令》，并进行了多次修订。该指令将危险化学品定义为“含有爆炸性、氧化性、易燃、可燃、剧毒、有毒、有害、腐蚀性、刺激性、对环境有危险、致癌、致畸、有诱变作用的化学品”。欧盟要求对现有化学品根据以上定义进行分类、包装和标识，列入危险品的名单越来越长；实行报告、审查、控制制度；引进环境危害标识；专门制定了多项针对性的法规，对危险品生产、贸易和使用进行管理和限制；避免因化学品潜在的危險发生而造成损害；加入相关国际公约。