

德国环境管理体系

概览

German Environment Agency

Umwelt 
Bundesamt

版本说明

出版方：
德国联邦环境署 (Umweltbundesamt)
部门 I1.3
邮箱 14 06
邮编 D-06813 Dessau-Roßlau
+49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de
 /umweltbundesamt
 /umweltbundesamt
 /umweltbundesamt

本指南是2017 年受德国联邦环境署委托, 基于德国公共管理研究所Stefan Grohs教授和Nicolas Ullrich博士的研究编制而成。

编辑：
环境法律部门 I1.3, Dr. Nadja Salzborn

中文版终审：
国际合作部门 PB3 赵丽智

设计排版：
英文版: Atelier Hauer + Dörfler GmbH, Berlin
中文版: 国际合作部门 PB3 赵丽智

PDF版本：
www.umweltbundesamt.de/publikationen

图片来源：
封面: Jürgen Fälchle/Fotolia
第 69 页: El Gaucho/Fotolia
Shutterstock.com

截稿日期: 2019 年 7 月

ISSN 2363-832X

该中文译本由“中德环境伙伴关系项目”组织编译, 项目受德国联邦环境、自然保护和核安全部 (BMU) 和中国生态环境部 (MEE) 共同监督, 由德国国际合作机构 (GIZ) 负责实施。

德国环境管理体系 概览

目录

- 1 引言 6
- 2 环境保护议题 10
- 3 环境保护工具 24
 - 3.1 监管工具 25
 - 3.2 规划工具 26
 - 3.3 信息工具 27
 - 3.4 经济工具 29
 - 3.5 行业责任 32
 - 3.6 环境责任 34
- 4 行政结构 36
 - 4.1 宪法背景 37
 - 4.2 嵌入欧盟治理 42
 - 4.3 联邦环境管理 45
 - 4.4 州环境管理 51
 - 4.5 地方环境管理 57
 - 4.6 联邦、州和地方政府间的合作 60
- 5 合规保证 62
 - 5.1 设施许可 63
 - 5.2 推进合规 69
 - 5.3 监管 70
 - 5.4 执法 72
 - 5.5 公众参与 74
 - 5.6 诉诸司法 75
- 6 网站链接与资源 76
- 7 术语表 77

1

引言

自1994年以来，环境保护就作为一项国家目标被列入了德国宪法第20a条，环境保护和可持续发展就此获得了宪法地位。所有政府机构（包括立法、执法和司法机构）都必须“铭记（他们）对后代的责任”，并“保护生命和动物赖以生存的自然”。随着2016年新版《德国国家可持续发展战略》的出台，整个联邦政府都致力于创建一个可持续、具有环保意识的未来。

健全的行政管理体制是落实这一环保宪法条目的必要条件。制定切实可行的环境政策、有效执行法规以及对公民和企业进行指导，都需要一个有效的体制作为支撑。环境管理是促进德国可持续发展的支柱，它深深植根于德国的联邦制传统，力求在遵守标准和区域平等之间取得平衡，既尊重区域社会文化多样性，也适应当地的实际情况。正是由于这种传统，德国的环境管理在外界看来可能有些复杂。本指南的目的是向国际读者简明介绍德国的环境管理体系。

德国是一个发达的社会市场经济体，工业基础雄厚，交通基础设施发达。德国平均每平方公里有230个常住人口（2016年），是欧洲人口最密集的国家之一。因此，保护生命赖以生存的自然环境是一项根本性任务，不仅限于保护环境或资源的一个方面。这是一项影响到生活和工作方方面面的跨领域任务，必须从一开始就从所有的

政策领域加以考虑，例如可持续能源的供应或环境友好型出行。所以，联邦政府的目标是将环境问题纳入所有政策领域，把德国的环境法建立在三项基本原则之上：预防原则、污染者付费原则和合作原则。

预防原则旨在提前避免或尽量减少污染和环境风险。换言之，环境政策应不仅做到限制损害（在许多情况下也许并不能完全实现），而且还应该具有预防损害的能力。防止环境污染和自然资源的过度使用是环境保护的核心，是为子孙后代的发展和福祉留下良好环境和资源的关键。因此，预防原则也意味着要警惕当今的行为对未来环境所造成的风险，因为我们通常无法准确预测资源使用或污染排放的长期影响。然而，预防原则并不意味着排除所有现存的风险。相反，它对危害预防和风险管理进行了区分。虽然必须严格避免已知危险，但是我们可以在一定程度上容忍一些风险——也就是有可能会但不一定将损害环境的事情。

污染者付费原则要求污染者承担所有因污染产生的费用，即为避免、消除和补偿对环境的损害而产生的费用，应由污染责任方全部承担。这一原则的主要依据是，环境不再被看作是一种可以免费使用的资源。如果造成污染明显更昂贵，那么人们就会更有动力以对环境负责的方式生产生活。如果行为人决定破坏环境，那么他/她就必须为后果买单，而不是将成本转嫁给整个社会。只有在无法确定谁是污染者或无法将多个污染者造成的损害归咎于某个污染者的情况下，费用才由社会承担。

合作原则是指政府、企业部门和公民共同承担起保护环境的任务。我们只有尽可能地通力合作，才能在环保方面取得成效。当然，政府在保护环境方面起着主导作用，因为政府在制定规则时会把公众利益考虑在内。但是，政府可以通过与私营部门的其他行为人合作，利用他们的专业知识来确定实际的污染源，并将环境保护的部分责任转移给他们。此外，让公众参与环境决策的过程可能会让政治和行政决策更完善、更易被接受。长远来看，只有得到社会的广泛认可，环境保护才能取得成功。

本指南分为五部分。第一章是引言。第二章介绍了一系列与德国环境保护相关的议题。第三章介绍了德国环境管理部门为实现其目标而采用的一系列工具。第四章描述了德国的行政结构，特别是联邦、联邦州和地方政府的任务分工。第五章举例说明了环保行政管理的重要程序和工具。

图1

德国地图:行政边界与联邦州



资料来源：德国联邦制图与大地测量局（Bundesamt für Kartographie und Geodäsie）

2

环境保护议题

除宪法外，还有大量法律条文对环境保护的各方面进行了规定。接下来，我们将介绍德国环境保护的主要领域、主要特点和重要的法律依据。由于这是一本关于德国环境管理的指南，所以重点介绍的是德国本国的法律。不过，德国环境法深受欧盟法律的影响，也在一定程度上受到国际环境立法的影响。国际法对全球环境监管（特别是气候保护）来说至关重要。同时，欧盟法律对欧盟成员国的环境保护也越来越关键，德国目前绝大多数环境法均由欧盟制定。

气候保护

气候保护不仅在德国在全球范围内都是一个重要优先的环境政策问题。全球变暖不分国界，因此国际社会有责任确保减少全球范围内温室气体的排放。作为《联合国气候变化框架公约》的缔约国和《京都议定书》的缔约方，德国已承诺会大幅减少其温室气体排放。此外，德国还主张严格执行《巴黎协定》规定的目标和协议。保护气候的一项非常重要的举措是温室气体排放交易体系，该体系要求污染者购买温室气体排放配额。

为实现德国的气候目标，在国家层面，德国议会通过了数项法案，德国政府也采取了额外措施。

《可再生能源法》（*Eneuerbare-Energien-Gesetz, EEG*）就是其中一项新的法案，这些法案和举措支持供暖优化资助计划和国家气候倡议等方案。这些方案提供信息和资金，用于打造供暖系统的节能现代化、推广房屋隔热等措施。

2011年，德国政府赞成核电和化石能源向可再生能源的转型，以确保实现气候目标。此外，交通和建筑部门的节能措施以及农业和工业的温室气体减排措施也有助于减少温室气体的排放。2016年底，德国政府通过了《2050年气候行动计划》，旨在制定帮助德国实现温室气体减排目标的长期战略，并建立连续的政策制定流程。在该计划中，德国设定了2050年温室气体排放量较1990年减少80-95%的目标。为实现这一目标，该计划涵盖了2050年所有行动领域的指导原则，并确定了2030年要达到的部门目标以及德国长期向低碳经济转型的方法（*Energiewende*）。

气候保护相关的重要法案包括：

- ▶ 《温室气体排放交易法》（*Treibhaus-gas-Immissionshandels-gesetz, TEHG*）来执行欧盟排放交易体系
- ▶ 《可再生能源法》（*Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG*）

资源保护

全世界对原材料、土地和环境的消耗越来越多，不仅破坏了环境，同时也给环境政策带来了重大挑战。这是由多方面的因素造成的，例如资源供应量不断减少，由于其他物质进入、温室气体排放和大量固体废物的产生，生态环境日益遭到破坏。尤其在不可再生的原材料方面，还涉及公平问题。我们应该为子孙后代留下充足的发展空间。因此，通过提高资源效率、循环经济和提高资源生产率来减少资源用量也是德国可持续发展政策的核心目标。德国资源效率计划“ProgRess”就囊括了这些目标。在这项计划中，联邦政府制定了大量措施

来加强资源保护。但大多数资源密集型领域，如空间规划和城市土地利用规划、原材料开采和加工与产品设计和建筑业等，在资源保护法律方面仅有部分规定。至少，在《循环经济法》（*Kreislaufwirtschaftsgesetz, KrWG*）和基于该法的法规（见下一节）中规定了产品使用周期结束时的回收及其他资源保护措施。



废物管理和循环经济

来自工业生产、采矿、农业和生活的废弃物对空气、水、土壤和景观造成了负担。现代废弃物管理旨在实现以闭环为基础的循环经济。废物管理的首要目标是预防废弃物的产生；如无法预防，则力求实现循环利用。如果回收利用也无法实现，则必须采取其他回收方式，例如能源回收或环境无害化处理。因此，在废物管理领域，政府会确保以适当的形式收集、运输、处理、储存、装运、回收并以环保的方式处理废物，规划及许可废弃物处理厂的建立，并强调生产者在产品生命周期结束时处置其产品的责任。

最重要的废物管理相关法案是：

- ▶ 《循环经济法》（*Kreislaufwirtschaftsgesetz, KrWG*）

其他一些重要的废物管理相关法律包括：

- ▶ 《废弃物运输法》（*Abfallverbringungsgesetz, AbfVerbrG*）
- ▶ 《电气和电子设备法》（*Elektro-und Elektronikgerätegesetz, ElektroG*）

- ▶ 《包装法》（*Verpackungsgesetz, VerpackG*）
- ▶ 《废弃物收集商、运输商和贸易商的通知和许可程序条例》（*Anzeige- und Erlaubnisverordnung, AbfAEV*）
- ▶ 《废弃物管理人员条例》（*Gewerbeabfallverordnung, AbfBeauftrV*）
- ▶ 《商业废弃物条例》（*Klärschlammverordnung, GewAbfV*）
- ▶ 《生物废弃物条例》（*Bioabfallverordnung, BioAbfV*）
- ▶ 《污水污泥条例》（*Klärschlammverordnung, AbfKlärV*）
- ▶ 《处置场地和长期贮存条例》（*Verordnung über Deponien und Langzeitlager [Deponieverordnung], DepV*）

空气质量控制

在德国这样人口密集的工业国家，空气污染是一个重要的环境问题。空气污染的主要污染源是工业厂房、道路和空中交通以及家庭采暖。得益于对空气质量的控制，德国的空气污染在过去的几十年里已经大幅减少。然而，空气质量仍需持续改进，比如降低道路交通中产生二氧化氮和农业部门的氨气排放等。

在空气污染方面，政府的关键任务是监测空气中污染物的浓度，并降低个体排放者和大气面源（如交通运输）造成的污染。

减少空气污染的常用工具包括空气质量标准、空气质量计划、发放许可证和控制工业操作（使用最佳可用技术限制排放）以及限制交通。

最重要的空气质量控制相关法案是：

- ▶ 《联邦排放控制法》（*Bundes-Immissionschutzgesetz, BImSchG*）

其他一些重要的空气质量控制相关法律规定包括：

- ▶ 《大型燃机厂条例》（《联邦排放控制法实施条例》第13条 [*Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen*]）
- ▶ 《中小型燃机厂条例》（《联邦排放控制法实施条例》第1条 [*Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen*]）
- ▶ 《空气质量标准和国家排放上限条例》（《联邦排放控制法实施条例》第39条 [*Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen*]）
- ▶ 《减少某些大气污染物排放的国家义务条例》（《联邦排放控制法实施条例》第43条 [*Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion der Emissionen bestimmter Luftschadstoffe*]）
- ▶ 《空气质量控制技术指南》（*Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft, TA Luft*）

噪声防护

噪声防护旨在保护人类和动物免受有害的噪声的伤害，并预防这种影响的发生。噪声源主要包括公路和铁路交通、空中交通、工业和商业工厂、建筑工地、体育和休闲活动以及家庭噪声源。

政府在噪声防护领域的主要任务之一是为车辆、家用电器和其他产生噪声的产品制定噪声排放限制。欧盟或国际上均已针对这些噪声源的噪声排放做出了规定。这些“噪声源处”的措施产生的效果是全方位的，因此优先级高于只有局部效果的减噪屏障或隔音窗。

最重要的噪声排放相关法案包括：

- ▶ 《联邦排放控制法》（*Bundes-Immissionschutzgesetz, BImSchG*）
- ▶ 《飞机噪声防护法》（*Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm, FluLärmG*）

其他一些重要的噪声防护相关法律规定包括：

- ▶ 《交通噪声防护条例》（《联邦排放控制法实施条例》第16条 [*Verkehrslärm- schutz- verordnung*]）
- ▶ 《体育设施噪声防护条例》（《联邦排放控制法实施条例》第18条 [*Sportanlagen- lärmschutzverordnung*]）
- ▶ 《设备和机械噪声保护条例》（《联邦排放控制法实施条例》第32条 [*Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung*]）
- ▶ 《关于噪声控制的技术说明》（*Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm, TA Lärm*）





水体保护

杀虫剂、重金属、有机微污染物和水传播的病原体等物质对人类和环境有害。在处理这些物质的时，会损害地下水和地表水的水质。许多地表水体因航行、水力发电、城市化和防洪等原因发生了改变，无法再发挥其自然功能。虽然过去几十年来水质有所改善，但一些问题仍然存在，特别是许多水域中仍存在有毒和持久性物质，许多地表水，如湖泊和河流的生态状况也令人担忧。

高质量的地下水对饮用水的供应尤其重要。农业中硝酸盐和杀虫剂的使用给地下水造成了巨大的压力，地表水则受到城市和工业以及农业污水排放的污染。海洋污染源自各类河流污染物的排入，比如塑料废物、海上交通和渔业造成的污染、海洋矿产资源的开发以及各类事故，特别是石油事故。

政府通过一系列水资源保护措施确保为公民、工业和农业提供充足的水资源，维护健康的水生生态系统。其主要任务是通过监测水体数量和质量，防止水污染（例如通过规定排放限值），并通过确定水质目标和建立水源保护区域来改善水质。这些措施旨在确保水域的生态平衡和公民供水。

重要的水资源保护相关法案是：

- ▶ 《联邦水资源法》（*Wasserhaushaltsgesetz, WHG*）

其他一些与水资源保护直接相关的重要法律规定包括：

- ▶ 《污水征收法》（*Abwasserabgabengesetz, AbwAG*）
- ▶ 《地下水条例》（*Verordnung zum Schutz des Grundwassers [Grundwasserverordnung], GrwV*）
- ▶ 《地表水条例》（*Verordnung zu Schutz der Oberflächengewässer [Oberflächengewässer-Verordnung], OGewV*）
- ▶ 《污水处理条例》（*Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer [Abwasserverordnung], AbwV*）

- ▶ 《对水有害的物质处理装置条例》（*Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, AwSV*）
- ▶ 联邦各州水法及相应法令（*Landeswassergesetze der Bundesländer mit entsprechenden Verordnungen*）
- ▶ 《饮用水条例》（*Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch [Trinkwasserverordnung], TrinkwV2001*）

除了这些水资源相关的法律和法令之外，一些化学品相关的条例也可以保护水资源，例如杀虫剂（《植物保护法》）、肥料使用（《肥料条例》）。



防护危险物质

化学物质会对人类健康和动物造成急性和慢性危害，也会损害植物。如果一个公司生产和使用有害物质，那么其员工就会暴露在一定的危险之中。如果化学物质进入环境，可能会在水、土壤、空气或食物中累积。

为保护人类和环境不受有害物质的影响，政府对有害物质的生产、进口和使用均提出了在条件、限制、禁止和监测方面的法规。

最重要的危险物质防范相关法案是：

- ▶ 《化学品法》（*Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen [Chemikaliengesetz], ChemG*）

其他重要的危险物质防护相关法律规定有：

- ▶ 《禁止使用特定化学品的条例》（*Verordnung über Verbote und Beschränkungen des Inverkehrbringens und über die Abgabe bestimmter Stoffe, Gemische und Erzeugnisse nach dem Chemikaliengesetz [Chemikalien-Verbotsverordnung], ChemVerbotsV*）
- ▶ 《有害物质条例》（*GefStoffV Verordnung zum Schutz vor Gefahrstoffen [Gefahrstoffverordnung], GefStoffV*）
- ▶ 《植物保护法》（*Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen [Pflanzenschutzgesetz], PflSchG*）
- ▶ 《危险事故条例》（《联邦排放控制法实施条例》第12条[*Störfallverordnung*]）
- ▶ 《洗涤和清洁剂法》（*Gesetz über die Umweltverträglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln [Wasch und Reinigungsmittelgesetz], WRMG*）



土壤保护

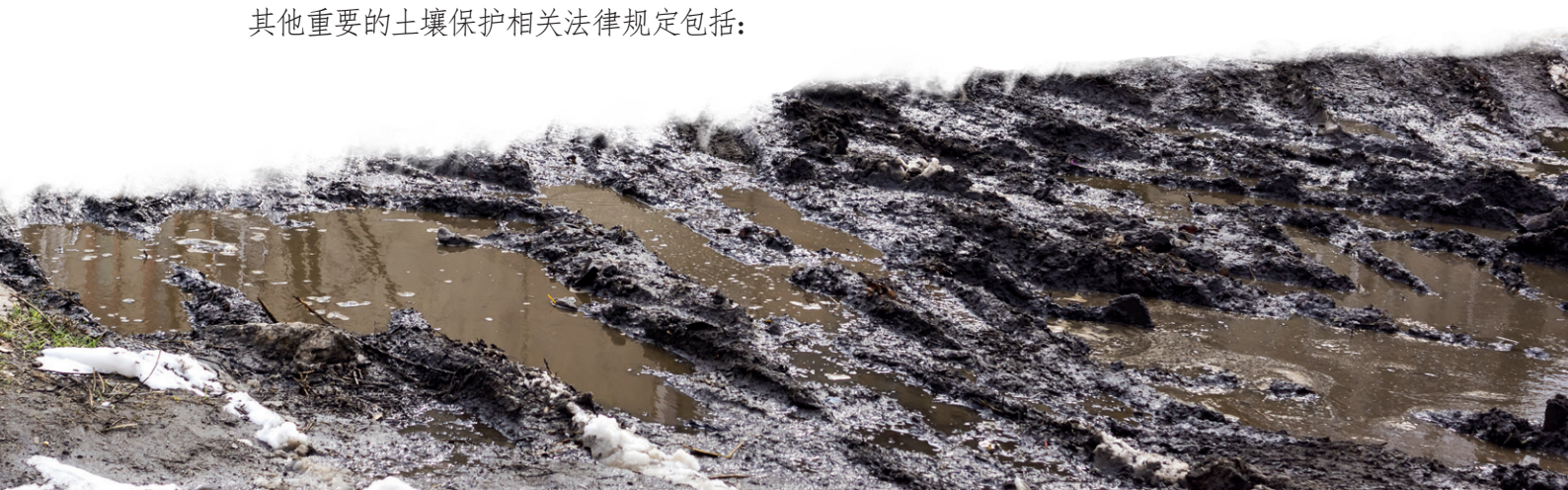
德国高密度的人口、工业和农业与其可用资源的密集使用有关。因此，在德国，需要以各种方式密集使用土壤，对土壤的量和质均有需求。土壤提供了重要的生态服务，是重要的碳封存空间和生物多样性的容纳地，土壤可以为地下水过滤有害物质，也是粮食生产和可再生能源的基础。为了避免负面影响，政府在土壤保护领域的主要任务是最大限度地减少对土地的占用、对土壤的封存以及有害物质的排放，并消除现有的土壤污染。

最重要的土壤保护相关法案是：

- ▶ 《联邦土壤保护法》（*Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten [Bundes-Bodenschutzgesetz], BBodSchG*）

其他重要的土壤保护相关法律规定包括：

- ▶ 《联邦土壤保护条例》（*Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, BBodSchV*）
- ▶ 《联邦排放控制法》（*Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG*）
- ▶ 《肥料条例》（*Verordnung über das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln [Düngemittelverordnung], DüMV*）
- ▶ 《联邦自然保护法》（*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege [Bundesnaturschutzgesetz], BNatSchG*）
- ▶ 《联邦建筑法》（*Baugesetzbuch, BauGB*）
- ▶ 《联邦采矿法》（*Bundesberggesetz, BBergG*）



自然和景观保护

集约化的农业、不断发展的城市和工业区、道路和其他基础设施以及出于娱乐休闲密集使用都会危及自然景观。人类活动在不断改变、破坏和减少动植物自然发展的空间和可能性，给群落生境和野生动植物的数量造成了威胁。自然和景观具有固有价值，同时也是人类生存的基础，这是政府对其加以保护和开发的原因。



政府会确保保护和改善不发达和发达地区自然系统的承受能力，保护自然资源，以及保护和维护野生动植物（包括它们的生物圈）。

最重要的自然和景观保护相关法案是：

- ▶ 《联邦自然保护法》（*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege [Bundesnaturschutzgesetz], BNatSchG*）

其他一些重要的自然和景观保护相关法律规定包括：

- ▶ 《环境影响评价法》（*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG*）
- ▶ 《联邦森林法》（*Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft [Bundeswaldgesetz], BWaldG*）
- ▶ 《联邦建筑法》和《各州建筑法规》（*Baugesetzbuch, BauGB und Bauordnungen der Bundesländer*）

核安全、电离和非电离辐射防护

除了自然产生的辐射外，我们还可能暴露于人工辐射源，特别是在医疗应用领域、研究和工业中使用辐射源和放射性物质时以及在使用核能的情况下。

2011年福岛核事故发生后，德国决定在2022年之前逐步淘汰核能的使用。尽管如此，仍须定期评估剩余核电站的安全标准，并监测其拆除情况。

除电离辐射外，现代技术的产生的电磁场或光辐射（紫外线辐射、激光装置）等非电离辐射源也可能对人类健康造成危害。移动通信基站和电网等均设有接触限值，以保护人们免于遭受安全风险。

为确保核安全和辐射防护，政府对核装置和产生电离辐射的装置（如X射线系统等）、核燃料和其他放射性物质的使用及运输和核废料的安全处置进行许可和监测。此外，政府还在某些情况下控制天然辐射源，特别是当它们可能对健康造成不可忽视的风险时，例如某些涉及天然放射性

物质的行业或工作场所的氡。联邦政府和各州应急管理系统中均包含针对核事故和其他放射性紧急事故等重要事项的处理办法，制定了优化保护战略（包括保护措施的放射性标准）的协调应急计划，建立了联邦应急中心。《辐射防护法》针对这些事项都做了规定。

同时，政府还监测发射电场和磁场的设施。

最重要的核安全和辐射防护相关法案是：

- ▶ 《辐射防护法》（*Strahlenschutzgesetz, StrlSchG*）

其他一些重要的核安全和辐射防护相关法律规定包括：

- ▶ 《原子能法》（*Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren [Atomgesetz], AtG*）
- ▶ 《放射防护条例》（*Verordnung zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung [Strahlenschutzverordnung], StrlSchV*）

- ▶ 《非电离辐射防护法》（*Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen, NiSG*）
- ▶ 《早期应急响应措施剂量值规定条例》（《应急剂量值条例》）（*Verordnung zur Festlegung von Dosiswerten für frühe Notfallschutzmaßnahmen [Notfall-Dosiswerte-Verordnung], NDW*）
- ▶ 《电磁场条例》（*Verordnung über elektromagnetische Felder, 26.) BImSchV*）
- ▶ 《仓库选址法》（*Standortauswahlgesetz, StandAG*）
- ▶ 《联邦排放控制法》（*BundesImmissionsschutzgesetz, BImSchG*）



综合环境保护

一直以来，环境管理都聚焦于空气、土壤和水等特定的环境介质。然而，有些问题涉及多个环境介质领域。因此，为了有效保护环境，仅仅关注个别介质是不够的，而应遵循综合管理的方法。综合性环境保护可以分为实质上的整合（如《联邦自然保护法》）和程序上的整合（如《环境影响评价法》）。综合性环境保护的重要驱动因素包括欧盟《综合污染防治指令》（*Directive on Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC Directive*）和欧盟评估某些公共和私人项目、规划和方案对环境影响的指令。其中，欧盟《综合污染防治指令》在2010年被《工业排放指令》取代。

综合性环境保护的例子有很多，比如综合空间规划就提供了一个将社会和经济发展与环境保护相结合的工具。工业设施应受制于一个综合的污染预防体系，以实现对环境整体的高度保护。环境评估确保了对公共和私人项目（环境影响评价，EIA）以及计划和方案（战略环境评估，SEA）的影响进行审查。

最重要的综合环境保护相关法案包括：

- ▶ 《联邦排放控制法》（*Bundes-Immissionschutzgesetz, BImSchG*）
- ▶ 《联邦自然保护法》（*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege [Bundesnaturschutzgesetz], BNatSchG*）
- ▶ 《联邦空间规划法》（*Raumordnungs-gesetz, ROG*）
- ▶ 《环境影响评价法》（*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG*）

3

环境保护工具

德国的政策和行政部门在不同的环保领域采用了多种工具,以实现宪法中规定的环境保护和可持续发展目标(《德国宪法》第20a条)。在实践中,监管和规划手段至关重要,不过,信息和经济激励措施也是促进环保行为的重要手段。一个全面的环保措施需要考虑到各个方面。本节将介绍德国的环保工具和这些工具的运作方式,并举例说明它们在具体案例中的应用。

3.1 监管工具

在德国，环境保护在很大程度上要借助监管的方法。通过监管来保护环境，意味着政府来制定行为准则（命令或禁令），并监督其遵守情况。如出现违规现象，则采取执法措施，对责任人或公司进行处罚。

环境标准是监管工具的一个典型例子。通常来说，环境标准包括排放标准、质量标准或产品相关标准。在德国，排放标准在环境保护方面起着重要的作用。例如，《大型燃机厂、燃气轮机和内燃机装置条例》（*Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen*）中规定了对粉尘、重金属和硫氧化物等物质的排放限制。监管工具的另外一个例子是生产者责任延伸制度，它要求产品的生产者承担产品生命周期中废物阶段的管理责任，通常包括具体的收集和回收目标。然而，由于废物管理的组织工作由生产者负责，因此需要一定的自律性。例如，包装（消费者通常是家庭）的生产者必须进行登记，并参与“双规回收制度（Dual System）”。

这些制度确保在德国各地包装材料可以被单独收集，并遵守《包装法》中制定的回收目标。

环境法规包括法律、法规（二级立法）和行政条例三种形式。法律由议会通过正式的立法程序制定（关于立法程序的更多信息，见第4.1节）。法规和行政条例由政府制定，并针对法律作出具体规定。法规和行政条例是非常重要的法律文书，因为从形式上看，它们比法律更容易修改。这一点很有用，因为环境保护问题往往变化很快，需要政府快速反应。一般来说，行政条例只对行政部门有法律约束力，而对公众没有约束力。联邦和各州部委主要负责制定管理文书，各州和各市的基层主管部门负责适当监督条例的遵守情况。第四章介绍了不同部门的特点和具体的工作关系。

3.2 规划工具

与监管相比，规划能使行政部门对环境状况产生更直接的影响。因为除了制定行为规则之外，行政部门可以积极地规划和塑造环境的发展。通过规划来保护环境遵循的是预防原则。环境规划会预先设定一定的目标，并制定实现这些目标的措施。相关政府和非政府人员会评估现状，并对可能出现的情况作出预测，例如预测新增工厂、车辆或不断攀升的人口对环境带来的影响。规划还明确了必须实现的目标，如最大排放量。规划也规定了个人和公司行为的机会和限制因素，因此也具有监管作用。

德国主要通过针对具体环境介质制定计划和方案来进行环境规划。与介质有关的规划是指空气、水等环境介质，例如噪声消除计划、规划水源保护区、清洁空气计划、废物管理计划以及建立动植物保护自然区。

空间规划工具 (*Raumordnung*) 还考虑了空间发展中存在的环境问题。空间规划的指导原则是保障区域的可持续发展，以平衡社会、经济和

环境功能。联邦政府可制定全国性的计划 (*Raumordnungspläne des Bundes*)，各州实施全境规划 (*Landesweite Raumordnungspläne*)，地区规划机构则在全境规划的基础上对其领土实施区域性规划 (*Regionalpläne*)。各市镇在制定强制性土地使用和建设计划时也要考虑到空间规划的目标。各市镇在制定计划时组织各自领土，以调节土地使用需求方面的冲突，从而服务公众利益。他们平衡了环境和其他方面的利益。

当然，规划并不仅限于环保部门，还包括道路建设、新商业园区建设和能源供应等方面。然而，这些计划往往会对环境问题产生较大影响，因此有必要将环境问题纳入几乎所有的规划过程中。

3.3 信息工具

为公众提供环境相关信息是德国环境政策的一个重要补充。在信息自由方面，联邦的《环境信息法》（*Umweltinformationsgesetz, UIG*）和州级的相应法律均授予公众获取环境信息的权利。在通常情况下，公民和非政府机构或团体有权免费查阅环境部门的数据，对于稍复杂的情况，只需支付少量费用即可查阅。此外，所有相关部门都有义务主动向公众提供环境信息，特别是电子版环境信息。只有在特殊情况下，如涉及商业机密时，才可以拒绝公开。就具体项目而言，须向公众披露可能对环境造成有害影响的相关活动信息，这也是环境影响评价（EIA）程序的一部分。根据《危险事故条例》，公众对事故可能产生的危险以及发生事故时的正确应对做法必须有知情权。

德国拥有非常健全的的环境报告体系。联邦环境部每四年发布一次环境报告，其中包含对联邦政府环境活动的评估以及中长期环境目标的评价。

环境标识可让消费者更好地识别环保产品。德国自1978年起就开始推广带有“蓝天使”环保标志的相关产品。《能耗标识法》要求零售商标明冰箱和洗衣机等年能耗较高的设备的能耗量。

公共信息的另一个手段是对年轻人进行环境意识教育。环境目标是学校课程，尤其时生物和自然科学课程的一部分。例子请见“国家可持续发展教育行动计划”（*Nationale Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung*, <https://www.bne-portal.de/de/nationaler-aktionsplan>）。

信息框1
蓝天使

蓝天使标志由一个独立的评审委员会颁发，授予对象是与其他具有相同目的的产品和服务相比，对环境更加友好的产品和服务。约1600个用户的约12000种产品和服务获得了蓝天使标志。该环境标志面向纸制品、办公产品和家具、电气设备、热电联产电站、可再生能源的使用、厨房产品、运输设备及许多其他类型产品。

蓝天使环境标志是最早向环境和消费者保护相关产品和服务授予的标志，被认为是一种符合

市场要求的环境政策设计手段，依据自愿原则区分产品和服务的积极环境特征。环境标签借助信息和动力加快推进经济结构变革，助力实现可持续发展。

标志的所有权来自德国联邦环境、自然保护和核安全部，所有技术要求由独立的环境标志评审委员会确定，德国联邦环境署负责制定获得蓝天使生态标志的要求。



3.4 经济手段

环境税、费用、关税和补贴等经济手段可激励个人和企业以特定方式行事，因为他们可以据此获取一定的财务收益。政府可以利用这些手段来引导社会采取对环境友好的行为，而无需直

接监管或采取措施。经济激励在环境保护中发挥的作用越来越大。鉴于行政管理资源紧张，政府的目标在于减少行政干预，并更多地应用市场机制。现针对环境退化和自然资源的低效利用需

信息框2 排放交易体系

全球变暖是现今最紧迫的环境问题之一，在此情况下，排放交易体系已成为德国和欧盟减少温室气体重要经济激励机制。欧盟排放交易体系（ETS）为该体系涵盖的所有设施的总排放量设了限值（cap），该上限每年还会降低。企业可以在此上限内获得或购买排放配额，并根据需要相互交易。这种“限额交易（cap-and-trade）”方式使企业能够用最划算的方式开展灵活减排。欧盟排放交易体系覆盖了28个欧盟成员国以及冰岛、列支敦士登和挪威大约12000个发电站、制造厂以及航空产业。约45%的欧盟温室气体排放总量由欧盟排放交易体系监管。欧盟

排放交易体系是世界上最大的排放交易市场，占国际碳交易的四分之三以上份额，持续激励着其他国家和地区排放交易体系的发展。欧盟正寻求将其排放交易体系与其他地区可兼容的制度联系起来。2018年4月，欧盟通过了一项关于2020年后修订欧盟排放交易体系的指令。该修正案符合欧盟2030年的气候和能源政策框架，旨在与2005年相比，将欧盟排放交易体系的排放量减少43%。此外，修订后的指令中将采取措施减少碳市场的过剩排放配额。

资料来源：欧盟委员会
https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

进行干预，对环境资源需适当定价，将环境成本内部化。而指导如何使用各种经济手段的普遍环境原则即为污染者付费原则。

与水有关的经济激励措施的范例是德国的取水费。该费用由取水方支付（多指地下水，在

某些情况下也包括地表水）。收取取水费的目的是减少取水，从而保护供取水的水体。取水费的收入通常用于投资水源保护措施。

污水税是德国历史最悠久的环境税之一。自1976年以来，污水排放的基本要求在德国全国范

信息框3 德国复兴信贷银行

德国复兴信贷银行（Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW）是德国领先的推广公益（包括环境问题）的银行。德国复兴信贷银行由德意志联邦共和国（80%所有权）和德国各州（20%所有权）共同拥有。作为一家专门服务于环境和社会发展的公有银行，德国复兴信贷银行是政府用于环境保护的经济手段的重要组成部分。德国复兴信贷银行有三个主要活动领域：

国内推广：德国复兴信贷银行是私有房产的主要支持者。德国复兴信贷银行向房主提供特殊低息贷款，用于房屋的生态现代化或修建低能耗的新房。企业和市政府也可以从德国复兴信贷银

行的特殊融资计划中受益。例如清洁能源生产、可再生能源和施工项目，以及减少工业和公共基础设施二氧化碳排放的工艺创新。

出口和项目融资：想在外国，尤其是在发展中国家投资的德国企业需要可靠的融资伙伴。德国复兴信贷银行通过资助基础设施、气候和环境保护项目以及原料供应，来支持德国企业进行相关投资。

发展融资：德国复兴信贷银行代表联邦政府，资助在发展中国家的投资和与项目相关的咨询服务，来支持当地经济和社会基础设施的可持续地壮大，并尽可能实施环境和资源保护措施。

国内应用于污水的产生、减量和处理各环节。自1996年以来，这些基本要求一直基于现有的最佳技术制定；污染物允许排放浓度取决于各行业通过技术和经济层面可行的先进工艺，最大限度地减少的排放污水的能力。

1999年实行的生态税改革激励了环境友好型能源生产和当地公共交通的使用。到2005年为止，环境税收入大幅增加。2016年，环境相关税收收入达576亿欧元，其中最大一部分来自能源税，其次是机动车税和电力税。

此外，德国在押金返还制度方面有着丰富的经验。这些制度广泛应用于玻璃瓶、塑料瓶以及铝罐等饮料行业。利用押金制度鼓励人们退还瓶罐包装，从而推广可复用瓶子的使用或一次性瓶罐的回收，这种制度减少了废弃物的产生量。另一个典型例子是汽车电池押金，它促进了电池中有毒酸和重金属的专业处理和回收。

另外，德国还出于环保目的制定了一些相关支持计划和税收优惠。联邦环境部正在资助一些大型的旗舰项目，这些项目采用了目前最顶尖的技术，使用先进的工艺和工艺组合，或者生产

并使用了环保产品。此外，欧盟、联邦政府、各州和各市镇的各种支持计划中还包括为环保措施提供补贴的激励措施。例如，欧洲地区发展基金为其资助的项目设定二氧化碳排放目标，从而为气候保护做出贡献。国家补贴计划中也有类似的制度，在许多情况下，这些制度将补贴资格与环境保护的方方面面联系起来，例如是否能够通过节约能源或水、减少交通活动或开发新的生产方法来减少环境影响。补贴包括联邦环境、自然保护和核安全部推出的环境创新计划补贴 (*Innovationsprogramm des BMU*) 以及对电动汽车和低排放内河船舶提供的补贴等。

3.5 行业责任

作为规划、监管或其他政府主动介入方式的补充,部分行业自律也有助于加强环保生产。

行业自我管制有不同的形式和程度,介于“完全没有监管”和“几乎完全由政府监管”这两个极端之间。严格意义上的自我管制意味着行业的自愿进行自我监管,政府可能需要规定最低要求。与传统的政府监管更为接近的是“受监管的自我管制 (regulated self-regulation)”或“共同监管 (co-regulation)”。在这种情况下,通常由第三方(既不是受监管的企业,也不是政府)监督自我管制规则的遵守情况。信息框4中介绍的欧洲生态管理和审计计划 (EMAS) 的例子生动解读了这种受监管的自我管制形式。

行业自我管制的另一个方面是行业与政府之间达成的自愿协议。自愿协议基于共识而非法律,因而不具有法律约束力。例如,这些协议涉及环境相关信息的披露以及行业为减少污染而采取的措施。例如联邦政府和几个行业协会之间引入了能效网络协议和《巴伐利亚州环境公约》(Umweltpakt Bayern)。

为了加强对有害环境活动的监督,德国引入了经营者和用户的自我监督。根据《联邦排放控制法》第26条,工厂的经营者可能有义务进行排放监测。工厂经营者不能自行测量其排放,而是必须将这项工作委托给独立的专家,而能够胜任这项工作的专家由州最高机构决定。

另一个加强行业自行监管责任的手段是任命环境专员 (Umweltbeauftragte)。“环境专员”是各种做环境保护相关工作的企业专员的总称(见下表)。企业在特定条件下运营时,排放控制、水保护等相关法案要求企业任命相关专员。因此,这些专员受到政府监管。然而,出于行业自我管制,他们作为公司雇员,工资是由公司而不是政府来支付。环境专员肩负企业的所有环境责任,主要负责内部流程的监督。

环境专员包括:

- ▶ 排放控制专员 (Immissionschutzbeauftragter)
- ▶ 危险事故专员 (Störfallbeauftragter)

- ▶ 水保护专员 (*Gewässerschutzbeauftragter*)
- ▶ 危险废物专员 (*Abfallbeauftragter*)
- ▶ 辐射防护专员 (*Strahlenschutzbeauftragter*)
- ▶ 危险品专员 (*Gefahrgutbeauftragter*)

信息框4 生态管理和审计计划

生态管理和审计计划 (EMAS) 是一项基于自愿的计划, 适用于愿意接受评估并改善其环境绩效的企业和机构。EMAS是一项市场机制和监管相结合的新型环境保护途径。参与EMAS的机构可获得诸多益处, 比如降低被监管的强度, 提高法律合规性, 降低经营成本, 并保证内部和外部的透明度。同时, 这些机构也必须根据欧洲EMAS法规 (第1221/2009号法规) 建立一个可靠的环境管理体系, 并编写一份名为《环境声明》的公共环境报告。该管理体系和环境报告必须由官方认可的外部环境核查机构定期审查和批准。EMAS对欧盟成员国所有的公共和私营机构开放, 自2010年起向全球开放。注册加入EMAS需要三步: (1) 对其开展的活动进行环境审查; (2) 建立有效的环境

管理体系, 确保改进环境绩效和法律合规性; (3) 提供其环境绩效和法律合规性的声明。在环境核查机构审查了环境管理体系和环境声明后, 该机构由主管机构 (德国地区工商会) 正式注册, 并有权使用EMAS标志。EMAS注册程序中的一个关键步骤是核查申请机构是否符合环境法规, 包括EMAS机构的自查 (内部审计)、外部环境核查机构的检查并向主管当局确认未违反过环境法规。截至2018年年底, 注册加入EMAS的德国企业和其他机构超过了1200家, 相关地点约2200个。所有EMAS机构都被列入EMAS官方注册网站 (www.emas-register.de)。有关EMAS的更多信息请访问: www.emas.de。

3.6 环境责任

环境责任是环境保护中弥补环境损害的一种手段,包括对有害环境活动造成的损害进行赔偿义务的法律规范。此外,责任索赔的威慑可以让人们在损害环境前三思,从而遏制环境损害。在德国,环境责任要区分民事、公共和刑事责任。

民事环境责任促成了对个体私人利益的补偿,并产生了间接的环境影响。责任索赔的规定来自于不同法案,《德国民法典》(*Bürgerliches Gesetzbuch, BGB*)特别规定了环境责任索赔:例如BGB第1004(I)条规定,如果所有权受到干扰,所有者可以无过错地要求清除和禁止这种影响,其中也包括有害的环境影响。BGB第823条及其他条款旨在保护公民的包括生命、健康和财产等合法财产免受影响,其中包括因环境损害而产生的影响。由于这种责任是基于过错来界定的,因此在实践中很难执行。



《环境责任法》(*Umwelthaftungsgesetz, UmwHG*)旨在填补这一责任空白,使环境责任索赔更加易于执行。该法案为严格的责任规定量身设计,因此与BGB第823条及其他条款形成了对比——索赔人不必对违约和非法行为进行举证。《环境责任法》规定,如果设施造成的环境损害导致人员伤亡或健康或财产受损,则工厂应承担相关损害责任。该责任仅适用于发电厂和燃烧装置等高污染工厂。

对于电离辐射造成的损害,《辐射保护法》(*Strahlenschutzgesetz*)引用了《原子能法》(*Atomgesetz*)中相关的责任条款,规定了与《环境责任法》类似的责任制度。

依据《德国民法典》第823节及以下条款或《环境责任法》第1节,无论是否负有民事责任,公法责任都适用。《环境损害法》(*Umweltschadensgesetz, USchadG*)以欧洲法律为基础,包含了环境损害的预防和补救法规,只有在没有具体法规优先适用的情况下,该法才适用。

《环境损害法》涉及到主管当局和责任方在信息、危害预防和补救方面的义务。对于德国的环境法来说,《环境损害法》首次规定了专门针对生态损害的责任。

对于具体环境法案中规定的不合规行为(行政违法行为[*Ordnungswidrigkeiten*]),当局可以处以罚款。此外,德国总体上有一套关于环境犯罪的综合规则,主要包括《刑法典》中关于危害环境罪的一章(*Strafgesetzbuch, StGB* 第324节及条款;核心刑法 [*Kernstrafrecht*])以及关于具体环境行为中的环境犯罪的各种规则(附属刑法[*Nebenstrafrecht*])。在德国法律中,包括环境刑法在内的刑法始终是最后使用的法规。因此,环境犯罪不是轻微违法行为,而是与盗窃或欺诈一样应依法惩处的罪行。

4

行政管理结构

本节描述了德国环境管理的架构。为了使读者更容易理解，第4.1节先简要概述了德国的宪法背景，第4.2节展示了宪法是如何根植于欧洲治理的。其后对联邦及其主要机构展开了详细描述：联邦相关内容见第4.3节，州相关内容见第4.4节，地方政府相关内容见第4.5节。

4.1 宪法背景

德意志联邦共和国是一个议会民主制国家，议会有两院，即联邦议院（*Bundestag*，由公民选举产生）和联邦参议院（*Bundesrat*，由各州代表组成）。德国是一个联邦国家，有三级政府体系：国家（*Bund*，即联邦）政府、州（*Länder*）政府以及由县（*Kreise*）和市镇（*Städte*和*Gemeinden*）组成的两级地方政府体制。德国由16个联邦州组成（见图1）。

1949年5月23日颁布的《基本法》（*Grundgesetz, GG*）是德意志联邦共和国的宪法。德国以法治原则为根基，法治原则支配着国家与其公民之间的关系。这一原则的基本思想是确保正义和法律稳定性。行政法治的重要方面包括法律优先原则（*Vorrang des Gesetzes*）和法律保留原则（*Vorbehalt des Gesetzes*）。法律优先要求所有司法和行政行为都必须受到法律的约束。法律保留意味着任何对个人权利领域的干涉和所有重要的行政决定都必须要有法律依据。

《基本法》的三项原则对政府和公共管理机构的结构尤为重要：**权力分立、联邦制和地方自治。**

权力分立：为了保障公民相对于国家的利益，防止国家变得过于强大，国家权力被分为立法、行政和司法三个部分，由不同的机构承担。分权原则旨在制衡各机构的权力。

联邦制：德国是一个基于《基本法》的联邦共和国。联邦共和国是一个国家中各州的联合体，有一个联邦政府。作为联邦成员，16个州拥有主权权利和责任。这些权利和责任不是由联邦政府授予的，而是由《基本法》赋予的。

国家权力在联邦一级和各州之间划分。作为一项基本规则，《基本法》规定权力的行使属于各州的事务（《基本法》第30条、第83条）。联邦一级只在《基本法》规定的领域内拥有行政和立法权。然而在实践中，联邦一级拥有更大比例的立法权，这主要是由于联邦一级在某些领域享有立法的优先权。基于此，联邦可以接管特定的立

法事务,同时对州立法产生阻断效应(《基本法》第72条)。例如环境法律的重要立法权(如《基本法》第74.1条的第24、29、32款)。尽管2006年的一项重大改革扩大了各州的立法权限,但各州实际的立法权仍然相当有限。与此同时,各州却承担了大部分的执行任务。因此,通常的模式是行政任务由各州和地方政府执行,但由联邦法律规定,这也体现在各自的人员比例上。2015年,460万公务员中,10.5%为联邦政府工作,50.5%为各州工作,31%为各市镇工作,还有7.9%为间接公共服务机构(如联邦就业局和其他社会保障保险机构)工作。联邦一级和各州行政部门的基本结构如图3所示。

地方自治:一般来说,地方政府在处理所有地方问题上都拥有自主权,除非与联邦或州的法规相冲突《基本法》第28.2条),这一原则也同样适用于县。地方自治的重要方面包括土地使用计划、市政道路管理、绿地规划、废弃物处理、污水处理、能源供应、儿童和青少年服务(如幼儿园、博物馆、图书馆、公共游泳池)以及地方经济发展。

4.1.1 立法权限的划分

根据德国的《基本法》(*Grundgesetz, GG*),如果《基本法》没有赋予联邦立法权,则各州有权立法(《基本法》第70条)。在这些情况下,由各州议会负责其辖区的立法。

对于一些重要的立法事项,《基本法》将立法权限集中到联邦级别。由两院(联邦议院和联邦参议院)负责立法。在某些问题上,联邦议院可以在没有获得联邦参议院同意的情况下作出决定。当遇到其他影响到各州利益的问题时,联邦参议院作为州的代表必须表示同意。

《基本法》界定了三个立法领域:联邦的专属立法权(*Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes*)、联邦和各州之间的竞合立法权(*Konkurrierende Gesetzgebung*)以及各州的偏离立法权(*Abweichungsgesetzgebung*)。对于竞合立法权下的事项,只要联邦没有颁布法律行使其立法权,各州就有权进行立法。(《基本法》第72.1条)。

通常,联邦法律的优先级高于州法律(《基本法》第31条)。因此,在州法律与联邦法律冲突时,

仅联邦法律具有约束力。只有在偏离立法的事项上，各州才可以颁布偏离联邦法律的立法（《基本法》第72.3条）。

根据《基本法》第73条，**专属联邦的立法**主要涉及以下领域：

- ▶ 核能和电离辐射防护
- ▶ 空运和铁路
- ▶ 外交和国防

根据《基本法》第74条，**联邦竞合立法**涉及的重要事项包括：

- ▶ 废弃物处理、空气污染控制和噪音防护
- ▶ 土壤法律
- ▶ 促进农业生产和林业
- ▶ 食品、酒精和烟草法律
- ▶ 船运
- ▶ 道路交通、公路建设和维护

根据《基本法》第72.3条，**偏离立法**（即当各州拥有自己独立的法律时，联邦法律不具有约束力的这种特殊情况）适用于以下事项：

- ▶ 自然保护和景观管理（不包括自然保护的一般原则、动植物保护法或海洋生物保护法）、水资源管理（不包括与材料或设施有关的条例）
- ▶ 区域规划

所有其他立法类目都由各州管理。**州立法**涉及的重要事项包括：

- ▶ 地方政府
- ▶ 警察
- ▶ 教育和大学

如今大多数环境法律都是联邦法律，通常源于欧盟的立法，特别是在空气污染控制、噪声防护、废物管理、化学品、基因工程和核安全等领域。州法律的重要领域具体包括水源管理、自然保护和景观保护等。

4.1.2 行政管理权限的划分
实施

根据《基本法》，各州对法律的实施负有主要责任（《基本法》第30条和第83条），其中也包括环境法律。如果《基本法》没有另行规定或允许，则各州通常自行执行联邦法律（《基本法》第83条）。在这种情况下，联邦各州建立各自的机构和行政程序。在特殊情况下，联邦政府可以规范行政

程序，各州不得违背规定（例如，根据《联邦排放控制法》第5.1.1小节发放许可）。在《基本法》规定的某些情况下，各州受联邦委托采取行动。此时，联邦一级可以发出指令，并监督其执行情况。有部分领域为《基本法》中规定的联邦和各州的“共同任务”，由联邦政府和各州共同管理执行（《基本法》第91a.1条）。此外，联邦政府可以通过自己的行政机构来执行法律。一般来说，联邦

图2

联邦法律的执行

	各州自行执行 （《基本法》第84条）	各州受联邦委托执行 （《基本法》第85条）	由联邦行政部门执行	作为联合任务执行
联邦监督	对其合法性进行监督	对合法性和功能性进行监督	由隶属的联邦机构执行	联邦参与联合框架的规划
制定联邦指令的可能性	不可能有联邦指令（少数经联邦参议院同意的特殊情况除外）	可能有联邦指令	很可能在联邦机构内部制定指令	联邦政府和联邦参议院享有知情权
资金	行政费用由各州承担，联邦政府可资助向公民转账的50%（《基本法》第104a条）	行政费用按规定由联邦政府承担（《基本法》第104a条）	联邦政府承担所有费用	联邦政府和各州分摊费用

来源：根据根据《德国的行政管理和行政科学》
（Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland，作者Bogumil, J./Jann, W., 2009年）自制插图。

的行政行动是例外,而不是常规情况,在环境保护方面亦是如此。

融资

环境管理的大部分资金来自于税收,也有一部分来自收费。联邦和各州之间有一个复杂的税收平衡体系。在联邦一级和各州之间有一个复杂的税收平衡体系,将一些收入最高的税种在二者之间分配。个人所得税、企业所得税和销售税的收入在联邦和各州之间大致为50: 50¹。其他税收有的分配给联邦(如能源税、烟草税),有的分配给各州(如不动产转让税、遗产税)。地方政府从土地和建筑的地方营业税和财产税中获得收入。

依据《基本法》,任务和资金的责任是相互关联的。联邦政府和各州分别为各自的支出提供资金,这是一项基本原则(《基本法》第104a.1条)。环境保护的大部分实施工作由各州负责,因此各州也必须承担主要的经费。当各州在联邦委

托下执行联邦法律时,由联邦政府承担这些活动的运营费用(《基本法》第104a.2条)。

司法责任

行政事务的司法权由联邦和各州共同承担。对于公民上诉政府或其公共行政部门的情况,各州有行政法院(*Verwaltungsgerichte, VG*)作为基层法院,有高级行政法院(*Oberverwaltungsgerichte, OVG*或*Verwaltungsgerichtshöfe, VGH*)作为上诉法院,另外还有州宪法法院,对潜在违反州宪法的行为进行裁决。私法中上诉和因行政部门的非法行为而造成的损害赔偿问题则由地区法院(*Landgerichte*)负责。

联邦政府有联邦行政法院(*Bundesverwaltungsgericht, BVerwG*)作为上诉法院,另外还有联邦宪法法院(*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*)负责裁决涉嫌违反联邦宪法的行为。

诉讼程序通常从各州的基层法院开展,然后递交到该州的上诉法院,如果仍有一方进一步提出上诉,则由联邦行政法院作为最终法院处理。只有《基本法》赋予权利的情况下并已经过基层法院处理后,才能向联邦宪法法院提出上诉。

¹ 在一定程度上,市镇也能从这些税收中获得部分收入: 个人所得税为联邦的42.5%, 州的42.5%, 市镇的15%; 销售税为联邦的53.9%, 州的44.1%, 市镇的2%。

4.2 根植于欧盟治理

虽然本手册是德国环境管理指南，但是欧洲层面也不容忽视，因为德国的环境政策受到欧盟的显著影响。与其他政策部门一样，欧盟主要负责制定法律，而不负责执行，由各成员国负责执法。因此，德国环境管理的许多方面都源自欧盟法规：德国三分之二以上的环境法规都在欧盟法规中有迹可循。

《欧洲联盟条约》（*Treaty on European Union, TEU*）和《欧洲联盟运作条约》（*Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU*）是构成欧盟宪法基础的两项条约。根据《欧洲联盟条约》第3条，欧盟为自己设定了实现“可持续发展……以及对环境质量高水平保护和改善”的目标。根据《欧洲联盟运作条约》第11条，欧盟将环境保护纳入了其他的政策和活动中。更具体地说，《欧盟运作条约》第191条规定，“欧盟环境政策将有助于实现以下目标：

- ▶ 保护和改善环境质量；
- ▶ 保护人类健康；

- ▶ 谨慎合理地利用自然资源；
- ▶ 推进国际层面应对地区或全球环境问题，特别是应对气候变化的措施。”

欧盟的环境政策将共同体各地情况的多样性考虑在内，旨在实现高水平的保护。它基于预警原则、预防原则、污染者付费原则和从源头上避免环境损害的原则（《欧洲联盟运作条约》第191条）。这些原则与德国环境法的原则一致。

根据《欧洲联盟运作条约》第4条，环境保护是欧盟和成员国的共同职责。《欧洲联盟运作条约》第191-193条详述了欧盟的职权。欧盟关于环境的法律基本上是由指令形成的。原则上，指令在欧盟成员国中没有直接的法律效力，必须转换为国家法律才能生效。如果转换期限逾期还未制定本国法，欧盟委员会可将成员国告上法庭。在某些领域（如危险物质保护和辐射防护），欧盟有具有整体约束力并直接适用于所有成员国的条例。

关于电离辐射防护，欧盟次级立法的法律基础是《欧洲原子能共同体条约》（特别是其中第31和32条）。

自1972年以来，欧盟通过了数百项环境相关的指令和法规。其中最重要的包括：

- ▶ 《水框架指令》（2000/60/EC）
- ▶ 《废弃物框架指令》（2008/98/EC）
- ▶ 《工业排放指令》（2010/75/EU）
- ▶ 《可再生能源指令》（2018/2001/EU）
- ▶ 《化学品登记、评估、授权和限制法规》（REACH）（1907/2006/EC，经836/2012/EU修订）
- ▶ 《环境影响评价指令》（2011/92/EU，经2014/52/EU修订）
- ▶ 《自然生境和野生动植物保护指令》（92/43/EEC）

在电离辐射危险防护领域，欧盟立法已根据理事会第2013/59/Euratom号指令进行了重大修订。

欧盟法律的国内转换和执行对德国公共行政产生了直接影响。一方面，联邦政府和各州部委的决策部门都发展出了各自在欧洲法律和事务方面的权限。例如，德国环境部设有多个处理欧洲事务的单位，它们会参与欧洲一级政策的制定，并参与将欧盟法律转换为国家法律的过程。为了协调欧洲政策，德国联邦外交部和经济事务部也共同分担责任。另一方面，欧洲法律的实施和适用也大大改变了德国国内的行政程序，这一点在环境影响评价方面就可以看出（见5.1.3节）。德国联邦环境署（*Umweltbundesamt, UBA*）架起了德国和欧洲环境署（EEA）之间沟通的桥梁。欧洲环境署的任务是处理环境数据和信息，并将其提供给欧洲的政策制定者和公众。在欧洲一级推进环境目标和议题也是欧洲环境署网络（*EPA Network*）的目标。德国联邦环境署是该网络的成员之一。



图3

德国一般行政管理架构



资料来源：自行绘制

4.3 联邦环境管理

随着2016年新版《德国国家可持续发展战略》出台，整个联邦政府都致力于实现一个可持续、环保的未来。因此，无论其政策重点是什么，所有部委都应全方位地考虑环境保护的各个方面。然而，制定环境政策的权限主要集中在联邦环境、自然保护与核安全部（*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, BMU*）。该部在环境事务中起着主导作用。本节将介绍联邦各部（特别是联邦环境部及其下属机构）的工作重点。

部是联邦一级的最高权力机构，主要任务是立法和制定总体政策路线。同时，它们也是基层机构的最高监督机构，而法律的执行不是它们的主要工作重点。联邦各部之间的权限分配经常发生变化，特别是当执政联盟发生变化时，权限可以在各部之间转移。例如，2013年，联邦环境部将能源政策的职责转移到联邦经济事务部。因此，下文所述的各部的一些责任领域今后可能也会发生变化。

联邦的大部分行政管理工作由特定机构执行，这些机构为特定行政管理领域设定，如环境、

辐射防护、交通或农业机构。联邦政府各部门的组织结构可能存在差异。大多数部委都设立了联邦高级机构。这些机构有两个主要职能：一方面，它们向行政机构提供技术援助，例如，在环境部门，它们负责监测和评价环境状况及其发展，确定环境污染的原因并制定法规。因此，它们配备了科学家和技术专家，并拥有与环境测量、监测和分析相关的设施。联邦高级机构包括德国联邦环境署（*Umweltbundesamt, UBA*）、联邦辐射防护局（*Bundesamt für Strahlenschutz, BfS*）和联邦自然保护署（*Bundesamt für Naturschutz, BfN*）等。相比之下，一些联邦高级机构则更侧重环境法的实施。

在少数地区，联邦设有三级行政管理结构。例如，在水路管理方面设有水路和航运局，它们是交通部下属的中级机构。作为这些中级机构的下级单位，水路和航运处作为基层行政机构承担地区和地方工作，但其仍然是联邦政府的一部分。

4.3.1 德国联邦环境、自然保护、建筑和核安全全部

德国联邦环境、自然保护和核安全全部 (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, BMU*) 负责一系列与其相关的政府政策,具体领域如该部名称所示。该部在柏林和波恩设有办事处,是联邦行政部门处理环境问题的主导机构。

联邦环境、自然保护和核安全全部的一项主要任务是为上述政策领域的立法,包括法规制定的准备工作和将欧盟的指令转换为国家法律等。该部还负责发布法规和行政条例,即通过附属立法进一步规定某项法律的具体细节,尤其是在法律的执行方面作出相关规定(见第3.1节)。该部参与其管辖领域相关的所有立法项目。

另一项任务是为研究和开发项目提供资金,并利用经济手段支持创新技术投放市场。例如,通过税收和排放交易的收入来为所支持的项目提供资金。这使得公众、协会、公司和市镇均能够为具体项目获取财政支持。

国内和国际的协调与合作是联邦环境、自然保护和核安全部的另一项重要工作。为确保国内法律法规的有效执行,德国联邦和各州协调了许多议题的商讨,并制定了方案和联合战略。除了诸如德国环境部长会议等常设机构外,还组成了部门工作组和委员会。环境不分国界,所以许多环境和气候问题只能通过国际合作来解决。在这方面,德国联邦环境、自然保护与核安全部在欧盟和国际组织(如联合国(UN)、经济合作与发展组织(OECD)和世界贸易组织(WTO)等)中代表德国立场。

最后,为了确保其活动和计划措施公开透明,联邦环境、自然保护与核安全部还承担了媒体和公共关系职责。该部会发表线上文章和印刷手册,并开展一系列活动,不断推进公民参与环保进程,以让公众在其中发挥积极作用。

4.3.2 联邦环境机构和专家机构

联邦环境、自然保护与核安全部下设四个联邦机构，分别是联邦环境署 (*Umweltbundesamt*)、联邦自然保护署 (*Bundesamt für Naturschutz*)、联邦辐射防护局 (*Bundesamt für Strahlenschutz*) 和联邦核废料管理监管局 (*Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit*)。此外，还有几个独立的专家委员会通过专家意见以及报告和声明向该部提供咨询。

4.3.2.1 德国联邦环境署

德国联邦环境署 (*Umweltbundesamt, UBA*) 负责为德国的环境政策制定提供科学依据，其主要职责是收集环境数据，调研相关因素的相互关系并做出预测，然后根据这些调研结果，向环境部等联邦机构提供政策建议。UBA还会向公众提供各种环境问题的相关信息。除了这些活动之外，UBA还负责实施环境法，确保环境法适用于碳交易和化学品、药物、生物杀灭剂和植物保护产品的批准程序等领域。

UBA的主要工作目标是尽早发现环境风险和威胁，对其进行评价，并及时找到可行的解决方

案。为此，UBA在自己的实验室开展研究，或将研究委托给德国国内外的科研机构。UBA也是联合国环境署 (UNEP) 和世界卫生组织 (WHO) 等众多国际组织在德国的联络点。《关于设立德国联邦环境署法》(*Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes*) 中规定了该机构的责任。

UBA约有1500名员工，分布于13个站点，其中7个是其空气质量追踪网络监测站。UBA的总部设在德绍-罗斯劳 (*Dessau-Roßlau*)。UBA雇佣了生物学家、化学家、经济学家、律师和生态学相关背景的工程师等多个领域的专家。

UBA的主要任务有：

- ▶ 在空气污染防控、噪音防护、土壤保护、废弃物管理、水管理和环保健康相关方面，向联邦环境部提供尤其是制定法规方面的科研支持；
- ▶ 全国范围内监测空气污染（背景测量）；
- ▶ 向公众通报环境问题。

此外,该机构还须执行几项特殊任务,例如:

- ▶ 根据《德国化学品法》评估化学品相关的环境风险;
- ▶ 评估与人用和兽用医药产品、植物保护产品、杀菌剂、压舱水处理等有关的环境风险;
- ▶ 对水有害的物质的相关信息和记录中心;
- ▶ 欧盟空气污染监测国家基准实验室;
- ▶ 管理欧盟排放交易体系的德国主管当局;
- ▶ 与欧洲环境署有关的工作任务:德国联络点;德国空气质量、大气排放、内河水域、海洋和沿海环境、土壤和废弃物等事宜联络点;
- ▶ 参与和组织与环境相关的标准化流程。

4.3.2.2 德国联邦自然保护署

德国联邦自然保护署 (*Bundesamt für Naturschutz, BfN*) 是联邦环境部下属的另一个联邦高级机构。该局成立于1993年。除波恩总部外,该机构还有两个办事处:一个在莱比锡,设有景观规划和设计部,另一个在吕根岛附近的维尔姆岛上,是国际自然保护学会的所在地。该署大约有340名员工(2017年)。大多数员工都是科学类学科(包括生物学、农业、林业和经济学)的专家。BfN是自然保护和景观保护领域的核心科学机构,向德国联邦环境部提供有关自然保护和景观管理以及国际合作方面的科技支持。为此,BfN开展相关科学研究,并负责一些基金项目。此外,BfN还基于关于物种保护和自然保护的国际协议、《南极条约》和《德国基因工程法》开展执法工作。

德国联邦自然保护署最重要的职责是:

- ▶ 在国内和国际层面就与自然保护、景观管理和生物多样性保护有关的所有问题向联邦环境部和联邦政府提供咨询服务;
- ▶ 推进16个州的大型保护项目以及自然保护试点项目(试验和开发活动);

- ▶ 担任受保护动植物物种进出口的许可机构；
- ▶ 执行《华盛顿濒危野生动植物种国际贸易公约》（CITES）以及欧盟和德国政府的物种保护条例；
- ▶ 作为德国专属经济区建立和保护欧盟Natura 2000网络的执行机构；
- ▶ 开展并委托研究，例如进行保护生物多样性、物种、生境和生态系统保护、景观规划和自然保护监测等方面的研究；
- ▶ 汇编物种和自然保护方面的数据，并对这些数据开展评估，以编制（动植物）红色名录和开展风险分析。
- ▶ 编写出版旗舰出版物《自然数据》（*Daten zur Natur*），这是一份内容全面的纲要，介绍了目前的景观和自然状况，并明确了需要采取措施的地方。

4.3.2.3 德国联邦辐射防护局

德国联邦辐射防护局（*Bundesamt für Strahlenschutz, BfS*）是德国联邦环境、自然保护和核安全部下属的一个组织独立的联邦高级科学技术机构。BfS具有辐射防护领域的职权，总部位于萨尔茨吉特。自2014年以来，联邦核废料管理安全局（*Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit, BfE*）一直负责核废料管理和处置方面的事务。该机构约有500名员工（2017年）。

德国联邦辐射防护局最重要的工作职责是：

- ▶ 电离辐射和非电离辐射防护，包括放射应急准备和响应；
- ▶ 医疗和职业辐射防护；
- ▶ 授权并登记为医学研究目的使用放射性物质和电离辐射的记录；
- ▶ 监测核电厂的排放；
- ▶ 为德国联邦环境、自然保护和核安全部提供支持（核安全、健康相关和物理技术辐射防护）；

- ▶ 辐射防护和核安全研究；
- ▶ 环境放射性监测。

4.3.2.4 联邦核废料管理安全局

联邦核废料管理安全局 (*Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit, BfE*) 是针对放射性废料处置以及处理和运输的联邦监管机构。BfE在放射性废弃物管理和核安全相关领域为德国联邦环境、自然保护和核安全部提供支持。德国议会决定停止使用核能后,于2014年成立了BfE。

联邦核废料管理安全局的一些重要任务是:

- ▶ 监管专门存放高放射性废弃物的仓库选址,并协调相关公众参与;
- ▶ 颁发临时储存设施和核燃料运输的核许可;
- ▶ 处理与核废料管理安全有关的问题。

4.3.2.5 德国联邦环境、自然保护和核安全部咨询委员会

除各机构提供的咨询服务外,BMU还接受各专家机构的咨询服务,其委员会主要由来自不同专业领域的专家组成。此外,在某些情况下,委员会还向工会、非政府自然保护组织或教会等提供咨询。

重要的咨询委员会有:

- ▶ 可持续发展委员会 (*Rat für Nachhaltige Entwicklung, RNE*)
- ▶ 德国环境咨询委员会 (*Sachverständigenrat für Umweltfragen,SRU*)
- ▶ 德国全球变化咨询委员会 (*Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen,WBGU*)



4.4 州环境管理

4.4.1 各州的总体行政管理架构

与许多其他政策部门一样，环境事务中大部分行政管理职权由各州承担。它们不仅要执行自己州的法律，还要执行联邦法律。例如，各州都要针对工业设施、发电站、废弃物填埋场和废物处理设施的建设和运作、危险废物的运输以及污水系统和地表水的排放发放许可证，检查有关设施并执行环境法。例如，对不遵守环境法的行为处以行政罚款。

在不同的环保领域，各州主要负责的具体事务包括：

- ▶ 空气污染防治：排放登记，建立空气质量监测区，制定清洁空气计划，建立低排放区，视察工业厂区等；
- ▶ 噪音防护：降噪计划，在机场建立噪音防护区，建立静音区；
- ▶ 自然和景观保护：建立保护区、景观框架规划、景观规划；

- ▶ 废弃物管理：制定废弃物管理计划，批准废弃物处理设施计划；
- ▶ 水管理：水资源框架计划、水管理计划、污水处理计划、保护条例、建立水源保护区和防洪区。

在某些领域（例如核能或空中交通），各州按照联邦的指示行事。为此，联邦法律也制定了行政管理程序，这样各州就必须按照规定执行联邦法律。然而，绝大多数环境法是由各州按照各自的行政管理程序自行实施的，这导致各州之间环境主管部门的机构配置有很大的差异。由于组织模式的巨大差异及其复杂性，本手册无法详尽地说明每个州环境管理的配置。然而，组织结构和权限分配的一些基本模式是相同的。

因此，以下各节将介绍这些主要的变化形式，以概述各州的环境管理情况。

各州有一个总的行政管理机构,它将几个不同部门的责任整合到负责州内某一领域的机构中。除了总的行政管理机构外,各州还设立了特别行政机构,负责具体的环境保护工作,这与其他国家的机构类似。与联邦一级的机构一样,这些专门机构有两个主要职能。首先,为行政部门提供技术支持。因此,这些专门机构配备了科技专家以及相应的设施和技术。同时,还有一些特别行政机构主要负责专门领域的法律实施。这些领域的法律应用和实施需要较高级别的专业知识或专有程序。水管理部门、农业和林业管理部门以及道路建设管理部门等都是环境保护方面的特别行政机构。

各机构的行政结构和程序由所在州自行确定,因此结构各不相同。一些较大的州在各部委下设有三级行政管理机构:高级机构(*Obere Landesbehörden*,如勃兰登堡州环境局)、中级机构(*Mittelbehörden*,如北莱茵-威斯特伐利亚州的区政府)和基层机构(*Untere Landesbehörden*,如一些州的工业监察局)。大多数较小的州在整体行政管理中不设有中间机构,只由各部、基层机构和特别行政机构组成。图5展示了各州两级和三级行政机构的基本结构。此外,柏林、不来

梅和汉堡这三个城市州也分别有不同的结构。文字框5描述了城市州的特殊情况。

作为州内的最高级别机构,各部门负责各自政策领域的法律制定和政治指导。各部也是最高级的执法监督机构。特殊情况下重要的执法决定也可以由部级作出,然而,这类执法决定通常由下属机构作出。

各州中级机构(例如巴伐利亚州区政府)接受来自州各部的指令,也是州基层机构和(有时)基层特别机构的监管机构。中级机构主要负责超出地方范围的问题,但又不属于全国范围的重要问题,也负责处理针对基层机构的决定提出的诉讼。

基层行政机构通常设在县级行政机构中。县级行政机构包括县(*Kreise*)和非县辖市(*Kreisfreie Städte*)。基层行政机构执行各州政府授权的法规。在履行这些授权职能的过程中,州政府对县级行政机构的合法性和适当性进行监督。对合法性的监督只是指检查县政府的行为是否依法正式执行;而对适当性的监督则更进一步,也要确定法律目标与县政府的个人行为之间是否

信息框5

城市州独特的行政管理架构

柏林、汉堡和不来梅是不归属于任何州的城市。它们自己独立成州，因此被称为城市州（*Stadtstaaten*）。由于其辖区范围很小，不必再按照地域划分不同的机构，再加上地方自治融入州政府，因此城市州具有独特的行政结构。各城市州的所谓“参议院”（*Senatorische Behörden* 或 *Senatsverwaltungen*）行政机构相当于其他较大州的部委。然而，与主要关注政治方面的较大

州的部委相比，这些参议院行政机构执行更多的行政管理工作。一些特殊机构直接隶属于参议院行政管理部门。与较大州的市级机构大致对等的是柏林和汉堡的区（*Bezirke*）以及不来梅的市镇（*Stadtgemeinde*）。它们自己选举产生政治代表，并通过自己的行政管理机构执行一些（环境）工作。但是，一些市政事务直接由参议院负责。

存在合理的关系。县级行政机构主要负责只涉及县域而不涉及更大区域或整个州的执法的个别决定。县级行政机构通常是公民最先接触的行政机构，因为它们比各州的高级行政机构更接近公民。

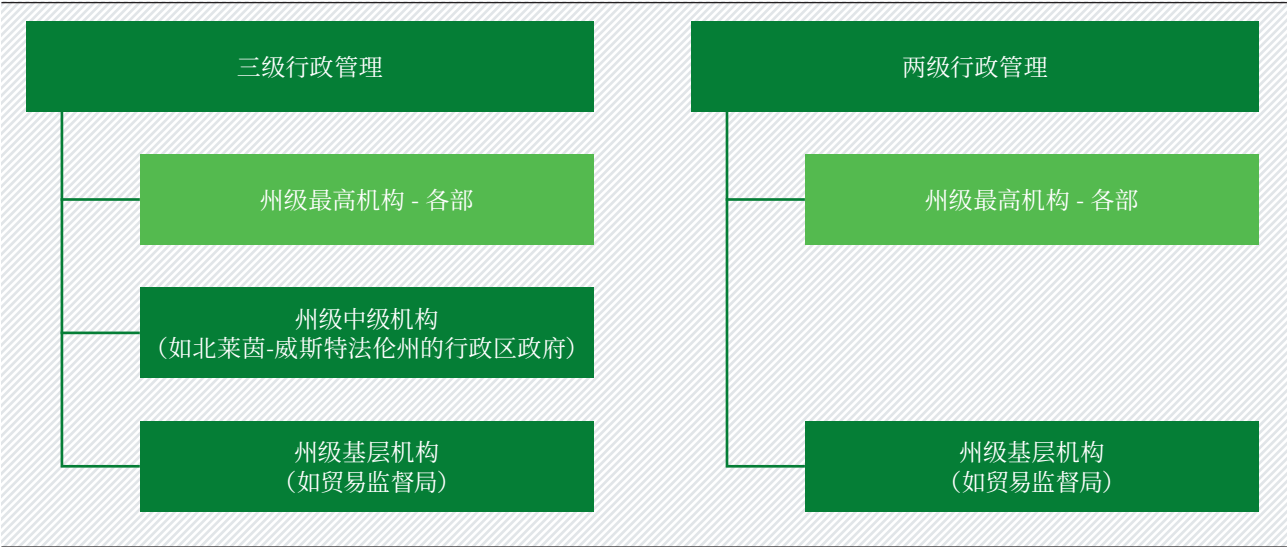
作为现代化行政管理的一部分，各州还委托大学或私人机构处理环境问题。一些州资助大学机构进行环境监测以及研究与发展，比如莱

茵兰-普法尔茨危险废弃物管理有限公司（*Sonderabfall Management Rheinland-Pfalz mbh, SAM*）就是其中一家私营机构。

莱茵兰-普法尔茨危险废弃物管理有限公司主要负责危险废弃物管理，该公司由莱茵兰-普法尔茨（51%）和两个私有废弃物处理公司联合所有。莱茵兰-普法尔茨危险废弃物管理有限公司是危

图4

两级和三级州级行政机构的结构(简化版)



资料来源：自行绘制

险废弃物运输污染防控中心，覆盖从废弃物产生到处理公司的路径。

4.4.2 州级最高机构

州级环境管理的最高级行政机构是环境部，为州级最高机构(*Oberste Landesbehörden*)。每个州都设有环境部，有时会与其他政策部门(如农

业、能源或建筑部门)合并。作为州的最高机构，环境部负责制定环境法，并对各州的环境事务开展政治层面的指导。各部是执行环境法的最高监督机构，监督所有负责执行的下级部门。它们还监测环境的发展情况，负责整个州的环境规划和环保资金的分配。在特定情况下，关于执行环境法的重要决议也可以在部一级作出。不过，这种个别

决定通常是由下属机关作出，而各部委则侧重于政治规划和指导。

4.4.3 州级高级机构

一些州的高级机构 (*Obere Landesbehörden*) 隶属于各部，因为部是各州的最高机构。环境保护方面的各州高级当局通常是专门机构。它们负责一个州全境环境保护的科学和技术方面。例如，黑森州自然保护、环境和地质局 (*Hessisches Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie*)。它们是专门机构，所以不属于一般行政部门。这些机构只负责处理其有限的责任领域，因此拥有大量的专业知识。正因如此，在复杂的问题上，它们可以成为许多其他机构的顾问。一般，这些机构的典型任务是就复杂的科学环境问题向各部委和下属机构提供咨询意见，并为其他机构和公众收集和提供环境数据。

4.4.4 州级中级机构

巴伐利亚州、巴登-符腾堡州、北威州和黑森州都设立了州级中级机构 (*Mittelbehörden*)，行政管理机构中新增了一级。它们将各州辖区划分

成三至七个部分，因此，它们的辖区范围小于整个州，但大于县。这样做的主要原因是在环境执法时需要考虑区域特殊情况，并与其他政策协调，同时确保行政管理单位有足够的资源和专业知识来应对区域内复杂的问题。莱茵兰-普法尔茨州、萨克森州、萨克森-安哈特州和图林根州中也设有包含中级机构的三级行政管理机，但其中级机构因地区分散而功能有限。中级机构的主要职能是协调各部和基层机构，收集来自基层机构的信息，为基层机构收集、传递信息并对其进行监督管理。中级机构的主要职能是协调各部和基层机构之间的关系，从基层机构汇集信息，并使用这些信息来为基层机构服务，以及对基层机构进行监督。中级机构往往负责本级的环保规划。由于它们综合了不同行政部门的职能，因此尤其适合协调环境政策与其他任务，如经济发展和交通。由于一个组织内包括各式各样 (甚至可能相互冲突) 的职责，因此相对于有不同自治组织参与的情况来讲，其沟通和联合决策要容易得多。中级机构汇集了所有没有具体分配给其他机构的职责，其责任领域一般包括自然、水、土壤和排放保护，在这些领域的职责主要涉及装置批准和环境监测。

此外，三级州的中级机构是负责审查环境问题在市政规划中整合情况的高级行政主管机构。例如，它们负责批准各市的土地使用计划（在其他州，如下萨克森州，这一职责由各县承担）。在一些州，中级机构还通过测量开展环境监测，并助力环境政策的筹资工作等。

4.4.5 州级基层机构

参与环境保护的各州基层主管部门可以分为两种不同的组织形式：基层专门机构和作为代表各州履行职责的一般行政机构的县和非县辖市。实行两级行政管理制度的州基层专业机构直接隶属于部，而在三级行政管理体系中，其直接隶属于

中级机构。它们的管辖范围不同于一般行政部门。基层专业机构负责其辖区内环境法的执行和特定领域环境事项的実施。例如，下萨克森州的10个贸易监督办公室（*Gewerbeaufsichtsämter*）就将自然保护以及工业和贸易中的健康和安全管理规定的责任结合了起来。

一些州的环保工作也直接由各县和非县辖市代表执行，是一种很普遍的行政权力下放形式。在大部分州中，参与自然、水、土壤和排放保护相关事务的基层机构属于县和非县辖市的行政管理体系。在这些环境保护领域，它们通常负责小型设施相关问题以及只对当地造成影响的环境问题。



4.5 地方环境管理

4.5.1 市政管理的组织模式

德国的地方政府由县 (*Landkreise*)、不属于县的非县辖市 (*Kreisfreie Städte*) 与市镇 (*Städte und Gemeinden*) 组成。因此,“地方环境管理”指的是整个地方一级,包括作为地方政府最小单位的县和乡镇。

各州的地方政府组织结构各有不同。但大多数地方政府都有一些共同的模式:地方政府的组织结构因地而异。但是,大多数地方政府都有一些共同的模式。市政府和城镇的负责人由直接选举产生的市长担任,县由县长领导。行政首长对议会负责,而议会由公民选举产生。地方政府领导在几个高级官员的协助下履行其行政职能,这些官员分别负责具有特定行政职能的部门。这些部门的数量因地方政府的规模而异,通常被细分为若干分部。各部门或机构对行政首长和议会负责。一个城市的部门数量以及每个部门被分配到的具体任务并不固定。重要的市政部门包括公共秩序办公室、建设办公室、青年办公室和社会办公室。

地方政府的职责因其规模大小而异,受到法律的监管 (*Kreisordnungen, Gemeindeordnungen*)。小乡镇并非在所有领域都设有行政机构,它们依赖县来进行授予许可和批准程序等。较大的乡镇设有与小乡镇非常不同的行政管理机构,来自主开展更多的行政工作。不隶属于县的非县辖市 (*Kreisfreie Städte*) 自主执行所有市政管理工作。县负责执行州委派的工作,另外它们还会代表某些缺乏行政能力的小乡镇执行工作。

市政政府的某些职能是依据私法规定的,其履行方是不直属于行政管理部门,却由市政当局部分持有 (往往是大部分股份) 的组织或公司,比如公共交通、能源供应和污水处理协会。

4.5.2 地方的环境保护责任

乡镇、城市和县行政管理责任一方面基于《基本法》中规定的自治权，另一方面由州级机构授权。在自治方面，地方政府可以自行决定如何运作。地方自治包括人事（甄选、聘用、解雇）、组织（行政结构）、规划（制定计划，例如土地使用计划）、监管（制定细则）、融资（收入和支出）和税收（自行征税的权利）。在自治方面，市镇只接受州级责任机构的法律监督，但无需受到其技术监督。

小型市镇与环境有关的主要职责是将环境问题纳入其地方计划中。市政当局主要负责噪声消减计划、空气污染控制方案、景观计划、污水处理框架计划、废弃物处理计划、土壤保护方案和其辖区内的兽医事务。在发生事故时，市政当局会采取必要的初步措施，同时还参与其境内重大项目的环境影响评价。

市政服务是市政环境行动的另一个重要方面。市政当局建设并运营公共交通基础设施（如公共汽车、铁路、电车和地铁），负责街道清洁和冬季服务。市政当局通常是当地公用事业的所有者

和经营者，并提供饮用水。来自家庭、小企业和相当一部分工业设施的污水通常由市政污水处理厂收集和处理。私人家庭和小型工业公司的废弃物处理则由县和镇负责。

通常来说，职责在市镇各部门划分，但市镇具体的部门数量以及工作任务并没有固定的程式。涉及环境保护方面的一些重要部门有：

- ▶ 城镇规划部门：土地使用计划、建筑规划、交通规划、景观规划；
- ▶ 公共秩序部门：环境保护监测和督察，起诉违反环境法规的行为；在非县辖市和县，通常设有负责发放许可的基层机构；
- ▶ 建筑部门：大型市镇通常设有负责发放许可和监督建筑法规遵守情况的基层机构；
- ▶ 绿地、园林建设、森林部门：城市绿地和森林的规划、建设和维护；对于不归属于任何县的镇子，可能设有负责景观保护的基层机构。

然而，一些城市会将通过例如建立办公室，将环境责任集中起来。通常设立的是监管或建筑施工办公室。这类办公室在环境事务方面发挥着领导作用，其负责人常被指定为环境官员。

4.5.2.1 县

县 (*Landkreis*) 在行政管理架构中具有双重职责。除了作为州级基层机构之外 (见第4.4.5节)，各县还根据地方自治的原则管理其辖区。在环保领域，它们管理涉及多个乡镇的任务，但不管理涉及整个州的事务。各县的具体任务对于不同的州大不相同，实行两级和三级行政管理体制的州之间尤其如此。

作为一个在环境和其他政策领域拥有职权的一般行政单位，各县的主要工作通常涉及环境保护的综合方面，而非科学或技术问题。具体的任务有排放控制、废弃物管理、水保护和土壤保护方面的发放许可和监督等。此外，保护自然和景观也是县的一项重要任务，自然保护区的划定和管理通常属于它们的职权范围。

除了执法，县级行政管理机构部分工作还包括规划和监测所在地区的环境。与乡镇和非县辖市类似，县级行政管理机构通常是关心环境问题的公众首先直接接触的机构。与州级高级行政机构相比，它们更贴近公众。

4.5.2.2 非县辖市

非县辖市 (*Kreisfreie Städte*) 在环境保护方面具有与乡镇相同的职能 (见第4.5.2.3章)。此外，非县辖市还要履行本应由县承担的大部分职能。但由于它们的辖区通常要小得多，也更城市化，因此它们需承担的责任通常比县少。

4.5.2.3 乡镇

根据《基本法》第28.2条，乡镇 (*Gemeinden*) 负责与当地社区有关的所有事务。它们在地方自治中的有些工作是自愿的，有些则是强制性的。对于自愿执行的工作，市镇可以自行决定是否以及如何完成工作。而对于强制性的自治工作，由乡镇制定它们必须实现的目标，但对于实现途径，乡镇仍保有一定的自由度。

地方的职责也包括环境的各个方面。乡镇可以利用城市土地使用规划 (*Bauleitplanung*)，以环保的方式推进其辖区的发展。

例如，它们可以禁用某些危险设施，或者规定新建筑须使用节能技术。乡镇还会承担与当地交通的工作，这是将环境因素融入规划中的另一种方式。乡镇负责其当地的水、土壤、物种保护和污染排放控制工作。此外，气候保护已成为城市规划和建设活动过程中需考虑的一个重要方面。乡镇（通常与各县合作）还会管理以家庭和小企业的废弃物和污水处理。具有环境影响的志愿工作包括打造公共绿地和公园，以及在推进经济发展过程中考虑环境因素。许多乡镇也为其市民提供环保方面的指导。最后，乡镇有责任确保防止因其作为地方机构维护公共秩序而产生的环境威胁。

4.6 联邦、州和地方政府之间的合作

联邦、州和乡镇之间的责任分工需要相关工作者之间的密切合作和协调。联邦和各州必须及时、完整地相互通报亟待解决的环境问题、新的科学发现和计划内措施。州在环境保护方面发挥着巨大的作用，因为其在执法方面负有重大责任。各州向联邦通报它们在环境执法方面的经验，这对于制定新的环境法规具有重要的意义。

联邦各部与州各部直接开展合作。起草法律前，如法律涉及各州的利益，在此过程中应听取它们的意见。起草法律完成后，必须将草案提交给各州，方便各州的参与。法律中必须明确各州的花费。正式立法程序也需要联邦和各州之间的合作完成。

为确保不同政府单位之间的深入合作与相互协调，多年来已成立了一些机构来推进相关工作。其中核心的协调机构为环境部长会议 (*Umweltministerkonferenz, UMK*)，由联邦环境部长和各州环境部长组成。联邦部长作为嘉宾参与，主席

由各州轮流担任。环境部长会议讨论所有重要的环境问题，确保环境法在全德国范围内的协调实施。环境部长会议每年举办两次大会，基于协商原则一致做出决策，但也可以弃权。环境部长会议的技术工作由负责重要环境问题的各工作组承担，例如水、废弃物、化学安全、可持续发展和自然保护工作组。这些工作组通常由来自各州和联邦的各环境领域的专家组成，他们互相交流知识和经验，以确保部长们以及议会做出协调一致和深思熟虑的决定。

如果该草案涉及地方联盟机构的利益，那么也要在起草法案之前听取它们的意见，如德国城市联盟 (*Deutscher Städtetag*)、德国城镇联盟 (*Deutscher Städteund Gemeindebund*) 和德国县联盟 (*Deutscher Landkreistag*) (《联邦政府联合议事规定》 [*Gemeinsame Geschäftsordnung, GGO*] 第41条)。德国城市协会代表所有独立的城市和大多隶属于县的主要城市和城镇。德国城镇协会代表了隶属于县的城镇和市镇。让市镇协会参与立法可以确保市镇的意见在早期阶段就被考虑进去。法案起草后，必须将其草案提交给市

政代表，让他们也参与其中《联邦政府联合议事规则》GGO第47条)。市镇当局所需承担的费用必须在法案中具体说明 (《联邦政府联合议事规则》第44条)。

除了立法之外，联邦和市镇之间的合作还会以其他形式开展，例如讨论、研讨会以及对研发项目和投资项目的资金支持等。对于实地执法，联邦各级之间和欧洲层面的合作都非常重要，因此开展了许多非正式和正式的合作活动，欧盟环境法实施与执行网络 (<https://www.impel.eu>) 就是其中一个代表。



5

合规保证

前几章全面介绍了德国环境法、行政管理结构和参与环境政策的相关机构。但在实际情况中，法律条款、行政管理部门和公众之间的密切配合才能使环境保护落地实施。因此，本节将介绍一些环境保护中最重要的行政管理程序和手段。

5.1 设施许可

在德国，进行对环境有潜在影响的活动需要获得许可，这是实施环境法律的一项重要工具。不管是此类活动的启动，还是对已经获得许可的设施进行大幅改动，都需要经过专门的许可程序。本节将举例说明两种非常重要的许可发放程序，即根据《联邦排放控制法》(*Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG*)进行许可和“规划批准程序”。

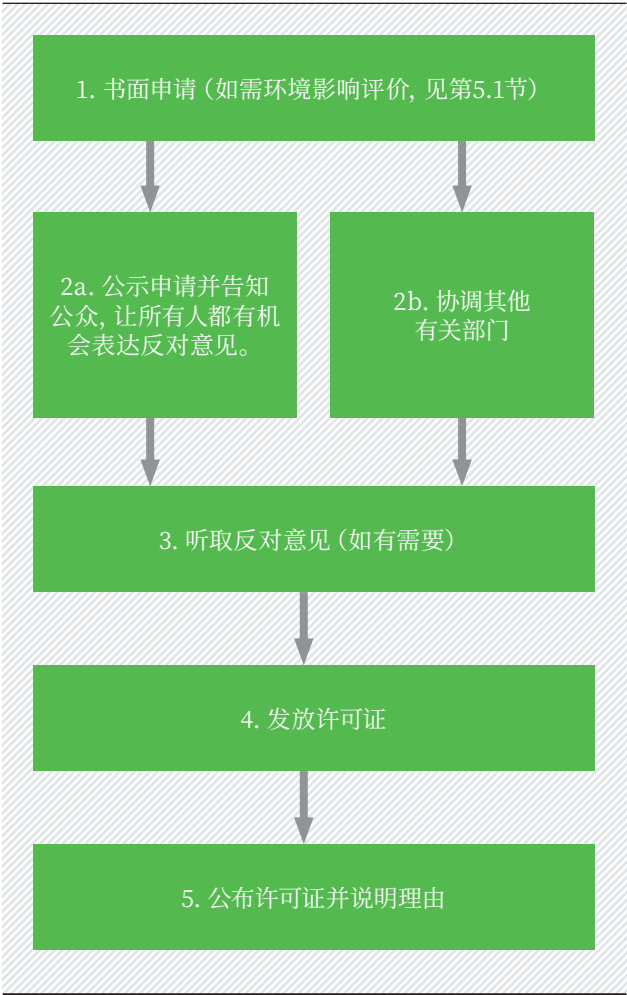
5.1.1 根据《联邦排放控制法》颁发许可

如果某个设施可能对环境产生不良的影响，那么其建造和运行必须获得许可。《关于需要许可设施的条例》(*Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen*)中明确了定义了哪些设施必须获得许可证才可建造和运营。通常有一个正式的许可程序作为标准，而与环境相关性较低的设施许可发放程序则比较简单。本手册中将说明完整的正式许可程序。

《联邦排放控制法》规定的正式许可程序包括以下步骤：

图5

依据《联邦排放控制法》的许可证发放程序



资料来源：自行绘制

在许可程序之前，项目发起人和主管当局之间通常会进行会谈（《环境影响评价法》第5条（*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG*））。通过会谈，申请人能知悉许可程序需要的所有文件，并消除对流程的一些错误理解。

许可程序在主管当局收到完整的申请文件后开始。《联邦排放控制法》第10.6a节规定发放许可证的时限为7个月。但当检查过于复杂，或提交的文件不完整时，发放时限可能会延长。除了关于设施类型、使用范围和位置等一般信息外，申请中还应包括关于设施的安装、操作以及防止破坏环境和处理残余物质的举措等详细信息。如果有必要进行环境影响评价（见第5.3节），还必须提交环境报告。若文件中含有贸易或商业机密，则应以标明，并依据《联邦排放控制法》第10.2节单独提交。

主管机构随后通过登报等形式公示项目，并告知公众核查申请文件的期限。不管是否与当前

事项有利益关系，任何人都可以对规划的项目提出反对意见。在审查期结束后的两周内²，任何人都可以就项目向主管机构提出建议、顾虑和反对意见。提出反对意见的各方均可以参与听证会，在主管机构的主持下，在会议上审议他们的意见。

主管当局在审议申请时必须考虑多个方面的因素，因此经常需要咨询其他专业机构。例如，主管当局是县级行政机构，并且在申请项目的环境影响方面不具备足够的专业知识，就需要征求专业机构的意见，如国家林业或渔业机构。由这些机构从他们的角度提交一份意见报告。须参与许可程序的机构及其在许可申请流程中的权利在许可条例中有详细规定。

主管机构综合考虑申请人、有关当局和公众的意见来作出决定。如果满足先决条件，那么主管部门有义务发放许可证。许可证情况将被告知申请人和在许可证发放程序中提出异议的人，最后向公众公示。

1 根据《联邦排放控制法》，由哪个机构负责发放许可，各州之间各不相同，取决于所审查的具体设施。对于较小的设施，在一些州，由县和非县辖市作为州的基层机构负责发放许可。对于更大和可能更有害的设施（以及其他州，如北威州或下萨克森州的设施），由中级机构或专业机构负责发放许可

2 对于根据《工业排放指令》（2010/75/EU）和《环境影响评价法》安装的设施，特别是大型和可能更危险的设施，时限为1个月。

许可没有时间限制。但是,如果未在规定的时间内建立设施,或者被颁发禁令超过3年,则许可失效(《联邦排放控制法》第18节)。许可针对的是设施,而不是特定的人。其通常包含了操作人员在设施施工和操作过程中必须遵循的说明。许可审批基于多环境介质方法,涵盖环境保护的方方面面。

申请人必须支付许可证发放费用,具体费用由各州的收费条例规定。新工厂的许可证费用取决于其建设费用。



5.1.2 规划审批程序

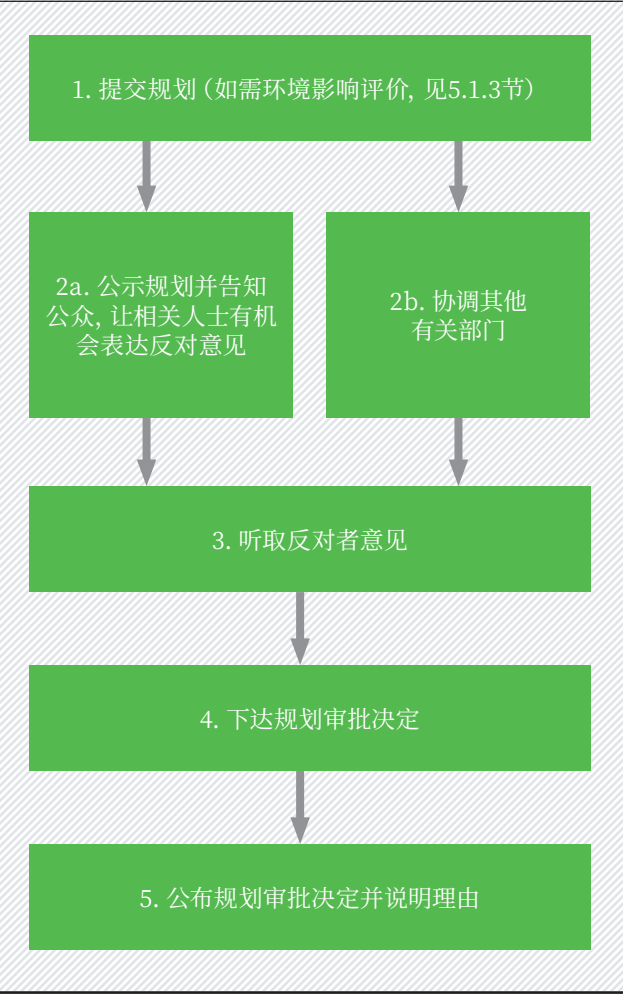
另一种重要的许可证发放程序是规划审批程序 (Planfeststellungsverfahren)。依据《行政程序法》(Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) 第72节及以下条款的规定, 大多数占据很大空间且会影响到土壤和景观的项目必须通过规划审批程序, 例如废弃物处理场的建设和运营、长距离公路的规划、铁路线的建设以及对水道的重大整修等。规划审批程序又分为若干步骤。

规划审批程序大体包括以下步骤, 这些步骤类似于《联邦排放控制法》规定的许可程序:



图6

规划审批程序



资料来源: 自行绘制

依据《行政程序法》第73.1节，规划审批程序从申请人提交申请开始。规划中包含项目图纸和说明以及针对受影响地块和装置的规划。规划提交后，主管当局³要征求其他权限受到项目影响的机构的意见（《行政程序法》第73.2节），同时将该规划在所有可能受到影响的市镇公示一个月，以供公众审查。在审查期结束后的两周内⁴，所有利益受到项目影响的人都可以依据《行政程序法》第73.4节的规定对该计划提出异议。项目的负责机构、参与当局、受影响的各方和提出反对意见的人士都要参与针对反对意见所举行的听证会（《行政程序法》第73.6节）。如果在过程中对规划进行了修改，那么依据《行政程序法》第73.8节规定，如有必要可再进行一段审查，并再次举行听证会。虽然这一程序类似于《联邦排放控制法》规定的许可程序，但在主管当局在自由裁量权方面有着一项重要区别。依据《联邦排放控制法》中所规定的许可证发放程序，只要申请人满足所有要求，就合法拥有许可证。但在规划审批程序中，主管部门拥

有广泛的自由裁量权，可在权衡所有情况后决定项目是否合理。

5.1.3 环境影响评价

对于特定的大型公共和私人项目，如扩建水道、公路和机场，或修建轧钢厂、化学设施和大型农场，需要进行环境影响评价（*Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP*）。该评价源于欧洲立法，于1990年在德国推出。此后，对环境影响评价进行了多次更新和补充，《关于评价某些公共和私人项目的环境影响的指令》（2011/92/EU）包含了最重要的内容。在德国，该指令已被转换成了国内法——《环境影响评价法》（*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG*）。

在德国，环境影响评价不是一个独立的行政程序，而是许可证发放程序的一部分（关于在该程序中的位置，见第5.1.1节）。环境影响评价可以预先对项目的环境影响进行描述和评估，特别是要确定项目对人类、动物、植物、生物多样性、土壤、土地、水、空气、气候、景观、文化遗产和实物资产的影响及其相互依存关系。与某一单一媒介评价方法相比，这种综合的环境影响评价方法的主要

3 与《联邦排放控制法》中规定的许可发放过程类似，对于不同的州和不同的环境问题，其负责机构也各不相同。通常情况下，由中级机构或专门机构负责。

4 对于根据《环境影响评价法》安装的设施（特别大且可能更危险的设施），其限期为1个月。

优势就是纳入了项目的每一个环境影响。只有使用这种综合的方法才能全面评估项目对环境的真正影响。

综合环境影响评价的程序详见《环境影响评价法》第2部分第2章第15节及其他条款。下文仅描述环境影响评价最重要的步骤。

在提交正式申请前，许可证申请人必须将规划的项目通知主管部门。然后，主管部门与申请人、其他相关机构以及必要的第三方（包括环境非政府组织）共同讨论环境影响评价的主题、范围和方法。在此基础上，主管部门将调查框架和必要的申请文件告知申请人。申请人必须提供数据来说明规划项目尚不存在时的环境状况，以及在项目正常运行和发生事故时环境可能发生的变化。此外，申请者还必须提供项目备选方案可能造成的环境变化的资料。

当许可证申请与环境影响评价文件一并提交后⁵，必须公布相关信息（纸质版和网页版⁶）

并让公众参与其中，与提出反对意见的人士一同举行听证会进行讨论（《环境影响评价法》第18节）。

然后，由主管当局起草一份环境影响概况报告（《环境影响评价法》第24节）。

随后，以此为基础开展环境影响评价（《环境影响评价法》第25节）。这一阶段是环境影响评价的核心。评价实际上是对环境法律中的环境质量目标的阐释和应用。首先，评估只涉及环境方面的影响，不包括经济或社会等其他方面。

根据具体的环境介质相关法律进行环境评价，其结果将在一定程度上决定是否发放许可证（《环境影响评价法》第25节）。如果这些法律（如《联邦水法》或《联邦土壤保护法》）允许将环境影响与其他（如经济）目标进行权衡，那么一些负面的环境影响是可以接受的。反之，如果法律不允许将环境影响与其他利益相权衡或对可容忍的影响有严格的限制，那么负面评估结果则无法获得许可证。

5 下文所述的环境影响评价的所有步骤都被纳入了各许可程序，因此没有额外的程序步骤。

6 公众可通过联邦门户网站（www.uvp-portal.de）和州门户网站（www.uvp-verbund.de）获取相关信息的电子版。

当环境影响评价流程结束时，主管当局通过门户网站向申请人、所有对项目提出反对意见的人士以及公众公示决议，并解释作出该决议的理由。随后，主管当局将监测是否遵守了商定的避免环境损害的相关措施。

政府和行政规划（如建筑规划）也有类似环境影响评价流程。在环境评估（*Umweltprüfung*）或战略环境评估（*Strategische Umweltprüfung*）流程中，会对地方或区域规划以及联邦交通规划进行评估。在这一过程中，将评估规划和合理备选方案的预期环境影响，并记录在

报告中。该报告需要广泛的公众参与以及与其他机构的协商。该报告和咨询阶段的结果将决定最终评估，评估结果会纳入计划的决策过程。将监测机构能否与计划中所述的环境影响保持一致。

5.2 推进合规

在执行环境法方面，一种非常温和但并不经常使用的形式是推进合规守法。为此，环境机构有时会主动与工厂经营者协商。如果有不遵守法律的地方，主管当局会与经营者联系，并试图与经营者一起制定一项行动方案。



5.3 监督

确保遵守环境法的一个常见方法是监督。工厂的运营和任何可能对环境有害的活动都要接受当局的监督。整个监督体系由经营者的自我监督、当局的环境监测和当局监督三部分构成。监督的依据是现有的法律、行政法规和技术法规（例如德国工程师协会（VDI）发布的指南）。监督范围涉及所有环境资产，如空气污染控制、噪音防护、工厂安全、有害物质和污水。

监督分为三种类型：

- ▶ **基于事件的监督：** 在发生投诉（例如邻居）、运行故障或监测结果出现问题时可对工厂进行检查。这是对商业工厂最常见的监督形式。
- ▶ **定期监督**是对工厂有计划的、定期的系统检查。其包含了所有与空气、噪音、振动、水、废弃物和土壤相关的监督工作。废弃物处理厂通常要接受定期监督。定期监督是工业设施监督方案的重要组成部分，该方案受《欧盟工业排放指令》约束。

对于新建的或经过重大改造的工厂，主管当局可以在工厂投产前进行检查，以确保工厂的位置、性质和运行符合许可以及许可中规定的所有说明。参与许可过程的机构可能会参与此验收测试。

检查现有工厂时，无需事先通知经营者。当局代表有进入工厂的权利。他们可以采集水、污水和废弃物的样本，在实验室进行分析和检测，以确定污染物的含量。经营者和厂址业主必须提供信息，并配备相关人员和设备来协助调查。

作为自我监督的一部分，某些工厂和污水处理厂的排放由经营者或其指定的专家进行测量。当局可以用自己的设备或自己的人员额外进行排放测量。废弃物管理领域的监督涉及相关工厂以及废弃物产生者和处置者之间的运输。这对危险废弃物尤其重要。针对这种情况，在处置之前，预计的处置方法应得到当局的批准，并在处置结束前进行检查。涉及主管当局、废弃物产生者、承运者和处置者的运单系统记录了危险废弃物处置的全过程。

各州采用环境监测系统来确定空气、土壤和水的总体质量。例如，北莱茵-威斯特法伦州的空气质量自动控制系统可以监测二氧化硫、氮氧化物、一氧化碳、臭氧和颗粒物的排放情况。此外，还可以利用移动测量站对各州的环境进行交替监测。

在水管理方面，对地表水采用自动质量监测系统和人工例行取样。

信息框6

对参与生态管理和审计计划（EMAS）的企业进行的简化监督

要加入生态管理和审计计划，企业必须系统地识别和管理其环境方面以及与环境有关的法律义务。该体系须有助于改善环境绩效并证明合法性。通过确定组织角色、责任和程序来确保这一点，定期通过内部审计检查这些程序的有效性，并由官方许可的环境核查机构进行检查（见信息框4）。

由于在环境保护方面付出了更多的努力，EMAS企业可以享受排放控制和废弃物管理方面的一些监管救济。自2002年以来，一项条例规定了国家的相应法律简化措施。根据该条例，企业提供EMAS注册证明即意味着已履行了

某些关于治理结构的通报和告知义务。企业环境专员的任命、排放量的确定和常规测量也得到简化。EMAS机构在履行报告义务时可提供环境报告。

几个州在其检查计划中将EMAS视为一种工具，可减少工厂运营带来的环境风险，并在该机构属于EMAS注册机构的前提下延长检查的时间间隔（见总体概述：https://www.emas.de/fileadmin/user_upload/05_rechtliches/PDF-Dateien/EMAS_in_Rechts_und_Verwaltungsvorschriften.pdf）。总之，生态管理和审计计划有助于避免企业和当局的重复工作，并节省成本。

5.4 执法

本手册中的执法是指当局对违法行为或危及环境或公共健康的情况采取的一系列行动。本节将举例介绍《联邦排放控制法》的执法手段。

5.4.1 后补令

对于违规情况，主管当局可发布后补令（*nachträgliche Anordnungen*），来保证受《联邦排放控制法》约束的设施合法运营。在发布正式的后补令之前，当局可发布警告通知。后补令的内容因情况而异，可能会要求对工厂进行改造，改变其运营方式，或替换特定的生产物质。后补令不限于工厂的直接运营，也可能是被动的环境保护措施（例如施工隔音墙）。

后补令必须是相称的：若履行命令所产生的费用与命令所要达到的目标相称，则该命令符合相称原则。出于预防原因（*precautionary reasons*）而采取的措施与为避免危险（*avert dangers*）而采取的措施是有区别的。一般认为为避免危险而发出的命令是相称的，尽管采取避免健康危害的措施会给工厂经营者带来极重的负

担。相比之下，若出于预防原因发出命令，则很难界定改进措施所带来的益处。

避免对人类健康造成危险是相称的，即使会给工厂经营者带来了非常高的负担。相比之下，如果出于预防原因发布命令，则很难界定改进措施所带来的益处。

5.4.2 停运、关闭和拆除工厂

如果不遵守后补令、许可附带的命令或法律法规规定的具体义务，《联邦排放控制法》第20条允许当局考虑禁止工厂运营。由当局自行作出决定（除非会危及健康或对环境有严重和直接的威胁）。但是，当局必须尊重相称原则（*principle of proportionality*）。在达到要求之前，不得解除禁令。如果工厂在没有获得必要授权的情况下修建、运行或改造，则应根据《联邦排放控制法》第20节发布关闭或拆除命令。在特殊情况下，可以让工厂运营，直到授权程序终止。可强制执行性是执行命令的先决条件。根据《德国行政法院程序法》（*Verwaltungsgerichtsordnung*）第80节，下面两

种情况都属于可强制执行的命令：一是命令不允许上诉，二是为了公共利益已下令立即执行。

此外，需要事先对妨碍制裁的行为发出警告。如果经营者仍然不遵守命令，当局有三种选择：

- ▶ 命令支付一定金额（强制支付）；
- ▶ 请第三方改造或关闭工厂，费用由经营者承担（替代履行）；
- ▶ 自行改建或关闭工厂（直接强制）。

如果这些措施未成功，可以重复或组合实施。发布行政行为的机构负责执行这些行政行为。如果必须采取直接的强制措施，警方将应要求向其他当局提供执行援助。

5.4.3 吊销工厂许可证

《联邦排放控制法》第21节针对吊销合法工厂许可证作出了规定。如果有合理的理由，主管部门可在一年内将许可证吊销。理由包括获取了新的信息证明可以拒绝发放新许可证等。缺乏相称性

而无法发布后补令的情况也允许吊销许可证。在这种情况下，所有者有权获得赔偿。

5.4.4 行政罚款和刑事起诉

依据《联邦排放控制法》第62节，行政违法行为 (Ordnungswidrigkeit) 包括在没有许可证的情况下建造装置或逃避可强制执行的后补令等。除强制措施外，当局还可处以最高5万欧元的行政罚款。该罚款可在没有法院判决的情况下执行，但工厂的经营者有权要求法院作出裁决。如果某个行为构成刑事犯罪，当局可将案件移交给检察官，以启动刑事诉讼。刑事执法是允许的，因为严重违反环境法规的行为可能构成犯罪。德国《刑法典》(Strafgesetzbuch) 中规定了此类违法行为的性质和适用的罚款及刑期。《刑法典》中有一节是专门关于环境犯罪。若可表明有犯罪行为，那么行政当局会将调查责任移交给检察官。然而，刑事诉讼对环境保护的作用不大，因为环境法主要借由行政法执行。

5.5 公众参与

公众参与行政决策过程变得越来越重要。公众有多种多样的参与方式，特别是规划过程。在许多情况下，法律要求公民、利益集团或公众参与，而其他情况下，则可以自愿参与。后者对于赢得公众对公共项目的支持愈加重要。

有几项法律，如《联邦排放控制法》，要求在发放许可证前征求公众的意见。在自然保护领域，《联邦自然保护法》（第3.6节）规定自然保护机构有义务在其计划和措施的早期阶段让公众参与进来，该法第8章赋予知名自然保护机构参与权和提议自然和景观保护行动的权利（见第5.6节）。

除强制参与外，自愿、非正式的公众参与对于实现良好的行政管理也越来越重要。公众参与制定《柏林噪声行动计划》（*Lärmaktionsplan*, <https://www.berlin.de/leises-berlin/>）的过程就是一个例子。公民、企业、非政府组织和其他倡议者有机会在早期阶段参与规划程序，在网络平台和研讨会上指出问题并探讨解决方案。这种方式

超出了满足正式要求的必要范围，使得参议院行政部门和公民得以开展对话。

不管是强制性还是自愿性参与，都适用于孤立事件，也可持续进行。关于具体建设项目的公开听证会就是参与孤立事件的一个例子（例如第5.1.1节中关于依据《联邦排放控制法》发放设施许可证的内容）。针对热议问题，早期阶段的参与（参见《行政程序法》第25.3节）或调解都有助于确定协商一致的解决方案。在市一级和州一级，还可以就具体问题或项目进行公民投票。这样一来，公众不仅可以参与决策，还可以主动共同决策。另一种参与形式是持续参与，例如参与环境问题市政咨询委员会。在这些委员会中，感兴趣的公众有机会从长远角度为当局的决策作出贡献。

5.6 诉诸司法

诉诸司法是促进社会执行环境法规的一个重要手段。任何个人权利受到侵犯的人都有权在规定时间内对公共当局的决定提出上诉。例如，如果一个已批准的项目会损害申请人的健康或财产，那么它可能侵犯了个人权利。

在许多州，个人必须先向中级或高级州机构提出异议，才能提交法院受理。若行政上诉不成功，可向行政法院提出针对公共当局决定的法律诉讼。在法庭上，原告必须提出对其有利的证据并加以证实（例如引用数据或专家意见）。法院可撤销或停止执行该决定；若决定已经做出，则法院可以命令给予赔偿。对法院命令的上诉裁决由上级行政法院发布，对上级行政法院命令的上诉最终由联邦行政法院裁决。

依据联合国欧洲经济委员会《奥胡斯公约》和相应的欧盟指令（特别是经2014/52/EU号指令和2010/75/EU号指令修正的2011/92/EU号指令）的要求，除个人诉诸司法外，德国环境法为环境协会提供了广泛的诉诸司法的机会。环境和自然保护

法允许这些协会在自身权利未受影响的情况下向行政法院提起诉讼（*Verbandsklage*）。

环境协会的这些特殊补救措施在《环境上訴法》（*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UmwRG*）、《联邦自然保护法》（*Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG*）以及各州法律的相应条款中都可以找到法律依据。

只有被认可为环境或自然保护的协会才能向法院提起诉讼。例如，环境协会可以针对计划审批决定或自然保护区的可能用途提起诉讼。在这些情况下，环境协会可以代表整个环境采取行动，为了子孙后代和自身利益保护环境。

6 网站链接与资源

欧洲机构：

欧盟委员会环境总局
http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm

欧洲环境署 (EEA)
<https://www.eea.europa.eu/>

《欧盟环境实施审查国别报告 (德国)》
http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_de_en.pdf

联邦机构：

德国联邦环境、自然保护和核安全部 (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, BMU*)
<http://www.bmu.de/en/>

BMU英文出版物列表
<http://www.bmu.de/ens/downloads/>

德国联邦环境署 (*Umweltbundesamt, UBA*)
<https://www.umweltbundesamt.de/en>

德国联邦自然保护署 (*Bundesamt für Naturschutz, BfN*)
<https://www.bfn.de/en.html>

德国联邦辐射防护局 (*Bundesamt für Strahlenschutz, BfS*)
http://www.bfs.de/EN/home/home_node.html

德国联邦核废料安全局 (*Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit, BfE*)
<http://www.bfe.bund.de/EN>

各州环境部：

巴登-符腾堡州: <http://um.baden-wuerttemberg.de/>

巴伐利亚州: <http://www.stmuv.bayern.de/>

柏林市: <http://www.berlin.de/sen/uvk/>

勃兰登堡州: <http://www.mlul.brandenburg.de/>

不来梅市: <http://www.bauumwelt.bremen.de/>

汉堡市: <http://www.hamburg.de/bue/>

黑森州: <http://www.umwelt.hessen.de/>

梅克伦堡-前波莫瑞州:
<http://www.lm.mv-regierung.de/>

下萨克森州: <http://www.umwelt.niedersachsen.de/>

北莱茵-威斯特法伦州: <http://www.umwelt.nrw.de/>

莱茵兰-普法尔茨州: <http://www.mueef.rlp.de/>

萨尔州: <http://www.umwelt.saarland.de/>

萨克森州: <http://www.smul.sachsen.de/>

萨克森安哈尔特州: <http://www.mule.sachsen-anhalt.de/>

石勒苏益格-荷尔斯泰因州:
<http://www.umweltministerium.schleswig-holstein.de/>

图灵根州:
<http://www.thueringen.de/th8/tmuen/index.aspx>

资料来源: Robbers, Gerhard (2012). 德国法律导论 (An Introduction to German law) . Baden-Baden, Nomos.

7 术语表

中文术语	英语术语	德语术语	释义
县	County	Landkreis	地方政府的最高权力机构，由若干个乡镇或小城镇组成。
县长	County director	Landrat	县级行政机构的负责人
联邦政府	Federal Government	Bundesregierung	德意志联邦共和国政府
联邦层面	Federal level	Bund	联邦政府、行政管理机构和司法机构的统称
一般行政机构	General administration	Allgemeine Verwaltung	承担各种工作责任的行政管理机构，通常涉及所有非高度具体的事项。
非县辖城市	Independent city	Kreisfreie Stadt	不属于任何县的大城市，也承担县和乡镇级别的工作。
中级机构	Intermediate authority	Mittelbehörde	处于各自的高级和基层机构之间的联邦或州级机构
地方政府	Local government	Kommunalverwaltung	乡镇、非县辖市和地区的统称
地方自治	Local self-government	Kommunale Selbstverwaltung	地方一级（地区、非县辖城市和乡镇）自行决定地方所有事务的权利（在宪政和法律秩序内）。

中文术语	英语术语	德语术语	释义
基层机构	Lower authority	Untere Behörde	在各自的机构链条中处于最下游的联邦或州级机构。
乡镇	Municipality	Gemeinde	最基层别的地方政府
特别行政机构	Special administration	Sonderverwaltung	只关注某些特殊（通常是技术性）工作的行政组织，它不属于一般行政管理机构，类似于国际上的专业机构。
联邦州	Federal State	(Bundes-)Land	德意志联邦共和国的16个联邦州之一
高级机构	Superior authority	Obere Behörde	处于各自的最高和中级机构之间的联邦或州级机构
最高机构	Supreme authority	Oberste Behörde	各州的最高权力机构，通常是各部委



下载本手册（英文版）
短链接: bit.ly/2dowYYI

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt
 www.youtube.com/user/umweltbundesamt
 www.instagram.com/umweltbundesamt/