

荷兰《环境与规划法》的体系化发展路径与启示

The Systematic Development Path of the Dutch *Environment and Planning Act* and Its Implications

摘要 荷兰自20世纪90年代以来,针对其环境法的碎片化问题进行了两次体系化工作,将环境保护和土地规划的相关法律进行整合、补充、完善,形成新的法律,2024年1月生效的《环境与规划法》是荷兰立法体系化的标志性成果。该法立足荷兰国情,突出以整体规划为核心的环境管理方式,确立了新的环境治理理念,建立起新的治理体系,但没有完全改变原有的“基本法—单行法”立法结构,既节约立法成本,又增强了可操作性。该法体现了以可持续发展为基本价值的环境立法体系化规律,立足荷兰国情构建环境治理体系,并为法律实施提供保障性制度安排。这些经验对于中国生态环境法典编纂工作具有一定的启示意义。

关键词 荷兰;环境与规划法;环境治理体系;生态环境法典

■文/吕忠梅 杨诗鸣

荷兰环境立法体系化过程

荷兰是一个工业发达、人口稠密的欧洲低地国家,在工业化进程中面临严重的环境污染和生物多样性危机。为治理污染,荷兰于1971年建立公共健康和环境卫生部,开始进行环境要素系列立法,先后制定了《地表水污染控制法》《地下水法》《空气污染防治法》《土壤污染治理法》《危险物质法》等单行法。由于不断制定的单行法之间出现了矛盾和冲突,法律实施受到了直接影响。1979年,荷兰制定《基本环境卫生法》,试图用基本法来协调各单行法;但该法仅从程序上建立了协调机制,并未对各相关管理部门的职能进行整合,更未实际建立基于生态系统的治理机制,不仅没能遏制环境污染在不同环境要素中的转移,反而让管理者和被管理者都不堪重负。可以说,通过制定《基本环境卫生法》推进立法体系化的尝试并未成功。

受《我们共同的未来》报告影响,荷兰于1989年发布了“国家环境政策计划”,阐述了其面临的主要环境挑战及应对措施。1993年,荷兰对《基本环境卫生法》进行修订,并更名为《环境管理法》,将各单行法中有关空气污染源的规定进行统一,正式开启了以基本法方式推进环境立法体系化的进程。2010年,荷兰制定了《一般规划和环

境基本法》¹,将部分土地规划管辖权纳入环境法加以规制,同时将25种与物理环境相关的许可证合而为一,建立新的“一站式环境许可”制度,初步形成了“以规划及其实施为核心,建立环境治理体系,整合相关法律制度”的荷兰环境立法特征。

在前两轮整合的基础上,荷兰国会于2015年批准了《环境与规划法》,开始进行第三轮系统全面的环境立法整合工作。该法继续推进规划与环境保护的深度融合,将与环境保护、土地规划发展相关的26部单行法合并为一部综合大法,其调整范围涉及一切人类活动对自然环境的影响,包括空气、水、土地、噪声的污染控制和生态保护等。

《环境与规划法》对荷兰环境立法的体系化是一个整体谋划、分步骤完成的系统工程,时间长达20年,涉及8个中央政府部门、12个省、344个市和21个(区域)水务委员会^{2[1]}。2011年,基础设施和环境部提交立法计划;2015年,国会批准启动立法;2018年,将相关的120多个规范性文件进行类型化,整合为4类执行性规则³,即涉及环境管理各相关方权利义务的环境管理类、涉及各级政府的环境价值目标及评估和监测制度的环境质量类、涉及自然环境中人类活动的环境活动类,以及涉及建筑安全、健康、可

1 该法全名为: *De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht*。

2 荷兰的环境管理职责分别由中央政府、省政府、市政府和(区域)水务委员会承担。

3 在荷兰,地方根据法律制定的计划或政策(Besluit)是一种具有执行力的文件,对于法律的实施具有可评价、可考核的意义。

持续利用的建筑及居住环境类。2020年2月，荷兰通过《环境与规划法实施法案》，正式废除26部环境单行法及6部相关法律的部分内容，将其内容并入《环境与规划法》，并补充了4个方面的法律制度^{4[2]}。2020—2021年，荷兰又陆续出台了一些补充性法律和子法令。2024年1月1日，《环境与规划法》正式生效。

为保证《环境与规划法》所设定的立法体系化目标得以实现，该法将2024—2032年设置为地方政府实施过渡期，要求每个市级政府[或（区域）水务委员会]在过渡期内建成统一的环境规划系统^[2]，将全国的执行性计划从5万个简化为400个左右，以保证“一站式环境许可”制度的实施。

《环境与规划法》的意义及主要内容

《环境与规划法》是目前世界上最新的一部以基本法方式推进环境立法体系化的法案。该法针对荷兰现有环境立法存在的不适应可持续发展要求、环境治理体系碎片化、协调环境保护与发展的关系存在地区差异等问题，将相关法律进行整合、简化、补充后形成新的法律。该法以修订基本法的方式突出以整体规划为核心的环境管理方式，确立新的环境治理理念，建立新的治理体系，但没有完全改变原有的“基本法—单行法”立法结构，具有适应环境立法变动性大、开放程度高的特点，是一种既节约立法成本又增强可操作性的立法选择，为世界各国环境立法体系化提供了一种可供借鉴的方案。该法现有23章627条，其中第6章、第7章、第14章、第21章作为预留部分，还未真正完成^[2]。其内容大致可分为5部分。

第一部分是一般性规定，包括第1章至第3章。第1章明确其立法目的是平衡环境保护与发展的关系、促进可持续发展；调整范围是一切可能影响“物理环境”⁵的人类活动，强调所有社会成员，尤其是政府对环境负有谨慎责任。第2章建立了以地方政府管理为主的管理体系，明确规定市政府、水务委员会、省政府和国家政府的不同职责。第3章明确了该法的6个核心法律工具⁶。

第二部分是管理体制与基本制度，包括第4章和第5章。第4章将原《区域规划法》中的土地规划融入环境规划，整合简化相关审批程序，强调中央政府“权力下

放”，建立以地方为核心的管理体制；第5章将多项环境许可进行整合，形成新的“环境许可证”，并建立了针对特定公共利益项目的许可证制度。

第三部分是关于自然环境开发利用的管理性制度，包括第8章至第12章。第8章对生物多样性和狩猎作了相关规定；第9章规定了各级政府对土地优先购买权的限制及转让条件和程序；第10章整合了水法、采矿法、环境管理法和航空法等法律中的相应条款，取代原有的《私权障碍法》，规定了私人土地所有权人和其他权利人对公共利益项目及他人影响的同意义务；第11章规定了不动产征用制度，明确规定了不动产征用主体、征用理由、补偿方法及征用返还条件；第12章合并了《空间规划法》部分内容并作了修改，以协调土地开发、空间规划和环境保护的关系。

第四部分是关于市场化手段和损害赔偿的规定，包括第13章和第14章。第13章规定了除罚款以外的各种收费以及生态损害赔偿、政府拨款；第14章预留给可交易权利，尚未规定明确的交易制度。

第五部分是关于程序性的规定，包括第15章至第21章。第15章规定了损害赔偿特殊情形及其赔偿程序，以与即将修改生效的《基本行政法》相衔接；第16章规定了决策、行政决定和征用等程序；第17章规定了各级政府部门的顾问和咨询机构；第18章规定了行政执行、行政监督、行政罚款和刑事违法处理等；第19章规定了政府在考古发现、灾害、土壤污染、水利设施、国防等特殊情况下的职责权限；第20章规定了政府的环境监测和信息公开义务；第21章就公众的环境参与作出了规定。

《环境与规划法》对中国编纂生态环境法典的启示

中国正在进行生态环境法典编纂工作，需要在立足国情的同时，广泛研究和汲取世界各国环境立法体系化的经验。虽然中国采取的法典编纂方式与荷兰有很大不同，但从荷兰的环境立法演进过程及《环境与规划法》的内容中可以发现，两国推动国家实现可持续发展转型、提升环境治理体系水平与能力、整合优化环境立法的目的与行动异曲同工，表现出一些共同的规律。《环境与规划法》紧扣规划法与环境治理的融合，对原有法律进行了系统集成、

4 补充性内容主要涉及自然、土壤、噪声和土地所有权。

5 “物理环境”包括建筑、基础设施、水利及自然水体、土壤、空气、景观、自然和文化遗产。

6 “6个法律工具”是指该法设立的核心制度，即国家和省政府制定协调环境保护与发展目标的“环境愿景”、根据“环境愿景”制定相关政策目标的实施“方案”、“去中心化”的地方治理体制、基本执行性规则、环境许可证、单个项目决策。

统一规范、简化流程，这可为正在进行的中国生态环境法典编纂工作提供一定的启示。

以推动国家可持续发展转型为目标价值

荷兰环境立法的体系化过程体现了环境立法与国家目标之间的密切联系。人类面临的环境挑战不断加剧，从单一污染问题发展到互相影响的生态问题，再到气候变化等全球性危机，人类对环境问题的认识随之不断深化，环境立法也从单行法、初步整合，再发展为体系化。荷兰《环境与规划法》以促进国家可持续发展为价值取向，明确提出发展与环境保护协同的目标，将保护发展空间和保障发展质量作为立法目的，要求政府统筹考虑、同等保护健康、环境安全和环境质量，不能厚此薄彼^[3]。针对原有环境立法存在的不适应可持续发展要求的各种问题，该法力图通过融通规划与保护，从根本上建立整体性思维与治理体系。这种立法理念不仅与世界各国以可持续发展引领法典编纂的思维完全相同^[4]，而且为中国生态环境法典编纂工作提供了以可持续发展为核心价值的宝贵借鉴^[5]。

构建符合国情特征的环境治理体系

从规范体系化层面看，《环境与规划法》旨在解决4方面的问题：增强环境法规的明确性、可操作性和可预测性；实现环境相关决策的连贯性；在合理范围内给予政府在多目标管理上的灵活度；提高环境许可相关决策的速度^[3]。荷兰的地理位置、人口数量与经济结构决定了荷兰最关注的环境问题是氮排放、生物多样性和国土规划，低地环境对水利设施的特殊需求以及水利设施与生态环境的密切关系也使得水务委员会成为荷兰环境治理中的重要机构。《环境与规划法》建立的“一站式环境许可”管理制度意在建立以地方政府管理为主、公众广泛参与的环境治理体系^[6]。这种充分考虑历史传统与国情、充分保证执法灵活度的立法思路可为中国生态环境法典编纂工作提供参考。

为法律实施提供切实可行的保障性制度安排

荷兰《环境与规划法》充分考虑实施问题，相关法律整合以及生效后的法律实施均采取渐进方式，不追求一蹴而就。一方面，荷兰充分考虑法律整合需要时间、部分新内容涉及相关法律的修订等现实问题，更多从衔接角度进行“先立后破”。例如，有关废物、温室气体、噪声控制的规定不仅有别于《环境与规划法》的主要规制范围，而且还需要依据欧盟相关指令制定，因此，荷兰将这些内容留待《环境管理法》完成实质性修订后再纳入。另一方面，荷兰为保证“一站式环境许可”的实施，在立法阶段

即开始建立统一的国家数据系统，同时为地方上载相关数据、合并相关计划设置了过渡期。这种为保障法律的实施而为立法“留白”以及设置过渡期的立法技术，可更好地统筹生态环境法的立、改、废、释、纂，为中国生态环境法典编纂与相关单行立法同时进行提供参考。

值得注意的是，有荷兰学者认为，《环境与规划法》在赋予各方主体尤其是地方政府和个人更大行动自由的同时，也增加了更多不确定性，尤其是可能使环境许可申请者与政府之间产生更多冲突，还会增加司法审查结果的不确定性^[7]。这些问题有待《环境与规划法》实施后继续跟踪观察。这也提示我们，在中国生态环境法典编纂过程中，应充分考虑不同制度安排可能带来的不利情形，高度重视对相关制度的充分合理论证。HB

参考文献

- [1] Government of the Netherlands. Provinces, municipalities and water authorities[EB/OL]. [2024-02-10]. <https://www.government.nl/topics/public-administration/provinces-municipalities-and-water-authorities>.
- [2] 荷兰. 《环境与规划法实施法案》(Invoeringswet Omgevingswet)[Z]. 2020.
- [3] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 33962: Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)[Z]. 2014.
- [4] 吕忠梅, 田时雨. 环境法典编纂何以能: 基于比较法的背景观察[J]. 苏州大学学报(法学版), 2021(4): 2-14.
- [5] 吕忠梅. 中国环境法典编纂论纲[J]. 中国法学, 2023(2): 25-47.
- [6] 荷兰. 《环境与规划法》(Omgevingswet)[Z]. 2024.
- [7] GROOTHUIJSE F, KORSSE D, SCHUELER B. Korniek van het omgevingsrecht: De weg naar een nieuwe Omgevingswet[J]. Netherlands Juristenblad 2014(35): 2514-2524.

(吕忠梅系中国政法大学民商经济法学院兼职教授、博士生导师, 中国法学会副会长、中国法学会环境资源法学研究会会长; 杨诗鸣系荷兰莱顿大学地区研究系助理教授)