

欧盟化学物环境管理的立法体例及启示

常纪文

一、欧盟层次的化学物环境管理立法体例

在综合性化学物环境管理立法的层面，欧盟《化学物的登记、评估、授权和限制条例》(以下简称 REACH)的立法体例包括导言、正文和 17 个附件。正文分为一般问题、化学物的登记、数据分享和不必要测试的避免、供应链中的信息、下游用户、评估等共计 15 个部分。

在专门性化学物环境管理立法层面，立法体例则根据具体的需要来设计。如 1967 年《关于协调各成员国法律、法规和行政规章有关危险物质分类、包装和标记规定的理事会指令》，其体例包括导言、目的、适用范围、基本概念、分类要求、分类名单、包装要求、标签要求、特殊危险物质的包装和标签要求、成员国的立法要求、指令的实施要求。1993 年《评估和控制现有化学物质风险的理事会条例》的体例为导言、目标与范围、定义、优先权物质名单的系统数据报告与创立、风险评估、管理、机密、各式各样的规定和最后的规定。2004 年《关于清洁剂的欧洲议会和理事会条例》的体例分为导言、目标和范围、定义、市场上的出售、对表面活性剂的生物降解能力的限制、准许补偿、准许补偿的条件、表面活性剂测试、成员国的责任、由厂商提供的信息、控制措施、标签、委员会程序、附件的修订、自由流动条款、安全措施条款、复审、被废止的立法、批准、生效。

二、欧盟成员国的化学物环境管理立法体例

在综合性的立法层次上，欧盟成员国的化学物环境管理基本法，如德国、丹麦的《化学物质和化学品法》，其体例一般为：(1)目的、适用范围和条款的定义；(2)化学物质在生产和使用上的限制；(3)新物质的要求；(4)危险性物质、配制品和化学物的分类、包装、标签、储藏和运输；(5)通知、通告与申报义务；(6)授权、特定用途化学物质和化学物的授权；(7)禁止和限制的权力；(8)保护劳工的措施；(9)实验室优化管理原则；(10)测试与询问；(11)管理体制与专家咨询委员会；(12)贸易和商业秘密的保护；(13)信息交流与共享；(14)军队的执行；(15)法律责任与救济规定。

在专门立法的层面上，欧盟成员国的化学物环境管理立法的体例则根据具体的需要来安排。如德国《有毒物质法令》的体例分为适用范围与概念、有毒物质的信息(包括有毒特性、分类、包装和标签、安全数据册)、一般保障条款(包括信息的收集、风险评价、风险预防的规则、可以忽略风险的活动、基本的劳工保障规定)、补偿保障规定(包括极度有毒活动的补偿保障规定，与致癌物质、致基因突变物质或者繁殖毒性物质有关的活动的补偿保障规定，事故、突发事件和操作失败，给劳工以劝告和指导，预防性的医学检查，要求和提供预防性的医学检查，外购活动的规则)、限制和禁止(有关加工和使用的限制)、实施规则与最终条款、行政规定、对犯罪的打击。2003 年的丹麦《关于禁止进口、销售和出口汞及含汞产品的法令》的体例为法令的适用范围、行政规定、罚则和本法令的生效、附件(允许进口、销售和出口的含汞产品目录)。

三、欧盟化学物环境管理立法体例的特点

根据以上介绍，可以把欧盟化学物环境管理立法体例的特色归纳为：一是既注意欧盟层次立法规定的基本性，也注意发挥成员国立法关于体例设置的能动性；既立足于欧盟层次化学品环境管理立法的制度创新，也注重协调各成员国化学品环境管理立法的体例。二是立法体例可分为综合性立法体例和专门立法的体例，均包括通例和特例。通例一般分为导言(强调立法必要性、考虑的因素和要达到的目的)、正文(包括概念、法律要求、机构、经费、生效、实施、过渡期)和附件，特例则因立法的效力等级、立法目的和适用范围有所差异。三是综合性立法在体例的安排上，既

注重化学物的环境风险评估,又注意化学物环境风险的预防和管理,注重体例的完整性和内容的综合性,如 REACH 设立了有毒特性分析,有毒化学物分类、包装和标签,安全数据册,信息的收集,风险评价,化学物的登记,化学物的授权,化学物的限制,化学物的使用监控,保障规定等章节;专门性立法既注重立法规定的具体性和可操作性,又注重与综合性立法的衔接和协调。四是专门化学物立法的体例侧重于环境风险的预防,专门的环境立法的体例侧重于环境损害的预防和治理,两方面的立法一起构建了化学物环境问题全面和全过程管理的规范体系。五是强调附件的可操作性和作用。

四、我国化学物环境管理立法的体例及不足

我国缺乏统一的化学物立法,现有的化学物环境管理立法分为安全管理和环境管理两个方面。

我国缺乏环境安全管理的综合性立法,现行的主要立法是规范危险化学品安全管理的《危险化学品安全管理条例》。其体例分为:立法目的,适用范围,基本概念,名录,责任制,培训与考核,管理体制,监管职权,危险化学品的生产、储存与使用,危险化学品的经营,危险化学品的运输,危险化学品的登记与事故应急救援,法律责任,附则等部分。

我国也缺乏化学物环境管理的综合性立法,现行的主要立法是规范新化学物质环境管理的《新化学物质环境管理办法》,其体例分

为:立法目的、适用范围、国家政策、基本概念、名录、新化学物质环境管理标准和技术规范、新化学物质环境管理专家评审委员会、保守商业秘密和技术秘密、申报、登记、监督管理、法律责任、附则等部分。

和欧盟立法相比,我国化学物环境管理立法的体例具有如下几个缺陷:一是缺乏一部综合性的化学物立法,导致化学物安全管理和环境管理立法分立,体例安排难以协调。二是缺乏对所有化学物的环境问题进行规范的综合性法律或者条例,导致现有化学物和新化学物的环境问题难以得到有效的统一规范。三是现有立法缺乏化学物环境安全评价的统一安排,缺乏统一的登记、风险预防和控制立法内容安排。四是化学物环境信息的通报和共享没有设立专门的章节;五是没有对替代物质和替代测试方式,如限制对动物的测试、避免不必要的化学物研究等,予以专门的规范;六是缺乏对下游用户环境风险预防和控制风险的专门规定。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)