

德国噪声污染防治的最新法律进展及启示

The new development and revelations of German law for noise pollution prevention and control

文 / 陈真亮

噪声与空气污染、水污染问题是世界三大公害。如果长期接触高分贝噪声会造成环境健康风险，引发心脑血管系统等疾病，甚至威胁生命。德国环境部预估，交通噪声每年造成德国约4000人心脏病发。近年来德国修改并完善了噪声污染的相关法律和实施细则，特别是通过刑法设定“噪声污染罪”等综合性法律规制方法和相关经验，值得我国借鉴。

德国噪声污染防治立法概况

从上世纪中叶起，德国开始加强噪声污染防治立法。先后制定了《建筑噪声法》（1965年）、《噪声技术导则》（1968年，1998年修订）、《航空交通噪声法》（1971年）、《联邦排放控制法》（1974年）；目前，德国还没有一部适用于所有类型噪声规制的专门法律。此外，德国还制定了相关配套实施细则和标准，比如：关于割草机的合理使用、防治割草机产生的噪声扰民、建筑施工中机械的合理使用、交通运输行业对噪声的防治措施等。根据《联邦排放控制法》及相关标准，工商业噪声受《联邦排放控制法》调整；受许可证管理的设施，标准执行《噪声技术导则》；其他设施则执行指南文件。德国《联邦公路法》还要求公路配套建设隔声措施，保证合理的噪声限值，要求企业生产“安静汽车”，低噪声路面计

划也在开展中。根据德国《民法典》，对于居民暴露在不合理的噪声之下需要为必要的建筑隔声措施（如隔声门窗等），政府一般给予资金补偿。德国《循环经济和废弃物管理法》（1994年）规定“循环经济和废弃物在处置过程中必须遵循《联邦排放控制法》等有关规定”。

2011年，德国批准了一项保护6岁以下儿童制造噪声权利的新法案，规定即使附近居民受到儿童噪声之扰，也不得驱赶儿童。根据新法，6岁以下儿童有尽情玩耍的权利，幼儿园、沙坑以及儿童游乐场所发出的喧哗声“一般不会对环境造成破坏”，不适用工业和商业噪声的管制法律。新法将儿童吵闹声归入“自然声”一类，应该得到社会容忍。目的在于保护孩子的健康成长，体现了“儿童友好型”和人口可持续发展的立法导向。

德国噪声污染防治的主要类型和法律措施

噪声地图噪声行动计划

根据《欧盟环境噪声指令》（2002/49/EC），德国在2005年6月修订了《联邦排放控制法》，将战略性噪声地图和噪声行动计划进行了立法转化和法律细化。根据该法案，所有的主要道路、铁路、机场和相关居民聚集区域，都必须绘制噪声地图并用不同颜色

标注噪声水平；如噪声超过75分贝的地区则被列入最高级别，标注为深红色。目前，德国已有1000多个城镇绘制了噪声地图和噪声行动计划并采取了相应的防治噪声对策，政府将噪声地图放在城市官网上，民众只需输入当地邮政编码，即可得知“噪声污染”程度。

交通噪声的防治措施

从20世纪70年代起，汽车等交通噪声污染逐渐取代工业噪声污染，成为了德国第一噪声污染源。汽车和交通噪声主要包括发动机噪声、路面噪声、轮胎噪声和风压形成的噪声等。就此德国《交通噪声保护条例》主要适用于新道路建设和现有道路的改扩建工程，该条例规定针对明显的噪声必须采取防护措施，比如大量种植树木营造隔音带、划定城市步行区、严格规定交通运输工具、交通安宁区禁止鸣笛、使用低噪声标志“L”或“G”、建造噪声防治隔音墙等，以避免或减轻明显的不利影响和身心妨害。法律规定必须开发和和使用更加安静的路面、更加环保的运输方式。目前，德国正在对现有联邦公路进行现代化改造，铺设“消声混凝土”；联邦环境部要求机动车辆、电动两轮车和轮胎的噪声下限值必须反映并采取欧盟和国际上的最佳可行技术（BAT），所有汽车特别是大型公交车和运输卡车的发动机必须配备机舱隔音降噪装置，以有效隔离、降低发动机噪声；在

没有紧急情况下，绝对不允许汽车鸣笛，在居民居住密集的地区对车速有严格的限制。德国环境部还将车辆噪声监测列入每年车检，这使汽车制造商不得不改进汽车噪声设计。在城市里，过去比较重视汽车的畅通，而现在是以行人中心，并且各州政府越来越重视步行街建设和噪声污染防治。比如在柏林市就有100多条街道晚22时至次日6时车速不得超过30km/h，城市网状主干道之间30公里限速区的标志随处可见。如今其城市交通噪声基本上控制在40分贝以下。

航空噪声的防治措施

德国《航空交通噪声法》规定了立法目的：“本法旨在通过建设隔离设施与结构性隔音屏等方法，使机场周边公众和社区免受飞机噪声所带来的危险、严重的损害与滋扰。”根据该法，机场区噪声必须低于65分贝，这意味着2007年之后州政府有义务在那些靠近民用机场和军用机场的附近居民区域安装最先进的隔声设备，对机场进行整体绿化；对机场专门划出噪声防护区域，还要求改进飞机制造技术，淘汰噪声过大的客机，减少噪声源。目前，德国许多机场受到夜间飞行禁令的束缚，但科隆和波恩机场因旅游和军事等原因暂不受此限制。此外，州政府还在噪声保护区规定了住宅结构的隔声质量标准，规定机场舒用降音和隔音板。近几年来，联邦和州政府根据《航空交通噪声法》陆续修改或颁布了相关的实施条例，确保了《航空交通噪声法》的法律统一与高效执法，并为环境噪声治理的行政执法提供了法律的确信性和依据。

铁路噪声的防治措施

2010年，欧盟通过了对于欧盟向其境内行驶的大卡车征收空气污染和噪声污染费的提议。进入21世纪后德国城

市化和农村城镇化水平高达95%以上，因此历来非常重视铁路噪声的防治。1990年，德国《环境保护法》第十六章“交通噪声保护法则”，确认了《噪声03》和《噪声04》作为铁路噪声评价计算规范的权威性依据。德国规定新的铁路车辆噪声限值必须在欧盟水平和相关标准上予以更新，同时强化铁路噪声的环境影响评价和铁路现代化计划，政府每年提供1亿欧元用于建造隔音屏障及按照隔音窗。联邦环境部明确表示，支持对铁路基础设施根据国家噪声排放标准进行收费，以填补相应的社会损失和环境损失。如今，德国境内公路和铁路两边都是绵延无尽的绿色和随处可见的各种形式的噪声防护墙。

工业和商业设施噪声的防治措施

按照《排放控制法》和《噪声抑制技术指南》，只有当工业或商业设施的噪声对环境无不良影响、达到法定噪声标准的时候，才能获得经营许可证和设备使用许可证。所以，德国主要通过噪声排放许可证和征收噪声税等措施，来治理工业和商业领域的噪声污染问题。德国法律规定噪声超标的企业一律迁出城市；施工单位不仅要噪声值达标，施工时间也有严格限制。并且，德国还制定了分年度实施的噪声源标准，促使汽车性能提高和施工机械性能的改善。随着德国环境法典草案的推进，以及《非离子放射防护法》与《环境法规清理法》的生效实施，包括噪声排放在内的许可证制度不断迈向更加综合和一体化的开发行为许可制度。

居住区噪声的防治措施

德国《关于机械设备噪声保护的条例》把居民区作为交通安宁区来保护。该条例规定了居民住宅区和其他需要保护的地区机械设备作业方面的噪声防治问题，并规定了低噪声机械设备使用者

的激励机制。德国法规定住宅区夜间噪声不得高于50分贝，政府在一些穿过居民密集区的中小干道上，还实行22时至早晨6时之间限速30公里的分时限速规定，尽量避免交通噪声对居民的影响。目前，德国城市中许多住宅密集地区的道路，都大量采用特殊的降噪材料，在交通频繁地段安装隔音屏，邻近住宅区的高速公路旁和城市交通密集地段都栽种很多树木，没有紧急情况绝对不允许汽车鸣笛。德国政府还规定，受到噪声污染的家庭购建消音设备，可以得到政府补贴和优惠。

体育运动和休闲活动噪声的措施

《排放控制法》和《保护免受体育设施噪声污染的条例》是德国体育设施噪声污染防治的主要法律依据。在居民住宅区，德国新法规定22点到早上6点，中午12点到14点时间段，以及星期天，不得制造任何噪声，必须维持宁静，期间不准大声说话、放音乐、搞聚会，以免影响邻居休息。如果必须要搞活动或装修必须告知甚至征得邻居的同意，否则会被妨害者可直接报警甚至向法院起诉。那些违反噪声管制法的累犯，最重可处25万欧元的罚款。德国在城市规划中，市中心最繁华的地区，基本上被划作“步行区”，人们可以在这里观光、购物、闲聊，不受交通噪声及尾气的干扰。不少中心小城市，如莱比锡、罗腾堡等，外来汽车不许入城。如此，既可以保护文物古迹，又可以较好地保障民众观光休闲娱乐权。自联邦体制改革后，州在设施方面的噪声、与活动有关的噪声享有专属立法权，各州根据本州特点和区域特殊情况等，对联邦《排放控制法》进行了具体化和补充完善。德国重视规划的噪声法善于把先进的降噪技术与合理而严格的规章制度有机结合起来，有效地降低了各种噪声对

人们日常生活的干扰。

德国噪声污染的法律责任

主要有民事责任、行政责任、刑事责任，体现在《环境责任法》、《刑法》等当中。

类型	法律	相关规定
民事责任	环境责任法	第12条“致人死亡赔偿责任的范围” 第13条“人身伤害赔偿责任的范围”：“在身体、健康受损情形，赔偿范围应包括医疗费、因劳动能力永久或临时丧失或减损而导致的收入损失以及由此而产生的任何额外费用。” 第14条“赔偿金的定期金支付形式” 第15条“责任的最高限额” 第16条“回复原状的费用”等条款
行政责任	环境责任法	第22条“行政处罚”规定：“（1）行政违法行为是指违反根据第20条第1款3-6项之规定制定的行政法规，且该法规含有作为违法行为构成要件的行政处罚条款；（2）对行政违法行为，最高可处以10000马克的罚金。”
刑事责任	刑法	第325条（造成噪声、震动和非放射性污染罪）：“一、违背行政法义务，在设备、尤其是工场或机器的运转过程中造成噪声，足以危害设备以外的人的健康的，处3年以下自由刑或罚金。二、违背行政法关于防止噪声、震动和非放射性义务，在设备，尤其是工场或机器的运转过程中造成噪声，危害他人健康的，处5年以下自由刑或罚金。三、过失为上述行为的，1、在第一款情况下处2年以下自由刑或罚金。2、在第二款情况下处3年以下自由刑或罚金。四、第一款至第三款的规定不适用于机动车、悬空缆车、飞机或船舶。”

从具体罪名来看，德国刑法规定了“噪声污染罪”，特别是采取危险犯的立法原则和危险预防理念，发挥了刑法作为最严厉的处罚手段对环境保护的作用。另一方面，也反映了德国对噪声污染犯罪的重视，也起到刑法预防犯罪的目的。

总结和启示

在德国市政建设中，环境保护被列为重中之重，德国政府制采取了众多环保政策手段，主要有规划、监督、预防、补偿手段、税收段、排污权交易、担保责任和公共信息手段等，这些手段都得到联邦政府相关法律的支持。同时也体现了德国环境法中的因果原则、预防原则以及合作原则等。如今德国环境立法不再是为了保护环境和生态健康而保护生态环境，还要兼顾人体健康和社会健康与可持续发展。

近年来，随着我国经济社会发展，城市化进程加快，环境噪声污染影响日益突出，环境噪声污染纠纷频发，扰民投诉居高不下；因环境噪声污染引发的矛盾和纠纷频频发生，扰民投诉超越了大气污染和水污染投诉，上升到所有环境问题投诉的第一位。根据《2014年中国噪声污染防治报告》，“十一五”期间全国环保系统每年收到的反映噪声污染的群众来信平均达到250000件左右。2009年全国环保系统共收到群众来信69.6万封，涉及环境污染与生态

破坏有关问题的有67.5万件。其中，反映噪声污染的有24.3万件，占涉及环境污染与生态破坏投诉总件数的36%，居各类污染来信比例第二位。群众来访4.3万批次，7.4万人次，涉及环境污染与生态破坏有关问题的有4.3万批次。其中，反映噪声污染的有1.1万批次，占涉及环境污染与生态破坏总批次的26%，亦居各类污染来信比例的第二位。

我国新《环境保护法》第42条进行了原则性规定，要求排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者，应当采取措施，防治在生产建设或者其他活动中产生的噪声对环境的污染和危害。而《环境噪声污染防治法》从1996年颁布至今已有19年之久，在控制重点、防治手段、职能分工和处罚力度上都难以适应实践需要。其中较为突出的问题主要有：噪声污染防治的基本制度还不够完善、管理体制不顺、噪声污染防治投入严重不足、忽视农村与小城镇的噪声污染防治、噪声污染管理手段不健全、噪声污染纠纷解决机制不健全等，因此需尽快启动《噪声污染防治法》的修订工作。此外，《声环境质量标准》、《社会生活环境噪声排放标准》、《城市区域环境噪声标准》、《铁路边界噪声限值及其测量方法》等标准之间存在冲突，有待协调和完善。可借鉴德国等发达国家和地区的噪声污染防治的法治经验，重点理顺环境噪声管理体制，尽快修改和完善我国《噪声污染防治法》和相关标准体系，加大违法行为的法律责任和处罚力度，以改善声环境质量，增进民众健康与福祉。

作者单位：浙江农林大学法政学院