

瑞士污染场地治理制度的构建及其启示

Construction of contaminated site treatment system in Switzerland and its enlightenments

■文 / 张羽楠 李奇伟

城市污染地块风险管控问题一直是社会关注的焦点。从法治视角看,城市污染地块环境风险的有效化解需要不断健全和完善相关制度,使污染地块风险管控和治理修复活动有章可循,实现对城市污染地块环境风险的有效规制。可行的做法是借鉴国外污染场地法治经验,通过理念更新、制度改进、实施完善等不断提升城市污染地块环境治理效果。

一、瑞士面临的严峻污染场地形势

随着瑞士经济社会的发展,越来越多的土地被用来建造房屋、商业大厅、道路、工厂。对于这些土地的过度开发和不规范使用导致大量土壤遭到破坏。再加上垃圾填埋场、工业场地的污染排放以及水污染对土壤的影响,导致瑞士污染地块数量逐年增加。截至1996年底,瑞士各州和国防部已登记了约36000处可能受污染的场地,约占被调查场地总数的75%。截

至1998年底,在已接受调查的潜在污染场地中有约1000处污染地块。

瑞士联邦为掌握土壤污染状况,在全国范围内对废物处理场地、工业场地、军事场地和发生工业危害场地四种场地进行清点,发现多达38000个可能被污染的场地,其中约有4000个需要修复。瑞士联邦环境保护办公室提供的数据(图1)也表明,工业场地占比最大,达49.37%;其次是废物处理场地,占比为38.53%;再次是军事场地和发生工业危害场地,分别占11.08%与1.01%。

由于垃圾填埋场产生的危险物质排放转移到环境中,这些污染物经过沉积会渗入地下水或地表水造成水污染。根据瑞士联邦环保局公布的数据,其中有60%的污染地块处于水资源富集的地区。由于地下水或地表水受到污染,且水的流动与渗透,污染物最终进入土壤,从而造成场地的污染。场地的污染又给水

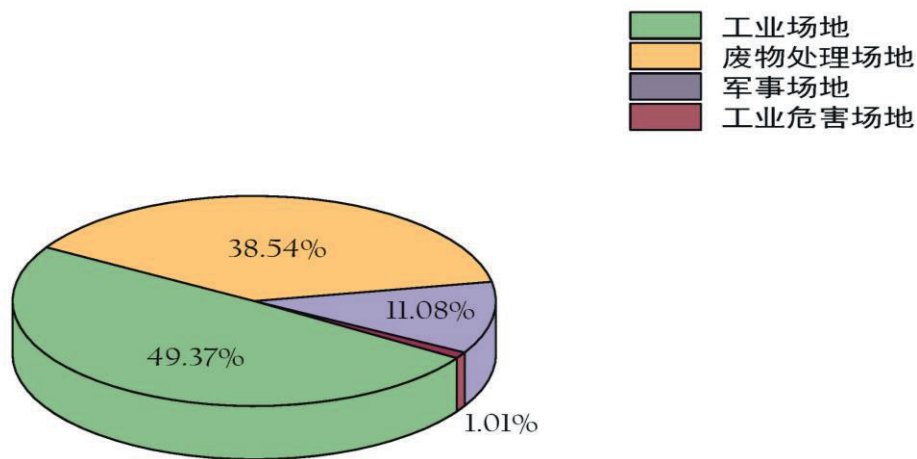


图1 污染场地类型占比

资源的保护造成巨大压力,这种水土污染相互影响的局面使得瑞士污染场地状况更为严峻。

二、瑞士污染场地治理制度的发展历程

瑞士政府相继采取了诸多措施预防场地污染的发生。1985年,瑞士各州首次尝试对污染场地进行系统调查。但获得的部分场地信息数据仍不全面,不能反映出瑞士污染场地的总体情况。1991年,瑞士国民议会和联邦议会审阅通过《联邦水资源保护法》,要求根据最新技术水平对场地进行管理,以此保证水体不受负面影响。但该标准毕竟是针对地表水和地下水,不能从根本上解决土壤污染问题。1995年,瑞士联邦修订了《联邦环境保护法》。虽然该法规定了对污染区需登记注册;场地经营者具有修复义务;污染区修复费用的承担责任人;公共机关补充分担部分费用等。但仅仅是粗略规定,仍然无法实际达到治理效果。终于,联邦委员会于1998年颁布《土壤污染条例》以及《污染场地修复条例》。该条例对污染场地治理的各项制度内容进行了系统的规定。2005年,瑞士环境、森林和景观局(SAEFL)颁布了包括如《土壤污染风险评估指南》《土壤再利用指南》等相关指令。这些规范性指令进一步明确了污染场地治理修复技术标准,为污染场地治理提供了技术导则。就此,瑞士污染场地治理制度形成较为完整的体系。

三、瑞士污染场地治理的主要制度

瑞士污染场地治理制度的具体内容集中在《土壤污染条例》《污染场地修复条例》等政策法规文件中,主要包括污染场地名录制度、污染场地整治制度、污染场地修复责任制度等。

(一) 污染场地名录制度

污染场地名录制度是指有关部门对污染场地信息注册、登记、汇总并向社会公开的一系列法律规范的总称。首先,污染场地登记。瑞士《污染场地修复条例》第五条第一款规定:主管部门应通过评估现存的信息,如地图、注册表和报告或者从场地所有人和第三方获得信息以评定污染场地。在该过程中,主管部门应将注册的场地内容告知场地所有人,并给他们阐明观点的机会。登记具体内容包括:地点,送到场地的废物类型和数量,处理废物、操作或事故的时间,调查和采取的环保措施等。其次,污染场地分类。

主管部门应该依照所登记的信息把污染区划为以下几类:场地无有害影响、无公害产生,需要调查场地是否需要监测或修复。再次,污染场地动态调整。依照监测和修复的需要与修复的迫切性对采取的措施增加登记信息。同时,对于没有被污染的场地或者环境有害物已经被移除情况的场地,删除该站点条目。最后,污染场地信息公开。政府对污染区进行登记注册,并且对公众开放。

(二) 污染场地整治制度

污染场地整治制度是指对污染场地进行基础调查、监测修复评估、详细调查、修复的一系列法律规范的总称。首先,对污染场地实施基础调查。依据《污染场地修复条例》的规定,基础调查包括历史调查和技术调查。其次,对污染场地监测与修复必要性的评估。根据基本的监测,主管部门应评估污染场地是否需要监测或修复。对于需要监测的场地应该起草制定监测计划并采取合理的措施追踪污染物的潜在危险。对于需要修复的场地,主管部门应在合理的时间内执行详细的调查并监测场地直至修复。再次,对污染场地进行详细调查。通过调查场地应该得到以下详细信息并进行风险评估:污染场地的类型、地点、数量和有害物质的浓度值;存在或可能存在的影响;有风险地区的位置。最后,对污染场地进行修复。根据修复的迫切性,在合理的时限内准备开展修复工程。需要达到的修复目标为:消除环境危害物(净化)与长期预防并监测环境危害物的扩散传播(防护)。此外,还应就修复结果进行评估。实施修复措施的人必须告知主管部门,还需证实修复目标已达到。主管部门在收到报告之后,出具一个专家评价结果。

(三) 污染场地修复责任制度

污染场地修复责任制度是关于场地修复责任主体、归责原则、免责事由等一系列法律规范的总称。首先,场地修复责任主体是污染场地所有人和场地污染者。瑞士《污染场地修复条例》规定,调查、监测和修复应该由污染场地所有人执行。其次,责任主体不承担连带、严格责任。在瑞士《联邦环境保护法》中明确,若责任人多于两个,应该根据其承担的责任分担费用,由于管理不当产生污染,由主要责任人承担。若责任人在不知情的情况下不承担任何费用。再次,第三方造成污染构成免责事由。如果主管部门有理由认为或者确定场地污染是由第三方造成,主管部门可

以要求他们执行初期调查,实施监测或进行详细的调查,抑或在地主所有人同意的前提下,可以要求实施修复措施。最后,公共机构承担补充责任。《联邦环境保护法》认定,在无法确认责任人或责任人无能力支付时,公共机关要分担部分费用。

四、对构建完善中国污染场地治理制度的启示

通过《联邦环境保护法》《污染场地修复条例》等立法,对于规范瑞士污染场地治理管理行为,明确相关主体权利义务,推动场地治理进一步规范化、制度化运行具有积极意义,对中国污染地块治理制度的发展具有借鉴价值。

(一) 健全污染场地名录制度

《土壤污染防治法》明确规定国家实行建设用地土壤污染修复名录制度,但该规定仍然只是原则性的,未来,中国应借鉴瑞士相关规定,进一步细化该制度。

首先,详细规定场地名录登记的具体内容。根据瑞士经验,中国在对《污染地块土壤管理办法(试行)》修订时应明确规定登记的内容,如地点、场地废物数量和类型、处理废物或者发生事故的时间、采取的调查和环保措施、发生的特殊事件等,确保场地登记信息准确全面。

其次,注重对场地名录实施分类管理。可依据中国有关环境标准和技术规范,将场地依照风险等级分为“无危害的场地”与“需进一步调查的场地”,以便实施分级分类管理。

再次,细化场地名录动态调整规则。中国虽然对建设用地土壤污染风险管控和修复名录提出了“适时更新”的要求,但规定较为简单。可以借鉴瑞士的做法,对场地内产生的修复目标、所采取的措施等新情况进行持续登记。将没有污染的场地和经过治理达到修复目标的场地从名录中删除。

最后,完善场地信息公开制度。一方面,要求将注册的内容积极主动告知污染场地使用权人,听取其意见。另一方面,生态环境主管部门应当会同住房和城乡建设、水利、林业、草原等主管部门实现信息共享,并主动公开污染场地登记注册信息。

(二) 改进污染场地整治制度

中国在改进污染场地整治制度时,建议采取以下措施:

首先,丰富详细调查。中国在此方面仅规定需进

行土壤风险评估,对详细调查规定较少。因此,应当增加土壤详细调查的内容,如环境有害物质的浓度值,场地类型、承载力,存在的或可能存在的对环境的影响等。


其次,确立风险管控的修复目标。污染场地修复目标应以社会可接受水平为目标来决定清理标准和修复行动。瑞士对污染场地修复目标包含净化与防护两方面,充分体现了风险管控的要求。基于此,中国可进一步明确以消除环境危害物或者长期预防并监测环境危害物的扩散传播为修复目标。

最后,规范修复效果评估。中国土壤污染修复效果评估由土壤污染责任人委托专业机构进行评估。中国可以借鉴瑞士的做法,由生态环境主管部门在接到场地责任人修复完成报告后,出具专家意见,委托相关机构对修复效果进行评估。

(三) 完善污染场地修复责任制度

根据中国相关法律法规,污染场地修复责任制度已经得到体现。未来中国对责任制度还可以从以下两方面进行完善:

一方面,多主体共同污染责任应基于按份责任原则展开。根据中国《建设用地土壤污染责任人认定办法(试行)》的征求意见稿第七条规定,可以看出,中国在面对多主体责任分配问题时,更倾向于平均分配,这会导致污染行为较轻的责任人承担与其行为严重性不匹配的责任。而瑞士对污染场地责任的划分是依照比例原则展开。后者可能更公平。未来,中国在设置多主体共同污染责任原则时也应贯彻按份责任原则,以实现责任分配的合理公正。

另一方面,明确政府在土壤污染防控与修复方面的补充责任。中国地方人民政府及其有关部门具有一定的土壤污染防控与修复职能,但对于无法确定修复责任或责任人无能力支付时,没有明确规定。在这方面应借鉴瑞士做法,可规定在无法确定责任人或者责任人无能力支付情况下,由县级以上人民政府承担污染场地治理部分费用。

基金项目:湖南省社会科学成果评审委员会课题“城市污染地块风险管控和修复名录制度研究”(编号:XSP18YBZ047);湖南省社科基金智库专项课题“湖南省污染防治法律体系现状、问题与对此研究”(编号:19ZWB55)。

作者单位:湖南师范大学法学院