

德国循环经济法律法规体系与管理体制

1、法律法规框架体系

德国是世界上最早开展循环经济立法的国家。正是由于制定了一套循环经济法律法规体系,使得德国成为世界上发展循环经济较为成功的国家之一。

德国政府自 1972 年制定《废弃物处理法》,1978 年推出“蓝色天使”计划,直至 1996 年实施了在世界上具有广泛影响的《循环经济与废弃物管理法》,已形成了一套较为完善的循环经济法律体系。

《循环经济与废弃物管理法》是德国发展循环经济总的“纲领”,它把资源闭路循环的循环经济思想推广到所有生产部门,其重点侧重于强调生产者的责任是对产品的整个生命周期负责,规定对废物问题的优先顺序是避免产生循环使用最终处置。具体说,首先是减少污染物的产生量,在生产和消费过程中尽量减少各种废物的产生;其次是对不能避免产生又可利用的废弃物要加以回收利用,使之回到经济循环中去,只有那些不能利用的废弃物,才允许进行最终的无害化处置。

该法的目的是使德国的垃圾管理适应可持续发展原则的要求,垃圾管理应当以一种封闭的方式进行,垃圾不应被废弃,而是进行重新利用或用来生产能量。垃圾的重复利用不再被看作一种减少垃圾的方法,而是一种节省原生原材料和保护气候的积极措施。

《循环经济与废物管理法》的重要原则和思想主要体现在以下九个方面:

- (1) 将垃圾管理在本国独立处理的基础上扩大到欧洲范围;
- (2) 以闭合的方式进行垃圾管理;
- (3) 垃圾只有在由于技术、生态或经济原因无法进行重复利用的情

况下才可以废弃；

- (4) 重复利用活动的主要目的应当是节约自然资源和保护气候；
- (5) 在特定情况下使物质的和能量的重复利用相等；
- (6) 促进私营企业参与废物管理（产品回收/二元体系）；
- (7) 使生产者通过分类收集体系或现有公共体系承担回收责任；
- (8) 包括废油、包装废弃物、电池、报废汽车，以及电子垃圾；
- (9) 建立工业社会生态变化的新模式。

在《循环经济与废物管理法》框架下，德国政府根据各部门各行业的不同情况，制定了促进各部门各行业垃圾再利用的法规，使饮料包装、废铁、矿渣、废汽车、废旧电子商品等“变废为宝”。2000年，德国政府制定颁布了《可再生能源促进法》，根据该法，开发再生能源的公司企业可以获得政府的经济补助。在这一法律的鼓励下，许多可再生能源的开发和利用取得了明显成效。同时，德国政府还制定相关的法律法规，例如，《可再生能源市场化促进方案》、促进新能源技术开发的《未来投资计划》、《家庭使用可再生资源补助计划》等等。为了促进生物资源技术的开发以及市场化，德国政府制定了《生物资源发展法规》等法律法规，促进了循环经济的发展，规范了政府、社会、企业和国民的行为。

表2 德国循环经济法律体系列表

年代	内容
1972年	废弃物处置法
1974年	联邦污染物排放控制法
1978年	“蓝色天使”计划
1984年	废弃物管理法
1991年	避免和回收包装品垃圾条例 包装品条例
1994年	制定循环经济与废物管理法
1996年	实施循环经济与废物管理法
1998年	包装法令 生物废弃物条例
1999年	垃圾法；联邦水土保持与旧废弃物法令
2000年	可再生能源法
2001年	社区垃圾合乎环保放置及垃圾处理法令 废车限制条例 废弃电池条例
2002年	持续推动生态税改革法 森林繁殖材料法 废弃木材处置条例
2004年	可再生能源修订法案

德国的废弃物管理法可分为三个层次：法案、条例和指南。相关的法案有《循环经济与废物管理法》、《环境义务法案》、《关于避免和回收利用废弃物法案》、《德国废弃物法案》；相关的条例有：有毒废弃物以及残余废弃物的分类条例，废弃物和残余物控制条例，废弃物处置条例，包装以及包装废弃物管理条例，污水污泥管理条例；相关的指南有废弃物管理技术指南，城市固体废弃物管理技术指南。

2、主要特点

(1) 德国循环经济法律法规体系是以生活和工业废弃物的处置、再利用问题为主线制定的，同时也涉及了可再生能源开发与使用。

(2) 《循环经济与废物管理法》是德国循环经济法律法规体系的总的法律，其他法律法规是在该法框架下制定和实施的；

(3) 《循环经济与废物管理法》立法初期是指“物质闭合型的垃圾经济”，后来通过生产者延伸制度，将循环经济原则扩展到了生产领域。

3、德国循环经济的实施手段

(1) 产品责任制

产品责任制是德国推进循环经济的重要经济政策手段之一。按照《循环经济与废物管理法》规定，谁开发、生产、加工和经营的产品，谁就要承担满足循环经济目的的产品责任。为了履行产品责任，产品生产者应最大可能地在生产中避免产生废物，保证有利于环境的利用，确保在利用中产生的废物得到处置。

产品责任特别包括：

① 产品包括多次利用的、技术寿命长的产品开发、生产和使用，按规定无害化利用后，采取对环境有利的处置。

② 在产品生产中，优先采用可利用的废物或二级原材料。

③ 含有有害物质的产品要有标志，以确保产品使用后剩下的废物能够采取有利于环境的方式利用或处置。

④产品标志上要有回收、再利用的可能性和义务的说明，以及抵押规定。

⑤产品和产品使用后剩下的废物的回收、以及以后的利用和处置。

（2）双元回收系统

德国包装废弃物收集和处理的二元系统模式是循环经济实践和运行机制的典型模式。1990年9月，德国95家包装公司和工厂企业及零售贸易商建立了德国的双元回收系统（DSD）。DSD是一个专门组织对包装废弃物进行回收利用的非政府组织，它接受企业的委托，组织收运者对企业的包装废弃物进行回收和分类，然后送至相应的资源再利用厂家进行循环利用，能直接回收的包装废弃物则送返制造商。1997年公司由股份有限公司变为一个由近600家贸易和工业公司作为股东代表的未上市公司（DSD AG）。

德国用于包装工业的环境标志为“绿点”标志。若制造商或经销商想使用“绿点”标志，则必须支付一定的注册使用费用，费用多少视包装材料、重量、容积而定，收取的费用作为对包装废弃物回收和分类的经费。这些注册使用费全部用于包装废弃物的管理。例如，每公斤玻璃的收费标准是7.6欧分，每公斤塑料包装物的收费标准是140.3欧分。目前，大约19,000个许可证持有者在使用“绿点标志”，收集的资金用来与收集和分类包装的废弃物回收公司签署合同。目前，德国大约有400家废弃物回收公司已经签署了合同。2003年，与用于处理和再使用16.6亿欧元的成本相比，DSD AG的营业额为17亿欧元。

DSD系统的建立大大促进了德国包装废弃物的回收利用，目前德国拥有210家分类车间，可对250万吨的轻包装物进行分类处理。

（3）抵押金制度

为了提高包装品回收率，德国环境部制定了抵押金制度。德国包装法明确规定，如果一次性饮料包装的回收率低于72%，则强制性的押金制度必须实行。德国开始强制实行这项制度以来，顾客在购买所有用塑

料瓶和易拉罐包装的矿泉水、啤酒、可乐和汽水时，均要支付相应的押金，1.5升以下需支付0.25欧元，顾客在退还空罐时，领回押金。

押金制度不仅仅是为了提高包装品的回收率，更重要的是让人们改掉使用一次性饮料包装的消费习惯，转向更有利于环保的可多次使用的包装。因为啤酒、可乐、汽水包装大多为一次性的易拉罐或塑料瓶，尽管它们被收集后会被循环利用，再制成新的包装，但这一过程无论是回炉再生产，还是重复的交通运输都将造成很大的能源消耗，而能源消耗直接与温室效应气体的排放挂钩。