# *Effective Justice?* [1]

***Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union***

# 有效的司法途径？

**——欧盟各成员国《奥胡斯公约》第九条第 3 款、第 4 款（公民诉诸司法权利保障）执行情况的综合报告**

[1] 本报告为欧盟奥胡斯公约履约情况报告，由瑞典乌普萨拉大学法学院环境法教授 Jan Darpo 于 2013 年 10 月 11 日完成，由中欧环境治理项目翻译

# 目录


目录 ..... 2
1 简介 ..... 4
1.1 背景 ..... 5
1.2 问卷及各国报告 ..... 7
1.3 综合报告 ..... 8
2 各国研究报告成果 ..... 10
2.1 《奥胡斯公约》第九条第 3 款与第 4 款总体实施情况背景介绍 ..... 10
2.2 个人、群体及环境非政府组织的诉讼资格 ..... 12
2.3 促进公众参与什么？ ..... 15
2.4 环境司法过程的成本 ..... 16
2.5 环境司法程序的有效性 ..... 19
3 建议及未来挑战 ..... 21
3.1 立法框架 ..... 22
*3.1.1 四点意见* ..... 22
*3.1.2 为促进公众参与司法制定指令* ..... 22
*3.1.3 先前的促进公众参与环境司法的指令（2003/0246/COM）* ..... 23
3.2 司法审查的一般问题 ..... 24
*3.2.1 简介* ..... 24
*3.2.2 适用范围* ..... 25
*3.2.3 《奥胡斯公约》第九条第 3 款与第 4 款的关系* ..... 26
3.2.4 民事诉讼 ..... 27
3.3 众有诉权 ..... 27
*3.3.1 “公众”的定义* ..... 27
*3.3.2 个人诉权* ..... 28
*3.3.3 环境非政府组织及团体的诉权* ..... 28
*3.3.4 反歧视条款* ..... 30
*3.3.5 参与：诉权的前提* ..... 30
3.4 司法审查范围 ..... 31
*3.4.1 介绍* ..... 31
*3.4.2 明确规定司法审查范围* ..... 32
3.5 行政不作为 ..... 33
*3.5.1 介绍* ..... 33
*3.5.2 制定行政不作为处理程序* ..... 33
3.6 环保程序费用 ..... 34
*3.6.1 介绍* ..... 34
*3.6.2 明确规定“费用不宜特别高”* ..... 34
*3.6.3 败诉者支付原则的应用* ..... 35
*3.6.4 专家聘用费* ..... 36
*3.6.5 争议解决替代办法* ..... 36
3.7 程序有效性 ..... 37
*3.7.1 介绍* ..... 37
*3.7.2 禁令性救济标准* ..... 37
*3.7.3 保证金或向另一方支付赔偿的交叉承诺金* ..... 38

*3.7.4 明确规定及时性*.....38
*3.7.5 恶意或反复行为*.....38
3.8 结束语.....38
4 建议总结.....39
*一般性建议*.....39
*诉权以及司法审查的适用范围*.....40
*参与环境司法程序的费用*.....40
*司法有效性*.....41
附录 1：环境司法程序的阻碍.....41
附录 2：环境司法程序的费用.....44
附录 3：环境司法程序有效性问题.....47

本研究报告译文由中欧环境治理项目组织翻译。

中欧环境治理项目是由欧盟委员会和商务部在环境治理领域共同开展的合作项目，项目额度为 1850 万欧元。项目主管单位为环境保护部，具体实施单位为环境保护部环境与经济政策研究中心。项目总体目标为：通过推进中国环境信息公开、促进公众参与决策、拓阔诉诸司法渠道等方式，提高中国环境治理能力。项目为期五年，自 2011 年进入全面实施阶段，2015 年 12 月结项。

项目四大核心主题为：

- 公众获取环境信息
- 公众参与环境规划和决策
- 环境司法
- 企业环境责任

项目分为国家层面和地方层面。其中地方层面包括 15 个地方伙伴关系项目，分属以上四大主题，在选定地方省市开展环境治理实践，在借鉴欧盟经验的基础上充分结合地方实际，提炼政策经验，提交项目国家层面。

国家层面主要工作包括针对以上四大主题介绍欧盟经验，开展相关研究、培训，推广地方层面产出，基于地方经验总结政策建议，支持环境领域立法及政策制定工作。

更多中欧环境治理项目信息及其他欧盟政策文件翻译，请访问 www.ecegp.com。

# 1 简介

## 1.1 背景

欧盟及其各成员国是联合国欧洲经济委员会《公众在环境事物中获得信息、参与决策及诉诸司法》（即奥胡斯公约）的签署国[2]。欧盟通过颁布各类指令来实施《公约》中的大多数条款。例如：《2003/35 公共参与指令》（PPD）、《环境影响评估指令》（EIA）（最初版本 85/337，现为 2011/92 版本）、《综合污染防控/工业排放指令》（IPPC/IED）（最初为 96/61 版本，现为 2008/1 及 2010/75 版本），以及《环境责任指令》（ELD）[3]。然而，实施环境司法的工作在某些方面却被各成员国所搁置，致使法令间的差异巨大。为了加固《公约》的第三根支柱（即司法支柱），并使欧盟各国熟悉欧盟法院（CJEU）案例法方面的最新进展，欧盟委员会发起了此次研究。该研究关注的是欧盟各国如何实现有效的环境司法。第一次研究于 2012 年 11 月[4]进行，覆盖了以下 17 个成员国：比利时（BE）、塞浦路斯（CY）、捷克共和国（CZ）、丹麦（DK）、法国（FR）、德国（DE）、匈牙利（匈牙利）、爱尔兰（IE）、意大利（IT）、拉脱维亚（LV）、荷兰（NL）、波兰（PL）、葡萄牙（PT）、斯洛伐克（SK）、西班牙（ES）、瑞典（SE）及英国（UK）。其余 11 个国家的研究于 2013 年上半年进行。因此，本综合报告覆盖了欧盟所有成员国[5]。

本研究旨在分析欧盟各国实施《公约》第九条第 3 款及第 4 款的情况，同时涵盖了第九条第 4 款中适用于第九条第 3 款情况下的司法监察有效性的问题。此外，本报告也致力于评估欧盟法院案例法的发展对各国司法系统产生的影响。（例如以下案例：C-237/07 Janacek (2008), C-427/07 Irish costs (2009), C-75/08 Mellor (2009), C-263/09 DLV (2010), C-115/09 Trianel (2011), C-240/09 Slovak Brown，Bear (2011), C-128/09 Boxus (2011), C-182/10 Solvay (2011), C-416/10 Križan (2013)以及 C-260/11 Edwards (2013)。）然而，本研究并不适用于欧盟立法下的现有诉诸司法机制，除非是关于诉诸司法条件的一些概述性规则，或者在不同的法律制度之间有重叠的情况下。

---

[2] 爱尔兰是最后一个签署此《公约》的欧盟成员国。正式签署文件于 2012 年 6 月 20 日寄存于联合国，并于 2012 年 9 月 18 日生效。（IE（Royall）），第 1 页）。

[3] 在欧盟各机构的决策层面，该公约通过欧洲议会及欧洲理事会所指定的《1367 号/2006(EC)规定》。该《规定》制定于 2006 年 6 月，并规定了《公约》中条款的应用规则。

[4] http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm.

[5] 请注意，由于前 17 个国家的研究几乎是在一年前进行的，因此一些数据可能没有及时更新。

国别研究报告均由以下各国杰出学者、法官或有经验的环境法律师所撰写：

奥地利：Verena Madner 教授，维也纳经济大学与独立环境院

比利时：Luc Lavrysen 教授，根特大学

保加利亚：Alexander Kodzhabashev 律师，索菲亚律师协会

克罗地亚：Tamara Capeta 教授，萨格勒布大学

塞浦路斯：Melina Pyrgou 主任律师，Pyrgou 律师事务所，尼科西亚

捷克共和国：Pavel Černý 律师，环境司法局

丹麦：Helle Tegner Anker 教授，哥本哈根大学

爱沙尼亚：Kaarel Relve，环境法讲师，塔尔图大学

芬兰：Emil Waris，行政法官，奥兰行政法院

法国：Jessica Makowiak，利摩日大学法学院院长

德国：Bernhard Wegener 教授，埃尔朗根-纽伦堡大学

希腊：Angelika Kallia-Antoniou 博士，最高法院法官，国家公共管理学院环境法教授

匈牙利：Gyula Bándi 教授，帕兹马尼·彼得天主教大学，布达佩斯

爱尔兰：Áine Ryall 博士，科克大学

意大利：Roberto Caranta 教授，都灵大学

拉脱维亚：Silvija Meiere，环境法讲师，拉脱维亚大学，里加

立陶宛：Indre Zvaigzdiniene 博士，维尔纽斯大学

卢森堡：Carole Biot-Stuart，英格兰和威尔士法院律师，

马耳他：Simone Borg 博士，高级讲师，马耳他大学

荷兰：Chris Backes 教授，马斯特里赫特大学

波兰：Jerzy Jendrośka 教授，奥波莱大学；Mag-dalena Bar 律师，Wrocław

葡萄牙：Alexandra Aragão 教授，科英布拉大学

罗马尼亚：Cătălina Rădulescu 博士，

斯洛伐克：Eva Kováčechová 律师，世界环境法联盟

斯洛文尼亚：Borut Šantej，法律顾问，斯洛文尼亚共和国文化遗产研究院

西班牙：Angel-Manuel Moreno Molina 教授，马德里卡洛斯三世大学

瑞典：Jan Darpö 教授，乌普萨拉大学

英国：Richard Macrory 教授，伦敦大学学院；Carol Day，律师，世界自然基金会英国分部

**1.2 问卷及各国报告**

各国报告均基于一份问卷所撰写。欧盟委员会与七位专家密切合作，制定了此份问卷。该问卷分六部分，涉及了许多问题。

第一部分：环境立法、行政决策、法院作用。2007 年，欧盟 25 个成员国[6]进行了一项研究，以了解《公约》第九条第 3 款的实施情况。在该份报告中，各作者需要评估上述研究的报告，并阐述从 2007 年至今的相关发展，包括行政方面和司法方面。

第二部分：起诉权有关问题。包括一些基本观点和个人、群体，以及环境非政府组织（E-NGO）的起诉权。

第三部分：司法审查程序的有效性。问题包括程序补救、中止效果、禁令救济标准、法院及行政程序的及时性和有效性、替代性纠纷解决方式（ADR）案例、环境立法程序延期案例，以及环境受到严重破坏的案例，即便我们已经在环境司法审查方面取得了一定的积极成果。

第四部分：环境诉讼的成本：诉讼费用、败诉方支付主要费用、律师费、专家鉴定费、契约（向另一方支付赔偿的对应承诺金），以及大众不愿质疑环境决策的寒蝉效应成本。此部分问题还包括：法律援助以及公共或私人筹款来参与环境领域的诉讼。

第五部分要求各国报告撰写者阐述决策程序的七种情况、大众（包括环境非政府组织）进行行政诉讼及司法审查的可能性，以及该程序成本的有效性。这些案例包括了一些典型的环境决策情况，并适用于《公约》的第九条第 3 款和第 4 款。

第六部分要求报告撰写者阐述各自国家司法体系在实施《公约》第九条第 3 款和第 4 款时所存在的问题，以及该国将如何改革司法体系，从而实现 2003 年颁布的《促进环境司法指令》[7]。

各国报告都很优秀。撰写者阐释了问卷中的关键部分。当然，各国所关注的

[6] 《欧盟各成员国为促进环境司法所采取措施的总结报告》。Milieu 环境及法律政策，布鲁塞尔，2007 年 9 月 17 日。该报告发布于欧盟委员会网站：http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm。

[7] 欧盟委员会对欧洲议会及欧洲理事会指定指令以促进环境司法的提案，COM（2003）624,2003 年 10 月 24 日终稿。

重点各不相同，这也表明各国所面临的环境司法程序方面的问题也各不相同。此外，各国报告的长度及详细程度也不尽相同，这主要取决于各国司法体系的复杂程度。还有一点值得我们注意，一些国家的报告中有关《公约》第九条第 2 款和第 3 款的实施情况间的差别表述不够明确。当然，这也与我们采用开放式问卷有一定关系。问卷第五部分提供了一些补充信息。这些信息主要关注以下问题：环境决策程序的典型环境、公众质疑这些决策的可能性，以及公众为此花费的成本和达成的效果。然而，该问卷却没有详细说明个人所组成的群体作为社会大众如果发起行政诉讼或司法审查。因此，一些国家的报告利用大篇幅来论述这一问题，而另一些国家却寥寥带过。在问卷第四部分，有关成本的问题在各国所得答案大同小异。在某种程度上，这使我们难以对该研究下结论，我将在第二部分中进一步讨论这一问题。

### 1.3 综合报告

此份综合报告旨在总结各国报告的主要成果并得出结论。此外，该报告还讨论了欧盟实施《公约》第九条第 3 款及第 4 款的过程中所遇到的问题。此份报告还认为，欧盟需要一个统一的立法框架，从而提供公平的环境民主，我将在后文阐述原因。我们还进行了一项研究，来探索在欧盟促进环境决策司法的过程中所产生的经济影响，并作为上述研究的补充[8]。这两项研究可以形成一个知识平台，供欧盟委员会参考使用，以便进一步在欧盟实施环境法。

本综合报告分五个部分。第一部分为简介。第二部分中，我描述了各成员国实施《公约》第九条第 3 款和第 4 款报告的总体情况。第三部分，我从各成员国报告中得出更多结论，并为一些关键问题提供建议。第四部分便是这些提案的总结。此份报告以三个表格结尾：（A）各成员国在实现有效环境司法中的主要阻碍、（B）所花费成本、以及（C）司法过程中的有效性。

此报告中的一些概念及表达方式需要厘清。本研究关注社会大众如何参与到行政及司法程序中来，尤其是在他们质疑政府或私人有悖于环境法的行为或不作

[8] Faure, M，Philipsen, N， Backes, C，Choukroune, L，Fernhout, F，Mühl, M. 促进环境司法的可行措施及其社会经济影响. 马斯特里赫特大学法学院，2013 年 01 月 09 日。请见：http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm。

为的时候。该报告还关注这些司法方法的成本和有效性。虽然各成员国行政及司法程序相差较大，但很显然，在此报告中，我们有必要用统一的措辞来进行描述。

“行政诉讼”指向行政体系内的高层部门、特定诉讼机构或法院对某一政府部门的决策或不作为所提起的诉讼。这些机构可以是丹麦自然与环境上诉理事会（Natur- og Miljøklagenævnet）、爱尔兰规划上诉理事会（An Bord Pleanála）、马耳他环境与发展规划法院，或是奥地利独立环境院（Umweltsenat）。

“司法审查”指对行政行为或法院不作为的质疑，不论该行为是否仅仅规定了行政机构应遵循某些特定程序或进行完整诉讼程序，对普通法院还是行政法院来说都是如此。.

该报告中的“环境诉讼”指的是一般含义。根据上下文，这一说法可能指行政诉讼、司法审查，或者有时指两者。它们是司法过程中的两个组成部门，通常没有明显差别。举例来说，一些“行政机构或行政法院”通常情况下是独立而客观的，依照《奥胡斯公约》的定义，二者都能称为法院。

“民事诉讼”指社会大众直接在法院控告非法活动行为方的行为，无论是禁令或是为避免伤害而进行的预警措施。

最后，“监管决策”这一术语在许多进行研究的国家中几乎没有什么意义。但我仍然用它来指代某项执法决议，该决议由监管部门进行，并与特定活动或行为方相关。也可将其定义为采取行动或不采取行动的决策，或者是“零决策”，即保持沉默。典型的监管决策可以命令行为方采取某种特定措施、指定违反许可的制裁金额，或告知检察官违反环境法的情况。

我还想进行一些语言方面的反思。在比较研究中，我们必须意识到，不同国家的司法系统可能使用相同或相似的表达方式，但实际上它们所指的确实不同的含义，即便被翻译成同一种语言后仍是如此。例如“决策”，“法案”，或“管理法案”。首先，在有关行政的文章中，我们通常难以区分什么是个人案例决策，什么是管理法案。第二点，一个国家定义为法案的文件，在另一个国家可能定义为决策。因此，我认为有必要再次做个结论：在任何比较性的法律研究中，我们都要注意各员国报告中表达方式间的异同，正确理解个中含义[9]。

[9] 进一步讨论行政决策的组成元素，请见：Eliantonio, M，Backes, C，van Rhee, CH，Spronken, TNBM，Berlee. 维护你在欧洲的权利. 欧盟及其成员国法院司法立场比较研究. 欧洲议会研究项目（PE 462.478）2012 年 8 月，4.2 部分（第 67 页）。

## 2 各国研究报告成果

### 2.1 《奥胡斯公约》第九条第 3 款与第 4 款总体实施情况背景介绍

Milieu 报告的简介部分介绍了欧盟及其成员国实施《奥胡斯公约》第九条第 3 款与第 4 款的一般背景情况。自 2007 年刊发 Milieu 报告以来，报告中所研究的成员国呈现了不同的发展趋势。

一方面，社会大众质疑环境决策的可能性有所增多，在不同国家有着不同表现。举例来说，一些国家放松了对个体或环境非政府组织的管束标准（比利时、保加利亚、爱沙尼亚、德国、爱尔兰、卢森堡、瑞典、斯洛伐克、塞拉利昂），另一些国家民众选择上诉法院的次数有所增多（奥地利、捷克、法国、克罗地亚、立陶宛、马耳他、波兰、罗马尼亚）。某种程度上，这是因委员会或《奥胡斯公约》遵约委员会所施加的压力所致。此外，欧盟法院案例法的也起到了积极的作用，促进了各成员国环境司法的公众参与。

另一方面，还有一些消极趋势，其中许多都是因为政府希望“更好地管理国家”所致。在所研究国家中存在这样一个特点，即兴建大型工程，例如核电站、离岸活动、基础设施工程及其他活动时，由于这些工程关乎公共利益，通常由高层行政机构制定（政府或中央政权），或由某项“计划”所批准。公众一般不可能或根本不可能有效地在法庭上质疑这些政策。在多数所研究国家中，有越来越多此类工程被“提升”其重要性，其目标就是提高决策程序的有效性。然而，无论是有意或是无意，公众（比利时、德国、西班牙、荷兰、罗马尼亚、瑞典、英国）参与环境司法的机会都直接或间接地收到了侵害。其中一个与此情况相关的趋势便是，一些成员国（荷兰、瑞典）利用一般性约束机制（GBR）取代个人许可来阻止公众“干预”政策制定。不仅如此，一些国家（荷兰、罗马尼亚）还收紧了个人参与环境案件的约束性政策。还有其他一些成员国（捷克、爱沙尼亚、拉脱维亚、罗马尼亚、英国）还开始收取上诉费、诉讼费（丹麦）或提高了诉讼费，还有的开始实行败诉者承担主要费用的原则（比利时、西班牙）。因此，总的来说，欧盟各成员国实施《奥胡斯公约》第九条第 3 款与第 4 款的情况与 Milieu 报告中所描述的一致，即分化、随意、自相矛盾。

还有一个现象在各成员国中十分普遍，并值得我们注意：在环境事务上，

公众参与的司法程序与其他决策程序存在明显差异。在公众参与环境司法的可能性上，前者要明显高于后者。很大程度上，这是实施环境影响评估指令、综合污染防控/工业排放指令、环境责任指令及栖息地指令的结果。但除了欧盟法律之外，各国间还存在其他差异。在环境法领域，传统的公众司法参与似乎或多或少与此相关（例如在规划或制定法律方面，），而在其他领域，公众似乎没有多少影响力。后者中许多决策是按照部门法所制定的，比如关于狩猎、森林、渔业或采矿业等方面的。通常情况下，在这些领域的许可程序中，只有申请方及政府为契约中的“各方”。在一些司法系统中，虽然这些决策会影响欧盟在环保方面的法律，但没有人可以在法庭上提出质疑。

根据《公约》第九条第 3 款规定，各成员国应采取措施以促进公众参与环境司法，在这一方面，各国也存在差异。在大多数国家，人们可以通过行政程序或法院对行政决策提出质疑。有时，只有用尽所有行政救济手段后，才能进行司法审查。行政救济通常包括对制定决策的政府或上级部门的上诉。一些行政诉讼还会提交至特殊法院进行裁决。这些法院拥有自己的技术专家（比利时佛兰德地区）、丹麦、爱尔兰、立陶宛、马耳他、瑞典、英国）。按经验来讲，环境领域的决策可以通过上述手段得到提高。

此篇报告关注行政决策的司法审查，但也会提及司法救济。如果邻居财产或人身受到侵害，通常会发生民事救济行为。在许多成员国，个人无法提出刑事索赔，但可以向监察官汇报犯罪行为。然而，在英国（及比利时，但只有极少数情况下），个人可以向刑事法院申请刑事立案。在法国，私人及环境非政府组织都有权如此行事，但只有当他们收到持续伤害时才可以。此外，在一些成员国（法国、意大利、波兰、葡萄牙、罗马尼亚），环境非政府组织有权向法院控告危害自然的行为者，此时它们代表的是自然，虽然所缴纳的罚金一般会归国家所有。很显然，在一些国家的司法体系中，宪法法院可也以宣判有关环境的重要事项，但前提是这些国家拥有宪法法院。我们需要牢记这些法律救济措施，以便更好地了解如何参与环境司法。

最后，各国对这类法院所持态度各不相同。在一些国家，例如英国，法院在促进公众参与司法方面一直起带头作用。在其他国家，法院对个人“权利”的解释则比较保守，并且不太愿意让公众参与环境司法，不愿让他们代表环境获取

更大的参与权。奥地利、德国和捷克共和国的法院便所持的便是传统立场[10]。

### 2.2 个人、群体及环境非政府组织的诉讼资格

各国报告肯定了 2007 年的 Milieu 报告所表现出的情况，即不同国家的行政诉讼及司法审查的诉讼资格也各不相同。在各成员国中，一些国家允许个人质疑环境事务上的行政决策及不作为（*actio popularis*，集体诉讼），另一些国家却限制大众司法审查的权利，并规定只有在证明个人权利受损时才能行使该权利。众有诉权在葡萄牙、斯洛文尼亚及西班牙十分普遍。罗马尼亚的环境保护法案也赋予了人民这项权利。比利时、爱沙尼亚、芬兰和瑞典拉脱维亚规定，任何市民都可以就特定地方决策在法院提出质疑[11]。拉脱维亚的体系也可以说允许人民有此项权利，因为任何参与制定环境政策的人都有权在法院对该决策提出质疑。依照希腊最高行政法院案例法的原则，环境案件诉讼资格的可及性十分高，人们称其为“准众有诉权”[12]。在爱尔兰及罗马尼亚，以及特定情况下的克罗地亚和芬兰，如果发生违反环境法的行为，任何人都可以实施执法行为。最后，英国的任何个人诉讼都可以称为一种“众有诉权”。

相比之下，许多国家采取了保护规范理论（Schutznormtheorie），或者至少在某种程度上来说如此。比如在德国和奥地利按照最严格的形式要求，根据该理论，申请者必须证明某项决策或不作为关乎其个人利益或主观公法权利，才可以将某一案件上诉至行政法院。举例来说，如果某个安装工业生产设备的许可侵犯了个人权利，受害者只能在十分有限的情况下才能起诉这些决策。也就是说，只有法律规定了保护某项权利，受害者才可以上诉，例如该工厂可能会排放有害废物。虽然法律允许受害者起诉这一决策，但因此案而起的其他论证却不被考虑在案件中，即便这些论证可能有助于此案的胜诉，因为其他的论证已经超出了此案的范畴。因此，一般的环保问题被当作有关部门的特权，人们用法无法与这些部门对簿公堂。荷兰存在另一种形式的“众有诉权”，与拉脱维亚的相似。该权利规定，参与环境事务的公民自动获得诉权。但在 2004 年，这一权利却被一种基于利益的方式所取代了。这一方式于 2010 和 2013 年废止，取而代之的是保护规

[10] 捷克共和国国家报告指出，捷克宪法法院认为环境非政府组织无权要求获得更好的环境，因为这一权利是“不言自明”的，只属于自然人，不属于法人。（CZ（Černý）第 13 页），另见《奥胡斯公约》遵约委员会案例 C/2010/50 第 49 段。

[11] 维护你在欧洲的权利（第 70 页），EE（Relve）第 9 页及 FI（Warris）第 6 页。

[12] 希腊（Kallia）第 20 页。

范理论。虽然荷兰的这一理论形式较温和并且没有赋予大众上诉资格，它却限制了上诉人可以使用的论证的范围，并以此来限制司法决策的范畴[13]。一些国家（塞浦路斯、捷克、克罗地亚、斯洛伐克）将大众上诉至法庭的机会与狭义的传统的财产权联系到了一起。上述司法系统与施行严格的保护规范理论的司法系统极其相似。

进行研究的大多数国家（比利时、 保加利亚、 丹麦、 芬兰、 法国、 匈牙利、 克罗地亚、 爱尔兰、荷兰、卢森堡、意大利、斯洛伐克、瑞典、塞拉利昂、英国）在决策民众诉权时，或多或少是基于“利益”而行的，这些国家持中间立场。虽然我们常常无法区分“基于权利”或“基于利益”的司法体系(至少我这么认为)，但我认为基于利益的国家有着更为自由的起诉权。如果潜在上诉人居住或暂留在上述工厂附近，并且受到工厂废物的侵害及工业生产的打扰，这些人就可以向法庭上诉，状告这一生产许可。不仅如此，这类案件没有或几乎没有范畴的限制，这就意味着上诉这可以使用任何有助其胜诉的论据，包括环境法的一般遵守义务。

此处应该有所保留。个人起诉权通常由法院决策。但大多数国家的报告却鲜有提及此问题的案例法，虽然也有国家注意到了这一点。这是我们问卷设计的一个欠缺之处。导致我们没能明确定义谁是在各国状告行政决策的群体。通过各国报告所举的例子，我们仍能够得出一些结论。英国的报告中举了这样一个例子。一名苏格兰原告经常去离家六公里的一个地方观赏鸟类，消遣娱乐。但在这个地方，一项工程即将动工。初审法院驳回了该原告的诉权，拒绝进行司法审查，原因是他没有上诉的“权利和利益”。然而，英国报告撰写者指出，英国最高法院最近的案例法表明，那位鸟类观赏者现在有权要求对该决策进行司法审查[14]。在意大利的报告中有这样一个案例：一个人住在一个海滩附近，一项许可允许在海滩上建造一栋小型建筑以确保海滩的卫生情况，从而服务大众。虽然此人住处距离海滩两千米，而且该建筑并有阻碍其进入海滩，但他还是获得了起诉权[15]。相比之下，虽然我认为瑞典的司法系统更加开放，允许大众参与环境司法，但如果上述两位先生是瑞典人，他们可能都无法跨进法院的大门。

[13] NL（Backes）第 9 页。
[14] UK（Macrory 与 Day）第 12 页。
[15] IT（Caranta）第 11 页。

环境非政府组织的起诉权通常是由传统规则或专门立法所给予的。一些国家对于个人或组织参与司法的诉讼权都持开放态度。因此没有必要专门去定义环境非政府组织的诉权标准。在其他进行调查的国家，组织的规章应涵盖环保、娱乐、文化遗产或与受质疑的决策相关的任何事物。有时，对此领域法律活动的要求会取代或补充这一标准。一些国家（荷兰）的法院会对组织的规章进行狭义地解读，环境非政府组织只可以就特定问题提出质疑。还有一些国家（奥地利、比利时、西班牙、芬兰、匈牙利、荷兰）会限制组织的活动区域。例如，某个环境非政府组织的活动范围被限定在某一区域，它就不能够在其他区域进行上诉。在意大利，一些环境非政府组织需要证明其在 20 个区域中的 5 个区域保持活跃，这就影响到了区域性环境非政府组织的权利。在斯洛文尼亚也是如此，一些环境非政府组织必须在整个国家保持活跃度才能得到认可。

进行研究的成员国（奥地利、芬兰、法国、德国、匈牙利、立陶宛、卢森堡、意大利、拉脱维亚、波兰、罗马尼亚、塞拉利昂、斯洛伐克）一般都会要求环境非政府组织进行注册。一些国家也会就这些组织的有效期和活动进行限制，时间跨度从一年（斯洛伐克以及某些案例中的爱尔兰）、两年（西班牙、克罗地亚）、三年（奥地利、比利时、法国、德国、卢森堡及瑞典），以及五年（塞浦路斯、塞拉利昂）。一些国家还设置额外的标准。只有斯洛文尼亚和瑞典对环境非政府组织的诉权提出成员人数上的要求（前者 30 人，后者 100 人）；丹麦只有在法律规划时进行数量上的要求；斯洛伐克要求环境非政府组织成员数量至少达到 250 人时才能对综合污染防控许可进行上诉。开放和组织结构民主是德国和意大利要求的标准。因此，著名的世界自然基金会（德国）以及绿色和平组织（德国、意大利）都没有上诉资格。瑞典之前也对环境非政府组织适用这一标准，但在 2008 年欧盟法院对 DLV 案的判决后，瑞典便废止了这一标准。如今，奥地利、比利时、德国、波兰和斯洛文尼亚要求这些组织不能盈利。爱沙尼亚和瑞典也要求这些组织拥有民主的结构。爱沙尼亚要求这类组织证明他们可以代表某一区域的特定比例的居民[16]。瑞典有另外一套定量标准，它要求环境非政府组织证明民众对该组织的支持。

一些国家的环境非政府组织有权对所有规划和环境法进行起诉，包括自然

[16] EE（Relve）第 11、12 页。

保护、娱乐，以及文化遗产。在其他国家（奥地利、捷克、德国、芬兰、瑞典、塞拉利昂），这些组织的活动被限定在了特定的法律或决策下，例如许可或克减等。

最后我们来关注参与环境决策的程序。正如上面所讲，公众参与可以作为打开环境司法之门的钥匙。一些法律著述称之为“间接众有诉权”或“多级众有诉权”。但在一些所研究国家（奥地利、拉脱维亚、德国、匈牙利、爱尔兰、荷兰、塞拉利昂、斯洛伐克）的司法体系中，只有先进行行政上诉，才能参与环境司法诉讼。因此，只有先参与到决策程序中，才能在法院对最后的决策结果进行质疑。在上述国家中，有些国家（奥地利、德国、爱尔兰、荷兰）对这一前提的解读十分狭隘，只允许对那些在决策程序中遭反对的问题提出质疑。

### 2.3 促进公众参与什么？

为了让大众有效地参与到环境司法中来，我们所需要的不仅是起诉权。关于这点，有一问题非常关键，那就是个人在法庭上质疑某项环境决策时，他们究竟有怎样的权利？法院是否会检查受质疑决策的实质性或程序性问题？法院是否会撤销这项决策？也就是说他们是否会将决策驳回至有关部门进行重新制定，并等待修改后的决策到来？这些关于司法有效性的问题将在 2.5 和 3.4 部分进行讨论。因此，我们可以说诉权和审理范围间的关系就好比“入口越大，空间越小”。换句话说，一些对诉权持开放态度的司法体系倾向于收紧司法审查范围，通常只是在驳回程序中将其限定在法律问题上（而非事实问题上）。捷克的报告中有这样一个例子：捷克法院，包括宪法法院，规定环境非政府组织只有在维护其司法过程权时才具有起诉权，并不涉及环境影响评估指令的实质性结果或后续的许可决策[17]。葡萄牙也有同样的例子，葡萄牙法院将司法审查限定在正式请求中，虽然法律明确要求扩大审判范畴[18]。

另一方面，那些对起诉权具有严格要求的司法体系会以改良的程序针对受质疑的决策提供“实施合法性”检查或价值检查。因此，可以说，如果原告上诉至法院，他基本上将得到所需的一切。这些检查有时十分“严格”。举例来说，在德国，

[17] CZ（Černý）第 5 页，13-14。值得注意的是，遵约委员会最近发现这一规定有悖于《奥胡斯公约》第九条第 3 款，请见 C/2010/50 捷克共和国（2012-06-29），第 78-81 段。
[18] PT（Aragão）第 30 页。

如果产权人在行政法院对政府决策进行上诉，他会得到周全的保护，从而免受政府行为或不作为造成的伤害。在瑞典、芬兰和法国，法院可以自行利用特定监督手段处理受质疑的活动或临时事务。这对英国和葡萄牙的法院来说是难以想象的。

这两种观点的不同之处可以用公共质疑行政不作为的可能性来解释。如果一个司法体系拥有较多的严格的诉权要求和严格的司法监察，那么政府部门则拥有较少的自由裁量权而不作为。在这种情况下，政府的决策或非决策则无足轻重，法院会根据案件的价值来用自己的决策取代政府的决策。另一方面，在第一种司法体系中，民众具有更为自由的诉权，但司法审查权却十分有限。这是法院会给予行政主体更多自由裁量权与作为或不作为。结果是，诉权标准更为宽松的司法体系常常不允许大众去质疑行政不作为。然而，行政不作为这一问题却更为复杂，通常涉及政府及法院间的权力分配。进一步来说，在一些成员国中，监督决策是不允许公众上诉的，除非有特殊的法律规定。抛开深层次的原因不谈，几乎在所有进行研究的国家中，人们都在担心大众没有机会去质疑行政不作为，换句话说，人们担心在质疑时，缺少有效司法。

### 2.4 环境司法过程的成本[19]

《奥胡斯公约》第九条第 4 款与第 5 款提及了环境司法过程成本的问题。其中第九条第 3 款规定，环境司法程序的成本不宜“过高”。根据第九条第 4 款，各方应建立适当的援助机制，以消除资金或其他方面的壁垒，从而使公众参与到环境司法中来。环境司法过程成本包括参与费用或行政上诉费用、诉讼费用及其他法院成本、律师费、专家及目击者费用，以及获得禁令性契约的费用（也被称为“抵押金”或“向另一方支付赔偿的对应性契约”）。

通常情况下，参与环境决策或提起行政诉讼是免费的，当然，一些国家是例外（丹麦、爱尔兰、马耳他、塞拉利昂[20]）。然而，在进行研究的大多数国家中，需要交纳庭审费。唯一的例外就是瑞典，社会大众可以免费对环境决策提出质疑。

[19] 此部分内容大部分由 Carol Day 女士撰写。她是世界自然基金会（英国）的律师。如需获取更多关于司法成本的信息和文献，请见：履行《奥胡斯公约》，实现环境司法特别小组第四次会议的相关文件；Darpö, J:环境司法过程的成本. 2011 年 1 月 31 日，刊于：http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppatoj/analytical-studies.html。

[20] 环境非政府组织免除此类费用。

在其他国家（匈牙利、立陶宛、葡萄牙、斯洛伐克），个人及环境非政府组织在涉及环境的案件中，是可以免交庭审费的。通常情况下，上诉费是必须交纳的，而且级别越高的法院上诉费也越高。在第一个例子中，平均费用约为 100-200 欧元，上诉阶段平均费用约为 500 欧元。英国最高法院上诉费用高达 5000 欧元。在一些国家，多个原告均需要为相同的案件缴纳费用（例如捷克）。在斯洛伐克，法院案例与诉状关联，而非与原告关联。

在许多进行研究的国家中，民事案例的庭审费用是按照案例的社会价值来计算的，即涉案价值（Streitwert）。在德国和葡萄牙的环境案件中，当公众质疑行政行为或不作为时，两国也使用此种司法体系。在德国，案件的价值根据一份行政指导文件进行计算，即涉案价值标准目录（Streitwertkatalog）[21]。涉案价值是以原告利益的角度进行计算的，与操作者的利益无关。庭审费用基于涉案价值而定[22]。在涉及环境事务的一般案件中，庭审费用从 700 至 1200 欧元不等。如果需要聘请专家，则费用会更高。希腊报告指出，在典型的环保案件中，庭审费从 4000 至 8000 欧元不等。律师费也根据涉案价值而定，每个案件的费用从 700 至 3000 欧元不等[23]。

在进行研究的许多成员国中（奥地利、西班牙、法国、克罗地亚、卢森堡、马耳他、葡萄牙、塞拉利昂、斯洛伐克、英国），上诉需要法官的协助。一些国家的一审基本程序并不需要法律代理（例如：捷克、德国、法国、荷兰和波兰）。但如果上诉至最高法院，则必须有律师的协助。各国律师费用差距很大。举例来说：根据德国自然保护法案，环境非政府组织的诉讼费用一般约为 25000 欧元。在爱尔兰，最高法院一场为期四天的听证会需要花费逾 86000 欧元[24]。在西班牙，专家报告至少需要 3000 欧元。在比利时，很少有案件的费用会低于 2000 欧元。在希腊，每个案件在最高行政法院的审理费用至少要 2800 欧元。瑞典和芬兰的庭审却是“免费”的。这意味着每一方承担各自的花销。简言之，各国庭审费用差距很大，但根据各国报告所提供的信息可以推断出，大多数国家的庭审诉讼花费在 2000-10000 欧元间，这其中不包含法律顾问的费用。

[21] 欧洲行政法官协会（AEAJ）的 Werner Heermann 先生提供了关于“涉案价值”的信息。
[22] 确切来说，单位费用（Gebühr）是确定的，庭审费根据单位费用而定。举例来说，如果一个案件的涉案价值为 15000 欧元，单位费用为 242 欧元。那么一审行政法庭费用为 726 欧元，二审为 968 欧元，三审为 1210 欧元。在禁令性契约中，相应的庭审费为 249 欧元、332 欧元和 415 欧元。
[23] DE（Wegener）第 17、18 页
[24] IE（Royall）第 34 页

总之，在环境案件中，各方必须承担各自的行政诉讼费用。相比之下，民事案件或司法审查的费用分摊原则是“败诉者承担主要费用”。该原则，或其修订版本，适用于大多数进行研究的国家的法院，除芬兰、瑞典、斯洛文尼亚（仅限司法审查案件）和卢森堡（不适用于律师费）。在意大利，过去只有在特殊情况下才会使用此原则，但如今已变得越来越普遍。在欧盟法院 C-427/07 号案例审判后，爱尔兰开始对涉及环境影响评估指令、综合污染防控/工业排放指令及 SEA 的案件的费用采取特殊政策。爱尔兰还采取了一些法律诉讼的分类手段，旨在促进规划和环境法的实施。在这些案例中，总的原则就是各方承担各自费用。败诉方承担主要费用的原则由法官自由行使，法官规定胜诉方和败诉方各承担多少费用。一些国家的司法体系对律师费有明确定价，还有一些国家规定胜诉方只能从败诉方获取一定金额的补偿，这些规定在这些国家都十分普遍。

英国报告显示，虽然英国法院有权裁定各方如何支付费用，但该国也是最近才废止败诉方支付主要费用的原则的。原告可以通过诉讼费用保护令（PCO）申请所得赔偿上限，但该保护令适用情况却长期存在问题。总的来说，在英格兰和苏格兰很难满足上述适用条件。

捷克共和国、爱沙尼亚、荷兰、波兰和斯洛伐克这些国家实行败诉者承担主要费用原则，即便如此，这些国家的政府部门却不能，或很少使用该规则。因此，在这些国家，如果代表公共利益控告政府部门而败诉，所需费用不会特别高。

专家顾问费用需由各方承担，并且此类费用十分高。举例来说，在法国，此类费用通常会达到 15000 欧元左右。在葡萄牙，为了获得所需的事实证据，例如航拍照片或实验室分析的花费常常超出环境非政府组织的预算。奥地利、德国、希腊、罗马尼亚和斯洛文尼亚的环境非政府组织也有着相同的问题。但是，这些费用有时是由败诉方承担的。即便如此，各国仍普遍认为，高额的专家顾问费用是一个阻碍因素。

在一些进行研究的成员国中，原告必须支付契约或向另一方支付赔偿的对应承诺金，从而获得某项环境决策或活动的禁止令[25]。如果请求方最终败诉，败诉方需向胜诉方支付赔偿金，这些赔偿金是由于停止某项活动而产生的损失。如此高额的损失对社会大众来说是一个巨大的负担，使他们无法状告某项行为或政府

[25] 也有相反的例子。在芬兰和瑞典，行为方必须支付契约费用以获得“继续行动”的权利，即在某以一获得许可行为被告上法庭时，继续行动的权利。

的不作为。原告需先缴纳一定数额的费用，只有其胜诉后才能取回。塞浦路斯、比利时、爱尔兰、意大利、西班牙和英国的专家称，由于临时救济高昂的实际费用和潜在费用，人们无法实现有效的法律救济。

几乎所有进行研究的成员国都建立了法律援助体系，以降低司法诉讼的费用，至少是为了社会大众。然而，爱尔兰的司法救济体系却难以获得资金并限制范围。在塞浦路斯和希腊，虽然理论上人们可以获得法律援助，但专家并没有注意到环境案例所需要的援助。各国提供法律援助的使用条件各不相同,但大多以原告的收入水平为依据,这些标准通常设得很低。在大多数成员国中，环境非政府组织或协会无法获得法律援助，它们只有在极特殊情况下才能获得法律援助。律师也不愿受理此类案件，因为费用太低。丹麦、罗马尼亚、斯洛文尼亚、西班牙和匈牙利却是例外，代表公共利益的组织可以获得法律援助。在奥地利、捷克共和国、法国、德国、斯洛伐克和瑞典，政府可以为环境非政府组织提供一定资金，以使其参与各类活动。其中一些国家甚至会为司法诉讼提供资金支持。然而，因为环境司法程序通常费用高昂，公共利益群体通常会依赖机构内部的律师或提供无偿服务的律师。

总之，我们可以从各国报告中得知，司法诉讼程序是公众参与环境司法的一个阻碍，或者是一个消极因素。这一情况发生在以下国家：奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、丹麦、爱沙尼亚、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、马耳他、荷兰、葡萄牙、罗阿穆尼亚、斯洛文尼亚、西班牙，以及英国。

### 2.5 环境司法程序的有效性[26]

环境司法程序的有效性是《奥胡斯公约》的一个基本要求。根据《公约》第九条第 4 款与第 5 款的要求，《条约》第九条第 3 款中所涉及的司法程序必须提供充足的法律救济，包括在适当的时候签发禁令性救济，并做到公平、公正和及时。各方还应负责告知社会大众如何进行行政及司法审查，从而确保公众享有《公

[26] 除各国报告外，此部分的信息还来自于 Yaffa 女士代表《奥胡斯公约》下促进环境司法特别行动小组所进行的研究。主要有以下几项研究：促进环境司法：法律救济. 日内瓦 2011 年 3 月 9 日；促进环境司法的方式：败诉者支付原则、法律援助及禁止令标准视野下的促进环境司法的理念与实践；2011 年 7 月 1 日－29 日所进行的《公约》缔约国第四次会议的相关研究，均刊于：
http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppatoj/analytical-studies.html.

约》所给予的权利。

进行此项研究的国家对行政程序一般都有明确规定的时限和截止日期。而司法程序却不是如此，法律很少规定做出判决的时限，除非有明确规定必须“在合理时限内”，或“不得拖延地”做出判决。还有一些国家也明确规定了有关时限。举例来说，在奥地利，初审行政法院一半必须在六个月之内制定相关细则；在捷克共和国和荷兰，法院必须在一定期限内就基础设施或建筑工程案件做出裁决，前者为三个月，后者为六个月。在上述国家中，只有一般性声明规定了时限，拖延这一问题在许多国家的报告中都有提及，许多国家（克罗地亚、塞浦路斯、法国、匈牙利、爱尔兰、意大利、立陶宛、马耳他、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、西班牙、瑞典、英国）视其为实现有效司法的一个阻碍。

此研究中，几乎所有成员国都拥有行政监察机构，通常由众议院立法分支选举成立。此类机构通常是独立的检查机构，旨在帮助个人及组织处理同行政机构间的争议。通常情况下，行政监察机构可以就投诉进行调查并回报其调查结果。此类机构十分灵活、成本较低、可及性强。此类机构的权力有限，只能进行无法律约束力的活动。例如调查、汇报、调停和建议。根据《公约》第九条第 4 款的规定，通常情况下，此类机构并不是一种有效的法律救济。但实际上，此类机构功用巨大，被称为捍卫环境权利的补充性机构。许多成员国的报告指出，采纳此类机构建议所带来的政治压力常会带来法律遵从[27]。值得注意的是，一些国家的行政监察机构确实可以将案件上诉至法院，甚至干预在审的环境案件。

行政诉讼通常会推迟受审决策的实施。许多进行研究的成员国都遭遇了这种“中止效应”。但比利时、塞浦路斯、丹麦、爱沙尼亚、法国、希腊、卢森堡、马耳他、荷兰、葡萄牙、罗马尼亚和西班牙却是例外。在大多数司法系统中，一些决策常常产生直接作用。换句话说，政府部门可以自主签发“继续行动决策”，或签发给申请此决策的行为方。相比之下，司法审查通常情况下却不会造成延期。但保加利亚、芬兰、德国和瑞典，以及奥地利的一审法院却是例外。拉脱维亚的一些特定立法也是如此。

如果司法程序不产生中止效果，社会大众可以在寻求其他形式的法律救济的时候同时申请禁止令，以叫停破坏环境的决策或行为。获得禁止令的标准各国不

[27] 爱泼斯坦：促进公众司法参与：法律救济 第 84 页。

一，但基本都归于四个大类：延迟风险、表面上证据确凿的案件、个人伤害及利益权重[28]。在许多进行研究的国家（克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、法国、希腊、匈牙利、卢森堡、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、西班牙和英国），无法及时获得禁令性救济是司法程序中的一个严重的问题，特别是向法庭控告某项环境决策时。司法程序进行缓慢、执法机制效率低下是阻碍公众参与环境司法的一个重要阻碍。在一些进行研究的国家中，环境立法及司法过程体系的复杂性也是一个重要问题。法院系统失信于民的情况在两三个进行研究的国家中有所提及。

综上所述，一些进行研究的成员国中（比利时、塞浦路斯、西班牙、爱尔兰、意大利、英国），禁令申请者必须交纳向另一方支付赔偿的对应承诺金。即便法庭有权免除或减少赔偿金额度，以履行《奥胡斯公约》的要求，即提供廉价的法律救济。

问卷所关注的的最后一个问题：由于获取禁令性救济的途径效率低下、对应承诺金价格高昂、司法程序时间过长，一些案件虽然“赢在了法庭，但输在了当场”。许多国家的报告都存在这种案例：比利时的 Fluxys 输气管道案[29]、克罗地亚的 Kanfanar 采石场案[30]、捷克共和国的 D8 高速公路案[31]、法国的 Wattelez 案[32]、荷兰的 Eemscentrale 案[33]、葡萄牙的 Castro Verde 高速公路案(cf. C-239/04)[34]、斯洛伐克的 Pezinok 垃圾填埋场案和 Mochovce power 发电厂案[35]、西班牙的马德里 M-30 高速公路案和 El Algarrobico in Almería 酒店案[36]，以及英国著名却稍显陈旧的 Lappel 银行案(cf. C-44/95)[37]。还有一个欧盟法院案例法的著名案例：Santa Caterina Valfurva 案[38]。

## 3 建议及未来挑战

[28] 更多关于延迟效应和禁令性救济的信息，请见：爱泼斯坦：促进公众司法参与：法律救济 第 86 页及其后。
[29] BE (Lavrysen)
[30] HR (Capeta)
[31] CZ (Černý)
[32] FR (Makowiak)
[33] NL (Backes)
[34] PT (Aragão)
[35] SK (Kováčechová)
[36] ES (Moreno Molina)
[37] UK (Macrory & Day)
[38] C-304/05 Santa Caterina Valfurva 案，请见 Hadroušek, D：加快侵权案件司法程序的审理速度：促进高效侵权案件司法过程的最新进展. 欧洲环境与规划法期刊（JEEPL）2012 年 第 235、236 页。

此部分中我将简要分析欧盟各成员国履行《奥胡斯公约》第九条第 3 款的过程中出现的一些关键性问题。我还会提供一些建议，即如何制定适当的欧盟法律，以便完善这一条款。

2012 年 8 月-2013 年 6 月，各国专家阅读了此份综合报告并进行了交流。近 20 位各国专家[39]给出了宝贵的意见和建议，不仅澄清了一些观点，也提供了不同的视角。在这份综合报告的终稿里，我采纳了他们的大部分意见。各国专家通力合作，硕果累累，为促进民众参与环境司法的讨论注入了新的视角和观点。但此篇报告作者对该报告负全责，包括其中的缺点。

### 3.1 立法框架

#### *3.1.1 四点意见*

在同欧盟委员会的沟通中，得出了四点意见。这些意见是关于各成员国如何更好地在欧盟层面上进一步实施《奥胡斯公约》第九条第 3 款。

第一点：根据 COM（2003）624，保留促进公众参与环境司法的提案，仅做细微修改。

第二点：提出新的立法建议，特别关注 Janecek 与 Slovak Brown Bwar 案中中所体现的起诉权问题。此项新法律也应反映公共参与指令（2003/35）为环境影响评估制定的有效性的要求。

第三点：采用软法的方法，包括同现有律师和利益相关方的合作。欧盟委员会也应制定相关评书或指导意见，用以解释《欧洲联盟条约》诸条款和案例法的意义及影响。

第四点：依据《里斯本条约》第 258 条规定，应利用侵权诉讼使各成员国条款同欧盟法院的案例法（尤其是 Janecek 与 Slovak Brown Bear 案和最新版本的《欧洲联盟条约》）保持一致，以促进公众参与。

#### *3.1.2 为促进公众参与司法制定指令*

为了在欧盟层面做出进一步行动，考虑了以上四点意见后，我强烈建议欧盟委员为采取立法的手段。从此研究的报告中得知，我们需要一个共同的法律框架来敦促各成员国履行《奥尔胡斯》公约第九条第 3 款与第 4 款。对于《公约》第九条第 3 款，还存在一些基本的不确定性和反对意见。何种措施才是必须的？条

[39] 我还要感谢《奥胡斯公约》遵约委员会前主席 Veit Koester 给出的意见，他现在是洛斯基勒大学的兼职教授。

款涵盖了哪些决策？哪些部门负责司法审查？（行政部门还是司法部门？）应该进行那种司法审查？我认为，为了实现公平并提升法律的可预测性和确定性，欧盟需要制定指令来促进公众参与环境司法。其余意见都不太可取，仅仅依赖《欧洲联盟条约》第 258 条将变得效率低下并且耗费时间，结果也不尽人意。如果我们等着《欧洲联盟条约》第 267 条下的欧盟法院案例法慢慢发展，结果也会如此。在阅读了各国的报告后我发现，许多成员国并没有根据 Janecek 案去调整自身的立法，虽然欧盟法院的对此案的判决已经过去了五年。因此，仅仅依赖欧盟法院及各国根据案例法而进行的调整是缺乏确定性的，也是耗费时间的。然而，欧盟法院的法律体系将在这个领域继续扮演重要的角色。欧盟层面制定的立法框架应是基础性的，只是以一般方式处理行政决策的司法审查的主要部分。最后，观点一和观点二包含了欧盟层面的立法措施。二选其一在这里是个政治选择，但我却没有明确的立场。但是，在促进公众参与环境司法方面，之前的一些提案中有一些部分还是不可或缺的。

*3.1.3 先前的促进公众参与环境司法的指令（2003/0246/COM）*

2003 年 10 月，欧盟委员会提出了一项制定促进公众参与环境司法的指令的提案。该提案旨在规定司法及行政检查过程的相关事宜，供大众质疑公共部门的行为以及它们的不作为。虽然该提案提出了总体规范，要求各成员国为公众提供各种法律手段来控告私人部门违反环境法的非法行为或不作为，但这一条款仅仅反映了《奥胡斯公约》第九条第 3 款的要求。此外，该提案并没有区分法院和行政部门的区别，虽然其中的质量判定标准要求检查部门应该保持客观、独立，并且其决策拥有法律约束力（《公约》第 2 条及其后）。

该提案适用范围很广。“环境法”是欧盟所指定的法律，旨在保护或改善自然环境，包括人类健康以及保护或合理使用自然资源（《公约》第 2 条），具体例子包括水、土地、大气层保护、乡镇规划、物种多样性、废弃物管理，以及化学品与生物技术。除此之外，很明显的一点是，该定义还包括欧盟就环境影响评估指令的立法以及为公众提供有关环境信息的要求。

《公约》第 4 条规定了促进公众参与环境司法的基本要求。该条明确规定，公众有权参与环境司法程序，包括中期救济，以便质疑行政行为的实质性和程序上的合法性，以及因不作为而违反环境法的行为。个人的诉权标准或基于利益，

或基于权利，需要各成员国自行裁定。

然而，为了进行司法审查，公众必须先申请对该部门内部进行司法审查（《公约》第 6 条）。这一程序的相关规定包括对申请时限，并要求相关政府部门对申请进行书面答复。如果相关部门没有及时做出决策或申请者不满意其答复，个人可向法院或独立司法部门提出要求，进行环境司法诉讼程序。

如果某一行为在某一环境非政府组织的管辖权限或管辖地理范围内，该组织是具有起诉权的（《公约》第 5 条）。环境非政府组织需要各成员国进行批准，批准程序可以基于某种特殊标准或预先批准程序进行。还有一些额外标准，例如：环境非政府组织必须是独立的、非营利性的法人、有充足的组织部门、依法建立、致力于环境保护事业并且具有一定的有效期限，这一期限由各成员国自行决策（不超过 3 年），而且这些组织必须有审计部门来负责账目报表（《公约》第九条）。

最后，该提案认为，各成员国应提供充足有效的环境司法程序。这些程序必须是客观、平等、高效并且费用不能过高（《公约》第 10 条）。

### 3.2 司法审查的一般问题

#### *3.2.1 简介*

我认为，《欧盟基本权利宪章》第 47 条以及《欧洲联盟条约》第 19 条首先提出了在欧盟内部促进公众参与环境司法的问题。前者的规定确保了人人享受“权利和自由”获取欧盟法律所赋予的有效的法律救济。《宪章》第 19 条第 1 款第 2 项进一步要求各成员国“提供充足法律救济，以确保欧盟法所涵盖的领域存在有效的法律保护”。这一规定因此确保了有效法律保护的原则，这一原则是在欧盟法院的案例法中发展起来的[40]。我认为，在环境法领域，这一原则不仅包括“传统”权利，例如经商权、财产权或不受废弃物污染的权利，还包括相关公众的过程权利[41]。欧盟法律规定了履行《奥胡斯公约》第九条第 3 款的法律义务[42]。欧盟法归的无条件性和精确性[43]也会产生直接的影响。但我们不应过多探讨二者关系的区别。我认为，那些受欧盟环境规定影响的个人及团体必须有权在各国法院对公共部门的行为或不作为进行上诉，相关事项必须在立法中有所规定。我对

[40] C-432/05 Unibet 案及之后的案例法。
[41] 请见 Jans, JH & Vedder, HHB：欧洲环境法. 欧洲法律出版社，第 4 版，2011 年，第 274 页及其后。
[42] C-240/09 The Slovak Brown Bear 案，第 50 段。
[43] C-287/98 Linster 案，第 32 段，C-435/97 世界自然基金会案，第 68 段，C-72/95 Kraaijeveld 案， 第 22-24 段， C-127/02 Waddenzee 案，第 66 段，等等。

《奥胡斯公约》遵约委员会的使命也是这样理解的。该委员会称："《公约》第九条第 3 段中规定，适用于环境方面的《欧洲共同体法》应作为个成员国国内法律的一部分[44]。"

*3.2.2 适用范围*

当我们讨论在欧盟层面促进公众参与环境司法时，我们应该考虑的问题是，如何定义法律的范围。提案中的促进公众参与环境司法的指令中对"环境法"的定义十分宽泛，包括规划法及医疗卫生方面的事项。考虑到《奥胡斯公约》广泛的适用范围，我认为也应将这一模式应用到有关该事项的未来指令中。虽然《公约》第九条第 2 款规定，仅在某项活动或行为对"环境具有显著影响"时，《条约》才允许对此行为签发许可。但《条约》第九条第 3 款的涵盖范围却更广，涵盖了各国的"与环境有关的"法律。在 C/2011/50 CZ 这一案件中，遵约委员会认为，公众应有权质疑 "任何与环境有关的违法行为[45]"。在许多案件中，遵约委员会发现《公约》第九条第 3 款涵盖了不同的领域，包括医疗卫生、噪声以及许多与环境有关的立法[46]。

此外，在 Janecek 案中，欧盟法院认为受害者应有权通过法律手段来质疑行政决策或不作为，如果这些行为损害了他呼吸新鲜空气的权利。这一权利是由 96/62 指令所规定的。该规定还要求相关政府部门指定相关的行动计划。我认为，2003 年的提案中所建议的各种方式中，只有这个有可行性。公众参与司法指令的范围要广于公共参与指令所涵盖的立法范围（包括一些计划、环境影响评估指令和综合污染防控/工业排放指令）。为了澄清这一点，上述方法是十分有必要的。前者涵盖了欧盟法律所规定的关于影响环境行为的其他所有领域，不仅仅是规划、建筑、水利、基础设施工程、自然保护，以及物种保护。如果我们选择较狭隘的范围，那么必将发生法律定界问题。同样，狭隘的法律范围也会给欧盟法院留出许多空间，制定更多的欧盟法律，这些法律是涵盖在《奥胡斯公约》第九条第 3 款中的。选择这种法律范畴是弊大于利的。

此外，我认为促进公众参与环境司法指令的规定应具有适用性，并且包括公共参与指令下的活动。《奥胡斯公约》第九条第 4 款与第 5 款中关于环境司法效

[44] 通信 C/2008/18 丹麦，第 59 段，于《公约》缔约国第三次会议的报告中修订 2008 年 5 月 22 日 (ECE/MP.PP/2008/5. 第 65 段).
[45] C/2010/50 捷克共和国，第 84 段。
[46] 请见 C/2008/11 比利时，C/2011/58 比利时。

率及费用的要求也包括第九条第 2 款和第 3 款。我认为有必要在欧盟法律中对这些法律做出解释，这一点我将在 3.6 和 3.7 部分中详细论述。我认为，这些规定应适用于所有与环境相关的欧盟法律。

此外，我建议为“行政行为”和“行政不作为”选取相似的定义，正如 2003 年的提案那样，这样就可以强调前者的法律约束力和后者的外部效果和法律行动要求。这一解决方案的优点在于“作为与不作为”将成为欧盟法律的自治领域，我认为这是十分有必要的。因为《奥胡斯公约》第九条第 3 款涵盖了环境领域的所有公共部门的不同观点。另一个原因是我在简介部分也有所提及，因为各成员国对“作为”与“不作为”的理解存在分歧。

*3.2.3 《奥胡斯公约》第九条第 3 款与第 4 款的关系*

我们还应详述一下《奥胡斯公约》第八条第二款和第三款的关系。前者规定，公众有权起诉《奥胡斯公约》第六条中所涵盖的被允许的任何"决策、行为或不作为"。如上文所讲，该规定通过公共参与指令（2003/35)的环境影响评估指令和综合污染防控/ 工业排放指令实施。根据工业排放指令第 25 条规定，大众应有权参与法院的司法审查程序，并质疑“决策、行为或不作为的实质合法性以及程序合法性”。这些决策等是根据《公约》第 24 条的公众参与程序制定的。该条款对第 25(5)(a)条进行了解释。解释称：应对工业排放指令的许可条件进行复审，并且在必要时修订，例如当工业排放指令所规定的现行排放限值许可需要重新修订，或新的限制需要写进许可中时[47]。我认为，这意味着所有相关的公众都有权利在这种复议程序中质疑某项决策，无论政府部门是否决策修订许可条件。如果可以这样理解，那么“不作为”在这里将失去意义。

对于欧盟法院 Mellor 案的审理思路我也是这样解读的，该案件包含了环境影响评估的相关要求，但政府部门却认为无需环境影响评估[48]。Boxus 案也采用了相同的逻辑。在此案中，国家法院被要求审查成员国某项措施的合法性，借此，一些项目工程可以无需遵守环境影响评估指令[49]。如果某个政府部门不去修订第九条第 2 款，令其涵盖某项新的许可条件以及欧盟法律下的实施过程，该条件仍在该条款的管辖之下，而非第九条第 3 款[50]。

[47] 相似条款请见 IPPC 指令第 15（2）（a）条和第 16 条。
[48] C-75/08 Mellor 案 第 66 段。
[49] 相关案例 C-128/09 至 C-131/09，C-134/09 与 C-135/09 Boxus 案例 (2011-10-18)，第 57 段。
[50] 相似审理思路请见：遵约委员会案例 C/2010/50 捷克共和国 第 82 段

### 3.2.4 民事诉讼

最后，我还想谈谈直接民事诉讼。由于权利自主原则，促进公众参与环境司法指令的提案在这一方面紧紧被限定在了《奥胡斯公约》第九条第 3 款所赋予的权利中。因此，该提案在实施层面上仅限于处理行政及司法审查程序中。公众只能通过上述程序去质疑政府部门的行为或不作为。然而，抛开权利自主原则不谈，我们有充足理由建议欧盟要求各国进行立法以赋予公众权利益，让公众可以利用"行政法"工具来对抗违反环境法的政府部门。正如我们在各国报告中看到的，公众通过民事诉讼对抗违法活动的例子十分普遍。甚至在一些国家（荷兰、匈牙利），在一些案例中，某些监管部门的权利已被弱化或废止。取而代之的是，公众仅能够通过法庭来状告行为方。我认为，这一发展让我们认真考虑公众参与环境司法的权利。各国专家间似乎存在着一个共识，即我们似乎从来没使用民事诉讼。还还没有人分析过这其中的原因，但我认为权利分配不均是决策性因素。普通公民是不会起诉跨国公司的。民事诉讼权是《奥胡斯公约》第九条第 3 款及第 4 款所赋予民众的。但我认为，在这种情况下，民事诉讼对公众来说是很不利的。有人不禁要问，这是否是一种有效的法律救济？至少在某些司法体系中，原告必须证明其受到伤害，法院才能开庭审理[51]。今后，在环境领域，民法救济可能会根据“集体救济”原则“集体利益诉讼”原则进行修订，这很可能会改变这一现状[52]。

## 3.3 众有诉权

### *3.3.1 “公众”的定义*

当定义环境案件中的个体集合时，《奥胡斯公约》第九条第 2 款和第 3 款使用了不同的术语。前者规定，诉权属于“相关的公众”，这些人或在某案件中有着“巨大的利益”，或是“某项权利受到了侵害”。这两种说法同时涵盖了基于权利的和基于利益的司法系统。相比之下，后者规定，诉权属于符国家法律标准的“公众”。后者的涵盖面更广些，并赋予公众“众有诉权”，但《奥胡斯公约》却并没有要求采取这种解决方式[53]。《公约》也没有要求采取抽象的规范控制，这

[51] 这也是我对遵约委员会对 C/2010/48 案例的观点的理解 奥地利 第 73 段。

[52] 请见《维护你在欧洲的权利》第 116 页及其后，关于如何发展民法中集体利益诉讼的权利的建议。还有欧盟委员会最近所提出的建议（2013.06.11），这些建议关于如何在欧盟法的不同领域利用集体救济机制来促进公众参与司法。http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/news/130611_en.htm。

[53] 比利时的一个案例（C/2005/11 比利时 第 35 段）中，遵约委员会的一个决策澄清了这一问题。

种控制在许多成员国中是一种很普遍的解决程序[54]。促进公众参与环境司法的指令采用了一个十分宽泛定义，即“符合国家法律规定的一个或多个自然人或法人，以及这些人组成的协会、组织，或群体”。如果一个群体质疑行政部门的行为或不作为，那么群体内的个体之间的联系是十分重要的。为了阐明这一重要性，我们应该缩小该定义包含的范围，使之与环境影响评估指令（2011/92)第 1.1(e)条的定义相似。该定义是：“公众是指在环境决策程序中受到不良影响、可能受到不良影响，或存在相关利益的人”。如此定义的目的是将促进环保行为并符合国家法律要求的非政府组织涵盖在公众定义内。我认为，采取这一定义也符合欧盟法院近期案例发的发展以及有效性的原则。

*3.3.2 个人诉权*

在我所熟悉的司法体系中，个人诉权是由法院所决策的。程序法中通常会阐述一般标准。但群体细则及定界则需要案例法的发展来进行完善。这种方法也适用于该问题上的欧盟立法。然而，在保护性规范理论上我保留意见，对这一理论的解读是否符合《奥胡斯公约》还有待商议。我的顾虑主要是庭审的范围，这一点我将在下一部分进行讨论。但这也适用于这些案件中的诉权问题。在这些案件中个人只有在受到伤害后才可以起诉，例如受到有害废物的伤害等。我认为，这种说法对诉权的定界过于狭隘。公众可能会受到多种侵害，例如废物、噪音等干扰、以及其他活动所带来的不便。因此，公众应该有权在这些问题上质疑行政部门的行为及不作为。为了强调这一点，我将回避环境责任指令中第 11 条及综合污染防控指定第 16 条中关于促进公众参与司法的“双重方法”，即涉及相关公众的巨大利益或侵犯公众的权利。我不认为，在定义“公众”时，我们并不需要一个特定的基于权利的或基于利益的方式作为参考。因为二者都被一个更具概括性的定义所包含，即“有可能受到侵犯或有利益所在”。我认为确切定义仍需要各国政府自行确定，并最终由欧盟法院来裁定。因此，我认为，欧盟法中诉权的定义对《公约》来说是足够的。在《公约》第九条第 3 款仅仅反映了环境影响评估指令第 1.1（e）条的内容。

*3.3.3 环境非政府组织及团体的诉权*

[54] 虽然许多国家拥有抽象的规范控制，但我们不应认为这是欧盟法的一个要求，或《欧洲人权公约》的要求（请见：欧洲人权法院判决：Norris 诉安尔兰案,，Klass 诉德国案，以及 Västberga 出租汽车公司诉瑞典案）。

相比之下，在许多进行研究的国家中，环境非政府组织的诉权是由快速立法所确定的标准而定的。然而，各国标准不一，因此我们需要在欧盟层面也使用快速立法的标准。如上所述，提案中为促进公众参与司法指令而制定的环境非政府组织的诉权标准为：该组织必须是独立的、非盈利性的，组织行为必须在其地理活动范围内，并且该组织的行为必须与其目标相符。还有时间标准，环境非政府组织只能在一段时限内进行活动，一般不超过三年。环境非政府组织每年还需要提供由注册审计师认证的账目报表。除时间标准外，以上标准与《奥尔胡斯规定》（1367/2006）第 11 条中的规定相同。《规定》要求环境非政府组织的活动时间不得低于两年。

我认为，2003 年的提案中的一些标准应该应用到履行《奥胡斯公约》第九条第 3 款的未来立法中。在很大程度上来说，这些标准是十分明智的。一方面，它们意识到了社会团体可以影响环境决策，并且意识到了这一影响力的重要性；另一方面，这些标准还要求环境非政府组织需要有一定的稳定性并受到约束，从而获得诉权。我认为，最具争议的标准是活动时间标准、注册标准和提供账目报表的标准。对许多小型且缺乏合法性的环境非政府组织来说，提供账目报表是一项沉重的经济负担。此外，我认为不需要施行统一的注册标准，因为这一点可以通过各成员国的国内立法来得到解决。

不仅如此，我认为时间标准对许多专门组织来说是一个很大的阻碍，让他们无法参与环境司法。因为这些组织在促进公众参与环境决策方面扮演者重要的作用，因此应该废止此条标准。撰写各国报告的专家们也表达了与此相同的观点，他们也就此问题表达了意见。另一方面，如果各成员对此提案有着强烈的反对意见，就应该考虑定义一个“联合方式”，强调民主这一方面。这种方式可以使用时间标准或者获取公众对质疑某项决策的支持。受某一活动侵害的公众可以通过联名的方式表示对质疑的支持。在某些司法体系中，上述方式可以作为“市政行为”的一种解决方式。举例来说，在奥地利，需要 200 个人的联名才能够采取某种行动。如果此种解决方式符合民意，我认为对环境非政府组织的时间标准应定为两年，同时要求特定组织证明其能代表大多数相关公众的利益，或者可以收集到一定数量的签名，从而参与到环境司法中来。我认为，签名的最低数量要求不应超过 100。由此，环境非政府组织才能获得诉权和两年的活动时限，并且，如果某

些组织可以证明其受到公众的支持，那么这些组织就可以获得较短的活动年限。

*3.3.4 反歧视条款*

对外国公民以及环境非政府组织的歧视是亟需解决的另一个问题。《奥胡斯公约》第九条第 3 款规定，公众应有权参与环境司法之中，不应因公民权、国籍，或住所而受到歧视。在与环境非政府组织相关的案件中，组织不应因其注册地或活动地点而受到歧视。各国报告中对此问题鲜有提及，但至少在一些成员国中，环境非政府组织的诉权十分有限，这阻碍了外国组织的向法庭起诉的权利。在我的国家，环境非政府组织需要“在瑞典”[55]进行三年的活动才能拥有诉权。在卢森堡，只有具有“国家级重要性”的组织才能成功注册，这便是一种对外国环境非政府组织的歧视[56]。在斯洛文尼亚，环境非政府组织需要出示证明，证明其在五个其他欧盟成员国中进行过相关活动，才能获得诉权[57]。虽然这些政策的实际效果有待商榷，但鲜有成员国实施《奥胡斯公约》第 3 条第 9 款的反歧视规定，至少在快速立法层面没有。为了澄清这一状况，我们需要解决一个欧盟立法中的问题。同其他的地缘性标准一样，在解决这一问题上，法令具有决定性的意义。但我们需要注意到，环境非政府组织可能会因不同的实施方式而受到不良影响。它们可能为了保护某个地区而采取行动，该地区可能不在国家行政管辖之内；或者它们因某地区受到废物排放或其他干扰而采取行动。上述两种情况中，环境非政府组织都会受到不良的影响。后一个例子中所指的废物可能是排放到空气中的废弃或跨境废物。

*3.3.5 参与：诉权的前提*

在进行研究的国家中，拥有起诉权的一个普遍前提就是在质疑某项决策前参加决策过程。虽然这是一种普遍做法，但我仍担心这种做法对会对公众参与司法造成不良影响。社会个体对政府部门有着一种最基本的信任，他们认为这些部门会代表其利益并“做好他们的本职工作”。但实际情况却常常是：一项许可决策出乎邻里和周围居民的意料之外。因此，如果事后对这些部门进行回应，认为这些部门应该在决策准备阶段更好地代表公众的利益，这一思路是不具有说服力的。此外，有人会认为这一问题应该由欧盟法院根据 DLV 案进行处理。在此案

[55] SE(Darpö) 第 10 页。
[56] LU(Biot-Stuart) 第 11 页。
[57] SI(Šantej) 第 15 页。

中，法院认为相关公众应有权参与环境司法，“无论它们在申请审查中扮演怎样的角色，不管是在相关部门签发许可前参与司法程序，或者是通过表达自身观点，都是如此[58]”。虽然在 DLV 案中，“参与决策过程是否是参与司法的前提”并非是问题的核心，但人们大多已把欧盟法院的观点理解为：在环境案件中，参与决策过程并不是获取诉权的一个标准[59]。尽管如此，我认为今后欧盟立法还需要澄清一点：公众参与司法的的权利中应包括起诉权，即便没有参与到决策制定过程中。欧盟法院对 DLV 案的观点或许可以作为这一问题的解决方案。

### 3.4 司法审查范围

#### *3.4.1 介绍*

如前文 2.3 所述，要想促进公众有效参与环境司法，除了诉权问题，还要面对诸多因素。在这种背景下，一个关键问题是，如果允许公众通过法律手段对某项环境决策提出质疑，那么公众所享有的权利究竟有哪些。只有第九条第 2 款及其在欧盟法律中的相关实施条款涵盖相关内容，即“实质及程序合法性”，是解决该问题的唯一指导。第九条第 3 款中，唯一能决定司法审查范围的内容是，公众有权参与“行政或司法程序”。而 2003 年提案第 4 条就促进公众参与司法的指令，将该问题具体化为“环境诉讼……从而质疑行政行为及不作为在程序上及实质上违法环境保护法”。问题一是“实质合法性”概念内容本身就模糊不清，二是欧盟成员国各自的法律指令对于如何构成有效司法审查规定不同[60]。根据我的理解，这一问题源于成员国间支撑司法审查的思想体系的不同。在一些国家，司法审查倾向于保护个人的权利，而在另一些国家，则倾向于防止“违法行为”产生，即捍卫法律本身的权威，或确保法律的合法适用[61]。除此以外，一些国家的

[58] 263/08 DLV 案，第 39 段。

[59] 请见：Jans 与 Vedder 案 232，233 页。欧盟法院的陈述实际上回答了瑞典最高法院的问题。瑞典法院的表述有失准确。同样，欧盟法院上，此案中各方和干涉方的观点也没有澄清这一问题。另一方面，瑞典政府认为，无需进一步赋予相关公众参与司法的权利，因为公众已经有了这一权利。公众已经有权参与到许可签发部门的政策制定程序中。有时这一签发机构为法院（斯德哥尔摩环境法院）。另一方面，委员会认为任何参与到决策准备程序的各方应该具有诉权（“间接众有诉权”或“多级众有诉权”的观点）。欧盟法院认为，当斯德哥尔摩环境法院作为许可前发放时，它仅仅在“运用行政权力”（第 37 段）。此外，欧盟法院认为，公众参与司法的权利并不依赖于政府部门的类型。采取某种决策或行动的政府部门可以是行政部门，也可以是法院。最后，欧盟法院成“参与环境决策过程是独立的，并且从法律的角度来看，有着不同的目的。因为在适当的时候，后者可能会在这一程序最后指向所采取的决策。因此，参与决策程序并不会对获取司法审查权的条件造成影响”（第 38 段）。

[60]详见 IT（Caranta）p.30

[61]根据笔者的理解，这也是 GA Kokott 在 C-260/11 Edwards 中的一个观点（2012-10-18）。

法律体系似乎假定了行政决策合法，而另一些国家的司法机构则未给予行政机关此类优待。我认为，之所以获得禁令性救济的条件不同，是因为对于司法审查的观点存在差异。

甚至关于欧盟法律中所贯彻的《奥胡斯公约》相关内容，各国的理解也各不相同，也清晰地体现了这种观点上的差异。本文所涉各国报告中就有相关案例，说明在一些国家，环境非政府组织有权参与环境司法，仅仅意味着能够根据环境影响评估和综合污染防控指令，对涉及其参与权的问题提出质疑。如上文所述，这有违《奥胡斯公约》规定。是对司法审查相关要求的误解，因为要想参与环境司法，就必须能够质疑决策程序的最终结果，即许可决策。显而易见，这也是欧盟法院在 DLV 案及其他与《奥胡斯公约》有关判决中所持的观点。我认为，未来在任何欧盟级别的立法当中，只要涉及《奥胡斯公约》第九条第 3 款的实施问题，都要予以澄清。

我认为，这也是争议目录有关案件审理范围的问题所在。根据该理论，严格意义上说，公众即使获准进行诉讼，也只能提出涉及其个人或公众权利的问题。而决策其他方面是否合法不在案件审理范围之内。从这一点来讲，争议目录在合法性监控方面的作用有限。相反，却保护了某些特权利益，让企业和行政机关免于司法监控[62]。同样，在一些法律制度中，只有拥有产权的个人才享有诉权[63]。我认为，这一问题不符合现代环保法律思想以及保护机体利益的理念。同时，在适用欧盟立法方面，上述问题也会影响各成员国进行有效的司法监督，如此便违背了《里斯本条约》第 19 条规定。

### *3.4.2 明确规定司法审查范围*

我认为，该问题基本应由欧盟法院参照《欧洲联盟条约》第 258 条或第 267 条的各国诉讼案例做出决定。“任何行政行为及行政不作为的实质及程序合法性”足以说明案件审理涵盖了行政决策方方面面的合法性。因此，欧盟法院也在 Trianel 案中做出了重要说明，指出根据欧盟环保法律规定，环境非政府组织享有这些“权利”，应受法律保护。换言之，环境非政府组织有权上诉要求国家法律

[62] Wegener, B：*主观公众权利——法律保障范围的历史根源及其必要调整*（*Subjective Public Rights – Historic Roots and Requisite Adjustments to the Confines of Legal Protection*）（尚未出版）。
[63]参见遵约委员会 C/2010/50 Czech Republic 案第 76 段。

执行欧盟环保法律以及其有直接效力的规定，这就意味着欧盟环保法律及规定须要无条件执行，其内容充分准确[64]。但对于相关公众，国家程序法则将案件审理范围限制在“个人公法权利”范围内。后一个概念在 Altrip 案 (C-72/12)有详解[65]。然而，对于参与环境司法立法案件的审理范围问题仍然值得澄清。澄清也是为了强调，各国法院有责任依*调查*或*职权*原则，审查行政行为或行政不作为，尤其是要根据欧盟法律强化有效法律保护原则的适用。同时，还应减轻公众质疑司法决策时的举证负担，该问题在一些国家报告中也有强调。

要实现这一目标，一种方式是明确“实质合法性”的意义，说明申请人有可能对“争议决策的内容”（符合审查条件）而不仅限于决策的方式提出质疑。此外，应明确审查机关有责任“就申请人所提及的任何相关问题”对案件进行调查。显而易见，这一问题还有其他法律解决方式，但我认为，该问题无论如何务必要处理。

### 3.5 行政不作为

#### *3.5.1 介绍*

本文所涉国家报告中强调的另一个问题就是缺乏质疑行政不作为的权力。几乎所有成员国都关注这一问题。2003 年提案针对该问题，制定了内部审查请求程序（第 6 条）。针对行政行为或不作为[66]，相关公众可要求有关部门进行内部审查，且有关部门须在规定时间内向申请人提供书面审查决定。如决定未及时提供，或申请人对决定不满，可向法院或另一家独立上诉机构提起环境诉讼。

#### *3.5.2 制定行政不作为处理程序*

我认为，2003 年提案有关该问题的部分有很多可取之处，值得参考。但是，仅仅依赖第九条第 3 款是不够的，还应根据欧盟法行事，将其作为公众参与环境司法方面的一个一般概念来对待。

很多成员国都指出，即便是现有指令规定落实《奥胡斯公约》第九条第 2 款，但缺乏质疑行政不作为的权力仍然是参与环境司法的一个漏洞。如前文 3.2 所述，工业排放指令第 25 条规定，国家机关有义务考虑设备的许可安装条件，

[64]C-115/09 Trianel 第 45 及 48 段。
[65]参见 GA Cruz Villalón（62012CC0072）观点（2013-06-20）。
[66]提案第 2 条（e 款）规定，行政不作为指“根据环保法律，公共主管当局应采取但未采取行政行为。”

以改进现有碳排放限制。显而易见，在这种情况下，有关部门“按法律规定应”采取措施。那么，如果该部门未按法律要求采取行动呢？据报道，一些国家的立法人员异想天开，不认为这样的沉默是行政不作为，应受质疑，原因从综合污染防控/工业排放的指令中无法明确总结出类似规定。对此，我认为，如果这些立法人士扪心自问，欧盟法院将如何对待这样的行政不作为，那么答案就会显而易见。欧盟法律通常为各国机关留有充足空间，自行判断行政行为或不作为是否属于“决策”，而且在欧盟层面，行政不作为涉及各种环境立法，广受关注。基于这种情况，我认为，需要在欧盟层面对问题的情况明确说明。2003 年提案中应用的模型就是解决该问题的一个进步。

### 3.6 环保程序费用

#### *3.6.1 介绍*

如前文 2.4 所述，司法程序的费用被视为具有“泼冷水”的效果，甚至在少数被调研国家构成了参与环境司法的障碍。这些问题包括：诉讼费用高昂；有关部门律师费用败诉者支付原则；当事人有义务聘请律师出庭；请专家证人须支付费用；获得禁令性救济需缴纳高额保释金等。除此以外，费用问题的不确定性也广受争议，大大打消了质疑环保问题行政决策的意愿。后一个问题已由欧盟法院在 Irish costs 案中进行了部分处理，法院在该案中认定，仅由司法部门判定不要求败诉方支付诉讼程序费用，不能视为执行了一项非“特别高昂的”费用规定[67]。

#### *3.6.2 明确规定“费用不宜特别高”*

显而易见，需要对这些问题进行处理。因此，未来欧盟参与环境司法相关立法应针对如何贯彻《奥胡斯公约》第九条第 4 款做出基本要求。我进而在本部分针对费用问题提出几点建议。保证金或向另一方支付赔偿的交叉承诺金费用问题将于下一部分探讨。

首先，我认为应指出的是，参与环境决策需缴纳行政费用不符合《奥胡斯公约》精神及欧盟法律的有效法律保护原则。同时，我自知该观点与欧盟法院 C-216/05 判决向冲突。然而，在 C-216/05 案中，法院判定收取参与费不违反欧

[67]见遵约委员会 C/2008/27 UK 及 C/2008/33 UK 案。

盟法律。于此相反，我认为自己的观点符合《奥胡斯公约》及欧盟法律，且略有不同[68]。各法律体系应/须鼓励民间社会尽早参与决策，而不能削弱其积极性。凡国家法律司法体系要求收取行政诉讼费或法庭费用的，应制定合理收费标准，最好能统一收费标准。若使用争议目录，环境案件的价值应设定在类似的合理区间内。

### *3.6.3 败诉者支付原则的应用*

很多成员国在行政决策的司法审查上及涉及环境问题时，应用败诉者支付原则。尽管说该原则本身并不能说违反《奥胡斯公约》，但是它的适用应受到限制[69]。一种方式就是明确规定环境案件中国家收费体系的适用条件。我认为，第一个条件是总体说明环境诉讼的费用应依照客观实验确定，通过参考所在国的生活成本，明确多大数额的费用对于普通民众、民间社会团体或者环境非政府组织来说才是特别高昂的费用。而且还有必要说明，即使申请者资金困难，也不限制其诉诸法律手段质疑环境决策。另外，案例中环境保护的公共利益也应考虑在内。有关费用义务的规定应有助于推动公众参与环境司法。我认为，这必将符合欧盟法院最近对 Edwards 案（C-260/11）判决。

另外一个基本条件就是，公共主管部门不应有机会收回行政法律诉讼费用。无论是胜诉或者败诉，作为被告参与司法审查都是行政部门的基本任务之一；因此不应给予其相应补偿。而最好应针对相关部门采取单向费用缴纳的措施，也就是即使行政部门胜诉，仍应支付申请人的诉讼费用。

再次，为了达到费用可预测的要求，推荐制定环境诉讼费用上限一览表。如费用一览表无具体立法予以明确，那么根据英国《保护性诉讼费令》，申请人应可获得有关费用问题的独立决策权。

问题是，一套针对环境诉讼案件费用的具体措施会影响律师参与诉讼的意愿。显而易见，法律援助不仅是解决这一问题的方式之一，而且这样一套援助体

[68]此外，欧盟法院的判决颇为陈旧，或许无法反应其当今的地位。

[69]该问题早在 2011 年于基希讷乌（摩尔多瓦）召开的《奥胡斯公约》缔约方会议第 4 次会议上就已明确讨论。当时的背景是，遵约委员会在其关于西班牙的 C/2008/24 案调查中发现，在申诉层面自动适用败诉者支付原则不符合公约规定（第 117 段）。这一判定在会上引起了激烈的争论。缔约方会议最终支持了遵约委员会的判定（决定 IV/9f 第 1 段（c 款）），但不支持有关败诉者支付原则的叙述，会议认为该叙述不属于判定范畴。这一观点使得会议能够佐证其自身行为（如支持遵约委员会有关不遵约的判定）的合理性。对于这一问题的进一步分析，请参照 Veit Koester 的《环境政策与法律》41/4-5 (2011)第 196-205 页，具体内容见第 197 页。

系也符合《欧盟基本权利宪章》[70]的基本要求。在我看来，基本要求的制定应充分考虑案件中对公众利益的损害，再决定是否给予相应法律援助。该基本要求还应允许环境非政府组织在特定条件下接受法律援助，条件包括诉讼涉及公众利益或者由于其他原因涉及全局利益。另外，值得一提的是，应在自愿基础上建立基金，资助环境非政府组织以及专攻环境案件法律援助的公共权益律师。

最后，我还要强调，败诉者支付原则的削弱并不会有直接结果，这一点各国多位专家已经谈过了。如果对返还给胜诉方的费用加以限制，那么必然会妨碍申请方律师获得全额费用补偿。如上文所述，全额费用补偿能让申请方律师填补其他案件带来的损失，从而才有可能请到律师。欧盟未来针对环境案件费用责任的任何立法都应认真考虑这一问题。还要明确的是，未来任何指令对于费用的规定都不能在成员国不具备相关费用规定的情况下强制其适用指令规定。

### *3.6.4 专家聘用费*

最后，还需要消除人们对于聘请专家费用高昂（甚至是极高）问题的担忧。这一问题比较复杂，包括审查机构权限等诸多因素。显而易见，要想解决问题，就需要让具备自有专家的特别法庭或法院受理诉讼或者进行司法审查。比如，在荷兰，法院就会要求行政法院顾问基金会针对案件的技术因素出具一份报告。该基金会独立运营，由荷兰政府供资，有 45 位环境科学及实体规划等各个领域的专家在此供职。申请人可建议法院要求出具该报告，但最终决策权仍在法院。

不过，审查机构的权限问题并不是一个促进环境司法的指令能够解决的。尽管如此，还是可以如 3.4.2 所述，规定该审查机构（无论是特别行政法庭还是法院）有责任主动依*职权（或调查）*原则调查案件各项问题。从而减轻了诉讼当事人的举证负担，相应减少了其聘请专家的需求。

### *3.6.5 争议解决替代办法*

参与环境司法的指令对争议解决替代办法（ADR）或调解机制进行了讨论。虽然很多研究对象国中已经存在诸如此类的机制，但（除奥地利以外[71]）机制在

[70]C-279/09 DEB
[71] AT（Madner）第 23 页。

环境案件中均未发挥重要作用[72]。因此，我认为不应将争议解决替代办法当作一项司法审查的义务来提出，而应建议自愿遵循此类机制。

### 3.7 程序有效性

#### *3.7.1 介绍*

各个国家报告所突出的一个主要问题就是环境案件中的程序有效性问题。之所以存在这一的问题，是因为程序推进速度慢，程序冗长，上诉或司法审查诉讼缺乏终止效力，同时获得禁令性救济的条件苛刻，费用高昂。

#### *3.7.2 禁令性救济标准*

在有些国家，上诉或者发起司法审查诉讼程序并不能终止争议决策，这时能否获得法院禁令性就决定了环境案件的成败。如前文 2.5 所述，各研究对象国都有很多案例是“赢在法庭，输在事实”，因为行之有效的手段来终止争议行为。要想避免这种情况，禁令性救济标准就不能太苛刻。而且这存在这样的案例，也充分说明有充分的理由扩大禁令性救济适用范围，放宽对对争议行政决策下达禁令性的限制。该问题对环境案件的影响尤为严重，因为法律程序可能会持续数年之久，而一旦对环境造成破坏，恢复环境几乎就是不可能的。在本文所涉及的研究对象国中，禁令性标准除了涉及延误的风险、表面上证据确凿的案件以及对个人的损害等传统内容外，还包括其他内容，目的是为衡量争议的各项利益创造更多的空间。

尽管对利益的权衡一直是由法院决定的，但是我认为在未来的指令当中对禁令性做出规定，拿出一种更宽容的态度，提醒法院履行自身责任。对于这一问题，欧盟法院在现行的案例法中也进行了强调，规定相关公众应有权要求案件待结期间采取诸如临时终止争议许可等临时措施（C-416/10 Križan（2013）第 110 段）。此外，未来相关指令须强调，应先将经营人利益同对立利益及活动对环境的影响等因素进行权衡，再决定是否允许经营活动继续进行前。还应注意案件的争议问题是如何产生的，并明确争议方。如果经营活动涉及重要公众利益或者受欧盟环保法保护的利益，那么除非经营人有极充分的理由，否则不能在最终结案前开始

[72]2012 年欧委会开展了一项研究，探索 10 个成员国在环境领域的诉讼处理及调解机制，参见 http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm。对其他成员国的另一项研究预计将于 2013-2014 年展开。

作业。在这种情况下，单有经济利益理由是不充分的。同样，如果大量公众抵制经营活动，那么针对这种情况的案件也适用同样的原则。

### *3.7.3 保证金或向另一方支付赔偿的交叉承诺金*

对诉诸法律质疑行政行为和不作为的公众，应采取更宽容的态度，也要免规定收保证金或免向另一方支付赔偿的交叉承诺金。我认为，要求收取保证金或向另一方支付赔偿的交叉承诺金是没有道理的。如果法院签发禁令性救济，一定有充分的理由，因此经营人必须等待诉讼的最终结果。这一观点在大多数研究对象国中占主导地位，而在另一些对象国，如果司法审查已获批准，那么再继续经营活动则被认为是不智之举[73]。因此，在未来欧盟有关促进参与环境司法的立法中，应明确规定禁止收取保证金或向另一方支付赔偿的交叉承诺金。

### *3.7.4 明确规定及时性*

最后，有必要规定行政诉讼及司法审查应及时完成。尽管环境影响评估指令及综合污染防控/工业排放指令均提出了相关内容，但对各国法院的影响却微乎其微，因此未来应予以更严格表述。至于是否应规定具体时限，还是笼统描述从而为国家法院预留空间，未来将予以讨论。

### *3.7.5 恶意或反复行为*

还有一个关于环境司法程序有效性的问题亟需处理。政府部门及营业人避免恶意或反复行为符合其合法利益。本文研究对象国处理该问题的方式是，增大申请人承担费用责任比例，并规定法院有权直接受理此类申请。鉴于有些情况下开始很难区分哪个行为依据充分，哪个属于恶意或者反复行为，我认为上述对象国的处理方式十分可取。因此，未来制定有关诉讼费用的法规应包含此类规定的内容[74]。

## 3.8 结束语

[73]有趣的是，AEAJ 在其《有关环境问题中期济助的建议》（2011 年 9 月 22 日通过）也提出了这样的观点。AEAJ 明确指出：“工作组反对向上诉人强加任何法律义务。此类义务会损害有效法律保护权。根据《奥胡斯公约》和 2003/35/EC 指令，法律救济不应禁止性高昂”，参见 http://www.aeaj.org/spip.php?rubrique52。

[74]欧盟法院似乎在 Edwards 也表达了这一观点（见脚注 62 中从该案判决书第 47 段中摘引的内容）。

在报告的最后，我还要谈谈环境领域行政诉讼与司法审查的关系。我认为，在各研究对象国中存在一个总的趋势：如果一国公众仅能通过法院申请司法审查，质疑行政行为或不作为，而另一些国家的法律制度则包括采取行政诉讼的中间步骤，那么前一种情况下公众参与环境司法的障碍更大。一般说来，在行政诉讼中，可能会由更高级的司法机关，有时是国家机关，就案件本身情况审查整个案件。有理由相信，该司法机关依赖其分析所有（至少是所有最关键的）诉讼的经验，必将拥有更高的司法权限。该诉讼一般具有终止效力，审查机关有义务调查相关案件，而行政程序法对诉讼程序的要求较之法院更为松散。程序一般及时有效，各方诉讼费用通常较低。而且，如果行政机关能够公正独立，其决定即为行政诉讼的最终决定，那么，根据《欧洲人权公约》第 6 条，该机关甚至能够满足成为一家特别法院的要求，而且也能成为符合 TFEU 第 267 条规定的法院[75]。如果能完成这些目标，那么上述机构同样也就满足了《奥胡斯公约》第九条第 3 款有关为民众提供“行政或司法程序”的要求。进而提高了条约的有效性，让后续司法审查有明文规定的诉讼程序可依。

如果欧委会采取行动，制定欧盟相关法律，推动贯彻《奥胡斯公约》第九条第 3 款的规定，那么这样的法律当然不会包含任何关于需要行政诉讼机构的内容，因为该法律将介入成员国的程序自主权。然而，这也是我的最终观点，即研究不同行政裁决及其优缺点意义重大，这样才能改善并向其他欧盟成员国和《奥胡斯公约》其他缔约方普及最佳范例及相关知识。

# 4 建议总结

***一般性建议***

- 欧盟应制定指令以促进公众参与环境司法。
- 这一指令的适用范围应反映 2003 年提案中的要求。该指令涵盖欧盟所有含有以下述目标的法律：保护并改善环境、提升人类健康水平、保护并合理利用资源。
- 应使用 2003 年提案中的一些定义。例如：“行政行为”及“行政不作为”。

[75]参见 C-9/97 及 C-118/97 关于芬兰农村企业诉讼理事会的内容和 C-205/08 有关奥地利独立环境院（Austrian Umweltsenat）的内容。

*诉权以及司法审查的适用范围*

- 指令中，对有权参与环境司法的公众的定义应使用环境影响评估指令的定义，即“在环境决策程序中，已受到或可能受到不良影响，或有利益所在的公众……基于这一定义，致力于保护环境的非政府组织如符合任何国内法律的要求，都应认为其有利益所在”。
- 环境影响评估指令及综合污染防控/工业排放指令中所使用的给予个人诉权的双重方式应被废止，该标准是指基于利益或基于权利的两个体系。
- 我们应为环境非政府组织的诉权指定标准。这在某种程度上也反映了 2003 年提案的一些要求。然而，关于注册要求和年度账目报表的要求应该废止。我们也应废止时限标准，或至少将其与获得公众支持联系起来，例如获得受某活动影响区域内公众的 100 个签名。
- 该指令还应包括反歧视的特殊条款，与《奥胡斯公约》第 3 条第 9 款的要求相符。
- 该指令还应包括以下条款：无论公众在决策制定准备阶段扮演什么样的角色，他们都应有权参与司法审查程序。
- 对于受质疑的决策，司法审查应包括程序合法性和实质合法性两方面。为了澄清后者，该指令应说明：申请者应有权质疑决策的内容。司法审查部门应负责调查申请人所提出的有关案件的任何方面。
- 行政不作为问题亟需解决。2003 年提案中，促进公众参与司法的指令勾勒出了有关部门质疑不作为行为的程序，向这一问题的解决又迈出了一步。

*参与环境司法程序的费用*

- 该指令应为参与环境司法程序的费用设置上限。欧盟法中所有与环境有关的法律都应如此。
- 促进公众参与环境司法的指令应为参与费用指定总则。在环境司法诉讼中，费用应同时基于主观测试和客观测试而定。因此，申请人的经济状况和该国的生活成本都应在考虑范围内，并以此来确定该费用对普通公民、社会团体或环境非政府组织来说是否过高。该总则还应将环境案件中的公共利益考虑在内。关于费用的规定应促进公众参与环境司法。

- 应制定规定来免除公众参与环境决策制定程序的费用。此外，诉讼费用及庭审费用应在合理水平，最好采取统一定价。
- 建立环境司法诉讼程序费用明晰表。如果这一明细表非由专门立法所设定，申请者应有权在诉讼不同阶段就费用问题获得独立的裁决。
- 公共部门方面应为单向费用转移制定规则。
- 在进行法律援助时，案件中的公共利益也应得到考虑。此外，在特定情况下，环境非政府组织应有权获得法律援助。
- 在恶性或过于随意的案件中，费用应较高。

*司法有效性*

- 司法审查部门应提供禁令性救济，以强调临时性决策的重要性。所有关于环境的欧盟法律都应适用此规定。
- 当就禁令性救济进行决策时，各国法院应强调该救济对环保及其他公共利益的重要性。如果某项行动所涉及的公共利益十分重大，或者该利益受欧盟环境法保护，行为者必须有充足理由才能在案件最终仲裁前开始此项行动。因此，单纯的经济原因是不够的。若对该行为的反对意见过多，上述规则也适用。
- 后续指令应包括专门立法来取消向另一方支付赔偿的对应承诺金。
- 最后，应就环境司法程序的时限要求进行专门立法。

## 附录 A：环境司法程序的阻碍

在此研究中，一些国家的司法体系会阻碍公众有效地参与环境司法。以下表格是我认为的一些主要阻碍。标有 X 的表格表明存在明显的阻碍。正如我之前所讲，我们必须知道此表格只是对现实情况一种较极端的简化。为了了解更为全面的情况，我建议读者去阅读各国的报告。此外，该表格也是我对于《奥胡斯公约》第九条第 3 款与第 4 款的要求的理解。我认为“保护规范理论”（ *Schutznormtheorie*）是公众参与司法的一种阻碍。当然，这一观点有待商榷。《奥胡斯公约》规定个体及环境非政府组织都拥有第九条第 3 款中所涵盖的各种案件的诉权。这一点同样有待讨论，但在此篇文章中我们无需下定论。

| 国别 | 个人诉权 | 非政府组织（NGO）诉权 | 费用 | 有效性 | 解释 |
|---|---|---|---|---|---|
| 奥地利 | X | X | | X | 严格的保护规范理论，非常严厉的禁令性救济（IR）标准 |
| 比利时 | | X | | X | 环境非政府组织（ENGOs）在一些民事案件中没有诉权。行政不作为无法确保公众参与环境司法（A2J）。加入《奥胡斯公约》后，最高行政法院（SAC）案例法不稳定…… |
| 保加利亚 | (X) | X | (X) | (X) | 个人诉权不明，ENGO 在部门立法及质疑行政不作为中诉权有限，律师费高昂，司法援助不足，某些案件中 IR 标准严格…… |
| 克罗地亚 | X | | | X | 环境立法复杂，特殊立法限制个人质疑环境决策的权利，获得 IR 过程缓慢… |
| 塞浦路斯 | X | X | | | 保护规范理论，质疑环境决策的权力有限… |
| 捷克共和国 | (X) | X | | X | 保护规范理论，行政不作为，无法签发及时的 IR，限制质疑土地使用规划和“噪音”方面的决策的权利… |
| 丹麦 | | | (X) | (X) | 超出行政诉讼系统（NMK）决策（及非决策）引起的问题，如可能产生高昂的庭审费用，缺少中止效应 |

| 国别 | 个人诉权 | 非政府组织诉权 | 费用 | 有效性 | 解释 |
|---|---|---|---|---|---|
| 爱沙尼亚 | | | X | X | 费用高昂，行政审查低效，IR 标准严格…… |
| 芬兰 | (X) | X | | (X) | 特殊立法及行政不作为限制公众参与行政决策相关的司法…… |
| 法国 | | | (X) | (X) | 费用高昂，部分原因是法定要求必须有律师代表…… |
| 德国 | X | X | | | 保护规范理论的狭隘定义限制个体权利，使他们无法质疑环境决策。在环境影响评估程序及自然保护法涵盖范围之外的 ENGOs 参与环境司法的权利受限…… |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 希腊 | | | X | X | 律师费高昂，环境司法程序效率极低，IR 标准严格，执法力度不足…… |
| 匈牙利 | X | X | | | 行政不作为限制公众参与环境司法…… |
| 爱尔兰 | | | X | X | 费用高昂，庭审程序耗时过长，环境立法十分复杂…… |
| 意大利 | | (X) | X | X | ENGO 地方分部参与环境司法的权利不明。行政不作为限制公众参与环境司法，费用高昂，低效，耗时…… |
| 拉脱维亚 | (X) | X | | X | 宪法法院的保护规范理论、保护物种多样性的决策不可起诉，低效…… |
| 立陶宛 | | | X | X | 费用十分高昂，民事案件中向另一方支付赔偿的对应承诺…… |
| 卢森堡 | (X) | X | X | (X) | 不同行为中的诉权分配不均，只有具有“国家级重要性”的 ENGO 才能拥有诉权，律师费用高昂，环境立法过程复杂…… |
| 马耳他 | (X) | (X) | X | X | 不同环境立法中的诉权不明确，费用水平不明确，法律援助体系欠缺。获得 IR 标准严格…… |
| 荷兰 | (X) | | | (X) | 审理范围中的保护规范理论。公众只有在民事法院中才能取得法律救济，使这些案件效率低下…… |

| 国别 | 个人诉权 | 非政府组织（NGO）诉权 | 费用 | 有效性 | 解释 |
|---|---|---|---|---|---|
| 波兰 | X | X | | | 一些部门立法中，公众参与环境司法权利受限，行政不作为，一些决策是通过无法上诉的 “规划”而制定的..... |
| 葡萄牙 | | | | X | 低效，律师费高昂，获取事实证据的费用高昂，司法审查力度有限..... |
| 罗马尼亚 | | | X | X | 费用高昂，取得 IR 的标准严格..... |
| 斯洛伐克 | X | X | | X | 保护规范理论，公众参与决策程序权利受限，低效及 IR 问题..... |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 斯洛文尼亚 | | X | (X) | | ENGO 诉权受限，专家费用高昂..... |
| 西班牙 | X | | X | X | 费用高昂，低效，一些议会法案所批准的“规划”（Janecek 案）及项目不可上诉，司法体系普遍低效…… |
| 瑞典 | | X | | | ENGOs 无诉权用以质疑环境法案之外的行政不作为或决策…… |
| 英国 | | | X | X | 费用高昂，司法程序种各部门权利分配不均，环境立法及司法体系过于复杂，司法审查范围有限..... |

## 附录 B：环境司法程序的费用

此表格所示为各国报告中所描述的环境司法费用。该表格分为八列，X 代表存在。八个列表分别为：行政费用、庭审费用、法定强制聘用律师的费用（ML）、败诉者支付原则（LPP），以及费用减免（例如：律师费用价目表或保护性费用命令（PCO）、限制各部门收取费用的权力（单向费用转移，OCS）、公众可及的法律援助（LA）、ENGOs 可及的基金（FU））。还有一列表格是对费用的估算值，以示这些费用对公众参与司法的阻碍。

| 国别 | 行政费用 | 庭审费用 | ML | LPP | PCO 等费用 | OCS | LA | FU | 是否阻碍公众参与环境司法？ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 奥地利 | | 240€ | (X)[75] | X[76] | X[77] | X[78] | X[79] | | 私人法律顾问费用 |
| 比利时 | 6,20€ | 82-350€ | (X)[80] | (X)[81] | X[82] | | X[83] | (X) | 严重阻碍 |
| 保加利亚 | | 5-10 € | | X | [84] | [85] | | | 是的（尤其是与较低的生活成本相比） |

75 不适用于行政诉讼。自 2014 年 1 月 1 日起，不适用于一审行政法院诉讼（*Verwaltungsgerichtshof*），行政法院起诉程序必须由律师签名。如果涉案价值超过 5,000 欧元，在上诉至高级别法院前，一审民事法院司法程序要求必须聘请律师。

76 不适用于行政诉讼。自 2014 年 1 月 1 日起，不适用于一审行政法院诉讼。.

77 行政法院诉讼一次支付价格固定。

78 行政法院诉讼规定，退还个人费用的一次给付最高为 610,60 欧元。宪法法院规定退还个人的费用的一次给付最高为 2,856 欧元。民事案件中，各类费用（*Prozesskosten*）由败诉方承担，但相关规定对一次给付额有规定。

79 不适用于行政诉讼。自 2014 年 1 月 1 日起，不适用于一审行政法院诉讼。

80 仅适用于最高法院的民事案件。

81 LPP 仅适用于普通法院，不适用于行政法院。

82 普通法院的津贴制度。

83 仅限于个人。

84 国家与公司所要求的律师费用存在巨大差别。保加利亚的国家部门通常由部门内聘律师作为代表。费用一般不超过 100 欧元。这是一个减少阻碍的因素。

85 保加利亚行政法院虽然没有 OCS 原则/规定，但法院一般不会要求公司或败诉方（NGO 或公民）支付费用。

| 国别 | 行政费用 | 庭审费用 | ML | LPP | PCO 等费用 | OCS | LA | FU | 是否阻碍公众参与环境司法？ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 克罗地亚 | X | X | X | X | | | X[86] | X[87] | 是（不确定性……） |
| 塞浦路斯 | | | | X[88] | | | | | 是（不确定性） |
| 捷克共和国 | | 125-200€ | X[89] | X | | X | (X) | X | |
| 丹麦 | 500 DKK (60€) | 67-10,000 € | | (X) | | | X | | 是（在法院，而非 MKN）…… |
| 爱沙尼亚 | | X | (X)[90] | X | | X | X[91] | [92] | 是 |
| 芬兰 | | 0-226€ | | (X)[93] | | | | (X) | |
| 法国 | | 35-150€ | X | (X) | | | X[94] | (X) | 是 |
| 德国 | | SW: 5,000€/i | X[95] | X | (X) | | | (X) | 是 |
| 希腊 | | 180-700 € | X | X | | | X | | 是 |
| 匈牙利 | | 2-10€ | | X | | X | X | | |
| 爱尔兰 | | 200-350€ | | (X)[96] | | (X) | (X) | (X) | 是 |
| 意大利 | | 60-1,500€ | X | (X) | | | | | 是 |
| 拉脱维亚 | | 14-28€ | | X | | | | | |
| 立陶宛 | | X | | X | X | | X | | |
| 卢森堡 | | | X | (X) | | | X | | 是（律师费高昂）…… |

86 仅适用于个人。

87 不适用于诉讼。

88 有预定的诉讼费用价目表。

89 仅适用于与高级法院。

90 仅适用于最高法院的民事诉讼。

91 适用于限制性条件。

92 无特殊基金或法律援助。可以此目的使用一般基金，但金额有限。

93 不适用于行政法院。

94 仅适用于个人。

95 仅适用于与高级法院。

96 IE 要求就特定类别下的环境诉讼支付特别费用。在适用该规则的情况下，双方各自承担各自费用，特殊情况下除外。

| 国别 | 行政费用 | 庭审费用 | ML | LPP | PCO等费用 | OCS | LA | FU | 是否阻碍公众参与环境司法？ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 马耳他 | X | X | X | | | X | | | 是 |
| 荷兰 | | 150-310€ | (X) | (X)[97] | | X | X | | 总体来说不是，但在民事案件中存在阻碍…… |
| 波兰 | | 50€/i | X[98] | | | X | X | | |
| 葡萄牙 | | 50-2,500€/i + | X | (X) | | | | | 是，费用无上限…… |
| 斯洛伐克 | | 66€/i | | | | | | | |
| 斯洛文尼亚 | X | X | [99] | | | | X | X | |
| 罗马尼亚 | | 每个决策 11-66€ | | X | | | X | | 是（费用高昂，难以获取法律援助）…… |
| 西班牙 | | 50-200/300-600€[100] | X[101] | X | | | X | X | 常常存在阻碍…… |
| 瑞典 | | No | | | | | | X | |
| 英国 | | 60-6,000€ | | X | X | | (X) | | 是 |

97 在民事诉讼中，法律规定必须聘请律师并且适用 LPP。

98 适用于非地方行政法院。

99 仅适用于巡回法院的民事案件及可上诉司法诉讼中。

100 因筹集庭审费用而搁置的提案。

101 法律规定必须聘请两名律师。

## 附录 C：环境司法程序有效性问题

此表格所示为环境司法程序有效性的一些问题。此表格亦根据各国报告填写。该表格分为六列，X 代表存在此中此种情况。六列分别代表：自动延迟行政诉讼（SE/AA）、自动延迟司法审查（SE/JR）、获得禁令性救济的严格条件（IR/SC）、为获得禁令性救济缴纳保证金（BO）。TI 列中的 X 代表存在司法程序及时性问题。EnF 列表示在执行行政决策和审判方面存在问题。

| 国别 | SE/ AA | SE/ JR | IR/ SC | BO | TI | EnF | 解释 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **奥地利** | X | X[102] | X | | | | |
| **比利时** | | | | (X) | | X | 只在特殊案件中需缴纳保证金…… |
| **保加利亚** | X | X | | | X | X | |
| **克罗地亚** | X[103] | | X | X | X | X | |
| **塞浦路斯** | | | X | X | X | | |
| **捷克共和国** | X | | | X | | | |
| **丹麦** | (X) | | X | (X) | | | |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **爱沙尼亚** | | | X | (X)[104] | | | 存在限制获取禁令性救济的规则 |
| **芬兰** | X | X | | | (X) | | 中止效果存在例外情况（例如：开始某项行为的权利）…… |

102 适用于一审法院。

103 存在许多例外。

104 只适用于民事法庭诉讼。

| **国别** | SE/ **AA** | SE/ **JR** | **IR/ SC** | **BO** | **TI** | **EnF** | **解释** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **法国** | | | X | | X | X | 法律规定，只有两种情况下法官必须签发禁令 |
| **德国** | (X) | (X) | (X) | | | | |
| **希腊** | | | X | | X | X | 获取 IR 标准严格…… |
| **匈牙利** | X | | | (X) | X | | |
| **爱尔兰** | | | X | X | X | | |
| **意大利** | (X)[105] | X | | X | X | | |
| **拉脱维亚** | X | X[106] | X | | | X | 行政决策执行存在问题…… |
| **立陶宛** | | | X | | X | | |
| **卢森堡** | | | X | | | | |
| **马耳他** | | | X | | X[107] | X | |
| **荷兰** | | X | | | | | |

105 允许中断诉讼程序，但此情况很少发生。

106 仅适用于建筑许可。

107 环境与发展规划法庭规定的实现为 3 个月，但对庭审诉讼时间则没有特别要求。

| 国别 | SE/ AA | SE/ JR | IR/ SC | BO | TI | EnF | 解释 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 波兰 | X | | X | (X) | | | 仅在起诉施工许可时缴纳保证金..... |
| 葡萄牙 | | (X) | X | | X | X | |
| 罗马尼亚 | | X | X | | X | X | 获得 IR 标准严格，庭审程序低效..... |
| 斯洛伐克 | X | | X | | X | X | |
| 斯洛文尼亚 | X | | X | | | X | |
| 西班牙 | | | X | X | X | X | |
| 瑞典 | X | X | | | X | | 如果申请者申请“继续某项行为的许可”，那么取得 IR 的条件则十分宽松。 |
| 英国 | X | | X | X | X | | 诉讼程序复杂（60 种不同程序），保证金要求阻碍公众申请 IR..... |

EU - China Environmental Governance Programme
Add: Rm319-321, Building C. No 1 Yuhuinanlu,Chaoyang Distict Beijing 100029, P.R. China
Tel: 86 10 84665319
Fax: 86 10 84665320
Website: www.ecegp.com; Weblog (Weibo): http://www.weibo.com/ecegp

中欧环境治理项目
地址：北京朝阳区育慧南路1号环保部环境发展中心C栋321室，100029
电话：86 10 84665319
传真：86 10 84665320
网站：www.ecegp.com；微博：http:www.weibo.com/ecegp

A project funded by the European Union
本项目由欧盟资助