

欧盟和德国的环境保护集体诉讼

[德] 艾卡·雷宾德(Eckard Reh binder)*

王 曦** 译

目次

一、基本问题

- (一) 环保社团的作用
- (二) 集体诉讼的理由和优缺点
- (三) 在环境问题上诉诸法律的基本法——《奥胡斯公约》

二、德国法的发展

- (一) 《奥胡斯公约》之前的德国法
- (二) 2006/2013 年的《环境救济法》(Environmental Remedies Act, ERA)

三、经验和问题

- (一) 认可和控制环境社团
- (二) 有效集体诉讼的一个先决条件——获取环境信息
- (三) 集体诉讼的争议问题、频率和成功率
- (四) 允许“出售”诉讼权?
- (五) 其他问题

四、在欧盟第 2003/35 号指令范围之外的发展

五、针对欧盟机构和组织的集体诉讼

六、结论

摘要 本文是德国法兰克福歌德大学艾卡·雷宾德教授 2014 年 10 月 30 日在上海市人民政府参事室所做演讲的文稿。作者在文稿中比较详细地介绍和解释了德国和欧盟的环境保护集体诉讼制度(我国称之为环境公益诉讼制度)。其主要内容包括德国环保集体诉讼制度的理由、德国环保集体诉讼的类型和发展状况、欧盟环境法对德国环保集体诉讼制度的促进、德国环保集体诉讼制度的具体问题如原告资格和诉讼费用,以及德国环保集体诉讼的效果和前景展望。

关键词 集体诉讼 司法审查 德国环境法 环保社团

* 德国法兰克福歌德大学资深教授、法学博士、欧洲第一代环境法学者、国际著名环境法学者。

** 上海交通大学凯原法学院教授、法学博士。

一、基本问题

（一）环保社团的作用

现行环境法律、法规的实施和执法的不足,在许多国家都是一个严重的问题。当然,它们并不是唯一的问题。规范体系的不足,即实体环境法设计的不足,是另一个导致低水平环境保护的重要因素。实施意味着宽泛的法定条款通过行政规则和行政指南、许可程序,开展或审查环境影响评估和环境规划而得到具体化。执法是一个过程,在其中行政机关寻求使企业遵守现有的法律、法规和附加于许可的各种条件。

在理想世界中,企业自愿遵守可适用的法律规定;当企业不遵守法律时,主管机构将对其全面执行有关的法律规定。然而,由于各种因素,这个理想世界并不存在。环境保护法律规定是对企业活动的一种约束并涉及额外成本。因此强烈的经济利益促使企业通过违规来规避这种成本。心态,即个人对法律的一般态度也起一定作用。公众的态度,即将法律看作原则上必须遵守的秩序,还是仅仅看作一种建议抑或连建议都不如,将导致不同的结果。另一方面,如果政府的预算和技术资源不足或者仅关注促进当地或区域工业发展(包括腐败的情况),它们的执法活动必将疲软——疲软的程度因国家而异。在这种情况下,人们从环境政策和法律发展的初期以来,就一直讨论通过以环境非政府组织和(在一个较小的程度上)个人作为“环境看守者”或“公共利益倡导者”来减少法律实施和执行不足的可能性。除了公众参与等手段之外,有助于提高环境法律有效性的一个主要手段是授予环境非政府组织[环保社团(environmental associations)]诉诸法律从而引发公正审判的权利。

这种非政府组织参与环境事务的形式可以区分为两类:依据行政法针对主管机关的集体诉讼权(collective rights of action)[社团诉讼(association suits)]和依据民法针对污染者的集体诉讼权。遵循美国的榜样,后者被称为“公民诉讼”(citizen suits)。尽管美国的公民诉讼包含行政行为司法审查诉讼和对污染者的诉讼,其真正的创新在于对起诉污染者的原告资格(standing)的广泛授权。因此,我用“公民诉讼”一词来强调这个焦点。在美国,公民诉讼对一般公众即对每个人都开放。非政府组织可以利用公民诉讼这一手段,因为它们是公众的一部分且事实上它们是主要的受益者。中国新《环境保护法》的第 58 条系采用后者的模式。^[1]

在欧洲,针对政府的集体诉讼(collective action)显然占主导地位。《奥胡斯公约》聚焦于这种集体诉讼。只有荷兰、比利时和葡萄牙承认环保社团诉请污染者停止非法污染行为的公民诉讼。这种诉讼大多作为对法院没有对行政机关下达指令的权力的一种补偿。在意大利,环境非政府组织可以为请求环境损害赔偿并将赔偿金支付给城市或省政府而起诉。但这些国家的这种公民诉讼的实际意义不大。

（二）集体诉讼的理由和优缺点

1. 理由

传统的就官方决定诉诸法律的观念是个人主义观念。在涉及足够的利益或认为其主观权利遭到触犯时,个人有权[“原告资格”(standing)或“出庭资格”(locus standi)]挑战官方作为或不作为的合法

[1] 译者注:译者当时向雷宾德教授提供了公开审议中的《环保法修订稿》的英文版。该修订稿第 58 条的中文版文字如下:“对污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。”

性。司法审查的目的要么是确保行政合法性(客观概念),要么是保护个人权利(主观概念)。然而,如前所述,承认非政府组织在环境领域里提起诉讼是近年来日益增长的趋势。无论是在坚持客观的司法审查概念的国家,还是在遵循主观的司法审查概念的国家(尽管在较小程度上),情况都是如此。

对影响环境的官方决定进行司法审查的诉讼权(rights of action)可以建立在完全不同的理由之上。它们可能作为:(1)一种程序机制,保护立法或司法中明示的或隐含的个人对于包括基于宪法的人权在内的某种适宜的环境的主观权利;(2)一种手段,改善有关环境的政府或行政决定的质量或者使公民及其组织能够以控制行政来反制行政不作为,从而提高环境法律的有效性(功能理由);(3)广义民主概念的一个组成部分,即不仅公民通过选举,而且个人及其组织应参加有关环境的决策过程,以促进他们的权益和/或公共利益;(4)对环境行政决策过程的规范的和事实的正当性(可接受性和接受)的一种贡献;这种贡献通过促进透明、问责、环境意识和环境正义,尤其是促进开放和公平的程序、环境负担和惠益的公平分配和永续性(sustainability)的三个维度之间的平衡而实现。

需要注意的是,环境非政府组织诉诸法律审查并不必然依赖主观权利或政治制度民主。由具有十分不同的政治制度的国家组成的联合国及其区域性组织所发表的无数支持公众参与和诉诸法律的政策声明证明了这一点。非政府组织诉诸司法审查是一个改善决策过程的合理性,提升相关决策的合法性和可接受性,确保环境法的有效性的通用手段。当然,参与和在法庭谋求相关利益的可能性的结合将提高公民的环保意识,并且他们的组织可能将隐藏的冲突表面化。然而,人们可以期望,有效而公平的参与和在法庭审判中得到公平对待,至少有助于防止对有争议项目的激进反对。

至于公民诉讼,其理由更为有限。由于针对非法的污染活动,公民诉讼可用于执行对于某种适宜环境的主观权利,而相关的非政府组织作为受影响人群的受托人出现。在权利理由不被接受的情况下或者在权利理由之外,在公民诉讼还可以被设计为——甚至被专门设计为——为了受影响人群或公共利益而确保环境法的有效性的范围内,功能性理由(functional rationale)(也)是可以成立的。最后,对公民诉讼的公正法庭审判可以间接地促进在工业和基础设施决策过程中接受对环境 and 经济的平衡考量。

2. 两种集体诉讼的优缺点

针对官方的同意、拒绝或不作为的司法审查集体诉讼专注于公共管理的作用。它被用来迫使行政机关对其实施和执行法律的行为负责,防止行政机关与企业勾结和腐败,并纠正其损害环境质量的违法决策或不作为;这包括对在规划和其他自由裁量决定中对环境 and 经济利益的不合理平衡的司法审查。它也缓解公众中受影响成员与企业之间的咄咄逼人的直接对抗。然而,对不作为的情况,特别是执法方面的不作为,这种集体诉讼有局限性。假定法院具有完全的对行政机关发布命令的权力,执法自由裁量权仍然是迫使行政机关执行环境法律的一个障碍。在德国,一个明确的趋势是在对人类健康或环境的重大风险存在争议的情况下,废除或不承认执法自由裁量权。但是这在其他国家可能会有所不同。此外,在行政不作为的情况下,难于迫使行政机关遵守法院做出的命令其为特定行为的判决;在这种情况下,集体诉讼的有效性取决于行政机关对于法院判决的一般态度或者执行该判决的手段的可得性。最后,在紧迫危险的情况下,这种通过行政当局的间接方式可能妨碍快速降低污染或风险。

公民诉讼关注企业的合规,因而直接针对污染源。其作用是迫使企业对其污染活动负责,弥补政府执法的不足,确保直接而快速地解决问题。然而其缺点并非微不足道:它有可能转移公众对政府的责任和问责的注意。它不适用于克服实施不力现象。除非法院有权顺带地审查许可证的合法性,否则非法许可证或缺乏条件的许可证的约束效力不能得到纠正。这有时会导致企业和相关的公民或非政府组织之间的不愉快的直接对抗。最后,原告的成本风险,以及在涉及强制令

救济(injunctive relief)的情况下原告不得不赔偿被告的风险,可能高于针对行政机关的集体诉讼。

也许可以说,司法审查集体诉讼和公民诉讼的结合可能是最好的解决方案。

(三) 在环境问题上诉诸法律的基本法——《奥胡斯公约》

《在环境问题上获取信息、公众参与决策和诉诸法律的奥胡斯公约》(AC)(1998)可以被看作欧洲和中亚地区在环境事务中诉诸法律的基本法;欧盟也是该《公约》的缔约方。虽然它的缔约方局限于欧洲和中亚地区,它包含的信息越来越多地传达到这部分世界以外的地方。《奥胡斯公约》包含三大支柱:(1)获取信息(第4—5条);(2)公众参与决策(第6—8条);(3)诉诸法律(第9条)。

诉诸法律与获取环境信息和公众参与决策相联系。公约最严格的关于诉诸法律的规则适用于与公约有关获取环境信息和公众参与决策的规定有关的个别决定(individual Decisions)(《奥胡斯公约》第9条第1、2款)。获取环境信息的请求未能实现的个人必须为实现该权利而享有某种诉讼权。对于那些适用强制性公众参与规定的个别决定而言,公约关于诉诸法律的规则相当严格,没有给缔约方依据其传统和偏好具体规定原告资格和补救措施留下多少空间。然而,诉诸法律的范围比这要宽。缔约方有义务为其他的涉及个别决定或类属决定(generic decisions)或相关的不作为和其他官方行为的案件诉诸法律提供条件。

此外,为诉诸法律提供条件的义务也适用于私方当事人的作为和不作为。在这方面,第9条第3款要求“每个缔约方应确保只要符合国家法律可能规定的标准,公众即可诉诸行政程序或司法程序,以便就违反与环境有关的国家法律规定的个人……的作为和不作为提出质疑”。在这个意义上,《奥胡斯公约》也可以作为一种引入公民诉讼的依据。

《奥胡斯公约》赋予环境非政府组织一个特殊的身份。促进环境保护的非政府组织应当被认为与环境决策有利害关系,从而被视为与相关决策“有关系的公众”的一部分。公约的原告资格规则原则上以“充分利益”(sufficient interest)为条件;或者,在由国家法律规定的情况下,以“权利受损”主张为条件。但是,环境非政府组织既被认为享有充分利益,又被认为享有基本原告资格规则意义上的可能遭损害的权利。

《奥胡斯公约》是一个需要转化为国家法律的公约。在欧盟的特殊条件下,该转化必须在两个层面上进行:作为缔约方之一,欧盟必须将该公约转化成欧盟法律。这已经完成。欧盟条例第1367/2006号就公约适用于欧盟机构和分支做了规定。欧盟第2003/4号指令(关于获取信息)和第2003/35号指令(关于公众参与和诉诸法律)规定在关于环境影响评价和综合污染控制的欧盟指令所覆盖的领域,适用公约第9条第1、2款。相比之下,就成员国而言,《奥胡斯公约》第9条第3款尚未得到实施。成员国也有义务将公约转化为本国法律。这种转化要么通过实施有关的欧盟指令如第2003/35号指令或第2003/4号指令,要么在这种实施不可行的情况下,通过其国内法转化公约。

在涉及某个国际公约的情况下,一个包含三种不同层次的决策和审判的多层政府的特殊模式很容易成为一些误解的来源,对欧盟以外的外国人尤为如此。它还可能引起适用问题。这种情况由于以下事实变得更加严重,即不仅欧洲法院和成员国法院负责监督《奥胡斯公约》在欧盟的正确转化和适用,而且《公约》本身还有一个就成员国的履约实践发表意见和建议的履约委员会(compliance committee)。

二、德国法的发展

(一) 《奥胡斯公约》之前的德国法

关于行政事务的诉讼权(原告资格)的一般德国法遵循狭义的“保护性规范理论”(protective norm theory)。根据《德国行政法院程序法》(German Administrative Court Procedure Act),个人挑战

行政决定或不作为(omission)的合法性的原告资格取决于是否侵犯某种权利。这意味着原告必须主张某种对旨在保护个人利益的法律规范的违反。只要环保法律保护人类健康免受污染的重大风险,它们就被认为是保护个人利益的法律。然而,这种法律中包含的风险预防条款通常不会对受影响的公民授予原告资格。同样,有关保护环境本身的法律也是如此,如自然保护法和水法等。

主观原告资格概念(subjective standing concept)也对社团原告资格产生重要的影响。根据一般法律,社团不得依据其章程而担任公众利益的代讼人(advocates)。自20世纪70年代初以来,对集体诉讼的利弊一直存在——有时激烈的——辩论。一方面,特别是在自然保护领域,有人主张,由于狭义的原告资格理论,环保利益社团通常不能为确保行政履职和政府的自然保护工作符合可适用的法律而诉诸行政法院,因此环保代讼人(environmental advocates)尤为需要。另一方面,由于认为环境非政府组织缺乏民主合法性,人们对它们这种“自封的公众利益守护者”一直存在广泛的反感。此外,还有人担心权力平衡向司法倾斜、法院案件壅塞和投资项目延误。然而,赞同非政府组织的论点如此有力,以至于社团诉讼逐渐为体制所接受。现在,社团诉讼已经成为我们的司法-行政文化的一部分。

从20世纪80年代早期开始,大多数州(省)在自然保护领域逐渐引入社团诉讼,尽管原告资格的范围(the scope of standing)因各州而异。在2002年,联邦政府终于追随各州,在《联邦自然保护法》(Federal Protection of Nature Act)中确立了社团原告资格(association standing)。社团原告资格被授予“经认可的”社团,即满足一定条件的,经联邦政府或者相关的州(省)政府正式认可的自然保护或环境保护社团。非正式社团不能诉诸司法审查。原告资格的适用限于指控违反旨在保护自然的法律规则。这种法律规则即令超出了《自然保护法》的范围也没关系。但所控的违反必须在该社团章程所表述宗旨的覆盖范围之内。

至于另一种集体诉讼的模式——公民诉讼,德国在环境保护领域里不予承认。德国所容许的是一种基于侵权法的,为执行旨在保护个人利益尤其是在有关健康问题环境法领域里的法律规则和实行这些规则的许可证的个人诉讼(individual suit)。与早就接受为制止非法活动而提起集体诉讼的消费者保护法和竞争法相比较,在这种个人诉讼中非政府组织不享有为停止某种污染行为而提起诉讼的原告资格。

(二) 2006/2013年的《环境救济法》(Environmental Remedies Act, ERA)

由于需要调整德国法以适应《奥胡斯公约》并实施第2003/35号欧盟指令,狭义的社团原告资格概念逐步得到扩展。然而,至今仍然存在的对“自封的”公共利益倡导者的种种保留意见使得德国社团诉讼的现代化是一个漫长的、至今仍未结束的过程。

为了充分遵守第2003/35号指令,除了《联邦自然保护法》的社团诉讼规定之外,2006年的《环境救济法》(ERA,通常也称为《环境申诉法》)引入了一种新的涵盖广泛相关决策和法律的法定社团诉讼(statutory association suit)。该原告资格涉及的决定有:要求做环境影响评估的决定、《联邦排放控制法》和《水资源管理法》所规定的要接受强制性公众参与的设施许可证、《生命周期经济法》(Life Cycle Economy Act)规定的废物处置许可证以及后来所增加的《环境责任法》所规定的行政决定。这种原告资格的要求大都模仿自然保护领域里的原告资格规定。但是,为了将德国的保护规范理论与《奥胡斯公约》的社团原告资格概念相结合,2006年《环境救济法》制定了一个奇怪的混合性规定,该规定将原告资格仅限于给予那些由社团提起的有关违反个人权利规范的指控。

由于欧洲法院的一项判决[特里安尼尔案(Trianel Case)],这个限制在2013年被放弃。所以,德国现在有一个发育完全的社团诉讼制度。该法院裁定环保社团被赋予一个特殊的验证欧盟法律得到遵守的角色。因此,法院认为社团原告资格不能受限于只有自然人才能满足的条件。相反,社团必须有权对违反所有欧盟环境法(更确切地说,基于欧盟法的国家法)的行为提出全面指

控,而不论该法旨在保护个人利益或一般大众。

三、经验和问题

(一) 认可和控制环境社团

对于任何模式的集体诉讼而言,最重要的问题之一是确定被赋予法定原告资格的人群或组织。一种极端宽松的模式是只要求非政府组织的目的完全地或甚至部分地为了促进环境保护。原告资格将被授予非政府组织,不论它们的组织是正式的或非正式的,不论它们是否具有全国的、地区的或当地的地理活动范围,不论它们是历史悠久的或为了一个新出现的环境问题而刚刚成立的组织。德国法律长期以来坚持限制非政府组织原告资格的观念。

首先,原告资格只授予依据《民法典》第 21 条成立的法人形式的非营利私人社团。应该指出的是,《德国宪法》第 9 条保证所有德国人均有结社之权利,只要社团的目的或活动不与刑法抵触或不违反宪法秩序或国际谅解之思想。根据《社团法》,在这个意义上是非法的社团可由监督当局予以禁止并没收其财产。环保社团不被认为是不可靠的,因此不受任何形式的常设监督(permanent supervision)。《民法典》对建立私人社团有正式要求,如最低成员数量、需要一个章程、成员大会的权力和需要代表社团对外关系的机构。只有社团的财产而非社团成员的财产对社团债务负责。

第二,原告资格限于“经认可的”(recognised)环保社团。^{〔2〕} 得到联邦或州(省)环保部门的认可需要满足《环境救济法》规定的先决条件。这些条件是:

- 根据其章程,非政府组织必须主要为了理想主义地而不是只是暂时地促进环境保护目标;
- 在认可之时它必须已经存在了至少三年;
- 考虑到其先前活动的种类和程度、成员范围和其财政状况,它必须确保能够适当开展活动(proper performance of its tasks);^{〔3〕}
- 它必须追求属于税法意义上的共同福利的非营利目标;
- 对于所有的支持社团宗旨的人而言,它必须是开放的并具有完全的表决权。就环保非政府组织的联合体而言,其多数成员组织必须满足这个要求。

〔2〕 译者注:2015 年 3 月 15 日和 16 日,雷宾德教授应译者的请求两次以电子邮件对这种“认可”做了进一步解释。他的解释如下:“对非政府组织的认可,由主管机关通过行政行为做出并以书面形式告诉相关的非政府组织。不提供正式证书。如果必要,有关的非政府组织可以向它所打交道的法院或行政法庭提交经公证的认可副本。联邦环境局(就全国性和外国非政府组织)和省级政府(就地方非政府组织)会分别公布一份经认可的所有非政府组织的名单,尽管它们没有正式的义务这么做。”“行政行为是个案的行政决定(相比之下,行政规则具有抽象性和一般性)。认可要求由有关非政府组织提出一项申请,并且该组织必须证明有关认可的先决条件已经得到满足。所以它的确是一个正式行政程序。我要补充的是,可以在法庭(行政法庭)提出谋求命令非政府组织认可机关发布认可的法庭命令的诉讼。如果法定的先决条件得到满足的话,认可机关没有自由裁量权,而有义务做出认可。”

〔3〕 译者注:2015 年 7 月 6 日晚上,雷宾德教授针对译者提出的关于德国和欧洲的环境非政府组织的经济来源的问题,以电子邮件答复如下:“资助法庭诉讼的资金通常来自非政府组织的定期收入即会员费和捐赠会员费,以及捐赠。你必须看到通常提起诉讼的三个环保非政府组织(BUND, NABU 和 DUH)拥有成千上万的会员(BUND 和 NABU 各有约 50 万会员,DUH 要少很多)。非政府组织还常常寻求从其诉讼活动中获益的公民和支持其活动的非会员人士的捐赠。根据德国税法,对于享有免税地位的社团(所有的非政府组织属于这种情况,它们获得“认可”,因此有权提起法庭诉讼)的捐赠可从税单中扣除,只要被扣除的数额不超过该有关人士的应纳税收入的一定比例。然而,非政府组织希望改革程序法,以便使非政府组织所提起诉讼的争端所涉价值固定在一个比我上一封电子邮件中所说的目录所确定的当前水平更低的水平上。”

这些先决条件可能被看作是一些过度限制,以便使主管当局拒绝认可活跃的非政府组织。《奥胡斯公约》和欧盟成员国原则上分别有权断定何为充分利益或权利损害,并可为非政府组织规定原告资格标准(standing criteria)。然而,德国《环境救济法》规定的条件是否符合《奥胡斯公约》和第 2003/35 号欧盟指令中的“广泛诉诸法律”(wide access to justice)规定,是值得怀疑的。该规定构成一项基本标准并由欧洲法院为控制这一授权的运用而给予明确承认。许多欧盟成员国完全不需要正式的认可和/或有更低限制的要求。

另一方面,经过早期的限制性实践,现在德国对非政府组织的认可已相当自由,因此相对大量的非政府组织已经根据其活动的地理范围获得联邦或州(省)级的认可。

有关适当开展活动的要求被解释为该社团必须拥有足够的专业知识。它不是为了控制使当局感到不愉快的社团活动,比如参与示威游行等,更何况《德国宪法》保证示威游行的权利。

追求属于税法意义上的共同福利的非营利目标的要求的后果是对社团免征公司税。追求环境目标被认为促进公共福利。

对新成员开放的要求包含了民主因素。它将绿色和平组织和世界基金会等基金会排除在外,因为它们不具有任何成员。然而,如果这些基金会是其中的少数的话,它们可以加入环保社团的联合体(如果它们这样做了,它们可以直接参加环境诉讼)。专设性非政府组织即为了解决某个特定冲突而成立的非政府组织,通常不能得到认可,因为它们追求的目的是暂时性的。

早期的认可程序曾使人担心政府可能通过认可具有双重目的的非政府组织如登山、狩猎和钓鱼社团来模糊环保倡导者的概念。在早期,这种情况的确发生过。然而,这个问题已经被法院所处理,近期更有对非政府组织的环保目的主导地位的法律要求。

《环境救济法》中没有关于当认可的先决条件不再满足时撤销认可的规定。对这个问题适用(联邦或州)行政程序法。根据《联邦行政程序法》第 49 条第 2 款第 3 目,这种认可可以被撤销,如事后发生之新事实致使官署不得给予该认可并且不撤销该认可则公共利益将受到危害的话。这为主管机关反对诉讼权的滥用提供了足够的权威。

(二) 有效集体诉讼的一个先决条件——获取环境信息

就环境非政府组织选择合适的案件、在行政程序中提出实体性的反对意见和为在法院提起的诉讼提供正确而完整的数据而言,获取环境信息,例如工业设施的排放信息,是必不可少的。

在许可证程序中,申请书和提交的用以支持该申请的所有文件以及在公开该申请时主管当局可以得到的所有相关的报告和建议都要开放一个月以供查阅。在大多数情况下,为适应新规定而对现行许可证做出调整的程序也具有同样的透明度。此外,欧盟 2003/4 号指令、《联邦环境信息法》和各州的同类法律赋予每个人以获取环境信息的权利,而不要求其必须为此而主张有关利益。这种信息包括环境状况、污染物排放、噪声、辐射、废物、可能影响环境的物质以及可能影响或保护环境的活动和措施。对进行中的行政决策过程或者商业机密有一些严格定义的例外。法律要求国家优先利用互联网积极传播环境信息。最后,基于 2009 年修订的欧盟 166/2006 号条例,欧洲有一个公开的电子版的《欧洲污染物释放和转移登记册》(European Pollutant Release and Transfer Register, EPRTR)。它列出了许多重要行业如能源、矿产、化工、废物和废水管理和处理、纸张和木材生产和加工行业约 90 种物质的各种形式的排放(如果这些行业中的企业生产规模超过了一定限度的话)。

总之,在德国一般而言环境非政府组织容易获得环境信息,虽然在涉及技术复杂的设施时,一个月的查阅时间对于有意义的参与而言似乎太短。

(三) 集体诉讼的争议问题、频率和成功率

基于实证研究,对德国社团诉讼所争议的问题、诉讼的数量和它们的成功率可以概括如下:集

体诉讼往往特别针对基础设施,如高速公路和机场扩建的规划许可证而提起[其中大多数案件与违反《欧盟关于保护栖息地的指令》(EU Habitats Directive)有关]。这种诉讼活动现在已经发展成非政府组织的一种常规活动。此外,涉及对自然保护区条例的豁免决定的诉讼也有相当的数量。针对污染活动而提起的集体诉讼虽然数量较少但正在增长,尤其是针对燃煤电厂和牲畜饲养设施的建设或扩建的集体诉讼。数量增长的原因是 2007 年初生效的《环境救济法》为这种社团诉讼打开了大门。集体诉讼案件平均每年有 25 到 30 件——与其他欧洲国家相比数量相对较低。

社团诉讼的成功率远远高于个人诉讼的成功率。这种成功率达到 43%,包括由于部分支持原告的判决导致的部分胜诉和调解。完全胜诉的数字大约是 20%。值得注意的是,在基础设施项目这一重要领域里,正常结果是取得部分胜诉,而针对污染设施的诉讼更为成功(48.6%)。

这一切反映了一个可以称为“对立统一职业化”(dialectic professionalization)的过程。在与环境非政府组织获得经验、科技知识和诉讼技巧的同样程度上,公共当局和运营商(operators)也经历着一个平行的职业化过程。双方互相尊重,自愿守法似乎增加了。我想强调的是,一般说来,这种社团诉讼已经被公认为德国行政-法律文化的组成部分。

(四) 允许“出售”诉讼权?

在一些针对基础设施项目规划许可或污染活动许可而起诉的环境非政府组织中出现了某种为获得经济补偿而调解案件的倾向。虽然有关的诉讼是针对许可机关的,但该许可的受益人通常参与法庭诉讼。在调解的情况下,该受益人支付补偿,原告撤回诉讼。最近的实证研究发现,从 1979 年到 2010 年,大约 15%的社团诉讼通过调解解决;这类调解案中有 18%的案件达成了超出法庭诉讼费用数额的货币支付。相对于社团诉讼的总数,这类案件的数量只占 3%。然而,最近这类调解案的份额上升并在媒体和环境非政府组织本身引起了一些讨论。

1980 年的一个发生在邻居和污染设施运营商之间的民事案件曾经依据《民法典》第 138 条,宣布在私方当事人之间“出售”在行政诉讼中提出异议的权利为合法。然而,对针对政府的集体诉讼的类似的调解其实可以依据案件的公共功能做出不同的判决,例如可以以滥用为公共利益而赋予的诉讼权为由做出判决。在我看来,只要非政府组织承诺将其收到的与被告项目有关的这笔钱用于为额外的保护措施提供融资、物质赔偿或者补救,或者在有关污染的案件中补偿污染受害者,这种调解并不妨碍集体诉讼的目的,是许可的。只有在所收到的金钱被用于为该非政府组织的一般活动提供融资时,集体诉讼的公共功能所规定的这种限制才被突破了。这种情况确实发生过,但非常罕见。^[4]

[4] 2015 年 7 月 6 日下午,雷宾德教授以电子邮件回答译者关于德国和欧洲的环境保护集体诉讼的诉讼费用规则问题如下:“不,在欧洲不存在关于非政府组织诉讼的特别规则。在一般情况下,败诉方不得不承担基于争端所涉价值计算的全部诉讼费用,包括胜诉方的法定律师费,而且在所有层级的诉讼中都是如此。争端所涉价值由行政法庭制定的一个非强制性目录决定。关于非政府组织提起的诉讼,该目录将诉讼所涉价值设定在 15 000 至 30 000 欧元之间。很多行政法庭维持 15 000 欧元这个较低门槛。在这种情况下,假定两级诉讼的相关费用在 6 000 欧元以上。假如被告也有一名律师代理诉讼(在公共当局作为被告的情况下,情况并非总是这样),则必须加上 4 000 欧元。虽然存在对于贫穷原告的‘诉讼费用援助’的可能性,但其一般不适用于非政府组织。我必须指出,依据《奥胡斯公约》第 9 条第 4 段,诉讼费用不得‘过于昂贵’。欧洲法院裁判了两个关于英国的诉讼费用的案件(案件 C-260/11 和案件 C-530/11,都在 2014 年)。由于欧洲法院要求以法定条款确保遵守该不得过分昂贵的要求,并要求强行考虑原告的财政状况,新的法定规则可能是必要的。” (转下页)

(五) 其他问题

应该指出的是,《环境救济法》保留了一些对社团诉讼的重要限制,这些限制阻止环境非政府组织以公众参与和诉讼控制环境法律正确适用的活动。首先,就可以被援引的错误而言,情况的确如此。非政府组织只能援引环境法律而不是其他法律的错误适用。此外,程序错误的相关性很有限。最后,供提出异议的有限时间和错过该期限的后果都会引起麻烦。在行政诉讼中存在提出异议和证实异议的短期延迟的情况。在社团完全没有参与或者在诉讼中没有提出实质性异议的情况下,诉讼权将被“排除”。这些限制是否符合《奥胡斯公约》和第 2003/35 号指令,存疑。

与此同时,欧洲法院“Altrip”案裁定,所有与环境影响评价相关的程序错误都是相关的,除非证明它们不可能对行政决定的结果产生影响。这个裁定大概可以得到普遍适用。关于将审查范围局限于对环境保护法律的违反而非一般的违法行为,奥胡斯公约合规委员会最近发表的一份声明表示,这种限制违反了该公约,因为其他法律如建筑法律也可能与保护环境相关。

四、在欧盟第 2003/35 号指令范围之外的发展

同时,《奥胡斯公约》更为全面的第 9 条第 3 款已经成为关注焦点。这项条款包含所有其他决策和不作为,甚至包括私人行为。它以一个相当模糊的措辞要求每个缔约方应确保只要符合国家法律规定的标准,公众即可诉诸行政程序或司法程序,以便就违反与环境有关的国家法律规定的个人和公共当局的作为和不作为提出质疑。

在 2011 年的“斯洛伐克棕熊”案中,欧洲法院虽然否认了《奥胡斯公约》第 9 条第 3 款的直接法律效力,但裁定该条款要求依据该公约解释国家的原告资格规则。这个裁定关系到政府机构的不受《奥胡斯公约》强制性公众参与条款制约的公约第 9 条第 2 款和欧盟第 2003/35 号指令对其未做规定的作为或不作为。然而,为支持这项基于欧盟的解释规则,该法院裁定有关问题必须与欧盟法有实质性联系,即至少部分地由实体欧盟法调节。这方面的一个例子是自然保护法,在其领域中欧盟法(以及实施欧盟法的国家法律)和自主的国内法可一同适用。否则,这个问题完全由成员国决定。

在 2013 年 9 月做出的一个里程碑式的决定中,德国联邦行政法院将“斯洛伐克棕熊”案裁定适用于虽不受《奥胡斯公约》第 9 条第 2 款制约,但至少在一定程度上受欧盟环境法制约的行政决定。联邦行政法院承认,至少在个人受到欧盟法律保护的范围,《奥胡斯公约》赋予环保社团一项可能遭到侵犯的主观权利。这至少在某种程度上相当于复活了在 2006 年被《环境救济法》接受但被其 2013 年的修正案所放弃的社团诉讼主观概念。社团被认为是受保护个人的受托人。在该案中,争议的问题是为了确保遵守《欧盟空气质量框架指令》规定的环境空气质量标准,环保社团能

(接上页) 2015 年 10 月 11 日下午,雷宾德教授以电子邮件补充说明如下:“我之前对程序风险的表达只是一个粗略的估算,它基于一审而且另一方也有律师代理的假设。……事实上,在很多情况下,这种程序风险将低于 10 000 欧元,假定涉案争议的价值是 15 000 欧元的话。法庭费用的计算方法系以《法庭费法》(Law on Court Fees) (Gerichtskostengesetz - GKG) 为依据;律师费的计算以《律师酬劳法》(Law on Lawyers' Remuneration) (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz - RVG) 为依据。……由于败诉方还有义务承担胜诉方的法定律师费,后一数字可能翻一倍,假如胜诉方(多数情况下是主管当局)也有代理律师的话。……我想补充的是,败诉方不必承担胜诉方协议达成的更高的律师费。当然,败诉方必须完全承担自己的律师费,即令协议的费用超出了法定费用的范围。”

否要求主管机关建立空气质量计划。显然,如果据称遭受违反的环境法律不是为了保护个人利益而设计,法院的概念将站不住脚。

五、针对欧盟机构和组织的集体诉讼

《奥胡斯公约》第 9 条第 2 款不适用于欧盟机构和组织,因为它们不具有为该条所涵盖的设施发放许可证的资格。然而,对其自身机构和组织的决定,欧盟已转化第 9 条第 3 款。欧盟 1367/2006 号条例规定了一个对环保社团开放的行政审查程序(第 10、11 条)。这个程序与化学物质、杀虫剂、杀菌剂和转基因食物产品领域相关。

与不存在认可程序相反,该条例规定了一些固定的先决条件。在个案中,审查申请人必须证明这些条件得到满足并且受到当局的检查。非政府组织必须具有法律人格,并且不追求商业目标;它必须主要服务于促进环境法框架下的环境保护;它必须已经存在并积极追求其目标达两年;提交审查程序的事项必须在其宗旨和活动范围之内。

然而,令人怀疑的是参加审查过程是否足以赋予相关社团在法院对审查结果提出诉讼的原告资格(条例第 12 条)。根据由欧洲法院自 1963 年“Plaumann”判决以来发展起来的欧洲法院判例法,依据《欧盟运作条约》(Treaty on the Functioning of European Union, TFEU)第 263 条的个人原告资格标准非常严格(“直接和单独地受到影响”)。然而,在“斯洛伐克棕熊”案中,欧洲法院裁定《奥胡斯公约》第 9 条第 3 款必须作为解释国家法律的一项标准。由于很难将这项规定限于成员国法律的范围,它对于《欧盟运作条约》第 263 条有关社团诉讼解释的影响,还有待观察。欧盟委员会(European Commission)对行政审查请求的“答复”可能被定性为一项决定,或者人们可以考虑将参与行政审查程序认定为构成一个“合格的参与”。根据以前的判例法,这两种法律解释可能足以授予相关环保社团不仅对受控的欧盟委员会决定的形式的合法性,而且对其实质内容的合法性提起诉讼的社团原告资格。

六、结 论

很明显,《奥胡斯公约》启动了在环境事务中诉诸法律的某种动力。到目前为止,这项发展限于针对行政作为和不作为的集体诉讼。环境非政府组织通过实施和执行法律来维护公共利益的可能性已经大为提高。这个过程还没有完全结束。《奥胡斯公约》、欧盟第 2003/35 号指令和关于欧盟机构和组织的欧盟第 1367/2006 号条例的适用可能在未来带来惊喜。惊喜之一可能是《奥胡斯公约》第 9 条第 3 款引发立法和判例法对全面的公民诉讼的承认。欧盟委员会已经发布了一项(非约束性)一般建议(第 2013/396 号),建议各成员国在欧盟建立个人权利的所有领域,包括环境保护,引入停止非法行为和损害的公民诉讼;赋予“经认可的”非政府组织以原告资格,以便使其可以作为受害者受托人的身份从事活动。尽管最近在竞争法领域里欧洲议会对这种公民诉讼的拒绝构成一种挫折,但它并没有为欧洲公民诉讼问题画上句号。

(责任编辑:李迎捷)