

环境公益诉讼与行政诉讼的原告适格

——欧盟各国的发展情况

[日] 大久保规子*
汝思思** 译

目次

- 一、序言
- 二、《奥胡斯公约》与欧盟的各国调查
- 三、EU 各国原告适格的基准
- 四、环境公益诉讼的作用与实态
- 五、结语

摘要 环境公益诉讼,尤其是行政诉讼中,原告适格问题是制度建设的重要事项。欧盟各国以《奥胡斯公约》及欧盟指令为轴心,通过各自的公益行政诉讼制度建设,如民众诉讼制度、制定特别法承认团体的原告适格,或通过扩大传统的利益概念,扩大法保护的對象等不同方式达到扩大原告适格的目的,实现公约所保障的司法参与权,使得司法保障成为环境政策中不可欠缺的制度性手段。

关键词 环境法 公益诉讼 原告适格 欧盟法 行政诉讼

一、序 言

环境公益诉讼是指,无论个人法益是否受到侵害,为保障环境利益,对行政、企业等提起的、要

* 日本国大阪大学法学研究科教授、法学博士。原文出处:大久保規子「環境公益訴訟と行政訴訟の原告適格」『阪大法学』五十八卷三＝四号 103—126 頁(2008 年)。感谢作者的授权。作者在授权的同时指出,本文发表之后,欧盟各国又出现了很多新的判例和法律修改情况。

** 日本国九州大学法学研究科博士研究生。【为了避免日文汉字与中文汉字的混乱,本文在注释中的日文部分添加了下划线。】

求其停止或变更违法行为或请求恢复对环境的损害的诉讼。在日本尽管会严格区分主观诉讼与客观诉讼,但是不少情况下对于不特定多数人的环境利益和保全生物多样性的环境诉讼,也应以兼具主观诉讼与客观诉讼两者之性质来把握。一直以来,日本的环境行政诉讼方面存在着这样的领域,即使是周边居民或环境非政府组织提起诉讼,也常常会因为其原告适格不成立而被驳回起诉,因而即便是违法行为,也无法受到实质性的司法控制。2004年之时,原本期待通过对行政事件诉讼法的修改来实质性地拓宽原告适格范围(创设了第9条第2款),但对于与环境相关的所有违法行为而言,仅仅通过法院的柔性解释,显然不能够确保被提起诉讼的途径。

各国就环境公益诉讼的原告适格问题一直存在着激烈的争论,近年来,站在“无原告则无法官”之思考立场上,各国都试图以各种方式拓宽原告适格。这种倾向,不仅在欧美等先进国家,在亚洲、南美等地域也得到肯定,已成为一种国际性潮流。这方面,一些国家通过判例广泛承认原告适格(英国、印度等),而在和日本一样对原告适格进行狭义解释的国家(德国、意大利、比利时等),则更多的是尝试通过对环境诉讼进行特别立法来完善环境公益诉讼。特别是欧盟各国,其将司法保障定位为具有实效性的环境政策中不可欠缺的手段,因而大力推动该方面的制度建设。环境公益诉讼包括行政诉讼、民事诉讼、刑事诉讼和宪法诉讼,^[1]本文仅聚焦于行政诉讼,对欧盟各国的相关动向进行整理与分析。

二、《奥胡斯公约》与欧盟的各国调查

1. 里约宣言与《奥胡斯公约》

公益诉讼方面,典型的制度性安排当属公民诉讼与团体诉讼。虽然环境公益诉讼在欧美诸国早自20世纪70年代就开始导入,但正是1992年地球首脑会议(译者注:又称联合国环境与发展大会),成为普及欧美等先进国家以外诸国之契机。《里约环境与发展宣言》原则之十规定,“环境问题应通过全体市民的参与,得到最恰当的处理”,并对①有效获取环境信息,②参与各项决策进程,③救济的有效手段进行了规定。

为具体化里约宣言的理念,1998年联合国欧洲经济委员会通过了《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(即《奥胡斯公约》,以下简称《公约》)(2001年实施)。该《公约》为使环境权具有实效性,设置了保障包括非政府组织在内所有市民的三项权利:①环境信息获取权、②环境决策参加权和③获得司法参与权(司法へのアクセス権)。至2008年10月为止,已有包含欧盟在内四十二个国家和地域加入该《公约》。

《公约》的通过促进了欧盟及欧盟各国公益诉讼的扩大。^[2]《公约》规定司法参与权的第9条要求加盟国确保包括环境团体在内的市民对违反环境法规的行为在程序及实体上的瑕疵所提出的诉求,都能够得到由法院及/或独立公正的审查机关的审查。该条还分别规定了对于①环境信息的不公开等决定(第1款),②依据该《公约》,对在各种许可、认可设置了实施参与程序的义务(第2款),以及③违反环境法规的个人或公共机关的其他行为或不作为行为(第3款)的司法参与

[1] 例如在荷兰,规定了环境团体可以向行政机构及私人,请求净化环境污染的费用。在西班牙、法国等国,也承认私诉权。

[2] 《公约》及相关欧盟指令,参照高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護」法制研究(静岡大学)八卷一号(2003年)1頁以下 大久保規子「オーフス条約とEU環境法」環境と公害三五卷三号(2006年)31頁以下。

的要件。为应对这些规定,欧盟于2003年通过了《新环境信息公开指令(2003/4/EC)》《有关市民参与环境的计划、项目的指令(2003/35/EC)》,并提起了《有关环境的司法参与指令案[COM(2003)624]》草案。欧盟又在2006年通过了《关于欧盟机关适用奥胡斯公约的规则(NO.1367/2006)》。虽然司法参与指令还未通过,根据环境信息公开指令与市民参加指令,足以应对《公约》第9条第1款与第2款。司法途径指令对应《公约》第9条第3款的指令,《公约》中针对确保市民参加的事项,根据《公约》及欧盟指令,规定了保障包括环境团体在内的市民的司法参与途径的义务。欧盟于2005年2月17日批准了该《公约》,截至2008年10月,除了爱尔兰之外的其他欧盟成员国都加入了该《公约》。

2. 欧盟2002年、2007年调查

在欧盟域内,相比各加盟国的环境法,欧盟环境法所占的比重更高。但是,由于诉讼制度基本是由各国的国内法规定,所以即使理解了《公约》及相关指令的背景与内容,仍然必不可少地需要掌握各国的情况。欧盟诸国中,德国与法国的环境诉讼在日本有较多的介绍与探讨,但介绍欧盟诸国整体情况的文献却极其有限。其中,欧洲委员会于2002年及2007年进行的委托调查和各《公约》加盟国在2008年向公约遵守委员会提出的履行状况报告书提供了有关各国情况的宝贵信息。

2002年的委托调查,是在制定司法参与指令案时,聚焦于环境团体诉讼的调查,其以比利时、丹麦、法国、德国、意大利、荷兰、葡萄牙及英国为调查对象。最终报告是在各国的报告之基础上,由比利时圣·路易斯大学环境法研究中心与德国环保学会做成。^{〔3〕}该调查的特点在于,除了制度上的比较之外,重点放在了对诉讼件数、环境团体的胜诉率等实态的把握上。但是,由于没有关于环境公益诉讼整体性的司法统计,判例集也仅仅登载了重要判例,因此,除了法院的历年报告书,该委托调查还根据各国的实情对研究人员或环境团体采用了问卷调查、采访等方式。所以严格来说,该报告书的数据不在于正确显示诉讼件数等数据,而在于反映实务上的基本特征。

2007年调查是针对因司法参与指令案被推迟通过,欧盟各国国内法是否充分应对了《公约》第9条第3款,是否有必要制定司法参与指令而进行的调查。该调查委托了比利时环境·政策顾问公司(Milieu)实施。该公司从2007年2月到8月,以欧盟25个成员国(2006年时)为对象分别制作了关于各个国家的报告。为将多种制度进行比较,该调查通过专家^{〔4〕}合作的方式制作了统一的调查项目、调查样式,并通过管理小组,由各国法学家进行了立法和判例方面的调查。针对各国的报告,由管理小组从一贯性、统一性和明确性的观点进行审查后,举办研究会对总结的内容进行研讨。最后,该调查以各国的报告和全体总结报告^{〔5〕}的形式予以发表。虽然这个报告并不具有由欧洲委员会做出的正式评价结果之性质,但笔者也参与了、由欧洲委员会主持的2008年6月的会议认为,该调查结果基本反映了当时各国的状况。^{〔6〕}

〔3〕 N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, Access to Justice in Environmental Matters, Final Report, 2002. 有关欧盟各国的其他情况,参考 J. Ebbesson, Access to Justice in Matters in the EU, 2002 A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002.

〔4〕 例如德国 Ludwig Krämer 教授作为高级顾问参加了该调查。

〔5〕 Milieu, Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on justice in environmental matters, 2007.

〔6〕 <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/conf.htm>. 欧洲行政法官协会(AEAJ)也在会议中表明意见,认为2007年的调查结果基本妥当。(AEAJ, Statement on Access to Administrative Justice in Environmental Matters - A Comment on the Milieu Study issued by the European Commission.)

对各国法律制度逐一进行研究的作业,显然超出笔者的能力范围,但我认为介绍、整理这些内容,作为把握国际动向最初的作业应当具有一定意义。以下,主要以这两个调查结果为基础,探讨欧盟各国的现状。

三、EU 各国原告适格的基准

1. 行政争讼制度的基本结构

欧盟各成员国的行政争讼制度,通常由行政救济(行政复议)和司法救济两个部分组成。^[7]不过诸如比利时、马耳他、瑞典等国,并没有设定行政复议制度。行政复议与诉讼的关系方面,奥地利、捷克、芬兰、德国、拉脱维亚、波兰及斯洛伐克采取行政复议前置主义。对环境领域建立特定独立的行政审判制度的国家有丹麦,而立陶宛是采用了更为一般的行政裁判制度(行政纠纷委员会制度)。另外,波兰设置了针对自治体决定的自治裁判委员会。

司法救济方面,很多国家设置了管辖行政诉讼的特别的行政法院。就连英国,基本上所有的环境公益诉讼都由 2000 年创设的行政法庭管辖。但在爱尔兰、马耳他等国,普通法院也管辖行政案件。还有,在斯洛文尼亚、匈牙利等国,与行政相关的特定案件是由民事法院来审判。此外在奥地利和拉脱维亚,为保护健全的环境之相关权利,可以在宪法法院提起对行政行为的诉讼。另外,作为规制违法行政行为的手段,刑事审判在西班牙发挥着巨大的作用。西班牙的刑法典里,规定了与环境相关的权力滥用的三个特别犯罪,谁都可以就这三个罪提出控告。除此以外,基本每个国家都有监察制度。再者,奥地利各州,还创设了环境代理人(Landesumweltanwalt)制度,环境代理人可以参与到自然保护或环境评估等过程中,还可以提起行政诉讼。^[8]

较有特点的是丹麦的环境审判制度,^[9]在环境案件方面,设置了由法律专家或技术人员组成的两个独立的委员会(环境裁判委员会与自然裁判委员会)。虽然裁判委员会在行使职权方面具有独立性,但所需经费是从环境部的预算中划出,环境部工作人员与裁判委员会办公室职员之间可以进行人事相互调动。自然裁判委员会的管辖事项主要围绕计划的决定、有关自然保护或自然资源开发等决定的纠纷。环境裁判委员会处理非常具体的技术性事务纠纷。自然裁判委员会每年处理的案件达到数千件,例如丹麦最大的非政府组织——丹麦自然保护协会(Naturfredningsforening)在 1997 年到 2001 年这五年间便递交了 655 件申请。环境裁判委员会每年处理的案件数在 60 件左右。行政裁判与诉讼的关系方面,采用自由选择主义,虽然可以将行政裁判结果诉诸司法审判,但几乎没有进入诉讼阶段的案例。^[10]

有四十多部主要的环境法规规定了环境裁判的申请资格事项。随着《公约》的通过,各个法规也纷纷进行扩大行政复议申请资格的修订。大多数法令规定除了①与案件的结果有重大利害关

[7] Milieu, supra note [5], at 4-6.

[8] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Austria, 2007, p. 10.

[9] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Denmark, 2007, pp. 7-10; N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note [3], at 4. 另可参照交告尚史「デンマークの計画法の構造」兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編・分権時代と自治体法学[勁草書房・2007年]373頁以下。

[10] 例如在绿色和平组织对桥梁建设环境评估上的瑕疵提起的诉讼中,承认了环境团体的原告资格。相关评论指出,近年来,法院存在着承认团体的理念性利益为法律利益,从而扩大原告适格的倾向。See Milieu, supra note [9], at 18.

系的个人或法人、② 以保护自然环境为主要目的的地方组织、③ 以保障重要休闲利益为主要目的的地方组织以及④ 以保护自然资源、环境及/或重要休闲利益为主要目的的全国性组织之外, ⑤ 有关特定事务的专门组织, 不论其是否有团体法人格, 都可以在特定利益范围内提起申诉。关于⑤, 依申请事项的不同, 不仅是渔业团体、劳动团体、消费者团体等团体, 也承认环境大臣、自治体等行政机关、行政主体的申请资格。向自然裁判委员会申请时需要花费一些手续费, 但若被受理则会全额返还或返还一部分。另外, 裁判委员会的平均处理期在 6 到 8 个月左右, 与适合诉讼的辩论主义相对, 行政裁判采用职权主义。因此, 迅速、费用低廉、专业性、职权主义可以说是该制度的优点。行政裁判能有效地发挥作用, 加上由于是合意型社会, 环境团体也并不喜诉, 这成为丹麦相关诉讼较少的原因。^{〔11〕}

2. 民众诉讼

在欧盟各国, 基本没有导入民众诉讼。例外的有葡萄牙、西班牙、爱沙尼亚、斯洛伐克这几个国家。葡萄牙较大程度允许民众诉讼, 与此相对其他国家都限于特定的事项之内允许。例如, 西班牙主要是在土地利用规划、自然公园和环境刑法等领域, 爱沙尼亚主要是在土地利用规划领域导入了该制度。

葡萄牙宪法将环境保护作为国家任务, 规定了健全且生态平衡的环境权为基本人权, 同时也规定了国民的环境保护义务(第 9 条、第 66 条)。为了保护普遍的、分散的环境利益, 宪法第 52 条第 3 款规定了民众诉讼上的权利: 为保护公共卫生、生活质量、环境及文化遗产, 任何人都有权利提起民众诉讼。民众诉讼法赋予了诉权的有, ① 无论是否有直接的利益关系, 赋予所有市民; ② 满足特定要件的社团或财团; ③ 保护本地域市民利益的自治体。团体的适格要件较为宽松, 只要是明确记载了以保护环境为目的、没有进行其他专业活动的法人, 即有行政过程的参加权和行政、民事及刑事的诉权(第 2 条、第 4 条)。

除此以外, 葡萄牙还有很多法规涉及民众诉讼。^{〔12〕} 比如环境基本法中承认所有市民和自治体享有包含损害赔偿在内的诉权。环境非政府组织法中, 对于满足民众诉讼之法要件的非政府组织, 不论是否有具体利益关系, 皆赋予其以下权利: ① 对于成为环境恶化原因的公私主体的作为、不作为, 提起变更、停止请求之诉; ② 提起与该作为、不作为相关的民事责任之诉; ③ 提起对违反环境保护法规的行为及行政立法的诉讼; ④ 对环境犯罪提起刑事控告。在行政诉讼方面, 制定了行政诉讼法, 规定包括团体与自治体在内的任何市民, 都有权为保护公共卫生、环境、文化遗产、生活质量提起诉讼。为保护直接的个人利益或包含环境在内的公益, 规定了提起撤销行政行为、确认行政行为不存在、科予义务诉讼及申请临时救济的权利。另外, 对于公权力的行使以外的行政上的活动(例如: 作为设施管理者的活动), 根据民众诉讼法及民事诉讼法的规定, 市民、环境团体、自治体及检察官, 为保护环境, 可以请求① 确认有获得健全的环境之权利; ② 停止损害环境的行为或有带来损害可能的行为; ③ 损害赔偿(民事民众诉讼)。

另外, 在 2007 年调查中, 被评价为在判例上十分广泛地承认原告适格, 实质上承认民众诉讼并无二致的国家有英国、爱尔兰、拉脱维亚。^{〔13〕} 英国规定若有“充分的利益”则承认其在行政诉

〔11〕 Milieu, supra note [9], at 10 - 16; N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note [3], at 4.

〔12〕 Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]; Country report for Portugal, 2007, pp. 16 - 17. Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]; Country report for United Kingdom, 2007, pp. 11 - 13.

〔13〕 Milieu, supra note [5], at 6.

讼上的原告适格,近年的审判对“充分的利益”做了很广义的解释。^[14]由此,保护公益之理由也可能被解释为充分的利益,对于环境团体也是不问其有无法人格而一概承认其原告适格,在实际的环境诉讼中原告适格方面基本不会有什么问题。

3. 特别法上的团体诉讼

欧盟在消费者问题、劳动问题、种族歧视等领域中有效地利用了团体诉讼制度。在环境领域,法国在1976年、德国在1979年、意大利在1986年、比利时在1993年便以特别法的形式导入了团体诉讼。这些特别法里通常都对符合适格要件的团体规定了登记制度(芬兰等)或行政上的事前批准、认定制度(法国、德国等)。而即使没有特别法,也有不少国家广泛承认环境团体的原告适格。在法国、意大利,根据具体事例,也会承认适格团体之外的团体的原告适格。与此相对,德国的公益诉讼,仅承认根据特别法承认的团体的原告适格。

在团体的适格要件,受案范围等事项方面,各国规定不尽相同。从典型的适格要件来看,第一,在大多数的国家,将该团体是“以环境保护为目的的团体”作为要件,而且不少国家(捷克、德国、西班牙、瑞典等国)还规定该目的必须在章程中明确规定出来;第二,很多国家(芬兰、德国等)规定以法人资格为要件,很少国家(希腊)承认没有权利能力的临时性团体也拥有诉权。诉讼费用方面,在一些国家规定由败诉者负担,其理由之一是考虑到保障支付能力。^[15]第三,西班牙(两年)和德国(三年)以团体的存续年数为要件。德国在此基础上进一步将具有执行任务能力作为要件,以活动业绩为基准判断其能力。由于存续年数要件会排除随着地方环境问题产生而兴起的新的临时性团体,因而其很大程度上阻碍了司法参与的效果。第四,因每个国家不尽相同,分别对应地产生了团体的活动范围、地理方面的关联性要件。有以违法行为在地理上的关联性为要件的国家(比利时、法国、西班牙),也有只承认广域或全国性的活动团体具有诉权的国家(意大利)。在瑞典,更以会员数要在200人以上为要件,如此实际上能提起诉讼的只有两三个团体。^[16]第五,以团体决策结构的民主性(瑞典)或只要是支持该团体成立为目的的人即可以加入组织这种开放性组织(德国)为要件。在这些方面,团体的活动范围、存续期间之类的基准的合理性常受到质疑。^[17]

在斯洛伐克,虽然会较宽泛地承认权利受到侵害或者在法上有直接利益关系的团体其原告适格,但对于其他的公益团体诉讼则制定了非常严格的要件。^[18]具体说来,就是对《公约》第9条第2款的各项规定了以下要件:①以环境保护为目的;②五年的活动业绩;③拥有足够数量的会员或职员;④由注册会计师实施财务审计;⑤有举办全国性规模的活动。在自然保护领域,只承认受到国际性的评价、活动经费的一部分通过会费出具的公益性自然保护团体的特别团体诉权。

[14] Milieu, supra note [12], Country report for United Kingdom, at 11-13. 另关于英国的公益诉讼,林晔大「イギリスにおける公益訴訟」法と政治五八巻二号(2007年)345頁以下,有详细的分析内容。

[15] N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note [3], at 26.

[16] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]; Country report for Sweden, 2007, pp. 10-11; Milieu, supra note [5], at 10. 另关于瑞典的自然保护法制,可参照交告尚史「スウェーデンにおける総合的環境法制の形成」島山武道=柿澤宏昭編・生物多様性保全と環境政策[北海道大学出版会・2006年]195頁以下。

[17] N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, Milieu, supra note [3], at 38-39.

[18] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]; Country report for Slovenia, 2007, pp. 12-13.

从设定了公益团体诉讼制度的领域来看,希腊、法国、意大利及西班牙对有关环境的所有事项,都承认行政团体诉讼。与此相对,例如奥地利只对非常有限的一部分领域承认团体诉讼。另外,在德国形成了一种特别的制度,虽然其在2006年导入了一般性的环境团体诉讼,但除了自然保护区以外,适格团体只能主张对象行为违反以个人利益为根据的环境法规。^[19]

4. “充分的利益”或“权利侵害”

除了以民众诉讼及特别法为基础的团体诉讼,环境行政诉讼的原告适格通常以权利(财产、健康、程序性权利等)是否受到侵害,或是否有充分的利益,或者是否有正当的利益(地理上的接近性等)为基准来判断。虽然对权利、利益的判断标准各国不尽相同,依据2007年调查,这方面大致可以分为①严格解释路径和②柔性解释路径两大类。

(1) 严格解释路径

对权利、利益之概念进行较严格解释的有奥地利、比利时、德国及马耳他。特别是在德国和奥地利,原则上以权利侵害为要件。比利时根据是否因为决定而使环境受到影响为基准,虽然会广泛认可附近居民的原告适格,但对非政府组织的原告适格,会以地理上的关联性或者非政府组织的设立目的等基准进行较严格的解释。例如章程中对于环境保护的目的仅是抽象性的规定的话,则不承认原告适格。^[20]

马耳他一直以来都是以具有法人资格作为原告适格的要件,且在过去,由于非政府组织无法取得法人资格,环境团体根本无法提起诉讼。但是,2007年7月开始马耳他启动了赋予非政府组织以法人格与原告适格的立法作业。^[21]

在波兰与荷兰,对于特定事项,有排除、限定对其提起行政诉讼的特殊制度。由于这种方式会使得连权利受到侵害或者有法上的利益的当事人也无法提起行政诉讼,从而导致接受审判的权利受到侵害。在日本这有可能构成违反宪法,但在荷兰,与阿姆斯特丹史基浦机场有关的纠纷被登载入禁止名单(禁止名单的方式^[22])。另外,在波兰,对于建筑许可与工厂的排出许可可以提起诉讼,但原则上只能由当事人提起,第三者提起诉讼的权利受到限制。^[23]

(2) 柔性解释路径

最近,采取严格解释的国家只是少数。即使是以充分的利益为要件的情况下,在过去,要求必须属于个人的、直接的、现实的利益的解释并不少见,而现在大多数国家,在扩大了传统的利益概念,使分散、集合性的利益也成为法保护的对象的时,也认可了保护、代表这些利益的团队、团体、自治体等的原告适格。^[24] 其次,原则上以权利受到侵害为要件的国家,例如在爱沙尼

[19] 参照大久保規子「ドイツにおける環境・法的救済法の成立(一)(二)」阪大法学五七卷二号(2007年)203頁以下 五八卷二号(2008年)279頁以下。

[20] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Belgium, 2007, pp. 13 - 14.

[21] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Malta, 2007, p. 10.

[22] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Netherlands, 2007, p. 23.

[23] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Poland, 2007, p. 14, 26.

[24] Milieu, supra note [5], at 8 - 9. 由于法院没有关于利益概念的统一解释,既有广泛承认原告适格的情况,也有严格判断的情况,这里也被指出存在法的不确定性问题。Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Lithuania, 2007, pp. 22 - 23.

亚,《公约》批准后,由判例确定了有关清洁环境的权利,个人与团体的原告适格也得到广泛承认。^[25]

意大利以前只认可满足特别法上基准的非政府组织的诉权。现在,不论是否具有法人格,即使是临时性团体,只要有充分的利益,也认可其原告适格。^[26] 在西班牙,对于不适用民众诉讼的领域或没有特别诉权的非政府组织,以判断是否具有包含环境利益在内的正当利益为基准,柔性地判断原告适格,对没有权利能力的地域市民团体也承认其诉讼资格。^[27] 还有,在荷兰,对于没有记载于禁止名单的事项,只要是主张保护成员利益(包括环境利益)的团体,也承认其原告适格。

对于利益有无的判断方面,首先,多以地理关联性为基准。按照该基准,承认附近居民或本地自治体的原告适格。例如,在希腊,通过判例扩大了原告适格,即使没有法上的利益,包括附近居民在内的人,只要有间接的利益即承认其原告适格。^[28] 某行政决定在社会上的关注度越高,则可能由于其关系到一般性利益,从而原告适格得以更广泛地承认。另外,判断非政府组织的原告适格时,地理上的关联性也是重要的考虑因素。例如在塞浦路斯,虽然承认直接受行政决定影响的非政府组织的原告适格,但近年来,在具体案件的判断中,愈加重视章程中显示的非政府组织的地理活动范围。^[29] 在法国,即使是没有赋予特别诉权的非政府组织,对于代表分散的、集合的利益,且与相关案件存在着地理上关联性的团体,承认其原告适格。^[30] 此外,还有事例显示以行政机关的不作为侵害了团体的理念时,可允许损害赔偿。

第二,与地理上的关联性并列的另一个重要基准是程序性权利(参与权)。在此种情况下,参加者的范围越广泛,则对原告适格的承认也越广泛。这些国家分别是:奥地利、捷克、芬兰、德国、荷兰、波兰等。其中,芬兰、德国及波兰赋予满足一定基准的非政府组织以特别参与权,也承认有参与权的环境团体的诉权。在芬兰,对具有参与资格的非政府组织实行登记制,并规定团体的目的(健康、环境保护)及地理上的关联性为参与要件。^[31] 在波兰,虽然在环境保护领域的活动与地理上的关联性是必要条件,但若在章程中记载了其活动领域是全国性的,则被认为满足该要件,可以说参与要件制定得非常宽松。^[32]

^[25] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Estonia, 2007, p. 16.

^[26] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Italy, 2007, pp. 21 - 23.

^[27] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Spain, 2007, pp. 22 - 27; Milieu, supra note [5], at 8.

^[28] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Greece, 2007, pp. 21 - 22; Milieu, supra note [5], at 8.

^[29] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Cyprus, 2007, pp. 18 - 21.

^[30] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for France, 2007, pp. 20 - 21. 关于法国的环境团体,可参照山本和彦「環境団体訴訟の可能性」高田裕成他編・企業紛争と民事手続法理論(福永有利先生古稀記念)[商事法務研究会・2005年]175頁以下,伊藤浩「フランスの環境団体訴権」愛媛法学会雑誌三二卷三=四号(2006年)119頁以下。

^[31] Milieu, Measures on access to justice in environmental matters [Article 9 (3)]: Country report for Finland, 2007, pp. 11 - 12.

^[32] Milieu, supra note [23], at 15 - 16.

表 1 团体诉讼的总数与结果(1996 年—2001 年)

| | 总数 (件) | 原告胜诉(%) |
|-----|-----------|----------|
| | | 一部分胜诉(%) |
| | | 原告败诉(%) |
| 比利时 | 146 | 39.4 |
| | | 9.4 |
| | | 45.9 |
| 丹 麦 | 4 | *1 |
| | | — |
| | | — |
| 法 国 | 1 197 | 56.5*2 |
| | | — |
| | | 43.5 |
| 德 国 | 115 | 8.2 |
| | | 18.2 |
| | | 73.6 |
| 意大利 | 117 | 34 |
| | | 10.3 |
| | | 55.4 |
| 荷 兰 | 4 000*3 | 50 |
| | | — |
| | | 50 |
| 葡萄牙 | 57 | 46 |
| | | — |
| | | 54 |
| 英 国 | 102 | 30 |
| | | — |
| | | 9 |
| | | 61 |

*1 由于件数少而省略

*2 仅限于行政诉讼 50.5%

*3 推算值

(出处)根据 2002 年报告做成

四、环境公益诉讼的作用与实态

1. 团体诉讼的有效使用状况

表 1 是以 2002 年的调查为基础,对欧盟八国从 1996 年到 2001 年间环境团体诉讼(行政案件、民事案件、刑事案件的合计)件数的统计结果。由于统计数据的欠缺,有些数据只能以推测方式记载。^[33] 从

[33] 在德国,最终和解的案子不少,一部分胜诉率中,也包含对原告有利的和解案例。(vgl. auch A. Schmidt/M. Zschesche/M. Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, 2004, S. 31ff.)

诉讼件数上来看,丹麦的4件到荷兰的4000件,差距非常大,可以看出是否广泛承认原告适格与诉讼的件数并不一定有联系。除了代替诉讼主要使用行政裁判的丹麦之外,诉讼件数最少的当属有民众诉讼的葡萄牙。可以看到,葡萄牙包含个人诉讼的环境诉讼只有96件,另外200件左右是环境信息公开诉讼。件数较多的反而是荷兰,其理由在于,只要是参加了行政程序的市民、团体则认可其诉权。这可以说是因为存在“间接民众诉讼”制度的原因。但是,在该调查期结束之后,由于政权换届,荷兰以妨碍经济发展为由进行了限制原告适格的改革,由此可以预想到,今后的诉讼件数会有所减少。英国、意大利、德国、比利时都是年平均20件左右的团体诉讼件数。英国的数据是以最高法院法以及最高法院规则为根据提起的行政诉讼(司法审查请求, Claim for Judicial Review)件数,不包括以单行法为根据的制定法上的起诉(appeal)。^[34]

虽然不少观点认为,建立公益团体诉讼会加重法院的负担或产生滥诉的弊端,但是,在德国,这类诉讼仅占行政诉讼总数的0.015%,在比利时仅占最高行政法院判决总数的0.3%。在法国,根据推算,行政诉讼中城市规划案件的8%、环境案件的3%是由环境团体提起的,即公益团体起诉的案件件数较多。德国只有像BUND、ABU这样少数特定的团体才能提起团体诉讼,与此相对的是,法国包括地方团体在内的各种团体,都可以对狩猎、农业、水污染等广泛的问题提起诉讼,其中,渔业团体也起着重大的作用。另外,和更为过去的的数据相比,原来团体诉讼很少的国家(意大利)也出现增加的迹象。在2002年的调查中,从包括进行了制度改革的荷兰在内的各调查对象国的情况来看,都不能得出因为团体诉讼而使法院负担过重的结论。^[35]

一般来说,环境团体的胜诉率明显比一般诉讼要高。丹麦由于诉讼的件数较少,统计出的数据基本上没什么意义。自然裁判委员会对行政裁判的认可率方面,至1999年为止达到50%,2001年下降到24%。2002年的调查中,团体诉讼的认可率较高的原因是①比起其他领域,环境领域的法律执行力不足;②对于环境团体来说,市民活动或游说活动则更有效且成本较低,只有在重大违反环境法规的情况下才会考虑提起诉讼。唯一例外的是德国,相比整体的行政诉讼原告胜诉率,就算加上部分胜诉也仅高一点。但相比以前的研究结果,黑森州的道路建设诉讼中,环境诉讼的胜诉率大概占50%,^[36]有研究提到,胜诉率低下的原因之一,可能是环境行政的业绩有所提高。^[37]

在胜诉理由方面,各国之间存在着差异。在荷兰,以程序上的瑕疵为理由的胜诉率较高,实体为由的胜诉率则仅占30%。在法国,两者的比例各占一半。德国则采用了独特的制度,即使存在着程序上的瑕疵,若不认为该程序上的瑕疵对决定有着本质性的影响,原则上不会被撤销。^[38]其在行政诉讼上对实体进行审查的严格程度,于欧盟诸国来说都是非常突出的。^[39]不过,原告适格的扩大和实体审查的充实,理论上两者并不是二选一的关系。以程序上的瑕疵为理由提出的请求

^[34] N. de Sadeleer/G. Roller. /M. Dross, supra note [3], at 4. 有关英国行政诉讼制度,可参照榊原秀訓「外国行政訴訟研究報告:行政訴訟に関する外国法制調査——イギリス(上)(下)」ジュリ1244号(2003年)238頁以下、1245号168頁以下。

^[35] N. de Sadeleer/G. Roller. /M. Dross, supra note [3], at 5.

^[36] J. Bizer/T. Ormond/U. Riedel, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, 1990, S. 70.

^[37] N. de Sadeleer/G. Roller. /M. Dross, supra note [3], at 7. 在采访经常涉足德国环境团体诉讼的Karsten Sommer律师时,其也提到,团体诉讼的胜诉判决之延伸结果,是行政厅比以往更重视对环境的考虑和与环境团体进行事前意见的调整,团体诉讼制度与预防违法不当行为相联系。

^[38] 为应对《公约》,以特别法设定了关于公益团体诉讼的例外规定,对于这种规定是否满足《公约》的要求,意见不一。

^[39] N. de Sadeleer/G. Roller. /M. Dross, supra note [3], at 30.

被接受的情况下,也有可能程序纠正之后再次做出相同的决定。但是,程序上的瑕疵成为问题的典型事例中,多是参与程序或环境评估不充分的问题,因此,支持请求的判决也有保障市民参与、环境评估实效性的作用。

虽然各个国家在诉讼的对象领域方面存在着很大的不同,但自然保护案件(比利时、荷兰、德国、法国)和城市规案件(法国、荷兰、意大利、葡萄牙)较多,有关环境评估的案件也发挥着重要的作用(英国)。〔40〕自然保护方面,主要集中于大规模基础设施的完善、排除特定区域于自然保护区之外、保护鸟类等案件。与此相反,比较少的是与大气、噪声、土壤相关的案件以及与核电相关的案件。这是由于存在着,①以自然保护为目的的环境团体较多;②有的国家只承认在自然保护领域的团体诉讼(例如德国);③对于大气、噪声问题,可以期待由受害者提起诉讼或由相关行政机关来管理等原因。另外,也有观点指出对于市民及媒体关心程度较高的事项,因为能较容易确保诉讼费用从而使得诉讼更易提起。〔41〕

2. 团体诉讼的功能

在2002年的调查中,一直以来以实际业绩为基础的团体诉讼之优势主要在于,①对国内及欧盟环境法的发展及执行的贡献;②提高市民意识与促进市民参与;③宏观经济的效果。〔42〕

具体而言,第一,围绕经济利益与环境利益的纠纷中,虽常常会优先考虑经济性利益,但通过确保环境利益能够接受司法审查,由此能带来让项目从事者、相关行政机关合理考虑环境利益的效果。即使最终结果是环境团体败诉,由于通过判决的方式指出了问题,以此为契机,过去的实务状况有可能得以改善,或者项目从事者考虑到本地市民的强烈反对,最终放弃项目的建设。另外,公益诉讼上的很多判决,成为对国内及欧盟环境法的发展做出重大贡献的重要判例。〔43〕

第二,为使公民能够切实行使《公约》保障的三个权利,《公约》第3条第3款规定促进环境教育和加强市民环境意识。从以往的事例来看,环境团体通过将诉讼与市民活动联系在一起,经由媒体的大力宣传,能提高普通市民、会员的关心程度,对环境问题有着启蒙作用。其次,环境团体的胜诉案件中,不少是以参与程序瑕疵为理由的案件,这样,团体诉讼在确保参加的实效性这一点上起着重要的作用。进一步而言,例如在德国,即使在参与程序并非法定事项的情况中,行政机关听取环境团体的意见等的做法亦逐渐成为惯例。这些无疑促进了合意形成的效果。

第三,有观点认为,环境保护与经济发展常常是相对立的,因而针对各种开发项目的诉讼常被认为会阻碍经济的发展。虽然自然、环境的经济价值很难数量化,但从宏观经济的层面看,公益诉讼对防止、削减由违法行为造成的环境损害和防止、削减经济上的损失非常有效。

五、结 语

综上所述,欧盟各国有着这样的趋势:即以《公约》、欧盟指令为轴心,通过判例或立法措施,扩大环境诉讼的原告适格。虽然也存在着诸如荷兰这样一直进行着限制原告适格改革的国家,但即使如此,这并没有改变消除禁止名单中的对象项目、广泛承认环境团体等团体的原告适格的现状。

各个国家在扩大原告适格方面,各自所采用的方法、范围不尽相同。例如对于团体诉讼原告适格

〔40〕 N. de Sadeleer/G. Roller. /M. Dross, supra note [3], at 8-11.

〔41〕 N. de Sadeleer/G. Roller. /M. Dross, supra note [3], at 9.

〔42〕 N. de Sadeleer/G. Roller. /M. Dross, supra note [3], at 12-17.

〔43〕 例如关于保护生息地指令,在德国、法国等国家,有促进国内法化的判例。

的根据,既有以保护团体自身权利、利益为着眼点的国家,也有依据特别法以制度上被赋予的特权属性为着眼点的国家。另外,公益诉讼的案件数量,一般并没有那么多。其原因虽有制度内在方面的,也有社会、文化层面上的,但共同点在于能够通过司法控制规制的方式预防、纠正违法或不当行为。

在2007年的调查结果中,行政诉讼中原告适格的问题成为阻碍奥地利、比利时、德国和马耳他司法参与的重大因素。^[44] 尽管这个评价未必能反映出最新的法律制度改革现象,例如该评价就没有考虑到德国在2006年制定的环境·法律途径救济法。^[45] 但即使考虑到2006年的改革,德国也是欧盟诸国中对环境案件的原告适格限定得最严格的国家之一。

判断在环境领域,获取司法参与权是否得到实质性的保障,不仅要看原告适格,还有必要综合临时救济,诉讼时间长短,费用等要素进行评价。《公约》也要求各加盟国,有义务探讨诸如提供信息、提供资金等支援诉讼的制度建设(第9条第5款)。例如在广泛承认原告适格的英国,包含鉴定等费用在内的诉讼费用就特别高,这构成了提起诉讼时使当事人产生犹豫的主要原因之一。2007年调查的综合评价中,按照《公约》的基准得到最高评价的是丹麦。奥地利、德国、匈牙利、马耳他及意大利被评为不合格,更多国家被指出还应改善。可以预想采纳司法参与指令仍需要一定的时间,但根据《公约》遵守委员会在2006年做出的解释,^[46] 第9条第3款要求的主旨是,对于违反环境法规的作为与不作为,要求赋予包括环境团体在内的“市民的构成成员”有请求合适的救济的权限。该规定虽然没有设置加盟各国创设民众诉讼的义务,但是,由于规定诉讼要件以“国内法的基准”为标准,结果被导入和维持的这些严格的基准导致大多数的环境团体实质上无法提起诉讼,从而造成了违反该条主旨的结果。

2008年6月,在拉脱维亚的丽嘉召开了纪念《奥胡斯公约》通过十周年第三次缔约国会议。该会议上,参加者不仅有欧盟各国,还有来自中亚各国的市民和非政府组织。会议通过了到2014年为止的战略。^[47] 其中,除了改善包括能力建设、环境团体的支援政策强化等方面在内的加盟国的《公约》履行状况之外,会议还致力于促进《公约》所保障的三个权利在各个环境条约中得到保障,并尝试将《公约》实质地运用扩大到加盟国以外的地区。以实质性的保障环境权为目的的《奥胡斯公约》,正在成为环境领域的国际标准,同时,亚洲各国对该条约的关心也正日益高涨。尽管各国的争讼制度各式各样,但《公约》的通过,使得在维持多样性的同时,健全公益诉讼制度已经成为具有共性的措施。这些具有共性的措施不断强化,从而产生了巨大的意义。

即使是欧盟各国中对环境领域原告适格限制最严格的德国,也限定性地导入了公益团体诉讼。从这点来看,原则上不认可环境团体的原告适格、在自然环境诉讼上一直持续判决驳回的日本,只能说是国际上的特例。原因之一在于,近年来,日本虽然在环境法领域力图强化合作、参加等制度,但却缺乏将参加权与司法参与权进行一体化保障的思想。因此,尤为重要的是,日本应看到公益环境诉讼的有效性已在各国得以确认的现状,并以此为基础,充分运用这些外国经验,设计出适合日本的制度。

(责任编辑:朱芒)

[44] Milieu, supra note [5], at 11.

[45] 参照前注[19]。

[46] Decision of 16 June 2006 regarding a complaint against Belgium ACCC/C/2005/11 (ECE/MP. PP/C. 1/2006/4/Add. 2 28 July 2006).

[47] Strategic plan 2009 - 2014 (Decision/8) (http://www.unece.org/env/pp/mop3/web/Dec_III_8_strategic_plan_v_2008_07_21.pdf).