



您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

使用大字体察看本文  
阅读次数: 1522

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十年  
周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

## 欧盟环境法的特点及启示

蔡守秋 (福州大学法学院教授、博士生导师)

摘要: 本文分析了欧盟环境法在法律体系、主体、强调环境法治和重视公众参与等方面的特点, 介绍了欧盟环境规划和环境标准在法律体系中的地位, 重点阐述了欧盟范围内个人和单位在环境法方面的主体资格、欧盟环境立法的民主机制及欧盟成员国环境法的趋同化趋势。认为重视和加强对欧盟环境法的研究, 从中吸收其有益经验, 对于发展我国的环境法、正确协调中国与其他国家的环境关系、正确处理中国与欧盟及欧盟成员国的环境贸易关系、促进中欧环境贸易工作的发展, 具有重要的意义和作用。

关键词: 环境法、欧盟法律、欧盟环境法

正如建立统一的欧洲国家即欧洲联盟是人类最大胆而最难实现的奋斗目标一样, 建立统一的欧洲环境法即欧盟环境法也是环境法领域最富有创造性的一个奋斗目标。欧盟环境法体系的形成是当代环境法的一个奇迹。包括欧盟环境法在内的欧盟法律并不是短期行为, 而是一种长期的历史现象, 正如《建立欧洲共同体条约》第240条所指出的: “本条约的缔结无终止期限。” 在21世纪, 由于欧洲政治、经济联合的速度的加快, 欧盟环境法的统一体系将会加快。着眼于未来, 欧盟环境法的发展前途十分乐观, 并且必将对人类环境保护和法治文明产生重要的影响。重视和加强对欧盟环境法的研究, 从中吸收其有益经验, 对于发展我国的环境法、促进中欧环境贸易工作的发展, 具有重要的意义和作用。

### 一、欧盟环境法的特点

欧盟环境法的产生、形成和发展处于一个特定的时代, 这个时代具有全球性环境问题突出、欧洲一体化进程加速、世界统一市场及和平与发展主题形成、信息全球化加快、可持续发展观形成等特点。与此相适应, 欧盟环境法也鲜明地体现了现代环境法的发展趋势和某些特点, 欧盟环境法吸收了当代环境法的精华、新思想和新成果, 体现了在法律文化和法律传统领域的继承和创新的结合, 形成了比较协调、有效的环境法实施机制, 在许多具体领域有其创新和特点。

#### (一) 欧盟环境法体系的特点

欧盟环境法体系包括欧盟基础条约、欧盟签署或参加的国际环境条约、欧盟机构制定的欧盟法规(包括条例、指令和决定)、其他具有法律规范性的文件、其他相关法律渊源等。这种体系比较全面地反映了当代环境法体系的构成和内容, 并且具有很多特点。

欧盟环境法的体系包括成文法和判例法, 但以成文法为主; 包括宪法性规范、条例、指令、决定、决议、标准等成文法律形式, 但以指令为主; 包括国家级环境法、欧盟级环境法和国际级环境法, 但以欧盟级环境法最具有特色。

在欧盟，由于欧盟环境法的形成，欧盟环境得到了相当完善的法律保护。目前，无论是对欧盟成员国、欧盟机构还是欧盟公民而言，均面临着如下三种相互联系的环境法律：一是成员国国内环境法；二是欧盟环境法；三是国际环境法。在欧盟环境法体系中，既包括国家级环境法律措施，又包括欧盟级环境法律措施和国际级环境法律措施。在没有欧盟级环境法律措施保护的领域，可以由国家级或国际级环境法律措施进行保护。

在欧盟环境法体系中，宪法性规范即建立欧洲共同体或欧盟的基础条约，起着十分重要的根本性、指导性作用。例如，《单一欧洲法》和《欧洲联盟条约》中的“环境条款”即第130R条规定：“1. 共同体的环境政策应该致力于如下目标：保持、保护和改善环境质量；保护人类（人体）健康；节约和合理利用自然资源；在国际一级上促进采用处理区域性的或世界性的环境问题的措施。2. 共同体的环境政策应该瞄准高水平的环境保护，考虑共同体内各种不同区域的各种情况。该政策应该建立在防备原则以及采取预防行动、优先在源头整治环境破坏和污染者付费等原则的基础上。环境保护要求必须纳入其他共同体政策的制定和实施之中。”除上述条款之外，还有许多有关环境保护的内容。欧盟宪法性环境法律规范的内容如此丰富、全面，值得我们学习、借鉴。

除欧盟基础条约外，欧盟签署的国际条约（欧盟与第三国和其他国际组织缔结的国际协定）以及欧盟机构制定的条例、指令、决定等形式构成了一个相当完善的有机体系。其中条例具有普遍而直接的适用性、具有全面的约束力，一经颁布即在成员国内发生完全的效力，成员国不得采取任何国内立法或行政措施变更条例的内容或变通实施。指令对每个成员国具有法律约束力，但是留给成员国的国家当局以形式和方法的选择权。决定的各个组成部分对它所指向的对象都具有约束力，可以对成员国发布，也可以对自然人和法人为其对象，是一种对特定个人有效的、对接受者具有直接法律影响的规则和条件。

在欧盟，环境标准是环境法的一个重要组成部分。这些环境标准不仅具有环境法规一样的效力，而且也遵循同样的立法程序。根据《建立欧洲原子能共同体条约》第30条的规定，共同体制定的有关防治放射性污染的基本标准具有很高的法律地位。这是与大多数国家的国内环境标准的重大区别。在标准制定方面，根据该条约的规定，有关防治放射性污染、核污染的基本标准的制定遵循与其他法规一样的严格的立法程序，即：“基本标准由委员会拟订；委员会应事先取得科学技术委员会从成员国科学专家尤其是公共卫生专家中任命的一专家小组的意见。委员会应取得经社委员会对这些基本标准的意见。经征询欧洲议会的意见后，理事会应就委员会的提议及其提交的各委员会的意见，以特定多数决议，建立基本标准。”

（第31条）在标准实施方面，根据该条约的规定，基本标准一旦制定，“各成员国应制定专为保证上述基本标准的法律、法规或行政条例，并应在教学、教育和职业培训方面采取必要的措施。”（第32条）也就是说，标准具有某种造法功能，即依据标准制定法规。欧共体的许多环境标准都是以条例或指令的形式颁布的，也就是说是以环境法规的形式颁布的。例如，共同体通过关于某些飞机噪声允许声级的80/51号指令[2]，规定了飞机噪声标准。

在欧盟，环境行动总体规划具有重要的法律地位。根据《欧洲联盟条约》第130S(3)条的规定，理事会应根据第189B条提及的程序和经征询经社委员会的意见，通过总体行动规划，提出应予实现的优先目标。在制定环境总体行动规划之后，理事会应视情况，按照第130S(1)和第130S(2)条的条件即前面提到的两种程序，采取实施这些规划所需的措施；即要求根据环境总体行动规划进一步制定实施总体规划所需要的措施（包括条例、指令和决定）。可见，欧盟的环境总体行动规划是一种层次较高的法律文件，它具有特别的法律地位甚至造法功能。

欧盟环境法体系除了上述构成外，还有环境法判例及与环境保护有关的基本人权等其他相关法律渊源。欧盟有相当一部分环境法律规则是通过与环境有关的司法判例来创制的。

另外，根据欧盟三大机构通过的《欧洲议会、理事会和委员会关于基本权利的联合声明》（1977年4月5日签订于卢森堡），欧盟法律不仅包括条约中的规则和第二级共同体立法，而且还包括作为各成员国宪法基础的特别是基本权利在内的法的基本原则、原则和权利。

## （二）欧盟环境法主体的特点

欧盟环境法属于区域性国际法的范畴，与其他国际法或国际环境法相比，欧盟环境法的主体具有明显的广泛性，它不仅包括传统的国际法主体即国家，还包括国际组织、法人和自然人等方面。

### 1. 国家

欧盟环境法中的国家主体包括欧盟成员国及与欧盟缔结国际环境条约的其他国家。

(1) 欧盟成员国。欧盟环境法的最重要、也是最基本的主体是欧盟各成员国。这是因为，欧盟是各成员国缔结的条约的产物，没有欧盟的各缔约国也就没有欧盟，也就没有欧盟环境法。诚如《建立欧洲共同体条约》（1957年3月25日签订于罗马，后经《单一欧洲法》和《欧洲联盟条约》修改）的重要条文第1条所指出的：“经由本条约，最高缔约各方在他们之间建立一欧洲共同体。”欧盟成员国不仅是缔结欧盟基础条约的主体，享有权力和享受权利的主体，也是承担欧盟环境法义务的主体。《建立欧洲共同体条约》第5条规定：“成员国应采取一切适宜的措施，无论是一般的还是特殊的，以保证本条约所产生的或由共同体机构采取行动所造成的义务得到履行。成员国应促进共同体各项任务的完成。成员国应避免采取任何可能危及本条约目标实现的措施。”该条约第11条规定：“成员国应采取一切适宜的措施，使其政府能在规定的期限内，履行遵循本条约而承担的与关税有关的义务。”由此可见，成员国负有条约义务。

(2) 其他国家。欧盟缔结的国际环境条约是欧盟环境法的重要组成部分，与欧盟缔结国际环境条约的国家理所当然地成为欧盟环境法的主体。在欧盟缔结的国际环境条约中，其他国家不仅是缔结欧盟国际条约的主体，也是享受有关条约权利、承担有关条约义务的主体。

## 2. 国际组织

欧盟环境法中的国际组织主体包括欧盟机构及与欧盟缔结国际环境条约的其他有关国际组织。

(1) 欧盟及欧盟机构。欧盟环境法中最重要的主体之一是包括共同体在内的各种欧盟机构，根据欧盟基础条约第4条的规定，“托付于共同体的任务，由下述机构执行：欧洲议会；理事会；委员会；法院；审计院。各机构在本条约赋予它的权限内行事。”也就是说，共同体或欧盟由欧盟机构在各自的职权范围内代表。欧盟本身不是一个国家，而是一个区域性国际组织；在欧盟这一国际组织内还有一些国家性组织即欧盟机构。欧盟机构如同欧盟一样，都是欧盟环境法中的重要主体。这是因为，诸如欧洲议会、理事会、委员会、法院等机构，不仅是行使制定欧盟环境法（包括缔结条约，制定条例、指令和决定，形成判例等）权力的主体，不仅是享有欧盟环境法中规定的权力和享受权利的主体，也是承担欧盟环境法义务的主体。《建立欧洲煤钢共同体条约》（1951年4月18日签订于巴黎，后经修改）第6条明确规定：“共同体具有法人资格。在国际关系中，共同体享有行使其职能和实现其目标所需的法律资格。在各成员国内，共同体享有在该国设立的法人所享有的最广泛的法律资格，特别是可以取得或处置动产与不动产，以及成为法律诉讼的一方。共同体由机构在各自的职权范围内代表。”《建立欧洲共同体条约》第211条规定：“在各成员国内，共同体享有各国法律赋予法人的最为广泛的法律权力；共同体可以取得和处置动产与不动产，以及成为法律诉讼的一方。为此目的，共同体由委员会代表。”《建立欧洲共同体条约》第210条：“共同体具有法人资格。”

欧盟基础条约规定欧盟具有外交权、缔约权、立法权、执法权、诉讼权等非常广泛、重要的权力。例如，《建立欧洲共同体条约》第218条规定：“按照本条约所附议定书中规定的条件，各欧洲共同体机构在成员国领土上享有执行其任务所需的特权与豁免权。此规定同样适用于欧洲投资银行。”

《建立欧洲原子能共同体条约》（1957年3月25日签订于罗马）第107条规定：“欧洲议会由结成本共同体的各国人民的代表组成，行使本条约赋予它的咨询与监督权。”自《单一欧洲法》之后，欧洲议会的功能和权力逐渐扩大，增加了在立法方面欧洲议会与理事会、委员会的合作程序，对某些立法的批准权、拒绝权、修改权等权力。欧洲议会有权根据欧盟基础条约的规定参与立法程序，有权对委员会活动进行弹劾。凡根据《建立欧洲共同体条约》第189B条进行环境立法，理事会应取得欧洲议会的意见。欧洲议会通过对理事会做出的共同立场的赞同、拒绝、修正等方式行使自己参与环境立法的权力。根据《建立欧洲共同体条约》第138C条的规定，欧洲议会在履行其职责的过程中，如果发现环境违法和失职行为，可以以四分之一成员的要求，设立一临时性的调查委员会，在不妨碍本条约赋予的其他机构的权力的前提下，调查在实施欧盟环境法令中受指控的违法或失职行为，但正由法院审理的受指控事实和仍在法律诉讼中的案件不在其列。

理事会是欧盟的立法与决策机构，其基本任务是保证实现欧盟基础条约所提出的目标，并根据欧盟基础条约履行其职责。《建立欧洲原子能共同体条约》（1957年3月25日签订于罗马）第115条规定：“理事会应根据本条约的规定，履行其职责并行使其决定权。理事会应采取在其职权范围内的一切措施，协调成员国与共同体的行动。”理事会拥有做出决定的权力即制定政策和法令的权力。

委员会是欧盟内部的重要机构，它以完全独立的身份为欧盟的整体利益行使欧盟基础条约所赋予的各项职权。为了保障委员会成员忠于欧盟共同利益公正执法，欧盟基础条约规定，委员会成员在履行其职责时既不应寻求也不应接受来自任何政府或来自任何其他机构的指示；他们应避免与其职责相抵触的任何行动。当出现违背这些义务的情况时，法院可以应理事会或委员会的请求，酌情裁定有关的委员会成员根据第160条强制辞职，或者剥夺其享受退休金或其他替代津贴的权利。委员会可以：提出有关环境事务的

建议或意见；参与环境立法程序；就某些环境事务独立做出决定，根据第155条的规定，委员会按照本条约规定的方式，拥有它自己的决定权。也就是说，委员会有权就某些环境事务独立地做出某些决定；实施理事会制定的环境法规，根据第155条的规定，委员会为实施理事会制定的环境法规而行使理事会授予它的权力。也就是说，委员会拥有实施环境法规的权力，负责确保欧共体的环境立法得到充分的实施，并向欧洲法院报告违法案例。

(2) 其他国际组织。欧盟缔结的国际环境条约是欧盟环境法的重要组成部分，与欧盟缔结或共同参加国际环境条约的其他有关国际组织理所当然地成为欧盟环境法的主体。在欧盟缔结的国际环境条约中，其他国际组织不仅是缔结欧盟国际条约的主体，也是享受有关条约权利、承担有关条约义务的主体。

### 3. 自然人或欧洲联盟（简称欧盟）公民

欧盟基础条约创立了“联盟公民”的概念，欧洲联盟公民即自然人是欧盟环境法的主体。与传统国际法不同，自然人即欧盟公民是欧盟环境法的重要主体。这是因为，第一，欧盟公民虽然不是制定欧盟环境法的立法主体，但是欧盟公民通过欧洲议会已经间接享有立法权，通过公众参与的法律制度已经享有某种程度的立法权，并且欧盟公民的立法权正在扩大。第二，欧盟公民已经享受欧盟环境法律规定的权利和承担义务，已经拥有向欧洲法院直接提起诉讼的实体权利。

《建立欧洲共同体条约》第8条规定：“1.联盟公民资格即此建立。拥有一成员国国籍的每个人，为联盟的公民。2.联盟公民享有本条约赋予的权利和遵守本条约规定的义务。”该条约在第二部分“联盟公民”中规定了联盟公民的一系列权利和义务，包括最重要的政治权利、财产权利、自由流动权、设业权、诉讼权、居住权利。如第8A条规定：“联盟公民有权在各成员国的领土内自由迁徙和居住，但需服从本条约及为实施本条约而采取的措施所规定的限制与条件。”第8B条第1款规定：“在非国籍所属的一成员国中居住的联盟公民，应有权按照该国国民享有的相同条件，在居住国的市政选举中参加投票和作为候选人。”第8B条第2款规定：“在不妨碍第138条第3款（第138条第3款：“欧洲议会应起草为在所有成员国中根据一统一的程序进行直接普遍投票选举的提议。理事会应在取得欧洲议会以其成员多数议决的同意之后，以全体一致议决制定适当的规定，并建议成员国根据各自的制宪要求予以通过。”）与为实施该款而制定的规定的规定的前提下，在非国籍所属的一成员国中居住的联盟公民，应有权按照该国国民享有的相同条件，在居住国的欧洲议会选举中参加投票和作为候选人。”第8D条规定：“联盟公民有权根据第138D条向欧洲议会请愿。联盟公民可以向根据第138E条而设立的司法专员提出申诉。”

欧共体立法虽然没有承认个人的环境权。但是，在1990年6月，欧共体国家或政府首脑会议宣称：“对环境问题了解和认识水平的提高和发展将促进共同体成员国保护环境的行动更加有效。这类行动的目标必须是保障公民对清洁健康的环境的权利。”[3] 尽管欧共体还未能保障其公民对清洁环境的权利，但是在另一方面，已经给予每个公民3种权利，即向执委会提出指控（complaint）的权利、向欧洲议会请愿（petition）的权利、自由获得欧盟成员国当局掌握的信息的权利，这些权利能够使公民促进欧共体环境立法更好的实施。

按照国际惯例，主权国家签订的国际条约一般不能直接适用于缔约国公民，除特定情况外，国际条约本身不能直接为个人设定权利和义务。但是，欧盟基础条约和欧盟环境法规确有适用于各成员国自然人的直接效力，允许个人在成员国法院直接援引基础条约的条款来维护自己的合法权益，从而突破了传统国际法不能为个人直接创设权利和义务的教条。例如，1963年欧洲法院在第26/62号案即“凡根路斯”（Van Gend en Loos）案中首次阐明了欧洲共同体法的直接适用性原则。法院在判决中指出：不仅成员国，而且其国民，都可以成为欧洲共同体法的主体；欧洲共同体法律秩序直接赋予诉讼当事人以对其所属国家提出主张的个人权利；而且成员国国内法院的任务是为了维护这些权利或利益而适用欧洲共同体法。”[4] 在“科斯塔”案中，欧洲法院进一步要求成员国承担积极义务，确立了欧盟基础条约优先于成员国国内法的原则[5]。目前欧盟基础条约在成员国发生直接效力的原则不仅适用于公民或法人与成员国国家机构之间的纵向关系，还适用于公民或法人互相之间的横向关系。欧盟基础条约的条款，除少数关于国家援助的条款外，均可以在其成员国法院直接适用，这已是一种趋势。

在国际法中明确肯定自然人的法律资格或赋予个人的主体权利，首先反映了当代欧洲社会、区域国际法和人权领域的重大进展和变化。1950年11月4日，22个欧洲委员会成员国在罗马签署了《欧洲人权公约》（又称《保障人权和基本自由公约》，之后陆续签署了11个议定议定书，到1998年11月，在46个欧洲国家中已经有35个欧洲国家成为欧洲人权机构的成员国；前苏联解体后，克罗地亚、拉托维亚、俄罗斯、乌克兰也已加入欧洲委员会并签署了《欧洲人权公约》。根据原《欧洲人权公约》第48条的规定，个人无权直接向人权法院提起诉讼，后来将个人在欧洲人权机构的诉权囿于各缔约国“明示声明承认”和“保留”的范围内，认为即使个人获得了诉权，这也是各缔约国政府的“施舍”。但是，根据1994年10月1日生效的《欧洲人权公约》第9议定书（1990年11月拟定）的规定，个人、社会团体及非政府组织有权直接

将案件移交人权法院；其中第11议定书于1998年11月1日正式生效，明确规定个人在常设单一欧洲人权法院获得了当然的诉权，欧洲常设第一法院于1998年11月1日在斯特拉斯堡诞生。根据第11议定书的规定：个人不仅拥有诉权，而且这种诉权从权能上看是完整的，它既包括起诉权，也包括上诉权；从来源上看，它是当然的，因为第11议定书并非非择性，原则上缔约国在签署、批准或接受该议定书时不得做出任何保留；该议定书还为第三人参加诉讼作了明确规定。欧洲人权委员会和欧洲人权法院到1999年接受的4万多件案件中有3万8千多个案件即95%以上是个人提出的申诉。

值得注意的是，在国际法中明确肯定自然人的法律资格或赋予个人的主体权利，不仅是发达资本主义国家所组成的国际社会的趋势，也反映了包括发展中国家在内的当代国际社会和国际法的重大进展和变化。1981年的《非洲人权和民族宪章》（简称《非洲人权宪章》）是第一份明确承认“所有人民”对“舒适的有利于其发展的环境”的普遍权利的人权条约。1988年《美洲人权公约》之经济、社会和文化权利议定书第11条题为“对健康环境的权利”，它规定：“1. 每个人应有权在健康的环境中生活，有权享受基本的公共服务；2. 缔约国应促进环境的保护、保全和改善。”根据《美洲人权公约》第44条及《非洲人权和民族宪章》第55条，个人的申诉权在非洲和美洲人权机构中得到了保证，缔约国加入或批准人权公约，其公民便当然取得了申诉权，这是区域性人权取得的最大进展之一。美洲和非洲人权机构将个人诉权视为缔约国加入该组织所发生的当然权利，这是对传统国际法中有关个人不能成为国际法主体的挑战。特别是非洲人权机构章程所规定的申诉主体具有广泛性，它既包括缔约国，也包括缔约国以外的个人、社会团体及非政府实体，而个人也不仅限于认为其权利受侵害的人。

#### 4. 欧盟范围内的单位（包括法人）

与传统国际法不同，单位（包括法人）是欧盟环境法的重要主体。这是因为，第一，单位（包括法人）虽然不是制定欧盟环境法的立法主体，但是欧盟单位（包括法人）通过欧洲议会、经社委员会和地区委员会等欧盟机构已经间接享有立法权，通过公众参与的法律制度已经享有某种程度的立法权，并且欧盟单位（包括法人）的间接立法权正在扩大。第二，欧盟单位（包括法人）已经享受欧盟环境法律规定的权利和承担义务，已经拥有向欧洲议会请愿、向欧洲法院直接提起诉讼的实体权利。

在欧盟基础条约和欧盟环境法规中已经直接对单位（包括法人）规定权利和义务。例如，《建立欧洲共同体条约》第58条规定：“根据一成员国的法律成立并在共同体内拥有注册办公机构（或译为法定住所）、中心管理机构或主要营业场所的公司与商号，为本文的目的，应受到如同作为成员国国民的自然人那样的待遇。‘公司或商号’是指：包括合作社团在内的根据民法或商法建立的公司或商号，以及其他属于公法或私法调整范围的法人，但非营利性的公司或商号不在其列。”第138D条规定，在欧盟成员国中“拥有注册办事处的任何法人，都有权单独或与其他公民或人员一起，就属于共同体活动范围并直接影响到他的事务，向欧洲议会递交请愿书。”第138E条规定，欧洲议会应任命一司法专员，授权他受理在成员国中拥有注册办事处的任何法人就共同体机构活动中的失职行为提出的申诉，但正在行使司法职能的法院与初审法院不在其列。”

另外，根据1994年10月1日生效的《欧洲人权公约》第9议定书（1990年11月拟定）的规定，社会团体及非政府组织有权直接将案件移交人权法院。根据《非洲人权和民族宪章》和非洲人权机构章程，缔约国以外的个人、社会团体及非政府实体都可以向国际人权机构提起申诉。

#### （三）强调环境法治和公众参与

环境问题是一个全球问题、全民问题，实行包括环境正义、民主、公平和公众参与在内的环境法治，是环境法追求的目标和价值标准。在欧盟，公众参与和司法诉讼是执行环境政策的重要方式和环节。欧盟是一个建立在法治基础上的共同体，在这一共同体中保障透明度和诉讼公开原则的手段是可以得到的。欧盟法律制度中如下3种相互关联的事实支持这种认识：

第一，共同体法院[6]指出：“《建立欧洲经济共同体条约》虽然是以国际协定的形式出现的，然而却构成了建立在法治基础之上的共同体的宪法特征。”

第二，《欧洲联盟条约》前言申明，“确认对自由、民主及尊重人权与基本自由的原则和对法治原则的坚信不渝”。《欧洲联盟条约》第F条规定：“欧盟应该尊重它的成员国的国家特性，这些国家的政府制度都建立在民主原则的基础上。”

第三，在一个建立在法治基础上的共同体，并且其成员国的政府制度也都建立在民主原则的基础上，必须将这种性能转移到该共同体的各个组织中去。在欧共体，无论是成员国还是欧共体组织对有关可持续发展的都有规定的实施权力，而且无论是成员国的法院还是欧共体的法院都在运用欧洲法律方面

起着重要作用。

在欧盟法律中保障民主、提高透明度、实行公众参与和推行公民诉讼的法律文件，概括起来包括如下几个方面：有关自由获得各成员国公共当局所掌握的环境信息的法规；有关获得理事会和委员会掌握的文件行政程序（手续）；欧洲欧共体条约中有关私人人和团体到法院诉讼的一般规则。另外，当涉及到有关保护个人或团体的权利的欧共体法律的有关条款时，法院已经制定向成员国法院诉讼的准则。

人们希望找到两种控制透明度和诉讼的手段，第一种是适用于各成员国内部的、协调透明度的标准和诉讼规则的手段；第二种是适用于欧盟层级的、协调透明度的标准和诉讼规则的手段。如果缺乏这种手段，法律不平等将在欧盟的公民中流行。

欧盟的公民和组织直接拥有实体诉讼权利。在欧盟一级，有关向欧盟法院提起诉讼的条件规则由《建立欧洲共同体条约》第173条和175条控制。第173条规定，欧洲法院有权对一成员国、理事会或委员会、自然人或法人关于共同体各机构违反条约规定的行为或有关法令提出的诉讼进行司法审查，如果诉讼成立，法院可做出有关法令无效的判决。第175条规定，如果欧洲议会、理事会或委员会违反条约义务未能采取措施法令，成员国和共同体的其他机构，包括在一定条件下的自然人或法人可以向欧洲法院起诉，因不作为被法院宣告违反条约的机构必须采取为执行法院判决所应采取的措施。相对于美国法院对有关诉讼资格的广义解释而言，迄今为止的欧盟法院裁判规则反映了欧盟法院对有关条文规定的诉讼资格（即进入法院门槛的条件）采取了比较狭义的解释。但是，已有两个悬而未决的案件提出了环境保护公共利益团体的诉讼资格问题。其中一个案件是由英国世界野生生物基金和爱尔兰国家信托基金（the National Trust for Ireland）就欧盟一审法院提起的上诉案件，该案件涉及使用结构基金（structural funds）在爱尔兰自然保护区建设一个旅游中心的问题，一审法院在其判决中没有解决诉讼资格的问题，因为该法院发现，欧盟委员会并没有做出受到指控的决定，因而裁决不接受该诉讼请求。另一个案件是绿色和平理事会（Stichting Greenpeace Council）和其他组织对欧盟委员会有关补偿西班牙建设两个发电厂所导致的费用的决定提出的起诉。这两个案件都给欧盟法院在欧盟一级对环境公共利益团体的诉讼资格问题，提供了比较开放的态度和观点的机会。

建立公众参与的法律制度是实行环境法治的根本途径。提高实际决策过程中的公众参与，常常与保证决策过程的透明度和诉讼公开原则（open rules on locus standi）的手段具有密切联系。欧共体《关于某些工业活动的重大事故危害的指令》（1982年），又称欧共体《塞芬索指令》，是在意大利塞芬索地区发生一起重大工业污染事故后制定的。该指令明确规定：各成员国必须设立主管部门，向可能受事故影响的人和公众主动提供关于安全措施和事故状况的情报；成员国必须保证生产者采取一切必要措施预防和重处理重大事故，包括向政府主管部门报告已经查明的现有危险、采取的安全措施、装备的安全设施，向工人提供的安全情报和安全培训。欧共体理事会《关于环境影响评价的指令》（1985年，欧共体理事会指令第85/337号，1988年7月3日生效）对环境影响评价的范围（如明确规定在陆上焚烧废物、用土地填埋方法处置有毒和危险废物属于应进行环境影响评价的活动）、程序和公众参与等问题作了规定，包括：开发建设者对主管机关和公众提供项目资料；征求主管机关、其他部门和公众的意见；主管机关在审批过程中的责任（如考虑有关部门和公众对项目环境影响的意见、向公众公开有关项目的决定和有关情报资料等）。

有关协调透明度规则的主要文件是《自由获得环境信息的指令》[7]，该指令由理事会在1990年通过，在1993年生效。该指令规定任何自然人或法人都有权以合理的代价要求获得有关环境的信息，不需要这个人证明他与这些信息有利害关系。如果一个人认为他或她要求得到信息的请求遭到无理拒绝或轻视，或者没有得到充分的回答，国家应该提供对拒绝要求的决定进行司法的或行政的复议的手段。在欧盟法律中，根据直接影响学说，任何自然人或法人都可以对成员国的法院直接行使在该指令中规定的信息权。相应的，国家法院可以要求欧盟法院根据《建立欧洲共同体条约》第177条，以具有约束力的初步裁决的形式，解释欧盟指令中的实质性问题。这样欧盟法院在有关获得环境信息标准方面，可以对欧盟指令在各成员国的统一适用，以及对欧盟公民的平等待遇做出贡献。

理事会和执委会已经制定几个文件，以增加在欧盟层级制定政策时决策程序的透明度。这些文件包括在某种程度上增加理事会会议的公开性的措施，例如，《有关向公众公开某些会议和公布投票记录的决定》、《增加理事会和执委会拥有的文件可得性的措施》。

#### （四）欧盟环境法的其他特点

##### 1. 欧盟形成了比较民主、科学、公开的环境立法和环境决策机制

根据欧盟基础条约的规定，欧盟立法程序一般都涉及理事会、委员会、议会、经社委员会和地区委员会。绝大多数环境条例、指令、决定都先由委员会提出立法建议案，然后由理事会就委员会的提议取得欧洲议会、经社委员会或地区委员会的意见，然后以特定多数或一致同意决议。其中理事会主要体现各成员国政府的利益，委员会主要体现欧盟的整体利益，欧洲议会主要体现欧盟人民的利益，经社委员会主要

体现欧盟各种经济、社会活动团体或阶层的利益，地区委员会主要代表各地区团体的利益。根据《欧洲联盟条约》第三章的规定，经社委员会由各类经济与社会活动的代表，尤其是生产者、农场主、运输承办人、工人、商人、手工业者及自由职业者的代表与公众的代表组成。在考虑经社委员会的组成时，必须保证各类经济与社会活动都得到适当的代表。经社委员会应包含若干专业性部门，负责本条约所涉及的各项主要领域。凡欧盟基础条约有规定之处，理事会或委员会必须征询经社委员会的意见。在理事会与委员会认为适宜的一切场合，它们可以征询经社委员会的意见。在经社委员会认为适宜的场合，它可以主动发表意见。经社委员会与其专业部门的意见，应与议事录一起送交理事会与委员会。

理事会作为欧盟的一个主要机构，是欧盟的立法与决策机构。理事会拥有做出决定的权力即制定政策和法令的权力，但是其各项决策与立法应以委员会的提案为基础，并与议会协商、征询经社委员会和地区委员会的意见；而且具有法律约束力的决策还隶属欧盟法院的司法审查。

## 2. 欧盟环境法的趋同化

《建立欧洲共同体条约》第三章对欧盟“法律的趋于一致”作了专门规定。例如，第100条：“理事会应就委员会的提议和经欧洲议会与经社委员会的意见，以全体一致议决发布指令，使各成员国中直接影响共同体市场建立与运行的那些法律、法规和行政条例的各项规定趋于一致。”第100A(1)条规定：“理事会应根据第189B条提及的程序和经征询经社委员会的意见，采取措施使成员国中由法律、法规或行政条例制定的并以内部市场的建立与运行为目标的内容趋于接近。”这从欧盟基础条约的角度规定了当代欧盟环境法的趋同化，体现了国内环境法规范与国际环境法规范的结合及相互协调，国内环境法与国际环境法的接轨。

在欧盟环境法中，根据其适用范围和对象，可以分为国家级环境法、欧盟级环境法和国际级环境法。如果从欧盟级环境法出发，或者以欧盟级环境法为基础、为中心，可以认为：国家级环境法是欧盟环境法与国内环境法的交叉；国际级环境法是欧盟环境法与国际环境法的交叉。欧盟环境法作为介于传统国内法与传统国际法之间的法律，既具有国内环境法的某些特点，也具有国际环境法的某些特点，它是国内环境法和国际环境法的结合。

欧盟环境法之所以具有国内环境法的某些特点，是因为在欧盟环境法中经常涉及国家级环境法律问题，例如，在欧盟环境立法时必须考虑各国的环境立法，欧盟环境法经常指示成员国将其转化为国内环境法律，在欧盟环境法中经常涉及与国家环境法的协调问题，在欧盟环境法的实施中经常涉及国家实施的问题，在某些欧盟环境法律中还对其特定成员国做出专门规定，等等。有些固守传统国际法原则或概念的人在无法解释欧盟法所具有的某些国内法特点时，采取简单的排除法，即将欧盟环境法排除在国际环境法之外，或者将欧盟法律视为超国家法律，这样处理表面上似乎保持了传统国际法的理论和概念，但实际上却忽视了国际环境法的发展性及国际环境法与国内环境法之间的某些共性。

欧盟环境法律有3种主要形式，决定、条例和指令。这3种形式的特点和效力说明了欧盟环境法和环境管理的两个特点。第一，对于指令的优先（preference），表明欧盟成员国的国内立法仍然是欧盟公民最看重的一种环境立法形式。指令是欧盟规则最普遍的一种形式，它允许成员国政府发挥较大的作用。对指令而言，根据欧盟规定的目标，制定可以实行的国家法律是成员国的任务。从严格意义上讲，成员国仍然维持、负责其法律制度。在公民眼中，国家立法是公民必须对待的一切。尽管由于欧盟的要求，国家法律正在改变，但欧盟作为一种法律渊源和法律实施，对公民来说仍然是一只无形的手。所有的法律在其第一行和最后一行总是指出“我们，比利时王国”、“我们，意大利共和国政府”等等，国家政府对它的公民维持着主权。第二，由于条例和决定对公民和组织的直接效力，表明欧盟环境法律已经成为对公民和组织的一种直接约束力量。对决定或条例而言，欧盟成员国政府最多充当欧盟与公民集团之间的邮递员。实际上，成员国的立法越来越结合在一起（converging）。不管形式上的国家主权，整个欧盟国家在过去40多年的立法和政策的实际内容已经变得越来越相似和欧洲化。欧盟成员国的国家政府正在日益成为信笺政府（letterhead government）。欧盟组织已经成为制定公共政策的一只无形的越来越强的手。

兰德尔·贝克在《欧盟和美国的环境法和政策》[8]中认为：欧盟是一个有利益有组织的动物。欧盟是一个在组成欧盟的机制内产生和行动的国家。它表现超国家的和政府间的特征。在研究欧盟一体化进程的一个中心问题与欧盟进一步加强的程度有关，这不可避免的导致其组成的民族国家的地位的削弱。欧盟或欧盟法的超国家特征实际上是指欧盟这一区域性国际组织的国家化，这反映了当代国际法与国内法的相互接轨与协调。

## 二、欧盟环境法的启示

我们研究欧盟环境法，学习、借鉴和吸收欧盟环境法的有益经验，对我国加强环境法制建设、实行环境法治、推动环境保护事业的健康发展具有重要意义。例如：欧盟环境法体系在传统法律部门的基础上有许多新创造，具有较强的创新性和特点，学习、研究欧盟环境法有助于建立健全具有特色的独立的环境法律部门；欧盟环境法是当代环境法先进经验和思想的集中，具有先进性，学习、研究欧盟环境法有助于学习、吸收当代环境法的最新成果，借鉴、吸收一些具体的行之有效的环境法律政策、制度和措施；欧盟环境法在建立统一的欧洲内部市场过程中形成和发展起来的现代环境法，是适应市场经济特别是跨国经济的环境法，学习研究、研究欧盟环境法有助于建立健全适应市场经济的中国环境法体系和环境法治秩序；欧盟环境法在欧洲法治传统的基础上发展，它注意应用、强调效率，具有很强的适应能力，学习、研究欧盟环境法有助于加强中国的环境法制建设，加强环境法的实施；欧盟环境法在不同法系的基础上发展，特别注意国家级、欧盟级和国际级环境法的协调，具有较强的综合性，学习、研究欧盟环境法可以从中吸收协调中国大陆、香港、澳门和台湾环境法规的途径和方法，有助于建立健全协调大陆、香港、澳门、台湾现行环境法的统一体系，建立健全包括中央环境法和地方环境法的统一、协调的环境法体系。下面重点介绍如下两个方面的启示：

#### （一）研究欧盟环境政策和法律，正确协调中国与其他国家的环境关系

欧盟是一个具有非常复杂的经济、社会、文化、法律和国际关系的区域性实体。目前欧盟具有相对稳定的人口数量，人口年均增长率低，从微小的负增长到1%不等（世界银行，1996）。人口密度相对较高，城市化程度较高，由于有2/3的欧洲人已经生活在城市，故城市化速度较低。工业化程度高，据1994年的资料，多数国家的农业在国民经济中所占的比例为1%~3%，旅游和娱乐已经成为欧盟重要的社会经济活动。主要环境问题与资源的集中消耗和高密度人口聚集产生的大量废物有关，就废物人均产量和资源消耗量而言是全球最高者，自然资源的大量消耗被认为是导致生物圈不稳定的根本原因。

随着世界技术革命和全球市场的发展，世界经济的国际化趋势日益加强，这种趋势使世界经济日趋区域化、集团化和多极化。欧盟作为高度区域化和集团化的区域经济共同体，他实施的歧视性涉外政策和法律，对区域或集团外的国家，首先是与欧盟邻接的周边国家，带来许多冲击和不利。前苏联解体后，东欧一些国家逐步认识到这一国际问题的严重性，纷纷加入世界经济潮流，积极寻求经济贸易伙伴，欧盟成为其首选目标。从1991年开始，许多东欧国家开始寻求扩大、加强与欧盟成员国的贸易往来和经济合作。但是，在环境领域，欧盟与其他国家，特别是周边国家有很大的差距。例如，在1990年，东部欧洲的能源密集型经济是欧盟国家的3倍，氮氧化物（NO<sub>x</sub>）和硫氧化物（SO<sub>x</sub>）的排放量是欧盟的4倍。要改变这种差距，东部欧洲国家每年需要投资1750亿美元。保加利亚、匈牙利、波兰、罗马尼亚、捷克共和国、斯洛伐克共和国等东欧国家，加入欧盟的愿望成了它们不断提高环境质量的巨大动力，因为他们要加入欧盟就必须首先达到欧盟严格的环境标准[9]。例如，波兰为了加入欧盟，正进行对本国政治、经济、法律的全方位改革，决心走与欧盟协调的统一道路。其他期望加入欧盟的国家，正在采取与波兰一样的步骤，认真研究和吸收欧盟的法律，其中包括欧盟环境法律。为了协调与欧盟的法律和政策，各国必须对本国法律和政策的现状进行分析研究，提出统一协调工作的要求和解决办法。这从一个侧面反映了欧盟法律的重要作用和影响。

从欧盟环境法中可以看出欧盟处理与其他国家环境关系的一些原则、方法和规则，学习、研究这些原则、方法和规则，有助于我们理解欧盟周边国家与欧盟的环境关系、更好地处理我国与欧盟的环境关系，还可以为我国处理与其他国家的环境关系提供借鉴。

#### （二）研究欧盟环境政策和法律，正确处理中国与欧盟及欧盟国家的环境贸易关系

中国于1975年5月与欧洲经济共同体建立正式关系，1978年双方签了《中华人民共和国—欧洲经济共同体贸易协定》。从1983年起，中华人民共和国与煤钢共同体和原子能共同体建立了关系。随着改革开放的深入发展，中国在环境贸易领域与欧盟及欧盟成员国的关系日益加强。近十年来，由于中国的对外贸易量越来越大，对环境的影响也越来越大。对外贸易所引起的各种环境问题，包括转嫁污染、贸易政策法规与环境政策法规的冲突、贸易所引起的产品结构调整、贸易对资源能源分配与消耗的影响等，在我国均有反映。

由于各种原因，我国在相当长的一段时间内还需要进口废纸、废金属等废旧原材料。通过贸易活动，特别是废物贸易活动，国外“洋垃圾”在“废物贸易”的幌子下或采取各种非法方式向我国输出的情况十分严重。据1995年11月7日《中国环境报》资料，1994年以来，国家环境保护局与国家海关总署配合，共查获10多起非法进口废物案件，涉及到德国、英国等欧盟国家。

在引进外资的活动中，同时“引进”污染的现象时有发生。早在1993年12月15日发表的世界银行报告



就已宣布，中国已成为全球最大的国外资金流入国。据1996年11月7日《中国环境报》披露的资料，在引进外资的过程中，一些国家或地区把高污染的企业和“夕阳工业”转移到我国境内，其中欧共体国家在中国的投资项目有20%的污染密集型企业。

在环保产业市场，我国面临着激烈的竞争局面。目前我国环保产业总体水平与工业发达国家相比有很大的差距，主要问题是企业规模小、产品技术含量低、综合性能和技术服务差、产值和品种少、出口份额少，缺乏充足的资金、先进的技术和管理经验。包括欧盟国家在内的工业化国家正通过提倡清洁生产、绿色消费和实行环境标志制度，利用其成熟的先进的市场服务机能，大力发展他们的环保产业和绿色产品，将他们的环保产品和绿色产品牢牢占领本国市场、迅速进入别国市场，排挤我国的环保产品。美国和欧盟国家已正式要求中国开放环境保护产品与服务市场。因此，我国的环保产业和绿色产品面临着极其严峻的竞争态势。

包括欧盟国家在内的外国设置的绿色壁垒对我国贸易的影响越来越大。90年代初，欧洲国家严禁含氟里昂的冰箱进口，致使中国冰箱出口在1990年比1988年下降了59%。近年来我国部分出口产品因包装不符合某些发达国家的环境法规及相应的环境指标的要求，而蒙受了巨大损失，仅1995年就达2000亿元左右。为了避免纺织品中可能存在的各种有毒物质对消费者健康的危害，目前欧盟国家等工业发达国家已普遍执行纺织品的环境标准，颁布了相应的环境标志。例如，德国于1993年颁布了有关纺织品的2项标志，其中MST是一项对于最终消费者的产品标志，MUT是一项有关纺织品生产过程的标准；于1994年7月颁布了《第二批消费品条例》，规定禁止生产和进口用能产生致癌芳香胺的偶氮染料（共118种）染色的纺织品、服装、皮革制品和鞋类。这些措施对我国编织界、染料界产生了重要影响。欧盟委员会于1996年做出了授予床单类和T恤衫以环境标志的决定，该标志中所规定的生态标准涉及到对作为原料的棉花的要求、化纤生产中易挥发有机化合物的排放要求、清洁剂及漂白剂的要求，以及染色、颜料、印染、废水处理方面的要求。纺织品行业一直是我国进出口的支柱性产业之一，由于工业发达国家的环境标准和标志限制，我国仅在1996年1~7月的服装出口就下降了9.5%，纺织线出口下降了22.9%。据1995年11月16日《中国环境报》的资料：有关国家的环境标志制度一项就使我国减少40亿美元的创汇，国际保护臭氧层公约将使我国近50亿美元的产品出口受到影响，禁止虎骨药酒等虎骨产品一项就使我国有关厂家损失10几个亿人民币。这说明，贸易中的环境保护要求已对我国的对外贸易产生很大影响。

所谓外国设置的绿色壁垒，实际上是外国以保护环境为理由对贸易设置的环境控制，其中有些是合理的，有些是不合理的，还有一些则取决于贸易伙伴国对这些“环境控制”的认识、看法和应付能力。有时，绿色壁垒可以成为促进环境保护的有力工具。例如，在水产品贸易中，从90年代起，欧盟率先将贝类水产品的卫生安全检验扩大至生产区域的管理，包括对生产区域的环境管理和环境质量状况鉴定，并将其作为检验的第三个环节。据说这种3个环节的检验模式，其安全系数可以达到90%以上。1996年4月，欧盟派专家到我国的大连、青岛等地考察水产品卫生质量及管理状况，发现我国对贝类水产品在生产区域的卫生监督管理上基本上处于空白。1997年6月，从山东某公司出口到欧盟的鲜活水产品中查出对人体健康有害的副溶血性弧菌。根据上述情况，欧盟发出97/296/EEC指令，做出从即日起对我国鲜活水产品（不包括加工产品）暂时全面停止进口的决定，从7月1日起停止进口我国的活双壳贝类及其加工产品。这一禁令毫无疑问会对我国的某些水产品出口构成“绿色壁垒”，但是我国农业部渔业局环保处的丁晓明处长却认为：水产品应以质量求发展，欧盟对水产品在质量和安全系数上的要求是应该的，对加强我们的相关工作有促进作用，“从这种角度讲，欧盟的禁令对我国日益严重的海域污染敲响了警钟”。

在这种情况下，我们必须加强对欧盟环境贸易政策和法规的研究，只有做到知己知彼，才能在发展中欧关系的同时，切实保护好我国的环境和贸易利益。

[1] 蔡守秋，福州大学法学院教授、博士生导师，国家环境保护总局武汉大学环境法研究所所长，中国西部开发法律研究会副会长，中国法学会环境资源法学会研究会副会长兼秘书长。

[2] Dir. 80/51 on noise emission from subsonic aircraft: [1980] O. J. L18/26.

[3] 1990年9月的《环境规则》或《必须履行的环境责任》，The Environmental Imperative.

[4] [日]大谷良雄著，蔡秀珍译《欧洲共同体法概论欧洲新法律秩序的形成》，群众出版社1986年版，第66页。

[5] [英]弗兰西斯·斯奈德著，宋英译《欧洲联盟法概述》，北京大学出版社1996年版，第70页。

[6] 欧共体有两个法院。一个是欧洲法院（The Court of Justice, or The European Court of Justice）；另一个是欧洲初审法院（The Court of First Instance, or The European Court of First

Instance)。这里是指欧洲法院。

[7] Directive 90/313/EEC, OJ 1990 L 158/56.

[8] Environmental Law and Policy in the European Union and the United States, edited by Randall Baker. First published in 1997. Library of Congress catalog Card Number: 97-9176. ISBN: 0-275-95262-2. P125.

[9] 联合国环境规划署编,《全球环境展望》,联合国环境规划署1997年版权;中文译本,张世纲等人译,中国环境科学出版社,1997年11月第一版。

(原载于《福建政法管理干部学院学报》2001年第3期)

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址:北京市东城区沙滩北街15号 邮编:100720

[RSS](#)