

歐盟欲透過修法擴大與環保相關的非政府組織請求審查行

政行為之權利

鐘苡甄 編譯

摘要

歐盟已認知到公眾在阻止氣候變遷上扮演重要角色，因此若要實現「歐洲綠色新政」之目標，則應讓公眾積極參與環境政策之制定和實施。今（2020）年 10 月 14 日，歐盟發布了「奧爾胡斯規章」的修正提案，欲擴大非政府組織以環境保護為由，請求歐盟機構對其行政行為進行內部審查之權利。提案之重點包含放寬可受理審查的「行政行為」之範圍、取消行政行為係「依環境法作成」之要件、延長相關期限等。此次修法有望提高公眾之信任度，並有助於實現「歐洲綠色新政」之目標。

（本篇取材自：Jacquelyn MacLennan, Genevra Forwood & William De Catelle, *EU Moves to Expand Rights for Environmental NGOs to Challenge Acts on Environmental Grounds*, WHITE & CASE (Oct. 27, 2020), <https://www.whitecase.com/publications/alert/eu-moves-expand-rights-environmental-ngos-challenge-acts-environmental-grounds>。）

為了成功達成「歐洲綠色新政（The European Green Deal）」之目標¹，歐盟機構需致力於推動公眾參與²。故於今（2020）年 10 月 14 日，歐盟執委會（European Commission）通過了「奧爾胡斯規章（Aarhus Regulation）」的修正提案³，以增

¹ *Communication from the Commission: The European Green Deal*, COM (2019) 640 final (Dec. 11, 2019). 「歐洲綠色新政」之政策旨在因應氣候變遷與環境退化（degradation）所帶來之生存威脅，其希望能將歐盟轉型成現代化、具資源效率（resource-efficient）、且具競爭力的經濟體。相關政策藍圖包含至 2050 年達到碳中和、經濟增長與能源利用脫鉤等。Green Deal, EUROPEAN COMMISSION, https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/green-deal_en (last visited Nov. 18, 2020).

² *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Amending Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the Application of the Provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters to Community Institutions and Bodies*, at 1, COM (2020) 642 final (Oct. 14, 2020) [hereinafter Proposal for the Aarhus Regulation].

³ 歐盟於 1998 年 6 月 25 日簽署了由聯合國歐洲經濟委員會（United Nations Economic Commission for Europe）所制定的之《奧爾胡斯公約（Aarhus Convention）》，其內容包含公眾參與和環境保護等規範，而「奧爾胡斯規章（Aarhus Regulation）」係為落實公約中有關環境事務之資訊取得、決策程序之公眾參與、及尋求司法救濟等要求而制定。Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the Application of the Provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-

進與環境保護相關之非政府組織 (Non-Governmental Organisation, NGOs) 監督歐盟機構影響環境之「行政行為 (administrative act)」的權利⁴。

自 2006 年以來，NGOs 已能請求歐盟機構對於「在環境法範疇下針對特定範圍所為的行政決定」進行內部審查 (internal review)⁵。而該修正提案增加了 NGOs 請求歐盟機構自行審查此類行政行為的可能性，此不僅讓歐盟機構在環境保護方面的行政行為更為公開透明且更具課責性，更有助歐盟達成環境保護之目標，從而實現「歐洲綠色新政」所追求之系統性社會變革⁶。

以下先簡介「奧爾胡斯規章」有關內部審查之現行規定，接著說明現行法之不足以及修正之重點內容，而後述及該等修正之於「歐洲綠色新政」的意義，以及可能之影響，最後作一結論。

壹、簡介「奧爾胡斯規章」現行規定

歐盟「奧爾胡斯規章」目前允許環保 NGOs 請求歐盟機構對其在環境法範疇下的行政作為或不作為進行「內部審查」⁷。於內部審查程序中，NGOs 在歐盟機構做出相關行政作為後的 6 週內，得向該機構提出審查請求⁸。若是歐盟機構不作為的情形，則須在該機構被請求應作為之日起 6 週後提出審查請求⁹。該請求必須說明審查的理由，而歐盟機構須在 12 週內提供合理的答覆（例外為 18 週）¹⁰，其可以宣告該請求不受理或無理由，亦可確認該機構的作為或不作為違反了歐盟環境法¹¹。NGOs 得於各國法院內控訴前述之決定，但是法院之審理範圍僅限於歐盟機構對 NGOs 之請求所做出之「不受理或駁回」決定，並無法針對 NGOs 請求內部審查之實質理由進行審理，故該司法審查並不涉及 NGOs 請求審查之行政行為是否違法之判斷，從而不會當然導致系爭行政行為受到撤銷¹²。

目前，內部審查程序的適用對象僅限於「行政行為」，其定義為「由歐盟機構或組織根據環境法而針對具體個案範圍所為，且對外發生法律效果的任何措

Making and Access to Justice in Environmental Matters to Community Institutions and Bodies, 2006 O.J. (L 264) 13 [hereinafter Aarhus Regulation].

⁴ *Commission Proposes to Improve Public Scrutiny of EU Acts Related to the Environment*, EUROPEAN COMMISSION (Oct. 14, 2020), https://ec.europa.eu/environment/news/commission-proposes-improve-public-scrutiny-eu-acts-related-environment-2020-10-14_en.

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

⁷ Aarhus Regulation, art. 10.

⁸ *Id.* art. 10.1.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.* art. 10.2.

¹¹ Commission Decision of 30 April 2008 Amending Its Rules of Procedure as Regards Detailed Rules for the Application of Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council on the Application of the Provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters to Community Institution and Bodies, arts. 4-5, 2008 O.J. (L140) 22, 24-25.

¹² T-177/13, *TestBioTech eV and Others v. European Commission*, ¶¶ 56-57 (Dec. 15, 2016).

施」¹³。亦即，內部審查之對象並不包括一般性適用的行政行為¹⁴。此外，儘管法院已針對「環境法」的概念進行了廣義的解釋¹⁵，例如於 2018 年，*TestBioTech eV v. European Commission* 案之法院認為，「奧爾胡斯規章」中「環境法」之概念涵蓋任何有助於實現歐盟環境政策目標的立法，包含為了保護人類健康、審慎及合理利用自然資源、採取國際性措施以解決區域或全球環境問題等而制定之法律，並不嚴格限縮於與保護自然環境有關之規範；惟依據「奧爾胡斯規章」之規定，NGOs 請求審查之行政作為或不作為仍必須與「環境法」直接相關¹⁶。

貳、《奧爾胡斯規章》修正案內容

歐盟當前的內部審查機制近日受到聯合國奧爾胡斯執行委員會 (Aarhus Compliance Committee) 之批評，因其現行規定多處未符合《奧爾胡斯公約 (Aarhus Convention) 》的「司法救濟 (access to justice) 」條款¹⁷。故執委會在提案中提出以下修正作為因應：

一、放寬可審查之「行政行為」的定義

截至目前為止，NGOs 對於一般適用於不特定對象的行政行為向歐盟機構提出內部審查的請求，皆會因為該行政行為並非適用於個案而不被受理¹⁸。故歐盟執委會提議將一般適用於不特定對象的措施納入「行政行為」的範圍，使 NGOs 得以向歐盟機構或組織請求對其所為之任何行政行為進行內部審查¹⁹。

然而，放寬的範圍並未擴及行政立法行為，及歐盟政府機構作為行政審查機構時所做之任何行為，例如涉及歐盟競爭法的裁處決定、違反之訴 (infringement proceedings)、或監察使 (Ombudsman)、反詐欺局 (Anti-Fraud office) 所發動之程序²⁰。

此外，儘管修正案將使歐盟機構內部審查的範圍擴大到一般性適用的行政行為，惟國家或歐盟層級之行政機構做出之行政決定，若係為了履行歐盟執委會要求之實施措施，則該等決定並無系爭修正提案之適用，因為這些決定本身就有可

¹³ Aarhus Regulation, art. 2.1(g).

¹⁴ Commission Staff Working Document Report on European Union Implementation of the Aarhus Convention in the Area of Access to Justice in Environmental Matters, at 10, SWD (2019) 378 final (Oct. 10, 2019) [hereinafter Commission Staff Working Document Report].

¹⁵ T-33/16, *TestBioTech eV v. European Commission*, ¶¶ 41-46 (Mar. 14, 2018).

¹⁶ Aarhus Regulation, arts. 2.1(f), 11.1(b).

¹⁷ Proposal for the Aarhus Regulation, at 3; Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, art. 9, June 25, 1998, 2161 U.N.T.S. 447.

¹⁸ 例如，2012 年歐盟執委會決定批准捷克政府無償分配排放權給現代化發電廠，而遭名為 Frank Bold Society 的 NGO 請求進行內部審查，惟歐盟執委會不受理該請求，因系爭決定並非適用於個案範圍。Commission Staff Working Document Report, at 9.

¹⁹ Proposal for the Aarhus Regulation, at 4.

²⁰ Aarhus Regulation, art. 2.2.

能受到行政或司法的審查²¹。例如，NGOs 得在國內法院針對該國為遵循歐盟執委會之要求而執行之措施提出控訴，並請求國內法院向歐洲法院提交關於歐盟機構行政作為之有效性的先行裁決²²。

二、刪除行政行為須「依環境法作成」之要件

「奧爾胡斯規章」規定，NGOs 能請求內部審查之行政的作為或不作為，限於「依環境法作成 (adopted under environmental law)」者²³，而修正提案建議刪除該要件²⁴。這將使內部審查程序的適用範圍擴張至任何可能違反歐盟環境法的行政作為或不作為，無論其政策範疇或法律基礎為何²⁵。

三、延長 NGOs 提交請求和歐盟機構回應之相關期限

該提案將 NGOs 提出內部審查請求的期限從該採取行政行為後的 6 週延長至 8 週²⁶。若為不作為的情況，提出內部審查請求的期限也從要求政府機構應有作為之日後的 6 週延長至 8 週²⁷。歐盟政府機構回覆請求的期限也從 12 週延長至 16 週，若執委會進行了盡職調查仍無法在 16 週內給予答覆，則可延長至 22 週²⁸。延長期限之目的在於讓 NGOs 有更多時間準備必要的事實和法律論據，以及讓歐盟政府機構有更多的時間對 NGOs 提出之請求進行深入調查²⁹。

參、修正案如何實現「歐洲綠色新政」之目標

將永續發展和環保意識全面深入歐盟的社會和經濟部門，是「歐洲綠色新政」之轉型目標³⁰。若要達成此目標，歐盟政府行動和決定的一致性將成關鍵，蓋其不能當今為支持環保而採取一系列的管制措施，但日後又為經濟發展等理由將先前所施行的環保措施廢除³¹。

當 NGOs 得針對違反歐盟環境法的行政決定提出控訴，則修正案將大幅提升 NGOs 作為監督者和挑戰歐盟執委會的可能性³²。此種藉由公眾參與來對歐盟機構進行之「制衡 (checks and balances)」，對於建立公眾信心是不可或缺的，

²¹ Proposal for the Aarhus Regulation, at 2, 5.

²² *Id.* at 2.

²³ Aarhus Regulation, art. 10.1.

²⁴ Proposal for the Aarhus Regulation, at 2.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.* at 6.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*

³⁰ EUROPEAN COMMISSION, *supra* note 4.

³¹ *Id.*

³² *Id.*

亦為「歐盟綠色新政」轉型的關鍵要素³³。

肆、結論

透過本次提案，歐盟境內之環保 NGOs 於挑戰可能影響環境之行政行為時，將免除更多限制，此不但有助於監督政府，更能維持政府與公眾間的良好互動，以期更有效地達成「歐洲綠色新政」之目標。然目前該修正案尚須經歐洲議會及歐盟理事會之批准，方能生效³⁴，故相關之修正內容是否將生變數仍有待追蹤。



³³ *Id.*

³⁴ *Id.*