



IVL Swedish Environmental Research Institute



贵州省环境保护国际合作中心
Guizhou International Cooperation Centre
for Environmental Protection

EGP-Guizhou

推动贵州环境司法发展、维护贵州公众环境权益

第三方环保监督欧盟视角

2015年3月



中欧环境治理项目下的地方合作伙伴项目之一

第三方环保监督欧盟视角

在本最佳实践报告部分，将介绍一些与贵州省民间环保组织第三方环保监督最佳实践相关的欧盟视角及经验。首先，本部分将简要介绍与该主题相关的欧盟整体背景及视角。其次，我们将进一步探讨类似于贵州省民间环保组织第三方环保监督经验的欧盟经验和活动。

了解欧盟视角和背景

首先，需要提请注意的是，欧盟各国普遍承认需要对环保法律法规遵守情况进行有效监督，不过在实践中却难以确保这一点。在欧盟国家，确保遵守环保法律法规及决策被视为是一个棘手的问题，原因如下：1) 鲜有完全符合环保要求的情况；2) 界定适当的守法水平是难点所在；3) 发现违规行为并采取相应的措施是一项复杂的工作，且需要耗费大量的资源；4) 仍有待建立足够独立的机构来确保符合环保要求，防止不正当的政治压力或腐败行为。

从欧盟视角来看，尽管困难重重，但确保环境守法也可带来多重效益，并有助于以各种途径建立良好环境治理机制。这些效益包括：1) 提高环保法规公信力、公平性和威慑性；2) 提高公众对专注于环境安全、保护及更公平的自然资源获取渠道的政策和机构的信心；3) 通过确保企业无法从违规行为中获取竞争优势，为企业创造公平的竞争环境；4) 降低社会成本，包括管理和守法成本；及5) 依据法治原则创造可预测的投资环境，以便推动经济发展和创新，强化环保产品和服务市场。

在介绍贵州省民间环保组织第三方环保监督最佳实践相关的欧盟视角及经验之前，有必要指出的是，欧盟各国在监督和确保环保标准达标方面实施不同的监管框架。这体现了欧盟各成员国实施不同的法律体系和程序。与此相类似，也有大量的不同民间组织在各成员国内部及以外从事环保相关工作。因此，以下介绍的欧盟视角和经验不可代表所有欧盟成员国或所有欧盟民间组织的经验。

与贵州省民间环保组织第三方环保监督相关的欧盟经验

在进一步介绍前，有必要在此强调，据我们所知，目前还没有法庭或行政主管部门与民间环保组织正式签订合同或委托其承担环保监督职能或监督环保案件被告执行判决的范例，贵州省在这方面还是先例。在欧盟监管框架中，由政府承担监督职能，不可将监督职能委托

给民间组织等第三方利益相关者。

然而，欧盟建立了促进欧盟民间组织开展贵州省民间环保组织所开展的环保监督（管理援助）相关的类似活动的监管框架。除了欧盟环保法规和指令，信息获取、公众参与及环境司法相关的法律（例如《奥胡斯公约》）为欧盟民间组织获取必要环境信息、促进相关方提倡守法提供了重要依据。

政府和欧盟民间组织携手合作推进环保法律法规的实施，其中鼓励欧盟民间组织承担监督职能。然而，这些职能并不是通过合同或主管部门委托的形式赋予。民间组织协助、鼓励和支持主管部门履行监督职能。

整体而言，（最类似于贵州省管理援助形式的环保监督的）欧盟第三方环保监督往往通过欧盟民间组织进行报告、监督，并最终诉诸于法庭诉讼（如有必要）。这些活动可视为是第三方监督，因为其涉及民间组织监督主管部门和企业环保法律法规遵守情况的相关活动，尽管这些民间组织无权对违规行为进行制裁。相反，其侧重点在信息交流，以便影响有权执法和实施制裁（如有必要采取相关措施）的主管部门的决策。

以下列出了欧盟民间组织不同环境守法监督活动的相关经验。这些范例类似于贵州省民间环保组织开展的环保监督活动，如贵阳公众环境教育中心（GPPEC，作为第三方管理援助环保监督）。

欧盟民间组织活动利用信息来监督政府和行业环保法律法规遵守情况

欧盟民间组织用于监督主管部门和行业环保法律法规遵守情况的其中一种方法是，调研和收集促进和监督遵守法律标准的相关信息。在欧盟，尽管政府权限很大而民间组织的权限相对较少，民间组织往往在用于监督排污者和政府承担环保责任的信息开发方面扮演着重要角色。欧盟民间组织的经验表明，这其中包括民间组织为识别某一问题而开展原创性研究，或为强调某一问题而对现有数据进行梳理，或与政府部门合作制定所需行动的基础。

如果调查显示存在环境损害或存在环境损害的重大威胁，则可报告相关调查结果，并用于向某一方施加压力，要求其采取补救措施。如果某一方拒不采取相应补救措施，则民间组

织可以向媒体曝光相威胁。环境违法者往往惧怕此类负面宣传，因此可利用其作为环保要求违规的强有力威慑手段。因此，公开披露违规行为是政府部门、民间组织，甚至是法庭用来确保守法的强有力工具。最后，倘若向媒体曝光也无济于事，则民间组织可考虑向相关主管部门提交正式投诉，或向法庭提起诉讼。

以下部分介绍了欧盟民间组织利用信息对主管部门、政府和行业进行环保监督的部分示例。

- 在欧盟，民间组织可利用可用的公开数据来监督当地政府履行遵守环保法律标准的责任。其中一个示例是，瑞典民间组织“瑞典自然保护协会”（SSNC）使用公开的空气质量数据来监督当地政府履行遵守空气质量法律标准的责任。

瑞典，作为欧盟成员国，需要履行欧盟空气质量指令（2008/50/EC 指令）下的空气质量义务。然而，装有防滑钉的汽车轮胎的使用（鉴于冬季驾驶环境而使用）导致斯德哥尔摩某些地区空气质量低下。公开可用的测量结果显示颗粒和二氧化氮超标，违反了空气质量标准。因此，瑞典自然保护协会利用所掌握的信息来敦促政府采取行动，或确保达到空气质量标准。

瑞典自然保护协会无需依靠专家来收集支持其案件的充足证据。为了显示政府主管部门违规，瑞典自然保护协会充分利用瑞典应欧盟报告要求而向公众披露的大量空气质量信息。民间组织获取此类相关信息不是问题。实际上，存在一个在线追踪空气质量状况的网站。由于法律明令禁止政府主管部门的环保标准违规行为，相关案件被提交至法庭。法庭判决责令相关政府主管部门采取补救措施处理相关污染问题。

- 欧盟民间组织常常向政府主管部门提交信息请求，以便获取现行法律遵守情况的相关信息。许多不同的法律文书规定了信息获取权，欧盟民间组织则利用这一权利来对政府主管部门施加压力，要求其遵守环保法律法规。

所要求获取的信息可以是环境状况信息、法律或政策实施情况信息，或人类健康和状况信息（受到环境状况的影响）。法律规定，申请者有权在提出请求一

个月内获取相关信息，而申请者无需提供索取相关信息的原因。除了回复此类请求，政府主管部门还有义务积极传播其所拥有的环境信息。

- 欧盟民间组织还使用环境信息来敦促企业遵守环保法律。其中一个示例是，瑞典自然保护协会利用专家技术分析来敦促某凉鞋生产商遵守有害物质法的相关要求。根据欧盟法规，公众有权询问某企业的产品中是否含有某种特定有害物质，而该企业必须对此给予回应。瑞典自然保护协会利用其这一权利来敦促相关企业遵守禁止使用有害物质的相关规定。瑞典自然保护协会询问某凉鞋品牌生产商其产品中是否含有某种特定有害物质（DBP），该企业对此表示否认。因此瑞典自然保护协会对该产品进行了测试，测试结果证明该产品中确实包含有害物质，另外还有第二种有害物质（DEHP）。含有此类物质为违法行为，瑞典自然保护协会对此进行了报警处理。这一案例提供了民间组织利用专家分析和法律来进行企业问责的示例。这一案件引起了广泛关注，提高了公众和行业对相关法律及违法后果的认识。

民间组织以企业监督者身份，帮助政府主管部门监测守法，并惩治违法行为

在欧盟，环境损害责任受欧盟法律及国家法律框架所管辖，其中规定了民事和刑事诉讼及一系列不同的补救措施。欧盟法律承认环境违法者可带来严重的损害，必须通过污染者付费方法来有效处理损害威胁及损害。

于 2004 年实施的欧盟环境责任指令（ELD）以污染者付费原则为基础，关注环境损害预防和补救。根据欧盟环境责任指令，民间组织的主要监督追索权是呼吁相关政府机构采取行动进行执法，如果相关政府机构不作为，则民间组织可诉诸法庭，请求法庭强制要求其采取行动。然而，欧盟民间组织使用欧盟环境责任指令来进行监督的做法目前仍处于摸索阶段。

欧盟环境责任指令处理“纯粹的生态损害”，赋予政府主管部门管理此类损害的职责，包括要求采取预防和/或补救措施。欧盟环境责任指令涵盖受保护物种和自然栖息地损害、水损害和土壤损害。根据所开展的活动，进行严格问责或基于过错进行问责。通常需要建立活动与损害之间的因果关系。欧盟环境责任指令将执法责任赋予各成员国建立的政府主管部门。这些政府主管部门必须调查环境损害（包括损害威胁）案件，且可要求经营者提供相关信息协助其调查。

根据欧盟环境责任指令，民间组织有权提请主管部门对案件的关注。为此，民间组织必须向主管部门提交其调查结果，并附上适当的支持性证据。如果已经或即将发生所谓的环境损害，且污染者应承担相关责任，则主管部门必须要求污染者采取补救或预防措施。如果主管部门拒绝进行作为，则民间组织可提起法庭诉讼，由法庭强制要求其采取行动。民间组织也有权提供所需采取的必要补救措施方面的建议。要求主管部门采取行动的权利是欧盟民间组织监督污染者的主要手段。然而，要充分利用这种权利，对欧盟成员国危险活动进行密切和专家监测十分关键。

民间组织-企业伙伴关系

贵州省第三方管理援助性监督的一个重要方面是，民间组织可进入受监督的企业，开展影响企业环保决策、为企业提供环保宣传和培训以提高企业环境管理等活动。

欧盟也开展此类活动。欧盟民间组织与企业建立合作伙伴关系，并从企业获取资金来开展共同环境问题合作的现象十分普遍。然而，值得指出的是，这种合作或合作伙伴关系没有政府部门的参与（与贵州省最佳实践不同），且较少关注监督。尽管欧盟某些民间组织，例如绿色和平组织，拒绝接受企业资金，企业赞助商可向民间组织提供大量资金。

对于获取企业资金及与企业建立合作伙伴关系，民间组织最好应建立相关政策，预防企业向民间组织活动施加不正当的压力。尽管民间组织可采纳企业的意见和建议，在涉及决策时，民间组织应保持独立性，其使命不得因企业参与而受到影响。

从欧盟视角来看，民间组织与企业合作（例如建立合作伙伴关系）的益处包括：

- 合作伙伴关系的建立可促使民间组织影响企业政策和行动。当实现立法或监管可能花费较高代价和时间时，通过此类合作伙伴关系可能将更快获得可衡量的结果，条件是此类合作伙伴关系进行了适当设计和执行。
- 民间组织可能可以接触到相关企业所在的市场，例如，提高市场意识。
- 与企业合作所带来的环境效益可创造“涟漪效应”，因为竞争对手反过来感到有义务改变其自身实践，而供应链中的相关企业也决定做出此类改变。这进一步加强了环境改善。

- 合作伙伴关系可激励企业开发其自身的环保实践、产品和服务，并同时向其利益相关者进行宣传。这也将有助于企业进一步参与其它公益活动。
- 合作伙伴关系有利于信息交流，且合作双方均可从知识和技能共享中获益。
- 当此类合作伙伴关系成功生成相应成果时，其有助于提高合作双方的信誉度，并反过来提高其作为能力。

小结

如本部分所指出，与贵州省一样，欧盟各国普遍承认确保政府和企业遵守环保法律法规面临重重困难。有效的守法监督需要政府及民间组织等其它机构的共同努力。一旦获得成功，环境守法保障将带来多重效益，包括提高公众对环保政策和机构的信心，降低社会成本。因此，有效的环境守法监督有助于建立良好的环境治理机制。

然而，欧盟民间组织的环保监督与贵州省有所不同。尽管欧盟民间组织开展类似的监督活动，例如与企业开展环保相关合作、支持当地主管部门履行监督责任，但在具体安排或组织方面与贵州省的最佳实践存在差异。在贵州省最佳实践中，政府委托民间组织开展监督活动，民间组织与政府或法庭和被监督行业签署协议。而在欧盟实践中，主管部门和监管框架鼓励民间组织支持监督工作，但是相关工作并不以合同或主管部门授权形式进行。

尽管如此，仍可借鉴欧盟民间组织和欧盟成员国政府的经验教训来发展贵州省民间环保组织第三方环保监督的最佳实践。欧盟经验中强调的一个重要方面是，必须建立透明的制度，且民间组织必须建立相关政策来预防企业和主管部门向其活动施加不正当的压力，因为这对于民间组织保持独立性，防止不正当的政治压力或腐败行为至关重要（这一经验对于贵州省第三方环保监督的未来发展很关键）。如果未做到这一点，则相关民间组织和主管部门可能面临失去公信力和公众环保信心的风险。

中欧环境治理项目-贵州项目：“推动贵州环境司法发展、维护贵州公众环境权益”

是中欧环境治理项目的15个地方合作伙伴项目之一。该项目执行地为贵州，项目执行期为2012-2015年。中欧环境治理项目-贵州项目的目标是提升污染受害者的环境权益意识以及相关目标群体的能力，为良好的环境治理奠定一个坚实的基础。

获取更多的信息，请联系：

迈克尔先生 IVL 瑞典环境科学研究院 项目团队领导， 电话：+46 8-598 563 08， 电子邮箱：mikael.olshammar@ivl.se

高晓谊女士 中华环保联合会， 电话 +86 10 512 666 65， 电子邮箱：gaoxiaoyi@acef.com.cn

胡军先生 贵州省环境保护国际合作中心， 电话 + 86 851 557 7314， 电子邮箱：epblinxin@163.com

黄成德先生 贵阳公众环境教育中心， 电话 + 86 851 5840297， 电子邮箱：huangchengde@vip.163.com

项目网站: www.egp-guizhou.com



贵州省环境保护国际合作中心
Guizhou International Cooperation Centre
for Environmental Protection



本项目由欧盟资助。但本文件的内容由 IVL 瑞典环境科学研究院负责，不代表欧盟意见。