

《歐美研究》第四十一卷第二期 (民國一〇〇年六月), 605-642  
© 中央研究院歐美研究所  
<http://euramerica.org>

## 從環境影響評估及團體訴訟制度 看德國環境法的歐洲化衝擊

劉如慧

台北大學公共行政暨政策學系  
23741 新北市三峽區大學路 151 號  
E-mail: rhliu@mail.ntpu.edu.tw

### 摘要

歐洲整合迄今逾五十年，它所帶來的歐洲化衝擊遍及會員國的政府組織、行政運作、政策形成、法律架構、公民權利、國族認同，乃至社會文化、經濟金融秩序等。本文以歐盟環境法作為研究素材，並選擇德國作為研究對象，藉由環境影響評估制度以及團體訴訟制度的歐洲化歷程，比較研究德國環境法的適應情形。研究發現，適應良窳的因素主要在於新制度與既有制度之間的相容性以及行動者的態度。而且歐洲化有時並不等於單一化或一致化，在符合最低標準的前提下，各會員國可能呈現不同的風貌。

**關鍵詞：**歐洲化衝擊、環境影響評估、團體訴訟

---

投稿日期：98.11.11；接受刊登日期：99.9.29；最後修訂日期：99.11.11

責任校對：范馨文、林鈺婷、汪盈貝

## 壹、前言

歐洲整合迄今逾五十年，它對各會員國的影響深遠，廣及政治、經濟、法律、社會和文化等各個領域。會員國面對這些來自歐盟的各種影響有時處之泰然，有時嚴陣以對；有些影響能與原有狀態水乳交融，有些卻顯得格格不入。既然歐洲化的衝擊情形不一，輕重不同，本文嘗試透過比較研究來探討，何以某些歐洲化的影響特別造成會員國的巨大衝擊與調適困難，究竟造成「歐洲化」調適良窳的因果機制何在。在眾多素材當中，本文選擇以歐盟環境法作為研究對象，因為過去這些年來，歐盟環境法發展非常快速，法令數量與日俱增，各會員國的環境法絕大部分都受到歐盟的重大影響。而在諸多會員國當中，本文選擇以德國作為研究對象，探討德國環境法的歐洲化衝擊。

就整體而言，在歐洲環境法發展初期，也就是一九七〇及一九八〇年代，德國幾乎沒有察覺歐洲環境法為國內法帶來任何改變。當時它的規範主要仿效德國法令，結構和德國法相當吻合。然而大約從一九九〇年代開始，歐盟環境法改弦易轍，大量採用其他國家的法體系思維，尤其是英國，也有些是來自法國及其他羅馬法系國家。它現在傾向於採取整合的策略、設定品質目標輔以計畫工具、加強程序性的規範、擴大公眾參與、採取市場導向的工具以及企業的自主責任等等。反之，德國法仍然是植基於傳統的秩序法基本原則和工具，偏愛針對各領域，如空氣、水、土地等個別加以規範、著重實體法的要求、規定嚴格的排放界限值，依據科技現狀調整並且一體適用 (Breuer, 2000: 548; 劉如慧, 2008: 209-247)。

歐盟在環境法領域頒布了許多的指令 (Richtlinien)，而根據歐洲共同體成立條約第 249 條第 3 項規定：「指令對其下達之會員國，就其要求完成之目的具有拘束力，但其完成之形式和方法之選擇交

由相關會員國當局決定。」故指令的拘束對象是會員國，原則上在會員國內部無直接效力，有賴各會員國透過國內立法予以轉換，始能拘束會員國國民。<sup>1</sup> 倘若會員國未能如期完整轉換歐盟指令，即屬違反條約義務，執委會得向歐洲法院提起訴訟。而根據歐洲共同體成立條約第 228 條規定，歐洲法院若判決認為會員國未履行義務，該會員國應依照判決採取必要之措施。若有違背，執委會得再次訴諸歐洲法院，並依情形請求課以該會員國整筆付款或罰金（王泰銓，2008：240-242）。如前所述，德國近二十年來，由於歐盟環境法相關指令大量採取其他國家的法律思維和工具，和德國既有法秩序常有格格不入的現象產生，因此指令的轉換在德國屢屢引發嚴肅的法制問題，往往是歷經冗長而激烈的討論之後仍然延誤轉換期限，從而面臨歐洲法院裁罰的壓力。本文以下選擇以稍早的環境影響評估制度以及晚近的團體訴訟制度作為題材，呈現德國環境法歐洲化過程面臨的問題，冀能從中抽離出歐洲化的因果機制。

## 貳、環境影響評估

### 一、概說

德國過去並無環境影響評估（以下簡稱環評）制度。當時的歐洲經濟共同體在一九八五年通過環評指令（UVP-Richtlinie 85/337/EWG）後，<sup>2</sup> 德國為了履行條約義務必須將該指令轉換成國

---

<sup>1</sup> 不過在實務上，由於會員國遲延轉換將無法有效達成指令目的，並導致人民受害，因此歐洲法院透過一系列判決創設指令對人民的直接效力，也就是說，該指令之規定若符合下述要件，人民可直接援引指令規定在國內法院起訴：(1) 規定內容具有足夠明確性；(2) 所規定的權利是確定而未附有條件的；(3) 該規定毋須共同體或會員國採取進一步行為者（王泰銓，2008：162-163）。

<sup>2</sup> Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten

內法，因此在一九九〇年於聯邦層次通過環境影響評估法並修改相關法規。一九九七年歐盟基於環評施行多年的經驗和教訓通過「環評修改指令」(97/11/EG)，<sup>3</sup> 以提高環評的效用。這次的修改也大幅擴充有環評義務的開發行為清單，德國遂於二〇〇一年配合修改環評法及相關法規。二〇〇三年歐盟為落實奧爾胡斯公約 (Aarhus-Konvention) 通過的指令之一：<sup>4</sup> 民眾參與指令 (2003/35/EG)，<sup>5</sup> 又為環境影響評估帶來進一步的發展。德國乃在二〇〇六年十二月七日通過「環境救濟法」(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)<sup>6</sup> 以資轉換。本文以下乃依次探討環評指令的公布以及歷次修改對德國環境法帶來的影響；此外，歐洲法院晚近對環評指令的解釋和適用作出兩個重要判決，本文以下也安排適當章節加以討論。

## 二、一九八五年之環境影響評估指令造成的衝擊

在引進環評制度之前，德國就如何將環評與德國既有制度相結合問題煞費苦心，學界文獻就此汗牛充棟。主要問題之一是，環評的整合取向和德國設廠許可法制中採取的平行審查程序不同。在德

---

öffentlichen und privaten Vorhaben, ABl. 1985 L 175/40, zuletzt geändert durch RL 97/11/EG, ABl. 1997, L 73/5.

<sup>3</sup> Richtlinie 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1997, L 73/5.

<sup>4</sup> 關於本公約之介紹，詳見本文頁 624-625。

<sup>5</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003, L 156/7.

<sup>6</sup> Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, BGBl. I S. 2816.

國法中，例如空氣污染防治問題依照聯邦污染防治法規定的準則和程序決定是否給予許可，而水資源方面的問題則依照聯邦水資源法相關規定處理，這些程序分別進行，實體標準也不相同。然而環評制度要求將一個開發行為造成的全面影響，包括對人類、動植物、土地、水、空氣、氣候、景觀、彼此間的交互作用以及實體財貨 (Sachgüter) 和文化遺產 (參照該指令第 3 條) 等的直接及間接影響全部納入觀察，<sup>7</sup> 在一個環評程序中綜合地予以評價，這無異是要求德國改變既有的許可程序，並且發展整合性的許可標準。而且所謂整合性的標準，由於考慮面向寬廣、生態系統作用複雜，明確標準難覓，因此帶有強烈的裁量性格，與德國傳統設廠許可法採取的「附許可保留之禁止」(Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) 制度不同。後者是指，法規明訂各項要件，符合要件之申請人即可獲得設廠許可，行政機關必須依照法規行事，無裁量空間。這項制度的背後意涵在於，立法者從無數複雜、不確定的事實中選取特定的情況形塑成為構成要件特徵以供行政機關遵循。也就是說，在龐大而複雜的事實資料中，立法者透過構成要件的形塑，縮小行政機關的實體審查範圍；在此同時，必要的政治衡量也一般地、有拘束力地被決定，行政機關只要根據立法者所選取的構成要件做成行政處分即可，該行政處分並受到司法的審查。相反地，環評指令的整合策略要求採取一個廣泛全面的審查，它的審查範圍延伸到所有環境媒介和它們的交互作用；它的目的在於整體觀察，並因此而極大化審查範圍，相應而來的就是行政權力的極大化：為了能夠在個案中充分反映複雜的交互作用，一個整合的決定在理念型上，應該是取決於個案並且由當局作出衡量決定，也就是說主管機關應該基於衡量權限考慮

---

<sup>7</sup> 一九九七年的環評修正指令 97/11/EG 修改條文內容，將實體財貨和文化遺產也納入交互作用中觀察。

環評的結果；因此，整合策略極大化審查範圍、賦予行政機關裁量權限，司法只能做有限的事後審查。它在法制結構的背後意涵顯然和德國設廠許可法迥異。從而環評的整合取向不論就背後的理念、程序，或就實質標準而言，都與德國既有法制度格格不入 (Breuer, 1993: 51; Bunge, 1987: 824)。

德國法接納環評制度的第二個主要問題延續前一個問題而來：由於環評的實體標準不明，導致操作困難。環評指令主要是由程序規定所構成，當中欠缺實體規定。如前所述，環評旨在調查、描述並評價一個開發行為的直接和間接影響。納入評估的影響範圍包括人類、動植物、土地、水、空氣、氣候、景觀、彼此間的交互作用以及實體財貨和文化遺產等。而這些從開發單位、有關機關、涉及民眾以及其他會員國所取得的資料，必須在該開發行為的許可程序框架內予以考慮 (參照該指令第 8 條)。<sup>8</sup> 然而不論是所謂評價或考慮，都必須有切實可循的標準可供執行，但環評指令就此沒有任何指示或說明。德國法的運作一向仰賴清楚明白的實體標準，因此德國人此時不禁要問，在評價一個開發行為廣泛而複雜的環境影響時，究竟應該適用哪些具體的標準？是純粹生態標準嗎？還是現有的各種法定標準值、界限值？如果是後者，引進環評意義何在？如果是前者，這些生態標準如何獲致？可以量化而在不同的環境媒介間相互衡量換算嗎？<sup>9</sup> 它與現有的各種法定標準值、界限值之間關係如何？而評價和考慮的標準又有何不同？如果相同，兩者有何

---

<sup>8</sup> 原文為“im Rahmen des Genehmigungsverfahrens”。一九九七年的環評修正指令 97/11/EG 修改條文改為必須「在許可程序中」(“beim Genehmigungsverfahren”) 加以考慮。

<sup>9</sup> 例如可否因為某工廠將有極高的能源效率而允許其排放較多空氣污染物？可否因為某工廠排放極低的空氣污染物，而容忍其較高的廢棄物產量？答案若為肯定，究竟減少多少單位的空污量，可以容許多少單位的廢棄物產量？彼此之間如何換算？

區分之必要？如果不同，是否會導致前階段的評價結果在考慮階段毫無用武之地？德國學者對上述問題討論熱烈、意見分歧，但環評指令本身卻未提供清楚的解答（Mayen, 1996: 323; Wahl, 1988: 88）。

由於環評制度和德國既有法制度差異過鉅，因此德國在轉換環評指令到國內時，歷經了長久而激烈的辯論。最後，聯邦立法者終於在一九九〇年二月十二日通過一個包裹法案（Artikelgesetz）<sup>10</sup>以轉換環評指令，比規定的期限晚了將近兩年。該法第 1 條為環評法，它將環評指令的內容落實為德國法。第 2 條以下規定各專業法令的必要變更，包括廢棄物法、原子能法、聯邦污染防制法、聯邦水利法以及聯邦自然保育法等等的修改。整體而言，聯邦立法者採取一個變動最少的轉換策略。在程序方面，立法者在環評法第 14 條規定，各邦須指定負責機關，它至少負責範疇界定以及提出環境影響的總結描述，至於環境影響的整體評價及考慮仍然由各許可程序的主管機關為之，但由前述的負責機關確保各主管機關共同合作。換言之，多頭進行的許可程序維持不變，只要求各主管機關進行環評的評價及考慮時須「共同合作」；雖然指定負責機關「確保」共同合作，但由於彼此都是平行機關，互不隸屬，各有專業標準，各司其職，評價及考慮的整體性難以達成。而在實體方面，環評法在第 12 條中規定，主管機關「有鑑於第 1 條、第 2 條第 1 項第 2、4 句意義下之有效的環境預防，依照現行法」<sup>11</sup> 在許可決定中評價該環境影響，並且考慮該評價。根據此項規定，環評中所謂的評價

---

<sup>10</sup> Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), BGBl. I S. 205.

<sup>11</sup> 原文為 “im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne der §§ 1, 2 Abs. 1 Satz 2 und 4 nach Maßgabe der geltenden Gesetze.”

和考慮，均依照現行法的標準。故聯邦行政法院見解認為，環評只是一套程序規定，對於實體法要求並無增益，實體標準仍依照德國原有之各項法令。<sup>12</sup>

然而環評法一旦被定位為單純的程序規定，在德國法上即註定其多舛的命運。因為在德國傳統行政法上，程序規定旨在輔佐實體法的實現，僅具有輔助性地位，程序規定只是手段，並非目的本身，從而違反程序法的法律效果與違反實體法有很大的不同。首先，倘若行政機關違反程序規定，除了少數例外情形，通常不允許利害關係人僅援引該程序規定提起行政訴訟，蓋德國法認為，程序法並未賦予個人權利；其次，利害關係人即使同時有其他實體法可作為訴訟依據，亦不得於行政機關違反程序規定時立刻提起訴訟，而是必須等到行政機關作成最終的實體決定時，始可一併表示不服（參照德國行政法院法第 44a 條）；再者，有些程序瑕疵，在事實審法院審理終結前，行政機關仍得補正該程序（參照德國行政程序法第 45 條）；最後，行政機關之決定僅違反程序規定者，舊法規定，倘若實質上不可能作成其他決定，不得撤銷該決定；一九九六年修改的新規定則予以放寬，現規定為，倘若該違反對於行政決定顯然沒有實質影響，不得撤銷該行政處分（參照德國行政程序法第 46 條）（Maurer, 2002: 266-272）。

德國聯邦行政法院向來將環評法定位為純粹的程序法，在適用上與其他程序法並無二致。因此倘若行政機關違反環評法，利害關係人不得單僅援引環評法提起行政訴訟。如果行政機關怠於實施正式環評，並不意味著最後的行政決定必然有瑕疵，蓋環評只是一套

---

<sup>12</sup> 就此可參照德國聯邦行政法院之經典判決：BVerwG 25.01.1996-4 C 5.95=BVerwGE 100, 238.



程序規定，它並不是將環境利益納入考慮的唯一工具，<sup>13</sup> 德國計畫法中既有的其他工具仍然可能達到同樣的效果，因此重點毋寧在於行政機關是否真正調查環境影響、是否讓民眾閱覽卷宗並給予表達意見的機會、是否恰如其分地將環境利益納入權衡，若實質上符合環評要求亦可；倘若形式上、實質上均未實施環評，在法院審理終結前，行政機關仍然可能補正環評程序而排除瑕疵。<sup>14</sup>

除了聯邦行政法院見解依循傳統行政法導致環評法地位的貶抑外，德國聯邦立法者後來許多立法措施也限縮環評法的適用範圍。一九九〇年通過的環評法第 22 條為過渡條款，規定在環評指令轉換期限經過之後、德國環評法生效之前，這段青黃不接的期間內所提出的開發案不需要進行環評。歐洲法院在一九九四年的先決裁判 (Vorabentscheidung) 中即指出，此項規定與環評指令第 12 條第 1 項的規定不符。<sup>15</sup> 嗣後，歐洲法院在一九九八年十月二十二日的判決 *Rs. C-301/95* 中進一步正式確認德國法的轉換缺失，包括：(1) 轉換遲延；(2) 未將轉換環評指令的所有法規遞交執委會；(3) 未依規定將該指令適用於所有在一九八八年七月三日以後許可的開發行為；(4) 對於環評指令附件二所列之開發行為，雖然會員國有裁量權決定是否必須經過環評，但德國將特定類型的開發案 (即都市計畫開發案 “*Städtebauprojekte*”) 自始全部排除在環評義務之外，已經逾越裁量界限。除了上開判決所列舉的缺失外，德國聯邦立法者在後續立法中也一再限縮環評的適用範圍：它一方面透過一

---

<sup>13</sup> BVerwGE 100, 238.

<sup>14</sup> Vgl. BVerwG, Urteil v. 13.12.2007 - 4 C 9.06; BVerwG, Urteil v. 16.12.2008-4 C 5.07.

<sup>15</sup> Urt. v. 9.8.1994, Rs. C-369/92. 此案係緣於德國巴伐利亞行政法院的請求而作成裁判。

九九三年四月二十二日的「促進投資和住宅建地法」<sup>16</sup> 刪除在區域衝擊評估程序 (Raumordnungsverfahren) 和土地使用計畫程序 (Flächennutzungsplanverfahren) 的環評義務，並且縮小都市建設計畫 (Bebauungspläne) 適用環評的範圍；另一方面，還透過一九九〇年代的去管制法，也就是加速交通道路計畫法、<sup>17</sup> 簡化交通道路計畫程序法，<sup>18</sup> 甚至還利用行政程序法第 74 條第 6 項引進「計畫許可程序」(Plangenehmigungsverfahren) 取代「計畫裁決程序」(Planfeststellungsverfahren)，以加速行政程序，結果是導致環評義務的免除，因為環評法並沒有規定進行「計畫許可程序」的開發案必須實施環評 (Erbguth, 2003: 322-323; Schink, 1999: 13-14)。

### 三、一九九七年之環評修改指令帶來的影響

歐洲共同體後來基於實施環評多年所累積的經驗，在一九九七年修改環評指令 (97/11/EG)，<sup>19</sup> 主要目的是提高有環評義務之開發行為數量、縮小會員國的裁量權限、修改程序規定以提高效率等等 (Becker, 1997: 1168; Erbguth, 2003: 322; Schink, 1999: 14-16)。按之，有環評義務的開發行為類型由九個提高到二十一個 (參該指令附件一)；由會員國裁量決定是否進行環評的開發行為類型 (參該指令附件二) 雖然在名目上只增加了一種，但是各種開發行為類型的內涵都被擴充；而且各會員國現在起做裁量決定時可

<sup>16</sup> Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland; Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, BGBl. I S. 466.

<sup>17</sup> v. 16.12.1991, BGBl. I S. 2174.

<sup>18</sup> Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123.

<sup>19</sup> Richtlinie 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1997 L 73/5.

以逐案研究，或者是憑藉確定的門檻值或標準，也可以兩者並用，不過都必須考慮該指令附件三規定的選擇標準，包括開發行為的特徵、地點，以及其潛在影響的特性；上述規定大幅限縮了會員國的裁量權。在程序方面，例如引進範疇界定程序（das “Scoping-Verfahren”），它的作用是讓開發單位和許可機關就應提出之資料的種類和範圍進行磋商，並且應該有任務相關之機關的參與；此外，修改指令還擴大跨國界的機關和民眾參與。

對德國法而言，環評修改指令意味著必須重新檢討並大幅擴充有環評義務的開發行為清單。一方面是由於德國當時一律以門檻值決定是否對開發行為進行環評，而不考慮該開發行為的其他特徵、地點、潛在影響的特性等，與歐體新規定不符；其次，前述透過「計畫許可程序」取代「計畫裁決程序」的規定也必須修改。再者，環評修改指令附件二新加入的開發行為，諸如風力發電廠址、工業區、購物中心、露營區及休閒渡假村（Freizeitpark）等，在德國法都是依照聯邦建築法（BauGB）的規定決定是否給予許可，它們通常都毋須進行環評，現在也必須修改（Schink, 1999: 15-16）。

德國聯邦政府原本計畫透過「環境法典第一編」（ein Erstes Buch zu einem Umweltgesetzbuch; UGB I）來轉換環評修改指令（97/11/EG）。<sup>20</sup> 該草案企圖引進一個所謂的「整合的開發許可程序」，大幅修改現行制度，以積極回應歐盟日益增多的整合取向規範。不過這項計畫後來卻宣告失敗，原因在於聯邦在水資源法方面立法權限不足。後來迫於時間壓力，只好透過一個條款法迅速將環

---

<sup>20</sup> 還有整合防治污染指令（IVU-Richtlinie）。因為這兩項指令同樣都是整合對策取向，規範對象是類似的開發案，而且轉換期限很接近：環評修改指令必須在一九九九年三月十五日以前轉換，而整合防治污染指令則是一九九九年十月三十日之前。

評修改指令轉換完成。該條款法於二〇〇一年七月二十七日通過，一般簡稱為「條款法二〇〇一」，<sup>21</sup> 比轉換期限延遲兩年多。

#### 四、歐洲法院的判決

歐體法的解釋由歐洲法院作最後定奪。因此當歐體法令不明確或有解釋爭議時，歐洲法院的態度舉足輕重。就環評指令而言，歐洲法院近年來兩個判決饒富意義。首先是歐洲法院在二〇〇四年一月七日的先決裁判：《威爾斯 (Wells) 判決》(Rs. C-201/02)。<sup>22</sup> 在該案例中，英國法院提出若干問題請求歐洲法院先決裁判，其中包括違反環評指令的法律效果如何，因為環評指令就此並無明文。歐洲法院在該裁判中指出，會員國根據歐洲共同體成立條約第 10 條規定之忠誠合作原則，有義務排除抵觸共同體法之違法後果；主管機關必須在職權範圍內採取所有一般或特別措施，以補救環評之怠於實施，例如撤銷或暫時停止執行許可決定，以補作環評，或甚至填補個人損失。依照程序自主原則，程序上的細部安排屬於會員國內法權限範圍，不過該安排與國內同樣的案件事實相比較，不能較為不利（等價原則），並且不能使得共同體法秩序所授與之權利實際上不可能或過度難以行使（有效原則）。

歐洲法院上開判決奠基於會員國程序自主原則，認為違反環評指令規定，甚至是未實施環評，法律效果聽任會員國自行安排，只要不違反等價原則及有效原則即可；歐洲法院甚至明白指出，可以是撤銷原許可開發的決定、可以是暫停執行以補作環評、也可以是損害賠償等等。這項判決無疑是承認各會員國可以自行決定環評制

---

<sup>21</sup> Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, BGBl. I S. 1950.

<sup>22</sup> Slg. 2004, I-723.

度在整體法秩序中的定位和價值，因為法律效果的強度勢必影響行動者遵守該項制度的意願與決心。德國聯邦行政法院在二〇〇七年十二月十三日的阿爾高機場判決 (Verkehrsflughafen Allgäu)<sup>23</sup> 中即援引歐洲法院上開判決為自己向來的主張辯護。聯邦行政法院一向認為，怠於實施正式環評時，不必然要撤銷或停止執行原決定，而是唯有當具體可能性顯示怠於實施環評對於許可決定的結果有影響時，始要求補正正式環評程序。它主張歐洲法院並沒有要求怠於實施環評時，都必須撤銷或停止執行原決定，這兩者只是例示而已；德國作法並未逾越程序自主的界限，也未違反等價原則和有效原則。它強調環評的實施並非目的本身，儘管未實施正式環評，若指令的主要目標仍然能夠達成，則該違法主要是形式性質；如果補正的正式環評只是將業已實施的環境影響實體審查重複，不管對原告或對指令目標而言都沒有用。

歐洲法院最近另一個重要判決是二〇〇八年七月二十五日的先決裁判Rs. C-142/07。在該案中，歐洲法院明白指出，未實施的正式環評可以透過符合環評指令第 3 條以及第 5 至 10 條最低要求之同等價值的措施所取代。德國聯邦行政法院向來主張，環評制度不是將環境利益納入考慮的唯一工具，只要實質上符合環評規定，即使未實施正式環評程序亦無妨。這項主張看來已經獲得歐洲法院的確認。不過歐洲法院也同時明確提出最低標準：該取代措施至少必須符合環評指令第 3 條以及第 5 至 10 條規定。德國聯邦行政法院在二〇〇八年十二月十六日的維撤/尼德萊茵機場判決 (Flughafen Weeze/Niederrhein)<sup>24</sup> 中即援引歐洲法院上開判決以及總辯官的終結聲明 (Schlussanträge) 指出，會員國法院必須審查，

---

<sup>23</sup> BVerwG 13.12.2007-4 C 9.06.

<sup>24</sup> BVerwG, Urteil v. 16.12.2008-4 C 5.07

系爭開發行為的環境影響在許可前是否充分被研究及描述，並且將這些資料提供給民眾、民眾是否得表示意見、對環境影響的說明以及民眾意見是否在許可決定中被考慮。聯邦行政法院認為，未實施正式環評若導致有利害關係之民眾未有機會對該開發行為表示意見，也屬於對系爭計畫決定有所影響；而在該案中，被告機關是否讓有利害關係之民眾有充分機會對該開發行為表示意見，無論如何值得懷疑。不過由於該案是否得以補充程序排除瑕疵，事實不明，故聯邦行政法院廢棄原審判決發回更審，最後並指明，若更審法院認為其權衡瑕疵得經由補充程序予以排除，則被告機關有義務補正一個符合法律規定之正式環評程序。

## 五、二〇〇三年之民眾參與指令引起的後續發展

繼環評修改指令之後，歐盟在二〇〇三年通過的民眾參與指令(2003/35/EG)<sup>25</sup> 也為環境影響評估帶來進一步的發展。不過為了論述簡潔及清晰起見，該指令的產生背景及規範目的本文將在稍後進一步說明，此處僅討論與環境影響評估制度相關的部分。此外，由於前述歐洲法院、聯邦行政法院判決所涉案件均發生在前，不適用民眾參與指令，因此就環評制度的發展歷程而言，民眾參與指令造成的影響是最新發展，應放在最後討論，目前聯邦行政法院亦尚無判決可供參照。

民眾參與指令在環評指令中加入第 10a 條，當中第一項規定：  
會員國必須在國內法令中確保，具有利害關係的民眾，其

---

<sup>25</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003, L 156/7.

- a) 有足夠的利益者或
  - b) 主張權利受損者，倘若該會員國之行政程序法或行政訴訟法以之作為必要的前提，
- 對於應適用本指令之民眾參與規定所作成的行政決定、行為或不作為，能訴諸法院或其他依法創設之獨立公正單位進行審查程序，以爭執其實體法及程序法之合法性。

簡單來說，上開規定要求會員國必須立法確保，具有利害關係的民眾得對有環評義務之開發案所做之行政決定、行為或不作為訴諸法院審查，審查內容不僅涵蓋是否符合實體法，也及於是否符合環評程序。不過上開規定不夠明晰，容留許多解釋空間，例如法院審查後認為不符合環評程序，是否應即撤銷行政決定，還是得要求行政機關補正程序？若採後者，似乎亦不違反條文文義。

為了轉換該指令，德國在二〇〇六年十二月七日通過「環境救濟法」。<sup>26</sup> 根據該法第 4 條第 1 項規定，倘若某一開發案未依法進行環評，或是未依法進行個案預審是否有環評義務，也未補正者，得要求撤銷開發許可。<sup>27</sup> 這項規定的首要含意是，免除因果關係的證明；也就是說，對於違法未進行環評或是個案預審這兩種類型，日後在因果關係上毋須討論該程序瑕疵是否對於最後的開發許可具有重要性，一律視為重要，若未補正或治癒，均得撤銷該開發許可。該規定構成行政程序法第 46 條的特別規定。這對於環評制度，乃至於對於程序規定在德國法的地位而言，可說是一項重大突破

---

<sup>26</sup> Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, BGBl. I S. 2816.

<sup>27</sup> 但是同條第 2 項規定，有環評義務而且取代計畫確定程序的建設計畫 (Bebauungspläne) (參見環評法第 2 條第 3 項第 3 點) 仍然維持不變，也就是說，這些即使違法未進行環評或是個案預審，仍然必須對於最後行政決定的實質內容有具體重要性，才能撤銷該行政決定 (Versteyl, 2008: 12)。

(Kment, 2007: 277; Schlacke, 2007: 13; Versteijl, 2008: 12; Ziekow, 2007: 264)。至於誰可以依據本條文對於上述兩種環評程序瑕疵提起行政爭訟？具有利害關係的第三人可以嗎？大多數學者對該條文進行體系解釋後，採取否定見解，認為該條文旨在將「環境救濟法」第 2 條賦予環保團體的訴訟權，擴大到環評瑕疵；至於具有利害關係的個人則不得單獨援引該法第 4 條第 1 項規定提起訴訟，仍然必須有其他的保護規範作為依據始可，故此時第 4 條第 1 項規定的作用僅只於免除因果關係的證明而已 (Kment, 2007: 276, 279; Spieth & Appel, 2009: 315-316; Ziekow, 2007: 261)。關於環保團體訴訟的相關問題，本文稍後將會進一步討論。

此外還有兩點必須注意：第一，上開規定只提到違法未進行環評或是未進行個案預審兩種情形，其他的程序瑕疵均不包括在內。因此若形式上有進行環評或個案預審，但實質上錯誤百出，依照條文文義，仍不得適用上開規定訴請撤銷原決定。這樣的規定將其他重要的程序瑕疵均一律排除在外，顯然過於狹隘。尤其像是民眾參與的相關規定，正是環評制度的精髓所在，行政機關若是違反民眾參與的規定，應該也要能夠要求撤銷開發許可才是。聯邦政府先前提出的草案中原規定，違反「重要的程序規定」，並且該程序瑕疵未被治癒者，均得要求撤銷開發許可，而違法未進行環評或是未進行個案預審「通常」即是違反「重要的程序規定」。換言之，在原先的草案中違法未進行環評及未進行個案預審僅僅是例示規定而已，並未排除其他重要的程序瑕疵。然而代表各邦利益的聯邦參議院 (Bundesrat) 反對這項草案規定，要求刪除，認為歐盟法並沒有強制要求這樣的法律效果，並且該規定將導致計畫決定和投資決定的延宕。幾經折衝後，乃通過目前的版本 (Ziekow, 2007: 264)。學者指出，如此條文是否符合歐盟《民眾參與指令》規定以及歐洲法



院向來的判決意旨，非常值得懷疑 (Kment, 2007: 279-280)。

第二，依照上開規定，即使完全未進行環評或未個案預審也可以補正程序。所謂補正程序指的是從頭開始進行環評程序或個案預審程序 (Versteyl, 2008: 12; Ziekow, 2007: 265)。有學者指出，由於這兩類案型是「完全」未進行環評或預審，所以程序要全部進行一遍，而不是補正部分程序，或是在流程結束後事後設法嵌入，所以結果仍然是開放的，行政機關仍然可能作出最適的決定 (Kment, 2007: 278)。這樣的見解在本文作者看來似乎是過份樂觀。不過他最後的結論倒是相當正確：歐洲法院在《威爾斯判決》中明白授權會員國可以暫時停止許可決定，以補作環評，因此德國的補正或治癒規定並不違反歐洲法 (Kment, 2007: 278)。

## 六、小結

綜合上述可知，德國雖然引進環評制度，但無論是立法者或法院都有意無意限縮環評制度的影響力。即便是在最新的環境救濟法中，德國聯邦立法者，尤其是聯邦參議院，仍然有意識地降低環評制度可能帶來的衝擊。而在德國行政法的定位上，環評制度始終只是程序規定，它是手段，並非目的本身。因此違法未實施環評的法律效果並不嚴重，聯邦行政法院向來認為，縱使未實施正式環評程序，只要實質上符合環評要求即可；倘若實質上亦未符合環評要求，可予以補正。這樣的態度無疑貶抑了環評制度的價值。不過歐洲法院晚近的兩個判決卻某種程度上確認了德國聯邦行政法院的見解。它不僅承認未實施的正式環評可以透過符合環評指令第 3 條以及第 5 至 10 條最低要求之同等價值的措施所取代，也容許各會員國基於程序自主原則，自行決定違法未實施環評的法律後果，可以是撤銷原決定，或停止執行以補作環評，或是賠償等等。在這裡

我們可以清楚看到，所謂歐洲化，其結果不一定是單一化、一致化，而可能是在滿足最低標準的要求下，呈現多樣的面貌。

## 參、團體訴訟

### 一、概說

在進入主題之前，首先必須釐清團體訴訟 (Verbandsklage) 的意涵。團體訴訟在行政訴訟程序中大約可以有三種型態，以下分別加以說明 (Bizer, Ormond, & Riedel, 1990: 21-30; 張文郁, 2009: 220-228)：<sup>28</sup>

#### 1. 團體本身為被害人之訴訟 (Verbandsverletztenklage)

當團體本身的權益受侵害，例如收到課稅處分或其擁有的土地被徵收，該團體可以依法提起行政爭訟，與一般人民權益受損時無異。我國行政訴訟法也容許法人、非法人團體作為當事人提起訴訟。

#### 2. 利己的團體訴訟 (“Egoistische” Verbandsklage)

所謂利己的團體訴訟是指該團體為其成員之權益提起訴訟。例如鄉公所為維護鄉民的生命和健康，針對中央主管機關核發的核電廠興建許可，提起行政爭訟。在以被害人訴訟為主要建制原則的國家，諸如德國和我國，這類訴訟的合法性必須有特別法的規定作為前提。蓋團體和其成員係為不同的法人格，成員的權益原應由權利人即成員自行主張，團體非適格之當事人，若無法律之特殊規定，即應駁回該團體之訴訟。

我國行政訴訟法第 35 條第 1 及第 2 項規定：「以公益為目的

---

<sup>28</sup> 黃錦堂教授則將團體訴訟分為四種，除本文所述三種類型外，尚以「民眾訴訟」(Popularklage) 作為第四種類型 (黃錦堂, 2009: 9)。

之社團法人，於其章程所定目的範圍內，由多數有共同利益之社員，就一定之法律關係，授與訴訟實施權者，得為公共利益提起訴訟。前項規定於以公益為目的之非法人之團體準用之」。依照司法院當初的修正草案，該條文第 1 項最後一句原本規定「得為各該社員之利益提起訴訟」(吳庚，1999: 59)，依其設計即相當於此處所討論的利己的團體訴訟類型，詎料嗣後在立法院三讀時被修改為「得為公共利益提起訴訟」，儼然轉變為本文接下來要討論的第三種團體訴訟類型：利他的團體訴訟。不過如此一來，該條文內容前後實有扞格不通之處：公益社團法人或非法人團體若依本規定提起訴訟，必須由多數有共同利益之社員，就一定之法律關係，授與訴訟實施權；然而對於公共利益，其成員何來訴訟實施權能？既然無訴訟實施權能，又如何能授與該團體？原先的法律要件既未更改，是否單憑「得為公共利益提起訴訟」一句話，即可將其性質由利己的團體訴訟轉變為利他的團體訴訟？非無疑問(張文郁，2009: 228-233)。

### 3. 利他的團體訴訟 (“Altruistische” Verbandsklage)

所謂利他的團體訴訟，是指該團體提起訴訟旨在維護公益，而非個人權益之救濟。這類型的團體訴訟之所以存在，通常是因為有必要藉由法院維護客觀法秩序，而且必須確保，縱使沒有人民權益受害，或者受害人因為事實上的困難不行使其訴訟權時，仍然能夠訴諸法院審查 (Bizer, Ormond, & Riedel, 1990: 24)。這類型的訴訟在環境法中格外重要，因為即便環境法規日益繁多、環保標準日趨嚴格，世界各國的環境破壞事件仍然層出不窮、自然環境也依舊日漸惡化。由此顯見在環境法領域，政府監督不周、執行力有未逮，乃是各國普遍的現象，因此迫切需要法院介入，協助維護客觀法秩序的遵守。此時，利他的團體訴訟扮演一個重要的角色。尤其是在

自然保育領域，因為典型情況正是：野生動植物及其棲息地遭受嚴重損害，雖然攸關公共利益，但與個人權益並無直接關連。為維護自然生態、監督法律執行，應容許公益團體在無關自身或成員權益之情況下，為維護公益，得提起利他的團體訴訟 (Bizer, Ormond, & Riedel, 1990: 25; 張文郁, 2009: 222-226)。

我國環境法中常見的公民訴訟條款即允許公益團體提起利他的團體訴訟，例如空氣污染防治法第 81 條第 1 項規定：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」此外，水污染防治法第 72 條、廢棄物清理法第 72 條、環境影響評估法第 23 條、土壤及地下水污染整治法第 49 條、海洋污染防治法第 59 條也有相同或類似的規定。

綜上可知，上述三種類型的團體訴訟中，利他的團體訴訟在環境法中地位尤其重要，本文以下的討論即是以此種類型為對象，而與其他兩種無涉。

## 二、歐盟環境法中的團體訴訟制度

歐盟環境法中 (利他的) 團體訴訟制度的引進其實源於奧爾胡斯公約的要求。奧爾胡斯公約是聯合國歐洲經濟理事會 (UN/ECE) 會員國於一九九八年六月在丹麥奧爾胡斯所簽訂的區域性公約，全名為「環境事務之資訊取得、決定程序之民眾參與及尋求法院救濟公約」，歐盟本身及當時的會員國均簽署該項公約，該公約於二〇〇一年十月三十一日生效。如其名稱所示，奧爾胡斯公約的規範對象

是環境事務，內容涵蓋資訊取得、決定程序之民眾參與及法院救濟三大部分。在法院救濟部分除個人的權利救濟之外，該公約第 9 條第 2 項也對於團體訴訟有所規範。該公約明確強調，非政府組織在環境保護上可以扮演重要角色，並且應該讓民眾，包括組織，可以尋求有效的法院救濟，俾保護其權益並貫徹法律 (Koch, 2007: 376)。<sup>29</sup>

歐盟既然簽署該項公約，自然有義務頒布相關規範以落實公約內容，因此遂於二〇〇三年先後通過環境資訊指令修正案 (2003/04/EG)<sup>30</sup> 以及民眾參與指令 (2003/35/EG)。<sup>31</sup>「團體訴訟」制度規定在民眾參與指令中。該訴訟制度的引進正好符合歐盟的環境政策需求。立法資料中清楚顯示，執委會期望透過團體訴訟以貫徹歐盟環境法令，蓋動員民眾可作為去中央化的執行監督手段，有助於消弭執行赤字 (Koch, 2007: 378)。

民眾參與指令的第 3、4 條分別在環評指令中加入第 10a 條、在整合防治污染指令 (IVU-Richtlinie 96/61/EG)<sup>32</sup> 中加入第 15a 條，

---

<sup>29</sup> 參見該公約前言第 13 及 18 句。

<sup>30</sup> Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. 2003, L 41/26.

<sup>31</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003, L 156/7；此外，執委會於二〇〇三年十月二十四日尚提出一個「環境事務之法院救濟指令」草案 (KOM [2003] 624 endgültig)，惟該草案至今尚未完成立法。除了上開適用於各個會員國的指令之外，歐盟還在二〇〇六年九月六日頒布 Nr. 1367/2006 規章以便將奧爾胡斯公約內容適用於歐盟本身的機關和各機構。

<sup>32</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996, L 257/26, zuletzt geändert

這兩個條文中關於「團體訴訟」的規定，文字內容幾乎和奧爾胡斯公約第9條第2項一致。其內容如下：

會員國必須在國內法令中確保，具有利害關係的民眾，其

- c) 有足夠的利益者或
- d) 主張權利受損者，倘若該會員國之行政程序法或行政訴訟法以之作為必要的前提，

能訴諸法院……進行審查程序…… (第1項)  
(第2項省略)

何謂足夠的利益以及權利受損，由會員國決定，惟須符合授與具有利害關係的民眾廣泛法院救濟之目標。為達成此一目標，每一個符合第1條第2項所稱要件之非政府組織之利益，視為本條第1項 a) 意義下之足夠。此類組織也視為本條第1項 b) 意義下之權利可能受損之主體。(第3項)

依照上開規定第1項，得提起訴訟之民眾可以是（與該行政決定）有足夠的利益（關聯）者，或者是權利受到損害者，端視各會員國的訴訟制度而定。例如在法國，行政訴訟的功能主要被定位在客觀合法性的審查，也就是監督行政機關依法行政，而非個人權利的保護。因此行政機關一旦違法，人民只要有事實上的利害關係 (*intérêt pour agir*)<sup>33</sup> 即允許提起行政訴訟。所謂*intérêt pour agir*除了實體上的利益，還包括非實體上的利益，如純粹道德利益 (*intérêt purement moral*)；而且除了個人利益，還可以是集體利益 (*intérêt collectif*)。為了防止濫訴，法國以該利益必須是「個人直接的利益」

---

durch Verordnung 166/2006, ABl. 2006, L 33/1.

<sup>33</sup> *intérêt pour agir* 直譯成英文應是 *interest for act*，直譯成中文為「行動的利益」。因此陳英鈞教授認為，在法國行政訴訟的原告只要有訴之利益即可，許多例子讓人會聯想到與所謂的群眾訴訟 (*action populares*) 已經相去不遠 (陳英鈞，2002: 990-991)。

(*intérêt direct et personnel*) 作為界定標準；這個標準的運用則相當彈性化 (Epiney, 2003: 370-380)。因此整體而言，法國的訴訟門檻較低。反觀德國，行政訴訟的功能在於保障個人權利，因此行政機關縱有違法，但人民若無權利受損，只是有事實上的利害關係，仍不得訴請法院救濟；而是否有權利受損，端視該遭受違反之法令是否賦予個人權利；倘若該規範旨在維護公共利益，並非保護個人利益，則人民並未因為該規範之違反而有權利受損之情事；反之，倘若該規範也有保護個人利益之意旨在內，則該規範授與人民權利得據以提起行政訴訟，此學說在行政法上稱為「保護規範理論」。有鑑於上述差異，德國學者一般稱呼法國的訴訟制度為「利害關係人訴訟」(*Interessentenklage*)，稱德國為「被害人訴訟」(*Verletztenklage*) (Epiney, 2003: 370-380)。

雖然上開規定尊重各會員國內既有的法秩序，得提起訴訟之民眾可能是有足夠利益者即可，也可以是以權利受損者為限，甚至何謂足夠的利益以及權利受損，也由會員國自行決定，但必須注意與該指令之目標相符，亦即「授與具有利害關係的民眾廣泛之法院救濟」。尤其是上開條文第 3 項第 2 句規定，為達成此一目標，每一個符合要件之非政府組織視為有足夠之利益，也視為可能有權利受損。換言之，為了監督環境法令的有效執行，歐盟樂見環保團體提起行政訴訟，從而放寬團體訴訟的要件：只要是符合要件的非政府組織在提起訴訟時，均無須主張並證明有足夠的利害關聯或有權利受損，一律視為適格的原告 (Schlacke, 2007: 14)。

### 三、德國的環境救濟法

德國環境法在聯邦層次以往並無 (利他的) 團體訴訟制度，直

到二〇〇二年才因應奧爾胡斯公約之訴求而在聯邦自然保育法<sup>34</sup>第 61 條中引進團體訴訟規定。不過在此之前，德國除了巴伐利亞邦 (Bayern) 和巴登—符騰堡邦 (Baden-Württemberg) 以外，各邦均容許在自然保育法中提起團體訴訟，只是規定內容各有不同。然而有些邦，例如黑森邦 (Hessen) 和薩克森—安哈特邦 (Sachsen-Anhalt)，在聯邦的團體訴訟規定生效後即廢除該邦原有之規定 (Koch, 2007: 372)。聯邦自然保育法第 61 條規定之團體訴訟設有多項要件限制，尤其是訴訟對象並不及於全部的違法行政決定，而是局限於特定類型，也就是保護區之禁令或命令的解除、侵犯自然或景觀的計畫確定裁決 (Planfeststellungsbeschlüsse) 及計畫許可 (Plangenehmigungen)。<sup>35</sup> 因此其他種類的行政決定，包括依照聯邦污染防制法給予之許可、依照聯邦和各邦水法給予之允許和同意、依照聯邦建築法給予之建設計畫決定等，均不得提起團體訴訟。各邦的團體訴訟規定中，有些容許針對其他行政決定類型提起訴訟，但無論如何並非全面性的。再者，根據聯邦自然保育法第 61 條之規定，環保團體只能主張行政決定係違反「自然保育」<sup>36</sup> 的法令，若是違反空氣、水、土地之污染防治法令，則不得提起團體訴訟 (Bunge, 2004: 147)。<sup>37</sup>

歐盟頒布民眾參與指令後，德國遲至二〇〇六年十二月七日始公布「環境救濟法」以轉換該指令，比最後期限晚了將近一年半。就團體訴訟方面，該法符合民眾參與指令之要求，訴訟對象及於所有具有環評義務，或是有適用整合防治污染指令義務之開發行為的

<sup>34</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege v. 25.3.2002, BGBl. I S. 1193.

<sup>35</sup> 上開計畫確定裁決及計畫許可並以有民眾參與者為限。

<sup>36</sup> 該法令必須至少旨在維護自然保育及景觀照顧利益。

<sup>37</sup> 除了訴訟對象以及援引的法令範圍有限制外，提起團體訴訟的要件還包括，該事件必須涉及該團體章程所訂之任務領域、該團體有參與權，而且曾經表示過意見。



許可，不問該許可之類型如何，也不以違反自然保育的法令為限。不過在訴訟要件方面，卻多了一項限制：依照該法第 2 條第 1 項第 1 款之規定，受認可之國內外團體提起行政訴訟，雖然毋須主張自己權利受損，但必須主張系爭行政機關之決定或者不作為違反法令，而該法令「可能有利於環境保護、賦予個人權利，並且對該決定具有重要性」。這項規定中「賦予個人權利」之要件與團體訴訟之創設目的顯得格格不入。

如前所述，在德國傳統行政法中，人民欲提起行政訴訟必須主張有權利受損，而其「權利」必須來自於法律授權，因此行政機關所違反的法規必須至少同時以保護個人利益為意旨，始得認為授與個人權利，進而得據以提起訴訟；倘若該法規僅僅以維護公共利益為目的，並未賦予個人權利，人民不得據以提起行政訴訟。因此在德國行政法中，就個人訴訟而言，法令是否賦予個人權利是一個重要的訴訟要件，蓋「有權利，斯有救濟」。反之，環境法上利他的團體訴訟從本質而言，與個人權利救濟無涉，毋寧是著重於客觀法秩序的貫徹、公益的維護。無論是在聯合國歐洲經濟理事會或是歐盟層次，皆是為了維護環境利益、監督行政機關執法，進而引進環境法上利他的團體訴訟，其建置目的自始無關乎個人的權利救濟。德國聯邦自然保育法第 61 條規定雖然嚴格限制訴訟對象，不過性質仍然是利他的團體訴訟，就訴訟要件方面，並未要求所違反的法律必須是保護私人利益、賦予個人權利者。反之，新近的環境救濟法竟要求利他的團體訴訟之提起以該法令賦予個人權利為要件，兩者根本是風馬牛不相及。既然旨在維護公益，系爭法令是否賦予個人權利完全無關緊要；縱使該法令賦予個人權利，也與該非政府團體無關，更與公共利益之維護毫不相干；況且權利受損的個人原本即有權提起行政訴訟，通常也會提起，何須勞煩環保團體為之？頂

多是環保團體較具有專業知識，資源較為豐富，較能有效利用司法救濟途徑而已，建置意義不大；反倒是原本期待利他的團體訴訟肩負的任務，也就是在缺少個人權利受損的情況下，仍然能夠訴諸法院審查，以維護公益、監督客觀法秩序，已經因為環境救濟法上開規定而落空。像是自然及景觀維護法、程序法（例如環評法），或是聯邦污染防治法第 5 條第 1 項第 1 句第 2 點的預防性規範等等，現在均不在該法容許提起團體訴訟的範圍內（Schlacke, 2007: 11）。這顯然與利他的團體訴訟之建置目的原則相違背。聯邦政府原先在二〇〇五年二月二十一日提出的法律草案中對於團體訴訟並未附加上開不合理的限制，詎料一年後立法政策竟然出現如此重大的轉變（Koch, 2007: 378）。

#### 四、後續發展

環境救濟法公布之後，德國環境法學界以及環保團體一片譁然，除少數不同聲音外，一般咸認為該法關於團體訴訟的規定違反歐盟民眾參與指令（Schlacke, 2007: 14; Ziekow, 2007: 260）。北萊茵－威斯特法倫邦（Nordrhein-Westfalen）高等行政法院日前審理相關案件時，也抱持懷疑的態度。該案件肇因於「德國環境和自然保育聯盟」（Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland; BUND）反對政府核發某一火力發電廠部分許可。該聯盟主張此興建計畫違反水法、自然保育法和污染防治法之規定；尤其可能危害根據歐盟「維護棲息地以及野生動植物指令」（FFH-Richtlinie 92/43/EWG）<sup>38</sup>

<sup>38</sup> 德國一般將此一指令簡稱為 FFH 指令。Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992, L 206/7, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 v. 29.9.2003, ABl. 2003, L 284/1.

所指定之自然保護區，<sup>39</sup> 就此點，北萊茵－威斯特法倫邦高等行政法院表示贊同。由於環境救濟法規定，唯有違反賦予個人權利的法規範始得提起團體訴訟，而該聯盟所援引的條文都只在維護公共利益或自然利益，從而為法所不許。北萊茵－威斯特法倫邦高等行政法院質疑，如果環保團體不能因為行政機關違反未賦予個人權利的法規範而提起訴訟，就無法成為「環境的捍衛者」(Anwälte)，與歐盟強調環境保護利益之意旨不符，從而認為環境救濟法相關規定違反歐盟法，爰於二〇〇九年三月五日停止審判，聲請歐洲法院解釋歐盟上開指令相關條文內容，以釐清環保團體的訴訟權究竟應該有多廣。<sup>40</sup> 此外，德國環境和自然保育聯盟也偕同其他環保團體，針對環境救濟法向歐盟執委會提出申訴 (Beschwerde) (Versteyl, 2008: 11)。

## 肆、歐洲化的因果機制與面貌

從上述對於環評及團體訴訟制度引進德國的研究中，我們可以發現，新制度與既有制度之間的相容性，或稱結構歧異性，對於歐洲化的結果扮演一個關鍵性的角色。就環評制度而言，德國雖然引進了環評制度，但並未賦予重要地位。主要原因是環評制度與既有法律體系有重大歧異，不論是背後的理念、制度設計，甚至是運作

<sup>39</sup> 一九九二年的維護棲息地以及野生動植物指令 (Richtlinie 92/43/EWG) 為野生動植物設置一個連結全歐洲的生態保育網絡，稱為「自然 2000」。為此，各會員國必須依照生態保育的專業考慮指定適合地區作為自然保護區。雖然該指令並未規定各會員應申報多少面積的土地，然而執委會認為應該佔各會員國國土面積的 10-15%。由於執委會不斷向會員國施壓，包括提起訴訟以及威脅不給予補助，終於迫使當時十五個舊會員國成員如執委會所願，申報相當面積的國土為自然保護區。

<sup>40</sup> OVG NRW, Beschluss v. 5.3.2009 – 8 D 58/08, AK.

方式，環評制度均和既有的德國環境法及行政法體系格格不入，難以整合。德國既有環境法採取多軌的平行審查程序，分別依照各專業法規標準決定是否給予許可，當中尤其是設廠許可法採取「附許可保留之禁止」制度，由立法者選取構成要件特徵，行政機關無裁量權，法院事後也可以進行全面審查。然而環評制度的整合策略卻要求採取廣泛全面的審查，也就是極大化審查範圍，並賦予行政機關廣泛的裁量權限，司法只能做有限的事後審查。兩者的運作邏輯顯然正好相反。其次，德國法的運作向來仰賴具體明確的實體標準，環評制度的整合策略極大化審查範圍，實在難以從浩瀚無垠的複雜事實中找出明確的實體標準；況且即使找到，它們和既有的德國法實體標準關係如何？取而代之或是兩者並存？若是取而代之，既存的其他環境法規將無用武之地，難道要全部廢除嗎？若是並存，等於是在已經非常嚴格的德國環境法上添加進一步的要求與限制，將對業者造成無以倫比的巨大負荷。在這樣的背景下，德國聯邦行政法院乾脆將環評指令解釋為純粹的程序規定，以便將困擾減到最低，也就不足為奇了。

然而，將環評法定位為單純的程序規定，更註定其多舛的命運。因為在德國傳統行政法脈絡中，程序規定僅具有輔佐性、工具性、手段性作用，而非目的本身，從而行政機關違反環評法時，其法律效果並非直接撤銷開發許可，而是審查行政機關的程序行為實質上是否符合環評的要求、該瑕疵是否顯然對於行政決定有實質影響，並且容許事後補正。因此若要提升環評在德國法的地位，涉及程序法在行政法地位的調整，甚至面臨實體法和程序法消長的問題。有不少人提到所謂「以程序保障實體」的看法，易言之，由於實體正確與否難有標準可循、審查不易，因此只要行政機關遵照程序規定行事，尤其是民眾參與機制，即推定行政機關的最後決定的

合法性；就法院審查而言，這意味著，如果法院加強程序法的審查，在實體法方面的審查密度就應該降低。是以環評法的程序地位問題其實是牽一「法」而動全局。況且在引進環評制度之前，德國既有法律制度已經某程度上具備考慮環境利益的機制，因此德國聯邦行政法院自信，即使未實施正式環評，環境利益同樣可以透過其他既有機制得到充分的保障。

就團體訴訟制度而言，結構歧異也是德國抗拒這項制度的主要因素。利他的團體訴訟目的在維護公益、監督行政機關依法行政，它的設置理念和德國法院旨在保障個人權利的目標有異，德國聯邦法直到二〇〇二年為了回應奧爾胡斯公約的要求，才在自然保育領域有限承認之。而在歐盟頒布民眾參與指令後，德國為了轉換該指令所頒布的「環境救濟法」，雖然一般性地承認利他的團體訴訟制度，然而能夠訴請法院審查之所謂「違法」，僅限於違反「賦予個人權利」之法規，若只是違反保護公益或環境利益的法規，則仍不得訴請法院審查。此種立法方式虛與委蛇，空有利他的團體訴訟制度之形貌，實際上完全失其精髓。

不過比較環評及團體訴訟制度引進德國所面臨的制度相容性問題，我們可以發現，前者面臨的困難遠高於後者。前者若要在德國法中發揮重要功能，非大幅修改德國既有制度，難以竟全功；然而就後者而言，調整現行訴訟制度以接納利他的團體訴訟，並未動搖其他行政法制度，也毋須其他配套措施，需要克服的地方可能是行動者的意願，像是行政機關未來被訴的機率提高、行政法院案件增加、開發單位的計畫可能會延宕等等。

在這個脈絡底下，可以確定的是，除了制度相容性以外，行動者的態度也是影響歐洲化結果的一個重要因素。在環評制度方面，我們可以看到聯邦立法者始終保持抗拒態度。其實在歐盟環境法相

關指令的轉換上，聯邦不止一次表示將採取「1:1」的策略，也就是盡量和指令條文的內容一致，不少做但也不多做。這樣的消極心態，導致德國在轉換歐盟環境指令時，欠缺完善的配套和必要的調整，無法讓新制度發揮積極效用。尤其是代表各邦利益的聯邦參議院，對此毫不讓步，它在德國環境法歐洲化的過程中，一向反對大幅修改國內環境法。在前述環境救濟法的立法過程中，即清楚看到，參議院要求刪除違反「重要的程序規定」即得要求撤銷開發許可的規定，理由是歐盟法未強制要求而且將導致計畫決定和投資決定的延宕。而德國聯邦行政法院的解釋方向也傾向維護既有制度，雖然各邦的高等行政法院曾經有一些突破性的判決，但都未被聯邦行政法院所採納。

在團體訴訟方面，主要行動者即聯邦立法者同樣採取保守消極的態度。但是學者和環保團體大多積極支持廣泛的團體訴訟，環保團體之一的「德國環境和自然保育聯盟」甚至提起訴訟，挑戰聯邦立法。而北萊茵－威斯特法倫邦高等行政法院在本案中也支持環保團體的主張，進而停止審判，請求歐洲法院先決裁判。故學者、環保團體和地方的高等法院此時共同扮演「助力」的角色。

最後一個重要的行動者為歐洲法院。由於歐洲法院是歐盟法令的有權解釋機關，相關疑義由其作出最後定奪，它在歐洲化的因果機制中自然扮演著舉足輕重的角色。例如歐洲法院在一九九八年即曾判決指出德國未遵期切實轉換環評指令，違反條約義務。德國事後即依照歐洲法院判決內容修改環評法。現在針對環境救濟法的團體訴訟規定，德國北萊茵－威斯特法倫邦高等行政法院已經停止審判請求歐洲法院先決裁判。如果歐洲法院屆時明確指出民眾參與指令確實賦予環保團體廣泛的訴訟權，則德國上開立法將被迫作出修改；反之，如果歐洲法院持否定見解，或是含糊其詞、容留解釋想

像空間，則德國法目前的規定仍將延續。由此可知，歐洲法院的態度也是決定歐洲化面貌的一個重要因素。這點我們也可以從上述歐洲法院對於環評制度的兩個晚近判決得到佐證，因為歐洲法院同意環評制度可以由等價的措施所取代，而且違法未實施環評的法律效果也由各會員國自行決定，從而環評制度在「歐洲化」之後，並非要求各會員國從頭到尾採取完全一致的制度設計，而是在符合最低標準的要求下，允許在各會員國呈現不同的面貌。

在此脈絡下，我們可以發現，歐洲化並非意味著一致化或單一化，尤其是「指令」在細節部分容許各會員國自行規定，因此在各國可能呈現出不同的面貌。透過歐洲法院的確認，這些不同的面貌將終局地受到肯認。

## 伍、結論：兼論對我國法的啟發

從本文以上研究可以發現，新制度與既有制度之間的相容性(或稱結構歧異性)和行動者的態度決定了歐洲化衝擊下的調適良窳。尤其在法律領域，德國的釋義學方法論重視體系和理論的一貫性，外來的異質元素常帶來如同器官移植般的排斥現象。環評制度在德國法的調適過程即是一個非常清楚的例證。如果要將歐盟這些不相容的制度轉變為相容，德國法原有的體質結構非大幅調整不可。事實上，德國對此也有深刻體認，許多學者大力提倡改革，主張順應國際及歐洲環境法的發展趨勢大幅修改國內環境法架構，希望能化被動為主動，俾在日後共同引領歐洲環境法的發展。而這也正是德國聯邦政府推動「環境法典」草案的主要目標之一，它希望引進一個所謂的「整合的開發許可程序」，大幅修改現行許可制度，以積極回應歐盟日益增多的整合取向規範。不過該項立法工作至今一波三折，繼前述一九九九年因為聯邦在水資源方面缺乏完整的權

限而告失敗之後，德國於二〇〇六年八月修改基本法對於聯邦與各邦權限劃分的規定，聯邦政府旋即於二〇〇七年重新推動「環境法典」立法工作，但該項計畫於二〇〇九年二月初又正式宣告失敗，至少短期內已經無法實現 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2009a)。<sup>41</sup> 改革之不易，可見一斑。我們可以預見，在近期之內，歐洲環境法的衝擊在許多情形下，對德國而言仍然將是一個頭痛的課題。

我國因為繼受各國法制，時常將不同國家的法律制度冶為一爐，從中產生的問題乍看之下與歐盟各會員國的歐洲化過程相彷彿，但仔細探究卻可以發現，其實情形更為複雜。因為我國民主化不久，法制根基短淺，所謂既有制度尚未完全落地生根，但外國法制不斷大量引進，牽涉的問題其實不只是新制度如何與既有制度相互調適而已，甚至是如何將片面擷取的不同國家的制度在我國做體系化的解釋與運用。其次，歐盟法令優先於內國法，各會員國之法令不得與歐盟法相抵觸，因此各會員國不得擅自更改或胡亂解釋。然而，我國在引進外國法制時，常常有片面擷取，或是自行修剪或部分創新的情形，導致與外國制度的原始風貌大異其趣，引發解讀及適用上的重大困難。

例如我國行政法體系大致繼受德國法，在訴訟制度上以維護個人權利之主觀訴訟為主軸，不過例外在行政訴訟法第 9 條仿照日本

---

<sup>41</sup> 既然環境法典短期內已經無法實現，德國聯邦政府旋即在環保部的建議下，提出四個法律草案作為替代方案，希望原有計畫在本國會會期內至少部分能獲得實現。這四個法律草案分別是水法、自然保育法、輻射保護法的修正案，以及環境法律整併法 (Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt)。它們已經在二〇〇九年七月通過立法 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2009b)。不過這四部法律的內容和原先的計畫規模當然不能同日而語，尤其是原先希望引進的主要制度：「整合的開發行為許可制度」，已經落空。



法引進「維護公益訴訟」之概念，允許人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟；但我國法並未進一步引進日本在此概念下的「住民訴訟」制度（葉俊榮，2006：127-128）。我國具有「維護公益訴訟」性質之條文多半見於環境法上之「公民訴訟」，但所謂「公民訴訟」之理念其實源於美國，依照美國法院實踐的結果，比較接近「利己的團體訴訟」；<sup>42</sup>而我國的「公民訴訟」條款，雖然在公益團體部分，其性質是行政訴訟法第9條的「維護公益訴訟」無誤，但就個人而言，侷限於「受害人民」方可提起公民訴訟，顯然不是「維護公益訴訟」（劉如慧，2009：38-41）。而行政訴訟法第35條第1項復規定：「以公益為目的之社團法人，於其章程所定目的範圍內，由多數有共同利益之社員，就一定之法律關係，授與訴訟實施權者，得為公共利益提起訴訟。」這究竟是「利己的」或「利他的」團體訴訟，如前所述，實在是難以釐清。

再就環評制度而言，我國引進環評制度後所產生的問題也與眾不同。依據我國環評法，環評審查結論是一個獨立的行政處分，並且享有否決權，環評通過後，目的事業主管機關始得許可開發，這又是另一個行政處分。因此環評審查結論與開發許可這兩個行政處分之間的實體法上以及訴訟法上（包括暫時權利保護）關係如何，即滋生疑義，日前甚至引爆行政機關與司法機關的緊張關係，以及法治國原則的危機。<sup>43</sup>至於德國所關心的問題，像是環評的實體標

---

<sup>42</sup> 在 *Environmental Defense fund v. Hardin* 一案中，美國最高法院肯認對系爭問題，任何團體具有環保或消費者保護的利益時，該團體便有當事人適格，但只有當該組織是代表其受害會員時，才可以代替其提起訴訟，尋求司法救濟。而在 *Sierra Club* 一案中，該案正式確立環保團體只要主張其成員在環保或美景上受有損害，也有當事人適格（葉俊榮，1997：416）。

<sup>43</sup> 參中科三期案。

準為何？如何獲致？該實體標準與既有其他環境法規的標準之關係又如何？取代或並存？這些在我國似乎都不成為問題。我國自然而然地接受環評審查委員的裁量權限、接受審查過程中委員們可能提出的廣泛而不確定之審查標準、審查結論也自然而然地和既有的實體標準並存。這一切應該和我國環境法規不發達、既有環境法實體標準不高、規範密度太低等等因素有關，因此環評法嚴格而不確定的要求在我國可以取得正當性，與德國情形大不相同。

如前所述，本文發現，新制度與既有制度之間的相容性（或稱結構歧異性）、以及行動者的態度，決定調適的良窳。有鑑於此，我國未來在引進國外新制度之前，應再三加強對國外原始制度的基礎研究，並釐清其與我國既有法制架構之間的關係。任何裁剪或創新應該要有堅強的理論基礎，並深入分析可能造成的影響。制度設計完成後，最好先小規模試辦一段時間以蒐集經驗，供分析研究。總之，引進一項新法案或新制度，好比將石子丟進水池中，勢必激起陣陣漣漪，事前應做好萬全準備，力求將調適及陣痛期降到最低。

## 參考文獻

- 王泰銓 (2008)。《歐洲聯盟法總論》。台北：台灣智庫。(Wang, D. [2008]. *European Union Law in general*. Taipei: Taiwan Thinktank.)
- 吳庚 (1999)。《行政爭訟法論》。台北：作者。(Wu, G. [1999]. *Administrative remedial law*. Taipei: Author.)
- 張文郁 (2009)。《權利與救濟 (二)——實體與程序之關聯》。台北：元照。(Chang W.-Y. [2009]. *Rights and remedies (II): The relationship between material and procedures*. Taipei: Angle.)
- 陳英鈴 (2002)。〈撤銷訴訟的訴權——個人權利保護與法秩序維持之爭〉，台灣行政法學會 (編)，《行政法爭議問題研究 (下)》，頁 981-1008。台北：五南。(Chen, I.-C. [2002]. Standing of revocation action: Conflict between the protection of individual rights and the maintenance of the legal order. In Taiwan Administrative Law Society [Ed.], *Research on controversial issues of administrative law* [II, pp. 981-1008]. Taipei: Wu-Nan.)
- 黃錦堂 (2009 年 5 月 23 日)。〈環境法上當事人適格——高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1601 號判決評論〉，2009 行政管制與行政爭訟學術研討會。台北：中央研究院法律學研究所籌備處。(Hwang, C.-T. [2009, May 23]. *Standing in environmental law: Comment on Kaohsiung Administrative Court's decision*. Paper presented at the conference of Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica on Administrative Regulation and Judicial Remedies, Taipei.)
- 葉俊榮 (1997)。《環境理性與制度抉擇》。台北：台大法學叢書。(Yeh, J.-R. [1997]. *Environmental rationality and choice of systems*. Taipei: National Taiwan University Press.)
- 葉俊榮 (2006)。〈第 9 條維護公益訴訟〉，翁岳生 (編)，《行政訴訟法逐條釋義》，頁 127-135。台北：五南。(Yeh, J.-R. [2006]. Section 9: Public interest litigation. In Y.-S. Weng [Ed.], *The interpretation of the administrative procedure law* [pp. 127-135]. Taipei: Wu-Nan.)
- 劉如慧 (2008)。〈德國環境法的歐洲化——以整合策略為例〉，《法政學報》，21: 209-247。(Liu, R.-H. [2008]. Europeanization of Germany environmental law: Strategy of integration as an ex-

- ample. *Journal of Law and Politics*, 21: 209-247.)
- 劉如慧 (2009)。〈歐洲法對德國行政法的影響——以個人權利保護之訴訟權能為例〉，《成大法學》，17: 1-44。 (Liu, R.-H. [2009]. Impact of European law on Germany administrative law: Standing on the protection of individual rights as an example. *Cheng Kung Law Review*, 17: 1-44.)
- Becker, B. (1997). Überblick über die umfassende Änderung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung—Mehrfach integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltbeeinträchtigung? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 16, 12: 1167-1171.
- Bizer, J., Ormond, T., & Riedel, U. (1990). *Die Verbandsklage im Naturschutzrecht*. Taunusstein, Deutschland: Eberhard Blottner Verlag.
- Breuer, R. (1993). *Entwicklungen des europäischen Umweltrechts: Ziel, Wege und Irrwege*. Berlin, Deutschland & New York: Walter de Gruyter.
- Breuer, R. (2000). Europäisierung des Wasserrechts. *Natur und Recht*, 22: 541-549.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. (2009a). *Umweltgesetzbuch ist am Widerstand Bayerns und der Union gescheitert*. Retrieved November 1, 2009, from [http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle\\_pressemitteilung/pm/43013.php](http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilung/pm/43013.php)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. (2009b). *Bundesrat: Reform des Umweltrechts abgeschlossen*. Retrieved November 1, 2009, from [http://www.bmu.de/pressearchiv/16\\_legislaturperiode/pm/44560.php](http://www.bmu.de/pressearchiv/16_legislaturperiode/pm/44560.php)
- Bunge, T. (1987). Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten: Verfahrensrechtliche Erfordernisse auf der Basis der EG-RL vom 27.6.1985. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 102, 11: 819-826.
- Bunge, T. (2004). Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 15, 3: 141-148.
- Epiney, A. (2003). Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen*

- Staatsrechtslehrer*, 61: 362-424.
- Erbguth, W. (2003). Entwicklungslinien im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP-RL-UVPÄndRL-UVPG-SUP. *Umwelt- und Planungsrecht*, 23, 9: 321-326.
- Kment, M. (2007). Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Bedeutung für das UVPG. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 26, 3: 274-280.
- Koch, H.-J. (2007). Die Verbandsklage im Umweltrecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 26, 4: 369-379.
- Maurer, H. (2002). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (14. Aufl.). München, Deutschland: Verlag C. H. Beck.
- Mayen, T. (1996). Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-Gesetz und der UVP-Verwaltungsvorschrift. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 15, 4: 319-326.
- Schink, A. (1999). Auswirkungen des EG-Rechts auf die Umweltverträglichkeitsprüfung nach deutschem Recht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 18, 1: 11-19.
- Schlacke, S. (2007). Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. *Natur und Recht*, 29, 1: 8-16.
- Spieth, F., & Appel, M. (2009). Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. *Natur und Recht*, 31: 312-317.
- Versteyl, A. (2008). Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Rechtsschutzes im Anlagenzulassungsrecht. *Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft*, 1: 8-13.
- Wahl, R. (1988). Thesen zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG-Recht in das deutsche öffentliche Recht. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 103, 2: 86-89.
- Ziekow, J. (2007). Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 26, 3: 259-267.

## **The Impact of the EU on German Environmental Law under the Environmental Impact Assessment and Citizen Suit System**

*Ru-Huei Liu*

Department of Public Administration and Policy, National Taipei University  
No. 67, Sec. 3, Ming-shen E. Rd., Taipei 10478, Taiwan  
E-mail: rhliu@mail.ntpu.edu.tw

### **Abstract**

European integration has proceeded for over fifty years, impacting various aspects of Member States of the European Union, ranging from governmental organization to administrative operation, policy formation, legal framework, rights of citizens, national identity, social culture, economic and financial order, and so forth. This article focuses on the environmental law of the European Union and its impacts on Germany. This article examines the adaptation of German environmental law, by comparing the processes of adjusting the Environmental Impact Assessment and the Citizen Suit System. The findings of the study reveal that decisive elements of adaptation depend on the compatibility of the old and new systems, and of actors' attitudes. Furthermore, integration does not necessarily entail uniformity or consistency across the systems of the Member States. Under the prerequisite of meeting the minimum standards, the systems of individual Member States may retain considerable differences.

**Key Words:** impact of Europeanization, environmental impact assessment, Citizen Suit