

联合国欧洲经济委员会

奥尔胡斯公约

执行指南



保障公众获得环境信息、参与环境决策、就环境问题诉诸法律的权利，创造健康环境。



UNITED NATIONS

联合国欧洲经济委员会

在环境问题上获得信息、公众参与决策和
诉诸法律的公约《奥尔胡斯公约》

奥尔胡斯公约

执行指南





前言

——联合国秘书长

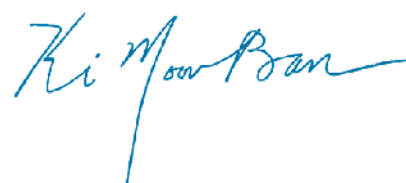
2001年10月30日，《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥尔胡斯公约》正式生效。十多年过去了，该公约的重要性日益增强。《奥尔胡斯公约》仍是联合国框架内在环境民主领域最大胆的探索，它是环境问题上唯一一个赋予公众广泛而具体的权利并具有法律约束力的国际公约，其中包括保障公众参与决策制定的权利、获取信息和诉诸法律的权利。去年，“里约+20”联合国可持续发展大会所通过的成果文件也强调了这些权利的重要性。

《奥尔胡斯公约》保护与环境相关的权利和人权，强调公众参与决策，形成对政府问责的机制，推动责任型政府，以应对当今世界的众多挑战，包括气候变化、生物多样性锐减、减贫、能源需求居高不下、快速城镇化以及空气和水污染等。

本指南为决策制定者、立法人员和政府的各级官员提供了重要参考。同时，它也为权利要求方，即包括非政府组织在内的公众、从事受《公约》约束的活动的私有部门等提供了重要的指导。本指南对于《公约》所涵盖领域的从业者、研究人员、及目前非公约成员国亦有所帮助。

本指南的第二版吸取了《公约》执行过程中所积累的广泛经验，内含广泛的具体实例，也阐述了《奥尔胡斯公约》履约委员会（在人权公约机制的启发下成立的特别机构）通过具体实践工作总结出的重要经验。

我向所有关心环境民主和可持续发展的人推荐该指南。



潘基文
联合国秘书长

序言

《奥尔胡斯公约执行指南》第一版出版于2000年¹。2001年10月30日，《联合国欧洲经济委员会在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥尔胡斯公约》（《奥尔胡斯公约》）正式生效。第一版的作者为史蒂芬·斯特茨先生和苏珊·凯西-莱夫科维茨女士，编辑顾问为耶日·简德罗斯卡先生。

自《执行指南》第一版出版以来，公约在执行过程中积累了大量的经验，因此在公约成员大会第三次会议上，提出要发布新一版《执行指南》²。

《执行指南》第二版由独立专家编写，包括乔纳斯·埃贝森先生，赫尔穆特·高吉斯先生（助手玛丽安·米克劳女士），耶日·简德罗斯卡先生，史蒂芬·斯特茨先生和奥尔胡斯公约秘书处的菲奥娜·马歇尔女士。菲奥娜·马歇尔女士同时担任《执行指南》修订项目的协调员。

第二版并非对第一版进行重新编写，而是根据第一版出版至今所积累起的十余年公约实践经验，对第一版进行更新。开始更新之前，公约秘书处咨询了各国奥尔胡斯公约联络人及其他利益相关方的意见，收集了他们希望在第二版中所看到的修改。文本草案分别于2010年11月、2011年6月和2012年7月向各国联络人和利益相关方征求了三次意见。

下述文本的编写过程中已纳入了全部收集到的意见与建议。

本中文版《奥尔胡斯公约执行指南》由中欧环境治理项目组织翻译并发行，已经奥尔胡斯公约秘书处授权批准。有关中欧环境治理项目更多信息，请访问网站www.ecegp.com。

ECE/CEP/72/Rev.1

目录

前言	3
序言	4
目录	5
免责声明	8
关于作者	9
如何使用该指南	9
缩写一览表	10
奥尔胡斯公约履约委员会裁定一览表	12
简介	15
序言	22
一般规定	41
第一条 目标	42
第二条 定义	44
第三条 总则	59
支柱一 获得信息	75
第四条 获得环境信息	78
第五条 收集和传播环境信息	95
支柱二 公众参与决策	119
第六条 公众参与有关具体活动的决策	126
第六条 第十一款 公众参与有关转基因生物的决策	160
第六条 之二 公众参与有关有目的有计划地向环境中排污的决策及将转基因生物投入市场的决策	163
附件一 之二 第六条之二所指的形式	165
第七条 公众参与环境方面的计划、方案和政策	173
第八条 公众参与拟订执行规章和/或有法律约束力的通用准则文书	181

支柱三 诉诸法律	187
第九条 诉诸法律	190
最后条款	209
第十条 缔约方会议	209
第十一条 表决权	216
第十二条 秘书处	217
第十三条 附件	219
第十四条 对本公约的修正	219
第十五条 审查公约遵守情况	222
第十六条 争端解决	225
第十七条 签署	226
第十八条 保存人	227
第十九条 批准、接受、核准和加入	228
第二十条 生效	231
第二十一条 退约	232
第二十二条 正式文本	232
附件	235
附件一 第六条第一款第一项所指活动一览	235
附件二 仲裁	241
附录	247
附录一 经签字或批准生效的声明和保留	247
附录二 缔约方会议产生的决议和声明	251
尾注	264

免责声明

本《执行指南》中表达的观点不代表在编写文本的各阶段参与其中的任何个人、组织或政府的观点。同样，文本中的解释不代表任何《公约》缔约方的官方观点。

关于作者

乔纳斯·埃贝森

乔纳斯·埃贝森，法学博士，自2005年起成为奥尔胡斯公约履约委员会成员，现任委员会主席（2011年至今）。他任职斯德哥尔摩大学法律系主任、环境法教授，并担任斯德哥尔摩环境法律政策中心主任。他著有大量作品，内容涉及与环境法相关的公共利益、公众参与和诉诸法律，跨国公司责任、环境法司法以及社会-生态恢复力等。他也在多个政府、政府间和非政府机构以及律师事务所和环境咨询机构担任顾问。

赫尔穆特·高吉斯

赫尔穆特·高吉斯于维也纳大学攻读技术化学和食品化学专业，获得博士学位。1991年，他加入奥地利环境机构（Environment Agency Austria）之后，一直致力于研究生态风险评估、转基因生物的监测和共存。现在，他是奥地利环境机构的土地利用和生物安全部门主任。2001至2004年，他担任奥尔胡斯公约转基因工作组的负责人。2009年至今，他担任《卡塔赫纳生物安全议定书》下的风险评估和风险管理专设技术专家组的组长。

耶日·简德罗斯卡

耶日·简德罗斯卡，博士，波兰奥波莱大学欧洲环境法律研究生主任、兼职教授，简德罗斯卡·耶日曼斯基律师事务所合伙人，环境律师。1996-1998年，《奥尔胡斯公约》谈判副主席；1998-1999年，《奥尔胡斯公约》秘书；1999-2002年，《奥尔胡斯公约》副主席；2002-2003年，《奥尔胡斯公约》主席。2002年至今，他担任仲裁常设委员会仲裁员一职。2004年至今，他是埃斯波公约执行委员会的成员。2005年至今，他兼任奥尔胡斯履约委员会的成员。他参与了波兰和其他国家与奥尔胡斯公约相关的立法工作。

菲奥娜·马歇尔

菲奥娜·马歇尔是《奥尔胡斯公约》秘书处的环境问题官员。她是奥尔胡斯公约履约委员会的秘书，同时也为公约在诉诸法律和公众参与等方面的工作提供支持，如支持《奥尔胡斯公约》国际论坛、支持秘书处法律工作等。她来自新西兰，具有律师资质，先后在新西兰、爱尔兰的律师事务所及一些国际人权和环境的非政府组织担任诉讼律师。

史蒂芬·斯特茨

史蒂芬·斯特茨，中欧大学和蒙特雷国际研究学院兼职教授，莱顿大学东欧法律和俄罗斯问题研究院院士，联合国关于里约环境宣言第十条原则的环境项目顾问。他是第一版《奥尔胡斯公约：执行指南》的作者之一，并编辑了《奥尔胡斯公约诉诸法律手册》。他作为非政府组织联盟代表团的法律顾问，参与了奥尔胡斯公约的谈判。自1998年至2008年，他在中欧与东欧区域环境中心担任法律专家和环境法律项目的负责人。

如何使用该指南

全球通行的《奥尔胡斯公约》为环境和人权提供强大的保障。它创建了一个有效的模式，确保公众能够参与绿色经济项目的决策与实施，参与选择最有效的路线图，以实现可持续发展、提高信息透明度、加强政府责任制，从而践行《里约环境和发展宣言》第十条原则，并为该原则在全球范围内的应用奠定基础。

因此，《奥尔胡斯公约执行指南》旨在作为一项便捷、人性化、且不具有法律约束力的参考工具，为决策制定者、立法者和公共当局在执行公约、践行《宣言》第十条原则的日常工作中提供帮助。该指南也希望能够帮助公众和非政府环境组织行使公约中规定的权利。

该《执行指南》对《公约》遵循的原则进行了概述，并且逐条分析了公约条款。在分析过程中，《指南》引用了环境与人权方面的其他国际法律文件、《奥尔胡斯公约》缔约方会议通过的决定、奥尔胡斯公约履约委员会的裁定、学术文献及国家立法与实践实例等材料。

关于用语，公约中部分涉及“国家（national）”立法中所指的国家，也包含以区域经济一体化组织身份加入公约的缔约方。《指南》用“国家立法”这一词语表示某一缔约方(或国家、或区域经济一体化组织)的任何内部法律。同样地，《指南》中也用“内部（domestic）”来表示国家内部法律。

引用的国家立法与实践的部分实例来自欧盟的立法与实践。所有文中所涉欧盟立法与实践的案例均旨在分享实际信息，并不体现任何欧盟法律与联合国欧洲经济委员会的地位关系。

奥尔胡斯公约秘书处欢迎使用者对《指南》的内容和实际应用情况给出反馈。

缩写一览表

本书用到的缩写如下：

CBD	生物多样性公约
CIS	独立国家联合体
CITES	濒危绝种野生动植物国际贸易公约
CJEU	欧盟法院
CSCE	欧洲安全与合作会议
ECHR	欧洲人权法院
ECJ	欧洲法院
EEA	欧洲环境机构
EfE	“欧洲环境”
EFSA	欧洲食品安全局
EIA	环境影响评估
EMAS	环境管理和审计计划
EMS	环境管理体系
ENVSEC	环境和安全倡议
ERA	环境风险评估
ESD	可持续发展教育
EU	欧盟
Eurostat	欧盟统计局
FAO	联合国粮食及农业组织
GEF	全球环境基金
GMO	转基因生物
ICJ	国际法院
ILO	国际劳工组织
IPPC	综合污染预防与控制
ISO	国际标准化组织
IUCN	世界自然保护联盟
MEA	多边环境协定
NAFTA	北美自由贸易协定
NGO	非政府组织
NIPs	国家实施计划
OECD	经济合作与发展组织

OSCE	欧洲安全与合作组织
PRTR	污染物排放与转移登记制度
RIO+20	联合国可持续发展大会
SEA	战略环境评估
TV	电视
UNCED	联合国环境与发展会议（又称地球峰会）
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFCCC	联合国气候变化框架公约
WHO	世界卫生组织
WTO	世界贸易组织

奥尔胡斯公约履约委员会 裁定一览表

该《执行指南》引用的奥尔胡斯公约履约委员会裁定如下：

履约委员会裁定	缔约方会议赞成、欢迎或认可的裁定
ACCC/C/2004/1 (哈萨克斯坦)	缔约方会议第二次会议通过的决定II/5a(ECE/MP.PP/2005/2/Add.7)对该结果表示赞成
ACCC/S/2004/1 和 ACCC/C/2004/3 (乌克兰)	缔约方会议第二次会议通过的决定II/5b(ECE/MP.PP/2005/2/Add.8)对该结果表示赞成
ACCC/C/2004/4 (匈牙利)	缔约方会议第二次会议通过的关于合规的一般问题的决定 II/5 (ECE/MP.PP/2005/2/Add.6) 对该结果表示认可
ACCC/C/2004/5 (土库曼斯坦)	缔约方会议第二次会议通过的决定II/5c(ECE/MP.PP/2005/2/Add.9)对该结果表示赞成
ACCC/C/2004/6 (哈萨克斯坦)	缔约方会议第三次会议通过的决定III/6c(ECE/MP.PP/2008/2/Add.11)对该结果表示赞成
ACCC/C/2004/8 (亚美尼亚)	缔约方会议第三次会议通过的决定III/6b(ECE/MP.PP/2008/2/Add.10)对该结果表示赞成
ACCC/C/2005/11 (比利时)	缔约方会议第三次会议对该结果表示感激与认可(ECE/MP.PP/2008/2,第47段)
ACCC/C/2005/12 (阿尔巴尼亚)	缔约方会议第三次会议通过的决定III/6a(ECE/MP.PP/2008/2/Add.9)对该结果表示赞成
ACCC/C/2005/15 (罗马尼亚)	缔约方会议第三次会议对该结果表示感激与认可 (ECE/MP.PP/2008/2, 第47段)
ACCC/C/2006/16 (立陶宛)	缔约方会议第三次会议通过的决定III/6d(ECE/MP.PP/2008/2/Add.12)对该结果表示赞成
ACCC/C/2006/17 (欧洲共同体)	缔约方会议第三次会议对该结果表示感激与认可(ECE/MP.PP/2008/2,第47段)
ACCC/C/2006/18 (丹麦)	缔约方会议第三次会议对该结果表示感激与认可(ECE/MP.PP/2008/2,第47段)
ACCC/C/2007/21 (欧洲共同体)	缔约方会议第四次会议通过IV/9(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)决定第四段对该结果表示欢迎
ACCC/C/2007/22 (法国)	缔约方会议第四次会议通过IV/9(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)决定第四段对该结果表示欢迎
ACCC/C/2008/23 (英国和北爱尔兰)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9i(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)对该结果表示赞成
ACCC/C/2008/24 (西班牙)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9f(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)对该结果表示赞成
ACCC/C/2008/27 (英国)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9i(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)对该结果表示赞成

ACCC/C/2008/29 (波兰)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)中第四段对该结果表示欢迎
ACCC/C/2008/30 (摩尔多瓦共和国)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9d(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)对该结果表示赞成
ACCC/C/2008/33 (英国)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9i(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)中第四段对该结果表示欢迎
ACCC/C/2008/35 (格鲁吉亚)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)中第四段对该结果表示欢迎
ACCC/C/2009/36 (西班牙)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9f(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)对该结果表示赞成
ACCC/C/2009/37 (白俄罗斯)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9b(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)对该结果表示赞成
ACCC/C/2009/41 (斯洛伐克)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9e(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)对该结果表示赞成
ACCC/C/2009/43 (亚美尼亚)	缔约方会议第四次会议通过的决定IV/9a(ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)对该结果表示赞成
ACCC/C/2010/50 (捷克共和国)	预计在缔约方会议第五次会议上获得赞成
ACCC/C/2010/53 (英国)	预计在缔约方会议第五次会议上获得赞成
ACCC/C/2011/57 (丹麦)	预计在缔约方会议第五次会议上获得赞成
ACCC/C/2011/58 (保加利亚)	预计在缔约方会议第五次会议上获得赞成





简介

一种新型的环境公约

1998年6月25日，在丹麦奥尔胡斯召开的第四届“欧洲环境”部长级会议上，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（奥尔胡斯公约）》。公约于2001年10月30日正式生效。截至2014年4月，该公约在联合国欧洲经济委员会地区有47个缔约方，包括46个国家和欧盟。

《奥尔胡斯公约》是一种新型的环境协定。它将环境权利和人权联系起来，认识到我们肩负着对于子孙后代的责任，并认为只有通过所有利益相关方的参与才能够实现可持续发展。它将政府责任与环境保护联系起来，并且关注公众与公共当局在民主环境下进行互动。它正在为公众参与国际协定的谈判和实施建立一个新的程序。

《奥尔胡斯公约》的主题正是公众与政府之间关系的核心。《公约》不仅仅是一个环境协定，更是一个关于政府责任、透明度和反应能力的协定。

《奥尔胡斯公约》赋予公众获得信息和参与决策的权利，对缔约方和公共当局施加相关责任。《公约》通过诉诸法律的条款来支持这些权利，这在一定程度上加强了《公约》的约束力³。实际上，《公约》的序言直接将环境保护与人权准则联系起来，明确地表示人人都有权利在适合其健康和福祉的环境中生活。

大多数的多边环境协定规定了缔约方之间的相互责任，而《奥尔胡斯公约》规定的则是各缔约方对于公众所负有的责任。与其他环境公约相比，《奥尔胡斯公约》对于缔约方和公共当局对公众在获得信息、公众参与和诉诸法律方面所承担的责任都有更明确的规定。这也通过《公约》框架下的合规审查体系得到了进一步加强，这一体系使得公众能够将公约的合规问题反映给相关国际机构。

与公众一样，非政府组织（NGOs）在《公约》的谈判中起到了尤其重要的作用，在《公约》的执行上，它们也扮演着关键的角色。鉴于欧洲经济委员会地区多样的社会、经济和政治特点，捐赠者和国际组织也在《公约》的有效实施中扮演重要角色。

然而，归根结底《公约》的有效实施取决于缔约方自身，以及它们充分、积极实施《公约》的意愿。充分实施公约的过程将是一种探索，期间充满了收获与惊喜，也会遇到一些阻碍。但是，在道路的终点是一幅雄伟的蓝图，在那里决策制定更加合理，公众更加活跃、参与度更高，更容易获得关于环境问题的信息。

走向奥尔胡斯之路

来自本地区的国家和非政府组织经过两年的谈判，达成了《奥尔胡斯公约》。然而，《公约》的根源可以追溯到过去多年中的“欧洲环境”进程，国际环境和人权法律的制定，以及国家法律的发展。欧洲共同体相关法律的制定也为《公约》的产生奠定了基础⁴。

国际声明和决议，以及国际法律文件对于《奥尔胡斯公约》的诞生起到了决定性作用（见下栏）。欧洲经济委员会早期有一个重要的倡议，是于1990年起草的《关于环境权利和责任的章程草案》⁵。虽然该草案没有通过，它所包含的原则和主题与最终的《奥尔胡斯公约》很相似。

达成《奥尔胡斯公约》的主要基石之一是欧洲经济委员会《关于获得环境信息和公众参与环境决策的指导方针（索菲亚指导方针）》，于1995年10月在索菲亚召开的第三次“欧洲环境”部长级会议上获得赞同。指导方针的构想来源于1993年4月在瑞士卢塞恩召开的第二次欧洲环境部长会议。在那次会议上，欧洲经济委员会政府环境和水问题的高级顾问（后来的环境政策委员会）提出公众参与是欧洲长期环境项目的七个关键元素之一。因此，声明的第22段中，在卢塞恩参会的部长们要求欧洲经济委员会，除了其他因素之外，起草法律、监管和行政机制草案，来鼓励公众参与环境决策。

高级顾问成立了环境权利和责任专项工作组。1994年，该工作组负责起草指导方针和有效工具和机制的其他草案，来促进公众参与环境决策。1995年1月，草案起草完毕。1995年5月，负责筹备索菲亚会议的高级政府官员工作组通过了草案。在赞同该指导方针的同时，第三次欧洲环境部长级会议确定应考虑起草一个公约。

1996年1月17日，环境政策委员会通过相关决议，负责筹备一个获得信息和公众参与环境决策公约的专项工作组。委员会还决定，未来的公约应反映《索菲亚指导方针》⁶的范围。为此，“秘书处之友”组织成立，以协助以指导方针为基础进行公约的起草工作。各国之间的谈判始于1996年6月，关于“草案元素”的谈判。在来自荷兰的主席威廉·卡克贝基主持下，进行了十轮谈判，一直持续到1998年3月。其中九轮谈判在日内瓦举行，另一轮在罗马。《奥尔胡斯公约》谈判本身就是一个公共参与的实践。谈判中，非政府组织的参与度非常高，其中还包括一个专为公约起草谈判而成立的环境公民组织联盟。

走向奥尔胡斯之路上的国际和地区性文书

- 1966 《公民权利和政治权利国际公约》，1966年12月16日纽约联合国大会上通过，其中第十九条提到“寻求、接受和传递信息的自由”⁷。
- 1972 《联合国人类环境会议宣言（斯德哥尔摩宣言）》：第一条原则将环境问题与人权联系起来，指出“居住在良好的环境中过有尊严而幸福的生活”是一项基本权利。
- 1980 《萨尔茨堡关于保护信息和参与权利的宣言》，1980年12月3日，奥地利萨尔茨堡召开的第二次欧洲环境与人权会议上通过⁸。
- 1981 《非洲人权和民族权宪章》，1981年6月27日，非洲统一组织（非洲联盟）于冈比亚班珠尔正式通过该宪章。该宪章是早期提及享受有利于人类发展的良好环境权利的文书之一。
- 1981 《部长委员会对于成员国的关于获得公共当局掌握的信息的欧洲理事会建议第（81）19号》，1981年11月25日，于法国斯特拉斯堡正式通过。
- 1982 《世界自然宪章》，联大会议第37/7号决议正式通过。与《奥尔胡斯公约》最为相关的内容是第三章，第15、16、18和23款。下面的序言也参考了这些内容。
- 1985 1985年6月27日通过的《关于评价一些公共和私人项目对环境影响的委员会指令85/337/EEC（环境评价指令）》。该指令在环境影响评估方面的公众参与实践为许多《奥尔胡斯公约》的谈判方提供了参考。

- 1986 《欧洲地方和区域当局常务会议关于区域、环境和参与的第171号决议》，1986年10月14日，欧洲理事会会议（即欧洲地方和区域当局常务会议）于斯特拉斯堡正式通过。
- 1987 《我们共同的未来》：世界环境与发展委员会的报告（布伦特兰报告）促成1992年联合国环境与发展大会以及里约环境与发展宣言。
- 1988 《美洲国家组织关于经济、社会和文化权利的美洲人权公约补充议定书》，1988年11月17日在萨尔瓦多正式通过。它确立了享有健康环境的权利。
- 1989 《欧洲环境与健康宪章》，在德国法兰克福第一次欧洲环境与健康部长级会议上正式通过，确认公众参与是环境与健康问题中一个重要的方面。
- 1989 欧洲安全与合作会议（CSEC）⁹在索菲亚召开的关于环境保护的会议。除罗马尼亚以外的所有与会国都赞同了会议的结论和建议，确认了与环境问题相关的个人、团体和组织能够自由表达观点、自由结社、和平集会的权利，以及获取、出版和散发相关信息的行为不受法律和行政阻碍的权利。
- 1990 《1990年12月14日联大会议45/94号决议》，确认人人有权利在适合其健康和福祉的环境中生活。
- 1990 《关于个人、团体和组织的环境权利与责任的宪章草案》，1990年5月11日，受到荷兰政府邀请参加挪威卑尔根会议的专家组通过了该草案。1990年10月31日在奥斯陆的政府间会议上正式通过欧洲经济委员会《环境权利与责任宪章草案》。后来的文书都受到了这些早期文件的影响。
- 1990 《1990年6月7日关于获得环境信息的自由的第90/313/EEC号委员会指令》。该指令在获得环境信息方面的实践为奥尔胡斯公约各谈判方的谈判立场提供了参考。
- 1991 《欧洲经济委员会跨境环境影响评估公约（埃斯波公约）》，1991年2月25日于芬兰埃斯波正式通过。埃斯波公约体现了公众参与与环境影响评估之间的联系。公约的第四条第二款与公众参与尤其相关。
- 1992 《欧洲经济委员会工业事故跨境影响公约（工业事故公约）》，1992年3月17日于赫尔辛基正式通过。公约第九条内容是关于“公众获得的信息和公众参与”。
- 1992 《欧洲经济委员会跨境水道和国际湖泊保护与利用公约（水公约）》，1992年3月17日于赫尔辛基正式通过，其中包括公众参与的条款。
- 1992 《里约环境与发展宣言（里约宣言）》，1992年6月14日，在巴西里约热内卢找卡的联合国环境与发展大会上正式通过。该宣言的第十条原则为《奥尔胡斯公约》的三个支柱奠定了基础。
- 1993 《第二次“欧洲环境”部长级会议宣言（卢塞恩宣言）》，1993年4月30日，于瑞士卢塞恩正式通过，指出公众参与环境决策将是本地区未来的重要工作。宣言第二十二条款中，各位部长呼吁“为了细化实施欧洲经济委员会提出的建议，也就是建立法律、监管和行政机制来鼓励公众参与环境决策，以使公众参与的措施更为合算”。
- 1993 《欧洲理事会关于危害环境的活动造成损害的民事责任公约（卢加诺公约）》，1993年6月21日，欧洲委员会部长委员会正式通过。卢加诺公约是第一部试图创立规则，允许在国家法院完成执行程序的国际协定¹⁰。
- 1993 《北美自由贸易协定（NAFTA）框架下的北美环境合作协定》，设立了获得信息、公众参与决策和诉诸法律的推荐机构¹¹。
- 1994 《人权与环境原则草案》¹²，联合国经济及社会理事会于1994年7月6日出版的文件。联合国人权与环境特别报告员法特玛·祖赫拉·克森提尼女士最终报告的附件中包含了该原则草案。这份报告通常被称为《克森提尼报告》。原则草案的第三部分内容与《奥尔胡斯公约》的三个支柱都有关系。
- 1995 《欧洲经济委员会关于获得环境信息和公众参与环境决策的指导方针（索菲亚指导方针）》，1995年10月25日，在索菲亚召开的第三次“欧洲环境”部长级会议上得到赞同。指导方针第二十六条的内容与《奥尔胡斯公约》的三个支柱有关。
- 1996 《国际自然保护联盟关于公众参与和知情权的第1.43号建议》，1996年10月23日，加拿大蒙特利尔的国际自然保护联盟（IUCN）世界自然保护大会上正式通过。

公约纵览

1. 序言

《奥尔胡斯公约》的序言中表达的愿景和目标既体现了《公约》的起源，也为其未来的发展指明了方向。序言着重强调了两个概念：环境权利是人权的一部分；获得信息、公众参与和诉诸法律对于实现可持续、环境友好型发展的重要性。

与人权相连

序言将两个概念联系起来，也就是说，一方面充分保护环境对于享受基本人权至关重要，另一方面每个人都有权利生活在一个健康的环境中，也有责任保护环境。因此，为了维护权利、履行责任，公民必须能够获得环境信息、参与环境决策，并就此诉诸法律。

推动可持续、环境友好型发展

序言中指出，可持续、环境友好型发展有赖于政府能够在考虑环境因素并且征求公众意见的基础上做出有效的决策。通过公开环境信息、允许公众参与决策，政府能够推动实现社会可持续、环境友好型发展的目标。

2. 奠定基础——一般规定

《公约》的前三个条款分别是目标、定义和总则。这些条款设定了目标，定义了用语，确立了解释和实施公约的基本要求，为公约后面的内容奠定了基础。

目标

《公约》第一条要求缔约方保障在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的权利，以促进保护“今世后代”人人得以在适合其健康和福祉的环境中生活的权利。

定义

第二条中，《公约》对“缔约方”、“公共当局”、“环境信息”、“公众”和“所涉公众”进行了定义。这些定义能够为读者理解这些用语在《公约》当中的使用提供指导。

《公约》主要规定了缔约方（本公约的缔约方）和公共当局（政府机构，或者履行国家、地区和其他级别的政府职能的个人或机构）的责任。除国家政府机构以外，“公共当局”也包括区域经济一体化组织，例如欧盟。然而《公约》中明确表示，该定义不包含行使司法或立法职能的机关或机构。

《公约》还规定了“公众”（一个或多个自然人或法人，以及按照国家立法或实践，兼指协会、组织或团体）和“所涉公众”（正在受或可能受环境决策影响或在环境决策中有自己利益的公众）的权利。在本《公约》中，推动环境保护和满足国家法律要求的非政府组织也视为“所涉公众”。

最后，环境信息这一概念贯穿公约始终。公约对“环境信息”的定义很宽泛，其中包括下列方面的以任何具体形式存在的任何信息：（1）各种环境要素的情况；（2）可能影响环境要素和环境决策中的所使用的经济分析及假设的各种因素（例如物质、能源和辐射）、活动或措施（如协定、立法、计划和方案）；（3）可能受以上要素或因素影响的人类健康和状况、文化遗址和建筑结构。

原则

《公约》中的总则-第三条-为所有其他更具体、更细致的规定提供指导性原则。这些原则包含了执行《公约》的重要方面，例如建立一个落实本《公约》的明确的框架、确保各元素间互相兼容、指导公众使用《公约》规定的权利、推动环境教育、加强环境意识、支持环保团体以及确保按照本公约规定行使权利的人不致因此而遭受任何形式的处罚、骚扰或歧视。

总则清楚地表明，该《公约》是底线，不是上限。缔约方可以采取较《公约》要求更严格的措施，使公众更容易获得环境信息、更广泛地参加环境决策以及更方便地诉诸法律。《公约》也表示，任何超出本《公约》规定的现有权利保障措施都可以保留。最后，总则中呼吁缔约方促进在国际环境决策过程中和在涉及环境的国际组织框架内应用本《公约》的原则。

3. 三大“支柱”

《奥尔胡斯公约》有三大支柱——获得信息；公众参与；和诉诸法律——公约的第四条至第九条分别对此做出了规定。为充分实现《公约》的目标，这三大支柱互相依赖、密不可分。

支柱一——获得信息

获得信息是第一支柱。这种安排很有道理，因为公众要有效地参与决策，需要全面、准确和及时的信息。然而，获得信息本身就是一项同等重要的权利，因为公众可以出于包括参与决策在内的任何目的去获得信息。

获得信息这一支柱有两部分内容。第一部分指公众从公共当局获得信息的权利和公共当局回应请求、提供信息的责任。这种信息的获得是“被动的”，是第四条涵盖的内容。第二部分指公众获得信息的权利和公共当局在没有收到特定请求的情况下收集、散发与公众利益相关的信息的责任。这叫做“主动的”获得信息，是第五条的内容。

支柱二——公众参与决策

《奥尔胡斯公约》支柱二是公众参与决策。其有效性依赖于另外两个支柱——获得信息支柱确保公众参与决策时能够掌握充分的信息，诉诸法律支柱确保参与决策能够成为现实而不是纸上谈兵。

公众参与支柱分为三部分。第一部分是可能受有关具体活动的决策影响或在决策中有自己利益的公众参与决策，这是第六条的内容。第二部分是公众参与拟订环境方面的计划、方案和政策，这是第七条的内容。最后，第八条所讲的是公众参与拟订法律、规章有法律约束力的通用准则。

支柱三——诉诸法律

《奥尔胡斯公约》的支柱三是诉诸法律，是《公约》第九条的内容。这一支柱推动了信息支柱（尤其是第四条，关于获得信息的请求）和公众参与支柱（尤其是第六条，关于公众参与有关具体活动的决策）在国内法律体系中的执行，也推动缔约方执行其在国内法律中明确体现的公约规定。诉诸法律这一支柱为公众直接执行环境法提供了一个机制。

4. 最后条款：管理公约

一个规定主权实体（即缔约方）责任的《公约》，需要设立机制和正式的机构（例如秘书处、委员会和其他的附属机构），促使缔约方互相协商、合作落实公约。和大多数的国际协定一样，《奥尔胡斯公约》也包括与这些机构和程序相关的条款，即第十条至第二十二条。公约的最后条款中，最重要的问题是生效、缔约方会议、秘书处、审查合规情况和争端解决。

《奥尔胡斯公约》虽然是欧洲经济委员会设立的《公约》，但是对所有欧洲经济委员会地区以外的联合国成员国开放。多年以来，本《公约》缔约方多次明确支持本地区¹³以外国家加入《公约》。在这样的支持下，缔约方会议通过第IV/5号决定确立了核准加入公约的简单程序。

5. 附件

最后，《奥尔胡斯公约》包括两个附件。附件一是预计会对环境造成重大影响的活动一览表。这些活动适用于第六条关于公众参与具体相关活动决策的规定。附件二是解决缔约方争端的仲裁规则。

《公约》的执行和进一步发展

有几个问题值得一提，因为在《公约》通过时，这些都是非常严峻的问题。《公约》对这些问题进行了考虑，但是正如国际法律制定初期的许多问题一样，《公约》的考虑是初步的。与此同时，缔约方会议确定这些问题也是未来发展中需要考虑的。

其中第一个问题是公众参与转基因生物（GMOs）方面的决策。第六条第十一款，要求缔约方要遵守公约的规定，使得公众“在可行的、适当的程度上”参与关于是否允许有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的决策。然而，《公约》中关于转基因生物其他方面决策的规定是开放的，可在今后确定。1998年6月25日，在丹麦奥尔胡斯，与《公约》一起通过的《签署国决议》呼吁在第一次缔约方会议上解决这一问题。因此，第一次缔约方会议（2002年10月21-23日，意大利，卢卡）通过了《关于转基因作物问题获得信息、公众参与和诉诸法律指南》¹⁴，通常称为“卢卡指南”。这次会议上成立了一个新的工作组，负责探索一个具有法律约束力的途径来进一步推动本《公约》在转基因生物方面的应用。在这些工作的基础上，第二次缔约方会议（2005年5月25-27日，哈萨克斯坦，阿拉木图）产生了第II/1号决定，通过了《公约》的修正案。

《公约》中另外一个需要进一步发展的问题是可能就污染物排放与转移登记制度（PRTRs）形成国际文书进行谈判。本《公约》对污染清单或登记制度的发展持肯定态度，这些制度已经在一些国家得到应用，并取得了很好的效果。《公约》中第五条第九款提到了在国家层面建立污染清单或登记制度，第十条第二款第1项又再次提及这一问题，体现了本《公约》对于污染物排放与转移登记制度的重视。该规定要求缔约方在第一次会议上，回顾第五条第九款的执行情况，并考虑为推动在国家层面建立污染物排放与转移登记制度需要采取哪些必要措施，包括对将要附加在《公约》上的国际文书进行详细阐述。为此，《奥尔胡斯公约》第一次缔约方会议成立了一个污染物排放及转移登记工作组，该工作组推荐就污染物排放及转移登记磋商达约束力的文书。随后，2003年5月21日召开的奥尔胡斯公约缔约方会议意义重大，会上通过了《污染物排放及转移登记议定书》。这次会议与在基辅召开的第五次欧洲环境部长级会议同期举行。

该《议定书》是首个关于污染物排放与转移登记制度的具有法律约束力的国际文书。它是一个开放的国际议定书，所有的国家都可以加入，包括还没有批准《奥尔胡斯公约》的国家，以及并非欧洲经济委员会成

员的国家。该议定书于2009年10月8日生效。要了解更多关于该议定书的信息，请参考对第五条第九款的评论，以及《关于污染物排放及转移登记议定书执行指南》。¹⁵

最后，在执行任何公约的过程中，缔约方都关心如何确保合规和有效地执行公约。本《公约》中包含对于遵守和实施情况进行审查的条款，但是条款对于进行这些审查的具体机制没有做出规定，有待进一步发展。因此，缔约方会议制定了相关机制，概述如下：

关于对实施情况的审查，《公约》中第十条第二款要求缔约方在会议上应根据缔约方的定期报告经常审查本公约的实施情况。在第一次缔约方会议上，通过了第I/8号决定，决定同意在每一次缔约方会议上，每个缔约方应根据该决定附件中的格式准备一份关于其为实施《公约》条款而采取的立法、监管和其他措施的报告，也包括这些措施的实施情况。在第四次缔约方会议上（2011年6月29日-7月1日，基希纳乌），通过了修订后的报告格式，要求缔约方在未来的报告周期¹⁶中使用第IV/4号决定附件中修订后的格式。缔约方会议还呼吁各缔约方按照履约委员会¹⁷编写的报告要求指南来准备报告。

关于对遵守情况的审查，《公约》第十五条要求缔约方会议在协商一致基础上为审查本《公约》各项规定的遵守情况制定协商性质而非对抗性质和非司法性质的可选择安排。虽然第十五条规定这些安排应能保证适当的公众参与，可能包括考虑与公众成员进行沟通，但是具体的合规机制却有待未来进一步发展。在第二次缔约方会议上，成立了一个开放式的政府间工作组，负责起草成立合规机制的决定草案。在这些工作的基础上，第一次缔约方会议通过了与审查合规相关的第I/7号决定，并根据该决定选举了公约的第一任履约委员会成员。在第十五条的评论中对公约履约委员会进行了更细致的探讨。

从奥尔胡斯一路走来

欧洲经济委员会《水公约》的《水与健康议定书》（伦敦，1999年）是第一个借鉴《奥尔胡斯公约》条款的国际文书。该《议定书》第十条关于公共信息的规定以《奥尔胡斯公约》第四条和第五条为基础，《议定书》的第五条第一款确立了《议定书》实施过程中获得信息和公众参与的原则。同时，《议定书》第十五条关于合规的规定包含对适当公众参与的要求，与《奥尔胡斯公约》相应条款相同。

可持续发展问题世界峰会（2002年，南非，约翰内斯堡）通过了《实施计划》，该计划指出《奥尔胡斯公约》是欧洲经济委员会为进一步推动可持续发展¹⁸而正在进行的工作之一。

欧洲人权法院在多个案件中引用了《奥尔胡斯公约》条款，包括**鞑靼起诉罗马尼亚案件**¹⁹，以及**布兰达斯起诉罗马尼亚案件**²⁰。

国际复兴开发银行和国际发展联盟（共称为世界银行）以及国际金融公司的保障政策受到了《奥尔胡斯公约》原则的很大影响。欧洲复兴开发银行也根据《奥尔胡斯公约》对自身的环境政策进行了审查。

联合国环境规划署理事会第11届特别会议（2010年2月24-26日，巴厘岛）通过了《关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的国家立法发展指导方针》（巴厘指导方针）。《奥尔胡斯公约》代表参加了指导方针起草工作的磋商。随后，公约秘书处作为联合国环境计划署顾问组的成员进一步推动指导方针的落实。

序言

序言是对一个条约的介绍，是该法律协定不可或缺的一部分，但是不产生具有约束力的义务。序言有几个作用，包括介绍该条约更广泛的法律和政治背景，确立对该条约进行解释时应遵循的指导原则，以及为条约的实施设立循序渐进的目标。

序言通常由一系列次要条款组成，陈述条约的出发点，说明文本的根本共通原则。序言能够帮助体现条约²¹的目标和用途。

解释条约时可以参考序言。1969年《维也纳条约法公约》（《维也纳公约》）第三十一条第二款指出，序言是条约文本的一部分，是解释条约的重要依据。因此，序言对于确定条约条款的含义和澄清条款的意图²²具有重要作用。

如果将宣言和其他“软法律”文书与条约中的具体责任联系起来，序言还可以确定软法律的规定，并且推动其最终发展成为硬法律。

序言的影响力往往超越了后续实质性条款中所规定的责任。文书中的条款可能对某些问题不做最终结论，因为设立具体责任的时机还不够成熟，或者缔约国之间还没有达成一致意见。因此，序言中的相关段落可以为未来的工作指明方向，未来协定²³的制定可能有赖于此。例如，序言中第二十段关于转基因作物的内容。

《奥尔胡斯公约》序言中的前五段确立了《公约》的基本结构。序言第一段回顾了《斯德哥尔摩人类环境宣言》的原则一，指出“在一种能够过有尊严和幸福生活的环境中，享有自由、平等和充足的生活条件”是基本权利。序言第二段回顾了《里约环境与发展宣言》的原则十，也就是在环境问题上的公众参与。序言第三段继续回顾在环境领域基本权利的概念。序言第四和第五段将这两个相关概念放在人类健康和可持续发展的背景下。

这一结构体现出《奥尔胡斯公约》中所规定的公众参与是保证享有健康环境权利的重要工具。序言前几段介绍了逐步认可环境权利和在可持续发展背景下公众参与的作用的相关历史，序言后面的段落显示这两个概念之间的联系逐渐增强，从而为整个公约奠定了基调。序言第七段是最重要的段落之一，它明确承认“每个人都有权利在是适合其健康和福祉的环境中生活”。通过《公约》来保障具体权利是享受权利以及履行保护环境的责任的途径之一。

序言还指出了《公约》背后更实际的政策考虑，例如《公约》与改善决策、实现更广泛社会共识的关系。政府透明度和信息自由被激活，个人、非政府组织和私有部门在环境保护方面能够发挥的重要作用也被调动起来。序言中的段落强调了教育、能力建设和运用媒体和电子工具促进交流的重要性。序言第十六、十七和二十段谈及政府责任以及国家与人民之间的关系。序言第十八段是关于“诉诸法律”的条款，指出司法在维护社会治理规则方面的作用。

序言还阐述了欧洲经济委员会推动本地区民主进程所起到的更广泛的作用，以及正在进行的例如“欧洲环境”和“环境与健康”的国际进程。这是公约产生的背景。序言还回顾了其他多边环境协定（MEAs）的相关条款，例如《埃斯波公约》和《水公约》。

本《公约》各缔约方，

[1] 回顾《斯德哥尔摩人类环境宣言》的原则一，

1968年12月，联合国大会首次呼吁召开人类环境大会²⁴。大会于1972年6月5-16日在斯德哥尔摩举行，与会的有114个国家，还有大量的国际和非政府组织观察员。大会通过了三个不具有约束力的文书：一个关于机制和金融安排的决议，一个包含26条原则的宣言以及一个行动计划。

《斯德哥尔摩宣言》原则一陈述如下：

人类有权在一种能够拥有尊严和福利的环境中，享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利，并且负有保护和改善这一代和将来的世世代代的环境的庄严责任。在这方面，促进或维护种族隔离、种族分离、歧视、殖民主义和其它形式的压迫及外国统治的政策，应该受到谴责和必须消除。

原则一的第一句话把环境保护与人权准则联系起来，将环境权利提升到与其他人权同样的高度。传统上，国际人权法与国际环境法的制定是相互独立的，但是这两条独立的轨道已经逐渐开始交叉。

这种关于环境权利的观点也贯穿了《奥尔胡斯公约》序言的始终。序言提及了其他国际文书的文本，例如联合国大会1990年12月14日的第45/94号决议表示人人都有权在适合其健康和福祉的环境中生活，其中还特别提出了享受健康环境的权利。第一条进一步将这一概念纳入《奥尔胡斯公约》的核心目标。

[2] 并回顾《里约环境与发展宣言》的原则十，

1972年，斯德哥尔摩会议引起多边层面对于环境问题的关注。1992年的《布伦兰特报告》是1992年联合国环境与发展会议的有力催化剂。

1989年12月，联合国大会²⁵确定了环境与发展会议的议程。1992年6月3-14日，联合国环境与发展会议于巴西里约热内卢举行，与会者来自172个国家，其中有108位国家元首，以及来自50多个政府间组织和几百个非政府组织的代表。欧盟也参加了这次会议。会议上，150多个国家签署了《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）和《生物多样性公约》（CBD），此外，还通过了三个不具约束力的文书：《里约宣言》，《关于森林问题的原则声明》和《21世纪议程：可持续发展行动计划》（《21世纪议程》）。里约宣言包含二十一条原则。原则十内容如下：

环境问题最好在所有相关公民在相关层面的参与下加以处理。在国家层面，每个人应有适当的途径获得公共机构掌握的环境问题的信息，其中包括他们的社区内有害物质和活动的信息，而且每个人应有机会参与决策。各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众的意识和参与。应提供采用司法和行政程序的有效途径，其中包括赔偿和补救措施。

原则十涵盖了后来的《奥尔胡斯公约》的三个支柱：在环境问题上获得信息；公众参与；以及诉诸司法以及行政程序。该原则非常重要，这是以上三个概念第一次在全球层面一起清楚地表达出来。可以把该原则作为国际基准来衡量国家标准的兼容性。该原则还预见到新的程序权利的产生，国际法律赋予个人程序权利，并在国家甚至可能是国际层面行使这一权利²⁶。

[3] 还回顾大会1982年10月28日关于《世界自然宪章》的第37/7号决议，以及1990年12月14日“需要为个人福祉确保健康环境”的第45/94号决议，

斯德哥尔摩会议召开十年后，联合国大会通过了《世界自然宪章》²⁷。《宪章》强调将保护自然本身作为目的，而之前的文书的重点更倾向于为了人类的利益保护自然。该《宪章》由刚果民主共和国提议，得到了发展中国家的大力支持，这些国家在十年前的斯德哥尔摩进程²⁸中并未如此活跃。

《宪章》中与《奥尔胡斯公约》最相关的内容是第三章。关于《公约》的支柱一，获得信息，《宪章》的第十五和第十八条指出了收集和散发环境信息的重要性。第十五条指出生态教育应成为普通教育的一部分。第十八条强调科学研究和不受任何限制地传播科研成果。

《宪章》第十六条宣称“所有规划工作都应将拟订保护大自然的战略、建立生态系统的清单、评估建议的政策和活动对大自然的影响等列为基本要素；所有这些要素都应以适当方式及时公布，以便得到有效的磋商和参与”。这体现了收集和散发环境信息与有效的公众参与之间的重要联系。

《宪章》第二十三条进一步探讨公众参与，同时也强调了诉诸法律机制的重要性：“人人都应当有机会按照本国法律个别地或集体地参与拟订与其环境直接相关的决定；遇到此环境受损或退化时，应有办法请求补救”。

最后，《宪章》第二十四条指出：“人人有责任按照本《宪章》的规定行事；人人都应个别地或集体地采取行动，或通过参与政治生活，尽力保证达到本《宪章》的目标和要求”，这一条款明确规定了个人有保护环境的责任，同时也有享受健康环境的权利。

联合国大会第45/94号决议承认人人都有权利在适合其健康和福祉的环境中生活，并呼吁成员国以及处理环境问题的政府间和非政府组织进一步努力，确保拥有更加美好和健康的环境。联合国大会还呼吁联合国人权委员会对环境问题以及环境问题与人权的关系进行研究。以该研究为基础，防止歧视及保护少数民族小组委员会最终形成了关于人权与环境的最终报告²⁹。多年来，这份报告一直是对环境与入权的联系进行最细致描述的联合国文件，报告附件中的原则宣言草案也一直是研究和辩论的焦点。报告中还有一个收集了各国宪法关于环境方面规定的附件³⁰，也非常有用。

[4] 回顾世界卫生组织1989年12月8日在德国美因河畔法兰克福举行的第一次环境与健康问题欧洲会议所通过的《欧洲环境与健康宪章》，

《欧洲环境与健康宪章》承认公众参与是环境与健康问题中的一个重要因素，为解释环境与健康的关系提供了依据。“环境与健康”涵盖了人类在物理（自然的和人造的）和社会环境中与众多因素互动产生的对健康的影响。讨论的两个主要方面是：环境能在多大程度上维持生命和健康，以及环境中含有多少对健康有害的物质。《欧洲环境与健康宪章》的导论给出了“环境健康”的定义，指出这一词组“包括由环境因素所决定的人类健康和疾病的各个方面”。导论中还提到了对环境中可能影响健康的因素进行评价和控制的理论与实践。世界卫生组织欧洲地区办公室所使用的“环境健康”一词，指“化学品、辐射和一些生物制剂导致的直接病理反应，以及包括建筑、城市开发、土地使用和交通在内的更广泛的物理、心理、社会和审美环境对健康和福祉带来的影响（通常是间接的）”³¹。

《奥尔胡斯公约》中多次明确提到健康。第一条为《公约》设立了目标，其中提到“当代人和其子孙后代都有权利在适合其健康和福祉的环境中生活”，序言中也有类似的措辞支持这一观点。第五条第一款第三项也提到了人类健康。《奥尔胡斯公约》第二条对“环境信息”进行了定义，虽然有一些限定条件，但该条款明确提到了人类健康和安全，以及人类生活条件。这一定义暗示《公约》对“环境”的隐含定义中也包括以上因素。因此，整个《公约》——不仅仅是关于信息的条款——都应理解为适用于健康问题，只要这些健康问题受到了环境因素的影响，或是通过环境因素受到了影响（见关于第二条第三款第三项评论）³²。

《欧洲宪章》在第一项权利中指出，人人都有权利：

- 在有利于其可获得的最高水平的健康和福祉的环境中生活；
- 获得关于环境状况，以及可能影响到环境和健康的计划、决定和活动的信息，并进行磋商；
- 参与决策过程。

《宪章》在第八项权利中强调了非政府组织在“为公众传播信息和提升公众意识和回应”的重要作用。

环境与健康

1989年12月，欧洲环境与健康会议在德国的法兰克福召开，并通过了《欧洲环境与健康宪章》。这次会议是世界卫生组织欧盟地区一系列健康与环境部长会议的开端。这一进程可以与欧洲环境进程相比（见关于序言第二十四段的评论）。

1994年6月，第二次欧洲环境与健康会议于赫尔辛基举行。与会的部长就欧洲地区共同关心的一系列环境与健康问题进行了综合评估³³，并对《欧洲环境健康行动计划》表示赞同，以解决这些问题³⁴。此外，为了应对这些问题，与会部长承诺他们领导的健康与环境部门将制定国家环境健康行动联合计划。《欧洲环境健康行动计划》强调欧洲要实现推动公众和非政府组织参与环境健康决策的目标，这也反映了对于公共参与在健康与环境方面的决策制定³⁵中所起的重要作用的认知。

1999年6月，在伦敦举行的第三次环境与健康部长会议上，欧洲环境进程与环境与健康进程的联系得到了凸显。伦敦会议为给《奥尔胡斯公约》的实施指明方向提供了一个良好时机，尤其在健康问题方面，这些建议可以在以后的缔约方会议上进行考虑。虽然“环境信息”的定义中明确指出了健康问题，但它却不是《奥尔胡斯公约》谈判的重点。《第三次环境与健康部长会议宣言》中，第三十条确定了部长们“承诺在环境与健康问题³⁶上，为公众提供获得信息的有效渠道，加强与公众的交流，保障公众在决策制定过程中的作用，并且为公众提供诉诸法律的渠道”。

此外，《宣言》对会议背景文件“在环境和健康问题上获得信息、公众参与和诉诸法律”表示热烈欢迎，并建议《奥尔胡斯公约》缔约国在未来有关领域³⁷的审议中对该文件予以考虑。

2004年，第四次环境与健康会议在布达佩斯举行，通过了《欧洲儿童健康与环境行动计划》，并呼吁建立“环境与健康信息体系”来确保及时获得信息。会议宣言对国际组织进行号召，包括通过相关《奥尔胡斯公约》进程，制定关于风险交流的指导方针，将其作为进一步提高公众意识的重要工具。

2010年3月，第五次环境与健康会议在意大利的帕尔玛举行，与会部长确定在解决环境与健康问题的过程中需要公众参与，并建立了一个新的机制框架，改名为欧洲环境与健康进程。

《奥尔胡斯公约签署国决议》呼吁欧洲经济委员会、参与欧洲环境进程的其他机构以及其他相关的国际组织和非政府组织在实施国家环境卫生行动计划等方面紧密合作。（要了解更多关于欧洲环境进程的信息，见下面关于序言第二十四段的评论）。

[5] 申明需要保护、保持和改善环境状况并确保可持续的、环境友好型的发展，

“可持续发展”这一说法用来表示一系列价值理念，这些理念更好地考虑到了此前未曾发觉的传统发展模式对于环境的影响。总的来说，可持续发展指的是一种以环境为中心的经济方式，既能够满足当代人的需要，也不会剥夺子孙后代满足他们自身需要的能力。具有划时代意义的布伦兰特报告《我们共同的未来》中给出的定义是“既能够满足当代人需要，又不影响子孙后代满足他们自身需要³⁸的发展”。

《里约宣言》原则三规定“发展权必须得到履行，以公平地满足当代和子孙后代的发展和环境需要”。该原则与《里约宣言》的其他原则（特别是原则二和四³⁹）表明可持续发展需要环境和发展（即社会和经济）政策的整合。

国际法院（ICJ）也考虑了和可持续发展有关的观点，尤其是在匈牙利和斯洛伐克的加布奇科沃大毛罗斯项目案上。此案中，部分出于可持续发展⁴⁰的考虑，匈牙利要终止在多瑙河上修建大坝体系的项目。法院在判决的第140段中指出：

自古以来，人类出于经济或其他原因，一直在干扰着自然。过去，我们并没有考虑到这些做法对环境的影响。由于有了新的科学知识，以及逐步认识到这种毫无顾虑、迅猛发展的干扰活动将给人类——当代人和子孙后代——带来的风险，在过去的二十年中，我们制定了新的准则和标准，并将它们写入大量的文书。国家在计划新活动时和在继续过去已经开始的活动时，都应该充分考虑这些新的准则和标准。可持续发展这一理念清楚地指出要使经济发展与保护环境相适应。

在乌拉圭*河边纸浆厂（阿根廷与乌拉圭）*一案中，国际法院认为当前的两国河流管理协定体现了“在水的使用和河流的保护之间达成平衡，从而符合可持续发展的目标”⁴¹。

该理念的范围和重要性⁴²稳步扩大。2002年，在里约会议十周年和斯德哥尔摩会议十三周年之际，可持续发展世界首脑会议在南非约翰内斯堡举行。会议通过了一个《宣言》和一个《实施计划》，它们详细阐述了实现可持续发展的具体措施，重点是消除贫困。实施计划第128段呼吁各国：

在国家层面确保能够获得环境信息，在环境问题上能够诉诸司法和行政程序，并且确保公众参与决策，从而进一步发展了《里约环境与发展宣言》⁴³原则十，并且充分考虑了《宣言》的原则五、七和十一。

2012年6月20-22日，在里约会议二十周年之际，联合国可持续发展会议在里约热内卢召开。继二十年前的1992年联合国环境和发展大会之后，里约+20又在同一座城市召开。这次会议的主要成果是一个49页的名为《我们想要的未来》⁴⁴的不具约束力的文件。文件中，出席会议的来自全球192个政府的国家元首和高级代表重申了他们致力于可持续发展的政治承诺，并表达了致力于推动实现可持续未来的决心。他们重申了1992年《里约宣言》的所有原则，以及充分实施《宣言》⁴⁵的决心。《我们想要的未来》强调了广泛的公众参与、获得信息以及诉诸司法和行政程序对于推动可持续发展⁴⁶至关重要，它同时还鼓励适当地⁴⁷在区域、国家、次国家以及当地层面采取行动，来促进在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律。

1997年，随着《阿姆斯特丹条约》⁴⁸的通过，可持续发展成为了欧盟的主要目标之一。《阿姆斯特丹条约》第一部分第一条第二款规定，欧盟成员在为人民推动经济和社会进步的过程中必须考虑“可持续发展原则”。

2009年12月1日，《里斯本条约》生效，《欧洲联盟基本权利宪章》被赋予了与条约同等的法律约束力。《基本权利宪章》第37条规定高水平的环境保护和提高环境质量要成为欧洲政策的一部分，并通过遵循可持续发展原则得以保证。

《生物多样性公约》第二条对“持续利用”进行了定义：“使用生物多样性组成部分的方式和速度不会导致生物多样性的长期衰落，从而保持其满足今世后代的需要和期望的潜力”。

《生物多样性公约》对可持续发展内涵的规定很特别，描述可持续发展时用到了“环境友好”一词⁴⁹。这一阐述实际上是对其他国际文书中内容的重复。之所以需要重复，是因为有些人倾向于认为“可持续发展”就是不考虑环境因素的持续经济增长。例如，联合国大会决议号召里约会议也继续使用“环境友好”这一说法⁵⁰。1981年的《西部和中部非洲地区海洋与沿海环境保护与开发合作公约》，也就是《阿比让公约》，也有这样的表述。如果《布伦兰特报告》的理念能够被一直遵守，那么“环境友好”这一表述便是多余的。但是对这些文字进行强调能够阻止任何国家想要把发展凌驾于环境之上的倒退想法。

《奥尔胡斯公约》的表述强调了为了实现可持续发展，必须充分考虑环境因素，而且必须有牢固的环境价值观基础。在《公约》的背景下，该段表示，三个支柱不仅对于实现享有健康的环境的权利很重要，而且还能够通过“保护、保存和提高环境质量”来促进可持续发展。

[6] 确认充分保护环境既是人类福祉的关键，又是享受包括生命权本身在内的各种基本人权的键，

[7] 并确认每个人既有权在适合其健康和福祉的环境中生活，又有责任单独和与他人共同为今世后代保护和改善环境，

序言第六段对人权和环境保护之间的联系进行了更加明确的表述。这个有充分依据的原则早在1968年联合国大会决议⁵¹中就确立了下来，《斯德哥尔摩宣言》的原则一和其他的国际文书中也有提及（见上面内容）。然而，序言第七段前进了一大步，对这一联系进行了推理，因为健康的环境是享受基本权利的前提，那么享受健康环境本身也就是一种权利。虽然，这一陈述只出现在了序言中，但是这是欧洲地区第一个明确规定享受健康环境权利的国际文书（见关于第一条的评论）。相比之下，早在二十世纪八十年代⁵²，非洲和拉美地区关于人权的文书就认可了这一权利。序言第七段在提到该权利时，也提及了保护环境的责任。这一责任在国家法律和国际文书中也经常提到，如《斯德哥尔摩宣言》和《世界自然宪章》⁵³。这两个段落共同反映了宪法和法律的发展，也反映出，在过去享受健康环境的基本权利是一个追求的目标，而随着世界范围内法学理论的发展，这一权利有了实质性的、以权利为基础的内容。

在二十一世纪第一个十年，联合国层面对于环境权利的讨论通常专注于这些权利的具体方面，比如“土著人民权利”或者“用水权利”。在2007年，联合国大会通过了《土著人民权利宣言》⁵⁴。这是首个明确承认养护和保护环境与资源是一种人权的联合国大会宣言，虽然这种权利只针对土著人民。《宣言》第二十九条规定包括，土著人民有权养护和保护其环境，各国应采取有效措施，确保未事先获得土著人民的自由知情事先同意，不得在其土地或领土上存放或处置危险物质。在2010年7月28日通过的第64/292号决议中，联合国大会首次承认享受安全干净的饮用水和卫生条件是一项人权，并且对于充分享受生活和所有人权至关重要⁵⁵。

在二十一世纪第二个十年，联合国层面的讨论开始关注更广泛的享受安全、干净、健康和可持续的环境的权利。联合国人权理事会第19次会议（2012年2月27日-3月23日，日内瓦）上通过了一个决议，该决议指定了一个关于享受安全、干净、健康和可持续环境相关的人权责任的特别报告员。在三年期间，这位报告员的任务包括为实现千年发展目标提出建议，考虑里约+20会议的成果，并推进后续进程⁵⁶。

另外，国家层面对于享受健康环境的权利的认可度也逐步提升。在欧洲经济委员会地区，尤其是中部和东部欧洲、高加索地区和中亚的许多国家，它们的宪法或国内法律中有承认该权利的条款⁵⁷。

除此之外，对这些权利的承认并不是一个空洞的目标。法院已经成功地运用了相关规定来维护公众个人享有的某一水平环境保护的权利。印度⁵⁸、巴基斯坦⁵⁹和菲律宾⁶⁰都有相关的著名案例。关于享受健康环境权利的本质，菲律宾最高法院有如下表述：

虽然享受适当的环境和健康条件是国家政策，也就是施加给国家的保护环境的庄严责任，但这样的政策所体现的个人权利与宪法的权利法案所规定的公民权利和政治权利同等重要⁶¹。

在欧洲经济委员会地区，包括匈牙利⁶²、比利时⁶³、拉脱维亚⁶⁴、斯洛文尼亚⁶⁵和西班牙⁶⁶在内的一些国家的国家法院将享受健康环境的权利视为宪法赋予的权利。这种情况有助于细化该权利的含义。在区域层面，除白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦以外，所有的《奥尔胡斯公约》缔约方都是欧洲理事会的成员，因此也是《欧洲保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）的成员。《欧洲人权公约》第八条第一款指出：“人人有权享有使自己的私人和家庭生活、家庭和通信得到尊重的权利”，欧洲人权法院（ECHR）对这一条款的解释暗示了享受健康环境的



© Shutterstock

权利。在2006年贾科梅利和意大利的案件中，涉及到一个有毒工业废弃物处理厂，欧洲人权法院表示：

对家庭得到尊重的权利的侵犯不局限于具体的或物理的侵犯，例如未经授权闯入民宅等，也包括非具体的或物理的侵犯，例如噪音、排放、气味或其他形式的干扰。如果严重到使其无法享受家庭的舒适，便是侵犯了其家庭得到尊重的权利⁶⁷。

在该判决中，欧洲人权法院指出，对于与环境相关的案件，无论污染是由国家直接导致的，还是由于国家对于私有部门活动监管失当导致的，第八条规定都适用⁶⁸。在1998年格拉诉意大利案件的判决中，欧洲人权法院还认为，公共当局没能提供充足的环境信息也是违法行为。在这个案例中，公共当局没能够为当即居民提供关于附近一个化肥厂的风险因素和如何应对化肥厂事故的信息。在贾科梅利起诉意大利的案件中，欧洲人权法院在第八条规定的框架下，对此前环境相关的法学理论进行了总结：

在鲍威尔和雷纳起诉英国的案件中，法院认为第八条适用，因为“在每一种情况下，申请人的个人生活质量以及享受家庭的舒适度都受到了在希斯洛机场起降的飞机的影响，虽然影响的程度大有不同”。洛佩斯·奥斯特拉案与一个废水处理厂产生的噪音和气味污染相关，法庭表示“严重的环境污染可能会影响个人的福祉，虽然未对他们的健康产生严重影响，但使他们无法享受其家庭生活，因此会对他们的私人和家庭生活产生不良影响”。在格拉起诉其他人案件中法院指出，“有毒的排放物对申请人的私人和家庭生活得到尊重的权利产生了直接影响，因此第八条也是适用的”。最后，在苏鲁吉欧起诉罗马尼亚案件中，第三方做出了一系列骚扰行为，他们闯入了申请人的院子，在门前和窗户下方倾倒了几个车的粪肥，法院认为这些行为是对申请人的家庭得到尊重的权利的多次侵犯，因此《公约》的第八条适用于此案⁶⁹。

虽然注意到第八条没有对程序做出明确要求，欧洲人权法院在贾科梅利和意大利一案中指出，虽然第八条要求决策前对环境影响进行考虑，为公众提供关于环境影响研究结果的相关信息，使个人有机会发表观点并予以考虑⁷⁰，以及在公众认为他们的利益或评论没有在决策过程中得到充分的体现时有机会对任何决定提起上诉：

政府在对环境和经济政策等复杂问题的决策过程中，首先应该进行适当调查和研究，从而预见和评估活动影响环境和侵犯个人权利的可能性，以便在各种矛盾的相关利益中达成一个适当的平衡（见 *哈顿起诉其他人案* 例）。毋庸置疑，公众获得这些研究结论以及他们可能遇到的危险的信息是非常重要的（见 *已做必要修正的格拉起诉其他人案件*，*麦金利和伊根起诉英国案件*）。最后，相关的个人对于认为自己的利益或观点没有在决策过程中未给予充分考虑的任何决定、行为或撤销都应该到法院进行上诉（见 *以作必要修改的哈顿起诉其他人案件* 和 *德斯勤起诉其他人案件*）⁷¹。

《奥尔胡斯公约》序言第七段特别提及了“今世后代”的权利。在《公约》第一条中也有同样的用词。《斯德哥尔摩公约》原则一也认为要采取跨代式的做法，当今的行为不能危及到后代的机会和利益。但是这一观点还有更早的起源。作为“当今的一代，我们为后世子孙托管地球”⁷²是国际法中很著名的观点。这一观点可以追溯到十九世纪，也就是1893年的太平洋海豹仲裁案，不过被当时的仲裁庭驳回了⁷³。这一段的内容也借鉴了世界环境与发展委员会的布伦兰特报告《我们共同的未来》⁷⁴的结论。

《奥尔胡斯公约》虽然不是第一个承认享受健康环境权利的国际文书，但似乎是第一个承认后代权利的硬法律。国际法院也使用了类似的措辞，表示后代子孙虽然还没有出生，但是他们的健康也与环境息息相关⁷⁵。

《奥尔胡斯公约》将这一法学认识推进了一步，把它纳入了国际法律文书。

跨代平等这一问题的重要性在可持续发展的背景下愈发凸显。*OPASA未成年入案件*⁷⁶在全球引起了激烈讨论。这是1993年菲律宾最高法院审理的案件，案件中一些未成年人与他们的父母成立了一个组织，对环境与自然资源部部长提出上诉，要求取消所有现存的伐木许可，从而防止森林退化。

在这个案件中，原告方的儿童表示他们代表了自己这一代人以及还未出生的后代。菲律宾最高法院认为跨代责任在法律上是应该被认可的，案件中儿童们的立场是他们对于保护后代人权利的合法表达⁷⁷。法院授予原告代表未来后代“依据跨代责任理念”进行起诉的法律资格，“只要与享受平衡和健康的生态环境是相关的”⁷⁸。

[8] 考虑到公民为了享受上述权利并履行上述责任，在环境问题上必须能够获得信息、有权参与决策和诉诸法律，并在此方面承认公民为行使自己的权利可能需要得到援助，

前面的段落为在公众参与和包括享受健康环境的权利在内的基本人权，以及为当今和后代的利益保护环境的责任之间建立联系奠定了基础。序言第八段对这种联系进行了明确的表述。这一段落还特别明确构成《公约》基本框架的公众参与的三个支柱。这三个支柱分别是获得信息，公众参与决策和诉诸法律。《公约》认为这三个因素对于实现享受健康环境的权利至关重要，同样地，对于确保个人能够实现他们对于包括后代在内的其他人的责任也非常重要。

这一段落更进一步地直接表示公民在行使他们的权利时可能需要得到援助，这一点意义重大。与环境相关的基本人权和基本的公民责任是相互交织的，但是只要个人没有资格在公民社会采取行动，这些权利和义务都不会实现。这就可能需要设立适当的机制，需要政府保证设立明确和透明的行动框架，在一些情况下也需要有援助项目来创造公平的环境。这一点在第三条第二款和第三款中有更细致的阐述。

[9] 确认在环境方面改善获得信息的途径和公众对决策的参与，有助于提高决策的质量和执行、提高公众对环境问题的认识、使公众有机会表明自己的关切，并使公共当局能够对这些关切给予应有的考虑，

序言第九段从公共当局的角度对公众参与的核心价值观进行了规定。该段列举了公众参与的四个实际益处。首先是提高决策的质量和执行情况。公众提供更多信息可以帮助提高决策的质量。对替代方案的宣传可能影响对可能的解决方案的考虑，从而也可以提高决策的质量。公众通常对于当地的情况有特殊的了解，对于提议的活动可能产生的实际影响也会有特别的认识。

如果关心决策结果的个人参与决策过程，并且考虑他们的关切，那么决策的执行便有可能得到提高。他们应该会更加支持这种情况下产生的决策。公众意识的增强是公众参与的一个附带效应，使得公众参与的性质和他们对于优秀决策的支持更为成熟。公众表达关切的会，以及这些关切得到考虑的机会本身就是自我实现的过程，并且能够从整体上提高对社会的信心。

[10] 希望以此提高决策的责任心和透明度，并加强公众对环境决策的支持，

本段强调了序言第九段提到的实际的好处的社会影响，这一内容在第二十一段得到了呼应。公众积极参与透明的决策制定过程确立了公共机构的责任，使公共机构和其指定的决策得到更多尊敬，即使是对于最终决定将施加不利影响的公众也是如此。因为大多数决策的有效性都需要广大公众在一定程度上提供支持，如果不能实现这种积极的参与，可能会增加项目失败的可能性。

此外，深入参与决策制定的群众可能是实施相关决策最好的倡导者。他们了解公共当局面临的限制和约束，见证了对包括环境保护在内的各种相关利益的考虑，因此能够理解在这种情况下做出的决策即便没有被他们的某些观点主导，也可能是合理的决策。

[11] 确认政府各级部门都应当保证透明度，请立法机关在其程序中落实本公约的原则，

本段表示《奥尔胡斯公约》包含的一般原则能够帮助提升所有政府部门的透明度，帮助这些部门行使职责。本段与序言第十八段和二十一段超越了环境范畴，指向了更加广泛的民主问题和个人、组织与国家之间的关系问题。

《公约》的许多政府谈判方不乐意通过对立法程序进行规定来干预权力平衡。《公约》第二条第二款对公共当局的定义因此明确将行使立法职能的机关或机构排除在外。然而，在1997年9月，一些积极参与谈判的议会议员发布了《斯德哥尔摩宣言》，在宣言中，他们表示支持《公约》中与信息相关的规定适用于议会，并且制定了公众参与“立法工作”⁷⁹的原则。缔约国决议也强调议会在《公约》的实施过程中扮演重要的角色。根据这一情况，序言第十一段请立法机关在工作中自愿落实《公约》条款。

[12] 并确认公众需要了解参与环境决策的程序、能够自由地使用这些程序并知道如何使用，

序言第八段已经提到公众在行使《公约》提供的权利和利用《公约》提供的机会时，可能需要得到帮助。缔约方提供帮助的首要方式之一是向公众提供关于他们参与环境决策的机会的信息。本段将环境教育的一些原则应用到公众参与的问题上，特别是所谓“元信息（meta-information）”的重要性，即关于如何获得和使用信息的信息。要有效地使用公众参与这个工具，公众不仅需要了解与某一个决策过程相关的信息，也需要了解与他们参与决策过程的机会相关的信息。

序言第十二段的最后一部分将这种了解更进一步，提出公众了解他们参与的机会非常重要，同时知道如何有效使用这些机会也很重要。这意味着公众应该实际理解向他们公开的公众参与程序，包括他们能够有效使用这些机会的不同方式，以及他们参与可能带来的结果的性质。

序言第十二段也提到了自由使用。自由使用可以理解为公众以免费的、公开的、不受干扰的和一视同仁的方式参与决策程序。这并不是说政府应该承担所有参与某一程序的公众成员产生的费用。然而，公众成员承担的费用应该是与参与任何程序相关的正常成本。国家不应该对有愿望参与决策的公众成员施加财务约束。《公约》对成本问题有更进一步的规定。

[13] 还确认公民个人、非政府组织和私营部门各自在环境保护方面能够发挥的作用的重要性，

《公约》探讨了个人、非政府组织和私营部门各自在环境保护方面能够发挥的作用。对于个人来说，他们对环境保护可能发挥的作用，可能是通过个人行为或者在社会互动中说服他人保护环境。个人也可以和他人一起行动。非政府组织和私营部门主要通过联合他人的方式来保护环境。

成立非政府组织是任何有共同目标和共同利益的团体行使结社权利的一种通常方式。“非政府组织”这一说法，虽然通常指的是环保组织，实际上是一个表示所有为了合法目的成立的非营利组织的通用语。关于《公约》对环境方面非政府组织的特别承认，在关于第二条第五款和第九条第二款的评论中进行了探讨。

商业和工业在环境保护方面起到的作用日益得到认可。一方面，某些商业和工业对环境产生的影响意味着他们必须履行职责，将他们的活动对环境的不利影响降到最低，也必须要鼓励他们这么做。另一方面，“绿色”工业还是非“绿色”工业对于寻求解决方案都起着重要作用。此外，最近几年随着“企业社会责任”这一理念的发展，越来越多的企业自愿地或在政府监管下，依据一系列标准来设立政策和目标和衡量业绩，这些标准中包括环境保护和社会责任。

[14] 希望通过促进环境教育加深对环境与可持续发展的理解，并鼓励帮助广大公众认识和参与影响环境与可持续发展的决策，

序言第十四段中的一部分内容与关于影响环境和可持续发展的决策的“元信息”（关于如何获得和使用信息的信息）相关，因此与序言第十二段有联系。然而，本段内容更加深入，表达了谈判各方对于从更普遍的层面推动环境教育、鼓励更广泛的公众意识和公众参与的愿望。多个国际文书中提及了环境教育与参与的联系，包括《欧洲经济委员会可持续发展教育战略》《ESD战略》。在2005年3月，于维尔纽斯举行的高级别会议上，欧洲经济委员会地区各位部长、副部长和其他环境和教育部的代表通过了这个《战略》，该《战略》旨在提供通过教育促进可持续发展的实际工具。会议上，还通过了《维尔纽斯实施框架》，成立了一个领导委员会和一个关于指标的专家组，来推动协调工作，并对《战略》的实施情况进行审查。

联合国将2005-2014年确立为联合国可持续发展教育十年，联合国教科文组织（UNESCO）是十年倡议的牵头单位。早期的文书包括联合国教科文组织1997年召开的环境与社会国际会议通过的塞萨洛尼基宣言：《可持续教育和公众意识》⁸⁰，该宣言以贝尔格莱德环境教育会议（1975年）、第比利斯政府间环境教育会议（1977年）、莫斯科国际环境教育与培训会议（1987年）和多伦多世界环境与发展教育和交流大会（1992年）为基础。推动教育和公众意识与培训也是《21世纪议程》第三十六章的主题。

[15] 注意到在这方面利用新闻媒体以及电子通信形式或其他未来通信形式的重要性，

如何强调信息对于《公约》的三个支柱的重要性都不过分。媒体通常是公众了解关于环境问题的信息的第一来源。本段同时间接地考虑到了近几年信息技术的突飞猛进，并表示这些技术对于《公约》的有效实施非常重要。电子储存和获取信息方面的进步和通过互联网即时获得全球信息的可能性极大地提高了公众和公共当局处理和使用信息和以电子方式开展公众参与的能力。《公约》中以下内容提及了信息技术：第二条第三款（电子形式的信息），第五条第三款（对公众开放的电子数据库）和第五条第九款（结构完善、计算机化、对公众开放的污染物排放数据库）。

[16] 确认将环境考虑充分纳入政府决策的重要性以及公共当局因此而需拥有正确、全面和最新环境信息的必要性，

可持续发展的一条主要原则是环境和发展的融合。实现这一目标的一种方式是在制定决策和政策的过程中考虑到可能给环境带来的影响，一般称为“环境评价”。不同情况下进行环境评价的具体程序包括“环境影响评估（EIA）”，“生态学鉴定（运用“OVOS”⁸¹元素）”或者“战略环境评估（SEA）”。为了适当考虑环境因素，很显然信息需要是准确的、全面的和最新的。序言前面的段落中提到，公众参与的作用之一是帮助公共当局收集高质量的信息。

正如过去所料想的那样，《公约》把整个社会必须通力合作为当今后代的利益解决环境问题这一想法转化成了一个法律原则，为公共当局规定了明确的责任，而且不仅仅是环境方面的责任⁸²。《21世纪议程》第四十章为“决策制定的信息”提供了指导。

国际法院认为，为了符合可持续发展的原则，环境评价是在复杂的决策制定过程中的一个必要的机制⁸³。如前所述，欧洲人权法院也对环境评价对于确保《欧洲人权公约》第八条中规定的家庭和私人生活得到尊重的权利的必要性⁸⁴进行了讨论。前面也讲过，《欧盟基本权利宪章》第三十七条要求将高水平的环境保护和环境质量的提高作为欧盟政策的一部分。

[17] 认识到公共当局为公众利益掌握着环境信息，

序言第七段与第九段、第十段和第二十一段阐述了公约的民主原则。虽然公共政策由立法机构制定，由政府执行，但是社会中的权利与责任体系也能够进一步监督滥用权力的行为。在民主体制下，政府拥有公众的信任，并代表公众的福祉来履行职责。公共当局的公开性能够确保公众可以对当局行使职权的方式进行检查。保证开放性的一个基本原则是公共当局代表公众掌握信息。这些信息也包括符合《公约》中“公共当局”定义的个人和企业（见关于“公共当局”定义的第二条第二款第二、三项）。在这样的情形下不适合讨论这些信息的所有权。此外，这一原则还包含一个理念，即只要公众的需求不侵犯其他人的权利，公共当局必须为公众的需求服务，包括公众中的个人。

有类似规定的早期国际文书包括：部长委员会对于成员国的关于获得公共当局掌握的信息的欧洲理事会建议第（81）19号（1981年，斯特拉斯堡）和关于公众获得政府记录和信息自由的议会大会（1979年，斯特拉斯堡）上通过的欧洲理事会建议第854号（1979年）。

[18] 认为应当让公众、包括各种组织能够求助于有效的司法机制，以便使公众的正当利益得到保护、法律得到执行，

序言第十八段包含几个重要观点。首先司法机制必须有效。其中包括司法机构的独立性、公正性和职业诚信，这也就要求司法机构有坚实的财政基础，并且本质上实行自我管理。这一点也进一步要求司法当局的判决最终能够在社会上执行。其他与司法机制有效性相关的问题包括补救的范围以及过程的长短。

其次，公众在权利受到侵害时能够有途径求助于司法机构，以便法律得到执行，公众能够得到赔偿。可以获得求助的一个主要方面是成本，《公约》多次涉及这一问题。过程的长短与可获得性和有效性都有关系，因为如果预计会推迟那么可能会妨碍公众使用这一途径。此外，如果求助于法院有技术困难，例如不合理的诉讼资格，那么公众可能不能诉诸法律。《公约》谈判方表达了他们的关切，认为在法院中非政府组织和个人应该有代表其利益上诉的权利，第二条第五款和第九条第二款具体提及了倡导环境保护的非政府组织的上诉权利。

最后，本段提到了诉诸法律的原因。诉诸法律对于公众合法利益的保护和法律的执行是必不可少的——公众合法利益指在某一社会中被法律、风俗或惯例所认可的利益。公众利益的保护和法律的实施是《公约》规定的其他责任的基础。诉诸法律是实施《公约》的主要途径，实质上是对另外两个支柱的保护。

[19] 注意到为消费者提供充分的产品信息很重要，这种信息使他们能够在环境方面做出明智的选择，

由于消费者，尤其是欧洲和北美的消费者对于环境友好产品很感兴趣，越来越多的生产商和经销商在产品标签上注明，该产品在某种程度上是环境友好型产品，例如由再生材料或可降解材料制成的产品等。为了使消费者能够在环境方面做出明智的选择，提供的信息一定要充分，而且不能是错误或虚假信息。

国际标准化组织（ISO）通过了四项关于生态标签的标准：ISO 14020: 2000, ISO 14021: 1999, ISO 14024:1999和ISO 14025:2006。

1992年3月23日，欧共体生态标签奖励计划的理事会条例第880/92/EEC号得到通过。依据该条例确立了一个制定具体生态标准的管理项目和程序，某产品在被授予生态标签前，必须满足这些标准⁸⁵。条例的第六条特别规定了在制定生态标准时，要与环境组织商议⁸⁵。于1993年2月1日通过的欧洲理事会第93/C 138/01号决议中采纳了一条政策，即在欧共体范围内建立一个生态标签体系，作为产品标准条例的一部分。第1980/2000号和第66/2010号条例（欧洲理事会）对这一生态标签奖励计划进行了修订。

[20] 确认公众对于有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的做法的关注，以及提高这方面决策的透明度和加大公众参与的必要性，

《奥尔胡斯公约》对于与转基因生物（GMOs）相关的信息和决策有特殊的规定。除序言第二十段以外，第二条第三款第一项以及第六条第十一款分别对环境信息的定义和公众参与决策进行了明确的规定。关于产品标签的第五条第八款也与转基因生物有关。

本《公约》在起草过程中，必须对欧洲经济委员会地区的各个国家的众多不同体系、利益和传统进行考虑，这一点在处理转基因生物问题上尤为明显。在《公约》谈判过程中，各谈判方对于在何种程度上对于有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的做法进行规定无法达成一致意见，因此各方同意依据未来的发展情况对这一问题进行进一步确定。在第二次缔约方会议上（2005年5月25-27日，阿拉木图），通过了《公约》新的第六条之二和附件一之二，也就是所谓的《公约》关于转基因生物的修订⁸⁶。该修订解决的是公众参与有关有目的有计划地向环境中释放转基因生物和将其投入市场的决策的问题。这些发展以及《卡塔赫纳生物安全议定书》的相关进展在对于第六条第十一款的评论中有更加详细的讨论。

[21] 确信本公约的实施有助于加强联合国欧洲经济委员会（欧洲经委会）所涉区域内的民主，

参与性民主制度一直以来被认为是提高公众对领导人信心和减少社会矛盾的一种方式。公众参与取得发展的主要领域之一就是环境保护。序言中前面包括第九、十和十七段在内的几个段落表明了通过《公约》的实施来加强民主机制的方式。本段特别指出加强欧洲经委会地区的民主。

欧洲经委会是来自北美，西部、中部和东部欧洲以及中亚的56个国家共同打造经济合作工具的平台。其主要目的是统一各成员国的政策与实践。通过这些活动，欧洲经委会降低了跨境矛盾的风险，也降低了例如欧盟和独联体这些区域机构和组织内部、以及机构之间发生分歧的风险。通过与所有联合国机构的合作，欧洲经委会已经成为该区域履行对世界上其他地区义务的重要工具。

在《公约》通过之前的十年间，部分欧洲经委会地区的国家经历了巨大的政治体系转变和民主制度的跨越式发展。在许多国家，国家与个人和社会团体之间的关系都得到了重塑。虽然有些地方的变革并不十分巨大，但在二十世纪九十年代的欧洲经委会地区，更大程度的民主依旧是欧洲经委会地区历史进程中一个重要的部分。在这些历史事件的影响之下，许多前社会主义国家也成为了第一批批准《奥尔胡斯公约》的国家。

在1989年民主进程期间，欧洲安全与合作委员会（OSCE），也就是当时的欧洲安全与合作会议，在索菲亚召开了一场关于环境保护的重要会议⁸⁷。会议受到了特派新闻记者对会场外殴打和平示威者（环境组织“环境资讯公开（Ecoglasnost）”）报道的干扰。会议在报告中通过了包括以下内容在内的结论⁸⁸：

[与会国]回顾了《维也纳结论文件》中对于认可个人和组织在环境保护和改善方面的贡献的承诺，以及允许这些个人和组织表达关切的重要性。他们重申了提高公众意识和加强公众对环保问题的理解的意愿。

与会国确认了他们对于与环境问题相关的个人、团体和组织自由表达观点、结社、和平集会和获得、出版和散发环境问题信息的权利的尊重，不施加任何与欧洲安全与合作会议（CSCE）规定不相符的法律和行政阻碍。这些个人、团体和组织有权利参与关于环境问题的公开辩论，有权建立和保持在国家和国际层面的直接和独立的联系。

十年后，在1999年11月18-19日于伊斯坦布尔举行的欧洲安全与合作委员会峰会上，各国元首通过了《欧洲安全与合作委员会欧洲安全宪章》，其中第三十二条表示：

本着1998年《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥尔胡斯公约》的精神，我们会尤其努力确保在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律。

在第一次缔约方会议上（2002年10月21-23日，意大利，卢卡），各缔约方注意到了《奥尔胡斯公约》与“良好的治理”这一概念的关系。《卢卡宣言》第二条指出：

获得信息、公众参与和诉诸法律是各级政府良好治理的基本要素，是实现可持续发展的根本。在响应公众需求、尊重人权和法治的现代民主体制运行中必不可少。这些元素是代议制民主的基石，并为其提供支持⁸⁹。

在第三次缔约方会议（2008年6月11-13日，里加）通过的《里加宣言》中，各地约方确认《公约》倡导了在环境领域更民主的价值观与实践，但是也指出“它可以也应该作为倡导政府在各个领域具有更高透明度和更强责任心的一种激励”⁹⁰。

在第四次缔约方会议（2011年6月29日-7月1日，基希讷乌）通过的《基希讷乌宣言》中，各地约方重申了他们的信念，即“环境权利与民主是良好治理和明智决策的基本要素，是实现可持续发展目标的前提”⁹¹。

[22] 认识到欧洲经委会在这方面的作用，并且具体回顾1995年10月25日在保加利亚索菲亚举行的第三次“欧洲环境”部长级会议通过的《部长宣言》中表示赞同的《欧洲经委会关于获得环境信息和公众参与环境决策的指导方针》，

欧洲经委会通过环境保护机制对欧洲的民主化进程起到了重要作用，这些机制的形式有国际协定、项目、宪章和对欧洲环境进程的参与。回顾欧洲经委会的环境公约，可以看到这是一个在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律方面，向更大的权利和机遇前进的过程，并且在《奥尔胡斯公约》达到了顶峰。

于1995年10月在保加利亚索菲亚召开的第三次欧洲环境部长级会议上，由各部长通过的《欧洲经委会关于获得环境信息和公众参与环境决策的指导方针》是达成《奥尔胡斯公约》的一个重要基石，被称为《索菲亚宣言》。关于《索菲亚宣言》进一步发展的概述，以及它们对《公约》本身发展的贡献，在上面“走向奥尔胡斯之路”中有更详细的信息。

[23] 铭记1991年2月25日在芬兰埃斯波签订的《越境环境影响评估公约》的有关规定、1992年3月17日在赫尔辛基签订的《工业事故越境影响公约》和《越境水道和国际湖泊的保护和使用公约》的有关规定，以及其他区域公约的有关规定，

在二十世纪九十年代，欧洲经委会地区的国家在签署各种环境条约方面非常活跃，公约的主题包括越境环境影响评估、工业事故越境影响和越境水道。所有这些公约都在某种程度上涉及获得信息和公众参与问题，其中一些也涉及在环境问题上诉诸法律的问题。《奥尔胡斯公约》吸取了执行这些公约的经验。第十条第二款第二项要求缔约方交流关于签署和执行其他与本《公约》目的相关的多边协定的经验。

1991年的《埃斯波公约》规定各缔约方在早期策划阶段对某些活动的环境影响进行评价，并要求各国互相通知有可能对环境造成重大不利越境影响的大项目，并互相商讨。在《奥尔胡斯公约》之前，《埃斯波公约》中包含的关于公众参与的条款是欧洲经委会地区最先进的，它确认了在相关决策制定过程中，让边境各方涉及的公众进行参与的重要性⁹²。《奥尔胡斯公约》通过之后，其他的欧洲经委会文书纳入了以本《公约》为模板的公众参与条款，尤其是《水公约》的《水与健康议定书》。下面的表格列出了序言第二十三段中提到的与在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的三个欧洲经委会公约。

公约名称	公约目的	相关的《奥尔胡斯公约》条款
《越境环境影响评估公约》	A在某些活动早期策划阶段对活动的环境影响进行评价，以防止、降低和控制该活动对环境产生的严重越境不利影响。	第一条第X款；第二条第2、6款；第三条第8款；第四条第2款；附件三和附件四第11条
《工业事故越境影响公约》	防止、准备面对、应对能够造成越境影响的工业事故，包括由自然灾害导致的工业事故带来的影响，关于双边援助、研发、以及在预防、准备面对和应对工业事故方面的信息交流和技术交流的国际合作。	第一条第j款；第三条第1、2款；第九条
《越境水道和国际湖泊的保护和使用公约》	预防、控制和降低所有与保护和利用越境水道相关的越境影响。	第十一条第3款；第十六条

[24] 认识到本公约的通过有助于进一步加强“欧洲环境”进程，有助于落实1998年6月在丹麦奥尔胡斯举行的第四次部长级会议的结果，

欧洲环境进程是欧洲主要的环境合作政治框架之一。在泛欧洲会议上，欧洲环境进程联合了欧洲经委会的成员国，欧洲经委会地区的联合国体系组织，其他政府间组织，区域环境中心，非政府组织和其他利益相关方一起制定新的环境政策。来自五十六个国家的环境部长在这些会议上会面，并且分享经验和想法。

“欧洲环境”

截至目前，欧洲环境进程召开了七次部长级会议：1991年于捷克的多布日什，1993年于瑞士的卢塞恩，1995年于索菲亚，1998年于丹麦的奥尔胡斯，2003年于基辅，2007年于贝尔格莱德，2011年9月于阿斯塔纳。

在多布日什（1991年），与会的部长们制定了泛欧洲合作战略的基本指导方针，并呼吁撰写一份描述欧洲环境状况的报告，也就是后来1995年的“欧洲的环境：多布日什评价”。在卢塞恩（1993年），与会的部长们赞同了编纂在中部和东部欧洲环境行动项目中的一个广泛的战略。索菲亚会议（1995年）的议程包括对行动项目执行情况的回顾，以及欧洲环境项目的未来发展。此外，这次会议决定在非政府组织的适当参与下制定一个关于公众参与问题的区域性公约，并逐步发展为《奥尔胡斯公约》的谈判。

第四次欧洲环境部长级会议于1998年6月在奥尔胡斯召开。在这次会议上，签署了《奥尔胡斯公约》⁹³。会议上还签署了《长距离越境空气污染公约》框架下关于重金属污染和持久性有机污染物议定书，赞同了逐步淘汰含铅汽油泛欧洲战略，确认了《欧洲节能指导方针》。

在于基辅（2003年）召开的第五次欧洲环境部长级会议上，通过了欧洲经委会环境公约框架下的三个议定书：《奥尔胡斯公约》框架下的《基辅污染物排放与转移登记制度议定书》；《埃斯波公约》框架下的《战略环境评估议定书》；水与工业事故公约框架下的《工业事故越境影响对越境水体造成损害的民事责任和赔偿的议定书》。同时，喀尔巴阡山脉国家通过了《保护和可持续开发喀尔巴阡山的框架公约》。

在于贝尔格莱德（2007年）召开的第六次欧洲环境部长级会议上，与会部长同意对欧洲环境进程进行改革，从而保持其相关性和重要价值，并且加强这一机制提高本地区环境质量和人民生活水平的有效性。改革开始后，欧洲经委会环境政策委员会成为准备工作的召集机构。

于阿斯塔纳（2011年）召开的第七次欧洲环境部长级会议的主题是“水和与水相关的生态系统的可持续管理”和“绿化经济：将环境变为经济发展的主流”。

35个国家和欧盟⁹⁴签署的《奥尔胡斯公约》是第四次欧洲环境部长级会议的主要活动之一。环境部长宣言指出：

我们认为对公民环境权利做出认可的《奥尔胡斯公约》，是在环境和民主方面向前迈出的巨大一步。我们鼓励所有非签署国采取适当的行动成为《公约》缔约国⁹⁵。

在以下问题上达成一致：



© Raljevic

一般规定

《奥尔胡斯公约》的一般规定包括目标（第一条），定义（第二条）和总则（第三条）。《奥尔胡斯公约》的目标确立了总体目标，介绍了更广泛的关于环境和可持续发展的国际法律体系。这些内容在解释和执行《公约》更具体的条款时都要时刻铭记。

在解释和执行《公约》的过程中，定义也起着重要的作用。因为欧洲经委会地区法律体系多种多样，《公约》中重要用语的定义一定要尽量准确，这样能够确保《公约》能够在各缔约国法律体系框架内得到一致实施。

最后，《公约》陈述了实施过程中必须遵守的规定和原则。因为这些总则是《公约》主体内容中规定的具有约束力的职责，所以比序言更有效力。总则为《公约》的执行提供了一个总体结构，并指明了执行过程中必须遵守的一些价值观念。

整体来看，一般规定确立了《公约》的基础，即良好的治理，对基本权利和公众赋权的尊重。在2002年第一次缔约方会议上，与会部长们与代表团团长通过了《卢卡宣言》。《卢卡宣言》表示：“获得信息、公众参与和诉诸法律是各级政府良好治理的基本要素，是实现可持续发展的根本，在响应公众需求、尊重人权和法治的现代民主体制运行中必不可少。这些因素支撑和支持代议民主。”⁹⁶ 2002年可持续发展问题世界首脑会议的《约翰内斯堡执行计划》的第四条中也表达了类似的观点⁹⁷。

第一条 目标

该条款确立了《公约》的总体目标和价值理念。作为《公约》主体文本的一部分，该条款对于其他条款的解释方面比序言的分量更重。条款的措辞以当时已经存在的国际和国内环境与人权法为坚实的基础，并用简洁的语言将它们重新整合。虽然语言简洁，但其中每个字不仅对于《公约》本身非常重要，对于环境和可持续发展方面国际法律的总体发展也是如此。

为促进保护今世后代人人得在适合其健康和福祉的环境中生活的权利，每个缔约方应按照本公约的规定，保障在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的权利。

第一条中最值得注意的是它明确表明《奥尔胡斯公约》是关于基本人权的——每个人的权利。这是国际法律中对于享受健康环境的基本权利最明确的陈述之一⁹⁸。1992年《里约环境与发展宣言》中指出人类“有权同大自然和谐相处，拥有健康的、丰产的生活”，一系列国内和国际法律和政治发展在这一理念的基础上将完善的权利，如生命和健康权，和健康和保护良好的环境的要求联系起来⁹⁹。《公约》没有明确表明该权利是存在的，但是却将其作为一个已经被接受的事实，虽然该权利的确切构成和涵义可能需要在未来进行探讨。（关于环境保护与人权之间的联系，请见关于序言的评论，尤其是关于第一、五、六、七段的评论。）

跨代平等的理念——必须考虑现在的行为对后代福祉的影响——在这里得到了强调。为后代考虑是可持续发展的一个基本原则。早在1972年，《斯德哥尔摩宣言》第六条原则就在在全球层面表达了为当世后代的利益而保护和改善环境是人类基本责任的观点。但是，《奥尔胡斯公约》是第一个把这一概念发展成为一系列法律责任的国际法律文书。

过去在国家层面通常把享受健康环境的权利表述为一种愿望，但是第一条为缔约方做出指示，指导它们采取措施确保当世和后代在适合其健康和福祉的环境中生活的基本权利，特别是通过（通常是）关于获得信息、公众参与决策和诉诸法律的程序权利。通过这种做法，在包括信息和决策相关权利在内的实际的、易于理解的权利与包括享受健康环境的权利¹⁰⁰在内的更难理解的复杂权利之间建立了联系。正如序言中所说，《奥尔胡斯公约》在一组人权的发展和另一组人权之间建立联系，尤其是与包括环境在内的生活基本条件相关权利和与人类自我实现、表达和行为权利之间的联系。通过公众参与的力量，各国能够为防止环境恶化、实现可持续发展做出更多努力。

第一条明确表示国家能够为实现这一目标做出贡献。在《奥尔胡斯公约》框架下，应该由缔约方提供必需的行政、法律和实际结构来保证在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的权利。这体现出国家的另一种角色。国家在一个由更广泛的社会力量参与的过程中，发挥类似于裁判员的角色，促使形成更加本土化和更加完整的结果，而不是国家靠自身解决所有的社会问题。这种国家角色的观念正日益取代受到怀疑的观念，即社会问题可以通过专家的设计得到解决。

据此观点，一旦形成透明和公正的程序，国家的主要作用在于为维护框架提供必要的保证。《奥尔胡斯公约》规定了一系列最低标准，指导国家保护享受健康环境的权利。《公约》规定的责任应该被看作是改善公众福祉的重要基准，而不是国家为了促进友好邻国关系的承诺。

当局不应把《奥尔胡斯公约》当作一系列严格和繁重的负担，而试图将其降到最低程度——如果不是完全规避的话——而应把它当作一个支持当局行使职责的重要工具，从而帮助公众应对时代的挑战。

《奥尔胡斯公约》和欧洲理事会

截至目前，除白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦以外，《奥尔胡斯公约》的所有缔约方都是欧洲理事会的成员。加入欧洲理事会的条件之一是批准1950年《欧洲人权公约》。欧洲理事会成员国同意将与《欧洲人权公约》规定的人权保护相关的问题交给欧洲人权法院管辖。

《欧洲人权理事会》第八条是关于私人和家庭生活、家庭和通信得到尊重的权利。正如对序言第七段的评论中所说的，在多个案件中，欧洲人权法院把第八条解释成基本等同于享受健康环境的一种权利。欧洲人权法院还认可了第十条（言论自由）中获得信息的权利，并在数个裁决中特别提及了《奥尔胡斯公约》。（更多关于欧洲人权法院法理的信息，见关于第四、九条的评论）。

在欧洲理事会2005年《华沙宣言》和《行动计划》中，各成员国指出了居住在平衡、健康环境中的权利。

2008年，欧洲理事会通过了《公众获取官方文件公约》。这是第一个关于一般获得信息权利的国际公约，一旦得到十个国家批准，公约立即生效。截至2014年4月，共有6个国家批准了这一公约。

第二条 定义

定义对于任何公约的解释和执行都有重要的作用。由于《奥尔胡斯公约》中一部分内容与国内法律体系的国际标准的发展有关，因此定义尤为重要。因为欧洲经委会地区法律体系多种多样，《公约》中重要用语的定义一定要尽量准确，这样能够确保《公约》能够在各缔约国法律体系框架内得到一致实施。

《公约》中的重要定义包括“公共当局”、“公众”、“所涉公众”和“环境信息”。这些定义划定了《公约》的范围，例如哪些人受到公约责任的约束，应该允许哪些人享受公约中的权利。虽然《公约》没有试图对“环境”和“环境问题”进行定义，这些用语在《公约》中的含义可以从“环境信息”的定义中推断出来。

在阅读定义时，一定要区分定义的核心和元素、清单或解释的使用。《公约》中有穷尽式和非穷尽式清单。例如“包括”、“例如”和“在其他事物之外”表示列出的元素是非穷尽的。此外，“例如”和“在其他事物之外”表明有些已知元素没有罗列，但是“包括”这方面的意味就淡一些。

每一个公约的定义范围都不能完全尽如人意。《奥尔胡斯公约》也不例外（见下栏）。

第二条中没有进行定义的用语

“根据国家法律”

这一说法以及类似的措辞在《公约》中多次出现。例如第二条第四款和第六条第六款第六项中使用了“根据国家法律”，第六条第一款第二项使用了“根据本国法律”，第九条第二款中使用了“根据国家法律规定”。第二条第五款中使用了类似的“符合本国法律之下任何相关要求”的说法。在《公约》的谈判过程中，有些人认为这些说法对于具体责任有缓和作用，还有一些人认为这些措辞针对的仅仅是实施方法，然而对于这些说法的含义没有进行更深入的讨论。

《维也纳公约》第三十一条第一款要求在对条约进行解释时，要根据条约中语言的上下文、目标和目的，善意地根据条约语言的一般含义进行解释。因此，这些用语在使用时不同的上下文可能会对它们的解释产生不同的影响。

第一种可能的解释是这些说法在一定程度上增加了实施方式的灵活性，但是相关的基本职责一定要履行。这种解释主要基于根据国际协定中的责任应尽量确凿的这种理念。这种观点认为，考虑到各国法律体系有所不同，这些措辞为各缔约方执行《公约》的手段创造了灵活性。根据这种解释，缔约方不能以没有相关立法为借口规避基本责任，也不能因为在相关方面有现存立法便免除其执行《公约》规定的相关责任。虽然可以制定法律来覆盖《公约》责任，但是考虑到各缔约方国内法律体系不同，它们法律的具体陈述可能也各不相同。然而，这种灵活性并不是毫无限制的。缔约方不能够以灵活性为名制定或保留那些减损《公约》责任或与《公约》中相关责任相冲突的国内法律。

这种“手段的灵活性”的理解方式为各缔约方逐渐改善国家法律框架提供了有用的空间。例如，第二条第五款规定，倡导环境保护并“符合本国法律之下任何相关要求”的非政府组织应视为在环保决策中有自己的利益，因此是相关决策中的“所涉公众”。A国的国家法律可能要求非政府组织至少有十名成员，并且有确定的地理分布。以后，对非政府组织的要求可能会降低到至少有八名成员，或者取消地理分布的要求。只要这种改变不与《公约》中的其他规定相冲突，便被自动纳入到《公约》的体系中。

第二种可能的解释是这些措辞不仅为履行责任的手段提供了灵活性, 也为责任本身的范围和/或内容加入了灵活性。在某些情况下, 能够比较清楚的看到国家立法或法律体系的不同可能会对某一个规定的具体执行的范围有影响。再回到第二条第五款的例子, 虽然国家A的国家法律可能要求非政府组织至少有十名成员, 并且有固定的地理分布才能被视为“所涉”公众。国家B的国家法律可能要求非政府组织至少有二十名成员, 但是对地理分布没有要求。各个国家不同的规定可能会对“所涉公众”这一定义所涵盖的范围带来实际影响。然而, 也有可能缔约方会议逐步地消除这些差异, 在相关规定的实施上达成向上的一致性。

然而, 更广泛地说, 认为“根据国家法律”这一说法为《公约》的基本责任创造了灵活性这种看法会多少有些问题。如果根据这一观点使得缔约方能够规避某些责任, 那么《公约》的执行便不平衡, 对《公约》的基本理解也会出现分歧。在这种情况下, 一些缔约方可能对待条款的态度不如其他缔约方严肃, 因此可能减损《公约》整体的效力。即便有这种可能性, 事实仍旧是这种解释给缔约方在解释和执行方面创造了略多的灵活性。但是, 要认识到《公约》中该说法的多次持续使用说明《公约》试图建立一贯性。在以上讨论的两种解释中, “手段的灵活性”这种解释方法似乎更加合适。

“在国家立法范围内”

第四条第一款, 第五条第二、第五款, 第九条第一、第二款中都使用了“在国家立法范围内”这一说法。第六条第十一款使用了“在国家法律框架内”这一用法。这些措辞有几种可能的解释方法。正如上面所提到的, 根据《维也纳公约》的规定, 《公约》中措辞的上下文可能会影响到每个措辞的正确理解。

首先, 这个说法可以被理解为各缔约方为了履行责任必须采取立法措施的直接要求, 也就是说, 采取“在国家立法范围内”的措施。仅有与《公约》相关的具体责任大体一致的国家惯例是不够的——需要采取立法措施来确保《公约》得到遵守。这种观点认为, 与第三条第一款中应采取必要的立法、规章和其他措施来执行公约的规定相比, 这种说法与其有相同之处, 但是范围更广, 因为它特别要求缔约方为执行相关的条款采取立法措施。在对ACCC/C/2005/11(比利时)号函件的调查裁定中, 履约委员会指出, 对于国际协定可以直接应用、并优先于国家法律的情况下, 缔约方必须采取必要的立法和其他措施确保《公约》的有效执行¹⁰¹。以此类推, “在国家法律框架内”这一说法也要求在国际协定可以直接应用的情况下, 各国仍旧必须采取具体立法措施来执行相关条款。

其次, 可以认为这一说法为执行的手段创造了一定的灵活性, 但是相关的基本责任必须履行。这与上面讲到的“根据国家法律”的“手段的灵活性”理解方式是相同的。

最后, 这一说法的第三种理解方式考虑到了在欧洲经委会地区, 根据许多国家的法律, 国际公约可以直接应用, 可能覆盖甚至自动替代与之冲突的国内法律。因此, 可能需要这样的措辞来说明《公约》仅仅对相关现存的国家法律进行限制, 并不能取而代之。

要注意, 欧盟作为一个缔约方, 其立法具有国家立法的特点。同样地, 在奥尔胡斯公约履约委员会对第ACCC/C/2006/18(丹麦)号函件的调查裁定中指出, 与环境相关的欧盟适用法律应该被视作欧盟成员国国家法律的一部分¹⁰²。

就本公约而言,

1. 除案文另有所指外, “缔约方”一律指本公约的缔约方,

根据国家的宪法程序或者区域经济一体化组织的规定, 以及在公约生效前是否已经签署等情况, 可以通过不同的方式来达到受某一公约约束的意图, 即批准、接受、赞成或加入。要注意, 这里讲的是整个国家受到某一条约的国际义务的约束, 不仅仅是政府的行政或执行部门。

《奥尔胡斯公约》在1998年12月21日之前, 对欧洲经委会地区的国家和区域经济一体化组织开放签署(见第十七条)。根据第二十条的规定, 《条约》在第十六个批准、接受、赞同或加入文书交存日期之后的第九十天, 也就是2001年10月30日生效。对于在2001年10月30日之后已经交存或将要交存批准、接受、赞同或加入文书的国家, 《公约》于交存日之后第九十天生效。《奥尔胡斯公约》网站上有关于《公约》批准情况的最新

信息（关于签署、交存、批准、接受、赞同或加入，以及生效等更多信息，见关于第17-20条的评论）。

该措辞不能与通常法律意义上的“一方”混淆。例如，第四条第四款第七项提到“第三方”，也就是说并非某协议或交易的一方，但可能在其中有权利或利益的人。《执行指南》在提及参加某一特定程序（例如，见关于第六条第九款的评论）、或者其利益可能受到影响的法人或自然人时，用“一方”一词。在《公约》的案文和《执行指南》中，使用其定义的含义时，总是大写的，而使用其一般法律意义时不是大写的。

2. “公共当局”指：

公共当局的定义对于确定《公约》的范围非常重要。虽然《公约》的应用范围显然不是立法或司法活动，但是却有意包括所有的行政或政府活动，包括与立法程序相关的活动。为了尽量扩大涵盖范围，定义被分为三部分。近些年提供公共服务的私有化解决方案的发展使定义更加复杂。《公约》努力表明这种创新并不能使公共服务或公共活动脱离公共信息、公众参与或诉诸法律的范畴。

(1) 国家、地区和其他级别的政府；

“公共当局”包括所有地理或行政级别的“政府”涵盖具有政治权力的机关、机构、部门、组织等。在一般情况下，国家部委、机关和它们区域和地方的办公室，州一级、地区或省级的部委、机关和它们在区域和地方的办公室，以及地方或市一级的政府办公室，例如城市、城镇或村镇的政府办公室等都包括在内。

必须强调的一点是，《公约》中所指的公共当局不仅限于政府中的“环境当局”。某位官员在环境部工作还是在监察部门工作，或者是否了解他/她的职责与环境相关，都无关紧要。承担所有职能的政府当局都涵盖在第一项当中。

(2) 根据国家法律行使包括与环境有关的具体职责、活动或服务在内的各种公共行政职能的自然人或法人；

“公共当局”还包括行使依据国家法律通常由政府当局履行的各种公共行政职能的自然人或法人。各个国家法律所规定的公共职能不尽相同。然而，把这一项与下面的第三项放在一起看，很明显本项中的职能的行使需要法律依据，而第三项涵盖的范畴更广泛。如第一项所述，特定的某人不一定必须在环境领域工作。虽然本项明确用环境方面的具体职责、活动或服务来举例说明公共行政职能，但值得强调的是，任何经法律授权行使任何公共职能的人都包含在“公共当局”的定义中。

一个自然人指的是一个人，而“法人”指的是行政上、立法上或司法上成立的一个主体，该主体有资格代表自身订立合约，起诉、被起诉，通过合作伙伴、公司或基金会等中介来作出决策。虽然一个政府单位可能是一个法人，但是这样的法人已经包含在“公共当局”定义的第一项中。由第一项下的公共当局通过立法或法律行为设立的公共公司属于本项的范畴。可能涵盖在本项下的机构包括公共事业公司和准政府部门，例如水务局。

例如，履约委员会在第ACCC/C/2004/01号函件（哈萨克斯坦）的调查裁定中指出，从事核能产业的国有

企业是依据法律行使行政职能, 包括和环境相关活动的法人, 因此在该定义的范围¹⁰³。

虽然《公约》并没有非常明确的说明, 但是看起来行使公共行政职能可能只是一个单独机构所有活动的一部分, 机构的其他活动都是私营性质。合理的做法是《公约》仅适用于符合定义范围的那部分活动。

(3) 在以上第一和第二项范围内的机构或个人制约之下在环境方面有公共责任或职能或提供公共服务的任何其他自然人或法人;

除了政府和行使公共行政职能的个人以外, 公共当局的定义还包括在另外两项包括的公共当局制约之下在环境方面有公共责任或职能或提供公共服务的个人。本项内容与其他两项内容有以下两点主要的不同。

第一点是本项和第二项行使公共职能或提供公共服务的个人的授权来源不同。因为本项涉及的机构权利并非来自国家法律, 而是由于受到第一项和第二项所包括的公共当局制约而间接产生的。所运用的不同用语也反映出两项之间的不同, 本项用的是“公共责任或职能”, 比第二项中用到的显示法律与国家行政之间联系的“公共行政职能”的范围更广。

本条款与现在已经作废的理事会第90/313/EEC号指令的第六条有些类似, 第六条提到有公共责任的、受公共当局制约的机构。然而, 第二条第二款第三项不仅仅包括受到政府当局限制的自然人或法人, 也包括那些可能不受政府限制、但是受到第二条第二款第二项中的公共当局限制的自然人或法人。这些自然人或法人可能是服务提供者, 也可能是受到公共当局或其他依法行使公共职能的机构的限制的企业。例如, 水务管理职能可能由政府机构或私营主体行使。如果是后者, 那么只要该私营主体在政府当局的限制下行使公共水务管理职能, 它就适用于《公约》的条款。理事会第2003/4/EC号指令取代了第90/313/EEC号指令, 新的指令对“公共当局”的定义与《公约》相一致。

第二点是第三项与前两项的不同之处。前两项对于公共当局的定义中对于机构、自然人和法人的具体活动领域没有限制, 但是第三项有一条限制。只有在环境方面有公共责任或职能或者提供与环境相关的公共服务的自然人或法人属于本项的范畴。

显然, 本项涵盖公共所有的自然人或法人, 例如集体所有的公共服务提供者等。在前面提到过, 奥尔胡斯公约履约委员会在第ACCC/C/2004/01号函件(哈萨克斯坦)的调查裁定中表示, 负责核电产业的国有企业既属于本项的范畴, 也属于第二项的范畴。因为这也是在公共当局限制下行使公共职能的法人¹⁰⁴。

除此之外, 第三项包括受到监管控制的提供环境相关公共服务的主体。

本条款体现出了欧洲经委会地区公共职能私有化的趋势¹⁰⁵。在《公约》谈判期间, 比利时、丹麦和挪威发布了关于此定义的解释性声明。他们认为, 就本条款而言, 如果针对某一主体的政策和其他重大问题由公共当局审批或决策, 那么这一主体应该视为受到相关当局的限制。这些主体中有些是由政府设立和/或提供经费行使特定功能, 他们通常由公共当局的职权所涵盖。

定义的第二项与第三项之间可能有重叠的部分, 但是很显然, 在以上第一和二项范围内的机构或个人制约之下在环境方面有公共责任或职能或提供公共服务的任何其他自然人或法人属于“公共当局”。如果缔约方能够确定哪些主体属于本项的范畴, 就能够更好地执行《公约》。比如说, 可以向公众公布相关分类或清单。

正如第二项的评论中所说, 虽然《公约》没有完全明确的说明, 但是看起来一个单独机构行使公共行政职能可能只是其活动的一部分, 机构的其他活动都是私营性质。合理的做法是《公约》仅适用于符合定义范围的那部分活动。

(4) 第十七条所指属本公约缔约方的任何区域经济一体化组织的机构。

最后, 《公约》规定第十七条所指属本公约缔约方的任何区域经济一体化组织的机构也属于“公共当局”。第十七条所指的是由欧洲经委会主权成员国家组成的区域经济一体化组织, 而且成员国把《公约》管辖范围内的职权转移到这些组织(详见关于第十七条的评论)。目前, 欧盟是公约缔约方中唯一一个经济一体化组织。欧盟机构, 例如欧洲委员会、欧盟理事会、经济和社会委员会、地区委员会、欧洲环境机构和欧洲统计局可能被视为《公约》中的公共当局。

《公约》对于欧盟机构的应用对于欧盟的决策透明度有重大的影响, 标志着在现已废除的理事会第 90/313/EEC 号指令基础上前进了一大步。虽然所有欧盟成员国都必须强制执行该指令, 但欧盟本身的机构却不实施该指令, 而受自愿行为准则的管理。2006 年, 欧洲议会通过了第 1367/2006 号条例, 规定欧盟机构要遵守《奥尔胡斯公约》的要求(详情见下栏)。

《奥尔胡斯公约》与欧盟机构

1998 年 6 月, 欧盟签署了《奥尔胡斯公约》, 2005 年 2 月 17 日提交了赞同文书, 并于 90 天后成为了公约缔约方。根据《公约》要求, 欧盟要制定新的关于其机构和组织执行《奥尔胡斯公约》的法律。为此, 2006 年 9 月 6 日, 欧洲议会和理事会通过了关于共同体机构和组织执行《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥尔胡斯公约》条款的第 1367/2006 号条例(被称为“《奥尔胡斯条例》”)。

《奥尔胡斯条例》的部分主要规定如下:

- 本条例适用于所有由《建立欧共体条约》设立的, 或以该条约为基础成立的机构、机关、办公室或组织, 行使立法或司法职能的组织除外(除获得信息以外, 下面有进一步讨论)。
- 为了与关于公众获得欧洲议会、理事会和委员会文件信息的第 1049/2001 号条例(被称为“《透明度条例》”)相一致, 《奥尔胡斯条例》关于获得环境信息的规定特别适用于行使立法职能的欧盟机构和组织。
- 对于公共当局的定义采用了“广泛的、以职能为准”的方式, 从而满足《公约》的要求。
- 对《透明度条例》中关于获得文件的规定进行了拓展, 包括任何形式的信息, 至少是关于环境方面的信息。
- 《透明度条例》中关于不公开信息的理由被作为参考纳入了该条例, 但同时加入了《公约》要求的公共利益测试。
- 要求至少有八周的时间可以让公众针对与环境相关的计划与政策的准备、修改或审查提交意见。
- 只有存在时间达到两年以上的非政府组织, 才有权利提出对欧盟机构的行政行为或被指控的不作为进行内部行政审查。
- 在提出内部行政审查要求之后, 非政府组织有机会在欧盟法院提起上诉。

本定义不包含行使司法或立法职能的机关或机构；

行使立法或司法职能的机关或机构不包括在公共当局的定义之内。这是由于这类决策不同于公共当局的许多其他决策。关于立法方面的决策，理论上讲选举产生的代表通过选举过程直接对公众负责。关于司法方面的决策，仲裁庭必须公正、专业地执行法律规定，不受公众观点的影响。考虑到需要保证司法独立和各方诉诸法律程序的权利，《公约》中许多条款不适用于直接应用于行使司法职能的机构（参见关于第九条的评论）。

这一例外不仅适用于议会和法院，也适用于行使立法或司法职能的行政当局。例如，市级理事会会在有些情况下同时担任立法和行政职能。当它们行使行政职能时，要受到《公约》规定的“公共当局”的责任的约束；当它们行使立法职能时，便不受约束。

行政部门与立法部门在制定法律方面的合作特别值得一提。第八条认可了行政部门与立法部门在制定法律方面的合作。由于第八条明确包含了公共当局制定条例、法律和规范性法律草案等活动，可以据此合理推断《公约》不认为这些活动是行使“立法职能”。因此，参与该活动的行政部门属于《公约》中“公共当局”的范畴。相反地，如果立法部门从事立法职能以外的活动，那么他们可能会属于《公约》中“公共当局”的范畴。例如，当欧洲议会通过关于环境问题或与国际环境协定相关的决议时，很可能不是在行使立法职能，所以《公约》的一些条款可能能够适用。

值得一提的是，虽然《公约》不强制要求缔约方扩大法律范围从而涵盖这些机关和机构，但是《公约》也不阻止缔约方这样做。例如，《奥尔胡斯条例》关于获得环境信息的条款也适用于行使立法职能的欧盟机构和组织（见上栏）。同样地，行使立法或司法职能的机构或组织可以自愿决定在它们的程序中，执行经过适当修改的《公约》的规定。虽然《公约》对公共当局的定义中不包括立法活动，序言第十一段请立法机构自愿遵守《公约》的原则。1997年9月，一些议会议员发布了“《斯德哥尔摩宣言》”，在宣言中，他们表示支持《公约》中与信息相关的规定适用于议会，并且制定了公众参与“立法工作”的原则¹⁰⁶。类似地，1998年《奥尔胡斯公约签署国决议》强调了议会、区域和地方当局以及非政府组织在《公约》执行过程中的重要性。关于行使司法职能的机构，许多缔约方关于获得信息的国家法律同样也适用于司法体系。2009年，欧洲人权法院做出了一个裁决，判定匈牙利违反了《欧洲人权公约》中第十条关于言论自由的规定，因为宪法法院驳回了非政府组织获得先前有关一个议会议员和其他个人投诉信息的请求¹⁰⁷。

应该记住的一点是，虽然行使立法或司法职能的机构或机关不属于“公共当局”，《公约》中多个责任，尤其是第三条和第九条中的责任不是针对于公共当局而是针对于缔约方自身的。立法或司法部门经常需要采取一些行动来履行《公约》所规定的缔约方责任。立法机构为了符合《公约》的要求，可能需要颁布法律针对某一缔约方的立法体系进行调整。司法机构对于《公约》第九条中关于诉诸法律的管理，以及更广泛的与《公约》相关的国家法律的执行起着重要作用。此外，立法和司法机构可能需要采取措施来解决公共当局执行法律过程中不正确和不一致的问题，也包括其他司法机构或行政仲裁庭的问题。履约委员会在第ACCC/C/2008/33号（英国）的调查裁定中指出，“法官们强烈呼吁民事程序规则委员会在《公约》的指导下采取立法措施”¹⁰⁸。委员会赞同了司法体系的呼吁，并建议相关的缔约方根据《公约》制定的标准对民事程序规则进行了修订¹⁰⁹。履约委员会在第ACCC/C2005/11号（比利时）调查裁定中指出，《公约》认可并且支持司法体系的独立性，但缔约方不能以此为不执行《公约》条款的借口¹¹⁰。



3. “环境信息”

序言中清楚使用了“环境信息”这一词语，也出现在了关于获得环境信息的第四条、关于环境信息的收集和散发的第五条、以及关于公众参与具体活动决策的第六条第二款第四项第四点。然而，由于《公约》中的条款是相互联系的，因此这一词语与《公约》的其他内容也是相关的。

《奥尔胡斯公约》没有对“环境”做出定义。因此，第二条第三款的重要性不仅由于其与《公约》中关于信息的条款紧密联系，也是因为这是《公约》中对于确定环境的范围最重要的规定。因此，在对《公约》其他条款中出现的“环境”和“环境的”进行解释时，应该参考“环境信息”的具体定义。

第二条第三款并没有以穷尽式列举的方式定义“环境信息”，而是将其分为三类，对于每一类提供了一个说明性的清单。同样地，这些清单也是非穷尽的，所以在具体案例中，当局要对这些条款进行一定程度的解读。然而很明显，《公约》起草者的意图在于使定义的范围尽量广泛，在解读条款时要注意这一事实。

无论如何，环境信息的定义当然是最低要求，缔约方可以使用更广泛的定义。欧洲经委会地区的几个国家没有对公共当局掌握的环境信息和其他信息进行区分。在这些国家，根据立法或行政传统，在一定的限制下，公众可以获得公共当局掌握的所有信息。在包括芬兰、荷兰和瑞典在内的一些国家，关于一般情况下获得信息的法律对于“环境”信息或非环境信息一视同仁。相比之下，丹麦既有关于一般信息的法律，也有关于环境信息的立法。当两种法律同时存在时，要注意一致性。例如，欧盟的《奥尔胡斯条例》规定了任何形式的环境信息，而《透明度条例》同样适用于非环境信息，但仅限于“文件”。

指下列方面的书面形式、影像形式、音响形式、电子形式或任何其他物质形式的任何信息：

环境信息可能以不同的物质形式存在，具体包括书面、影像、音响和电子形式。因此，纸质文件、相片、图片、视频、录音和电脑文档都是可能承载信息的形式。其他未提及的物质形式，包括现存的或未来发展的形式都在本定义的范围之内（见关于序言第十五段电子或其他未来通信方式的评论）。

对文件和信息进行区分也很重要。《公约》保证信息的获得。“物质形式”这一用语并不是为了将环境信息的范围限制在完成的文件或者其他官方意义上的文件。未经处理的、原始的信息（有时候称为“原始数据”）与文件都包括在定义范围之内。

相比之下，在*世界自然基金会欧洲政策办公室起诉欧盟理事会的第T-264/04号案件*¹¹¹中，欧洲初审法院的裁决指出，“必须对文件和信息的概念加以区分”。因此，《透明度条例》规定，共同体机构只有义务公布以官方文件形式掌握的信息，而不是《奥尔胡斯公约》第二条第三款中定义的“任何书面、影像、音响、电子或任何其他物质形式”的信息（以及《奥尔胡斯条例》中第二条第一款第四项）。该案件审理时，《奥尔胡斯条例》还没有制定。现在不会再出现这种对于文件与信息的不合理的狭隘理解¹¹²。

(1) 各种环境要素的状况，诸如空气和大气层、水、土壤、土地、地形地貌和自然景观、生物多样性及其组成部分，包括转基因生物，以及这些要素的相互作用；

《公约》规定环境信息包括任何与环境要素相关的以任何物质形式存在的信息。《公约》列举了例子来说明“环境要素”的含义。这一非穷尽式的清单中的元素包括“空气和大气层”、“水”、“土壤、土地、地形地貌和自然景观”、“生物多样性及其组成部分，包括转基因生物”。其中有一些用语有常识性的定义，不需要制定技术性的定义。然而，值得一提的是，一些国际协定能够帮助确定环境因素的范围。例如，关于“空气和大气层”，与欧盟第2008/50/EC号关于环境空气质量和欧洲更清洁空气的指令中对于“环境空气”的定义进行比较有一定帮助。该指令对“环境空气”的定义是“对流层中的户外空气，不包括工作场所的空气”¹¹³。由此来看，更广泛的《奥尔胡斯公约》的定义请各缔约方将户外空气、工作场所的空气以及所有大气层中的空气都涵盖在内。此外，《公约》将“土壤、土地、地形地貌和自然景观”罗列在一起，从而保证能够得到广泛的应用。这一系列复杂的描述性用语可能会用于自然资源、领土和保护区。“自然景观”可能指的是任何有特定价值的自然物体，不仅包括官方认定的保护区，也在当地具有重要性、具有特定自然、历史或文化价值的森林、树木或公园等。出于多种原因，地形地貌和自然景观的保护已经成为环境保护的重要要素，包括美学价值，独特历史或文化区域的保护，或对土地传统用途的保护等。

“生物多样性及其组成部分，包括转基因生物”需要进行更复杂的解释。《生物多样性公约》第二条对生物多样性给出了如下定义：“指所有来源的形形色色生物体，这些来源除其他外包括陆地、海洋和其他水生生态系统及其所构成的生态综合体；这包括物种内部、物种之间和生态系统的多样性”。生物多样性包括但不限于生态系统多样性，物种多样性和基因多样性。此外，可确认为特定生态系统的有形实体（植物、动物和微生物群体以及他们所处的非生物环境互相作用而形成的有机组合）¹¹⁴也被视作生物多样性的组成部分¹¹⁵。

虽然《奥尔胡斯公约》明确规定转基因生物是生物多样性的组成部分，但是却没有给出定义。在国际层面，《卡塔赫纳生物安全议定书》中使用了“改性活生物体”（living modified organisms），而没有使用“转

基因生物” (genetically modified organisms)。《卡塔赫纳生物安全议定书》中“改性活生物体”的定义是“指任何具有凭借现代生物技术获得的遗传材料新异组合的活生物体”，对“活生物体”的定义是“指任何能够转移或复制遗传材料的生物实体，其中包括不能繁殖的生物体、病毒和类病毒”¹¹⁶。欧盟第2001/18/EC号关于有目的有计划向环境中排放转基因生物的指令¹¹⁷中第三条对转基因生物做出了如下定义：“基因材料被改变的生物，这种改变不是通过自然的交配或者自然的重组而产生的”。欧盟第2001/18/EC号指令中对于“转基因生物”的定义可能比《卡塔赫纳生物多样性议定书》中“改性活生物体”的定义更加广泛，但是实际上定义范围的不一致在实际中并没有得到解决。(更多关于转基因生物的信息，见关于第六条第十一款的评论。)

“环境要素”的列举清单时是非穷尽的，文本中“例如”这一词语的使用意味着除了特别提及的这些要素以外，可能还有其他要素。例如，虽然第二项中提到辐射是一种“因素”，但是它也可以被视作是一种环境要素。

最后，本项包括了“这些要素的相互作用”。本条款认可了环境要素的相互作用与环境要素本身一样重要。例如，包括《欧盟工业排放指令》¹¹⁸在内的文书旨在通过防止或在不能防止的情况下减少工业活动向空气、水和土壤中排放的污染，或通过与废弃物相关的措施来实现对一系列活动的污染综合预防与治理，从而在整体上达到对环境的高水平保护。

(2) 正在影响或可能影响以上 (1) 项范围内环境要素的各种因素，诸如物质、能源、噪音和辐射，及包括行政措施、环境协定、政策、立法、计划和方案在内的各种活动或措施，以及环境决策中所使用的成本效益分析和其它经济分析及假设；

《公约》中的环境信息不仅包括关于环境要素以及环境要素相互作用的信息，还包括关于人为和非人为因素和影响或可能影响到环境要素的活动或措施的信息。此外，定义还包括环境决策中所使用的经济分析及假设。

从一开始，就必须探讨将文本翻译成三种欧洲经委会官方语言的这一重要问题。在英文版的文本中，使用了“可能影响环境要素”的措辞。俄语和法语版本文本如果直译，则所表达的“可能影响”的标准会更低。俄语和法语的文字看起来会包含更广泛的内容，涵盖所有可能“可能会”影响到环境要素的因素、活动或措施，甚至会包括那些不“可能”产生影响的因素、活动或措施。考虑到《奥尔胡斯公约》第二十二项规定本公约的英文、法文和俄文本具有同等效力，初看之下这种情况可能会为条款的实施带来一些模糊性。然而，1969年《维也纳公约》对于这种情况下如何实施设立了一个框架。

《维也纳公约》第三十一条（对原文本进行了释义）指出对条约进行解释时，要根据条约文本中用语的通常意义进行善意解释，并且要参考条约的目的和宗旨。第三十二条（也对原文进行了释义）规定为证实由适用第三十一条所得之意义起见，或依第三十一条作解释而意义仍属不明或难解，要使用解释之补充资料，包括条约之准备工作及缔约之情况在内。对本情况尤其重要的是，《维也纳公约》第三十三条指出，当条约约文经以两种以上文字认证作准的情况下，除依条约之规定或当事国之协议遇意义分歧时应以某种约文为根据外，每种文字之约文应同一作准。条约用语推定在各作准约文内意义相同。除依条约之规定或当事国之协议遇意义分歧时应以某种约文为根据外，倘比较作准约文后发现意义有差别而非适用第三十一条及第三十二条所能消除时，应采用顾及条约目的及宗旨之最能调和各约文之意义。

在本情况下使用《维也纳公约》的框架, 考虑到《公约》第一条指出的目的和目标, 以及序言中介绍的背景, 最符合文本意图的可能是俄文和法文本中更加具有包容性的定义。然而缔约方会议没有就此问题作出判断。

现在来考虑第二项中的其他内容, 由于句子结构比较复杂, 需要进行一些分解。图解如下:

【正在影响或可能影响以上 (1) 项范围内环境要素的因素 (例如物质、能量、噪音和辐射等) 和 (包括行政措施、环境协定、政策、立法、计划和方案在内的) 活动或措施, 】 和
【环境决策中使用的成本效益分析和其他经济分析及假设; 】

由此可以看出, 第二项包含的信息可以分为两大类: (i) 因素和活动或措施, (ii) 经济分析和假设。根据第一类的限制条件, 只有那些可能影响到第一项中环境要素的因素和活动或措施才包括在内。第二类的限制条件是经济分析和假设的使用背景——即必须在环境决策中使用。因此, 第二类信息与第六条规定的信息要求特别相关。例如, 要求在决策过程中说明具备哪些与拟议活动相关的环境信息 (第六条第二款第四项第六目), 以及要求允许公众获得所有与决策有关的信息 (第六条第六款)。

针对第一类举了一些例子来解释文本的含义。可能影响环境的“要素”包括“物质、能量、噪音和辐射”。这些可以被统称为物理或自然介质。可能影响到环境的“活动或措施”明确包括“行政措施、环境协定、政策、立法、计划和方案”。这些用语都体现了人类的行为。这一定义当然也包括关于具体活动的决策, 例如正在影响或可能影响环境的允许、许可、批准等。虽然所列举的活动或措施的例子主要是公共当局的行为, 当然环境协定也可能会涉及到私有部门, 但是没有理由把活动和措施限制在这一范围内。最重要的是, 这些活动或措施不一定是“环境”相关决策的一部分。因此, 例如与交通或旅游规划相关的信息在大多数情况下也在本定义的范围之内。许多国家的法律的环境信息的清单中都包括许可证申请、关于是否批准某项活动的决策、环境专业知识的结论、环境影响评估的文件等。

定义中特别提到了环境协定, 第五条第三款第三项也提到了环境协定。环境协定包括自愿协定, 例如政府与业界签署的协定, 也可能包括国家间签署的双边或多边环境协定。之所以有自愿协定或者说“契约”, 是由于政府有权力制定针对某一领域的监管规则, 例如针对清洁剂的成分的监管或禁止使用挥发性氯化烃等。这些协定有时是公开的, 有时没有公开, 可能是由受监管的产业代表或负责执行监管的官员所主导的委员会进行协商签署的, 这种情况受到了一些指责¹¹⁹。《公约》第二条第三款第二项中列出了这些协定, 形成了一种这些协定能够为公众所获得的假设。

最后, 第二项中的第二类信息包括环境决策中使用的成本效益分析以及其他的经济分析及假设。这一分类确认了经济分析与环境问题的相关性。由于经济分析可能会对是否实施某项目的决定产生重大影响,



© Shutterstock

所以一定要对分析中的思路进行检查。对于经济学家来说, 环境价值的量化和环境成本的“内在化”是最棘手的问题之一。因此, 对环境决策中使用的经济模型背后的假设进行分析也很重要。

《奥尔胡斯公约》履约委员会在对第ACCC/C/2008/30号(摩尔多瓦共和国)函件的裁定中指出国家森林资金管理的土地租赁合同也在《公约》第二条第三款第二项关于环境信息的定义范围内¹²⁰。

同样, 《奥尔胡斯公约》履约委员会在第ACCC/C/2004/08号(亚美尼亚)函件的裁定中指出与土地使用和规划有关的独立的政府法令也构成“措施”, 因此在第二条第三款第二项关于“环境信息”的定义范围内¹²¹。

《奥尔胡斯公约》履约委员会在第ACCC/C/2007/21号(欧洲共同体)函件的裁定中对于融资协议是否属于第二条第三款第二项的范畴进行了考虑。委员会认为:

虽然定义中没有明确提及融资协议, 但是有时也可能属于第二条第三款第二项所说的“正在影响或可能影响环境因素的措施”。例如, 如果一个融资协议中包括与环境有关的具体措施, 例如保护某一自然景观, 则该融资协议应被视为包含环境信息。因此, 关于融资协议中的条款是否应被视为环境信息, 不能够一概而论, 而应该因情况而异¹²²。

履约委员会在第ACCC/C/2004/01号(哈萨克斯坦)函件的裁定中指出, 针对允许进口和处理中低水平放射性废物的法律草案的可行性研究属于本项中规定的定义范围。¹²³

在国家层面, 根据英国信息仲裁庭的判决, 蜂窝型基站发射的能够穿透大气层、射向任何自然界中任何固体成分的无线电波都属于《公约》中的“环境信息”的定义范畴。仲裁庭认为每一个蜂窝型基站的移动网络运营商的名字也属于《公约》中“环境信息”的定义范畴¹²⁴。

应该注意的是, 以上的例子都是解释性的, 并不是第二条第三款第二项对于“环境信息”定义的穷尽式清单。

(3) 正在或可能受环境要素状况影响或通过这要素受以上(2)项所指因素、活动或措施影响的人类健康和安全状况、人类生活条件、文化遗址和建筑结构;

《公约》注意到了—个事实, 也就是人类的环境, 包括人类健康和安全状况, 文化遗址和建筑环境的其他方面, 也会受到影响自然环境的那些活动的影响。这里明确指出包括正在或可能受到环境要素状况影响或者通过这些要素受以上(2)项所指因素、活动或措施的影响的人类环境。根据《公约》要求, 与人类健康、安全和生活条件等相关的信息和第(1)、(2)项中描述的元素、因素、活动或措施之间要有联系, 从而对于《公约》可能涵盖的各种与人类健康和安全相关的信息进行合理的限定。《公约》谈判参与方面面临的情况是, 更宽松的描述将使得定义涵盖大量的与环境不相关的人类健康和安全方面的信息, 例如与具体医疗程序或具体工具的安全操作守则相关的信息等。

人类健康和安全与在世界卫生组织环境与健康欧洲地区部长级会议等场合所使用的“环境健康”或“环境与健康”并不完全相同(见关于序言第四段的评论)。例如, 人类健康可能包括直接或间接由环境状况变化引

起或受到环境状况变化影响而产生的一系列疾病和健康状况。人类安全可能包括不受化学品、辐射等因素在内的有害物质影响,或者其他通过操纵环境要素而影响人类健康的自然或人为的状况。

关于享受健康环境权利是否存在的讨论中通常会提到健康的环境是人类生活的基本条件。《公约》通过把“人类生活状况”作为环境信息的组成部分之一,对这种观点做出了响应。通常来说,“生活状况”包括空气质量、水和食物的质量和可获取性、住宅和工作场所状况、相对财富和各种社会状况。

“文化遗址”这一说法包含了具有文化价值的特定地点或物体。1972年《保护世界文化和自然遗产公约》(《世界遗产公约》)做出了如下定义:“从历史、审美、人种学或人类学角度看具有突出的普遍价值的人类工程或自然与人联合工程以及考古遗址等地方”¹²⁵。“建筑结构”指的是人造的工程。它并不局限于大坝、桥梁、高速公路等大型的建设,也包括小型的工程,甚至包括园林绿化或者其他对自然环境的改造。

第(3)项所包括的事物取决于与第(1)、(2)项所包含内容的联系。如果第(3)项所包括的内容可能受到第(1)项中的元素或元素相互作用的影响,那么这些内容就是环境信息。如果第(3)项所包括的内容可能受到第(2)项中的因素、活动或措施的影响,那么同样也是环境信息,只要这些影响通过环境的过滤或媒介以第(1)项中元素的形式表现出来。例如,如果关于保护和开发哪些土地的决策通过改变空气或水的质量从而影响到上述社会状况中某一具体的方面:

- 关于空气或水的质量的信息属于第(1)项中的环境信息;
- 与决策相关的信息属于第(2)项中的环境信息;
- 关于受到影响的社会状况的信息则是第(3)项中的环境信息。

4. “公众”指一个或多个自然人或法人,以及按照国家立法或实践,兼指这种自然人或法人的协会、组织或团体

“公众”的定义应该适用于“任何人”原则(关于自然人和法人的解释,见关于第二条第二款的评论)。为了表示强调,《奥尔胡斯公约》也明确提及了协会、组织或团体。相比之下,《工业事故公约》第一条第十款对“公众”的定义只是简单的“一个或多个自然人或法人”。《埃斯波公约》第一条第十款中的定义也是如此,不过一旦《埃斯波公约》2004年的修订案生效,便会使用《奥尔胡斯公约》的定义方式,扩大定义的范围,使其明确包含协会、组织或团体。在大多数情况下,由自然人或法人组成的协会、组织或团体本身便具有法律人格,因此已经被包含在定义之中。因此,文本应被理解为将不具有法律人格的协会、组织或团体也视为《公约》中公众的成员。但是这种补充受国家立法或实践的限制。因此,如果国家立法或实践有相关要求,那么特设的组织只有满足了这些要求才能被视为公众的成员。如果存在相关要求,则这些要求必须与《公约》保障获得广泛信息权利的目标相一致。

第二条第四款中的“公众”这一用语本身不受任何条件和限制的约束。因此,当《公约》在赋予“公众”权利,但没有对哪些公众可以享受这些权利进行进一步限制时,无论公众个人是否受到“影响”或者是否有相关利益,都有权行使这些权利。第四、五条、第六条第七和第九款以及第八条都使用了这种方式。

此外,第三条第九款要求任何人不能因为国籍、居所、公民身份或注册地等因素被排除在“公众”的定义之外。因此,不具有公民身份的个人也享有《公约》中规定的权利和利益。例如,第四条中关于请求得到信息的权利对于非公民、非居民、公民和居民都同样适用。



© Shutterstock

为了确保《公约》实施的一致性，还需要进一步的解释。当谈到公共当局有责任以某种方式对待公众时，例如提供信息等，这里公众“一个或多个自然人或法人”的含义，并不是说公共当局把信息提供给他们选择的任何一个人就视为履行了责任。每一个单独的自然人或每个人都享有《公约》规定的实质性权力和程序权利。例如，当某一个公众成员在第四条第一款的条件下提出获得环境信息的请求时，公共当局向随意选择的或他们最熟悉的一个或几个人或组织提供或已经提供请求的信息是不够的。如果对此有任何疑问，只需要查看第九条第一款，该条款规定申请人有权利针对公共当局对请求的回复寻求独立复审。

同样地，对于第五条规定的积极传播信息责任，如果只将信息提供给几个自然人和/或法人，也是不够的。并且，在第六条第七款的情况下，在公众听证、问询会或其他公众提出意见的场合中，仅仅允许一个或几个随意挑选的或政府官员最熟悉的组织提交意见是不够的。必须授予所有公众成员提交意见的权利。因此，传统上以公众代表的方式对公众进行考虑的国家——也就是说授予某些个人代表公众观点或部分公众观点的权利——必须采取不同的方式来对待公众的权利。

5. “所涉公众”指正在受或可能受环境决策影响或在环境决策中有自己利益的公众；就本定义而言，倡导环境保护并符合本国法律之下任何相关要求的非政府组织应视为有自己的利益。

“所涉公众”这一用语用来定义有权利行使第六条所规定的权利的个人。在“所涉公众”的基础上再加一些限定条件，便是有权利行使第九条第二款（关于第六条中的决定、作为或不作为的诉诸法律的权利）所规定权利的个人的范围。有权行使第七条和第八条中规定的公众参与权利的个人范围采用了不同的定义方式（见关于第七条和第八条的评论）。

“所涉公众”是公众整体中与某一特定的环境决策程序有特殊关系的一个子集。要成为某一个情况下“所涉公众”的一员，这位公众成员必须可能受到环境决策的影响，或者必须在环境决策中有自己的利益。第六条关于公众参与具体活动的决策的部分和第九条第二款关于诉诸法律的部分也提到了这一用语。

正如前面所提到的，第三条第九款要求任何人不能因为国籍、居所、公民身份或注册地等因素被排除在“公众”的定义之外。因此，不具有公民身份的个人也能享受《公约》规定的权利和利益。例如，可能受到某个拟议活动影响的区域跨越了国境线，就第六条而言，邻国的公众便是“所涉公众”的成员。此外，履约委员会在第ACCC/C/2004/03号（乌克兰）函件的裁定中指出，“一般情况下，曾经类似表达过在程序中具有自身利益、或对程序有担忧的外国或国际非政府环境组织也属于定义的范围内”¹²⁶。

“所涉公众”这一用语源于环境影响评估法令的初始版本。定义本身在某种程度上受到了一些司法辖区非常熟悉的“正在被影响”的概念的启发，这个定义自1991年《埃斯波公约》起就开始被用于定义允许参加跨境环境影响评估的公众范围。在定义中起补充作用的“利益”这一概念也是许多司法辖区非常熟悉的。这样，这个定义将两种定义欧洲经委会地区各种法律体系行政程序权利的方式结合了起来。最后，定义的后面还有一个词组，目的在于确保环境组织得到适当的认可。依照一些国家的传统，环境组织不被视为“所涉公众”。

虽然“所涉公众”的范围比“公众”窄，但其所包括的内容仍旧非常广泛。关于“正在被影响”的标准与所涉活动的性质相关。《公约》第六条中提到的一些活动可能会影响到很多人。例如，以管道为例，所涉公众通常数以千计，而在核电站的情况下，有关当局需要考虑来自多个国家的数以十万计的所涉公众。

关于“有自身利益”的标准，定义中所用的语言似乎远远超出了法律文本中常见的“足够的利益”（见下段）。在解读时，特别要注意不仅仅包括那些受法律保护的合法利益和权利受到可能受到拟议活动的损害的公众成员。可能受到影响的权利可能包括社会权利，例如不受伤害的权利和享受健康环境的权利。然而，对于在决策过程中有不明确的利益的群体也是适用的。

很重要的一点是，第二条第五款不要求所涉公众一定拥有合法利益。因此，本条款既包括“合法利益”也包括“事实利益”，正如奥地利、德国和波兰等国家使用的大陆法系中所规定的一样。在国家法律中，仅拥有事实利益的个人通常在诉讼中不能享受到拥有合法利益的个人能够享受的全部利益。相比之下，《公约》对于合法利益和事实利益授予了同等的地位（至少和第六条相关的部分如此）。

第二条第五款明确指出，如果相关的公共的非政府组织的法定目标包括倡导环保，只要这些组织满足“本国法律之下的任何相关要求”，也包含在内。可以通过不同方式来确定一个非政府组织是否倡导环境保护，例如通过宪章、章程或活动等。“环境保护”可以涵盖所有与第二条第三款中隐含的环境的定义相一致的目的。因此，只要非政府组织的目的属于第二条第三款中隐含的环境定义的任何一方面，就满足了“提倡环境保护”这一要求。例如，如果一个非政府组织致力于提倡保护健康受到水源性疾病影响的群体的利益，那么该非政府

组织即被视为满足第二条第五款的定义。

关于“满足本国法律之下的任何相关要求”的规定，不应将其解读为缔约方拥有了定义这些要求的裁量权。缔约方行使裁量权时，应该考虑到《公约》赋予非政府组织在实施《公约》过程中的重要作用，以及第三条第四款中对非政府组织给予“适当认可”的规定。履约委员会在第ACCC/C/2004/05号（土库曼斯坦）通信的裁定中指出，“非政府组织汇集了专业技能和资源，与公众成员中的个人相比，能够更有效地行使《公约》中规定的权利”¹²⁷。

满足本国法律之下的任何相关要求

在第C-263/08号（瑞典）案件中，欧洲法院对于瑞典环境法案中要求非政府组织至少有2000名成员才能够对开发许可提出上诉这一规定与欧盟第85/337号指令和《奥尔胡斯公约》相比是否约束性太强进行了考虑。

欧洲法院认为，根据第85/337号指令，应根据国内法律来决定非政府组织诉诸法律的条件。然而，国内法律必须要保证诉诸法律的渠道的广泛性。欧洲法院认为，对于一个环境方面的非政府组织的成员最低数目提出要求是可以理解的，因为这一要求的目的在于确保这一组织确实存在、并且是活跃的。然而，成员的人数要求不应该固定在这样一个水平，这样的要求违背了为指令范围内项目的司法审查提供便利的目的。此外，对于指令所包括的规模更小的项目，当地的组织能更好地应对。

事实上，瑞典的立法实际剥夺了当地组织任何司法补救的权利，因为在瑞典只有两个组织的成员在2000以上。欧洲法院认为虽然当地组织可能联系这两个组织，并请他们提出上诉，但是这种可能性并不能满足第85/337号指令中的要求，因为这两个有权利提出上诉的大型组织对于规模有限的项目可能不具有同等水平的利益，此外，他们可能会收到大量类似的请求¹²⁸。

缔约方可以在国内法律下对非政府组织制定要求，但是鉴于非政府组织在《公约》实施过程中起到的不可或缺的作用，缔约方应当确保这些要求不造成过度负担，并且不具有政治意图。并且各地约方的法律框架应当鼓励非政府组织的组建，并鼓励它们建设性地参与公共事务。此外，任何要求都应当与《公约》的原则相符，例如非歧视性原则和避免技术和财务壁垒的原则等。在这些限制范围内，缔约方可以依据不具有不必要的排除性的客观标准制定要求。

例如，为了保证环境非政府组织在某一国家处于活跃状态而制定的最低人数的要求可能与《奥尔胡斯公约》不符，因为这样的要求可能违背了第三条第九款的非歧视性原则。此外，要求“一直处于活跃状态”的要求本身对于允许成立非政府组织时间相对较短的国家具有排除性，在这些国家非政府组织发展水平较低。

有些情况下对非政府组织的活跃成员数目有要求。在上面方框里提到的第C-263号（瑞典）案件中，欧洲法院就考虑了这一问题。如果对活跃成员人数的要求高到一个国家中只有为数不多的几个组织满足要求，《公约》便认为这种要求过于严格。2009年，斯洛文尼亚修订了环境保护法案，删除了关于倡导环保的非政府组织必须对其操作进行财务审计才能够被视为第二条第五款中“所涉公众”的规定。

如果一个非政府组织满足了第二条第五款的要求，即被视为第六条和第九条第二款中的“所涉公众”的成员。但是对于没有从一开始满足这些要求的非政府组织以及个人来说，《公约》并没有明确规定是否只要参与了第六条第七款中的公众参与程序，便可被视为“所涉公众”的成员。然而，任何作为公众一员参与听证会或第六条第七款中提到的其他公众参与程序的个人，都应有机会使用第九条第二款中规定的诉诸法律的条款。在这种情况下，该个人属于“所涉公众”的范畴。该问题在针对第九条第二款的评论中有进一步的讨论。

第三条 总则

虽然《奥尔胡斯公约》有三大支柱——获得信息、公众参与决策和诉诸法律——有许多条款都适用于整个《公约》。这些条款——从履行责任过程中的基本原则到应用于三大支柱的实际承诺——都可以在第三条中找到。

条款	责任	执行指南
第三条, 第一款	采取必要的立法、规章和其他措施, 建立一个落实本公约的框架	<ul style="list-style-type: none"> 使各条规定相互匹配的措施 恰当的执行措施 建立和保持一个明确、透明和连贯一致的框架
第三条, 第二款	力求确保公共当局协助和指导公众	<ul style="list-style-type: none"> 官员尽力 针对三大支柱提供协助
第三条, 第三款	促进环境教育和提高环境意识	<ul style="list-style-type: none"> 在一般方面以及三大支柱相关方面
第三条, 第四款	承认和支持倡导环境保护的协会、组织和团体	<ul style="list-style-type: none"> 根据需要调整法律体系 “倡导环境保护”的协会、组织和团体 “适当的”承认和支持
第三条, 第五款	《公约》是“地板”, 不是“天花板”	<ul style="list-style-type: none"> 有权利保持现有的更加积极的措施 有权利制定更加积极的措施
第三条, 第六款	不要求减损现有权利	<ul style="list-style-type: none"> 有权利保持现有的更加积极的措施
第三条, 第七款	在国际组织框架内倡导《公约》的原则	<ul style="list-style-type: none"> 国际环境决策进程 涉及环境事务的国际组织
第三条, 第八款	不处罚按照本公约规定行使权力的人	<ul style="list-style-type: none"> 个人“不应该遭到处罚、迫害或骚扰” 不影响法院在司法过程中施加合理代价的权利
第三条, 第九款	权利的行使不受国籍的影响	<ul style="list-style-type: none"> 不因公民身份、国籍或居所或注册地而受歧视 全部三个支柱

1. 每个缔约方应采取必要的立法、规章和其他措施, 包括旨在使各种落实本公约关于信息、公众参与和诉诸法律的规定相互匹配的措施, 以及恰当的执行措施, 以建立和保持一个落实本公约各项规定的明确、透明和连贯一致的框架。

在第一条的基础上, 本条款强调了是《公约》规定了具体实际的措施以实现其目标。这个条款看似很简单, 但可以说是《公约》中最重要的一个条款, 因为本条款中规定的责任深入到了行政和司法机构与实践的核心。通过下面探讨的各个元素, 第一款精确的概括了《公约》的有效执行需要什么。

落实本公约各项规定的明确、透明和连贯一致的框架

第三条第一款要求缔约方建立和保持一个落实本公约各项规定的“明确、透明和连贯一致的框架”。《公约》的主要受益者是公众。在遵守公众管理的基本原则的同时, 公众必须要清楚他们获得信息、参与和诉诸法律的机会, 适用的规则和程序也必须清楚和一致。

履约委员会的裁定中发现, 在缔约方没有执行《公约》个别条款的情况下, 通常也会违反第三条第一款的规定。例如, 在第ACCC/C/2005/12号(阿尔巴尼亚)函件的裁定中, 履约委员会指出缔约方除了违反第六条以外, 相关缔约方没能够通过立法确立向公众进行早期通报、确定所涉公众身份、确定参与质量以及考虑公众会议成果的明确机制, 从而违反了第三条第一款¹²⁹。

类似地, 在第ACCC/S/2004/1号提交文件和第ACCC/C/2004/3号(乌克兰)函件的裁定中, 履约委员会认为相关缔约方的环境影响评估中的公众参与要求和环境决策程序不够清晰, 因此违反了第三条第一款以及第六条和第四条¹³⁰。

法庭和其他的审查机构必须同样以明确和一贯的方式执法。在第ACCC/C/2005/11号(比利时)函件的裁定中, 履约委员会回顾了第三条第一款中规定的责任, 并指出《公约》假设和支持司法部门的独立性, 但缔约方不能把独立性作为不采取必要措施的借口。委员会同时指出, 虽然在一些司法辖区直接实施国际协定可能会引起既定的法庭实践的改变, 但这不能使缔约方推卸采取第三条第一款规定的必要立法措施和其他措施的责任¹³¹。

每当通过新的立法时, 一定要确保该立法符合《公约》的要求以及在国家层面设立的执行《公约》的框架。例如, 通过一部关于公共协会的普通法律时, 如果该法律没有明确考虑《公约》的要求, 便可能会带来困惑和不确定性。第ACCC/C/2004/5号(土库曼斯坦)函件的裁定中就出现了这样的情况, 与相关缔约方新通过的《公共协会法案》¹³²有关。虽然该法案表示受土库曼斯坦为缔约方的国际协定(包括《奥尔胡斯公约》)的约束, 但法案实际上设立了一个对环境方面的非政府组织的参与权起到限制作用的体系。这样的立法发展至少制造了困惑和为明确法律构架和各种法规的适用性而产生的额外支出, 同时也带来很高的法律不正当实施的风险, 从而导致基本权利的不确定性, 以及基本权利可能遭到损害。例如, 虽然土库曼斯坦的《公共协会法案》赋予了国际协定优先权, 但实际中很可能发生的情况是行政官员或审查机构认为执行法令中规定的内容比执行国际协定中的内容更舒服¹³³。

必要的立法、规章和其他措施

第一款中明确指出缔约方仅仅宣布可以《公约》是可以直接执行的并不足以满足确保落实本公约的明确、透明和连贯一致的框架的责任要求。同样地, 在第ACCC/C/2005/11号(比利时)函件的裁定中, 履约委员会认为缔约方宣布国际协定可以直接执行并优先于国内法律, 并不能免除其采取必要立法和其他措施确保《公约》有效实施的责任¹³⁴。

相反, 缔约方有义不容辞的责任来制定执行方面的立法、实施细则和“其他措施”来建立和保持一个明确、透明和连贯一致的框架。潜在的“其他措施”可能包括战略、行为准则和良好实践的推荐等。例如, 奥地利为推动可持续发展, 通过“政治指导原则”促进了《公约》的执行。这些原则确立了包容性的良好治理的标准, 其中包括当局在制定计划、项目、政策和法律文书过程中应该遵守的“行为准则”。

缔约方不仅应该确保所有相关的立法在表面上是明确的, 并且与《公约》相符, 也要通过采取措施保证司法和行政机构以明确、透明和连贯一致的方式解读和执行相关法律, 从而防止公共当局对法律执行的不一致性, 或司法或行政机构决策的不一致性等。在这方面, 在第ACCC/C/2005/11号函件(比利时)的裁定中, 履

约委员会指出司法的独立性“不能作为缔约方不采取必要措施”来履行《公约》中规定义务的借口¹³⁵。

在同一个裁定中, 履约委员会驳回了比利时关于联邦结构成为履行《公约》中规定责任的阻碍的意见。委员会参考了普通的条约国际法, 以及1969年《维也纳公约》中第二十七条的规定, 指出一国不能援引国内法律作为没有履行条约的理由。委员会表示: “这包括联邦政府和地区政府之间、以及政府的立法、行政和司法部门之间的权力划分。相应地, 内部权力划分不能作为不遵守国际法的理由”¹³⁶。

国家执行计划

数个《奥尔胡斯公约》缔约方通过制定“国家执行计划”(NIPs)¹³⁷来确保立法框架的透明性和一致性。

国家执行计划帮助多边环境协定的单独缔约方在国家层面以有目的的、积极的方式推动对协定的遵守。国家执行计划通常包括对遵守协定的障碍的评估(例如, 法律、机制、能力、社会准则、公共和私营部门的考虑等), 克服这些障碍的行动要点, 确定监测实施和遵守情况需要的财政和其他资源与方法。国家执行计划也可以包括建立新的执行机构和其他机制的计划, 可以针对内部、国内的遵守问题, 也可以加强国际合作和协助。

有些多边环境协定的实施中积累了大量的关于国家执行计划的实践, 例如《生物多样性公约》及其《卡特赫纳生物安全议定书》, 《在发生严重干旱和/或荒漠化的国家, 尤其在非洲防治荒漠化公约》(《防治沙漠化公约》), 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《关于事先知情许可的鹿特丹公约》等。包括全球环境基金(GEF)在内的国际组织和基金机构也促进了国家执行计划的发展。

更多信息, 参见联合国环境规划署2006年《多边环境协定遵守和执行手册》第187-193页¹³⁸。

使落实本公约的规定相互匹配

明确、透明和连贯一致的框架的关键之一在于确保国家层面采取的落实《公约》的规定相互匹配。参与《公约》谈判的各方清楚公约中的承诺延伸至许多方面, 在公共行政、法律和实践等方面建立了以前可能并不明显的新的联系。因为这些新的联系由《公约》而产生, 因为《公约》的各个支柱涉及一系列的机构和当局, 必须高度关注为落实《公约》而采取的立法和其他措施之间的匹配性, 以及落实过程中涉及的机构和当局行动的匹配性。

例如, 第六条第三款要求公众参与程序中为公众参与的各个阶段留有充足的时间。通常在一个特定的公众参与过程中, 公众的一个成员可能按照第四条规定向一个公共当局提出环境信息请求。这个信息可能对于该成员的参与至关重要, 因此可能对于确保公众的有效参与来说也是必要的。所以, 在为理解关于拟议活动的通知和相关文件中的信息、以及准备公共听证会和其他场合发表的建议制定时间期限时, 一定要考虑到可能向公共当局请求得到进一步信息的可能性。公众参与的时间期限应该至少能够允许按照正常程序针对一个请求进行一次回应。然而, 如果信息请求要求延期, 或者根据第四条例外情况, 一些请求被拒接, 可能会导致延迟。第六条规定的公众参与程序可能需要具有足够的灵活性来应对类似的状况, 例如, 可以规定如果一个公众成员认为他/或她针对于公众参与程序的信息请求被不正当地驳回或推迟, 可以要求公众参与程序延期, 直到上诉得到解决为止。

机构间协调机制

缔约方可能希望考虑建立机构间协调机制, 例如机构间委员会或工作组, 来加强对于《公约》中规定的公共当局的责任的理解。在遵循《公约》理念的基础上, 这些机构应该包括多边利益相关方的参与。例如, 在2006年10月, 亚美尼亚建立了一个由多个部委代表和自愿的协会组成的机构间委员会。该委员会的主要目的是为《奥尔胡斯公约》条款的合规工作奠定基础。

恰当的执行措施

最后, 第三条第一款要求缔约方采取恰当的措施来保持一个明确、透明和连贯一致的框架来落实《公约》。当然, 执行与诉诸法律有关, 诉诸法律这一支柱在某些方面有助于另外两个支柱的执行。然而, 《公约》中任何不能够通过第九条直接执行的条款, 以及诉诸法律的条款本身, 都需要建立执行机制。第一款明确阐述了一个明确、透明和连贯一致的实施《公约》的框架与恰当执行之间的联系。它表明即使是最发达的立法和监管框架, 如果不经常通过执行机制进行更新, 也会退化。

2. 每个缔约方应力求确保各级官员和部门在环境问题上协助和指导公众设法获取信息、促进参与决策和诉诸法律。

该条款顺承了序言第八段中提到的公民在行使《公约》中的权利可能需要得到协助的观点。一些人权文书中也包含这一观点, 在确定为公众提供的援助和指导的范围时, 可以参考人权方面的资料, 例如欧洲理事会的推荐等。

因为官员的工作是为公众服务, 认为他们应该通过提供信息、指导和鼓励来协助公众行使《公约》中的权利是合理的期待。通过这一条款和第三条第三款可以知道, 仅仅提供信息是不够的。第三条第三款与改善环境教育和提高环境意识相关, 尤其是针对与《公约》相关的教育和意识。在理解第二款的内容时, 应看到它超越了第三款中关于一般信息的信息, 而是要求当局在某一具体的情况下面对公众具体的需求提供更加紧密的援助。

虽然有些当局可能指出帮助公众对自己进行批评不是他们的工作职责, 但是他们之所以有这种想法是因为他们没有考虑到公众参与能够带来的益处, 并且假设在当局与公众之间有一种敌对关系, 而这种敌对关系通常是不存在的。如果能够接受更自由的信息和更加活跃的公众能够协助当局工作这一前提, 那么帮助公众行使权力也符合当局的利益, 因为这样做可以得到积极的结果。

第二款中“力求”一词不是为了弱化责任, 而只是承认从概念上讲, 缔约方无法确保官员和部门提供了援助和指导, 因为在具体情况下个别官员是否真正地提供了援助和指导是基于主观判断的。在这样的情况下, 应将“力求确保”理解为要求缔约方采取切实措施来确保官员和部门提供上述援助。缔约方必须提供援助手段, 为官员和部门提供这些援助创造机会, 并且必须通过官方政策和能力建设培训来鼓励官员和部门这样做。例如, 奥地利在2008年实施了以创新、合作、高效和高质量的公共行政为目的、以提升公民导向为主题的政府项目¹³⁹。捷克共和国在新公务员的入职培训中加入了公众获得环境信息权利的培训内容¹⁴⁰。

关于确保官员帮助公众诉诸法律, 在2008年, 欧盟委员会在巴黎启动了“与法官合作项目”。该项目的主要目的之一是为成员国的法官制定关于欧盟法律执行方面的培训材料——包括关于环境问题的诉诸法律规则



© www.nickwates.co.uk

等。项目制定的资料向各国的司法培训中心免费提供。

第三条第二款不直接要求缔约方指定特别的官员来帮助公众获得信息、参与决策和诉诸法律，虽然这可能是执行该条款的一个很好的方式。实际上，有两种方式来执行这一条款：一是通过特别联系人，二是通过向负责具体案例的官员施加责任，使其有责任帮助公众获得信息、参与决策或者诉诸法律。关于获得信息方面，第五条第二款第二项第二、第三目，讲的就是这两种为公众提供环境信息的具体方式。

对于当局和公众来说，这两种方式都各有利弊。特别联系人可以发展专业的技能、知识和经验，使其在处理公众相关事务时效率更高。

人性化的网站等电子信息工具是帮助公众了解如何行使《公约》所规定的权利的有效方式。然而，并不是所有的公众都能够获得这样的工具，尤其是老年人、不识字的人和穷人等。应该同时使用更传统的信息工具，例如公共当局发布的关于提出信息请求或发起审查程序的手册、发票上的书面指导或其他函件等。这两种工具起补充作用，不能够代替确保官员个人提供指导和援助的措施。例如，官员可能需要帮助公众完善他们的信息请求，使其更加清楚和具体。

在第ACCC/C/2008/30号（摩尔多瓦共和国）函件的裁定中，履约委员会指出如果缔约方的公共当局没有对驳回信息请求的行为做出合法的解释，并且同一个公共当局没有把信息请求的驳回信按照第九条的规定上交审查程序，那么该缔约方同时违反了《公约》第三条第二款和第四条第七款¹⁴¹。

3. 每个缔约方应在公众中促进环境教育和提高环境意识, 特别是帮助公众了解如何在环境问题上获取信息、参与决策和诉诸法律。

第三款确认环境教育和环境意识是《公约》三个支柱的重要基础。基本的环境知识是公众参与环境决策能力建设的必要要素。

第三款中第一行规定促进一般的环境教育和提高一般的环境意识是法定的责任。这与一系列国际文书中规定的责任和表述是相符的, 包括《斯德哥尔摩宣言》第十九条原则, 《联合国气候变化框架公约》第六条第一款第一项, 《生物多样性公约》第十三条, 《防治荒漠化公约》第十九条, 以及《21世纪议程》的多个条款。一些国际性的组织也采取了促进环境教育的措施。例如, 联合国将2005-2014年确定为联合国可持续发展教育十年, 联合国教科文组织是牵头执行单位。2005年3月, 在维尔纽斯的一个高级别会议上, 欧洲经委会地区的部长、副部长以及环境和教育部门的其他代表通过了《欧洲经委会可持续发展教育战略》。该战略旨在通过教育来促进可持续发展。在此次会议上, 还通过了《维尔纽斯战略执行框架》。根据该框架, 除其他内容以外, 还建立了一个领导小组和专家组, 来研究促进战略执行过程中的协调和检查工作。

环境教育和意识的提高是不同的。环境教育包括各级别的一般性教育, 而环境意识的提高则更加具有针对性, 可以通过环境意识的提高来改变与环境有关的行为。

第三款的第二部分特别强调了培养公众在与《公约》相关的问题上的能力, 要求各缔约方采取措施提高公众关于如何行使《公约》赋予的三大支柱方面的权利的认识, 即在环境问题方面如何获得信息, 参与决策和诉诸法律。这一责任比第二款中要求官员和当局为公众行使权力提供指导和帮助的规定更加概括。在《公约》后面的内容中, 对于在三个支柱方面履行这一责任的方式有更具体的规定。例如, 第五条第二款第一项要求各缔约方为公众提供充足的信息使公众清楚公共当局掌握的环境信息在怎样的基本条件和情况下能够提供给公众, 以及获得信息的过程。第六条第二款第四项第二目要求提前通知所涉公众关于环境问题决策的程序, 除其他内容以外, 要通知程序中公众参与的环节。同样地, 第九条第五款要求各缔约方确保向公众提供关于行政和司法审查程序的信息。



© Shutterstock

绿色背包 (Green Packs)

绿色背包是为11-14岁儿童提供环保和可持续发展教育的多媒体环境教育工具。绿色背包由中欧与东欧区域环境中心创建,面向整个欧洲经委会地区所有学校的教师和小学生。自2002年成立以来,绿色背包已经在15个国家被翻译成了20种语言。

绿色背包的网站<http://www.greenpackonline.org>包括23个话题,这些话题在15个国家中的内容各不相同。在线绿色背包也提供各种当地语言的课程计划、测试、困境游戏和电影片段等内容的下载。日前,欧洲经委会地区的22000多位教师已经接受了使用绿色背包的培训,约有250万名学生的课程中应用了绿色背包的互动多媒体材料。2007年贝尔格莱德的“欧洲环境”部长级会议上,启动了针对年纪更小的学生的“小绿色背包”项目。

波兰的环境教育和意识的提高

波兰的“可持续发展校园”项目自2001年启动。自2007年以来,“可持续发展校园”项目成为了国际生态校园项目的一部分。世界上许多国家的学校都参与了国际生态校园项目。参与的学校可以获得校园环境管理模范证书。在波兰,该项目由环境教育基金会在波兰环境部和国民教育部的支持下进行管理¹⁴²。

其他由波兰政府开展的促进公众更加环保的习惯的活动包括“欧洲流动周”(关于可持续交通),“问心无愧”(关于废物管理),“生态购物”(关于可持续购物),“气候伙伴”(关于气候变化),“非常生物多样性课堂”(非政府组织和教育中心关于生物多样性的竞赛)和“生物多样性区域”(同样关于生物多样性)¹⁴³。

奥尔胡斯中心

自2002年以来,欧洲安全与合作组织与《奥尔胡斯公约》秘书处紧密合作,协助在中亚、东南欧和高加索地区的数个国家建立了奥尔胡斯中心和公共环境信息中心。环境与安全行动(ENVSEC)也参与了其中一些中心的建设。截至2014年4月,已经有13个国家(阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波黑、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、黑山、塞尔维亚、塔吉克斯坦和土库曼斯坦)设立了奥尔胡斯中心或者公共信息环境中心。

这些中心已经逐渐成为促进环境教育的重要工具,以及政府官员和非政府组织代表会见交流、解决环境和环境安全问题的重要场所。通过在首都和各个地区的工作,中心推动了《奥尔胡斯公约》在国家和地方层面的执行,帮助政府履行了《公约》中规定的责任,并且促进公众参与环境决策。在2009年,欧洲安全与合作组织为一系列关于奥尔胡斯中心的战略方向、组织结构和活动范围的指导方针的制定提供了支持,从而确保了所有利益相关方对于中心的作用有了共识。许多帮助成立奥尔胡斯中心的各方定期进行会面,互相交流经验、分享教训。奥尔胡斯中心开展的一系列活动中包括¹⁴⁴:

- 公共听证会,例如关于当地矿业生产的环境活动的听证会¹⁴⁵。
- 针对生态和自然资源部官员的关于奥尔胡斯中心指导原则和公众参与环境决策最佳实践的研讨会¹⁴⁶。
- 包含来自政府和民间团体的环境信息的人性化网站,内容包括关于环境问题的国家法律、国际公约、法庭案例、环境影响评估报告、分析、污染监测数据、获得环境信息和就环境问题诉诸法律索取赔偿的指导方针等。其中很重要的一项成果是与议会达成协议,将环境立法的草案在网站上公布。中心还建立了一个关于掌握具体环境信息的环境组织的环境“元数据库”¹⁴⁷。
- 建立环境法律资源中心。该中心随后组织了对于环境法律草案的自愿性审查,提供了环境法和安全方面的大学课程,制定了环境权利指南,并且进行了国家环境法律执行分析¹⁴⁸。
- 关于补救和清理石油泄露的研讨会,这一问题对于石油生产国非常重要¹⁴⁹。
- 制作了一个名为“你的环境权利”的电视节目,向观众普及公众参与环境决策制定过程的原则¹⁵⁰。

4. 每个缔约方应对倡导环境保护的协会、组织或团体给予适当的承认和支持, 并确保国家法律制度符合这项义务。

《公约》始终贯穿着对于协会、组织或团体的承认和支持。例如, 第二条第五款和第九条第二款承认环境方面的非政府组织在《公约》中享有特殊地位。这一特殊地位意味着这些非政府组织在《公约》的执行过程中起重要作用。《公约》与许多环境和人权文书一样, 承认政府对于民间团体给予支持的重要性, 只有这样才能保证社会中不同群体的利益能够得到平衡的体现。

然而, 是否能够有效利用《公约》给予环境非政府组织的特殊地位, 不仅取决于《公约》的条款, 也取决于更广泛的因素, 例如注册的合法性, 税务状况, 活动的限制等等。另一个相关条款是第九条第五款, 探讨的是建立适当的援助机制来清除或减少诉诸法律过程中的财务和其他方面的障碍。

作为一个初步事项, 各缔约方必须确保国家法律体系允许建立和注册协会和非政府组织。这类组织可以采取多种形式, 包括非营利性的公司、慈善基金会和互助社等。明确以环保为目标而设立的非政府组织是协会的一种。此外, 表面上以其他目的(例如环境和健康问题)成立的非政府组织所组织的活动有时可能也会倡导环境保护。即使是旨在推动某行业专业人士利益的非政府组织, 例如环境科学家, 也可能不时地倡导环境保护。虽然《公约》特别指出“倡导环境保护的协会、组织或团体”, 一般来说关于组织成立和注册的法律不以此标准进行区分。

“团体”一词旨在确保例如注册在内的技术要求不会为承认和支持与倡导环境保护相关的团体造成阻碍。在许多情况下, 在基层会建立关于一系列具体问题的非正式团体。在这些情况下, 不需要这些团体正式注册成为“永久”的组织。然而, 公共当局对于注册的组织和非正式团体的承认和支持水平可能有所区别。爱沙尼亚在行政法中对没有注册的团体特别给予了承认。在爱沙尼亚, 一个有成员的协会, 包括不具有法人地位的协会, 有权利求助于法院来保护其成员和其他人的利益, 只要协会的成立文件、协会的规章或相关法律中赋予了这一权利¹⁵¹。

在第ACCC/C/2005/05号(土库曼斯坦)函件的裁定中, 履约委员会发现未经注册的非政府组织的所有活动都被禁止, 并且非政府组织的注册要求非常繁重。虽然, 委员会并不认为要求非政府组织注册本身对于协会的公众参与造成不公, 但是指出土库曼斯坦的《公共协会法案》中繁琐的注册程序和要求为行使参与权造成了实际的阻碍。因此, 委员会认为这一做法也违反了《公约》中规定的对倡导环境保护的协会、组织或团体提供适当的承认和支持的责任, 以及确保国家法律符合这项义务的责任¹⁵²。

除了承认协会的权利以外, 公共当局通常通过其他方式承认倡导环境保护的协会、组织或团体在决策和政策制定的过程中起着重要的作用。在欧洲经委会地区, 按照惯例, 当局通常成立咨询委员会或其他的机制来推动与非政府组织的合作, 并将非政府组织纳入环境决策相关部门、工作组或咨询机构¹⁵³。

政府可以通过不同的方式对这些协会、组织和团体给予适当的支持。可以是直接或间接的支持。可能为某一团体或组织的活动提供直接支持, 可以是针对项目的支持, 也可以是一般的核心支持。在一些欧洲经委会地区的国家, 为环境协会、组织或团体的活动提供重要的财政支持或奖励的情况并不少见。另外一些国家的政府或资金短缺, 或因为担心这种支持会被看作是某种政治上的背书而不愿提供支持。虽然, 并没有对提供支持的具体机制进行规定, 但是似乎至少缔约方的法律体系应该允许政府为协会、组织和团体提供适当的支持。

间接支持可能包括税收减免的一般规定(例如, 免除慈善机构的一些税收), 对于捐赠的财政鼓励(例如抵扣税收)或者免除费用的规定等。通常在关于非营利机构的法律中都有这些内容。在这种情况下, 要保证这些条款是非歧视性的。类似地, 虽然与非政府组织的团体签署谅解备忘录是可行的, 但是这些备忘录应该考虑



© Eco Tiras

到对一般的环境协会、组织和团体加以承认这一目标，同时也承认这些主体在解决环境问题方面的重要作用，并且不能带来某些非政府组织获得信息的渠道更广或更加重要的印象。

《公约》中另外一种重要的支持形式是关于诉诸法律的。这方面的支持可能包括赋予环境协会、组织和团体申请法律援助的条例，或免除这些组织的法庭或诉讼费用等措施。这些问题在关于消除或减少诉诸法律方面的经济障碍和其他障碍的第九条第五款的评论中有更深入的探讨。

5. 缔约方有权保持或采用在环境问题上获取信息、参与决策和诉诸法律方面范围广于本公约要求的措施，这项权利不受本公约规定的影响。

6. 本公约不要求减损在环境问题上获取信息、参与决策和诉诸法律的现有权力。

第三条第五和第六款共同确立了《公约》是“地板，而不是天花板”的立场。缔约方一直有权利采用在环境问题上获取信息、参与决策和诉诸法律方面范围广于本公约要求的措施，并且不要求缔约方减损现有权利。例如，有些缔约方对于公共当局回应公众信息要求的时间期限比第四条第二款中规定的一个月时间更短。《公约》的规定是缔约方为实现在环境问题上有效的获取信息、公众参与决策和诉诸法律的最低要求。

此外,《公约》不应具有自动取代现已存在的更加有利于公众的相关法律或政策。在这方面,一定要记住一些国家在谈判过程中所表达的利益,这也是形成第三条第五和第六款内容的基础。

在起草需要考虑各国差异的国际协定时,有一个常见的倾向,那就是谈判会朝着最低水平的共性发展。在《奥尔胡斯公约》的谈判过程中,这一倾向带来了一个特别的挑战,因为这样的倾向可能意味着一些东欧国家的权利和保护可能会被削减。那些宪法中规定国际责任具有优先权的国家便面临这样一个困境,即《公约》一旦通过,就会取代相关事务的现有立法。

早期的欧洲经委会公约这样来描述缔约方可以提供比某一公约中规定的范围更广的保护:“本公约的规定不影响缔约方单独或共同采取和执行比本公约规定更加严格的措施”¹⁵⁴。

“严格”一词可能适用于传统的、以指挥和控制为主的国际协定,这些公约的主要内容是缔约方具有约束和监管一些行为的责任。很显然,对于建立机制、程序和结构来促进《奥尔胡斯公约》中原则的实施来说,这样的表述是不合适的¹⁵⁵。最终达成共识的表述旨在清楚地表明,现存的更有利于在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的权利或规定不能自动被《公约》减损,此外,缔约方在其国家立法和实践中,可以自由地超出《公约》中所规定的保护和权利范围。

一个有趣的问题是这两个条款一起是否构成了一个“反倒退”或者“反恶化”条款。《公约》谈判过程中,一些参与方认为《公约》应该有这样的要求。然而,在第ACCC/C/2004/4号(匈牙利)函件的裁定中,履约委员会认为第三条第六款的表述不能完全排除缔约方减损现存权力的可能性,只要这些权利不低于《公约》规定的最低水平¹⁵⁶。虽然如此,委员会认为减损现存的权利与《公约》的目标是相悖的,并建议在即将召开的第二次缔约方会议上,敦促匈牙利不要采取这样的行动。然而,在那次会议上(2005年3月25-27日,阿拉木图),缔约方会议没有采纳这个建议¹⁵⁷。

当然,至少第三条第六款能够阻止缔约方利用《公约》规定的标准来减损现存的权利。此外,力求敦促政府避免倒退的相关方面可以引用人权案例中的法学理论,即权利的保护标准一旦建立,除非有强制的对抗性权利,否则不能被减损。具有讽刺意味的是,这一原则的一个最佳案例就来自于匈牙利的宪法法庭,在森林保护案中,法庭指出如果国家保证某一水平的保护,便不能够任意的撤回。法庭认为这样的保护只有在为保证其他宪法权利或价值观的情况下才能够减损¹⁵⁸。

7. 每个缔约方应促进在国际环境决策进程中和在涉及环境的国际组织框架内应用本公约的原则。

《公约》要求缔约方促进在国际环境决策进程中和在涉及环境的国际组织框架内应用本公约的原则。作为对该条款的支持,第二次缔约方会议上,通过了《促进在国际组织框架内应用奥尔胡斯公约原则的阿拉木图指导方针》(《阿拉木图指导方针》)¹⁵⁹。

《阿拉木图指导方针》的主要目的是为缔约方在涉及环境的国际组织框架内应用《公约》的原则提供指导¹⁶⁰。该指导方针意在应用于国际环境决策进程中与环境问题相关的所有阶段,并旨在对《公约》缔约方参与的国际组织框架内确保国际范围内的获取渠道产生积极的影响¹⁶¹。指导方针中对国际组织框架的定义是非穷尽的,但是明确包括以下内容:

- (1) 多边环境协定在国际层面的谈判和执行,包括协定框架下制定的决策和采取的行动;
- (2) 其他相关协定在国际层面的谈判和执行,如果根据这些协定在这一层面制定的决策和采取的行动与环境相关,或可能对环境产生重大影响;
- (3) 关注环境问题、或以环境问题为主要内容的政府间会议,以及这些会议在国际层面的相关的准备和后续进程;
- (4) 国际环境和发展政策论坛;
- (5) 在其他国际组织框架内与环境问题有关的决策进程¹⁶²。

区域经济一体化组织(例如欧盟)或者一个区域经济一体化组织的全部成员国组成的组织明确不包括在《指导方针》的范围内¹⁶³。

国际组织框架的定义暗含着多边和双边的决策进程。也包括“环境”不相关的国际组织框架内的决策制定,例如在联合国大会上,可能会制定与环境问题相关的决策。同时也包括例如欧洲复兴开发银行在内的多边借贷机构,专业机构和联合国体系中的其他组织,例如世界银行和世界贸易组织,以及承担例如战后或灾后基础设施重建等特定任务的专业化国际组织。



© wikimedia.commons.org

以上对于国际组织框架定义的分类可能会有重叠。例如, 多边环境协定通常在政府间会议上进行谈判。例如, 各国关于环境问题的会议, 比如说1992年的联合国环境与发展大会, 也被称作“地球峰会”, 或者定期举行的“欧洲环境”或环境和健康部长级会议。

欧洲经委会《水公约》的《水与健康议定书》的谈判便是一个例子, 该谈判应用了《奥尔胡斯公约》中的多个原则。该议定书的谈判方很明确地考虑了《奥尔胡斯公约》的内容¹⁶⁴。

该《指导方针》旨在为缔约方提供关于(1)国际组织框架下实施的相关原则和实践的制定、修改和应用(例如关于透明度和认证程序的规则); 和(2)这些组织框架下相关的实质问题的处理的指导。与《公约》一样, 《指导方针》基于三个支柱: 获得环境信息, 公众参与关于环境问题的决策, 以及在环境问题上诉诸法律。该《指导方针》的概要如下:

《促进在国际组织框架内应用奥尔胡斯公约原则的阿拉木图指导方针》概要

综合考虑

- 与《公约》一样, 《阿拉木图指导方针》的基本理念是在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律是各层面良好治理的基本元素, 对于可持续性至关重要, 并且能够提高决策制定和执行的质量。
- 在任何国际层面获取渠道的结构中, 一定要注意开放程序, 并保持其开放。理论上讲, 这种开放是针对于广大公众的。当公众的能力、资源、社会文化背景或经济和政治影响力有差异时, 应采取特别措施确保程序的平衡和平等。

获得环境信息

- 为了使公众获得信息的渠道更加持续可靠, 各缔约方应鼓励国际组织制定和公布一系列清楚和透明的关于获得它们所掌握的环境信息的政策和程序。
- 应当及时和积极地、以一种有意义的和可获得的方式提供环境信息, 包括官方文件中的环境信息。如果适当, 应提供国际组织官方语言的信息, 这样信息可以转变成更广泛的知识和认识。应当倡导使用适当的技术手段使公众能够免费获得信息, 例如通过电子信息工具, 比如票据交换所和活动的实况网络广播等。
- 任何公众成员提出请求后, 应该都能够在合理的时限内, 如一个月之内, 尽快地获得任何国际组织制定和掌握的任何环境信息, 而且不需要说明利益关系。应当倡导信息的免费可获得性, 或者至多是合理收费。
- 考虑到《公约》要求对于驳回理由应该采取保守的理解方式, 并应顾及信息披露与公众利益的相关性, 因此只有在有具体驳回理由的情况下, 才能够驳回环境信息请求。在请求被驳回的情况下, 应该提供驳回的理由, 以及诉诸审查程序的相关信息。

公众参与环境问题决策

- 应根据组织的性质, 积极促进相关方面以透明和磋商的方式进行参与。在决策制定进程中的所有相关阶段, 都应该允许所涉公众参与国际组织的会议, 包括其附属机构, 除非根据透明和明确的标准, 存在合理的排除这种参与的原因。当公众进行参与时, 认证或选择的程序应建立在明确和客观的标准之上, 这些标准也应当告知相应的公众。
- 公众从早期开始进行参与, 这时所有的选择都是开放的, 可以产生有效的公众影响。这对于国际程序是有益处的, 包括公约的谈判和执行, 决策的准备、制定和实施, 以及活动的实质性准备。
- 所涉公众的参与应包括, 在国际组织的会议上, 在不损害国际组织进行重要工作和执行程序规则的能力的前提下, 有权利获得关于会议决策制定程序的所有相关文件, 有权利散发书面声明, 有权利在会议上发言。
- 在国际组织框架内公众参与程序应当为各个阶段留有合理的时间, 使得有充足的时间通知公众, 并且使所涉公众有时间准备和有效地参与决策进程。应当适时地告知公众在决策制定过程中的公众参与的机会、程序 and 标准。
- 在决定中, 应适当考虑公众参与的成果。应倡导关于公众参与对最终决定所产生的影响的透明度。
- 考虑到经济支持的传统安排可能花费很高, 应当尽量使用创新的、性价比高的、实用的方式来使参与达到最大化。

诉诸审查程序

- 每个缔约方应该鼓励国际组织考虑促进公众诉诸对组织规则的实施进行审查的程序的措施, 以及关于《指导方针》范围内获得信息和公众参与的标准。

缔约方会议在第II/4号决定中通过了《阿拉木图指导方针》，并根据该决定设立了一个专项工作组，向相关的国际组织进行关于《指导方针》的咨询。同时，还邀请缔约方、签署国和其他相关国家、非政府组织、相关的国际组织和其他有关方面向秘书处提交关于《指导方针》的执行的反馈。要求缔约方工作组在考虑咨询结果和《指导方针》执行经验的基础上，对《指导方针》进行审查，在适当情况下，为第三次缔约方一般会议提出建议。

据此，自2006年6月至2007年7月，公众参与国际组织的专项工作组与相关的国际组织进行了为期13个月的咨询。49个国际组织参与了咨询进程的书面阶段。咨询进程在2007年7月召开的国际组织代表和利益相关方的国际研讨会达到顶峰。在第三次缔约方会议上，通过了第III/4号决定，该决定对于专项工作组的工作表示了欢迎，并表示相信当时没有必要对《阿拉木图指导方针》进行修订。此次会议确认了第三条第七款的执行还有很多重要的工作。专项工作组的授权延长了三年，指出下次会议前相关工作的重点应该是协助缔约方执行该条款。通过第四次会议通过的第IV/3号决定，缔约方会议重申第三条第七款的执行还有很多重要的工作，并同意在缔约方工作组的领导下继续该工作。

8. 每个缔约方应确保按照本公约规定行使权力的人不致因此而遭受任何形式的处罚、迫害或骚扰。本规定不影响国家法院在司法诉讼中裁定合理费用的权利。

第八款要求缔约方保护按照《公约》规定行使权利的人。在某种程度上，该条款体现了所谓的保护揭发者原则（有些人进行“揭发”来引起当局对于某些不法行为的关注）。正如许多涉及开放性和透明度、并且涉及经济利益的情况下一样，承担风险而要求规则和适当的程序得到遵守的人可能需要得到保护，以防遭到打击报复。第八款的措辞很宽泛，旨在防止任何打击报复。在联合国劳动法等早期文书中就有类似的条款，用来保护那些向当局举报违反工人健康和安条例的行为的工人不致因此失去工作。

欧洲也有类似的条款。在匈牙利，《公众投诉法》规定如果用人单位针对为了公众利益进行投诉的工人采取报复行动，该用人单位应提供赔偿。用人单位有责任立即恢复员工的合法地位，并提供适当的物质和精神赔偿。如果需要的话，应有一个高级机构责令恢复员工的地位，并同时开始进行纪律处分或刑事诉讼。投诉方可以要求其姓名保密，除非这种保密将影响到数据核实的有效性，否则必须同意该要求。如果匿名将影响到数据核实的有效性，则应提前通知投诉方，将要公开他/或她的身份¹⁶⁵。关于不仅限于工作场合的更广泛的揭发行为，在匈牙利法律中，根据刑法规定，针对为了公众利益进行投诉的人采取报复行动构成行为不端，将受到最高一年有期徒刑，强制公共服务或罚款等惩罚¹⁶⁶。

在第ACCC/C/2009/36号（西班牙）函件的裁定中，履约委员会指出由于其在可能会给当地环境和人民健康带来不利影响的活动中具有利益而在地方媒体和大众媒体中公开侮辱举报人，公共当局和所涉缔约方没能够履行《公约》中第三条第八款的规定¹⁶⁷。

在第ACCC/C/2008/27号（英国）函件的裁定中，履约委员会注意到，虽然第三条第八款不影响国家法院在司法诉讼中裁定合理费用的权利，委员会不排除在某些情况下追求费用可能并不合理，可能会构成第三条第八款中规定的处罚或骚扰的情况。委员会认为，在该案中，根据以前掌握的证据，所涉缔约方要求的成本不构成第三条第八款中处罚的情况¹⁶⁸。在第ACCC/C/2008/23号（英国）函件的裁定中，履约委员会阐述了类似的观点¹⁶⁹。

关于自身的程序, 奥尔胡斯公约履约委员会考虑了保护向委员会举报的公众成员免受可能发生的骚扰的措施。《奥尔胡斯公约遵守机制指南文件》¹⁷⁰规定, 如果举报人担心提交给委员会的信息可能会导致其受到处罚、迫害或骚扰, 他/她有权利要求对这些信息, 包括任何与其身份相关的信息进行保密。同样地, 如果举报人担心提交给委员会的信息可能会导致其他人都受到处罚、迫害或骚扰, 他/她也有权利要求对这些信息, 包括任何与其身份相关的信息进行保密。委员会尊重所有保密请求。(关于委员会对于保密请求的程序的更多信息, 见《奥尔胡斯公约遵守机制指南文件》。)



© Shutterstock

9. 在本公约有关规定范围内, 公众应能在环境问题上获取信息、参与决策和诉诸法律, 不因公民身份、国籍或居所而受任何歧视, 法人则不因注册地或有效活动中心所在地而受任何歧视。

第三条第九款明确指出, 《公约》不允许因国民身份、国籍或居所、注册地或有效活动中心而导致的歧视。该非歧视条款是《公约》的另外一个关键条款。该条款确定了所有个人, 无论身份如何, 在本《公约》下, 与所涉缔约方的公民享有同样的权利。

虽然第二条第四和第五款对“公众”和“所涉公众”进行的定义中没有提到公民身份, 并且其他国际文书也提出过在环境保护方面“任何人”的原则, 因此认为《公约》有必要对非歧视原则进行明确有力的规定¹⁷¹。部分原因是由于一些国家中有独裁主义的残留, 因此以公民身份、国籍或居所为基础而产生的歧视是常态, 尤其是在获得信息方面。在谈判过程中, 一些国家不愿意接受非歧视原则, 从而使得大多数国家更加坚定了立场, 认为该条款没有任何谈判的余地。最后, 形成了一个相当明确和简洁的条款。应当注意的是, 在一些当局可能会偏向于外国人和外国主体的国家中, 该条款对于该国家的个人和主体也是有用的。

《埃斯波公约》中也提及了非歧视的概念。该公约的第二条第六款规定即将发生的拟议活动受其司法管辖的缔约方(“起源方”)将为“公众提供机会参与相关的环境影响评估程序的机会”¹⁷²。此外, 起源方必须“确保为受影响方公众提供的机会与起源方公众的机会是相同的”。1994年, 联合国人权和环境原则草案中也提到了这样的概念, 该草案指出“在关于影响环境的行为和决策方面, 所有人应都不应受到任何形式的歧视”¹⁷³。

缔约方必须保持敏感性, 确保关于非政府组织的组成、建立和成员方面的法律考虑到了本条款中的非歧视原则。在第ACCC/C/2004/5号(土库曼斯坦)函件的裁定中, 履约委员会针对土库曼斯坦的《公共协会法案》指出, “将外国公民和不具有公民身份的人排除在建立和参与非政府组织的群体之外, 构成了对这些人的不利歧视”¹⁷⁴。

在实践中, 非歧视原则在对第二条第五款、第六条和第九条第二款中的“所涉公众”进行定义, 以及确定第七条中公众范围时尤为重要。公共当局在判断是否具有认可的利益或能言表的关切时, 可能有歧视非公民和非居民的倾向, 也可能在考虑确定环境发展规划和项目相关的公众时, 倾向于将非公民和非居民遗漏。尤其在跨境的情况下, 语言问题也可能引起歧视。在2009年的一个案件中, 一个荷兰的非政府组织提出起诉, 指出关于一个拟议的距荷兰和比利时边境500米的火电厂的建设相关的环境影响评估文件只有法语版本, 并且只在三个讲法语的城市举行了听证会。这一起诉是《埃斯波公约》遵守审查的内容之一¹⁷⁵。虽然《埃斯波公约》的执行委员会认为违反公约的证据不足, 无法启动委员会行动, 但是也阐述了一系列观点, 其中包括为受影响方公众提供的机会应与起源方公众的机会相同。这意味着至少受影响方公众无法理解文件语言时, 该文件应该至少进行部分翻译。至少文件中的非技术性总结和环境影响评估文件中对于为受影响方公众提供与起源方公众同等的参与机会的必要部分应该进行翻译¹⁷⁶。



© Raicevic



支柱一 获得信息

获得信息是《公约》的第一个“支柱”。序言中概述的环境权利的实现有赖于公众获得环境信息，正如有赖于公众参与和诉诸法律一样。《执行指南》的本章内容探讨关于获得环境信息的第四款以及关于收集和散发环境信息的第五款，这是获得信息这一支柱的两个组成部分。

获得信息这一支柱的目的

在《公约》中，获得环境信息确保公众成员能够知道和了解发生在他们周围环境中的事情。同时又和保证公众能够在获得足够信息的情况下进行参与。

《公约》中所说的获得信息指的是什么？

《公约》对于“环境信息”的获得做出了规定。第二条第三款中对于环境信息的定义，除其他内容外，包括环境要素的状态，影响环境的因素以及决策制定进程和人类健康与安全的状态（见关于第二条第三款的评论）。

《公约》中关于获得信息的条款包括关于获得环境信息的第四条以及关于收集和散发环境信息的第五条。第四条规定了公众通过请求获得现有信息的一般权利，也被称作“被动”获得环境信息。第五条规定了政府自发收集和散发信息的信息，也被称作“主动”获得环境信息。

序言、第一条中规定的《公约》目标和第三条的总则通过确立信息权利、保障信息权利、以及要求缔约方采取所有必要措施为公众提供指导，为第四和第五条提供了支持。尤其是第三条，提醒缔约方《公约》的条款，包括第四条和第五条，是最低的要求，缔约方有权利为公众提供比《公约》范围更广的信息。

国际法律中关于获得信息的规定

很早以前就有关于获得公共机构掌握的信息的国家法律。《公约》在“环境”信息领域特别阐述了国际标准。许多二十世纪九十年代之前指定的环境协定规定了缔约方获得信息的权利。近些年来制定的条约将获得信息的概念更进一步，规定了缔约方保证公众成员能够获得政府掌握的信息的责任。这些协定中许多都以《里约宣言》的第十条原则为基础，这条原则，除其他内容以外，指出“在国家层面，每一个人都应能适当地获得关于公共当局掌握的关于环境的信息，包括关于自己的社区中有害材料和活动的信息”。在过去的几年中，获得信息也逐渐被认为是一种人

权，是包含在数个国际和地区协定所保障的言论自由权利之中的。

包含《奥尔胡斯公约》中获得环境信息原则要素的协定包括国际协定，例如《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《关于事先知情许可的鹿特丹公约》，也包括其他欧洲经委会地区的环境协定，例如《水公约》等。比如说，《卡塔赫纳生物安全议定书》要求缔约方提供关于可能进口的依据《议定书》的规定而确定的改性活体生物的相关信息（第二十三条）。《工业事故公约》要求缔约方确保为公众提供关于可能受到有害活动引起的工业事故影响的相关领域的充足信息（第九条第一款）。《水公约》要求在合理时间内免费为公众提供所有特定信息，包括水质量的目标，样本采集和合规检查的许可和结果等，以便接受公众的审查，并要求缔约方提供适当的设施从而使公众能够以合理的价格从缔约方获得这些信息的副本（第十六条）。《水公约》框架下的《水和健康议定书》第十条也有类似的规定。除了自动提供给公众的信息以外，《议定书》还要求在公众成员请求之下，缔约方提供其他方面的信息（第十条第二款）。

在人权方面，把获得信息的权利认作是人权这一进程取得了重大的进步。2006年，美洲人权法院发布了一个标志性的判决，指出《美洲人权公约》第十三条（思想与言论自由）保障了所有个人都有请求获得政府掌握的信息的权利，除非有驳回请求的特别理由。该案件中，一个被驳回获得关于拟议伐木项目环境影响文件请求的智利非政府组织提起了诉讼¹⁷⁷。

2008年11月27日，《关于获得官方文件的欧洲理事会公约》（第205号）获得通过，进一步认可了获得信息的权利。该公约——第一个关于一般情况下获得信息的国际协定——在序言中回顾了《奥尔胡斯公约》。截至2014年4月，六个国家通过了该公约，再有四个国家通过后，公约将生效¹⁷⁸。

2009年，欧洲人权法院发布了两个裁决（*Társaság a Szabadságjogokért 起诉匈牙利*和*Kenedi 起诉匈牙利*），在裁决中承认获得公共部门掌握的信息的权利符合《欧洲人权公约》中第十条的规定¹⁷⁹。《欧洲人权公约》第十条的表述与《美洲人权公约》的表述非常相近。在此之前，欧洲人权法院承认了第八条的规定，即在保护个人和家庭生活不受干扰的权利时，视需要应有一定限度的获得信息的权利¹⁸⁰。法院在*Társaság a Szabadságjogokért 起诉匈牙利*和*Kenedi 起诉匈牙利*这两个案件中的审判，表明在国际层面对获得信息的权利作为一种人权的认可正在快速发展。

在2011年7月举行的第102次联合国人权委员会会议上，通过了关于《公民权利和政治权利国际公约》第十九条（言论自由）的第34号一般性意见。第34号一般性意见第十八段指出，“第十九条第二款支持获得公共部门掌握的信息的一般性权利”¹⁸¹。

获得信息与欧盟

在《奥尔胡斯公约》通过时，关于获得环境信息自由的第90/313/EEC号指令规定了在欧盟成员国中获得环境信息的法律依据。该指令规定欧盟成员国有责任确保要求公共当局在任何自然人或法人请求之下，提供与环境相关信息的责任。第2003/4/EC号指令随后废止了第90/313/EEC号指令，并扩大了原指令规定的获得信息的范围。《奥尔胡斯公约》生效后通过的其他欧盟立法也加入了满足《公约》要求的条款。本《指南》中其他部分对于这些条款也进行了探讨。

《奥尔胡斯公约》对于欧盟关于获得环境信息方面的法律的影响

第2003/4/EC号指令对欧盟的一系列立法进行了重要修改（参考的条款为《奥尔胡斯公约》中的相关条款），其中包括：

- **定义：**扩大了环境信息和公共当局的定义范围（第二条）。
- **“不利”这一词语的用法：**在“环境信息”原来的定义中，仅限于对环境产生“不利”影响的措施，然而新的定义包含对环境产生任何影响的所有措施。
- **回复时间期限：**原指令中对于时间期限的规定模糊不清，取而代之的是与《公约》规定相同的时间期限。
- **无需表明相关利益：**在第2003/4/EC号指令中，不要求申请人陈述相关利益（第四条第一款第一项），而原指令中的规定是申请人无需证明存在相关利益。
- **按请求的形式：**除特例以外，第2003/4/EC号指令要求按照请求所要求的形式提供信息（第四条第一款第二项）。
- **关于排放的信息：**在特定情形下，关于排放的信息不能被隐瞒而不予公开（第四条第二款）。
- **尚待完成：**在《奥尔胡斯公约》下，缔约方可以免除公开“尚待完成的材料”的责任（第四条第三款第三项），然而原指令中规定成员国可以免除公开“未完成的”材料的责任。第2003/4/EC号指令包括了“尚待完成的材料”例外（不过也同时包括“未完成文件或数据”例外）¹⁸²。
- **司法公正：**第2003/4/EC号指令规定可能对“司法公正”产生不利影响的信息属于例外（第四条第四款第三项），而原指令中规定的是“正在审判中的”例外。
- **公共利益测试：**第2003/4/EC号指令引入了要对例外情况采取狭隘的理解方式的要求，要考虑到公开信息与公共利益之间的关系（第四条第三和第四款）。
- **转送请求：**在公共当局不掌握该信息的情况下，必须将请求转送或告知公众掌握该信息的部门（第四条第五款）。
- **上诉信息：**根据《奥尔胡斯公约》的规定，当完全或部分驳回信息请求时，必须提供关于上诉程序的信息（第四条第七款）

获得信息的实施

下列表格包含了第四和第五条的主要因素，是对接下来几部分要探讨内容的概述。《公约》针对缔约方和公共当局规定了不同程度的责任。在大多数情况下，《公约》依据明确的一般原则规定责任，并且规定更具灵活性的要求，同时也为缔约方或公共部门的执行提供更加灵活的指导。下面将对这些不同程度的责任进行更详细的讨论。该表格包括一般性的责任，表明了一些观点，以及在《公约》要求之外的缔约方如何履行责任的方法。

	一般要求	缔约方执行指南
第四条	要求建立一个使公众能够向公共部门提出请求和从公共部门获得环境信息的体系	<ul style="list-style-type: none"> • 制定关于获得环境信息的法律或条例 • 告知公众不同公共部门分别掌握哪些信息 • 建立体系来帮助公众提出适当的请求 • 设定明确的时间期限 • 制定费用明细表 • 明确规定豁免情况
第五条	要求建立一个使公共当局能够收集环境信息并在没有请求的情况下向公众积极散发信息的体系	<ul style="list-style-type: none"> • 要求公共当局记录并汇报情况，并要求操作者记录并向公共当局汇报情况 • 制定免费向公共开放的清单、注册文件和文档 • 设立环境信息办公室并指定联系人 • 使用电子数据库和网络 • 制定激励政策鼓励操作者直接将信息公布给公众

第四条 获得环境信息

第四条制定了一个框架，通过该框架公共成员能够从公共当局获得环境信息，或在某些情况下，从私营方面获得信息。一旦某一公众成员提出了环境信息请求，第四条中规定了提供信息或驳回提供信息的标准和程序。在《公约》下，所有人都有权利获得这些信息。

《公约》首先规定了获得信息自由的一般性原则，要求缔约方建立一个体系，使得公共成员能够向公共当局提出环境信息请求，并在合理的时间内获得该信息。关于回复时间、驳回条件和书面程序文件的规定为该一般性原则提供了保护。此外，第九条第一款规定了第四条中提到的信息请求复审。

第 4 条

条款	责任	执行要素
第四款 第一条	公共当局根据请求提供信息	<ul style="list-style-type: none"> • 无需声明涉及何种利益 • 按照请求所指的形式予以提供（有两个例外）
第四款 第二条	公共当局回应和提供所请求的信息的时限	<ul style="list-style-type: none"> • 尽快 • 一般性的时限，最长不超过一个月 • 如果数量大、信息复杂，在说明理由的情况下可以延期至两个月
第四款 第三条	驳回索取环境信息请求的理由	<ul style="list-style-type: none"> • 公共当局不掌握所请求的信息 • 请求“显然不合理”或“太宽泛” • 所请求的材料属于尚待完成的材料或涉及内部通信
第四款 第四条	在信息公开将会对列举的诸项权利产生不利影响的情况下，可以驳回请求。应当用保守的方式理解这些理由，并考虑信息公开与公众利益的关系，以及该信息是否与向环境中排放有关。	<ul style="list-style-type: none"> • 国家法律规定的公共当局事务的保密事项 • 国际关系、国防或公共安全 • 司法公正 • 受国家法律保护的商业信息和工业信息的保密 • 知识产权 • 国家法律规定予以保护的个人信息 • 本身没有法律义务提供了信息的第三方的利益 • 与请求所指信息相关的环境的保护
第四款 第五条	公共当局因为不具备请求所之环境信息，而不能提供该信息的情况下，该公共当局应告知请求人其认为可以向哪一个公共当局索取请求所指信息，或将请求传送给该公共当局	<ul style="list-style-type: none"> • 告知请求人可以向哪一个公共当局索取请求所指信息 • 将请求传送给该公共当局并告知请求人
第四款 第六条	公开除了免除公开的信息以外的信息	<ul style="list-style-type: none"> • 免于公开的信息与请求所指环境信息的其余部分分开；公开其余部分
第四款 第七条	驳回信息请求的程序	<ul style="list-style-type: none"> • 驳回书面请求或在请求人要求请求的驳回须以书面作出的情况下，以书面作出驳回 • 提供关于复审程序的信息 • 驳回应尽快并最迟在一个月之内作出，除非由于信息的复杂性有必要延长这一时限，最多延长至两个月，并应提前通知并说明理由。
第四款 第八条	收取提供信息的费用	<ul style="list-style-type: none"> • 不超过合理的数额 • 提前提供费用明细表

第四条中大多数的条款规定了缔约方和公共当局必须遵守的要求。然而, 第三款和第四款指出了缔约方可能允许公共当局驳回信息请求的情况。的确, 第三和第四款规定了一般原则下仅有的特殊例外情况。

《公约》不要求缔约方接受这些选择性条款, 即使接受了这些特殊例外情况, 缔约方也可以允许公共当局在提供请求所指信息时进行自由裁量。此外, 如果可以将免于公开的信息与请求所指环境信息的其余部分分开, 《公约》要求缔约方公开其余部分。



© Marzanna Syncerz

获得信息专项工作组

第四次缔约方会议决定扩大电子信息工具专项工作组¹⁸³的工作范围, 并将其改名为获得信息专项工作组。通过第IV/1号决定¹⁸⁴, 缔约方会议要求获得信息专项工作组在资源允许的情况下, 承担除其他内容以外的以下任务:

- (1) 促进关于公众获得环境信息的挑战与良好实践的交流, 包括关于产品以及提高私有部门掌握的环境信息的可获得性等;
- (2) 找到公众获得环境信息的障碍与解决方法;
- (3) 确定区域和次区域未来的工作重点;
- (4) 继续监督和支持《公约》的建设的实施, 即通过更有效地使用电子信息工具来为公众提供环境信息¹⁸⁵, 并推广满足不同地区用户需要的提供环境信息¹⁸⁵的标准;
- (5) 继续监督技术发展, 适当地促进关于在环境问题上获得电子信息、公众通过电子工具参与决策以及通过电子形式诉诸法律的其他倡议;
- (6) 继续促进《奥尔胡斯环境民主票据交换所》以及PRTR.net的进一步发展。

1. 每个缔约方在不违反本条以下各款的前提下, 公共当局对于获取环境信息的请求, 应确保在国家立法框架内为公众提供这种信息, 包括在受到请求并且不违反以下第二项的前提下提供含有或构成这种信息的文件的副本:

第四条第一款阐述了公共当局对于获取环境信息的请求提供该信息的一般性责任。缔约方必须确保在“国家立法范围内”履行这一责任。这意味着: (1) 国家立法应当建立一个根据《公约》要求答复获取信息请求的过程框架; 以及 (2) 国家立法可以根据第四条第三和第四款中的选择性例外规定来限制获得信息的范围 (见关于第二条的评论)。

第二条中对环境信息、公众以及公共当局进行了定义。一个“请求”可以是公众成员向公共当局要求环境信息的任何沟通。《公约》没有具体规定请求的形式, 这意味着任何满足第四条的请求, 无论是口头的还是书面的, 都包含在《公约》规定的范围内。

然而, 虽然《公约》不要求提出获得信息请求的人明确提及 (1) 《公约》本身, (2) 执行国家立法, 或 (3) 甚至该请求是针对环境信息这一事实, 但是提及这些内容仍被视为良好实践。请求中如果有任何或者所有这些内容, 将帮助负责的公共当局加快工作进程, 并且能够帮助避免延迟。当请求所指信息中只有一部分构成了《公约》第二条第三款中的环境信息, 或者请求所指信息与环境之间的关系并不明显时, 这样的做法尤为有用。在第ACCC/C/2007/21号 (欧洲共同体) 函件的裁定中获得关于欧洲投资银行某项目财务状况信息的请求中便出现了这样的状况。履约委员会指出, 当公共当局认为一个请求并非关于环境信息的请求时, 可能不清楚潜在的法律风险, 因此可能会造成违反《公约》的情况¹⁸⁶。

此外, 根据《公约》规定, 公共当局必须提供含有这种信息的真正文件的复制件, 而不是公共当局制作的总结或节选。这一要求与第二项中以请求中所要求的形式提供信息的要求, 都有一些例外情况。提供真正文件的复制件这一要求确保公众成员能够获得完整的、使用原来语言的、连贯的具体信息。

(1) 无需声明涉及何种利益;

根据《公约》规定, 公共当局不能够为提供信息施加任何条件, 如要求申请人陈述请求信息的原因, 或申请人将如何使用该信息等。不能以信息不涉及申请人利益为理由而驳回请求。这遵循了“任何人”原则。

例如, 格鲁吉亚的《一般行政法典》中有一个条款明确规定请求者不需要声明请求获得信息的原因。

另一个例子是2004年哈萨克斯坦环境部和欧洲安全与合作组织编写的《关于处理公众获得环境信息请求的备忘录》, 其中指出获得信息的请求不一定需要有正当理由。若要该备忘录有效, 则应该使其具有法律效力, 并在公共当局中适当散发, 同时也需要培训和能力建设。哈萨克斯坦在这方面作出努力的原因, 似乎部分由于履约委员会在第ACCC/C/2004/1号 (哈萨克斯坦) 函件的裁定中关于同一问题的违反公约的裁定¹⁸⁷。

(2) 按照请求所指的形式予以提供, 除非:

按照第四条的规定, 公众成员可以要求信息以某种具体的形式提供, 例如纸质、电子媒体、录像或录音等等。一般来说, 除了以下例外情形外, 公共当局必须按照请求的要求执行。

为什么形式很重要?

允许申请人选择信息形式既有利于公共当局, 也有利于申请人, 例如:

- 信息提供更迅速。
- 提供信息的成本更低。
- 考虑到具有特殊需求的公共成员, 例如残疾、语言不通或缺少某些工具等。
- 更有效的使用信息系统, 比如说地质信息系统可以生成各种形式的信息。

这一条款意味着在请求得到文件的复制本时, 公共当局必须提供, 而不能仅仅提供查阅文件的机会。此外, 比起获得文件的复制本, 一些申请人可能更倾向于查阅文件的原件。如果申请人有这样的请求, 在以下将要探讨的第一款第二项第一和第二目规定的范围内, 公共当局必须允许他们这样做。这与第六条第六款相同, 第六条第六款要求公共当局为公众提供机会查阅关于具体活动决定的文件。

在第ACCC/C/2008/24号（西班牙）函件的裁定中，履约委员会指出所涉缔约方未遵守《公约》规定，因为当局在回应获得信息的请求时，没有按照所请求的方式提供CD-ROM电子信息，而是提供了信息的纸质副本¹⁸⁸。提供纸质信息比提供所请求的电子信息模式的信息成本高出一百倍。申请人认为自身无法支付1200欧元来获得600页的完整的纸质文件。申请人决定只要求得到34页文件，并放弃了获得某些相关计划副本的请求，因为这些副本还会产生额外费用。因此，在本案中，没有按照所请求的形式提供信息，极大限制了公众获得环境信息的范围。

1) 公众当局以另一种形式予以提供是合理的，在这种情况下，应说明以该形式予以提供的理由；或

2) 该信息已经以另一种形式公开提供。

《公约》规定了按照请求所指形式予以提供的例外。根据第四条第一款第二项第一目，公共当局可能认为另一种形式是“合理的”。在这样的情况下，公共当局必须说明理由。

第二个例外是，如果信息已经以另外一种形式向公众提供，例如信息包含在公共图书馆中可以找到的政府出版的书籍中，则不要求公共当局以请求所指形式予以提供。或者，公共当局可以告知或提供已经提供给公众的信息形式。显然，应当考虑已经提供给公众的信息的可获得性。告知申请人距其住所200公里的一个图书馆中有一本书包含了所请求的信息，可能不是令人满意的答复。此外，“公开”提供假设的是对于该信息，《公约》中规定的合理的费用已经适用。

然而，第三条第一款中的执行标准明确表明，获得信息应当是有效的。为了实现有效性，“公开提供”意味着，请求获得信息的申请人可以轻易地获得该信息。此外，“另一种形式”意思是，已经提供的信息与请求所指的信息具有相同功能，不是一个概要，并且该信息应该是完整可获得的。

爱沙尼亚的《公共信息法案》

公共当局作为信息的掌握者帮助个人提出获得信息请求的一般责任在爱沙尼亚的《公共信息法案》的第九条中得到了确立。该法案中第十五条对于该责任进行了更具体的描述，根据该条款，信息的持有者应该明确向申请者解释获得信息的程序、条件和方式；在申请的各个阶段为他们提供帮助；确定相关信息，以及提供信息最适当的方式；并且，如果需要的话，立即将申请者引见给相关的官员或员工，或立即将书面的请求转交给相关的官员或员工。如果一个获得信息的请求没有指出信息提供的方式，信息掌握者应立即联系申请者明确该要求。

2. 以上第一款所指环境信息应尽快提供, 最迟应在请求提交后一个月之内提供, 除非由于信息的数量和复杂性而有必要延长这一时限, 此种延长最多为提交请求后两个月。应向申请人通报任何此种延长及延长的理由。

《公约》要求公共当局在特定时间期限内提供信息。作为一般性的原则, 要求公共当局“尽快”提供信息。然后, 制定了一个月的最长时间期限, 在特定情况下可以延长至两个月。《公约》中规定的是最长的时间期限, 《公约》要求缔约方尽量在更短的时间内对请求作出回应。《公约》也没有规定时间期限的起始点, 但是指出是请求“提交”之后。通常情况下, 缔约方的行政法律对于请求提交的时间有明确的规定。

提供信息的时间

- “尽快”是基本标准。
- “最长不超过一个月”是最长的时间期限。
- “最多延长一个月”只有在请求所指的信息量巨大、非常复杂的情况下才允许。

在请求查阅公共当局办公室里的档案时, “尽快”可能意味着几天或者更长的时间, 这取决于办公室组织公开信息的速度。各国对于查阅或复制文件的请求制定了不同的时间期限。例如, 比利时的布鲁塞尔地区鼓励在请求查阅文件的情况下, 立即提供信息¹⁸⁹。在请求复制文件的情况下, “尽快”可能意味着几天时间。例如, 在挪威, 公共当局必须“没有任何不必要拖延地”提供信息, 一般情况下意味着收到请求之后的两天或三天¹⁹⁰。第四条第五款也提到了“尽快”的标准, 要求公共当局在不掌握请求所指信息的情况下, 尽快告知申请人或转交该请求。

在正常情况下, 《奥尔胡斯公约》规定当局最晚在请求提交之后一个月的时间里作出回应, 包括第四条第七款中包括的驳回请求的情况(见关于第四条第七款的评论)。制定这样的时间期限是因为欧洲经委会地区大部分的国家已经制定了这样的时间期限, 其中很多国家的期限更短。例如, 葡萄牙要求十天之内对获得信息的请求作出回应, 匈牙利要求十五天, 斯洛文尼亚要求二十天之内提供请求所指的信息, 八天之内驳回请求。拉脱维亚一般情况下也要求在十五天之内作出回应, 不过也有其他的时间期限。例如, 如果驳回请求, 则期限是七天, 如果需要请求所指信息进行额外的加工则期限是三十天。在格鲁吉亚, 公共当局有责任立即或在十天之内向申请者提供请求所指信息。如果信息量大, 当局可以在一定限度内推迟最后期限, 但是必须告知申请者。要注意国家是否制定了一般的信法, 因为对于期限可能有不同规定。例如, 在波兰, 对关于获得环境信息的请求作出回应的的时间期限实际上要比获得一般信息的请求更长。

在一些情况下, 《公约》允许公共当局根据“信息量和复杂程度”将一个月的时间期限延长至两个月。各国可以设立明确的标准来判断信息量和复杂程度是否构成延期的理由。如果构成理由, 公共当局必须尽快告知申请人, 至少在第一个月期限结束之前告



© unkl's dump trunk - creative commons

知。《公约》还要求公共当局说明延期的理由。第四条第七款中关于驳回获得环境信息请求的要求中重申了这一点。第四条第七款要求向申请人说明延长一个月时间期限的理由。

由于存在延期或最终驳回获得信息请求的可能性, 尽早告知请求状态对于实现获得信息的有效性非常重要。因此, 一些国家特别要求尽早告知请求的状态。例如, 乌克兰对于告知信息请求状态设立了一个时间期限, 对于真正回应请求制定了另一个期限。当局必须在十天内对请求作出回复, 告知申请人其请求是否被受理(如果没有被受理, 解释理由), 而提供请求所指信息的时间期限是三十天。这种对于中期回复的要求极大地加速了整个进程, 尤其在请求被驳回的情况下。

对《公约》规定期限进行适当的管理对于系统的正常运转至关重要。不同进程之间的时间期限往往是相互联系的。例如, 如果对获得信息请求的回复推迟了, 那么可能影响到公众成员对第六条规定的决策进程的参与。履约委员会在第ACCC/C/2008/24号(西班牙)函件的裁定中遇到了这样的情况。在这个案例中, 关于一个悬而未决的土地使用决定的信息请求, 在四个月之后才得到信息。在此期间, 当局决定批准对土地使用计划的变动。因此, 推迟提供信息影响了公众参与规划决策的能力。履约委员会没有判定关于该信息请求的做法违反《公约》, 因为在提出请求的时候, 《公约》对所涉缔约方不具有效力, 但是, 在同一个案件中后来的一个获得信息的请求被判定为处理不当, 因为该请求在七个月之后才得到回复。履约委员会指出, 在规定的至多两个月的时间期限到来的时候, 公共当局唯一的选择是提供信息或根据第四条第三和第四款驳回全部或部分请求。

3. 如有以下情况, 可以驳回索取环境信息的请求:

(1) 收到请求的公共当局不具备请求所指的环境信息;

公共当局只需要提供它“具备”的信息。这意味着如果某缔约方决定规定这一例外, 那么它需要定义“具备”信息的含义。然而, 具备的信息当然不限于当局产生的信息或在当局职能范围内的信息。《公约》在第五条第一款第一项中提供了一些指导, 该条款要求缔约方确保公共当局拥有和保存与其职能相关的环境信息。实际上, 出于工作便利的目的, 公共当局不会一直保存国家法律规定他们有权拥有的信息实体。例如, 当局有权保留的记录可能保存在受到监管的机制内。该信息可以说是“有效地”被公共当局掌握。国家法律可能已经规定了公共当局拥有实体和/或有效信息的条件。《公约》中没有任何内容排除公共当局考虑它们拥有这些信息以及实际掌握的实体信息的可能性。

如果公共当局不具备请求所指信息, 便不受该条款责任的约束, 虽然序言以及第一条和第三条中的做法会是良好实践。然而, 如果不具备与当局责任相关的环境信息可能会构成违反第五条第一款第一项。此外, 如果另外的公共当局可能掌握该信息, 根据第四条第五款, 公共当局有责任告知申请人哪个公共当局可能掌握该信息。或者, 该当局可以直接将请求转交给掌握信息的当局, 并告知申请人。无论采取哪种做法, 公共当局都应当尽快行动。

(2) 请求明显不合理或范围过泛；

公共当局可以驳回“明显不合理”的请求。《公约》不要求缔约方执行该例外。如果某缔约方决定制定该例外，那么它需要定义“明显不合理”，来帮助公共当局确定何种情况下要求是不合理的、可以驳回的，并且保证该例外不会被任意使用，从而保护公众利益。虽然《公约》并未对“明显不合理”的定义给出直接的指导，但很显然这不仅仅与请求所指信息的数量和复杂程度有关。第四条第二款规定，在信息量大、复杂程度高的情况下可以申请将一个月的时间期限延长至两个月。这意味着仅仅因为数量大、复杂程度高不能够判定请求是第三款第二项中所说的“明显不合理的”。

在第ACCC/S/2004/1号（乌克兰）函件和第ACCC/C/2004/3号（乌克兰）函件的裁定中，履约委员会对于以上的理解进行了肯定，委员会指出，请求所指信息的数量本身并不构成驳回请求的理由。委员会表示：

在信息量巨大的情况下，公共当局有几个选择：可以通过电子形式提供该信息，或告知申请人可以查阅该信息的地点，并为信息查阅提供便利，或根据《公约》第四条第八款的规定告知提供该信息的费用¹⁹¹。

根据《公约》规定，公共当局可以以“请求范围过泛”为由驳回请求。《公约》没有对“过泛”进行定义，如果某缔约方决定制定该例外，需要为公共当局提供更进一步的指导。一些国家的立法或实践中已经对“过泛”这一概念制定了定义。

定义“过泛”

缔约方在定义“过泛”时拥有灵活性，但是其他国家的实践可以作为参考。

例如，法国的获得行政文件委员会过去有一个裁决，指出关于某一具体野熊种类的“任何文件”的请求以及关于政府发布的对于环境影响评估的“所有观点”的请求都“过泛”。然而，必须注意，法国每年进行许多环境影响评估，所以该请求可能涉及到几百份甚至上千份环境影响评估。法国委员会认为关于在特定的五个月时间内一个部门的所有地方当局的水分析数据的请求，以及关于当地公路系统发展的所有文件的请求并不过泛。

第三条第二款要求缔约方尽量确保为寻求信息的公众提供指导。公共当局为寻求信息的公众提供的任何指导或协助都将帮助避免发生请求明显不合理或范围过泛的情况。

(3) 请求涉及尚待完成的材料或涉及公共当局内部通信，且按照国家法律或习惯做法可以作为例外对待，同时顾及能够因该信息的公开而获益的公众利益。

公共当局可以拒绝公开“尚待完成”的材料或“涉及公共当局内部通信”的材料，但是仅限于国家法律或习惯做法将此情形按照例外对待的情况下。《公约》没有明确“习惯做法”的含义，执行缔约方的行政法律在这方面可能各有不同。例如，对于一些缔约方来说，确定“习惯做法”中存在这样的例外可能需要类似于确立的行政实践准则等文件。

即使国家法律或习惯做法中有相关要求，在作出驳回请求的决定之前，当局也必须考虑能够因该信息的公开而获益的公众利益。第七款要求书面陈述驳回的理由，这意味着当局必须明确说明如何在决定的过程中考虑

了公众利益。

《公约》没有明确定义“尚待完成的资料”。然而,很显然,“尚待完成”指准备信息或文件的过程,并不指与制定该信息或文件的目的相关的决策制定过程。

不能以“材料尚未完成”,还需进行处理或应用校正系数之后才能公开为理由驳回获得原始环境数据的请求。在第ACCC/C/2010/53号(英国)函件的裁定中,履约委员会考虑了从监测站收集的未经矫正的空气污染数据是否能作为“尚待完成的材料”而免除公开。委员会考虑到原始数据本身便构成《公约》第二条第三款第一项规定的环境信息¹⁹²。委员会认为,如果当局对于公开该信息有任何顾虑,应该在提供原始数据时说明这些数据并没有依照一致同意的、监管之下的原始环境数据处理体系进行处理。委员会认为这也适用于处理过的信息,在这种情况下,当局应解释这些信息经过了怎样的处理,并代表什么¹⁹³。

类似地,仅因为某事物处于草案状态,并不能自动将其归类于例外。“尚待完成”指的是当局正在积极处理的单独文件。一旦这些文件不再处于“尚待完成”阶段,应该立即公开,即便他们仍旧未完成,即便与文件相关的决定还没有制定。“尚待完成”意味着在一定的合理时间内,对文件还要进行更多的处理。《公约》的其他条款也针对缔约方理解“尚待完成”这一说法提供了指导。关于公众参与的第六、第七和第八条要求将某些文件草案提供给公众进行审查。因此,根据《公约》规定,应公开征求意见的例如许可、环境影响评估、政策、项目、计划和实施条例等文件,不被视作该例外中的“尚待完成的材料”。

在第266668号(2007年8月7日)案件中,法国最高行政法院在对于第90/313/EEC号指令中“尚未完成”这一词语的使用做出了相似的结论。法国最高行政法院指出,把在起草一个行政决策过程中的初步文件排除在环境信息获得权力之外的做法与第90/313/EEC号指令的第三条第三款不符。指令的第三条第三款对于请求涉及“尚未完成的文件”时驳回环境信息请求的可能性进行了限制。

该例外的第二部分关于“内部通信”。缔约方可能还需要在国家法律中明确定义“内部通信”。在一些国家,内部通信例外旨在保护政府工作人员的个人选择。通常不应用于事实性材料,即便这些材料仍旧处在初期或草案形式。在决策制定过程中,作为法定咨询方的公共当局表达的观点或声明不能够被视作“内部通信”。相关但独立的机构在公共当局的委托之下进行的研究也不属于内部通信。此外,一旦公共当局将某信息告知了第三方,该信息不能再被视为“内部通信”。

最后,即便以上两个例外之一成立,第三款第三项进一步要求缔约方或公共当局考虑能够因该信息的公开而获益的公众利益。第四款将再次讨论公共利益测试。

考虑公共利益

《公约》没有提供关于如何平衡“公共利益”的指导。一个问题是,缔约方是否选择考虑公共利益的方式(1)绝对地在整个问题中考虑;(2)针对是否公开信息的决定,对各个决定分别考虑;或(3)在政策或指导方针的框架内,允许有一定的分别考虑的自由权。在第C-266/09号(委员会起诉荷兰)案件中,欧洲法院认为,第2003/4/EC号指令第四条应该理解为,要求针对提交给有关当局的每一个案件,必须独立地权衡公众从公开信息中获得的利益和驳回请求所带来的利益,即使国家的法律是判断所涉利益比较评估的一般性标准¹⁹⁴。

4. 如公开请求所指环境信息会对以下诸项造成不利影响, 可以驳回请求:

第四条第四款中指出的利益方面, 是对于提供公众请求信息的进一步的例外情况。不要求缔约方在执行《公约》的过程中, 纳入以上所有或者任何例外。实际上, 各缔约方对于是否将本款中的例外纳入国家法律这一问题存在着巨大差异。例如, 亚美尼亚在2008年的《国家执行报告》中指出, 国家法律不允许第一、二、七、八项下的信息公开例外。这体现了第三条第五款的精神, 该条款明确规定允许缔约方采用在获取信息方面范围广于《公约》要求的措施。

无论在何种情况下, 在应用某一个例外之前, 相关公共当局必须确定信息公开会对所列利益造成不利影响。不利影响意味着信息公开会对相关利益造成负面影响。比起“可能”一词, “会”所表示的信息请求产生不利影响的确定性比《公约》中其他条款(例如第六条第一款第二项)的确定性更高。缔约方可能需要制定标准, 以便公共当局判断某一案件中请求所指信息是否真的会对所列利益造成不利影响。

此外, 正如后面将要探讨的, 缔约方或公共当局必须考虑因该信息的公开而获益的公众利益, 必须考虑该信息是否与排放有关, 必须以狭隘的方式来理解第四条第四款中规定的驳回请求的理由。例外情况后面的这些规定对于例外也是适用的。下面会有更加详细的探讨。

在第ACCC/C/2008/30号(摩尔多瓦共和国)函件的裁定中, 履约委员会引用第四条第四款, 表示除其他内容以外, 政府通过了“关于租借森林基金从事打猎或娱乐活动”的规章, 对于从租金持有者得到的信息的保密性制定了一般规定, 缔约方的这种做法违背了《公约》的第三条第一款和第四条第四款¹⁹⁵。

(1) 国家法律规定的公共当局工作事务的保密;

第四条第四款第一项规定了信息公开涉及公共当局工作事务的例外, 前提是信息公开会对这些事务的保密产生不利影响。《公约》没有对“公共当局的工作事务”进行定义, 但是一种理解方式是这些事务可能与公共当局的内部操作有关, 并不是当局在某一职权领域进行的实质性事务。这种保密必须符合国家法律规定。这意味着公共当局不能单边宣布某一事务是保密的, 并在文件上盖上“保密”章来避免向公众公开。国家法律必须为这种保密提供依据。

(2) 国际关系、国防或公共安全;

如果请求所指信息的公开会对国际关系、国防或公共安全产生不利影响, 那么公共当局可以考虑拒绝该请求。

《公约》没有对“国际关系”、“国防”或“公共安全”进行定义, 但是可以推断, 这些用语的定义应该由缔约方依据普遍接受的国际法律中的含义来制定。许多国家的政府已经制定了类似的例外, 并且以狭隘的方式进行了理解。一些国家选择无论请求所指的与环境相关的信息对国际关系、国防或公共安全产生何种影响, 都要公开该信息。例如, 《乌克兰宪法》第五十条规定, 任何人不能限制关于环境情况、食品质量和住房的信息。俄罗斯联邦《国家机密法》指出, 关于环境、健康状况的信息和卫生数据, 除其他内容以外, 应当被排除在国家机密范围之外¹⁹⁶。公共当局要对公众获得信息是否对国家安全造成影响进行分析。

如何判断信息是否属于“国家机密”？

包括匈牙利在内的一些国家，制定了判断是否应该根据这种或其他例外情况而将某一信息保密的步骤。与其他国家一样，匈牙利规定被确认为国家机密的信息免于向公众公开。判断某一信息是国家机密需要两个步骤¹⁹⁷：

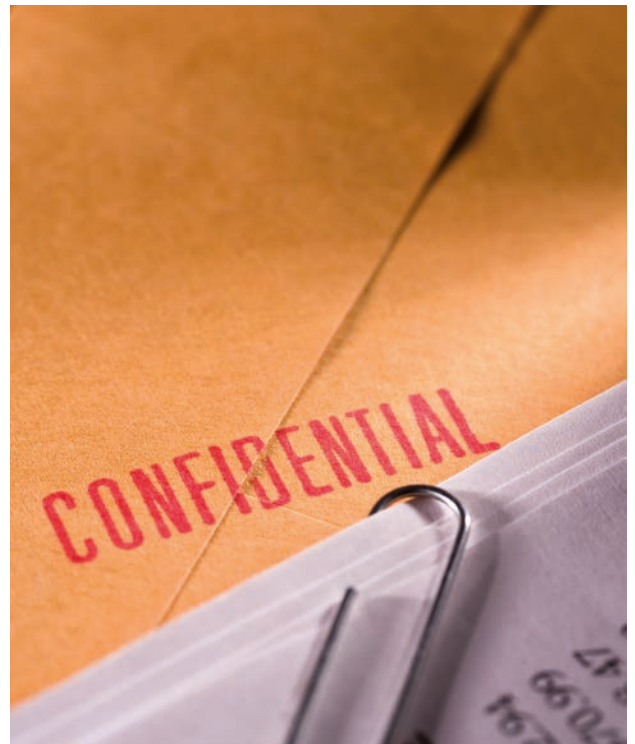
- 该类信息必须在《国家机密和官方机密法案》的附件中被定义为国家机密。
- 该信息必须由一位合格的高级主管（按照匈牙利法律的定义）确定为国家机密。

根据匈牙利法律，必须积极地向公众提供的信息不能够被认定为是国家或官方机密。文件分类名单必须在国家公报上发表，监察专员必须对信息的秘密性进行最终确定。

(3) 司法审理、个人受到公正审判的权利或公共当局进行刑事调查或纪律调查的能力；

如果信息公开会对“司法审理”产生不利影响，公共当局可以以此作为驳回请求的法律依据。司法公正指法庭中进行的程序。“审理”意味着一个可能受到影响的司法程序必须正在进行。这一例外不适用于材料，因为材料在某一时间点曾是诉讼案件的一部分。如果请求所指信息会影响个人受到公正审判的权利，公共当局也可以驳回该请求。该规定应该在关于被告方权利的法律背景下进行理解。

如果信息公开会对公共当局进行刑事调查或纪律调查的能力造成不利影响，那么公共当局可以拒绝公开信息。在一些国家，不允许公诉人向公众公开关于案件的信息。《公约》没有在该例外中明确包括所有调查，而只是限制在刑事或纪律调查范围内。因此，关于民事或行政调查的信息不一定包含在此范围内。



© Shutterstock

(4) 为保护正当经济利益由法律规定予以保护的商业信息和工业信息的保密。在这个范围内，与环境保护有关的排放信息应公开；

根据《公约》规定，允许公共当局向公众保留某些有限类型的商业和工业信息。这一豁免公开信息的规定主要目的在于保护私营主体的合法经济利益；然而，如果请求所指信息本身是商业或工业信息，那么该条款也可以用来保护公共机构或国家本身的合法经济利益。信息必须通过几个测试，才能够满足公共当局向公众保留商业信息的条件。

首先, 国家法律必须明确规定保护该类信息的保密性。这意味着, 国家法律必须明确保护请求所指的商业或工业机密信息。

其次, 这种保密必须保护“正当经济利益”。在这方面, 如果一个企业是垄断的, 例如某些国有企业, 那么将很难证明信息是商业机密, 因为没有任何竞争者能够从公开的信息中获益。

执行“正当经济利益”的做法

《公约》没有定义“正当经济利益”。各缔约方可能需要考虑通过以下步骤来帮助确定某一案件中信息的公开是否会对正当经济利益造成不利影响:

- **建立一个程序。** 缔约方可能要建立某种类型的程序或测试来确定对某信息保密能够保护正当经济利益。
- **确定保密性。** 正当经济利益意味着该信息只有企业和公共当局掌握, 或至少公众不掌握; 并且有相关利益的方面曾采取合理措施保护该信息。这可以在每个案例中客观地作出评价。
- **确定伤害性。** 正当经济利益同时也意味着只有信息公开会对相关利益造成重大影响并为竞争者带来巨大帮助的情况下, 才能够使用该豁免。

第三, 作为例外情况中的例外, 《公约》认为与保护环境有关的污染排放信息可能不被视为保密的商业信息。该条款与一旦排放进入公共区域, 关于排放的信息便失去其所有权属性的原则是基本相符的。原则上讲, 该例外似乎允许与环境保护无关的排放信息得到信息公开的豁免。实际上, 在何情况下排放信息与环境保护不相关的判断并不完全明确。根据《公约》的原则和目标, 看起来所有关于排放的、可能影响环境质量的信息都应该被看作是环境保护相关的信息, 无论排放量的多少。的确, 可以说所有排放信息都与环境保护相关。这一理念在一系列欧洲经委会成员国的法律体系中也有所体现。

定义“排放”

《工业排放指令》¹⁹⁸对“排放”的定义是“直接或间接的将物质、震动、热量或噪音从单独或分散的来源排放到空气、水或土地中”。

(5) 知识产权;

根据《公约》规定, 公共当局可以选择不公开将会对知识产权造成负面影响的信息。知识产品和知识产权受到国家和国际法律的保护。

知识产权的主要形式是版权、专利、商标(包括地理标识)和商业秘密。自成一类的形式, 除其他内容以外, 包括植物培育者权利、数据库保护和工业设计等。一般来说, 专利保护创新的想法或创造, 版权保护原创性的表达(艺术、文学、音乐等), 商标和地理标识保护商业中使用的符号和名称, 而商业秘密保护所有具有专属权的商业信息, 以防不正当的获得和使用。

一般来说, 知识产权法不保护“通用的”想法和概念, 自然法则或科学事实, 以及已经在公共范围内广泛使用的想法、名称或表达(地理标识除外)。对于专利、版权和商标来说, 保护针对于某一具体的个人和公司实体, 有一定的时间期限, 其主要目的是通过关于知识产权或相关事务的市场交易为创造者和发明者带来经济回报。

通过滥用版权拒绝提供信息

在第ACCC/C/2005/15号(罗马尼亚)函件的裁定中, 履约委员会考虑了将环境影响评估研究的内容视为研究者所有的合法性, 在这样的情况下, 相关公共当局只有经作者同意才能公开该信息。委员会指出: “进行环境影响评估的目的就是将其作为行政程序中的公开档案。因此, 作者或制定者不应该以知识产权法为理由阻止该信息向公众公开¹⁹⁹。此外, 虽然版权法可能适用于某些类似研究, 但是不能以此为理由将所有的类似研究都排除在信息公开的范围之外²⁰⁰。”

(6) 当事人不同意公开、且国家法律规定予以保护的与自然人相关的个人数据和/或档案;

根据《公约》规定, 公共当局可以向公众保留会影响个人隐私的信息。然而, 这种保密性必须受到国家法律的保护。具有相关数据的个人可以放弃其保密的权利。

这一例外不适用于包括公司或企业在内的法人。该条款旨在保护例如员工记录、工资记录和健康记录等文件。

(7) 本身没有法律义务或不可能被要求承担法律义务提供请求所指信息但提供了这种信息、且不同意将其予以公开的第三方的利益;

根据《公约》规定, 在公开信息会对没有法律义务提供请求所指信息但提供了这种信息、且不同意将其予以公开的“第三方”的利益造成不利影响时, 公共当局可以不公开该信息。“第三方”指不属于某一协定或交易的一方、但在该协定或交易中有相关利益的人(见关于第二条第一款的评论)。关于信息的获得, “交易”一般情况下是信息请求。如果该请求与另一个人或主体提供的信息有关(例如, 申请得到批准的企业), 那么该主体是该信息请求的“第三方”。然而, 该豁免只有在请求所指信息是自愿提供的前提下才能成立。

该例外旨在鼓励私人主体自愿向政府提供信息。向公共当局提供当局没有明确要求的消息不一定属于“自愿提供”。比如说, 该个人有提供该信息的法律责任, 那么这种行为便不是自愿的。

例如, 在一些国家, 国家政府可能将权利下放到一个公共当局, 使其要求企业汇报某些信息。如果实际上汇报已经开始进行, 那么公共当局可能决定不把汇报该信息作为一个正式的义务。大多数国家认为这类信息不属于“自愿提供的信息”。这种做法通过确保依照国家法律规定公共当局有权获得的信息对要公众开放, 从而保护了公众的利益。

不仅该信息要属于自愿提供的信息, 提供信息的个人必须不同意向公众公开该信息。一些国家要求相关方面在提供信息时, 必须书面表示拒绝公开该信息。在这些国家中, 公共当局通常没有义务在第三方提供信息时, 征求第三方对于公开信息的认可。

虽然一些国家在实际操作中使用了自愿性的协定来规定信息的汇报, 但是建议在协定的开始部分明确规定公共当局怎样使用私有部门向当局提供的信息。

(8) 珍稀品种养殖场等与请求所指信息相关的环境。

公共当局可以以公开信息会对环境造成不利影响为理由而拒绝公开信息。该例外允许政府保护例如珍稀品种养殖场等一些地区免受利用——甚至于对这些地区所在地址进行保密。该条款主要是提供一种保护, 允许公共当局在决定是否公开信息时考虑到对环境的伤害。

《公约》不允许的驳回请求的理由

《公约》中规定的可能作为驳回信息请求的理由中, 不包括:

- 信息在公共领域中已经可以获得²⁰¹。
- 信息的公开需要第三方的同意²⁰²。

对上述驳回请求的理由的解释应有限定, 要顾及能够因请求所指信息的公开而获益的公共利益, 并考虑到请求所指信息是否涉及向环境的排放。

第四条第四款的最后内容为缔约方和公共当局在如何解释本款中驳回请求的理由方面提供了指导。请求所指信息从表面上看符合豁免类型, 并不足以构成应用该例外的充足条件。

缔约方和公共当局必须以“限制性的”方式来解释这些例外。例如, 如果一个官员以一种例外为理由拒绝公开信息, 可以要求这位官员通过一定的过程来确保其使用该例外的决定不是武断随意的, 并且确定每个案例中信息的公开会对相关的利益造成实质损害。《公约》包括两个保障措施, 来帮助缔约方理解限制性的含义。

根据第四条第四款, 缔约方必须顾及能够因请求所指信息的公开而获益的公共利益。正如在第四条第三款第三项中所讨论的, 《公约》没有对“能够因请求所指信息的公开而获益的公共利益”进行明确的定义。将由缔约方决定如何根据《公约》的原则和目标来顾及公共利益。《关于公众参与环境决策的索菲亚指导方针》(见《执行指南》的介绍中的“走向奥尔胡斯之路”)在这方面为缔约方提供了一些指导。《索菲亚指导方针》第六条建议采用平衡的做法, 规定“在每个案例中, 对上述据以驳回请求的理由的解释应有限定, 并且权衡能够因请求所指信息的公开和不公开而获益的公共利益”。《奥尔胡斯公约》的大多数缔约方都赞成《索菲亚指导方针》, 《公约》的序言中也特别提及了《索菲亚指导方针》。

顾及利益要求对各种利益进行积极的平衡。然而, 缔约方可以也应该为公共当局在如何执行这种平衡方面提供指导, 从而限制武断的判断并且促进一致性。

在第ACCC/C/2007/21号(欧洲共同体)函件的裁定中, 履约委员会指出了在第一和第八项例外中, 当局在对能够因请求所指信息的公开而获益的公共利益和该条款保护的利益进行权衡时需要通过平衡测试。在这个案例中, 委员会对所涉缔约方认为确定任何对受保护的利益的伤害都足以作为拒绝公开信息的理由的看法表示反对。委员会指出, “如果某些环境信息的公开会使公共利益获得巨大利益, 而对于相关的其他利益造成相对较小的伤害, 《公约》要求公开该信息”²⁰³。

在第二个保障措施中, 《公约》要求缔约方考虑请求所指环境信息是否与向环境中的排放有关。关于商业保密的例外条款(第四条第四款第四项)明确体现了《公约》对于排放信息的高度重视。

欧盟第1049/2001号《透明度条例》和第1367/2006号《奥尔胡斯条例》中对于公共利益的规定

欧盟的《透明度条例》²⁰⁴中包括关于公众通过提出请求, 获得欧盟机构起草或收到的文件的条款。该条例中关于环境信息的规定受到了《奥尔胡斯条例》²⁰⁵的限制, 《奥尔胡斯条例》规定《奥尔胡斯公约》适用于欧盟机构。这两个条例对待“公共利益”采取不同的方式, 这点在*世界自然基金会欧洲政策办公室起诉欧盟理事会*的第T-264/04号案件中有所体现²⁰⁶。在案件中, 一个非政府组织起诉理事会, 指出理事会没有按照《透明度条例》规定针对请求提供关于一个委员会会议的信息, 在这次委员会会议上, 探讨了欧盟对于世贸组织的立场。法院判决该驳回是合理的, 并重申了以下原则:

公众应当能够获得机构的文件, 驳回请求是该原则的例外。因此, 规定驳回请求的条款必须以限制性的方式来理解和执行, 从而不影响原则的实施。此外, 在机构可获得的信息的基础上, 针对于请求所指的文件, 机构有责任考虑公开文件是否很可能会影响到受例外保护的、可以作为驳回理由的公共利益。为了使这些例外具有执行性, 公共利益受到影响的必须是具有一定可预见性的, 不是完全假设的。

法院进一步指出, 该文件与正在进行的、敏感的国际谈判有关, 所以认为驳回信息请求符合公共利益的看法是合理的。

与《透明度条例》相比, 《奥尔胡斯条例》明确规定当请求所指信息与向环境中的排放有关时, 公开该信息能带来的公共利益是高于一切的。《奥尔胡斯条例》特别提及了《透明度条例》中驳回的理由, 指出所有这些理由应该以“限制性的方式进行理解, 并顾及能够因请求所指信息的公开而获益的公共利益, 并考虑到请求所指信息是否涉及向环境的排放”²⁰⁷。

5. 如果公共当局不具备请求所指环境信息, 该公共当局应尽可能迅速告知请求人其认为可以向哪一个公共当局索取请求所指信息, 或将请求转送该公共当局并相应通知请求人。

第四条第五款体现了无论接受请求的是哪一个机构或部门, 公共当局对于处理公众对信息的请求方面具有集体责任的原则。第四条第三款第一项规定, 如果公共当局不具备请求所指信息, 可以驳回请求。然而, 根据第五款的规定, 公共当局的责任并不止于提供书面的驳回通知。当局有两个选择。一是通知申请人可能在哪个部门得到信息, 二是将请求传送给相关当局并相应通知请求人。一般来说, 正如《公约》序言和总则中第三条所鼓励的那样, 最节省时间、最有效的方式是在可能的情况下, 公共当局直接传送请求。

在第ACCC/C/2009/37号(白俄罗斯)函件的裁定中, 履约委员会认为公共当局是否告知申请人可以向哪一个公共当局索取信息或将请求传送该公共当局, 应该满足两个条件。第四条第五款中“向前传送”的第一个条件是该索取信息的请求涉及另一个“公共当局”²⁰⁸。在关于第二条第二款第二和第三项的评论中探讨过, 根据《公约》规定, 出于一些目的, 私营主体可能被视作公共当局(见关于第二条第二款第二和第三项的评论)²⁰⁹。第二个条件是“向前传送”不能损害缔约方对于第五条的遵守, 特别是第五条第二款第一和第二项中规定的确保公共当局掌握与其职能相关的环境信息以及设立可行的安排来确保公众能够有效地获得环境信息²¹⁰。

《公约》同时强调了及时性的重要性。第四条第五款要求公共当局“尽快”告知申请人或转送请求。的确, 一些国家规定了具体的转送时间期限, 该期限比提供信息的时间期限短得多。

转送的时间

缔约方可能规定的转送的时间期限比驳回请求的期限更短。在亚美尼亚, 如果一个机构不具备请求所指信息, 那么该机构有责任在五天之內将该请求传送至掌握信息的部门²¹¹。匈牙利法律采用另一种方式来确保传送请求不会成为延期的借口。在匈牙利, 行政体系内部的请求传送不影响行政时间期限的起始点²¹²。

在许多国家, 公共当局不一定了解其他公共当局具备的信息类型。这可能给传送带来困难, 或造成传送错误, 进一步延迟公众获得信息的时间。第五条第二款第一项规定, 缔约方应当向公众公开相关公共当局掌握的信息类型与范围——在一些国家中, 这一做法已经改善了信息的可获得性。

6. 每个缔约方应确保, 如果根据以上第三款第三项和第四款免于公开的信息可以在不减损此种信息保密的前提下与请求所指环境信息的其余部分分开, 则公共当局将提供该信息的其余部分。

如果公共当局确定某些信息根据例外条款应当予以保密, 并不意味着可以拒绝公开请求所指的全部文件。根据《公约》的规定, 公共当局必须提供信息中非保密部分。

实际上, 这通常意味着公共当局划掉或删除应保留的信息。一些国家要求公共当局指出被删除信息的一般性质。例如, 在荷兰, 如果在公开信息前, 删除了其中的机密商业信息, 则必须要提供一个所谓的第二文本。该文本说明那部分信息被删除, 并且以概括的方式说明被保留信息的性质。

7. 对书面请求的驳回应以书面作出, 请求人如要求对请求的驳回须以书面作出, 也应如此办理。驳回应说明其理由并介绍如何利用第九条所规定的复审程序。驳回应尽快并最迟在一个月之内作出, 除非由于信息的复杂性而有必要延长这一时限, 此种延长最多为提交请求后两个月。应向请求人通报任何此种延长及延长的理由。

《公约》对于驳回索取信息请求的过程做出了明确的规定。根据规定, 如果请求以书面作出, 驳回必须以书面作出。如果请求以口头形式作出, 并且申请人要求以书面回复, 则驳回必须以书面作出。许多国家认为统一规定以书面作出驳回更加简单、成本更低。例如, 在比利时, 任何部分或全部驳回的理由必须以书面作出, 并书面通知申请人。另外一些国家的做法是努力确保所有人都清楚自己有权利要求驳回以书面作出。在荷兰, 如果一个申请人的请求得到口头驳回, 必须通知该申请人如何获得书面的驳回。

根据《公约》规定, 驳回必须包括理由以及关于复审程序的信息(见关于第九条第一款的讨论)。这一规定适用于书面和口头驳回。关于驳回理由的书面文件能够帮助申请人重新组织语言并再次提交请求。这些理由可以包括请求所指信息被认为符合某一例外的标准, 请求范围过泛, 或者该公共当局不具备请求所指信息, 并且不清楚哪个公共当局可能掌握该信息。

如果申请人不赞同驳回的理由, 书面的理由陈述也可以作为第九条中规定的上诉的基础。实际上, 在比利时, 所有部分或整体驳回的理由必须要书面作出, 当局还必须明确可以进行上诉的选择。在法国, 当局必须明确指出作出驳回所依据的法律条款²¹³。

《公约》还规定驳回请求的时间期限与第四条第二款中对于答复请求的时间期限类似。《公约》规定“尽快”为基本原则, “最长不超过一个月”, 以及某些情况下额外延长一个月(见关于第四条第二款的进一步评论)。一些国家规定的驳回的时间期限短于一个月。例如, 在挪威, 当一个机构收到获得环境信息的请求时, 必须在五个工作日内作出回复。如果在此期限内没有回复, 无论该请求是否真正被驳回, 都将视为被驳回, 并有上诉的权利²¹⁴。所有驳回必须以书面作出, 并且附有关于驳回理由的法律条款²¹⁵。在收到驳回后三周之内, 请求人可以请求得到关于驳回理由的进一步说明。该机构必须尽早提供进一步书面说明, 最迟不能超过收到请求之后的十天²¹⁶。针对所有的驳回, 即便请求所指信息被列为免于向公众公开的例外, 挪威的相关当局必须考虑该信息是否能够公开²¹⁷。

公共当局可能会遇到这样的情况, 在请求所指信息中可能存在受法律保护利益的第三方面对信息的公开设置了法律挑战。然而, 《奥尔胡斯公约》没有规定在这样的情况下可以延长相关当局提供信息的最后期限。

在第ACCC/C/2008/30号(摩尔多瓦共和国)函件的裁定中, 履约委员会认为公共当局没能够陈述驳回索取信息请求的合法理由, 同一当局没能够在书面驳回信中介绍第九条中规定的复审程序, 因此构成了缔约方违反《公约》第三条第二款和第四条第七款的规定²¹⁸。此外, 若当局没能够及时地书面回应其中一个请求, 该行为违反了《公约》第四条第七款²¹⁹。

驳回的时间期限

一般原则: 尽快。这样, 提出请求的公众成员可以重新组织请求或对于驳回提出上诉, 并仍能及时获得相关信息。

最长期限: 一个月。根据《公约》规定, 公共当局必须在一个月之内发布驳回通知。

延长: 最多延长一个月。如果信息的复杂性而有必要延长时限, 则可以延长一个月时间。为了获得延长, 公共当局必须最迟在第一个月期限结束之前告知申请人该延期, 以及延期的理由。注意有些国家规定的驳回信息请求的时间期限更短。

8. 每个缔约方均可允许自己的公共当局收取提供信息的费用，但收费不得超过合理的数额。准备收取信息提供费用的公共当局应向请求人提供一份可能收取的费用明细表，列出收费的情况和免收的情况，并说明在什么情况下须先收到预付款才能提供信息。

《公约》支持要信息真正可获得就必须能够负担得起的看法。第四条第八款规定，所有信息提供费用必须是合理的。许多制定了获得信息条例的国家都尽量使费用保持在负担得起的水平——并尽量免费。

《公约》通过要求公共当局为收费情况提供指导来保障这一要求。这些指导包括：（1）费用明细表，（2）收费的标准，（3）免收费用的情况，和（4）须先收到预付款才能提供信息的情况。

收费明细表可以防止滥收费以及费用不统一的情况。此外，也加强了公众获得信息的能力，因为他们提前清楚了获得信息的成本。例如，一个国家可能规定对于一定页数之内的副本、电子传输、非商业使用或一定金额内的邮寄等方式不收取费用。为了保证财务障碍不会阻碍获取信息，且每个人都能支付得起获得信息的费用，公共当局通常免收个人或非政府组织获得信息的费用。

“合理金额”

在第ACCC/C/2008/24号（西班牙）函件的裁定中，履约委员会考虑了合理金额的问题。市政当局规定复印其掌握的文件收费标准为每页2.15欧元。委员会分析了国家的实践以及欧洲和国家法院的法理依据，以及当地商业复印每页0.03欧元的价格，认定市政的收费标准是不合理的²²⁰。

欧洲共同体法院对第C-217/97号委员会诉德国一案的判决中表示：

对于欧洲共同体关于信息的指令（1990年）第五条中“合理金额”的理解，不应将其理解为这一费用会阻止个人不提出获得信息的请求或限制个人获得信息的权利。因此，该指令第五条中提到的“合理”一定要理解为，成员国没有权利将所有成本转移到信息的请求人身上，尤其是在成员国进行信息调查时已纳入国家预算的间接成本²²¹。

国家实践支持金额应限制在生产信息的材料成本范围内。例如，英国的信息仲裁庭在2006年的一个案件中判决如下：

委员会应当依据由副总理办公室制定的、得到宪法事务部推荐的“关于获得规划信息以及收取费用的良好实践指南”中的规定，将每复印一页A4纸10便士（约为0.11欧元）作为指导价格。只有在能够说明充足原因的情况下，委员会才能超过该指导价格收取费用²²²。

第五条

收集和传播环境信息



© Shutterstock

第五条规定了缔约方和公共当局收集和传播环境信息的义务。关于积极收集和传播信息的要求暗示了将某些信息提供给公众的紧迫性和重要性。虽然第四条适用于一般的“环境信息”，第五条规定的责任专门针对于特定种类的信息。这些信息包括，除其他内容以外，与公共当局职能相关的信息，关于拟议的和正在进行的、

可能对环境造成重大影响的活动的信息，紧急情况下的信息，关于环境状况的信息，产品信息，污染物排放和转移信息，关于法律、项目、政策、协定和其他与环境有关的文件的信息，关于如何获得信息的信息。

第五条中有些条款要求缔约方或公共当局采取一些步骤来收集和传播信息。其他条款为缔约方和公共当局达到理想的最终结果提供了指导，但是对于过程和执行方式的选择持开放态度。

关于污染清单或注册的第五条第九款的执行，在2003年的《污染物排放与转移登记制度议定书》通过并生效之后得到了巨大改善。该议定书于2009年10月8日生效。

下面的表格中是第五条中每一个条款规定的主要义务，以及该义务覆盖的信息类型。表格也包括《公约》本身包含的执行条款的因素。这些因素旨在为缔约方和公共当局将《公约》中规定的义务融入国家法律框架、以及更好地执行《公约》的规定等方面提供指导。

条款	责任	信息类型	执行因素
第五条，第一款	公共当局收集、掌握和传播各种类型的环境信息	<ul style="list-style-type: none"> 与公众当局自身职能相关的环境信息 关于拟议和正在进行的可能对环境造成重大影响的活动信息 能够帮助公众采取措施预防或减少对人类健康或环境的威胁造成损害的信息 	<ul style="list-style-type: none"> 公共当局具备并更新与其职能相关的信息 建立强制性制度，确保向公众提供充足的关于拟议和正在进行的可能对环境造成重大影响的活动信息 在人类健康或环境面临迫在眉睫的威胁的情况下，立即散发所掌握的一些能够帮助公众预防或减少此种威胁造成的损害的信息

第五条, 第二款	以透明的方式提供信息, 并确保环境信息得到切实有效的掌握	<ul style="list-style-type: none"> 有关公共当局所具备的环境信息的类型和范围, 以及提供此种信息的条件和流程 	<ul style="list-style-type: none"> 建立和保持切合实际的安排, 例如免费公开的列表, 登记册或档案 官员支持公众索求信息 确定联络点
第五条, 第三款	逐步改用电子数据库这种途径提供环境信息	<ul style="list-style-type: none"> 环境状况报告 与环境相关的立法 与环境相关的政策、计划、方案和协定 有助于实施本公约的国家法律的其他信息 	<ul style="list-style-type: none"> 如果该信息已经具备电子形式 容易通过电子数据库获得 通过公共电信网络提供
第五条, 第四款	国家环境状况报告	<ul style="list-style-type: none"> 环境质量信息 关于环境所受压力的信息 	<ul style="list-style-type: none"> 按不超过三四年的间隔定期发表和传播关于环境状况的国家报
第五条, 第五款	传播与环境问题相关的国家立法、政策文件以及重要的国际文件	<ul style="list-style-type: none"> 与环境相关的立法、战略、政策、方案和行动计划, 及其实施的进展报告 关于环境问题的国际协定和其他重要国际文件 	<ul style="list-style-type: none"> 国家立法中以此为目的的相关措施
第五条, 第六款	鼓励进行活动者定期向公众通报活动对环境造成的影响	<ul style="list-style-type: none"> 进行活动者的活动和产品对环境造成的影响 	<ul style="list-style-type: none"> 其活动对环境造成重大影响的人 定期通报公众 适当情况下在自愿性质的生态标记或生态审计办法框架内或用其他办法进行通报
第五条, 第七款	公布关于环境政策制定、在本公约范围内问题上与公众相互联系的说明材料、在环境方面履行公职方面的信息	<ul style="list-style-type: none"> 制定重大环境政策建议方面的事实和关于这些事实的分析 在本公约范围内问题上与公众相互联系的说明材料 政府在环境方面履行公共职能或提供公共服务情况的信息 	
第五条, 第八款	制定向消费者传播环境相关产品的信息的机制	<ul style="list-style-type: none"> 环境相关产品的信息 	<ul style="list-style-type: none"> 向消费者提供充足的信息, 供他们做出明智的选择
第五条, 第九款	逐步制定一个公开的全国范围内的污染清单或登记系统	<ul style="list-style-type: none"> 特定物质和产品的投入、释放和转移 	<ul style="list-style-type: none"> 酌情考虑国际进程 统一的全国系统 结构完善的、计算机化的、对公众开放的数据库 通过标准化报告汇编
第五条, 第十款	不减损缔约方按照第四条第三和第四款拒绝公开某些信息的权利		

1. 每个缔约方应确保:

(1) 公共当局具备并更新与自身职能相关的环境信息;

第五条第一款第一项要求公共当局具备并更新与自身职能相关的环境信息。《公约》第二条第三款对“环境信息”进行了定义。本条款进一步规定了公共当局必须掌握和更新的与其职能相关的环境信息类型。例如, 水务当局应该具备和更新与水资源相关的信息, 而不一定要具备空气排放数据。

《公约》没有对如何执行该要求提供太多指导。然而, 缔约方可以考虑建立相关体系, 确保信息能够定期地从活动进行者、检测体系、调查员和其他方面传送给负责的公共当局。这样的信息传递将帮助缔约方实现公共当局应具备和更新相关信息的要求。所以这项要求意味着建立可靠的信息收集系统, 例如第五条第二款第二项中所涉及的安排。同时, 也意味着建立可靠的信息存储系统, 例如第五条第二款第二项第一目中的切实可行的安排。一旦形成了信息传送体系, 并且信息保存在管理有序的档案或登记册中, 公共当局便可以通过接收活动进行者和其他方面的报告来立即更新信息。通常要每天进行监测的空气排放和环境空气质量信息就是很好的例子。

该规定要求公共当局具备和更新与其决策和行动相关的信息。要求公共当局“具备”作为其制定决策的依据的信息, 意味着当局“掌握”该信息也是出于第四款的目的。信息的所有权与公共当局是否掌握信息无关, 因为任何提出关于公共当局决定的申请的申请者都有责任提供必要信息来支持该申请。该信息可能公开的情况在《公约》第四条第三和第四款中进行了规定。

关于实施“具备与更新”责任的指导

- 设立一个活动进行者的记录和报告体系
- 设立一个定期汇报的监督体系
- 设立一个定期汇报的调查体系

(2) 建立强制性的制度, 保证公共当局能够充分了解拟议和正在进行的可能对环境造成重大影响的活动。

第五条第一款第二项要求建立强制性的制度, 保证公共当局充分了解信息。这些信息与拟议的或正在进行的可能对环境造成“重大影响”的活动。第六条同样也涉及可能对环境造成重大影响的活动相关, 这种影响可能是正面的, 也可能是负面的。(见关于第六条第一款的评论中对“重大影响”的评论)。

为了执行该条款, 缔约方可以对公共或私营部门提出各种要求。执行该条款的一种方式, 是建立强制的监督和调查程序。也可以通过建立强制的机制来进行自我监督、通过仪器对空气和水排放以及废物处理等信息进行记录。

政府通常将监督责任下放到专门的机构、实验室、大学或准政府机构。只要这些机构满足第二条第二款第二或第三项的要求, 它们就属于公共当局。

许多国家也要求企业对自身的排放和其他对于环境有影响的活动进行监督。为污染者制定这些责任与认为污染者要付出代价的原则是相符的, 例如, 172个国家, 包括108个国家元首在1992年地球峰会上通过的《里

约宣言》的第十六条原则中就提到了这一点。《里约宣言》的第十六条原则如下：

国家当局应在考虑原则上污染者应承担污染费用的做法的情况下，努力促进环境成本内部化和使用经济手段，并且适当考虑公众利益，并不扭曲国际贸易和投资²²³。

可以要求企业对监督进行记录，并定期向合适的公共当局汇报相关信息。例如，在白俄罗斯，统计局收集关于企业排放、排泄、废物处理和所采取的环境保护措施等信息。法律要求任何所有制的企业和机构都提供这些信息。

另外一个信息来源，是私营主体在申请或更新许可和批准的过程中必须向公共部门提交的信息。在第ACCC/C/2005/15号（罗马尼亚）函件的裁定中，履约委员会认为第五条第一款第一和第二项共同构成的最低要求是，相关公共当局具备并更新完整的环境影响评估研究，包括研究准备过程中采用的具体评估方法和建模技巧²²⁴。

使公共当局得到信息的体系中可能存在的元素

- 公共当局监督排放和环境质量。
- 公共当局进行环境调查。
- 活动进行者定期监控排放。
- 活动进行者记录排放监督情况。
- 活动进行者向公共当局汇报排放监督数据。
- 公共当局记录并更新全部的在申请批准和其他许可的过程中提交的全部信息，包括完整的环境影响评估研究。

(3) 在人类健康或环境面临人类活动或自然原因造成的任何迫在眉睫的威胁的情况下，公共当局立即毫不迟疑地向可能受影响的公众发布所掌握的一切能够帮助公众采取措施预防或减少此种威胁造成的损害的信息。

第五条第一款第三项要求公共当局在面临环境方面的紧急情况时向公众告知信息。根据该条款的要求，在任何人类健康或环境面临的“迫在眉睫的威胁”的情况下，散发信息。这意味着，信息的散发不需要已经造成实际的损害。《公约》没有区分人类活动或自然原因造成的损害：两者同等重要。《公约》也认为无论受到威胁的是人类健康还是环境，情况也是同等重要的。

根据《公约》规定，公共当局必须公布的信息包括所有可能帮助公众采取措施预防或减少此种威胁造成的损害的信息，除其他内容外，信息包括安全建议、关于威胁发展的预测、裁定和关于已经采取的补救和预防措施的报告等。



© Shutterstock

关于工业事故的国际和欧盟法律

由工业事故和有害物质事故导致的环境危机, 例如乌克兰的切尔诺贝利核事故, 以及在印度的博帕尔和意大利的塞维索发生的化工厂事故等, 使大家意识到公众需要了解可能给他们造成影响的重大事故, 并且需要倾听公众关于这些事故的看法。

在国际层面, 欧洲经委会《工业事故公约》中包括关于获得信息、公众参与和诉诸法律的条款。该《公约》第九条第一款要求缔约方确保公众获得充足的关于可能受到由有害活动引起的工业事故影响的领域的信息, 包括某些基本信息。第九条第二款要求起源方为可能受到影响的地区的公众提供参与预防和准备措施相关程序的机会, 受影响的缔约方的公众必须享有与起源方的公众同等的机会。第九条第三款要求缔约方为正在受到或可能受到某一工业事故造成的跨境影响的自然人或法人, 提供与其自身司法辖区内公众相同的诉诸法律的权利。

在欧盟层面, 1976年塞维索事故发生之后, 通过了一系列关于某些造成重大事故的有害工业活动以及涉及危险物质的工业活动的指令。最初通过的第82/501/EC号指令(塞维索指令), 被理事会第96/82/EC号指令(塞维索二号指令)所取代。后来, 第2003/105/EC号指令扩大了该新指令的范围²²⁵。对塞维索二号指令进行复审后, 2012年7月4日通过了第2012/18/EU号指令(塞维索三号指令), 并于2012年8月13日生效²²⁶。

塞维索三号指令第十四条第一款要求某些特定的信息要永远对公众开放。指令的附件五详细列出了这些信息, 其中包括“关于如果情况需要的话, 如何向所涉公众预警的一般信息”, 以及“与在重大事故中适当行为、或何处可以获得该信息电子形式有关的充足信息”。此外, 第十四条第二款要求所有可能受到由所谓高层建筑引起的重大事故的人定期获得清楚而准确的关于在发生重大事故时应采取的安全措施和必要行为的信息。这些信息必须至少包括附件五中的信息。第十五条第一款要求向所涉公众提供机会, 在早期对新的可能增加重大事故发生风险的高层建筑的规划、对现有建筑的重大改造、以及在现有建筑周围新的开发等提出意见。第十二条第五款要求为公众提供机会, 在早期针对外部的应急计划发表意见。

《公约》高度重视能够挽救人类生命或预防环境损害的信息的快速传播。公共当局必须立即散发该信息。毫不迟疑地散发信息能够在人类健康或环境面临迫在眉睫的威胁的情况下拯救生命, 并减少损失。1998年, 欧洲人权法院在一个案件中涉及了该问题。所涉政府有疏忽, 未能提供能够使市民对于其自身与家人继续居住在受到当地化肥厂导致的事故威胁的城镇中可能面临的风险进行评估的重要信息²²⁷。法院认为, 国家没能及时提供信息, 因此没有履行其确保申请人的私人和家庭生活得到尊重的权利的义务的²²⁸。

关于在面临迫在眉睫的威胁的情况下立即散发信息的执行指南

- 在人类健康或环境面临任何迫在眉睫的威胁的情况下承担立即传播信息的责任——不要求产生实际的损害。
- 毫不迟疑地传播信息。
- 传播能够使公众采取措施预防或减少损害的信息。
- 至少, 向所有可能受到迫在眉睫的威胁影响的公众散发信息。
- 为促进该条款的执行:
 - 指定特定的公共当局负责在特定情况下传播特定类型的信息。
 - 要求公共当局, 特别是当地的公共当局制定紧急预案。
 - 建立一个体系, 确保当地政府、医院、消防和紧急医疗服务能够立即行动。
 - 建立一个立即向公众发送通知的体系, 包括通过当地广播、报纸、电视以及公共通告系统。
 - 为应对紧急情况的人员进行培训, 尤其是处理有害物质的人员。

《公约》制定了向可能受到迫在眉睫的威胁影响的公众散发信息的最低要求, 但是, 除此之外, 公共当局可以按照自身的意愿在更广范围内散发信息。在一些情况下, 可能受到影响的公众可能包括全国人民, 在另一些情况下, 可能也包括邻国的公众, 但是也有一些情况下涉及的公众更加当地化, 限于某一个地区。“可能”这一词语的使用意味着只要公众有受到影响的合理可能性, 那么公共当局就有责任向公众告知信息。

为了促进该条款的执行, 缔约方可以指定特定的公共当局在特定的情况下负责散发特定类型的信息。各国可以建立一个在这些情况下可以使用的紧急交流系统。例如, 在白俄罗斯, 紧急情况部负责在紧急情况下散发环境信息。辐射控制和检测中心有一个早期紧急情况预警和控制体系, 并负责向政府和公众提供相关信息。当地当局是最适合传播某些类型信息的部门。

第五条第一款的执行指南

- **公共当局需要有一个可靠的体系来收集和更新环境信息。**可以通过对私营企业和政府部门制定关于监督、记录和汇报等明确的要求和程序来收集与更新信息。
- **公共当局必须具备环境信息。**他们可以通过结构完善的注册、档案和清单系统来做到这一点。
- **公共当局需要建立一个在紧急情况下立即散发信息的系统。**可以通过广播、报纸、电视等已有渠道进行散发, 也可以直接通知紧急医疗人员和当地政府官员。

2. 每个缔约方应确保在国家立法的框架内公共当局以透明的方式向公众提供环境信息, 确保环境信息得到切实有效的掌握, 途径包括:

根据经验, 只依靠赋予公众获得信息权利的法律或条例不足以保证公众能够实现该权利。第五条第二款要求缔约方确保公共当局向公众提供环境信息的方式要公开, 并确保环境信息得到切实有效的掌握。

缔约方要在“国家立法的框架内”执行该条款。首先, 这意味着缔约方必须将第五条第二款中规定的责任和机制融入到各自的国家立法框架中。同时, 这也意味着缔约方在国家立法的框架内执行该条款的方式上具有一定的灵活性。第五条第二款制定了数个确保透明度和信息得到切实掌握的具体机制——所有这些都可以根据国家法律体系的不同而略有差异。

对于公用当局提供信息的方式的透明度要求意味着公众可以清楚地追踪环境信息传递的渠道, 了解信息的来源, 并了解收集、掌握和传播信息的标准, 以及获得信息的方法。第三条第一款要求缔约方建立并保持一个明确而透明的旨在执行《公约》条款的体系, 第三条第二款要求官员为公众获得信息提供帮助, 第五条第二款则建立在这两个条款的基础上。

一般法律中规定的公开信息的义务

一些《奥尔胡斯公约》的缔约方的立法体系中制定了公共当局必须向公众公布可能与某一决策制定程序相关的信息的义务。这一义务与任何关于某一具体事务的法律所规定的程序义务不同, 例如环境评估程序等。在英国, 上诉法院认为, 公共当局没有公开一个包含某水泥厂试图在其生产过程中加入燃烧废气轮胎这一程序可能带来的排放的预测信息报告, 造成公众在政府批准之前, 对于可能带来的低水平尘土排放和这种排放可能对环境造成的影响并不知情。法院认为, 这些信息对于机构的决策、以及想要对决策施加影响的公众来说可能是非常重要的。法院判定该机构未能够及时公开该信息构成了违反一般法律中规定的公开信息责任的行为²²⁹。

“切实有效的掌握”意味着确立的信息体系应该不仅仅向公众提供信息。比如说, 当公众可以轻易地搜索记录、数据库和文件中的具体信息, 或公众可以在正常的上班时间、在方便的地点、使用复印机等工具轻易获得信息的情况下, 可以认为该信息是被切实有效的掌握了。例如, 爱尔兰科克地区的环境当局向公众散发了大型文件的复印本, 使得该信息能够被更加切实有效的掌握。除了能够实际拿到信息以外, “切实有效的掌握”也要求公众能够切实的理解该信息的形式、语言以及技术细节。

“切实有效的掌握”——语言问题

有些情况下, 环境和社会影响评估的文件只有英文版本, 而只有非技术性的总结部分有其他语言的译文, 欧洲复兴发展银行自二十世纪九十年代中期以来, 要求所有的环境和社会影响评估文件都译成当地语言。这使得公共参与更加有意义, 因为可能受到该项目影响的当地居民能够阅读完整的文件, 而不只是技术总结部分。

电子信息工具与《奥尔胡斯公约》

《公约》特别关注新的信息形式, 包括电子形式。这一问题在序言、总则的第三条以及关于获得信息的第四和第五条中都有提及。《公约》考虑到了信息技术的发展, 尤其是向电子形式的转变, 以及通过网络和其他系统传输的能力。缔约方会议通过了第I/6号决定, 并依据此决定设立了一个电子信息工具专项工作组, 第II/3号和第III/4号决定拓展了该工作组的职责范围。第II/3号决定的附件包含工作组对于更有效使用电子信息工具向公众提供环境信息提出的建议。在第四次缔约方会议上, 决定拓展电子信息工具专项工作组的工作范围, 并将其重新命名为获得信息专项工作组²³⁰。(更多关于工作职责的信息, 见关于第四条的评论中的方框)。

下面的第五条第二款规定了缔约方确保以透明和切实有效的方式获得环境信息过程中的一些要求。《公约》规定了最低要求, “包括”意味着缔约方可以设立任何其认为必须的或有利的机制来实现获得信息过程中的透明度以及切实有效性。

(1) 向公众充分介绍有关公共当局所具备的环境信息的类型和范围、提供此种信息的基本规定和条件, 以及获取这种信息的手续;

第五条第二款第一项提供了第四条包含的一种信息类型的例子。第五条第二款不仅仅包含环境信息, 也包括关于如何最好地获得环境信息的信息。这种信息——即关于信息的信息——有时被称作“元信息”。如果公众能够了解具备何种信息、哪里具备这些信息、以及获得信息的规定和获取信息的标准, 便能够更好地获得环境信息。根据《公约》的规定, 这些信息必须是“充分的”, 或者足够完整, 能够确保有助于公众有效地获取信息。

公共当局必须向公众充分介绍提供环境信息的基本规定和条件, 以及获取这种信息的手续。可以通过信息出版、在政府出版物和网站发布公告、通过电视或公共服务广播发布公告, 或像下栏中所说的作为环境信息目录的一部分来履行这一责任。

关于信息的信息 (“元信息”)

欧洲环境机构的网站上有大量的可下载的关于欧洲环境的数据²³¹。在每一个数据系列中, 都有相关的元数据。例如, 在检测小汽车二氧化碳排放的数据 (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-6>) 中, 提供了以下元信息 (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-6#tab-metadata>)。

在奥地利, 环境信息联邦法的第十章规定联邦环境部有责任建立一个为公众提供信息的环境数据目录。国家环境数据目录的设立为检索环境信息提供了帮助。该国家目录是一个计算机支持的数据库, 自1995年起向公众开放。该目录可以在因特网上获得, 其提供的信息包括哪一部门具备何种环境信息, 以及其他的与环境问题相关的有用信息。

(2) 建立和保持切合实际的安排, 诸如:

第二款第二项从切实可行的获取信息的安排的角度, 对透明度和切实有效性进行了定义。《公约》要求缔约方建立和保持切合实际的安排, 包括各种各样的安排, 例如公开的清单、登记册或档案; 对公众的支持, 确定联络点等。这些安排旨在促进信息本身的获取, 以及关于如何获得信息的信息的获取, 正如上面的第二款第一项所提到的。第二款第二项中关于切实可行的安排的例子, 可能对于缔约方执行该条款有所帮助。

1) 公开的清单、登记册或档案;

《公约》将公开的清单、登记册或档案作为例子, 来说明缔约方可以如何履行其建立和保持获得环境信息、以及从何处获得信息的信息的切实可行的安排这一责任。

各国建立获得信息的切实可行的安排的方式之一是公开的清单、登记册或档案。“清单”、“登记册”和“档案”这些词语在不同国家的体系当中通常是可以互换的。清单、登记册或档案的形式可以是多种多样的。在一些情况下, 可能是在图书馆等地保存的、传统的纸质形式; 在另一些情况下, 可能是以电子形式存放在计算机数据库。

清单、登记册和档案可以用来汇集私营部门递交的、或政府收集的信息, 也可以服务于公众和当局。当公众能查看清单、登记册或档案时, 便能够更加准确地锁定信息。这样做可以节约时间, 使得获取信息请求的处理过程更加简洁, 也能够降低成本。各国的环境信息登记、清单和档案类型可能各不相同。公开的登记册、清

单和档案不一定必须全国集中于一处, 可以由国家各个地区当地的图书馆或政府掌握。

登记册、清单和档案可能包含真正的环境信息, 或者是指出有哪些包含环境信息的文件, 以及这些文件在哪里保存。例如, 针对前一种情况, 英国有一个相当广泛的“公开登记”体系, 涵盖各种类型的信息, 例如规划申请, 野狗的清单和杀虫剂评估文件等。这些登记册是关于各个立法中含有的信息的档案, 这些档案明确指出向公众公开的信息的类型, 以及通常哪些部门掌握这些信息。这些信息通常以纸质版保存。一般来讲, 登记册保存在公众可以在正常工作时间到访的地方。通常支付一定费用便可以得到复印版。某些登记册也包括计算机化的档案, 在这种情况下, 可能需要操作员帮助获得档案, 也可能需要事先预约。但是越来越多的公开登记册信息可以通过因特网获得, 因此信息可以在全球范围内获得。针对后一种情况, 波兰登记了所有包含环境信息的文件, 并记录了哪里可以找到这些文件。

英国公开登记的范例

- 释放或将转基因生物引入市场的申请的登记
- 杀虫剂评估文件
- 杀虫剂执行通知的登记
- 规划的登记
- 一体化污染治理的登记
- 本地当局空气污染治理登记
- 有害物质许可的登记
- 保存25吨危险物质的地点的登记
- 放射性物质的登记
- 在保护区域有意进行的树木作业通知的登记
- 饮用水质量登记
- 海洋沉积许可登记
- 硝酸盐敏感地区登记
- 贸易污染登记
- 水质登记
- 河流淡水限制地图
- 废物管理许可登记

清单、登记册和档案也可以含有关于某一具体案例的所有文件, 也可以含有关于某一决策制定过程的文件集合, 包括草案、背景分析、公众意见、替代方案、中期决定和任何会议的进程等。例如, 环境部可能拥有一个包含关于某一个环境影响评估或许可案例的所有文件的公开的登记册或档案, 这样做能够帮助履行第六条第六款中规定的要求, 即公共当局应当允许公众审查所有与决策制定过程相关的信息。同时, 也应当建立一个关于诉诸法律的第九条所规定的复审案件中的决策的记录。

清单、登记册和档案可以通过各种方式向公众开放。例如, 在阿尔巴尼亚的斯库台, 市政部门和区域环境机构运行一个特殊信息公告板体系来定期公布环境批准、批准申请和环境影响评估以及战略评价文件。



© Karen Dubsy

2) 要求官员帮助公众设法获取本公约规定的信息; 以及

第二种确保信息切实有效地得到掌握的实际安排是让官员帮助公众设法获取信息。本条款是履行第三条第二和第三款中规定的为寻求获得信息的公众提供指导的责任的一种方式。如果需要的话, 缔约方可以要求公共当局协助公众撰写或修改他们的请求。

越来越多的信息可以在因特网上获得, 或者通过拥有结构完善的环境信息数据库的信息点来获得。然而, 公共当局需要对于可能需要额外援助的公众的需求保持敏感, 例如老年人、不识字的人、穷人或其他需要额外援助的人士。

在许多情况下, 缔约方不应仅要求公共当局对公众提供援助。缔约方也可以为政府官员进行与获得信息相关的法律和条例方面的培训, 包括如何执行信息公开的例外条款、以及如何确保公众能够及时、透明、有效地获得信息等。

3) 确定联络点; 并且

《公约》要求的最后一种切实可行的安排是公众当局针对便利公众获得信息方面的每一项责任确定联络点。在许多人对于获得信息感兴趣的时候, 联络点尤其有用。一个公开的办公室或者个人联络点能够促进并加速公众获得信息的过程。例如, 格鲁吉亚的《一般行政法典》要求政府机构指定特定的官员作为申请人提出获得信息请求的联络点。

在考虑如何执行该条款的过程中, 缔约方可以针对具体案件确定独立的联络点, 例如一个环境影响评估程序、一个批准程序, 或者规则的制定等。一些国家要求公共当局每发布一个为公众提供参与许可申请或环境影响评估等程序的机会的通知, 必须在通知中说明相应的联络点, 从而为获得信息的过程提供便利。关于公众参与的第六条第二款要求通知包含关于可以从哪个公共当局获得该信息的内容。

一般来讲, 设立联络点的一种有效方式是通过某一环境信息服务站或办公室。例如, 在爱尔兰, 政府的环境信息服务 (ENFO) 已经从一个很小的中心转变成一个全国范围内的环境信息服务站, 其专门的公共图书馆空间叫做“ENFO点”, 在这里人们可以获得广泛的信息。它还有专门网址 (www.askaboutireland.ie)。

2004年, 爱沙尼亚的环境部成立了环境信息中心。其他缔约方通过与国际组织合作在国家的不同地区成立了奥尔胡斯中心 (见关于第三条第三款评论的方框)。

(3) 免费提供以上第二项第一目中所指清单、登记册或档案中包含的环境信息。

第五条第二款第三项通过处理成本问题, 帮助缔约方进一步理解获得信息过程的透明度和切实有效性。《公约》要求公共当局免费提供清单、登记册或档案中包含的环境信息。根据第四条第八款的规定, 公共当局可以对提供信息收取合理的费用。然而, 第五条第二款第三项明确指出公共当局不可以针对查阅公开的清单、登记册或档案中的信息收取费用。

3. 每个缔约方应确保逐步改用电子数据库这种便于公众通过公共电信网络检索的途径提供环境信息。以这种形式提供的信息应包括：

第五条第三款要求缔约方通过利用电子信息系统进一步加强信息的收集和传播。信息技术的进步正在改变公共当局和公众创造、储存、传输和获得信息的方式。《公约》考虑到了这些改变，要求缔约方努力提供电子版的环境信息。在执行该条款的过程中，缔约方有明确的责任确保逐步改用电子数据库来提供信息，虽然他们在确定这一进程的管理者、履行责任的时间期限以及电子数据库的特点等方面具有灵活性。《公约》要求一旦缔约方建立了电子数据库，这些数据库必须便于公众获得信息。

建立电子数据库的选择

《公约》中规定电子数据库应该便于公众获得信息。缔约方可以考虑通过不同的方式来满足这一要求，包括：

- 如第五条第三款中讲到的，使用电信网络来促进公众直接获得信息库，避免需要公共当局操作员的情况。
- 建立使公众能够检索信息的电子数据库。
- 建立结构完善的、人性化的、能够提供不同类型信息的数据库，例如污染物种类、物种、国家的地区等。
- 建立互相关联的数据库：目前，虽然环境信息之间相互联系很紧密，但是通常通过不同渠道来收集。数据库能够在这些信息之间建立联系，从而形成一个可以立即检索的更大的数据集合。

数个《奥尔胡斯公约》缔约方，包括阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波黑、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、摩尔多瓦、黑山、塞尔维亚、塔吉克斯坦和土库曼斯坦等，通过参与建立公共环境信息中心或奥尔胡斯中心来加强第五款第三条的执行力度。这些中心使用例如网站、数据库和电子清单服务器等工具使得公众易于获取环境信息。一些中心在网上提供的环境信息包括国家和地区环境状况，各种国际的、国家的和当地的立法和政策文件、以及其他与环境有关的出版物等。（更多关于奥尔胡斯中心的信息，见上面关于第三条第三款的评论。）

波兰法律规定，在图书馆等公共空间中提供一台计算机，以便公众可以获得环境信息。然而，可以获取这种信息来源并不能作为免除当局为寻求帮助的公众提供援助的理由，尤其是在该公众可能不方便通过计算机获得信息的情况下。

德国环境信息端口：PortalU®

由于环境信息有许多来源，并且由不同的公共当局掌握，因此其内容和形式可能有很大差别。于2006年启动的德国的环境信息端口PortalU®（www.portalu.de），是一种旨在协调网络上可获得的各种环境信息的工具。PortalU®的主要目的是使德国公共当局所掌握的环境信息易于获得。它的目标是成为德国公开的环境信息的一站式端口。日前，该端口有超过300万个网页和50多万个数据库入口。这些数据库来自国家层面、联邦州政府层面以及市政层面的约350个公共机构和组织。环境专家和普通公众都可以免费登陆该端口。

很重要的一点是, 电子版的信息不能取代同一信息的其他形式, 因为不是每个国家的所有公众成员都能够方便地使用计算机和公共电信网络。用电子信息全面替代信息的传统储存形式可能不满足信息应该真正易于获得的要求, 至少在短期内无法满足。然而, 对于能够通过个人电脑或在图书馆或信息中心公用的电脑而使用因特网的公众成员来说, 电子数据库提供了一种迅速、有效的搜索和查找相关环境信息的方式——无论何时, 无论何地。虽然建立电子数据库的初期对于公共当局来说要支出昂贵的费用, 但是却可以节约时间和资源, 在回复信息请求和为公共当局自身的执行和实施提供信息等方面都是如此。

《公约》列举了最终应该以电子形式提供的信息的具体类型。该条款中使用了“应”而不是“必须”, 意味着《公约》敦促缔约方采取这些行动, 而不是要求它们这样做。“包括”一词的意思是如果缔约方认为需要, 可以在该清单中加入其他相关的环境信息。

(1) 以下第四款所指关于环境状况的报告;

根据第三款第三项, 缔约方应确保第四款中规定的环境状况报告逐步以电子数据库的形式提供。由于大多数国家的环境状况报告已经采用了电子版, 该条款主要强调将这些报告放入公众可获得的数据库中去。这些电子数据库将帮助公众和公共当局搜索环境状况报告中的具体信息, 从而对于不同时间的环境状况进行比较。

(2) 关于或有关环境的立法的文本;

根据第三款第二项的规定, 缔约方应确保关于或有关环境的立法的文本逐步以电子数据库的方式提供。通常, 立法文本是部委网站上最先公开的内容之一。例如, 丹麦的环境与能源部有一个包含各种文件的公开的网站, 其中就包括立法文本。在捷克、匈牙利和波兰, 部门和议会制定公众可获得的电子形式的立法草案、国际协定和法律文本。缔约方可能可以使用ECOLEX, 这是一种联合国环境规划署与世界自然保护联盟和联合国粮农组织共同运营的以因特网为基础的关于环境法的信息服务 (www.ecolex.org)。其目的是建设在全球范围内提供关于环境法律的最全面的全球性信息来源的能力。ECOLEX数据库包括关于协定、国际软法律和其他非约束性政策和技术指导文件、国家立法、司法决策和法律以及政策文本等信息。用户可以直接获取每个文件的摘要和检索信息, 并且可以获取提供的大多数信息的完整内容²³²。

(3) 关于或有关环境的相应政策、计划和方案及环境协定; 以及

根据第三款第三项的规定, 缔约方应确保关于或有关环境的计划和方案逐步以电子数据库的方式提供。在这种情况下, “相应”的意思是缔约方具有额外的灵活性, 在获取信息能带来公众利益的基础上, 确定通过电子数据库的形式提供哪些政策、计划和方案最有用处。例如, 在执行关于公众参与关于计划、方案和政策决策的第七条的规定过程中, 这是一个很有用的工具。在对提议进行评论的过程中, 公众和公共当局一定要能很便利地获得现有的计划、方案和政策。

这些政策、计划和方案可以是国际、区域、国家或当地层面的。与立法类似, 这些文件通常是政府部委网站上最早公布的电子文件之一。

第三款第三项同时要求相应的“环境协定”应该逐步地以电子数据库的方式提供。环境协定包括国家间协定, 以及政府和一家或多家企业或产业界签署的协议或合同(见关于第二条第三款第二项的评论)。例如, 荷兰使用公共部门和私营部门之间签署的环境协定。这种类型的环境协定通常是产业界通过满足某些排放限制来换取政府减少汇报或其他方面要求的自愿协定。

(4) 以这种形式提供有助于实施本公约的国家法律的其他信息。

根据第三款第四项的规定, 缔约方应以电子数据库的方式提供能够有助于使用实施本公约的国家法律的其他信息。例如, 缔约方可以确定提供第六、第七和第八条中规定的向公众参与开放的提议和其他草案能够有助于适用实施本公约的国家法律。因此, 可以要求为了执行行政法规和具有法律约束力的文书, 具体活动、计划、方案 and 政策的提议应该逐步地通过电子数据库的方式提供。该条款起到提示作用, 即《公约》关于信息的条款不仅局限于书面文本, 同样也适用于图标、影像资料和录音等。

但以这种信息已经具备电子形式为前提。

第五条第三款不要求缔约方将信息以电子格式存储。该条款只规定, 如果这种信息已经具备电子形式, 应该将其放置在公共可获得的公开电信网络上。实际上, 前面提到的各种类型的信息将趋向于以电子形式存在。最后这一条款的目的似乎在于避免造成公共当局扫描或输入公众提交的手写或口头申请, 以及其他可能不以电子表格存在的比较早期的文件的责任。

信息技术在哈萨克斯坦的使用

正如《公约》第五条第三款所要求的那样, 哈萨克斯坦2007年的《环境法典》制定了一个详细的必须通过电信网络提供给公众的环境信息清单。《环境法典》第160条要求有关公共当局通过因特网和其他公共电信网络公开以下类型的环境信息:

- 环境状况报告。
- 关于环境问题的国家立法和国际协定草案和文本。
- 与环境相关的政府政策文件、方案和行动计划草案和文本。
- 环境执行报告。
- 关于与环境有关的电子政府服务的信息。

《法典》还要求有关公共当局建立和保持公共可获得的环境信息登记册。

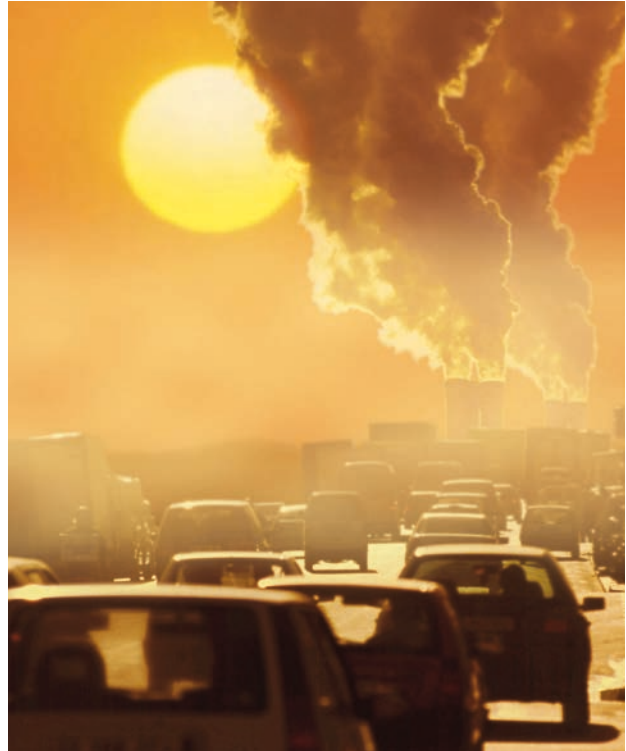
4. 每个缔约方应按不超过三至四年的间隔定期发表和公布关于环境状况的国家报告，其中包括关于环境质量的信息和环境所受压力的信息。

第五条第四款要求定期发表国家环境状况报告，间隔不超过三年至四年。在欧洲经委会地区，许多国家认为发布年度环境状况报告对于对比和检测进程很有帮助。

环境状况报告必须公开散发，可以通过许多不同的方式进行散发。例如，格鲁吉亚立法规定每三年发布环境情况报告。格鲁吉亚的奥尔胡斯中心网站上可以获取该报告的电子版。

《公约》要求报告包括关于环境质量和环境所受压力的信息。“环境所受压力”根据报告的上下文可指很多不同内容。例如，捷克的环境状况报告包括关于环境改变的原因、环境元素的状态与发展、环境改变对于人类的影响和环境法律及政策的发展等方面的信息。

正如上面对于第五条第三款第一项的评论中所探讨的，环境状况报告必须逐步以便于公众获取的电子数据库的形式进行提供，前提是该信息已经以电子形式存在。



© DX

5. 每个缔约方应在立法框架内采取措施散发各种有关材料，特别是：

第五条第五款要求缔约方采取措施来散发下面列举的信息，这超出了第四条所规定的被动获得信息的要求。散发意味着主动地通过出版物、邮件或电子邮寄等方式向公众提供信息。也可能意味着让公众了解可以获得哪些种类的信息，以及从何处、如何获得环境信息的完整文本，并且使公众免费或低价获得该信息。第五条第五款应在“【缔约方】的立法框架内”实施，这给缔约方在采取满足《公约》要求并符合国家立法框架的措施方面提供了一些灵活性。

第五款类似于《公约》要求立即向可能受到影响的公众散发与人类健康或环境面临的迫在眉睫的威胁有关的信息的规定（第五条第一款第三项）。然而，第五款是关于散发公众有权利定期了解的文件的更具一般性的条款。该条款涉及到向所有公众成员散发信息，使用“特别是”这个词表明条款只包括应该散发的初步的信息类型清单。缔约方可以在清单上加入其他能够帮助《公约》实施的相关信息类型。

(1) 立法和政策文件, 诸如各级政府编撰的关于环境方面的战略、政策、方案和行动计划的文件, 以及关于实施这些战略、政策、方案和行动计划的进度报告

第五款第一项要求缔约方制定一个散发与环境问题相关的立法和政策文件的法律体系。该条款应该与第七条和第八条一同考虑, 这两个条款与公众参与计划、方案、政策、法律和规则的制定有关。缔约方必须积极散发与环境相关的战略、政策、方案和行动计划的文本。除这些法律和政策文件的文本以外, 《公约》要求缔约方散发执行情况的进度报告。此处使用的是“关于环境方面的”而不是“环境信息”。可以说“关于环境方面的”包含信息的范围更广, 包括关于交通、能源、农业或矿业的政策, 因为这些方面对于环境造成了影响, 或与环境有其他联系。

大多数国家已经在公众可获得的政府官方刊物中出版了立法和政策文件。例如, 在摩尔多瓦共和国, 立法、总统法令、国际法案、决议、政府指示和部委以及国家银行的法案必须在《摩尔多瓦共和国官方告诫书》——官方纪事——中发表后才能生效。该期刊的语言为罗马尼亚语和俄语。法案在期刊中发表后, 可能会进一步在广播和电视上公布。此外, 市长办公室和区域执行委员会做出的与公众利益相关的决定必须通过大众媒体的渠道向公众发布。在格鲁吉亚, 法案的文本必须在格鲁吉亚的官方期刊——立法公告——的网页上发表电子版, 网站上建有法案的电子数据库。

(2) 关于环境问题的国际条约、公约和协定; 以及

第五款第二项要求缔约方散发环境问题相关的国际条约、公约和协定。国际条约、公约和协定是针对两个或两个以上的国家确立责任的具有法律约束力的文书。在一些国家²³³, 根据其宪法中规定的程序, 一旦该国为缔约方的具有法律约束力的国际文书开始生效, 该文书立即具有与国内立法相同的直接效力。对于另外一些国家²³⁴, 在国际文书中的责任纳入到国家法律之前, 国际文书的执行需要通过国家层面的立法来进行。然而, 在国际层面, 国际文书对于国家仍旧具有约束力, 因此公众能够获得其文本也是同等重要的。

通过法律公报来发布国际条约、公约和协定是一种标准做法。例如, 《波兰宪法》第88条要求任何法律和国际公约必须公布, 然后才能生效。

另一种散发这些文件的方式是通过网络中的电子数据库, 正如第五条第三款第二项中所规定的, 前提是已经有该信息的电子版。芬兰已经这样做了。

(3) 关于环境问题的其他相关的重要国际文件。

第五款第三项要求缔约方在国家立法框架内采取措施散发关于环境问题的其他重要国际文件。本项涵盖了除上面第五项第二款规定的必须公开的条约、公约和协定之外的重要文件。

在这种情况下, “相关的”意味着缔约方可以自行判断哪些关于环境问题的国际文件具有相关性, 并且与公众利益有关, 从而能够最好的服务于《奥尔胡斯公约》中规定的责任。例如, 某缔约方可能确定其他地区的区域性协定可能不适于向公众成员积极散发。

关于环境问题的国际文件不仅仅来自于典型的“环境方面的”国际程序或机构。各国可以签署或指定许多其他类型的关于环境问题的国际文件。例如, 参与世贸组织审议的国家应该散发关于环境问题的重要的世贸组织文件, 包括世贸组织争端解决机制的相关决定。参与了与世界银行、欧洲复兴开发银行或其他多边借贷机构的谈判的国家应该散发与环境问题有关的银行政策和贷款的相关信息。向公众发布这些文件能够动员公众支持国家对国际决策制定施加影响, 正如第三条第七款所探讨的一样。

6. 每个缔约方应鼓励进行对环境造成重大影响的活动的人定期向公众通报其活动和产品的环境影响, 适当情况下应在自愿的生态标记或生态审计办法框架内或用其他办法进行通报。

第六款关于信息从“活动进行者”直接流向公众。一个“活动进行者”可能是一个从事对环境具有重大影响的私营企业或政府机构。第六款要求缔约方鼓励这些活动进行者自愿散发关于其活动和产品对环境造成的影响的信息。该条款与第一款不同, 第一款要求建立强制性的体系, 使活动进行者向公共当局提供信息。这里, 在信息从活动进行者直接流向公众的情况下, 缔约方只需要提供激励政策或其他形式的鼓励。

《公约》认识到一些国家已经建立了直接向公众提供这些信息的自愿体系, 例如“生态标记”或“生态审计”等。《公约》预见到缔约方可能会需要鼓励活动进行者通过这些自愿体系散发与其活动和产品对于环境的影响的相关信息。生态标记是一个在标签上直接体现包括关于产品的生产过程和成分产生的环境影响的信息体系。例如, 一些化妆品公司在标签上注明其产品未用动物进行测试; 一些食品标签上注明产品是通过不使用任何化学杀虫剂或化肥的耕作方式生产的; 一些清洁剂的标签上注明不含有磷酸盐。

生态审计是与环境相关的关于生产活动的输入、加工和输出的报告体系。例如, 一个计算机芯片制造厂可以通过生态审计来计算所使用的化学品的数量和类型, 以及成为废料或进入产品的化学品的数量与类型。生态审计系统往往能够帮助企业了解如何避免污染, 以及更有效地利用资源。



© Shutterstock

欧盟环境-管理和审计计划

环境管理和审计计划 (EMAS) 是企业和其他组织对于其环境方面的表现进行评估、管理和改善的资源性的欧盟计划。该计划依据关于组织自愿参与共同体环境管理和审计机制的第1221/2009号条例进行管理。该条例 (被称为EMAS三号条例, 因为这是关于此问题的第三个条例) 于2010年1月11日生效²³⁵。

在环境管理和审计计划中注册 (公共当局在认证/具有执照的环境审核人进行审核后授予的) 后, 组织可以向包括顾客、监管者和市民在内的利益相关方显示, 他们对于活动的环境影响进行了评估、管理, 并降低了影响。环境管理和审计计划的标识可以作为一种宣传某组织在环境方面的表现的市场或营销工具。

环境管理和审计计划对于公共和私营部门的所有类型的组织都是开放的。该计划采用的方式使得中小企业也能够参与其中, 也允许成员国为欧盟以外的组织进行注册。

为了从环境管理和审计计划中受益, 组织必须采取以下步骤:

1. 进行环境审查, 考虑到组织活动的所有与环境有关的方面, 组织的法律和监管框架, 以及现有的环境管理实践和程序。
2. 采取一个环境政策, 包括承诺遵守所有与环境相关的立法, 以及持续改善环境方面的表现。
3. 建立致力于实现组织的顶层管理者制定的环境政策目标的环境管理系统 (EMS)。
4. 进行内部环境审计, 来评估环境管理系统的执行情况, 并检查遵守相关环境管理要求的情况。
5. 起草关于组织在环境方面的表现的声明。
6. 获得独立的环境管理和审计系统审核人对于环境审查、环境管理系统、审计程序和环境声明等的验证。
7. 在适当的环境管理和审计计划相关机构注册经过验证的环境声明, 并将声明公开。
8. 在组织的操作过程中使用经过验证的环境声明, 例如, 对其活动进行市场宣传, 使用环境管理和审计体系的要求对供应商进行评估, 并优先考虑在环境管理和审计计划中注册的供应商²³⁶。

缔约方可以采取很多方式来鼓励活动进行者来使用现有的自愿体系或制定新的体系。缔约方可以制定可靠的监管框架来鼓励公开散发信息, 可以对于直接向公众提供信息的活动进行者提供特殊的激励, 例如放松某些监管要求或提供税收激励等。缔约方可以对于参与向公众提供信息的项目的活动进行者给予更多的宣传, 为这样的企业创造机会来树立负责任的环保公民的形象。缔约方也可以在政府承包或援助项目中明确将向公众提供信息作为选择的标准之一。活动进行者提供活动造成的环境影响的相关信息的一种成熟方式是通过年度财务报告中的环境报告来进行。此外, 在近几年, 在包括丹麦在内的国家, 有针对上市公司和大型公司的可持续报告中设立强制“汇报或解释”框架的趋势。

另一种缔约方可以进一步执行该条款的重要方式是鼓励有发生严重工业事故的重大风险的企业定期向公众告知关于该风险的情况, 以及在事故发生时应该采取的措施。这对于第五条第一款第三项中制定的在人类健康或环境面临迫在眉睫的威胁时散发信息的义务是一个补充。通过鼓励企业在没有迫在眉睫的威胁或损害时向公众提供信息, 公众会对未来可能发生的事故做更好的准备。例如, 奥地利要求有发生严重工业事故重大风险的企业向所有可能受到影响的公众告知该风险。这一责任适用于哪些工厂的判断是依据工厂的大小、地址或者是否应用有害的方法等。工厂的所有者必须提前告知可能受到影响的公众以下内容: 发生异常事故的风险; 可使用的安全措施; 以及在发生异常状况时的正确做法。这些信息必须以一般公众能够理解的方式、适当地进行公布。

7. 每个缔约方应:

第七款要求每个缔约方公布能够帮助公众以及公共当局理解政府决策原因的信息, 监督这些决定的执行情况, 并为决策制定做出更有效的贡献。

(1) 公布其认为在制定重大环境政策建议方面具有相关性和重要性的事实和这些事实的分析报告;

第七款第一项要求缔约方公布重大环境政策建议的基本背景信息。如果缔约方认为某些事实以及事实分析具有相关性, 并对建议的形成起重要作用, 则必须公布这些信息。“事实”可以理解为涵盖水和空气质量数据、自然资源使用数据等的事实信息, “事实分析”包括成本效益分析、环境影响评估和其他在制定建议和决策的过程中使用的分析性信息。由于第七条对于在制定关于环境的决策的准备过程中公众的参与进行了规定, 第五条第七款第一项中规定的事实和事实分析的公布能够帮助确保公众具有其所需的相关信息, 从而使其尽量有效地参与决策制定。

(2) 公布或以其他方式提供关于其在本公约范围内的问题上与公众相互联系的说明材料; 以及

第七款第二项要求缔约方公开所有关于其对于《公约》规定的执行情况的说明材料。《公约》不要求缔约方制定这些说明材料, 只是在拥有相关说明材料时将其公开。

缔约方必须公布该信息或以其他方式公开这些信息, 例如可以通过电子出版物、电视文字广播或无线电广播等。信息的范围包括在《奥尔胡斯公约》涉及的公众获得信息、公众参与和诉诸法律等方面与公众相互联系的说明材料。这可能包括, 例如, 关于获得信息请求的数据、比如收到了多少请求, 满足了多少请求, 驳回了多少请求, 使用了哪些豁免等等。同时也可能包括缔约方向缔约方会议、《公约》的附属机构、《公约》秘书处或履约委员会提供的所有关于缔约方执行《公约》规定的责任情况的报告(见关于第十条第二款和第十五款的评论)。

(3) 以适当的形式提供各级政府和环境方面履行公共职能或提供公共服务情况的信息。

第七款第三项要求缔约方提供关于公共当局在环境方面履行公共职能或提供公共服务情况的信息。该条款不仅限于中央当局, 也适用于地区的和当地公共当局。相比于第七款第二项, 第七款第三项不仅限于已经存在的材料, 可能需要为本条款特别制定信息材料。

许多国家具有一些形式的自我评估和汇报系统来监督公共当局的进展。例如, 丹麦的两个报告, 一个关于环境状况以及环境影响的报告和一个关于后续政策措施的报告, 对于公共当局和公众来说, 都是用来监督表现和确定未来所需改善的有用的工具。在波兰, 《数据年鉴》中提供关于执行和实施情况的信息, 例如颁发的环境许可的数量, 进行检查的次数, 以及采取的执行措施的数量等。

第五条第四款中要求的报告, 包括关于环境状况和环境所受压力的信息。第七款第三条要求公共当局也提供关于其如何执行环境和其他法律的情况、以及如何提供例如废物管理在内的某些特定环境服务的信息。

8. 每个缔约方应建立机制, 以便确保向公众提供充分的产品信息, 使消费者能够在环境方面作出明智的选择。

第八款要求缔约方建立机制, 确保向公众提供充分的产品信息。无论是缔约方、生产者或者销售者在公开信息时, 必须使消费者能够在环境方面作出明智的选择。这可能是具有深远影响的一个条款, 政府在执行该条款的过程中可能会进一步发展该条款。

自1993年起, 保护消费者成为了一项核心的欧盟政策。为了这个目的, 欧盟制定了一系列消费者法律, 包括关于获得信息、公众参与和诉诸法律的条款²³⁷。

为消费者提供信息的常见的方式之一是生态标签(见第五条第六款)。生态标签可以包含关于产品和其成分的产地、产品成分的效果、使用期间和使用后产品对于健康或环境的影响、以及尽量通过环保方式使用产品的消费者指南等。

可以通过确保一致性和可靠性的行为准则来确立产品信息机制。此外, 支持自行宣称的环保声明的ISO14021标准的公共当局可以将该标准制定成为切实可行的指南, 生产商可以使用该指南来避免制定具有误导性的广告, 另一方面公共当局本身的复审机构也可以使用该指南对诉讼进行裁决。执行该条款的其他选择如下:

执行提供产品信息的责任的选择

各国建立了各种机制来确保向公众提供充足的产品信息。其中包括自愿性的机制和监管机制:

- 健康警告标记。
- 使用指南。
- 成分标记。
- 产品分类, 例如“有机的”、“环保的”或“可循环的”。
- 通过向生产商提出请求可以获得更具体的产品信息。
- 消费者信息注册。

第四次缔约方会议要求《公约》框架下的获得信息专项工作组, 在可获得的资源允许的情况下, 促进关于公众获得环境信息, 包括信息、经验、挑战 and 良好实践的交流和产品信息, 并促进私营部门具备的环境信息可以获得。该缔约方会议也要求专项工作组确定在这些问题上的能力建设的需求、障碍和解决方案²³⁸。

9. 每个缔约方应采取步骤, 在酌情考虑国际进程的前提下, 逐步建立一个一致的、全国范围的污染清单或登记册系统, 其基础应当是一个通过标准化的报告汇集的结构完善的、计算机化和对公众开放的数据库。这种系统可涵盖包括所用的水、能源和资源在内的一系列特定物质和产品从一系列特定活动向环境介质以及向就地和异地处理和处置地点的投入、释放和转移。

第五条第九款要求缔约方采取步骤, 建立污染清单或登记册系统。该条款列举了指导缔约方的一般性参数。自《公约》通过以来, “污染物排放与转移登记制度”(PRTR) 已经成为描述该条款中涵盖的污染清单和登记册的标准用语。

什么是污染物排放和转移登记制度?

污染清单和登记册, 也被称为“污染物排放与转移登记制度”, 是可能进入空气、水和土壤中的有害释放物(排放), 以及向异地转移进行处理和处置的废物的数据库。一般来讲, 排放一个或多个清单的特定物质的工厂必须定期报告释放的物质, 释放量以及释放的环境媒介。该信息应作为原始数据、并以分析和报告的形式向公众公布。适应于国家需求的这类系统的制定和实施代表着向制定政府、企业和公众追踪各种有害物质“从摇篮到坟墓”的产生、排放、进一步使用和处理过程的工具更进了一步。

为什么制定污染物排放和转移登记制度?

T 污染物排放和转移登记制度最具活力的一点是它能够促进防止和减少污染。公开向周围环境中排放污染物数量的公司成为了公众审查的焦点, 并且可能引发对于可以接受的排放水平的再次评估。仅仅是公布向环境中排放的化学品数量使得公众开始参与关于持续的环境污染的决策过程。通过降低排放, 公司和/或监管者可以公开显示其改善环境的决心。

排放的报告通常能够一箭双雕。许多国家发现废物流和相关成本的量化分析(例如丢失材料或处理成本)可以带来操作上的改变, 从而带来相当可观的资金节约。

通过污染物排放和转移登记制度收集的信息可以用于多种目的。成果之一就是(单独的企业或某一行业)启动了降低污染的项目, 但是也可以通过分析数据来设定当地的或国家层面的重要目标(尤其是关于特别的物质或地理区域)。一个连贯的、区域性的污染物排放和转移登记制度系统能够在国际层面实现同样的目标。污染物排放和转移登记数据可以用于判断对于许可条件的合规性, 或者分析污染控制法的有效性。教育性的项目也可以使用污染物排放和转移登记制度来演示污染问题。

1998年的《美国紧急事件计划与公众知情权法案》是第一部这一类型的法律。该部法律现在仍旧有效, 它要求收集和公开散发向所有环境媒介中排放和转移有毒物质的数据, 从而对环境质量进行评估, 执行防止污染的战略, 制定充足的紧急情况应对政策, 并且为保障信息权利提供一种方式。该部法律规定污染清单是实现这些目标的主要方式, 并且列举了准确的定义和程序, 能够据此建立一个实现以上目标所需要的报告体系的框架。自1990年开始执行的自愿性的荷兰国家排放清单虽然远远没有美国的体系全面, 但确是欧洲第一个这种类型的工具, 并包含类似的信息, 同时也在地图上标明了除工业污染源以外的分散的污染源²³⁹。

除第五条第九款以外, 《公约》中第十条第二款第一项也涉及了污染物排放和转移登记制度。在第一次缔约方会议上, 各缔约方通过第十条第二款第一项对于第五条第九款的执行经验进行了审查, 并考虑了应采取哪些必要步骤来进一步加强该条款中所讲到的体系。该审查最终形成了2003年的《污染物排放和转移登记制度议定书》(见下栏)。



© fotolia

《污染物排放和转移登记制度议定书》

在第五次“欧洲环境”部长级会议(2003年5月, 基辅)上, 《奥尔胡斯公约》缔约方会议召开了特别会议, 通过并签署《污染物排放和转移登记制度议定书》。36个成员国和欧盟在基辅签署了议定书。该议定书于2009年10月8日生效。截至2014年4月, 该议定书共有33个缔约方。关于议定书的进一步指导, 见独立的《关于执行污染物排放和转移登记制度议定书的指南》²⁴⁰。

对于通过了《污染物排放和转移登记制度议定书》的缔约方来说, 在执行《议定书》中规定的责任时应满足第五条第九款的规定。对于不是《污染物排放和转移登记制度议定书》的缔约方来说, 该《议定书》为执行本条款提供了重要的指导。一些其他的国际文本制定了指导性原则, 能够帮助确定《公约》中规定的污染清单和登记册的潜在范围与构成。除《21世纪议程》第19章提及了排放清单的使用以外, 经济合作与发展组织于1996年制定了一个关于一些国家当时已经使用的污染物排放和转移登记制度指导手册, 这些国家包括现在已经成为《公约》缔约方的一些欧洲国家²⁴¹。

根据第五条第九款, 缔约方的污染物清单或登记册必须保持一致、覆盖全国、结构完善、计算机化和对公众开放。《公约》要求缔约方通过标准化的报告系统来制订污染清单。所收集的信息可能包括一系列特定活动产生的特定范围内的物质和产品的“投入、排放和转移”等。

污染物排放和转移登记制度可以包含哪些类型的信息?

输入: 输入可能包括在生产过程中使用的、或带到现场储存用的化学品和物质。也可以包括生产过程中使用的水、能源和资源(原材料)。

排放: 排放可以包括工业工厂或生产过程(或其他排放点)中排放出的具体物质。不属于污染物排放的物质排放包括水和能源的排放。排放也可能包括从农业生产、林业生产、建筑、道路和城镇区域等分散污染源的排放,在这种情况下,需要决定进行报告的单位区域。关于排放的报告通常可以通过环境媒介来进行分类,例如向地表水、地下水、海水、空气和土壤中的排放。向公开的废水处理体系的排放也可能要进行排放报告。

转移: 转移指的是为了进一步使用、回收、储存或处理而移到另一个地点的物质。可以转移至现场或异地的仓库,处理或处置地点等。一些工厂在废物或存储物质产生的地方对其进行处理(就地)。一些工厂将这些物质转移到另一个存储或处置地点(异地)。“转移”的定义可能也包括运至另一地点的成品中的物质含量。

第五条第九款必须通过发展一致的全国体系加以实施。但是,这个系统不须替代现行的信息制度。各国可以采取不同方式建立全国体系,并相应结合现有程序。有的国家,如捷克,在加入欧盟前就具有污染物排放与转移登记制度的全部要素。其他国家可选择循序渐进地执行排放与转移登记制度的不同要素。

建立污染物排放和转移登记制度的建议步骤

第一步——收集信息:

缔约方可以要求私营主体监督、记录和报告向环境媒介或处理地点所排放的物质和产品的输入、排放和转移。例如,波兰有一个要求大多数企业向公共当局报告的比较完善的体系。波兰很早以前就制定了强制自我报告的要求,并与污染收费体系相关联。这些要求包括,向适当的区域当局进行关于向空气和水排放的、以及作为废物处理的受监管的污染物的年度(对于大型的污染者,季度)报告。自1997年以来,区域当局的登记册已经向公众开放。

在污染物排放和转移登记制度建立之初通常针对需要进行报告的工厂的大小、以及需要报告的物质的排放或转移的水平制定阈值。这些阈值将逐渐降低。

第二步——组织信息:

缔约方可以通过国家法律要求公共当局编写所汇报的信息,并通过不同标准将原始信息体现在某种类型的清单或登记册中。确保私营部门向公共当局提供充足信息的机制通常针对不同的环境媒介制定不同的报告计划。实际上,这种做法通常会不易于整合,并且很难用于对污染进行一体化的防止、控制和改善。良好的污染物排放和转移登记制度采用一体化的方式来报告,并对内部收到的报告信息进行整理。克罗地亚法律要求在其报告体系中收集的信息在一个登记册中进行整理,该登记册包括数据的来源、种类、数量、引入的方式和地点以及向环境中排放或处理有害物质。这些登记册由负责环境事务的乡镇部门来保存。为了建立一个注册数据的统一模式,州理事会为乡镇的登记者准备并提供统一的项目器材供建设和维护登记册,并召开了针对于使用该仪器和负责收集信息的官员的研讨会。

第三步——向公众开放信息:

建立了污染物排放和转移登记制度的国家应该向公众开放该信息。在污染物排放和转移登记制度系统中,数据可能以纸质版、CD光盘、微缩胶片或通过因特网等方式存在。公众拓展项目和培训也能够提高公众的意识,以及公众对数据的使用。

10. 本条的任何规定不得减损缔约方按照第四条第三款和第四款拒绝公开某些环境信息的权利。

正如在关于第四条第三和第四款的评论中所详细探讨的, 这两个条款列举了公共当局可以使用的保留第四条所规定的信息的例外。

第五条第十款指出, 第五条中收集和散发某种信息的义务不会减损缔约方按照第四条第三款和第四款拒绝公开某些环境信息的权利。但是第四款本身规定了拒绝公开信息的理由是否成立的限制。

因此, 如果公共健康或环境面临迫在眉睫的威胁, 根据第五条的规定, 公共当局有责任散发该信息, 并不太可能使用第四条中规定的例外。当面临迫在眉睫的威胁, 或在紧急情况下, 理论上讲, 第四条所规定的例外都不能成立, 因为每一个例外都包括一个“公共利益测试”。因此, 假设在核电站发生泄漏, 或面临泄露的迫在眉睫的威胁的情况下, 环境以及人类健康将在任何的公共安全利益之上, 因此要求对信息进行公开。然而, 如果一个人要求得到关于为了防止未来发生核泄漏而已经实施的安全安排, 而政府根据第四条第四款第二项中的公共安全例外条款而拒绝提供信息, 则该申请人的信息不一定自动优先。

简言之, 虽然有第五条第十款的规定, 在某些情况下, 考虑到公开信息能够为公共利益带来的好处, 散发第五条中规定的某些信息的信息可能会优先于第四条中规定的拒绝公开信息的理由。



支柱二

公众参与决策

公众参与决策是《公约》的第二个“支柱”。要实现有效的公众参与，必须有第一个支柱中规定的信息的获得，以及支柱三中规定的通过诉诸法律而执行的可能性。

在最理想的形式下，公共参与指通过公众成员与公共当局的合作而达到决策制定和政策制定的最优结果。公众参与没有固定的形式，但是至少包括有效的通知、充足的信息、恰当的程序和适当考虑公众参与的结果。公众参与某一具体过程的程度取决于一系列因素，包括预期的结果、范围、哪些人和多少人将受到影响、该结果涉及国家、区域或当地层面的问题等。此外，不同的人可能在具体的事情的参与中有不同的地位，受到决策制定或政策制定的结果影响最大的人应该对于结果有更大的影响。这就是对“公众”和“所涉”公众进行区分的原因。

公众参与决策这一支柱的目的

所有负责的公共当局都从公众的兴趣和积极性中得到益处。政府决策过程中充分考虑环境问题是至关重要的，因此要求公共当局掌握准确、全面和最新的信息（见序言第十六段）。公众能够成为这些信息的主要来源。幸运的是，公众通常有意愿参与收集信息和探讨决策制定方案的过程，一方面出于自身利益，另一方面出于保护环境的意愿。但是，这样就需要建立一个公众信赖的、公开、规律和透明的程序。通过提供一个公众可以行使获得信息权利、结社和参与权利的框架，缔约方可以一箭双雕——提高公众履行责任的能力，并为公众享受权利和履行义务创造必要条件。

支柱二中的条款提醒公共当局，允许公众充分参与至关重要。虽然通过走捷径的做法可能达成一个表面上最优的结果，但是很多案例证明，只有通过公众参与才能够发现一些意想不到或隐藏的因素，从而避免结果中出现可能会造成高昂代价的错误。此外，即便原来的建议并没有因为公众参与的结果而发生重大改变，但是公众积极和真实的参与能够促进最终决定的成功实施。相反地，如果公众参与只是走形式——即公众参与发生在选项已经确定之后——那么由此造成过程的合法性可能有问题，从而影响决定的成功实施。

必须要强调的一点是，公众参与的过程不仅仅要遵循一定的程序，也包括公众当局认真听取公众意见，并对接受公众意见持开放态度。公众的参与最终能够提高参与的公众的观点与决策内容之间的关联性。换句话说，公众提供的意见应该能够对于决策的实际内容带来实在的影响。当这种影响能够体现在最终决策中时，很显然公共当局对于公众的意见输入进行了应有的考虑。

什么是《公约》中规定的公众参与？

《公约》中并没有明确定义“公众参与”。然而，序言引用了公众参与方面的核心价值观和考虑。其中，最根本的是公众参与在确保公众维护其在适合自身健康和福祉的环境中生活的权利、以及履行自身保护环境的责任的框架中的作用（序言第七段）。序言也提醒我们，公众参与能够提高决策的质量和执行情况，提升公众对于环境问题的意识，为公众创造机会表达自身的关切，并使公共当局能够适当考虑这些关切。公众参与也进一步加强了决策制定过程中的责任制和透明度，并提高公众对于环境方面决策的支持。

在主文本中，《公约》解释了在一些决策制定过程中公众参与的方式。根据所涵盖的政府进程的种类，《公约》中关于公众参与的条款分为三部分。第六条涵盖的是对于可能对环境产生重大影响的具体活动的决策，例如，关于某些通常是一定规模以上工厂的建议选址、建设和操作的决策，也可能是其他根据国家法律规定在环境影响评估程序中必须包括公众参与的活动。第六条同时也包括，在可行和适当的程度下，关于有目的有计划地排放转基因生物的决策。第二次缔约方会议通过了《公约》的一个修正案，该修正案一旦生效，其条款会取代第六条中关于有目的有计划地向环境中排放和将转基因生物投入市场的决定。第七条涵盖的是公众在制定计划、方案和政策中的参与，其中包括各个层面的行业或土地使用计划、环境行动计划和环境政策。第八条涵盖的是公众参与公共当局制定法律和规章的过程。

《公约》制定了缔约方必须遵守的关于完成及时、充分和有效的公众参与的责任。这些要求关于通知、时间设定、信息、评论、考虑和交流等。《公约》也敦促缔约方通过其他机制促进公众参与，例如鼓励项目支持者与公众在初期进行互动。关于公众参与的三个条款中，第六条规定的责任更加确切，该条款认可了具有充足法律保障的高水平的公众参与在具体的决策制定类型中是适用的，这体现了受到影响的人有权利影响决策制定进程的原则。缔约方在第七条和第八条中规定的责任过程中，有更大的灵活性，尤其是关于政策和法律草案的责任。

此外，第三条还提醒缔约方，公约的规定，包括第六、七、八条的规定是最低要求，各方有权在决策时提供更广泛的公众参与权。



© shutterstock

国际法律中规定的公众参与

越来越多的国际文书对公众参与的各个方面进行了规定。早在1982年10月28日联合国联大第37/7号决议通过的《世界自然宪章》中，就规定了个人有机会单独或与他人一起参与制定与他们的环境直接相关的决策（第二十三条）。在欧洲，欧洲当地和区域当局常务会议的第171（1986）号欧洲理事会决议中包括非常具体的公众参与环境决策的条款。

在《奥尔胡斯公约》通过之前，1991年的《埃斯波公约》中关于公众参与的条款是所有欧洲经委会地区的公约中最先进的。《埃斯波公约》第二条第二款和第六款，以及第四条第二款要求对于可能对环境造成重大的跨境影响的活动进行评估时，应当有可能受到影响的地区的公众进行参与。1992年的《联合国气候变化框架公约》第六条第一款第三目要求缔约方促进和帮助公众在气候变化，其影响和寻找合适应对方法上的参与。1992年欧洲经济委员会《工业事故公约》第九条第二款要求在其司法辖区内可能发生工业事故的缔约方为可能受到影响的地区的公众提供参与的机会，不考虑国籍。

这些国际文书以及其他国际文书中制定的一般性的原则在1992年6月14日召开的联合国环境与发展会议上通过的《里约宣言》中得到了体现。《里约宣言》第十条原则指出，在所有所涉公民的共同参与下，环境方面的问题能够得到最好的处理，并声明每个人都应该有机会参与决策制定进程，而信息的广泛公开能够促进这种参与。同样在里约会议上通过的《21世纪议程》对实现可持续发展的方式和最佳实践进行了具体描述，并且高度关注公众参与。

较新的国际文书遵循了《里约宣言》的方向。《防治沙漠化公约》第三条第一款和第十条第二款第五和第六项反复强调，呼吁公众在相关决策制定的早期进行参与，并强调缔约方需要促进相关的行动。同时，该公约还特别提及了几种不同类型进程中公众的参与，包括政策制定、决策、国家行动项目的执行和复审等。

数个文书遵循了《奥尔胡斯公约》本身的方向，其中包括欧洲经委会1999年《水公约》框架下的《水和健康议定书》。该议定书的序言提及了《奥尔胡斯公约》，并在第五条第一款中包含了《奥尔胡斯公约》的三个支柱，以及其他为缔约方执行议定书所提供的原则和指导方针。《议定书》第六条第二和第五款，明确规定了在设立为防止与水相关的疾病而实行的保护标准的目标过程中，以及制定水管理计划的过程中，一定要有公众参与。

在《埃斯波公约》框架下的2003年《战略环境评估议定书》在序言中认可了《奥尔胡斯公约》以及公众参与环境战略评价过程的重要性。该《议定书》于2010年7月11日生效，其中第二条第六款对战略环境评估进行了定义。《议定书》第五条第三款和第六条第三款规定了公众参与计划和项目的筛选与审查的过程。第八条规定了公众参与计划和项目的战略环境评估的更加具体的要求。

《奥尔胡斯公约》与环境影响评估和战略环境评估之间的关系

公众参与通常与环境评估有关。环境评估被视为二十世纪比较成功的政策创新²⁴²。它是一个正式的程序，在《公约》的谈判开始前，已经应用于一百多个国家和国际组织，来帮助决策制定者考虑拟议行动的环境后果。当这一程序应用于开发项目等具体活动时，环境评估通常采取环境影响评估的形式。当应用于规划或设计项目等战略活动时，环境评估被称为战略环境评估（见下栏）。

然而，《奥尔胡斯公约》支柱二的应用范围与环境评估范围不同，且远远超出环境评估的范围。例如，第六条关于重新考虑或升级具体活动的操作环境，在许多国家，除非这种重新考虑和升级与活动中的重大改变相关，否则不需进行环境影响评估程序，而是要申请环境许可，例如，工业排放指令²⁴³（见关于第六条的评论）中规定的欧盟成员国要获得的许可。相似地，第七条适用于“与环境相关的”计划和项目，这比通常需要进行战略影响评估的“可能对环境产生重大影响的”计划和项目的范围大得多（见关于第七条的评论）。

此外，《奥尔胡斯公约》不要求实施环境评估。《奥尔胡斯公约》没有规定环境评估是公众参与程序的必要组成部分，也没有规定哪些情况下要求进行环境评估。然而，如果实施了环境评估（环境影响评估或战略环境评估），那么《公约》中关于公众参与的条款将适用（见关于第六条和第七条的评论）。因此，可以得出的结论是，公众参与的确是环境评估的必要组成部分，而环境评估并不是《奥尔胡斯公约》规定的公众参与程序中的必要组成部分，因为《公约》涵盖的范围更加广泛。

环境影响评估和战略环境评估的概念

在2002年，《生物多样性公约》的缔约方通过了关于将生物多样性相关问题整合入环境影响评估和战略环境评估的指导方针。该指导方针中对于环境影响评估和战略环境评估的概念、以及两者之间的区别进行了如下解释：

环境影响评估是一个对拟议项目或开发可能造成的环境影响进行评估的过程，在该过程中考虑相互关联的社会经济、文化和人类健康方面的积极和消极影响。

战略环境评估是一个正式的、系统的、和全面的确定和评估拟议的政策、计划或项目的环境结果的程序，从而确保在决策制定过程中尽量早的阶段给予这些后果与经济和社会影响相同、充分和适当的考虑。

从本质上来讲，战略环境评估比对于项目进行的环境影响评估所涵盖的活动范围更加广泛，或涵盖的领域更加广泛，并且通常持续的时间更长。战略环境评估可能应用于一整个行业（例如关于能源的国家政策）或地理区域（例如区域发展计划）。

（见《生物多样性公约》框架下的《关于将生物多样性相关问题整合入环境影响评估立法或程序以及战略影响评估的指导方针》）²⁴⁴。

虽然环境影响评估和战略环境评估之间存在差异，但是两者在国家和国际层面上的适用法律框架具有许多与在环境决策过程中使用的其他程序不同的相似特点。两者都与拟议的或计划中的——不是现存的——活动有关，两者都涉及制定满足某些标准的文件；例如，两者都要求文件中包括关于可能受到影响的环境的讨论，活动的替代方案，拟议活动可能造成的影响，以及拟议活动的替代方案。两者也具有相似的程序步骤，例如确定哪些活动需要进行评估的“筛选”，以及确定评估范围的“审查”等。另一个两者不同于环境决策中使用的其他程序的重要特点是它们不一定必须应用于严格意义上的、专门的“环境方面的”决策制定过程。实际上，环境影响评估和战略环境评估通常只应用于有关当局决策过程中考虑的一部分因素，而且不一定是最重要的因素。由于决策制定当局不一定是环境方面的当局，通常情况下环境影响评估和战略环境评估的程序要求在制定

决策前向环境当局进行咨询。最后，所有与环境评估相关的国际文书，无论是否与环境影响评估或战略环境评估有关，无论是否具有法律约束力，都把公众参与作为评估程序的核心要素（例如，见下面《埃斯波公约》和其框架下的《战略环境评估议定书》中对于环境影响评估和战略环境评估的定义）。

环境影响评估和战略环境评估程序的要素

《埃斯波公约》第一条第六项对环境评估作出了如下定义：

“环境影响评估”指评估拟议活动可能对环境造成的影响的国家级程序；

在第二条第二款中作出了如下规定：

建立的环境影响评估程序允许公众参与，以及制定附件二中描述的环境影响评估文件。

《战略环境评估议定书》第二条第六款对战略环境评估作出了如下定义：

“战略环境评估”指对于可能产生的环境、包括健康方面的影响进行评估，其中包括环境报告范围的确定和制定，公众参与和咨询的实施，对于一个计划或项目的环境报告、以及对公众参与和咨询结果进行考虑。

以环境影响评估和战略环境评估的方式来进行的环境评估在促进《公约》第六条和第七条中规定的公众参与的有效性具有重要作用，但是，当前在国家层面和国际层面规定的环境影响评估和战略环境评估程序不能被视作完全满足了《公约》中关于公众参与的要求（见关于第六条和第七条的评论）。然而，环境评估是一个确保公众有效参与决策制定的有力工具，如果没有环境评估文件，公众通常不容易获得评估某项活动在环境和健康方面的风险的报告或研究。因此，这些文件帮助公众形成并表达自己针对拟议活动、计划或政策的以科学为依据的观点。

判断某个决定与第六条或第七条相关

由于不同的国家监管框架可能会对决策的各种名称和法律特征进行规定，因此某一具体类型的决策属于第六条中规定的许可决策，还是属于《公约》中第七条规定的通过一个计划或项目的决策，并不是一目了然的。正如履约委员会所说，“《公约》没有对第六条类型的决策和第七条类型的决策进行明确的区分”²⁴⁵。委员会认为，该问题必须依据背景情况决定，并且考虑到具体决策的法律效力²⁴⁶。履约委员会还认为，在确定某一具体决策属于第六条还是第七条类型的决策的过程中，缔约方国内法律的标识不起决定性作用，而是要取决于该决策的法律功能与效力²⁴⁷。

例如，在第ACCC/C/2006/16号（立陶宛）函件的裁定中，履约委员会要对于在立陶宛法律下称作“细节计划”的决策的性质进行判断。委员会认为，在立陶宛法律中，这些决策：

具有重要的规划许可功能，能够进行确定项目地点和指定项目参数的授权。这意味着，虽然立陶宛法律将其称作细节计划，并且在2005年立陶宛的国家执行报告中将细节计划视作是《公约》第七条中的计划，但是，Kazokiskes的垃圾填埋场的细节计划产生的法律效力相当于第六条中规定的许可，而不是《公约》中第七条规定的通过一个计划的决定²⁴⁸。

相反地，在第ACCC/C/2005/12号（阿尔巴尼亚）的函件的裁定中，委员会认为一个受到质疑的关于工业和能源园区的决策：

更具有分区活动的特点，即确定在特定的指定区域内，可以进行某些广泛类型的活动的决策（以及其他不可以进行的类型的活动）。这与第七条的联系更为紧密²⁴⁹。

然而，委员会认为函件中同一案件中的被质疑的另一个决策：

只是指定具体活动进行的地点，在活动进行之前，需要对颁发各种许可进行进一步决策（例如建筑、环境和操作许可）。然而，比较来看，该决策更具有第六条规定的性质，而不是第七条，因为这涉及到在一个特定地点、或代表一个具体的申请人执行附件一中具体的活动²⁵⁰。

鉴于履约委员会的这些判断，一个评论员建议，有一些因素可能有助于对于决策属于第六条还是第七条进行判断²⁵¹。例如，通常情况下，属于第六条范围的决策（1）是公共当局作出的单独的决策，（2）通常关于一个申请人对于一个许可的单独申请（通常是已有装置的开发商或经营者），（3）准许申请人进行某一活动（开发项目），（4）在一个具体的地方、在具体情况下，以及（5）通常遵循为这些活动制定的框架的计划或项目提出的基本要求。

相比之下，一个典型的属于第七条范围的决策（计划或项目）（1）具有一个一般性法案的法律性质（通常最终由立法机关通过），（2）由公共当局发起，（3）通常以具有法律约束力的方式为某些类型的具体活动（开发项目）制定框架，以及（4）通常不足以在没有单独的许可决策的情况下，允许进行任何单独的活动。

执行公众参与

根据《公约》规定，缔约方有一些需要付诸实践的核心责任。然而，每个缔约方在将《公约》中规定的责任适应于本国的法律制度体系中时，具有一定的灵活性。下面的表格是第六、第七和第八条规定的缔约方的核心责任、以及执行这些条款的指南的概览。

	一般要求	执行指南
第六条	<ul style="list-style-type: none"> 在针对可能对环境产生重大影响的活动进行决策的早期开展公众参与 通知所涉公众 为公众参与的各个阶段建立合理的时间框架 为所涉公众提供所有相关信息 为公众提供评论的机会 适当考虑结果 通知公众最终的决策以及决策理由 	<ul style="list-style-type: none"> 制定未列举的活动的重要性评估标准 确定哪些决策“允许”活动，以及这些决策中哪些要遵守公众参与要求 确保决策制定者在考虑环境因素时有法律依据 制定鼓励申请者参与早期对话的政策 制定相关信息质量的指南和标准 建立明确的书面提交评论或在听证会提交评论的程序 监督公众当局对评论进行考虑的情况 明确定义所有例外 制定时间框架的灵活性 可以通过与申请人在早期进行对话来促进公众参与 可能适用信息例外 建立立即将最终决策通知公众的明确程序 <p>对于未通过转基因生物修正案的缔约方来说</p> <ul style="list-style-type: none"> 可以在不“可行和合适”的情况下，限制在关于非转基因生物的决策上的应用 <p>对于已经通过转基因生物修订案的缔约方来说</p> <ul style="list-style-type: none"> 根据附件一之二的形式，确保提供尽早和有效的信息，并尽早和有效地参与关于转基因生物的决策制定

<p>第七条</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 建立一个公众参与与环境有关的计划和项目的透明和公正的框架 • 确定参与的公众 • 在与环境相关的计划和方案制定的早期开展公众参与 • 向公众提供必要信息 • 针对公众参与建立合理的时间框架 • 适当考虑结果 	<ul style="list-style-type: none"> • 制定一个清单或明确的标准，来确定与环境有关的计划、项目和政策 • 制定公众参与的明确规则 • 制定通知机制 • 制定必要信息质量的指南和标准 • 建立确定公众参与的工具 • 监督公共当局对评论进行考虑的情况 • 建立公众参与政策制定的政策 • 在方式上具有灵活性（实际的和/或其他条款） • 在制定时间框架上具有灵活性 • 在公众参与制定政策方面有很大的自由空间
<p>第八条</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 尽力促进公众有效参与可能对环境造成重大影响的法律和规则的制定 • 为公众有效参与建立充足的时间安排 • 发表或公布草案 • 向公众提供评论的机会 • 尽量对结果进行考虑 	<ul style="list-style-type: none"> • 制定公众参与的明确规则 • 制定评估环境方面重要性的标准 • 建立一个可靠的、定期的公布草案的工具 • 建立以书面形式或在听证会上提交评论的明确程序 • 监督公众当局对于评论进行考虑的情况 • 在公众参与制定法律和规则方面具有很大的自由空间

第六条

公众参与有关具体活动的决策

《公约》认可人们有权利参与能够影响到他们生活的基本决策，同时也承认所涉公众的积极参与能够提升这些决策的质量。

第六条为公众参与有关具体活动的决策制定了一些要求。《公约》的附件一中列举了第六条所包含的一些具体活动。第六条首先适用于决定是否批准拟议活动的决策——换句话说，批准一个拟议项目、活动或行为继续进行的决策。在不同的行政体系中，这些决策的形式可能各有不同。例如，第六条可以应用于空间规划决策，开发许可，以及建设和操作许可，包括与安全和排放相关的二次决策。其他的例子还包括使用水或其他自然资源的许可，以及向水、空气或土壤中排放污染物的许可等。许多国家也要求一些特定的活动必须获得许可，例如建设或土壤开挖。

除了上述列举的具体的行政决策类型以外，第六条中的要求适用于所有对第六条范围内的活动提供许可的决策，无论是否有一个正式的许可或批准程序。第六条不要求建立一个正式的许可或批准程序，但是，如果一旦建立了这种程序，第六条中的公共参与的要求必须作为该程序的一部分予以执行。第六条中的规定通过第九条第二和第三款进行执行。

下面的表格是第六条规定的缔约方核心责任和执行指南的概览。

条款	责任	执行指南
第六条，第一款	要求缔约方保证公众参与可能对环境造成重大影响的决策的制定	<ul style="list-style-type: none"> • 适用于附件一中列举的活动 • 适用于未列举的可能对环境造成重大影响的活动 • 国防例外
第六条，第二款	制定向所涉公众通知决策的要求	<ul style="list-style-type: none"> • 必须首先确定、然后再通知所涉公众 • 尽早 • 以充足的、及时的、和有效的方式 • 通知中应至少包括第六条第二款中第一至第六项中的信息
第六条，第三款	为公众参与决策制定进程的程序设定时间框架	<ul style="list-style-type: none"> • 必须对不同的阶段设立具体的时间框架 • 必须提供足够的时间来通知公众，让公众有充足的时间进行准备，从而实现有效参与
第六条，第四款	要求尽早在决策制定过程中开展公众参与	<ul style="list-style-type: none"> • 在所有的选择都开放的情况下 • 公众参与不需要是形式上的
第六条，第五款	鼓励许可申请人和公众之间交流信息	<ul style="list-style-type: none"> • 适当的地点 • 在申请许可前 • 提供解释 • 开展对话
第六条，第六款	要求公共当局向所涉公众公开所有与决策相关的信息	<ul style="list-style-type: none"> • 所有相关信息 • 免费 • 尽快提供 • 第三和第四款中的例外可能适用 • 至少包括第六条第六款中第一至第六项的信息

第六条, 第七款	提交评论的程序	<ul style="list-style-type: none"> • 所有公众认为相关的、应该提交的评论、信息、分析或观点 • 公众判断相关性 • 以书面形式或在公共听证会上
第六条, 第八款	缔约方必须确保制定决策过程中对于公众的参与进行了适当考虑	<ul style="list-style-type: none"> • 应提供决策制定的理由和考虑, 作为证明合理考虑公众参与的证据
第六条, 第九款	必须通知公众最终决策	<ul style="list-style-type: none"> • 在决定后立即通知 • 制定切实可行的安排来公开决策的文本以及制定决策的理由和考虑
第六条, 第十款	在对第六条中的活动进行重新考虑或改变的情况下的公众参与	<ul style="list-style-type: none"> • 当公众当局重新考虑或升级操作条件时 • 第六条第二至第九款适用
第六条, 第十一款 (原条款)	关于是否批准排放转基因生物的决策	<ul style="list-style-type: none"> • 在“可行和适当”的条件下, 第六条适用
第六条, 第十一款 (修订款)	关于是否批准向环境中具有目的有计划地排放和将转基因生物投入市场的决策	<ul style="list-style-type: none"> • 第六条不适用
第六条之二	关于是否批准向环境中具有目的有计划地排放和将转基因生物投入市场的决策	<ul style="list-style-type: none"> • 早期和有效的信息和参与 • 根据附件一之二的形式

第六条与环境影响评估

乍一看, 似乎会认为第六条只涉及环境影响评估程序中的公众参与。然而, 环境影响评估本身并不是一个批准或授权的过程, 而是一个决策工具。环境影响评估这一用语已经用作一个评估可能产生的环境影响的标准形式的程序, 该程序是与拟议活动相关的决策制定程序的一部分。《公约》在第六条第二款第五项中明确提及了环境影响评估程序 (见上面的关于“《奥尔胡斯公约》与环境影响评估和战略环境评估之间的关系”的评论, 以及下面的关于第六条第二款第五项的评论)。

虽然《公约》中使用了环境影响评估这一用语, 然而判断《公约》是否适用于某一决策制定程序不取决于该程序是否被要求包含环境影响评估, 或者在国家法律下被视为“与环境相关的决策制定”, 而取决于决策制定本身是否可能对环境产生重大影响。

正常情况下, 环境影响评估程序与决定拟议活动是否可以进行的决策具有密切联系, 因此可能会被视为决策制定过程的一部分。理论上讲, 一个环境影响评估过程可能会揭示拟议项目可能会对环境造成的负面影响, 但是最终可能决定进行该项目。在另一种情况下, 可能恰恰相反, 即环境影响评估程序可能显示拟议活动不太可能对环境造成重大影响, 但是最终可能决定不进行该活动。然而, 考虑到环境影响评估程序通常涉及对拟议活动的进程造成的环境影响进行非常细致的审查, 环境影响评估程序的结果通常对于决策本身起重要的作用 (见关于第六条第八款的评论)。

在第ACCC/C/2008/24号 (西班牙) 函件的裁定中, 履约委员会指出:

《公约》没有将环境影响评估作为公众参与的必要组成部分。《公约》仅要求在国家法律规定在环境影响评估程序中要开展公众参与时 (《公约》附件一第二十条), 这种公众参与必须符合第六条的规定。因此, 根据《公约》的规定, 公共参与是环境影响评估的必要组成部分, 而环境影响评估不一定是公众参与的一部分²⁵²。

在这些裁定中, 委员会认为决定不需要进行环境评估的做法不构成违反《公约》, 即便这样的决定可能会违反关于环境评估的国家或国际法律:

相应的, 筛选决策的事实准确性、公正性与合法性不受到《公约》条款的约束, 尤其是决定没有必要进行环境评估的决策, 即便这样的决策违背了与环境评估相关的适用的国家或国际法律, 也不能据此将其视为违背《公约》第六条第一款的行为²⁵³。

关于环境影响评估的国际和区域文书

关于环境影响评估的两个重要文书是《埃斯波公约》和欧盟理事会1985年6月27日（修订日期）的关于对某些公共和私营的环境项目的影响进行评估的第85/337/EEC号指令（《环境影响评估指令》）。

两个文书都要求缔约方或成员国采取必要措施建立一个针对允许公众参与的具体活动的环境影响评估程序（《埃斯波公约》第二条第二款，《环境影响评估指令》第二条第一款和第六条第四款）。例如，指令要求成员国确保可能对环境产生重大影响的项目“必须获得开发许可，并对其影响进行评估”（第二条第一款）。

即便《奥尔胡斯公约》本身没有建立环境影响评估体系，但是第六条确立了在制定与具体活动相关的决策的过程中，针对这些活动产生的环境影响进行审查的体系。这是由于《公约》中明确规定，公众与环境问题相关的评论必须得到考虑（第六条第八款）。此外，决策制定者必须拥有考虑这些评论的法律依据。因此，法律必须允许环境方面的考虑作为决策制定的因素之一。此外，第六条中关于通知和通知内容、考虑公众评论的程序以及公众参与对于最终决策的影响等方面的具体要求与环境影响评估的国际准则非常相符。

其他类型的决策制定过程

虽然环境影响评估是第六条中涵盖的决策制定过程中最常见的程序，该条款也同样适用于其他的决策制定过程。例如，在大多数国家，除了在为第六条包括的活动授予开发许可的过程中使用环境影响评估程序以外，这些活动在开始操作前还需要获得特殊的环境许可。与在工业排放指令（参见下栏“欧盟法律中的多个许可”）下发放的许可一样，根据第六条的规定，这些许可需要公众的参与。此外，除了活动发生重大改变外，环境影响评估程序一般不适用于现存的活动，而第六条涵盖的对于操作条件的重新考虑与升级通常以环境许可的形式进行，并且根据第六条第十款的要求，需要公众参与。最后，可能适用第六条的情况是——根据国家法律——与可能会对环境造成巨大影响的拟议活动的一系列具体的监管决策，例如费用设置、关于将新产品引入市场或将外来物种引入环境的许可，或在发生环境损害的情况下是否发起补救行动的决策等。

为公众提供参与的机会的责任可能适用于在一个批准过程中的、在环境方面具有重大意义的不同决策，这取决于缔约方使用的批准体系。因此，在执行过程中，缔约方可能有责任建立相关的机制保证公众参与项目、工厂和其他可能对环境造成重大影响的活动的酝酿、启动、发展、操作甚至终止等过程。关键的问题是，这一具体的决策是否满足适用第六条第一款的条件。

正如前面所探讨的。履约委员会认为决策在缔约方国内法律体系中的名称不能够决定其在《公约》框架下的分类。《公约》框架下的分类应该由决策的法律功能和效力来决定²⁵⁴。虽然关于一般的计划、项目和政策的决策按照第七条进行管理（见关于第七条的评论），但是在这些计划与某一具体的活动相关时，第六条也可能适用。例如，英国的《城镇和国家规划一般条例》（1992年）对于“计划许可”的问题进行了规定。无论如何表述，这些决策通常被视作关于特定地块开发的具体决策。

公众参与生态学鉴定/专业检查体系

欧洲经委会地区的许多国家都制定了一个将环境影响评估程序纳入其中的具体的决策制定形式，并形成了“生态学鉴定程序”和“状态专业检查”这两个概念。这个体系分为两步。对环境造成重大影响的拟议活动首先要进行生态学鉴定程序。生态学鉴定是指制定者收集所有关于拟议活动可能对环境造成影响的信息，并制

定相关的影响评估文件的过程。制定者还负责向有兴趣参加生态学鉴定程序的公众、或公众的协会提供相关的信息，并确保他们参与到文件的制定过程中。生态学鉴定程序本身并不是一个批准程序，但是与整体项目文件的制定紧密相连。在第二个阶段，有关环境当局或环境当局指定的外部专家对拟议活动进行“状态环境专业调查”。在这一阶段，通常不要求公众进行参与。然而，在适当的条件下，公众可以发起一个所谓的“公共环境专业调查”，由发起者指定并聘请的独立专家（通常是非政府组织）检查所提交文件，包括关于公众参与的信息是否符合国家法律的要求，并将调查的结论提交给负责状态环境专业调查的有关当局。

在第ACCC/C/2009/37号（白俄罗斯）号函件的裁定中，履约委员会认为生态学鉴定和状态环境专业调查应共同被视为涉及某种形式的环境影响评估程序的决策制定过程，并且在决定是否批准某一活动时，应考虑状态环境专业调查的结论²⁵⁵。

然而，履约委员会认为，依靠生态学鉴定阶段的制定者来执行公众参与不符合《公约》的要求。委员会建议缔约方对于相关的法律框架进行适当的修改。委员会也认为，由于所谓的公共环境专业调查组织不是决策制定过程中的必要组成部分，因此不能视其为确保第六条得到执行的主要工具。然而，可以把它作为决策制定过程中必须有的公众参与程序的补充²⁵⁶。

多种许可

大多数欧洲经委会地区的国家要求在发放许可之前，对可能造成环境影响的具体项目或活动进行某种类型的评估。通常情况下，这种评估由与拟议活动最相关的级别的当局进行，或在当局的监管下由项目的申请人或支持者进行。例如，一般情况下，当地当局有权利批准只在当地产生影响的项目，而区域当局可以批准在某一流域产生影响的项目。一些国家也要求分别发放不止一个许可，每一个许可都可能有关的环境后果。

在这方面，履约委员会必须要回答《公约》是否要求第六条第二至第十款中的公众参与程序应用于所有的、或所有与环境相关的许可程序，或是只适用于部分许可。

在给第三次缔约方会议的报告中，委员会发表了如下观点：

并不是所有的在国家监管框架下、与《公约》附件一列出的活动有关的决定都必须被视作应当采取全部公众参与程序的“决定是否批准拟议活动的决策”。另一方面，这不意味着在一个这种决策中根据第六条的规定开展公众参与就足够了。实际上，许多国家框架要求作出不止一个这样的关于许可的决策，而把公众参与的机会总是局限于一个决策中，不能一直满足《公约》的要求。此外，大型项目的开发通常时间很长，并且早期预计的一些重要因素在后期可能需要进行重大调整。虽然公众在早期的参与是非常重要的，但是项目元素的重大修改可能需要在项目的后期阶段进行进一步的咨询²⁵⁷。

因此，委员会认为：

该问题将要根据背景情况进行决策，并对每个决策的法律效力进行考虑。在这方面至关重要，要检查这样的决策在何种程度上为所涉活动提供了“许可”。如果类似的许可方面的决策不止一个，似乎理解《公约》的要求最好的方式是进行重要性测试。测试的内容应该是：适用于第六条第二至第十款规定的所有公众参与程序元素的这个关于许可的决策，或者一系列关于许可的决策，是否包含所涉拟议活动的所有基本参数和主要环境影响？如果，虽然在一个或多个关于许可的环境相关决策过程中进行了公众参与程序，但是存在其他的与活动相关的、关于许可的环境决策，而预计这些决策过程中不会有较多的公众参与，但是这些决策可能会对

以上提到的基本参数产生重大影响，或可能与活动产生的重大环境问题相关，同时这些决策没有涵盖在涉及公众参与程序的关于许可的决策范围内，那么这不能视作是满足了《公约》的要求²⁵⁸。

欧盟法律中的多个许可

欧盟法律中的《环境影响评估指令》和《工业排放指令》涉及到了《公约》第六条规定的关于决定是否批准拟议活动的决策的公众参与方面的要求。

《环境影响评估指令》要求在发布批准可能对环境造成重大影响的项目的决策（“开发许可”）之前，进行环境影响评估程序，并要求为所涉公众提供在早期有效参与环境影响评估程序的机会。如果国家法律规定发布许可的程序包括不止一个阶段，欧洲法院²⁵⁹对《环境影响评估指令》的理解是认为该指令要求在后期，在项目很明显地由于其性质、大小或所在位置等而可能对环境造成重大影响的情况下，进行环境影响评估。实际上，这包括以下两种情况：（1）在初期筛选阶段，认为该项目不太可能对环境产生重大影响，因此没有进行环境影响评估；（2）在早期进行了环境影响评估，但是后来很显然项目可能对环境产生进一步的、没有被评估到的重大影响。

《工业排放指令》要求在指令涵盖范围内的安装项目要在根据指令的规定获得许可之后才能进行，并且在发布或更新许可之前必须在前期进行有效的公众参与²⁶⁰。

鉴于环境影响评估和《工业排放指令》，所有的欧盟成员国都要求在对可能对环境产生重大影响的活动进行批准的前期（当决定基本参数，包括类型、大小和选址的时候）开展公众参与，并且在后期（直到统一的许可批准了确切的技术和带来的排放后）再次开展公众参与。

此外，在《环境影响评估指令》涵盖范围内的、已经实施的、可能对环境造成重大影响的项目如果发生了任何变化、或出现了延期，则必须获得一种新的开发许可（包含环境影响评估和公众参与）。同样地，在重新考虑或更新根据《工业排放指令》发布的许可的情况下，也要求开展公众参与。

关于是否许可某些类型活动的决策与其他类型的决策

在许多国家，有很多种类型的决策，这些决策通常采用决议的形式，这种形式允许公共当局之间、或在公共当局与私营企业之间达成合同或协定。实际上，这类决策在某种程度上限制了选择的范围。这类决策可能有不同的名称和法律特点。一个例子就是在一个城市理事会和一个私营的住房项目开发商之间达成的协定。协定内容可能包括城市理事会有责任采取必要措施将住房项目用地的一部分从“非住宅”用地改为“住宅”用地。另一个例子可能是当地当局制定的关于向一个私营经营者启动提供与废物处理相关的公共服务特许经营权招标程序的决议。《公约》第六和第七条不要求这种决策中必须有公众参与。履约委员会在第ACCC/C/2007/22号（法国）函件的裁定中说明了这一点，该函件与当地当局制定的关于与一个私营企业的废物处理工厂合同的决议有关。在裁定中，委员会认为“虽然有许多很好的理由说明在通过这类市政决议之前应该开展公众参与”²⁶¹，但是这却不受《公约》第六条和第七条的限制，虽然实际上这些决议缩减了在适用的计划下可以选择的范围，但只要这些决定“不对这些计划产生任何法律效力，也不授予任何建设或经营废物处理中心或使用场地的权利，也不在任何方面引发相当于适用的规划工具的法律影响”²⁶²。

在第ACCC/C/2007/21号（欧洲共同体）函件的裁定中，履约委员会认为，一般在法律上来讲，金融机构做出的提供贷款或其他财政支持的决策不适于《公约》第六条所包括的批准一项活动的决策²⁶³。

挑战受到第六条约束的决策

在理解第六条时，一定要记住公众可以通过第九条第二款的规定诉诸法律来维护其与第六条规定的程序相关的权利和利益（见关于第九条第二款的评论）。

最后，要清楚的一点是，《公约》所规定的权利与适用的国内法所规定的各方在行政程序中的权利是独立的。某一程序的相关方可能享有《公约》规定的公众或所涉公众享受的权利之外的其他权利。《公约》规定的公众或所涉公众的成员可能也有权利成为该程序的相关方。

1. 每个缔约方：

- (1) 应就关于是否准许进行附件一所列拟议活动的决定使用本条的规定；**
- (2) 并应按照国家法律关于未列入附件一、可能对环境产生重大影响的拟议活动的决定使用本条的规定。为此，缔约方应确定这种拟议活动是否使用这些规定；并且**

第一和第二项共同建立了判断对于某些拟议活动是否使用第六条的测试。两者之间的相关性是对于拟议活动可能对环境造成重大影响方面的考虑。第一项使用了可能对环境造成重大影响的活动的清单：附件一。第二项设立了缔约方在未列入附件一中的可能对环境造成重大影响的活动中使用第六条的责任。整个第一款的内容以《环境影响评估指令》中的第二条第一款、附件一和二，以及《综合污染预防与控制指令》²⁶⁴和其附件一为参考。

《公约》使用了“拟议活动”这一用语。虽然《奥尔胡斯公约》中没有对其进行定义，但是《埃斯波公约》也是用了“拟议活动”，将其定义为“有关当局根据适用的国家程序制定的决策中的活动和活动的重大改变”（《埃斯波公约》第一条第五款）。该用语范围足够广泛，能够涵盖《环境影响评估指令》中使用的“项目”，以及《工业排放指令》中使用的“装置建设”。

第一项涉及的是“关于是否准许的决定”，而第二项涉及的是关于拟议活动的“决策”。这一个区别的具体体现是，由于其在环境方面的重要性得到了认可而列举在附件一中的活动，预计需要进行复杂的准许程序，而第二项针对的活动类型通常不需进行完整的准许程序。此外，第二项中的灵活性使得第六条能够应用于环境方面的重要性得到认可的其他决策类型。

第六条第一款第一项

第六条第一款第一项要求就关于是否准许进行附件一所列拟议活动的决定适用本条公众参与的规定。附件一是在《埃斯波公约》的相关附件、以及原来的《综合污染预防与控制指令》和《环境影响评估指令》（见关于附件一的评论）的基础上进行了一些修改而制定的。除了附件一中第一至第十九段中列举的各种不同的活动类型以外，附件中第二十段将第六条的适用范围延伸到涵盖所有依据国内法律规定需要进行有公众参与的环境影响评估程序的活动（附件一第二十段）。

同样地, 附件一中第二十二段也将第六条第一款第一项的适用范围扩大至涵盖第一至第二十段列举的活动中发生的变化或延期, 只要该变化或延期本身满足附件一中规定的标准或阈值(见关于附件一第二十二段的评论)。在这种情况下, 假定认为它们可能造成重大影响。当该改变或延期本身不满足规定的阈值时, 缔约方必须使用第六条第一款第二项。

附件一第二十二段关于活动的物理变化或延期, 而第六条第十款应对的是第六条第一款所涵盖的活动的操作条件的改变。该条款要求公共当局重新考虑或升级这些活动的操作条件, 从而在适当的条件下, 进行必要的改动后, 应用该条款关于公众参与的要求(见关于第六条第十款的评论)。

最后, 通常情况下属于第一项范畴的一些活动可能免于执行第六条规定的要求, 前提是在一定的限制下, 这些活动专门或主要涉及新方法的研究、制定和检测(见关于附件一第二十一段的评论)。

第六条第一款第二项

第六条第一款第二项规定就关于未列入附件一、可能对环境产生重大影响的拟议活动的决定使用本条的规定。《公约》规定“缔约方应判断这种拟议活动是否适用这些规定”。虽然《公约》文本在这一点上没有明确的说明, 但是第二项中使用的“缔约方”一词最应该根据该段开头针对“每个缔约方”的背景下来进行理解。也就是说, 应由每个缔约方来做出这种判断。

从该项规定的文字中不能明显看出, 缔约方是否必须对除附件一以外的、第二项范围内的活动进行分类, 或者是否必须针对单独的公共当局在每种情况下执行《公约》原则而制定指导方针。然而, 值得一提的是, 如果一个缔约方制定了要受到强制环境评估程序约束的额外的活动类型, 只要程序中要求有公众参与, 那么根据附件一第二十段的规定, 这些活动都属于第一项的范围。

同样值得一提的是《环境影响评估指令》, 除了制定必须进行环境影响评估程序的活动清单附件一以外, 还在附件二中列举了需要进行筛选的活动清单。可能根据阈值或/和标准对每个情况进行逐一筛选。

无论是否根据阈值和/或标准进行逐一筛选, 根据第六条第一款第二项判定对于一个拟议活动应使用第六条的规定, 并不意味着该活动一定也要进行环境影响评估程序。因此, 虽然为了环境影响评估的目的进行筛选可能是确保执行第六条第一款第二项的一个有用的机制, 但不应将其视作判断某个活动是否适用第六条规定的唯一方法。

同时, 需要明确的是, 在使用第二项前不一定必须确定一个拟议活动肯定会对环境造成重大影响。《公约》规定缔约方必须在拟议活动可能对环境造成重大影响的情况下, 决定使用第六条, 即仅仅具有造成重大影响的可能性便使责任生效。

“重大性”这一问题很重要。对于环境造成的影响的“重大性”将普通的决策制定带入了《公约》所规定的环境方面的决策制定范围内。《公约》没有对重大性进行定义, 但是《埃斯波公约》附件三和与环境影响评估程序相关的其他来源中可以找到相关的对该问题理解的指导(见下栏)。

与此同时, 谁来判断重大性这一问题也很重要。重大性检测应当客观进行, 不能够以避免公众参与的方式进行。在具有发达的环境影响评估实践的国家, 当局和申请人作出的可能对环境造成的影响并不重大的决定经常被法院推翻。在这些情况下, 公众经常聘请独立科学家和专家来挑战这些官方的判断。

什么是在环境方面“具有重大性”？

虽然《公约》没有对“对于环境造成重大影响”的构成进行定义，但是在《埃斯波公约》附件三和与环境影响评估程序相关的其他来源中可以找到一些关于理解该问题的指导。《埃斯波公约》附件三中的第六条第一款规定：

在对拟议活动进行考虑的过程中，所涉缔约方可以考虑该活动是否可能造成重大负面的跨境影响，尤其以下标准中的一条或几条为依据：

- (1) **大小**：拟议活动对于其活动类型来说规模很大；
- (2) **位置**：拟议活动的位置处在具有特殊的环境敏感性或重要性的区域（例如《拉姆萨尔公约》中指定的湿地、国家公园、自然保护区、具有特殊科学价值的地点、或具有考古、文化或历史重要性的地点等）中，或离该区域很近；或者在拟议活动所在地点进行开发的特点可能对当地人口造成重大影响；
- (3) **影响**：特别复杂并且可能造成负面影响的拟议活动，包括引发对于人类或珍稀物种或生物造成严重影响的活动，以及威胁到受影响地区的存在或可能进行的用途的活动，和将会造成超出环境承载能力的额外压力的活动。

经修订的《环境影响评估指令》，包括关于判断某个项目是否适用环境影响评估程序的标准的附件三。这些标准包括：

- 项目的特点，例如大小，与其他项目的累积，自然资源的使用，废物、污染和损害的产生，以及发生事故的风险等。
- 项目的位置，例如可能受到项目影响的具有环境敏感性的地理区域，包括湿地、沿海地区、山脉、森林地区、自然保护区和公园、具有历史或文化重要性的景观、或者人口密集的区域。
- 可能造成的影响的特点，包括在地理区域和人口方面受到影响的程度，影响具有的跨境的性质，影响的幅度和复杂性，造成影响的可能性，影响的持续时间、频率和可逆性。
- 根据以上标准，欧洲委员会在2001年制定了一个特别的《环境影响评估筛选指南》²⁶⁵。

一些国家可能进一步制定了判断“重大性”的实质指导方针，这对于缔约方执行《公约》中的规定可能具有帮助。

(3) 如果认为对于为国防目的服务的拟议活动适用本条的规定会对这种目的造成不利影响，则在国家法律有相应规定的情况下，可逐案决定不对这种活动使用这些规定。

当一个缔约方认为对为国防目的服务的拟议活动使用第六条的规定会对这种目的造成不利影响，缔约方可以决定不使用这些规定。“在国家法律有相应规定的情况下，逐案决定”这一说法是有问题的。这一说法至少有两种理解方式。第一种理解方式是，只有在国家法律有相应规定的情况下，才能对以国防为目的的情况是否使用第六条的规定进行逐案决定。否则，如果国家法律没有相关规定，便不能逐案进行该决定。当国家法律没有明确规定逐案决定的依据时，假设是应该根据明确的标准来进行这些决定，这些标准应当存在于法律中，即存在于执行《公约》所规定条款的透明和明确的框架中。

第二种理解方式是，把前后两个逗号之间的两个短语看作是相互独立的元素。如果起草者在“逐案进行”和“如果国家法律有相应规定的情况下”（英文版本中）之间加入一个逗号，这样的意思就更加明显了。这样的话，就建立了缔约方在决定是否在某一情况下使用第六条规定之前要进行的两个测试。首先，国家法律需要制定关于对于为国防目的服务的拟议活动不使用本条规定的法律依据。其次，决定不能一概而论，而应该逐案进行决定。

无论在哪种情况下，都要求在最终阶段做出对于为国防目的服务的具体情况免于执行该条款的决定。因此，在第一种理解的情况下，某一种活动属于国防类型的活动不足以使其免于使用第六条。必须进一步确认在这一种情况下将会产生不利影响。这也反过来支持了第二种理解方式，因为它意味着无论在何种情况下，都需

要对事实和情况进行一些具体的询问。如果第二种理解方式是正确的, 那么最后的短语没有太多实质性的意义, 只是确定了进行逐案确定时要询问的内容——第六条的使用是否会对国防目的造成不利影响。

因此, 如果一个缔约方要规定国防例外条款, 可以通过设立使用该例外的明确的国家法律标准, 并要求在具体情况下询问第六条的使用是否会对国防造成不利影响, 来满足这两种对于条款的解读。

2. 在一项环境决策程序的初期, 应充分、及时和有效地酌情以公告或个别通知的方式向所涉公众告知各种信息, 特别是:

第二款设立了告知所涉公众必要的信息、以保证其有效参与环境决策制定的最低标准。该责任以被动语态进行陈述, 承认缔约方可以将告知和信息方面的责任施加给不同的单位。在一些体系中, 可能将提供信息的责任施加给最终负责做出决定的当局, 而在另一些国家, 比较合适的做法是将该责任施加给其他当局或机构, 有时也可能施加给申请人。缔约方必须确保该责任落实到了实处, 并作为该过程的担保人。

根据第二条第五款的规定, “所涉公众”指的是正在受到或者可能受到环境决策影响或在环境决策中有自己的利益的公众。应该在第三条第九款的非歧视性条款的背景下来理解这一用语, 该条款认为通知所涉公众的责任也可能酌情包括国境以外的公众(见关于第二条第五款和第三条第九款的评论)。在第ACCC/C/2004/03号(乌克兰)函件的裁定中, 履约委员会指出: “一般情况下, 在第六条第二款中没有对于如何让其他国家的公众参与到相关决策制定过程的规定和指导, 提供这种指导似乎是有必要的, 尤其是在不要求进行跨境环境影响评估、并且相关问题超出《埃斯波公约》范围之外的情况下, 尤其需要这种指导²⁶⁶。”

在理解“环境方面的决策制定”时, 一定要以第六条第一款的规定为背景——也就是说, 这里并没有引入一个新的用语。这里所讲的决策制定, 指的是所有符合第六条第一款性质的决策制定, 而不是任何在国内法律中被贴上环境标签的决策制定。

如何告知所涉公众

该条款规定了两种告知公众的方式——公告和个别通知。公告意味着利用正常的广泛传播信息的方式, 向尽量多的公众散发信息。公告的方式可能包括在报纸或其他一般可获得的印刷媒体上发表, 通过大众媒体(电视、广播)散发, 通过电子方式或在交通和人员密集的地方(例如车站、教堂、商店等)张贴公告。《环境影响评估指令》提到, 例如在一定范围内张贴广告, 在当地报纸发表, 并组织具备计划、展板、桌子、图标和模型等有效通知手段的展会²⁶⁷。

关于检查缔约方提交的国家报告, 履约委员会在其向第三次缔约方会议报告中指出, “在向所涉公众告知与决策有关的信息这方面, 有很多良好实践和一些先进且切实可行的解决方式, 包括在一些报纸发布公告, 将当地当局作为通知媒介, 以邮寄清单为基



础进行单独通知, 以及在所计划的活动当地或者所涉公众经常出现的地方进行告知等”。委员会指出, 然而“不幸的是, 很多国家通常只使用其中一种方式进行告知”, 并提出建议“同时使用集中不同的方式通常会大大提升告知的效果”²⁶⁸。

在第ACCC/C/2009/37号(白俄罗斯)函件的裁定中, 履约委员会认为“记者在媒体或电视节目中做出的关于一个项目的评论, 一般情况下, 本身不构成《公约》第六条第二款中规定的以公众参与为目的的公告”。²⁶⁹

此外, 在第ACCC/C/2009/43号(亚美尼亚)函件的裁定中, 履约委员会指出“有些时候, 可能需要进行重复通知来确保所涉公众得到了通知”。²⁷⁰

个别通知——即单独向某些类别的人散发信息——在适当情况下是有可能的。在个人的利益可能受到决策影响的情况下, 个别通知尤其重要。第三号塞维索指令在从事具有潜在危险性活动的工厂附近设立区域²⁷¹。许多欧洲经委会地区的国家效仿这种做法, 使用“卫生区”的概念。这些区域能够帮助确定可能受到影响的人群, 并向这些人进行个别通知。个别通知对于不位于拟议活动附近、但满足第二条第五款规定的“所涉公众”要求的非政府组织来说也尤其重要。

波兰采用的告知方式

根据2008年10月3日通过的《波兰关于获得环境信息、公众参与和环境影响评估法案》, 告知公众的责任在于有关当局(即负责制定决策或通过战略文件的当局), 并且必须通过以下方式提供信息:

- 在当局网站主页显示该信息(通过所谓的“公共信息公告”)。
- 在当局所在地通过传统的方式公布信息(通常将信息贴在通知栏上)。
- 在拟议项目附近张贴通知。
- 在针对拟议计划、项目和政策等情况下, 在于可适用的地理范围内流通的报纸上发表。
- 当有关当局所在地不处于与通知中的主题相关的社区时, 通过在当地媒体或在与通知的主题相关的地方所通常使用的方式进行发表。

此外, 《行政程序法典》要求通过个别通知的形式(通常通过挂号信)来告知在决策中有自身合法利益的相关方(通常是直接相邻的相关方)。

告知的标准

“充分、及时和有效地”这些用语在基本责任的基础上, 增加了很多内容。下面对这三个用语进行了探讨:

有效告知

在当今的信息饱和的社会中, 要得到公众当局想要影响到的那些公众的注意力是非常困难的。不但必须努力确保告知的范围要涵盖到所涉公众, 而且保证公告的内容是可以理解的。还要努力确保采取了所有合理的措施来促进公众参与(见关于第三条第二款的评论)。因此, 在报纸上的数百个广告中间刊登的一个小小的声明可能不能被视作有效告知。当地电视台在大多数人上班的时间播出公告也可能被视作无效的告知。告知的方式是否被视作有效当然取决于具体的情况。网络, 作为先进的公告栏, 是告知欧洲经委会地区一些地方的公众的有力工具, 并且正在迅速发展。网络不仅仅能够作为提供一般性公告的系统, 而且可以通过电子操纵来确定哪些人对于决策制定具有更直接的利益。

告知要达到效果必须具有灵活性。一个关键的概念是“渗透”。可以通过一系列工具来建立一个信息等级, 由此实现一般信息在公众中的深入渗透, 以及对于更小的目标群体进行更具有针对性的告知。此外, 如果一般性信息能够指向更深入的信息, 则这些一般性信息的告知将会更加有效。公告的内容不可能无处不在, 而且在每种情况下都试图将公告散布在各个地方的做法是不会有有效的。

在第ACCC/C/2006/16号(立陶宛)函件的裁定中, 履约委员会认为:

“有效地”告知公众的要求意味着公共当局应当努力提供一种告知公众的方式, 使得所有可能相关的公众能够有合理的机会去了解拟议活动和他们自身参与决策的可能。因此, 如果所选择通过在当地媒体发布信息的方式来告知公众参与环境影响评估程序的可能性, 那么在一个受欢迎的日报发布比在官方的周刊上发布要有效得多。如果当地报纸只有周报, 那么要满足《公约》所规定的“有效”的要求, 可能需要选择发行量为1500份的报纸, 而不是发行量只有500份的报纸。²⁷²

在第ACCC/C/2007/22号(法国)函件的裁定中, 履约委员会再次肯定了上述观点²⁷³。

此外, 正如第六条第六款第六项中也提到的那样, 告知的及时性、充足性和有效性可能要求在同一时间进行不只一种方式的告知。如果出现了可能与环境决策程序相关的进一步信息, 可能需要进行额外的告知。第二款第四项中特别说明了这一点, 其中的用语“在能够提供信息的情况下”显然表明缔约方有责任在需要的时候对告知进行更新。

充分告知

就本条款而言, 只要公告至少有效地覆盖了与决策相关的所涉公众, 那么该公告就被视为充分。只要在程序中足够早的阶段覆盖了所涉公众, 使得公众能够有效参与, 那么该公告就被视作有效(见第六条第四款)。

《公约》要求在程序的早期向所有的所涉公众进行告知。

在第ACCC/C/2006/16号(立陶宛)函件的裁定中, 履约委员会认为:

很显然, 对所涉公众进行告知的内容是参与一个关于“在维尔纽斯地区进行废物管理开发的可能性”的决策制定过程的可能性, 而不是关于一个将在他们附近建立的一个大型垃圾填埋场的相关程序。这种不准确的告知不能被视作满足《公约》所规定的“充足性”和适当描述“可能进行的决策的性质”的要求²⁷⁴。

及时告知

第六条第四款进一步解释了在环境方面的决策制定进程中的早期告知的目的。公众在早期的参与意味着公众进行参与的时候, 所有的选择都是可能的, 这样的参与可能是有效的。第六条第二款继续规定了关于告知内容的最低要求。“除其他内容以外”这一用语的使用, 意味着公告可以也应该包括各项中所提及的信息以外的信息。“被告知”这一被动结构的使用允许缔约方在确定是否在告知中提供实际文件(如第六条第二款第一项中的申请本身)、或是否告知信息接收者能够在方便的地点获得实际文件时具有一定的灵活性。

在考虑如何执行第六条第二款时, 要记住第六款要求所有与决策相关的信息, 应酌情在公众参与过程中向公众免费提供(也见关于第六条第六款的评论)。

在第ACCC/C/2009/37号(白俄罗斯)函件的裁定中, 履约委员会指出根据白俄罗斯国家法律, 举行听证会的时间不得早于发布公告之后的三十天, 对此做出了如下表述:

委员会赞赏设立灵活的时间框架的做法, 这种做法使得公众能够有时间评估相关文件并进行准备, 委员会认为公告和公众咨询之间至少相隔30天的安排是合理的, 因为在采取这种灵活做法时, 在有必要考虑拟议活动的性质、复杂性和大小等因素时, 能够适当地延长该期限。²⁷⁵

在第ACCC/C/2009/43号(亚美尼亚)函件的裁定中, 履约委员会表示:

委员会认为提供一周的时间来检验与一个矿业项目相关的环境评估文件与第六条第二款中的尽早告知的精神不符, 因为这种做法使得所涉公众没有时间去熟悉大量技术性的文件, 所以无法有效进行参与。²⁷⁶

(1) 说明拟议的活动以及有待决定的申请;

该条款要求公告包含关于拟议活动及有待决定的申请的信息。根据第六条第六款的规定, 公共当局必须至少公开申请供公众检查, 因为该申请必然与决策制定相关。然而, 公告的内容可能包括活动的类型, 建议使用的技术, 如果有的话, 还包括具体地址、项目申请人和其他任何能够帮助公众充分理解拟议活动的范围和潜在后果的所有信息。

“拟议活动”这一用语经常出现在环境影响评估程序中, 然而, 根据《公约》的规定, 必须把该用语理解为所有根据第六条的规定必须要开展公众参与的活动(见上面关于第六条第一款第一和第二项的评论)。

(2) 说明可能做出的决定或决定草案的性质;

“可能做出的决定的性质”指的是可能做出的关于拟议活动的决定的范围。不同类型的程序可能需要不同的描述方式。比如说, 这些决定可能包括批准(水、空气、废物等), 许可(规划、开发和建设许可等)和同意(例如建设同意), 以及在上面对第六条的介绍中谈到的其他类型的决策。各个国家对于不同决策制定程序的命名各不相同。公告应该对决定的类型和其法律效力进行解释。

在已经制定了一个决定提议的情况下, 《公约》要求将关于决定草案(例如草案副本或在何处可以阅读草案的描述)的信息包含在公告之内。显然, 决定草案不可能是最终文件, 而是一个关于未来做出的决定的内容的提议, 必须通过公众参与程序对这些提议进行公开的讨论(见关于第六条第六款的评论)。

举例来说, 关于“空气排放许可”的公告中的一个指示可能构成决定的性质, 而在公告中包含针对某个工厂的许可草案的副本和相关条件, 则相当于关于决定草案的公告。

(3) 说明负责做出这种决定的公共当局;

公告中应说明负责做出这种决定的公共当局。这种说明应该足够完整, 使得所涉公众能够与该个人或机构取得联系。提供尽量多信息的做法与第三条第二款(关于促进公众参与)和序言(第八、九、十、十二和十四段)的规定相符。该条款与第五条第二款第二项第三目是平行的, 第五条第二款第二项第三目要求说明联系点, 使得公众能够有效获得环境方面的信息(见关于第五条第二款第二项第三目的评论)。

(4) 说明所设想的程序, 并且在能够提供的情况下包括:

《公约》的文本没有明确表明“所设想的程序”指的是整个决策制定过程还是其中公众参与的程序。第四项中大部分内容针对的是公众参与程序。然而, 第四项第二目针对的是“公众参与的机会”, 可以将其理解为指的是更广泛的决策制定过程中的公众参与程序。如果缔约方提供关于整个决策制定程序的信息, 那么将同时满足以上两种理解方式。实际上, 关于整个决策制定程序的信息也能够通过向所涉公众提供更多的背景信息来促进公众参与。因此, 可以将该条款理解为要求公告包括对于决策制定过程的描述, 并提供关于决策制定的后果、阶段、程序、步骤的具体信息, 其中包括公众进行参与的阶段的信息。

在这种情况下, 《公约》认为第四项第一至六目中列举的问题是关于程序的公告中应该包含的关键元素。然而, “包括”一词意味着该清单是非穷尽式的。公告可以包括任何能够使公众进一步了解相关程序的其他信息。例如, 对于一个可能产生跨境影响的拟议活动, 公告应该说明缔约方计划于何时、以何种方式向受到影响的缔约方的公众散发环境影响评估文件(见关于第六条第二款第五项的评论, 下面的内容以及《埃斯波公约》中第四条第二款的规定, 根据该规定, 公告中必须包括关于缔约方计划在何时、以何种方式向受到影响的缔约方的公众散发环境影响评估文件的信息)。

重要的是, 尽管“在…的情况下”一词表明《公约》通过规定即便缺少这些细节信息, 也不应推迟通知, 强调了其早期告知的义务, 这个词也确认了“在可以提供信息的情况下”需要进行额外通知。“在…的情况下”和“一…就”形式不同, 意思却相同。“在…的情况下”指的不是有关信息“何时”将提供的信息。

1) 说明程序的启动;

大概在决策制定程序已经开始的时候, 公众参与程序在发布公告时启动。因此, 公告向所涉公众通知一个事件。在这样的情况下, 认为该条款要求公告中规定决策制定程序从某日起开始, 以及公众参与程序从公告发出之日开始的这一理解是合理的。

2) 说明公众参与的机会;

要对公众参与程序进行充分的告知, 则公告中显然必须要包括关于公众参与的机会的信息。为了使公告达到“充分、及时和有效”, 要求其中要包含一定的细节。因此, 公告中除其他内容以外, 可能包括关于公众在何时、以何种方式能够获得关于拟议活动或决策制定的进一步信息, 公众可能参与的方式(在可行的情况下, 包括提交书面评论、或者在公开听证会上提出评论、建议或替代方案的可能性(见第六条第七款)), 以及上诉的机会。

3) 说明准备举行公开听证会的时间和地点;

如果设想的程序包括公开听证会(见第六条第七款), 那么公告也必须包括能够使所涉公众理解何时何地举行公开听证会的充足信息。根据及时告知的要求, 在发出公告和举行听证会之间必须留出足够的时间供公众进行有效准备(见关于第六条第三款的评论)。

4) 说明可以向哪个公共当局索取有关信息以及说明存放有关信息供公众查阅的地点；

公告必须说明可以向哪个公共当局索取有关信息以及说明存放有关信息供公众查阅的地点。与上面的第六条第二款第三项一样，对公众当局的说明必须足够完整，使所涉公众能够与该个人或机构取得联系，这符合第三条第二款（关于促进公众参与）和序言（第八、九、十、十二、和十四段）中的规定。

本条款规定的公告内容明显与第六条第六款中规定的所涉公众具有的对决策相关的信息进行查阅的权利相关。然而有趣的是，虽然第六款提出了由“所涉公众”进行的查阅，第二款第四项第四目中提及了由“公众”进行的查阅，这似乎是《公约》中一个前后不一致的地方。

“可以向哪个公共当局索取有关信息”这一说法承认了所涉公众也可以利用第四条的规定获得除了第六条第六款中规定的为公众检查而存放的信息以外的其他信息。在公共当局出于疏忽或其他原因，没有按照第六条第六款的规定提供全部信息的情况下，该条款可以作为一个安全阀。

供公众查阅的相关信息的存放地点不一定在有关当局的所在地。如果当局所在地距离活动的位置比较远，那么合理的做法可能是在距离当地人口比较近的地方存放相关信息和文件供公众查阅，例如在当地当局的所在地、当地学校或图书馆。

“相关信息”与“环境信息”

第二款第四项第四目要求公告说明可以从哪里获得“相关信息”，无论该信息是否满足环境信息的定义（第二条第三款）。

相比之下，第二款第四项第六目要求说明具备哪些与拟议活动相关的环境信息。

对“相关信息”这一用语的理解必须与第六条第六款中使用的用语的意思一致，即指所有与决策相关的信息。

因此，第四项第四目不仅仅涉及下面第四项第六目中涵盖的信息来源。然而，必须将这两个条款放到一起解读，因为第四项第四目要求公告说明具备哪些相关的环境信息。但是第四项第六目中涵盖的环境信息的范围没有与决策相关的所有信息的范围广泛。然而，它可能为第四条中规定的获得信息请求提供了依据。

除了在何处可以获得信息以外，何时可以获得信息也可能对于公众能够切实地、而不是通过正式方式获得信息的能力产生重大影响。良好的实践是在正常上班时间之内以及之外都为公众查阅信息提供一些时间，这样平时工作的人也有机会进行有效地参与。

5) 说明可以向相关公共当局或任何其他官方机构提交意见或问题，以及说明转达意见或问题的时间安排；以及

相关公共当局或任何其他官方机构

公告必须说明可以向哪个公共当局或任何其他官方机构提交意见或问题。与上面的第二款第三项和第四项第四目一样，对于公共当局的说明应该足够完整，使得所涉公众能够与该机构或个人取得联系。在许多情况下，这里确定的公共当局或官方机构与第四项第四目中确定的一样。

在这里《公约》不仅仅提到了公共当局，也提到了“任何其他官方机构”。缔约方在确定哪个公共当局接受意见或问题、或者是否由另外一个官方机构来行使这一职能方面具有灵活性。《公约》中提到的“其他官方机构”的含义并不完全清楚，因为第二条第二款中对于公共当局的定义范围十分广泛。第二条中明确规定，“公共当局”的定义范围包括根据国家法律行使公共行政职能的自然人或法人，以及所有在根据国家法律规定行使行政职能的政府或个人的约束下，行使与环境相关的公共责任或职能、或提供与环境有关的公共服务的个人。因此，根据《公约》的规定接受意见或问题的官方机构几乎肯定是根据国家法律规定行使公共行政职能的机构，所以本身就在“公共当局”定义范围内。

在第ACCC/C/2009/37号（白俄罗斯）函件的裁定中，履约委员会认为不一定必须将第六条第二款第四项第四和第五目，以及第六条第六款中规定的职能授予负责做出是否批准拟议活动的决定的相关当局²⁷⁷。实际上，在许多国家，上述的职能已经授权给各种机构甚至私人，例如英国的“规划审查员”和法国的“审查委员”等。按照国家法律通过的特别安排，这些行使与环境决策过程中的公众参与相关的公共行政职能的机构或个人应当被视作符合第二条第二款第二或第三项中“公共当局”的定义，

在以上裁定中，履约委员会指出：

为确保公众参与程序的适当进行，与组织公众参与相关的行政职能通常授权给专注于公众参与或调解的、公平的、不代表任何与决策涉及的拟议活动相关利益的机构或个人。²⁷⁸

很重要的一点是，虽然项目的支持者或开发者（《公约》中所说的“申请者”）可能会聘请专业的公众参与顾问，但是项目的支持者和其聘请的顾问都不能保证具有必要的公正性来确保公众参与程序的适当进行。在第ACCC/C/2006/16号（立陶宛）函件的裁定中，履约委员会表示，“仅依靠开发者来开展公众参与的做法不符合《公约》中的这些规定”²⁷⁹。

提交意见和问题的时间安排

第二款第五项要求公告说明所涉公众向相关公共当局或其他官方机构提交意见或问题的时间安排。这个时间安排应该考虑到与早期和有效的公众参与相关的原则（见第六条第三和第四款）。

第五项中提到了关于问题的时间安排，这意味着公众不仅能够查阅第六款第六条中规定的文件，并提交第六条第七款中规定的意见，也有机会对于与相关活动或决策制定过程提出问题，并要求澄清。

6) 说明具备哪些与拟议活动相关的环境信息；并且

最后，公告还必须说明具备哪些与拟议活动相关的环境信息（“环境信息”的定义，见关于第二条第三款的评论）。在一个典型的环境影响评估过程中，环境信息的内容可能包括分析、总结、样本或监督数据、背景文件、专家观点、可行性研究、影响声明草案、预测和机构报告。第六条第六款第一至六项为每一个情况中被视作“相关”信息的最小范围提供了进一步的指导。

正如前面已经解释过的，第六条第二款中的提供公告的责任是持续的，可能需要在具备额外信息的时候进一步向所涉公众发出实体通知。第四项第六目是最有可能要求提供补充公告的条款，因为在决策制定过程中，经常会出现额外的环境信息。

最后，该条款应该与第六条第六款一起解读。第六条第六款规定在一定的限制条件下，所涉公众有权利免费和尽快检索和或查阅所有与本条所指的决策有关的信息。在告知时已经具备了相关文件的情况下，可以通过提供信息的概括性描述和第四项第四目所规定的与检查的可能性相关的信息来满足第四项第六目的要求。

在波兰与决策制定相关的文件

2008年10月3日的《波兰关于获得环境信息、公众参与和环境影响评估法案》规定了公众获得“与决策相关的文件”的一种特别的可能性。对于每个决策来说,“与决策制定相关的文件”包括²⁸⁰:

- 对一个决定的申请以及必要的附件(即环境影响评估报告、地图等)。
- 有关当局任何正式的声明(例如关于筛选或范围制定的声明)。
- 在公众参与期间,其他当局的声明。

该《法案》要求公开这些文件,并向所有人立即免费提供该文件(通常在相关当局所在地,有时也在其他地方)。实际上,在有关当局的网页上通常可以直接找到完整的文件。

(5) 说明对该活动要按国家或跨境环境影响评估程序办理。

正如上面所提到的,第六条适用于与附件一所列的活动有关的所有决策制定,以及可能对环境造成重大影响的其他决策制定。虽然这并不限于需要进行环境影响评估的决策,但是这些决策可能是第六条范围内最常见的制定决策的方式。很重要的一点是,要告知公众某一拟议活动由一个国家或跨境环境影响评估程序办理,因为这些程序将带来具体的公众参与的权利和义务(见下栏)。

理解环境影响评估程序

环境影响评估程序为有效的公众参与创造了更多机会。在许多国家,在关于具体活动的决策制定过程的早期进行有效的公众参与,主要通过环境影响评估程序来进行,因为对于环境影响评估文件和程序本身的要求都非常严格。环境评估文件(通常被称作环境影响声明或报告)通常需要满足法律规定的一些要求,例如针对非技术性总结的要求。这些文件使得公众能够比较容易地获得与活动本身、替代方案和相关环境和健康风险评估相关的信息。这帮助公众形成并表达关于该问题的、以科学为依据的观点。

在许多国家²⁸¹,环境影响评估程序使得公众能够参与“范围设定”阶段,即涉及环境影响评估文件的范围的阶段。因此,在这些国家中,公众有可能在一个决策制定程序中参与两次:在范围设定阶段,以及后期的环境影响评估文件准备完毕的阶段。例如,在荷兰和波兰等一些国家,同样建立了一个制度化的机制,来检测环境影响评估文件的质量(有时采取独立环境影响评估委员会的方式),在这个过程中也包括公众参与。

在关于公众参与支柱和第六条的介绍性评论中也探讨了环境影响评估程序。

第二款第五项要求缔约方在该活动要按国家或跨境环境影响评估程序办理的情况下对此作出说明。国家环境影响评估程序在关于附件一第二十段的评论中进行了进一步探讨。关于跨境环境影响评估程序,正如国际法院在关于乌拉圭河岸上的纸浆厂一案中作出的判决所表示的,“现在,可以认为根据一般的国际法律,在提议的工业活动可能对环境造成重大的跨境不利影响的情况下,尤其是涉及到共享资源的情况下,必须进行环境影响评估。”²⁸²目前有一些国际条约和双边协定对跨境程序做出了要求²⁸³。这方面最详细的国际标准是由《埃斯波公约》制定的(见下栏)。在《埃斯波公约》的缔约方之间签署的双边协定中,通常对这一标准进行进一步的解释。

某一活动可能要按照跨境环境影响评估程序来办理不仅与可能受到影响的国家的所涉公众有关,也与该活动所在国家的所涉公众有关。开展跨境程序通常意味着程序中每一个步骤所用时间要长于标准时间,有时需要额外的证据和信息来确保公众有效地参与。

《埃斯波公约》中关于跨境环境影响评估中的通知的规定

许多《奥尔胡斯公约》的缔约方已经通过了《埃斯波公约》。《埃斯波公约》列举了可能会造成重大的、不利的跨境影响的活动, 并且规定环境影响评估程序中包括来自各个国家可能受影响地区的公众的参与。

虽然《埃斯波公约》主要处理的是受到跨境活动影响的各个缔约方之间的关系, 但是该《公约》规定起源方(即可能产生的跨境影响起源的国家)告知受影响方(第三条), 并且与其合作来安排如何向受影响的公众散发环境影响评估文件, 以及受影响的公众如何提交意见(第四条第二款)。同时, 它还要求起源方对所提交的意见进行适当考虑。

在关于公众参与支柱和第六条的介绍性评论中也谈到了《埃斯波公约》。

很有意思的一点是, 《埃斯波公约》关于告知的第三条第一款要求起源方尽早告知所有它认为可能受到拟议活动影响的所有缔约方, 且不能迟于向自身的公众告知该拟议活动的时间。这表明, 《埃斯波公约》假设一般情况下, 起源方的公众会“尽早”得到告知。对于与一个环境影响评估之外的跨境程序相关的公告来说, 良好的实践是根据第六条第二款第五项的规定, 广泛地要求同时也提供关于所有其他跨境程序的公告。通过实例, 《工业排放指令》设想了在装置操作可能会对另一个欧盟成员国造成重大不利的环境影响的情况下或在一个可能受到重大影响的欧盟成员国提出这样的请求的情况下, 要进行的特殊的跨境咨询。在这样的情况下, 向公众发出的告知许可申请的公告应该包括将要进行的跨境咨询的信息。

3. 公众参与程序对于不同的阶段应有合理的时间范围, 留出足够的时间以便按照以上第二款通知公众和让公众能够准备好有效参与环境决策。

贯穿《公约》的充足的时间范围这一主题在第六条第三款中再次出现。《公约》要求设置合理的时间范围, 留出足够的时间以便按照第二款通知公众, 以使其有效参与。然而, 除此之外, 该条款明确指出了设置合理时间范围的另一个考虑——即让公众能有充足的时间准备好有效参与环境决策。

《公约》该条款还提及了“不同的阶段”。考虑到制定合理的时间范围背后的原因(提供信息, 让公众准备好有效参与环境决策), 这里的“阶段”应该直接与公众参与程序的阶段相关。因此, 在考虑公众参与的根本要求的基础上, 公众参与程序的每一个阶段都必须有充足的时间范围。在复杂的情况下, 例如公众参与可能在决策制定过程中的几个节点上进行, 那么不同的阶段可能也包括整体决策制定过程中的各个阶段。因此, 缔约方必须确保有公众参与的决策制定过程中的每一个阶段的时间范围都能够使得第六条中的相关规定得到有效实施, 使得公众有时间消化理解根据第二款的要求提供的信息、向公告中确定的公众当局索取更多的信息、审查提供给公众的信息、准备参加听证会或准备意见、以及准备好有效参与所有这些程序。

虽然《公约》没有明确说明, 但是合理的时间范围对于公众当局也是有利的, 它为公众当局提供了充足的时间对公众参与程序进行管理, 并且对公众提供的信息进行处理。

在向第三次缔约方会议提交的报告中, 履约委员会指出:

第六条第三款中提供“合理的时间范围”这一规定意味着, 公众应该有充足的时间了解文件和提交意见, 该时间范围也应该考虑除其他内容以外, 拟议活动的性质、复杂性和规模。因此, 对于一个小型的、只在当地造成影响的活动来说合理的时间范围, 对于一个大型的复杂活动很可能就是不合理的。²⁸⁴

履约委员会的报告似乎建议时间范围应该根据拟议活动的特点进行区别。然而, 委员会没有明确地说明这种时间范围的区别是针对所有情况的, 还是在特殊情况下进行的。在大多数的欧盟成员国, 时间范围是固定的, 通常只有在具有更大影响的大型项目 (通常是《环境影响评估指令》附件一中的项目) 和在当地产生影响的较小的项目 (通常是《环境影响评估指令》附件二中的项目) 之间存在区别。关于计划和项目的公众参与过程中的时间范围通常更长。

《环境影响评估指令》中的合理的时间范围

在为了执行《奥尔胡斯公约》的规定而通过《公众参与指令》对《环境影响评估指令》进行修订之前, 《环境影响评估指令》要求建立:

程序中不同阶段的时间期限, 从而确保在合理的时间范围内做出决定。

而修订后的要求是:

应针对不同阶段设置合理的时间范围, 留出充足的时间通知公众, 并且让所涉公众准备好有效参与本条款范围内的环境政策制定。

因此, 修订后的《环境影响评估指令》中“合理的时间范围”的关注点从开发者变成了所涉公众。

要记住, 立法中通常设定了固定的时间范围, 这些范围在具体情况下是否合理取决于一系列因素。第一个也是最明显的因素是公众参与的固定天数。

在第ACCC/C/2006/16号 (立陶宛) 函件的裁定中, 履约委员会指出:

根据立陶宛《环境影响评估法》的规定, 公众熟悉关于一个大型垃圾填埋场的包括环境影响报告在内的文件、以及准备参与决策进程的时间范围只有十个工作日, 这种规定不满足第六条第三款中关于合理时间范围的要求。虽然立陶宛立法通常规定十个工作日作为固定期限, 并且所涉缔约方表示截至目前没有任何针对这一时间期限的合理性的质疑, 但是这个事实并不能改变以上裁定。²⁸⁵

相比之下, 在第ACCC/C/2007/22号 (法国) 函件的裁定中, 履约委员会认为:

提供大约六周的时间让所涉公众行使《公约》第六条第六款的权利, 以及大概同样的时间范围来执行第六条第七款的相关要求, 这种做法满足了这些条款以及《公约》第六条第三款的相关要求。²⁸⁶

以上两个情况的不同之处不仅在于设想的公众参与的时间范围不同, 而且在法国的这一情况下, 不仅设定了合理的时间范围, 同时也明确表明了查阅文件和进行评论的时间期限。《公约》没有明确要求对此进行区分, 但是这种做法是非常恰当的。

另外非常重要的一点是公众参与的时间范围的起始点。在许多国家, 认为公众参与的过程从发出公告的时间开始。然而, 国家法律通常要求采取不同的方式告知公众, 出于实际操作方面的原因, 不太可能在同一时刻开始不同形式的告知。良好的实践应该是从根据国家法律要求发出最后告知的日期算起。

另一个问题是在一年中的何时开展公众参与。公共生活中有一些时间是传统节日, 在此期间不会有太多的活动。例如, 每个国家的重大宗教节日, 国庆节, 以及在某种程度上主要的暑假期间。在第ACCC/C/2008/24号 (西班牙) 函件的裁定中, 履约委员会表示: “在二十天时间内让公众准备和有效参与不能被视作合理的时间”

间范围, 尤其是在这期间的几天是国家进行大规模庆典的时间”。²⁸⁷

最后, 合理的时间范围必须也要考虑第六条和《公约》其他部分的相互联系。例如, 在收到通知后, 为了准备意见或参加一个听证会, 公众成员可能希望根据第四条的规定提出获得信息的申请。缔约方应当在体系中建立一定的灵活性, 从而保证例如在公众等待第四条规定的时间范围内对请求的回复不会影响到公众参与的能力(见关于第三条第一款的评论, 其中要求执行《公约》不同条款的措施之间应有兼容性)。在第ACCC/C/2009/37号(白俄罗斯)函件的裁定中, 履约委员会指出在发出公告和开始进行公众咨询之间至少三十天的时间期限是合理的, 让公众能够获得相关文件并做准备。除其他因素以外, 可以根据拟议活动的性质、复杂性以及规模来延长最短的时间期限(见上面关于第六条第二款的评论)²⁸⁸, 委员会对这种灵活的做法表示赞赏。然而, 对于所涉缔约方为公众咨询和提交意见设置最长时间期限的做法不是很赞同。委员会认为, “这种灵活的方法并不合适, 对公众参与程序只设定最长时间期限的做法是不合适的。无论最长期限有多长, 采取这种做法都会存在时间期限针对某个情况来说不合理的风险”。²⁸⁹

4. 每个缔约方应安排公众及早参与, 准备各种方案以供选择, 并让公众能够有效参与。

第四款要求缔约方安排公众“及早”参与决策制定进程。这是建立在第三条关于合理时间期限的规定的规定的基础之上的。第三条关于节奏, 而第四条关于起始时间。

“及早”指的是所有的选择都是开放的、公众可以有效参与的阶段。这不是阻止公共当局针对与拟议活动有关的可能做出的决定采取一个立场或确立一个初步观点。然而, 公共当局必须仍然处于信息收集和处理阶段, 必须对在公众观点的影响下改变立场或观点的可能性持开放态度。即便在没有正式做出决定的情况下, 采取可能会缩小可选择范围的措施的这种做法可能会违反第六条的规定。例如, 虽然公共当局和私营企业达成协议并不构成最终的决定, 但是仍旧可能缩小决策过程中可以考虑的选择范围。在第ACCC/C/2008//24号(西班牙)函件的裁定中, 履约委员会表示“在没有开展公众参与的情况下, 达成与《公约》有关的、会减少选择方案的协定可能会违反《公约》第六条的规定”。²⁹⁰



公众及早参与复杂的决策制定

与大型活动相关的决策制定可能包括几个阶段和平行的过程。在某一个具体决策过程中公众参与的有效性可能不仅仅取决于决策制定过程中一个阶段的有效参与, 而是取决于进行不止一次公众参与。

例如, 对于建一个工厂来说, 填埋湿地的许可可能是一个辅助条件, 但是在工厂获得许可的过程中, 可能不会有机会接受公众关于项目中湿地方面的意见。在这种情况下, 第六条第四款可以理解为要求公共参与关于填埋湿地的各个决定的制定过程——虽然受制于第六条规定的是工厂的建设而不是填埋湿地——因为如果不这样做的话, 公众参与的时间将被推迟, 从而导致公众无法有效参与。

在复杂的决策制定过程中, 为了实现公众有效参与, 应当在公共当局每次制定可能对环境造成重大影响的决策的阶段, 都开展公众参与。尤其在关于附件一所列活动的决策制定中, 复杂的活动可能需要一系列的许可, 任何与拟议活动相关的、可能对环境造成重大影响的许可都应该属于《公约》涵盖的范围。

“公众及早参与”的要求不仅适用于决策制定的整个程序链, 也适用于链条中的每一个决定。在第ACCC/C/2006/16号(立陶宛)函件的裁定中, 履约委员会表示“在要求公众参与的每一个这种程序中, 应当在所有的选项都开放、公众能够有效参与的时候及早进行”。²⁹¹

然而, 没有必要在决策的每个阶段都重新考虑每一个选项。在同一个裁定中, 履约委员会指出:

理解“在所有选项都开放的阶段及早开展公众参与”这一要求时, 应首先把它放在分层决策制定的背景下, 也就是说在决策制定的每个阶段都在公众参与下对各个选项进行讨论和选择, 决策制定的每一个连续的阶段只解决在上一阶段已经做出的选择的范围内的问题。²⁹²

此外, 在同一个案例中, 委员会表示:

考虑到某个国家的特殊需求和决策制定的主题, 每个缔约方在确定决策制定过程中每个阶段讨论的选择范围方面具有一定的裁量权。这些阶段可能包括《公约》第七条规定的连续的战略决策(政策、计划和项目), 以及《公约》第六条范围内的、批准某个具体活动的基本参数和位置、技术设计、以及技术细节等问题的各种独立的决策。²⁹³

然而, 如果公众参与在更晚的阶段进行, 那时一些决定已经做出, 因此已经不能纠正公众没有及早在所有选项都开放的情况下进行参与的问题。在第ACCC/C/2005/12号(阿尔巴尼亚)函件的裁定中, 委员会认为很重要的一点是:

明确表示如果在没有公众参与的情况下做出了批准拟议活动在某一地点进行的决定, 那么在决策制定的其他阶段开展公众参与无论如何不能被视作满足第六条第四款中规定的“在所有选项都开放的阶段及早开展公众参与”的要求。即便在将进行全面的环境影响评估的情况下也是如此。在这一阶段开展公众参与将会实际减少公众的意见, 将公众的意见限制在对怎样降低装置造成的环境影响提出意见的范围内, 使得公众没有机会针对装置本身是否应该存在这一决定提供任何意见, 因为这一决定已经做出了。²⁹⁴

相似地, 在第ACCC/C/2006/16号(立陶宛)函件的裁定中, 委员会认为一个关键问题是公众是否在“事件发生”而消除了替代方案的可能性之前有机会参与决策制定过程。委员会认为:

如果根据第六条对公众参与的要求, 公众对与技术选择有关的决策制定提供建议的唯一机会, 是在实际不可能接受某些技术选择的阶段, 那么这种做法不符合《公约》的规定。²⁹⁵

一些国家对于环境决策制定采取了综合的方式, 就是说在单独某个程序中尽量多的考虑对环境造成的影响。这种做法可能允许进行一次公众参与。然而, 必须注意公众参与的有效性, 因此在复杂决策制定的情况下, 应当检查单次公众参与的程序来判断公众参与是否及时, 是否对于决策制定的各个要求公众参与的方面都有效。

公众及早参与和环境影响评估程序

在一些环境影响评估程序中, 有时要求公众必须参与范围确定环节²⁹⁶, 甚至是筛选阶段²⁹⁷, 在这种情况下, 公众及早参与这一要求尤为重要。因为在2009年, 16个欧盟成员国规定将范围确定作为必须开展公众参与的一个独立的程序阶段, 9个欧盟成员国规定筛选阶段必须开展公众参与²⁹⁸。但是截至目前, 欧盟法律没有对以上方式做出明确要求。

在第ACCC/C/2004/4号(匈牙利)函件的裁定中, 履约委员会指出“《公约》本身不明确规定环境影响评估中哪个阶段应该开展公众参与。确实, 考虑到本地区开展环境影响评估的方式各有不同, 很难做出这样的规定”²⁹⁹。然而, 在关于第ACCC/C/2006/16号(立陶宛)函件的裁定中, 委员会表示“欢迎立陶宛法律对于公众参与范围确定阶段的设想。这样做似乎是让公众及早参与环境影响评估的决策制定进程”³⁰⁰。

5. 每个缔约方应酌情鼓励可能的申请人在申请审批之前, 先确定所涉公众、进行讨论和提供信息说明申请目的。

根据上面关于第一款中“拟议活动”的讨论, 可能的申请人指按照适用的国家程序, 有意愿提交对于公共当局关于某活动或某活动的重大改变的决定的申请的人³⁰¹。

第五款提出通过鼓励可能的申请人在申请许可之前采取一些行动, 来提高公众参与的效率。通过这种方式, 缔约方能够提高申请人在公众参与过程中的参与度, 可能鼓励申请人承担一些与公众交流的责任。这个过程, 可以帮助解决申请人与所涉公众之间的误解、减少两方之间的冲突, 从而缓解公众当局解决这些问题的负担。考虑到一些国家将开展关于某活动的公众参与程序的责任施加给该活动的支持者, 支持者及早的参与是至关重要的。

第五款列举了缔约方应酌情鼓励可能的申请人采取三个步骤的责任。第一步是确定所涉公众(关于“所涉公众”定义的讨论, 见关于第二条第五款的评论)。这个步骤承认通常适合由熟悉当地情况的支持者来确定可能受到拟议活动影响的公众成员。

第二步是让申请人与所涉公众进行讨论。这样做有明显的好处, 包括增强公众对拟议活动的目标和参数的理解, 也加强了申请人对公众关切的性质的理解。申请人与公众的直接交流不但减轻了公共当局的负担, 也缩短了信息传播的距离, 因此提高了信息的可信度。进行许可申请之前, 申请人与公众的对话能够帮助减少分歧和正式的公众参与程序中的需要探讨的问题。

第三步是让申请人向公众提供信息说明申请的目的。这使得申请人甚至能够在提交申请之前根据公众的应对申请进行修改, 从而提高了过程的效率, 也减少了公共当局的负担。

第六条第五款的规定适用于申请提交之前的阶段(当申请人还是“可能的”申请人时), 完全不减少在申请提交之后《公约》规定的缔约方的责任。鼓励申请人对公众负责不影响《公约》规定的缔约方的主要责任, 而应被视作一种补充。例如, 第五款中建议可能的申请人确定所涉公众, 并不意味着申请人有任何权利在做出申请后确定所涉公众的范围。第六条第二款, 将告知所涉公众的责任交给了缔约方, 这自然而然的要求缔约方客观的判断哪些公众成员符合“所涉公众”的定义。

“应该, 酌情和考虑”这些词汇的使用确认了第五条是建议性的条款。《公约》不要求缔约方强制可能的申请人采取这三个步骤。一些缔约方可能认为公共当局应该在公众参与中扮演更加重要的角色, 因为当局

具有更高的客观性和公正性。因此,“酌情”一词的使用也可能是承认了申请人可能试图通过这种方式进行宣传来对所涉公众施加影响、甚至于在“咨询”期间游说一部分公众的事实,并且承认缔约方需要防范这种情况的发生。

在第ACCC/C/2007/22号(法国)函件的裁定中,履约委员会认为“虽然缔约方可能通过不同的方式来执行《公约》中的规定,例如通过将《公约》条款完全转化为国家立法,或者通过在某种程度上依赖于直接效力的观念等,但很显然,只有在缔约方的国家法律中明确体现第六条第五款的规定,才能视为遵守了该条款”。³⁰²

项目开发者的角色

在第ACCC/C/2006/16号(立陶宛)函件的裁定中,委员会指出“《公约》第六条的一些规定暗示相关信息应该由公共当局直接公开,意见应该直接提交给相关的公共当局(第六条第二款第四和第五项,以及第六条第六款)”³⁰³。然而,上述观点不意味着,履行上述关于公众参与的部分或全部责任都一直由负责做出关于是否批准拟议活动的决定的有关当局承担。实际上,在许多国家,上述的职能都委托给了不同的机构,甚至是私人。根据国家法律通过的特别的安排,执行与公众参与环境决策的公共行政功能的这些机构或私人,应该属于第二条第二款第二或第三项中“公共当局”定义的范畴。然而,这些机构或私人必须是公正的,不能代表任何与作为决策制定主题的拟议活动相关的利益。只有具备这些特点才能够确保恰当地开展公众参与程序。

虽然可能的申请人可能会聘请专业从事公众参与方面工作的顾问,但是申请人本身和由他们聘请的顾问都不能确保具备保证恰当开展公众参与程序所必须的公正性。因此,在第ACCC/C/2006/16号(立陶宛)函件的裁定中,履约委员会指出“仅仅依靠开发者开展公众参与程序是不符合《公约》的这些规定的”。³⁰⁴

然而,上面的评论不能够被理解为完全排除他们在公众参与程序中(例如开展公共听证会)的参与,或者禁止向他们征收特殊费用来承担与公众参与相关的成本,前提是这些情况都在公共当局的控制之下³⁰⁵。

6. 每个缔约方应要求主管的公共当局,在所涉公众根据国家法律规定提出要求的情况下,允许他们免费和尽快检索公众参与程序阶段所具备的、与本条所指的决策有关的信息,但缔约方按照第四条第三款和第四款拒绝公开某些信息的权利不受减损。

第六款要求缔约方要求主管的公共当局在一定的条件下,向所涉公众提供第六条所包含的关于决策制定程序的所有相关信息。这与行政法律规范相似,行政法律规范规定在行政程序中作为缔约方的个人应该能够获得该案件中的所有文件。然而,《公约》的规定更进一步,因为《公约》规定了所有所涉公众的成员都享有相似的权利,无论它们是否满足了合法地位的测试。第六款规定必须公开所有与决策制定相关的信息。这不局限于环境信息。与《公约》中其他条款一致,该条款指所有形式的信息。不应将其理解为可获得的信息只有报告或总结。

在提出要求的情况下, 免费检索

“检索”指的是有机会对信息进行研究并做笔记。作为一个关于实际问题的规定, 可以通过在以公开的方式方便存放信息的地点设定合理的时间来执行该责任。如果缔约方的国家法律有关于提出请求的要求, 那么所涉公众成员可能需要先提交请求才能检索信息, 反之则无需提交请求。此外, 在第ACCC/C/2008/24号(西班牙)函件³⁰⁶的裁定中, 履约委员会确定《公约》禁止对相关信息的简单检索征收费用或进行其他收费。公共当局可以在符合《公约》其他条款规定的情况下, 针对例如复印在内的其他服务征收合理的费用。

公众参与阶段具备的信息

公众参与阶段的“时间”也是很重要的, 因为公众参与程序开始后, 公开信息的责任就适用了。公众参与程序的起始点对于决定应该何时开展第二款所规定的通知来说也是很重要的。根据常识可知, 公众参与程序最迟从第二款规定的通知的时间开始, 因为该款明确规定应及早通知公众参与程序的起始点等。

虽然公众参与程序的“时间”应该从及早通知开始, 但是它也涵盖程序中所有的“具有合理时间期限”的阶段(见关于第六条第三款的评论)。根据第六条第六款的规定, 可查阅文件的时间至少持续到第六条第七款规定的提出意见阶段的结束, 应与决策制定过程中收集信息的阶段重合, 这样公众有机会真正获得“所有与决策相关的信息”。

在第ACCC/C/2008/24号(西班牙)函件的裁定中, 履约委员会指出, 第六条第六款适用于“公众参与阶段”。因此, 在公众参与阶段之外的时间里, 不适用第六条第六款规定的检索信息的权利, 公众需要使用第四条中规定的获得信息的权利。³⁰⁷

具备的所有与决策相关的信息

第六款要求缔约方公开“在公众参与阶段具备的所有与决策相关的信息”, 然后制定一个最低要求清单, 指出“相关信息至少应包括”。该表述至少可以有两种理解方式。一种可能的理解是, 该条款不要求产生的信息满足第一至第六项中列举的最低标准, 而是要求若该信息存在, 一定要将其公开。但是如果这样的话, 有更明确的表述该意思的方式。另一种可能的解释是, 应该积极理解“具备”一次的含义, 它旨在表明公开的信息应该包括在公众参与阶段的任何时间具备的任何形式的、所有与决策制定相关的信息。这种理解方式考虑到了公共当局可能不是始终直接掌握该信息, 之所以说具备该信息是因为例如活动支持者在内的其他人拥有该信息。这种理解方式可能还考虑到了一些信息可能在程序开始的时候就具备了, 甚至早在通知的阶段就具备, 但是其他的信息可能在程序进行过程中才具备。《公约》还列举了第一至第六项中的信息, 作为每一种情况下与决策相关的信息的最低标准。

这个最低标准是建立在环境影响评估文件的通常要求的基础上的(见下栏中的《埃斯波公约》中环境影响评估文件), 是针对污染许可申请的(见下面《工业排放指令》中的一体化许可的申请)。要记住《公约》的目标, 除其他内容外, 包括确保公众有效参与(见第六条第三款和第四款), 也要记住第五条第一款第一项要求公共当局具备和更新与自身职能相关的环境信息, 上面第二种理解方式似乎更加符合《公约》的精神。如果采用其他的理解方式, 则意味着决策制定进程可以在公共当局本身不对所有与决策制定进程相关的最低标准的信息进行考虑的情况下向前推进。因此, 这表明公共当局应该至少具备所列举的信息, 因为这些信息“与它们自身的职能有关”。根据这种观点, 该条款并不是一个单独的实质性的责任, 而是第五条第一款第一项中包含的责任的体现。下面对第一至第六项中规定的最低标准进行了更详细的讨论。

虽然正如履约委员会在第ACCC/C/2004/3号（乌克兰）函件的裁定中指出的那样，最低标准可能建立在第六款中的环境影响评估文件的通常要求的基础之上，但是它“一定不局限于环境影响声明的发表。”³⁰⁸在同一裁定中，履约委员会也表示“如果有些被请求的信息不属于《公约》第六条第六款的范畴，那么这些信息仍包含在关于通过提出请求获得信息的第四条的范围之内”³⁰⁹。这就是说，公众提出获取信息的请求的权利与有关公共当局公开所有与决策制定相关的信息的信息的责任同时存在。如果一个公众成员认为他们获得信息的请求被忽略、被不正当地驳回或没有得到充分回复，那么可以使用第九条第一款中规定的复审程序。

最后，第二款中规定的通知至少也可以实现本款规定的部分信息，公共当局应该在制定公众参与程序时对此予以考虑。

《埃斯波公约》中的环境影响评估文件

《埃斯波公约》的附件二描述了环境影响评估文件的最低内容要求，与第四条一起，形成了允许公众收集的关于项目的下列信息：

环境影响评估文件的内容

根据第四条的规定，环境影响评估文件中至少应包括下列信息：

- (1) 对拟议活动及其目的的描述；
- (2) 对与拟议活动相关的合理的替代方案（例如选址或技术方面的）以及不采取行动的替代方案的酌情描述；
- (3) 对可能遭受拟议活动产生的重大影响的环境、及其替代方案的描述；
- (4) 对拟议活动可能造成的环境影响、其替代方案和重要性评估的描述；
- (5) 对降低对环境不利影响的措施的描述；
- (6) 对使用的预测方式和基本的假设，以及相关的环境数据的明确说明；
- (7) 对于整理被请求信息过程中遇到的知识缺陷和不确定性的说明；
- (8) 对于监督和管理项目、以及项目完成后分析计划的酌情概述；
- (9) 包括适当的可视图像（地图、图表等）在内的非技术性总结。

具备信息后尽快提供信息

最后，相关公共当局必须在“具备信息后”尽快公开信息。这显然是一个针对公共当局的持续性的责任，要求公共当局在具备新的信息之后，按照对待原始信息的方式进行向公众公开。该责任中的原则与《埃斯波公约》中规定的程度相同，《埃斯波公约》要求在活动实际开始之前，如果具备了在做出关于该活动造成的重大跨境影响的决定时不具备的额外信息，而该信息对于决定可能具有重大影响，那么该缔约方应该立即通知其他所涉缔约方（《埃斯波公约》第六条第三款）。

驳回的理由

第六款还明确表示，缔约方按照第四条第三款和第四款拒绝公开某些信息的理由也适用于本条下要求提供的信息，这当然要受制于第四条中使用这些例外的限制（见关于第四条第三、第四和第六款的评论）。例如，根据第四条第六款的规定，公共当局必须将免于公开的材料与其余信息分开，并将所有的剩余信息向公众公开。

完全获得环境影响评估研究

履约委员会在提交给缔约方第三次会议的报告中解决了一些缔约方以知识产权法的保密条款为由拒绝完整发布环境影响评估研究。委员会认为：

已有几份函件提到了在环境影响评估程序中出现信息保密的问题，一些缔约方的国家执行报告也有所涉及……有关当局在考虑是否驳回环境信息请求时，应当限制可能的驳回理由，同时顾及能够因该信息的公开而获益的公共利益。尤其应当将完全公开环境影响评估视作规则，免于公开的情况应视作规则的豁免。³¹⁰

在函件ACCC/C/2005/15（罗马尼亚）的裁定中，履约委员会认为：

委员会希望强调，有的国家的版权法适用于为行政程序准备并提供给决策当局的公共文件而进行的环境影响评估研究，但绝不能以此作为不向公众公开此类研究的理由。³¹¹

委员会在同一裁定中还提到第六条第六款：

虽然该款允许在知识产权有关的情况下驳回公众索取信息的请求，但这种情况只发生在有关当局认为公开该信息将对知识产权产生不利影响的个别案件中。因此，委员会严重怀疑此种排除是否适用于环境影响评估文件。即使适用，驳回的理由应当受到限制，应考虑到公开信息可以给公众带来的益处。不公开部分信息的决定应清楚并透明地说明不公开的理由。此外，完全公开环境影响评估研究应当被视为规则，免于公开的情况应视作规则的豁免。因此，不公开环境影响评估研究不符合本公约第四条第一款及第四条第四款，以及第六条第六款及第四条第四款的规定。³¹²

在不减损第四条规定的前提下，有关信息至少应包括：

本公约制订了必须向所涉公众公开的信息的最低标准，即制订第六条所包含的决策制定有关的所有情况的信息非详尽清单。这一清单借鉴了各国和国际上与环境影响评估有关的经验，研究了哪些文件需要向公众公开。本公约特别对第四条的规定适用于本款规定公开的信息做了要求。

但是，本公约没有明确信息生成的方式或承担所产生的成本的方式。很多环境影响评估类的法律要求生成类似的信息（见上栏环境影响评估文件）。在申请《工业排放指令》（下栏）下的污染许可或其他时，通常也要包括类似信息。缔约方可按照此类法律的办法，适用污染者付款的原则，让申请人承担生成信息和相关费用的责任。

申请工业排放指令下的综合许可

欧盟《工业排放指令》第十二条第一款要求：

成员国应采取必要措施，确保许可申请应包括：

- （一）装置和活动；
- （二）装置使用或产生的原材料和辅助材料、其他物质和能量；
- （三）装置的排放源；
- （四）装置地点的条件；
- （五）在适用的情况下，按照第二十二（二）款制订的基线报告；
- （六）装置对各媒介造成的可预见的排放的性质和数量，以及确定这些排放对环境产生的重大影响；
- （七）拟采取的预防或减少装置排放的技术和其他方法；
- （八）预防、准备再利用、循环利用和回收装置造成的废弃物的措施；
- （九）为遵守第十一条规定的运营者的基本义务的原则拟采取的进一步措施；
- （十）拟采取的监控对环境的排放的措施；
- （十一）申请人对研究的拟采取的技术、方法和措施的主要替代方案的概述。

许可申请还应包括第一小项提到的关于细节的非技术摘要。

(1) 关于拟议活动的地点以及物理特点和技术特点的说明, 包括关于预计会产生残余物和排放的估计;

有关公共当局必须向所涉公众公开的第一项信息是关于地点的说明, 即拟议活动发生的地点。其次, 信息还必须包括关于拟议活动的物理和技术特点的说明。此种说明经常已经包含在申请人向公共当局提交的内容中。该说明必须包括关于拟议活动预计会产生残余物和排放的估计, 在物理和技术特点与拟议活动可能对环境产生的影响之间建立了联系。

对适用第四条的提及对排放具有特殊的重要意义。第四条第四款第(四)项和第四条第四款的最后一句话, 对免于公开与排放有关的信息作了严格的限制(见第四条第四款第(四)项评论)。

(2) 关于拟议活动对环境的重大影响的说明;

公共当局必须向所涉公众说明拟议活动对环境的重大影响。第六条通过其第一款适用于可能对环境产生重大影响的拟议活动。第六款第二项的用词必须包括拟议活动可能对环境产生的重大影响的说明(见第五条第一款第二项和第六条第一款第二项关于“重大影响”的评论。)

很多欧洲经济委员会国家已经要求在申请许可程序中, 向有关当局提交的文件应当包括此类说明。有的国家如乌克兰和白俄罗斯采用生态学鉴定/专业检查系统, 不仅要求申请人准备关于拟议活动对环境可能产生的影响的环境影响说明, 还要求申请人自费向公众散发该影响说明。

各个国家在估计拟议活动的重大环境影响时, 有其自身的国家法律因素要考虑。这些法律可能涉及地点的说明、影响区域的界定和可能影响范围的评估, 都是遵循本公约规定的好的例子。

“影响区域”指有理由预计会产生环境影响的地理区域。匈牙利关于环境影响评估的法令³¹³为一国界定某一项目的影响区域提供了范例。该法律要求环境影响评估文件研究的区域, 应当是在制订过程中收集的数据的基础上, 尽可能准确地确定的可能产生直接或间接影响的区域。此外, 不属于影响区域的地点必须认定不会受到拟议活动的影响。在评估可能影响范围时考虑的因素包括根据排放的特点、环境媒介的传播效果和适用的条件而确定的可探测到排放的区域、开采环境资源的区域和障碍或事故的可能性。

(3) 关于设想采取哪些措施预防和/或包括减少排放在内的各种影响的说明;

除拟议活动对环境可能产生的影响的说明, 申请人和/或相关公共当局必须说明设想采取那些措施预防, 或在无法完全预防时, 尽可能减少各种影响。这些措施能够减少排放以及其他重大影响。

(4) 以上内容的非技术性概述。

本规定强调了本公约关于采用任何形式公布信息的要求, 也说明了谈判方希望根据第一至三项公布信息时应采用的信息细节和质量。非技术性概述可以让一个门外汉读懂具体信息的内容要点。非技术性的概述是公共当局必须向所涉公众提供的材料中单独的一部分, 因此以上所述的信息应当是详细且技术性的。非技术性的概述必须包含第一至三项的所有内容要点。

非技术性的概述帮助所涉公众消化并理解文件中经常包括的技术性很强的信息。公共当局制订非技术性的概述或者要求倡导者制订该概述, 是缔约方履行第三条第二款关于官员和当局应协助公众并为公众参与决策制定提供指导的义务的方法之一。

匈牙利关于非技术性概述的准则

匈牙利已经制订了关于环境影响评估文件的非技术性的概述的准则。这一模式对其他国家设计执行本规定的方法提供了有用的帮助。《环境保护法》第十三条³¹⁴要求非技术性的概述应当包括:

- 关于活动“本质”的说明。
- 预计产生的环境影响。
- 影响区域的描绘。
- 环境影响的评估。
- 预计对受影响的社区的生活标准和社会环境的影响。
- 计划采取的环境保护措施。

(5) 关于申请人所研究过的主要替代办法的概要; 以及

有关公共当局必须向所涉公众提供申请人所研究过的主要替代办法的概要。一般来说, 关于拟议活动的可能环境影响的决策程序包含执行拟议活动的不同的替代方法。分析替代办法的主要动力就是有必要考虑环境并最大限度地降低环境影响。有的替代办法可能来自所涉公众在根据第六条第五款进行初步讨论时得出的结果。第六条第二款第四项第五目、第七款和第八款确保公众有建议替代办法的权利。

(6) 根据国家立法在按照以上第二款应当通知所涉公众之时向公共当局提交的主要报告和咨询意见。

有关公共当局还要向所涉公众提供根据第二款在通知所涉公众之时向公共当局提交的主要报告和咨询意见。第二款要求该通知应当充分、及时和有效。此外, 由于根据第二款进行通知是一种持续性的义务(见上文“尽快提供信息”的评论), 交送公共当局的新的报告和咨询应当再次触发通知所涉公众的义务。更新信息的义务在本规定的开头也作了说明, 公共当局应当“尽快”向所涉公众提供所有相关信息。

报告和咨询

本公约用“报告和咨询”一词涵盖交送公共当局的广泛内容, 不论是来自顾问、倡导者、共同当局、专家机构还是公众。这种报告和咨询可包含替代办法的研究、成本效益分析、技术或科学报告和社会或健康影响评估, 还应包括其他当局提交的意见, 特别是按照法律规定提出的见解——如环境当局或卫生当局及其咨询机构提出的意见——以及对环境影响评估文件质量进行评估的指定机构的意见。

“根据国家立法”一词说明所涉事务可能已经适用详细的法律规定。这里可理解为认同一般案件中, 按照法律要求, 在一般的决策程序的行政过程中向公共当局交送的报告和咨询。

7. 公众参与程序应让公众能够以书面形式或酌情在公开听证会或对申请人的询问过程中提出其认为与拟议活动相关的任何意见、信息、分析或见解。

第七款和第六条的其他规定有所不同, 体现在本款的权利不仅仅适用所涉公众, 还适用于所有公众。第六条为所涉公众提供了在通知和检查方面更有力的权利, 而所有公众都有权在公众参与程序提出任何意见、信息、分析或见解。公共当局不得以公众非所涉公众为由, 驳回任何意见、信息、分析或见解。履约委员会在函件ACCC/C/2006/16(立陶宛)的裁定中肯定, 只允许所涉公众有权利提交意见的法律违反了本公约设想的权利范围的全面性。³¹⁵

此外, 由于第九条第二款是执行第六条所有规定的方式, 且由于其仅适用于“所涉公众”, 本公约似乎是想让真正参与公众参与程序的公众, 通过书面提交意见或在听证会上提交意见, 获得“所涉公众”的资格。

意见、信息、分析或见解的相关性首先由提出的公众来衡量。只要公众认为与拟议活动有关, 公共当局就必须接受。在决策制定中, 具体意见、信息、分析或见解的重要性由决策者决定, 只要按照第六条第八款的规定对每条意见都给予适当的考虑(见第六条第八款的评论)。

按照第六条第二款第四项第五目的规定, 通知所涉公众的内容中应当说明公众向哪些有关公共当局或其他官方机构提交意见以及提交的时限。

本公约提到了两种提交意见、信息、分析或见解的方式: 书面提交; 或公开听证会或对申请人的询问。后一种方式为申请人提供了提交项目和回答问题和意见的机会。公开听证会或问询还为利益相关方提供了对话的平台。履约委员会在函件ACCC/C/2009/37(白俄罗斯)中认为“在报纸上或通过电视节目组织对拟议活动的讨论不足以确保遵守本公约第六条第七款的规定”。³¹⁶

本公约没有制订公开听证会的标准, 但其行为规则应当符合本公约的其他条款, 特别是第三条第一款和第二款。缔约方可能还需要为公众提交书面意见制订程序。



© www.nickwates.co.uk

公开听证会

在大多数欧洲经济委员会国家，公开听证会可与环境影响评估程序和其他决策程序一同进行。听证会应当在通知后留出足够多的时间，让公众研究与拟议活动有关的材料和其他信息，准备自己的见解、建议、意见、替代办法或问题。公开听证会将公众与负责决策的公共当局和拟议活动的申请人或倡导者聚集在一起。专家和其他当局也可参与听证会。听证会是一次让公众书面或口头提出其认为与拟议活动有关的意见、信息、分析或见解的机会。在许多国家，法律要求即时或在会议结束几天后（通常在一周内）撰写听证会记录。该记录应当提供会议纪要、参会者名单以及提交的所有意见和建议的清单。一些国家要求参与方在听证会的记录上签字，以证明所有的事实和表达的意见都得到准确的记录。

公开听证会是公众参与的有用工具，但不是公众提出意见的唯一途径。第七款允许公众书面提交其认为有关的任何意见、信息、分析或见解，对于格式或内容没有具体规定。履约委员会在函件ACCC/C/2006/16（立陶宛）的裁定中肯定，将提出意见的权利限制为“有动机的建议”的法律，即意见中应包含有理有据的观点，违反了本公约设想的权利范围的全面性。³¹⁷在整个评论期，公众都应有权提出意见——以及按照第六条第六款有权检查文件——这应与当局决策程序中信息收集的阶段吻合。

关于在跨境环境影响评估程序中提出意见的机会，《埃斯波公约》第四条第二款要求缔约方为向来源地缔约方的有关当局提出意见作出安排。该公约第三条在最后一款要求来源地缔约方和受影响缔约方必须：

确保通知受影响缔约方的可能受到影响的区域的公众，并允许公众有可能就拟议活动提出意见或反对，以及直接或酌情通过来源地缔约方向来源地缔约方的相关当局转交这些意见或反对。

8. 每个缔约方应确保公众参与的结果在决策中得到应有的考虑。

《奥尔胡斯公约》要求缔约方确保决策者对公众参与的结果给予应有的考虑。这不仅限于公众参与拟议活动的环境方面决策,还适用于所有公众参与的结果。在绝大多数欧盟成员国内,一般的行政法律已经要求决策应当说明理由且以书面形式作出(见下文第六条第九款的评论)。在这种体系下,对公众参与的结果给予应有的考虑可以解释为要求书面说明理由的决定应当包括对考虑公众参与情况的阐述。当然,决策当局必须有法律基础对公众参与和其他决策因素给予应有的考虑。因此,为具体决策中的因素适用哪些法律标准提供法律指导对执行公约本条款具有重要意义。

本公约没有明确说明“应有的考虑”在实践中的意义。一些缔约方已经就这一问题指定了指南。例如,欧盟关于《奥尔胡斯法律》的网上指南表示,对公众参与的结果给予应有的考虑“指欧委会将对公众提交的意见给予应有的考虑,并根据所涉及的不同的公共利益进行衡量”。³¹⁸ 2008年,奥地利部长理事会通过了《公众参与标准》,协助政府官员,该标准强调:

“考虑”指在从技术角度审议磋商中提出的不同论点时,酌情与参与方展开讨论,以可追溯的方式进行评估,并让其成为制订政策、计划、方案或法律文书时考虑的一部分。³¹⁹

得到适当的考虑并不要求有关当局全盘接受收到的意见,并根据每一条意见改变决定。履约委员会在函件ACCC/C/2008/29(波兰)的讨论中,认为:

第六条第八款的要求,即公共当局对公众参与的结果给予适当的考虑,并不导致公众有否决该决定的权利。本规定没有要求项目的命运和设计最终由该项目附近的当地社区来决定,或者总是需要得到他们的认可。³²⁰

但是,有关当局最终有责任就所有获得的信息作出决定,包括收到的意见,且应提供实质性的依据说明为什么驳回建议。

委员会在函件ACCC/C/2008/24(西班牙)的裁定中认为:

委员会清楚地认识到,公众参与结果得到应有的考虑不能视为要求接受所有提交的意见、保留或见解。但是,即使不可能接受提出的所有意见,有的还是自相矛盾的,有关当局还是要必须认真考虑所收到的意见。委员会忆及第六条第八款“应有的考虑”的义务,应当与第六条第九款联系起来看,即“允许公众查阅决定的案文并了解决定所依据的理由和考虑”。因此,公众参与结果得到应有的考虑应当解释为书面的说明理由的决定应当包括公众参与如何纳入考虑范围的阐述。……委员会注意到,一种常见的体系中,公众的意见常被置若罔闻或者不被接受,没有任何解释,这种情况不符合本公约的规定。³²¹

当局有必要认真考虑公众参与结果并在决策、政策和法律的制定过程中加以解决是本公约的重要内容。关于公众参与的所有三个条款都有与公众参与结果得到适当考虑有关的内容。第七条特别纳入了第六条第八款关于与环境有关的计划和方案,第八条则使用了稍许不同的架构。

第八条采用了不同的用词,证明了第六条第八款和第七条背后的意图。第八条阐述了在行政规章和具有法律约束力的通用准则文书领域“尽可能”考虑公众参与的结果的义务。如下文第八条所述,本公约对公众参与立法的要求有所放宽,因为该程序受到政府行政机构和立法机构的相互尊重的影响。即便如此,“尽可能”考虑公共参与还是制订了一个客观上较高的标准,在具体案件中证明已经对公众意见给予了认真的考虑。因此根据本公约的结构,第六条的情况中,公众的权利和利益直接受到影响,在这一背景下,公众参与结果得到考虑要求不仅仅要“尽可能”给予考虑;更准确地说,该款应当严格地解释为要求制订确切的实质

上和程序上的标准。

关于公共当局在考虑公共参与后最终应作何决定, 第六条没有说明。履约委员会在函件ACCC/C/2007/22 (法国) 的裁定中认为:

在很多国内法律中, 是否批准一项关于可能对环境造成危害的活动的申请, 至少部分是由该项目的有效性决定, 这不是本公约的要求。本公约缔约方可适用不同的标准, 如技术标准、对健康和环境的影响和所议活动的有效性等, 批准和驳回授权申请。但是, 本公约没有涉及这些问题。³²²

尽管如此, 第六条第八款没有直接说明, 未能对公众参与结果给予适当考虑是一种程序上的违反, 可能导致决定无效。在适当的情况下, 意见未得到应有的考虑的公众可按照第九条第二款的规定通过行政程序或司法程序对最终决定提出质疑。因此, 当局应高度重视公众参与的结果得到应用的考虑这一规定。

切实促进应用的考虑的方法

欧洲经济委员会地区的国家一直在探索制订公众参与得到考虑的标准。通过具体的运行方面的措施, 如书面意见注册和记录公开听证会等, 可以促进公众参与结果得到应用的考虑。当收到大量意见时, 可以使用表格记录交送的意见以及该意见如何改变了决定草案, 因为相似的论点会造成繁冗的表格。对于没有采用的意见, 表格可以记录驳回该意见的原因。关于法律建议等文本用词比较重要的建议, 可以在草案中直接引用意见, 并用追踪修订的方式标明。在一些情况下, 有可能会见提交意见的个人, 解释是否采用了其论点以及原因。³²³以上措施在遇到有愤愤不平之人借助第九条第二款对具体决策程序提出质疑时可能会起到重要作用。

有的国家在处理收到的意见时使用的一种良好实践是要求有关当局直接就意见的内容进行回应。为此, 本质上相同的意见可以合并。有的国家要求将所有意见的内容集中在一个书面的“回应文件”中, 解释最终决定。这一书面文件可用于满足第九款的要求, 即决定的案文应以书面形式作出并包括所依据的理由和考虑。

9. 每个缔约方应确保, 在公共当局作出决定后, 及时按照适当程序通知公众。

缔约方有义务及时按照适当的程序通知公众所作的决定。如第七款所述, 该义务不仅包括通知程序参与方, 或所涉公众, 而是要求向所有公众进行通报。

履约委员会在函件ACCC/C/2006/16 (立陶宛) 的裁定中认为:

应当“及时”“按照适当程序”通知公众。与第六条第二款相反, 本公约此处没有明确进一步要求如何通知公众所作的决定, 因此缔约方可自行设计国家法律框架下“适当程序”。³²⁴

委员会还认为:

是否以及在作出决定起15天后通知公众作为及时的标准取决于具体情况(如决定的种类、所议活动的类型和规模)和国家法律体系的有关规定(如有关上诉程序和时间)。³²⁵

委员会认定:“无论国家法律如何规定通知公众所作决定的时间, 该时间应当“合理”, 尤其要考虑到第九条第二款规定的发起复审程序的相关时间范围。”³²⁶

如委员会在以上的裁定中所述, 通知决定是否及时必须根据本公约的其他要求进行判断。³²⁷其中之一是希望就决策的某一方面进行上诉的公众是否有机会进行上诉。在大多数法律体系中, 上诉的时限直到通报时才开始算起, 延迟通报可能会影响到上诉的问题。例如, 如果某项活动的支持者接到了批准的通知并开始施工, 而意见未得到充分考虑的公众没有收到最终决定的通知。显然, 公众也应该收到通知, 以便在支持者有机会进行某项活动, 造成无法保存现状或恢复现状成本较高之前, 基于有效的理由对该决定提出质疑。

向有关方通报决定通常包括与其利益相关的信息, 如上诉机会的信息。缔约方的行政法可能也会包括向相关方通报程序的规定, 根据本款设计通知公众最终决定的要求时应当考虑这些要求。例如, 保加利亚的行政程序法要求就公共当局所作的决定提出行政上诉的上诉人应在上诉决定作出七日之内接到通知。³²⁸

每个缔约方应允许公众查阅决定的案文并了解决定所依据的理由和考虑。

本公约要求允许公众查阅基于理由的决定的案文并了解决定所依据的理由和考虑。通过提供决定所依据的理由和考虑, 决策者可以证明其检查了参与方提出的证据并考虑了他们的观点。如第九款第一句话所述, 本款也不仅适用于所涉公众或参与了决策程序的公众, 而是所有公众。《环境影响评估指令》第九条有类似的规定。缔约方的行政法也有关于公布具体案件的决定的规定。例如, 克罗地亚的行政决定必须包括并公布支持该决定的理由。二者缺一不可, 否则将会导致行政决定无效。³²⁹

虽然必须向公众公布决定全文, 但考虑到文章篇幅, 全文可不必包含在告知公众所作决定的通知中。然而, 该通知必须指明公众可以查阅决定的全文。履约委员会在函件ACCC/C/2006/16 (立陶宛) 的裁定中认为:

本公约没有要求公布决定本身, 只是要求通知公众所作的决定, 以及公众有权查阅该决定及其所依据的理由和考虑。……同样地, 本公约没有就制订“决定所依据的理由和考虑”作任何明确的要求, 除了要求证明已按照第六条第八款对“公众参与结果”给予应有的考虑。³³⁰

在该案中, 委员会还表示:

设计通知公众的方式和撰写决定所依据的理由和考虑的要求时, 应考虑到本公约第九条第二款发起复审程序的相关时间范围和其他要求。³³¹

如第八款的评论所提到的, 委员会在函件ACCC/C/2008/24 (西班牙) 的裁定中认为“公众参与结果得到应有的考虑应当解释为说明理由的书面决定应当包括公众参与如何得到考虑的阐述。”³³²在这一过程中, 有关当局可同时满足第九款的要求, 在决定中阐明该决定所依据的“理由和考虑”。第八款的评论还提到, 有的国家采用的良好实践是要求将所有意见的内容集中在一个书面的“回应文件”中, 解释最终决定。这份“回应文件”直接面向提出意见的任何人, 并同时向公众公开。还未采取此措施的国家可考虑引入这一机制。

理由充分的决定

在决定中说明理由有诸多好处, 包括:

- 制订理由要求决策者找到问题、系统地处理证据并说明和解释结论, 从而增加该决定的可靠性。
- 理由充分的决策档案可以帮助未来的决策者在遇到类似情况时采取行动, 以及帮助机构制订清晰、连贯一致和有规律的决定。
- 理由可以让各方相信听证会是一个能够影响决策者和抑制错误风险的有意义的机会。
- 公开决定所依据的理由可以增强信心, 并展示已了解并适当地考虑了有关观点和证据。
- 理由可以为未来的上诉等程序提供基础, 作为进一步控制决策质量的手段。
- 说明理由可以让当局为其决定和行为负责。
- 理由可以帮助决定经得起审议, 证明不是随意或违法作出的该决定。³³³

10. 每个缔约方应确保, 在公共当局重新考虑或更新第一款所指活动实施条件时, 酌情在做相应修改后适用本条第二款至第九款的规定。

本款补充附件一第二十二款, 附件一所涉及的活动的更改或扩展, 若这种改变满足其阈值/标准, 则适用第六条。第二十二款遵循许多国家的环境影响评估法律的方法, 触发物理改变基础上的义务, 而第十款则在后续的行政程序中触发。该行政程序通常与环境影响评估无关, 但与综合环境许可等相关环境许可有关。在许多国家, 环境许可只适用于一段时间 (通常达十年), 之后需要进行更新和/或升级。此外, 在某些情况下, 重新考虑许可的实施条件在很多国家是惯例。《工业排放指令》(见下栏) 规定了欧盟成员国对许可条件的重新考虑。关于重新考虑所涉活动的实施条件的行政程序要求适用第六条的所有公众参与程序。

根据工业排放指令重新考虑许可条件

《工业排放指令》第二十四条第一款要求:

成员国应确保允许所涉公众及早并有效地参与下列程序:

- (1) 颁发新装置的许可;
- (2) 颁发任何实质变化的许可;
- (3) 颁发或更新第十五条第四款建议使用的装置的许可。
- (4) 按照第二十一条第五款第一项更新装置的许可或许可条件。

附件四中规定的程序适用于该参与。

《工业排放指令》第二十一条第五款第一项:

至少在以下几种情况中, 应对许可条件重新考虑, 并酌情予以更新:

- (1) 装置造成的污染十分严重, 有必要对现有许可的排放限值进行修改或重新设定许可的排放限值。

第十款提到“做相应修改”指“做必要的修改”³³⁴, 要求公共当局重新考虑或更新第六条所指活动的实施条件时, 应当在做必要的修改后, 适用第六条第二款至第九款的规定。“酌情”说明重新考虑或更新一项活动不一定要求重新适用所有上文提及的规定, 可以解释为允许缔约方如认为不适当, 不必在重新考虑或更新实施条件时使用第六条。然而, 考虑到本公约的目标, “做相应修改”的概念暗含了如果有任何疑虑, 应当适用以上条款。此外, 从行政的角度来看, 制订一套适用所有情况的程序比逐案制订的效率要高。履约委员会在函件 ACCC/C/2009/41 (斯洛伐克) 的裁定中强调“虽然每个缔约方有权在案件中决定公众参与是否适当, ‘做相应修改并酌情’并不意味着该缔约方可完全自行决定公众参与是否适当。”³³⁵委员会认为“‘酌情’为本公约的目标引入了一种客观的标准”。委员会还认为这一条款“不会妨碍委员会就是否符合以上客观标准及该缔约方是否因此在案件中允许公众参与进行复审”。³³⁶

第六条第十一款 公众参与有关 转基因生物的决策

尽管《奥尔胡斯公约》绝大部分的条款大都与环境相关，但是公约对于在转基因生物（GMOs）相关的决策中的信息公开和公众参与给予了异乎寻常的特别关注。除涉及决策过程中的公众参与的第六条第十一款外，在公约序言第二十条中也涉及了转基因生物。第五条第八款下有关产品信息的条款也与在公约框架下探讨转基因生物问题相关。

有关转基因生物和《奥尔胡斯公约》的 简要回顾

在公约谈判过程中，谈判各方无法就条约对于“有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的做法”的适用程度达成一致。当时的决定是暂时搁置，以便日后视情讨论。1998年在奥尔胡斯举行的第四届欧洲环境部长级会议通过《奥尔胡斯公约》时，签署国要求各方从转基因生物的角度出发进一步完善该公约。在他们的第一次会议上（摩尔多瓦基希讷乌，1999年4月），《奥尔胡斯公约》签署国会议建立了转基因生物专门工作组，由奥地利领导。该专门工作组经授权监测在其他场合该议题的发展，并且就公约项下未来有关转基因生物的处理方式提出建议。

1999年，在各签署国国内生物安全体系，尤其是在有关转基因生物决策过程中的公众参与程度大相径庭的背景下，该专门工作组还发现，有关第六条第十一款的表述会给公约的执行带来许多重要的开放性问题。由于术语“有目的有计划地……释放”仅在第六条第十一款使用，而在公约其他部分均未进行定义，因此适用第六条第十一款的有关转基因生物的做法的范围并不明确。特别工作组讨论了可能的程序上的安排以规避该法律上的不确定性，并定义在公约项下所涉及的转基因生物决策的范围。

在第二次签署国会议上（克罗地亚察夫塔特，2000年7月），建立了由奥地利领导的转基因生物工作组。在该工作组的讨论过程中，大部分签署国并不支持具有法律约束性的转基因生物决策，因此妥协就是采取了不具有法律约束性的《和转基因生物相关的信息获取、公众参与和司法获得指南》³³⁷。这些指南是在2002年在意大利卢卡举行的各方第一次会议上通过的，也因此通常被称为《卢卡指南》。缔约方第一次会议也通过了决议I/4，指出了在该议题上还需进行的工作，其中可能包括通过具有法律约束力的方式来使公约在该领域取得进展³³⁸。而探索具有法律约束力的可能安排以及对公约文本提出建议草案等



© shutterstock

任务则分配给了新成立的转基因生物工作组。

为2005年在哈萨克斯坦阿拉木图举行的缔约方第二次会议准备的有关《卢卡指南》执行情况的报告称, 由于该指南仅为指导性文件, 并不能确保在没有合适的国内生物安全立法的国家内有最低限度的获得信息、公众参与和诉诸法律³³⁹。在工作组内部多年的艰难谈判之后, 各方达成妥协, 在缔约方第二次会议上通过了新的有关转基因生物的第六条之二和附件一之二, 即所谓的《奥尔胡斯公约转基因生物修正案》(有时也称为《阿拉木图修正案》)³⁴⁰。截至2014年4月, 《GMO修正案》尚未生效。

以下的评论首先讨论了通过时的公约(原第六条第十一款), 其次再讨论公约的《转基因生物修正案》(修正后的第六条第十一款、第六条之二和附件一之二)。

第六条第十一款: 原条款与修正条款哪个适用?

第六条修正案在至少四分之三的缔约方批准后即生效(第十四条第四款)。但是公约并未说明, “四分之三的缔约方”是指在通过修正时的缔约方总数的四分之三, 还是指未来任意时间缔约方总数的四分之三(有时称为“移动目标”或是“当下时间”方式)。鉴于此模糊性, 缔约方大会在2008年第三次会议时采纳了有关第十四条解释的决议III/1。决议III/1明确, “至少四分之三的缔约方”的表述应解释为至少达到修正案通过时公约缔约方总数的四分之三(ECE/MP.PP/2005/2/Add.2)。由于在该修正案通过时有35个缔约方, 因此必须有27个缔约方批准、加入或核准, 该修正案才能够生效。当27个缔约方向保存人交存了批准、加入或核准的文书后, 修正案将在90天后生效。2014年4月, 修正案得到28个缔约方的批准, 其中22个是修正案通过时的缔约方。

自生效之日起, 《转基因生物修正》将适用于所有当时加入该修正案的缔约方。对于在其生效之日后加入该修正案的缔约方来说, 该修正案会在其交存批准、核准或接受文书后90天后生效。

直到一方交存了批准、加入或核准文书前, 该缔约方仍然适用原第六条第十一款。如果一方选择永不批准该修正案, 则原第六条第十一款将一直适用。

对于在修正案生效后加入公约的国家, 修正案将自动被视为公约的一部分。

欲知修正案是否已经获得足够的批准或某特定国家是否已经批准或加入该修正, 请登陆联合国条约办公室网站³⁴¹。

原第六条第十一款

每个缔约方应在国家法律框架内, 就有关是否准许有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的做法的决定适用本条的规定。

该公约对于没有批准《转基因生物修正案》的公约缔约方(见下文), 就关于是否准许有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的做法的决定适用第六条的规定也附加了“在可行和适当的前提下”的义务。第六条将在国内法框架下实施。

例如, 保加利亚转基因生物法第五十条规定该国环境和水资源部对于任何将转基因生物释放到环境中的做法必须组织公众讨论。公众讨论必须在保加利亚转基因生物协商委员会对于该做法给出意见之后45天内组织。有关即将组织的公众讨论的时间、地点、主题以及公众在何处可以获取这些信息, 都必须在讨论前30天内刊发于一家中央日报和该释放影响地区的大众媒体上, 同时在地区内所有市议会张贴告示并在部网站上发布。任何

人都可以以书面或电子形式给出评论。申请人或其代表以及委员会的成员将被邀请参加公众讨论。讨论将形成书面纪要, 该纪要在是否发放许可的决策过程中必须被纳入考虑³⁴²。

法国环境法对于有目的有计划地将转基因生物释放到环境中³⁴³以及将其投放市场的做法做出了规定³⁴⁴。有关公众健康和环境的风险评估由法国双分子工程委员会进行, 而有关食品安全的风险评估则由法国食品健康安全局完成³⁴⁵。双分子工程委员会包括公民社会的代表, 并且在非政府组织来说是跨学科的问题上组织研讨会。风险管理结果以及两家单位的意见会在互联网上进行公示³⁴⁶。当某申请是有关进行转基因生物现场试验的情况下, 在当地市长办公室会公布信息, 并且会在互联网上开展公众协商程序。在申请是有关转基因生物投放市场的情况下, 公众协商程序则需在欧共体层面上通过互联网开展³⁴⁷。

新第六条第十一款

在不影响第三条第五款的前提下, 本条内容不适用于是否准许有目的的有计划地将转基因生物释放到环境中以及将其投放市场的做法的决定。

对于已批准《转基因生物修正案》的缔约方, 自修正案生效之日起, 公约目前的第六条第十一款将被新第六条第十一款取代。新第六条第十一款明确第六条的规定不适用于是否准许有目的有计划地将转基因生物释放到环境中以及将其投放市场的做法的决定。但是, 该条款前有“在不影响第三条第五款的前提下”表述。第三条第五款规定, 缔约方可以采取提供比公约要求更高的更多获得信息渠道, 在决策过程中更广泛的公众参与, 以及在环境问题中更广泛地诉诸法律的渠道。对于新第六条第十一款加上这样的条件后, 《转基因生物修正案》可被视为提醒缔约方, 如其愿意, 其始终可以对于转基因生物决策适用比第六条规定更广泛的要求。

第六条之二

公众参与有关有目的有计划地向环境中排污的决策及将转基因生物投入市场的决策

第六条对于是否准许有目的有计划地将转基因生物释放到环境中以及将其投放市场的做法的决定中的公众参与提出了要求。第六条并不适用于限制转基因生物的使用，但是此行为在有关转基因生物的《卢卡指南》中有涉及³⁴⁸。

有目的有计划地释放到环境中、投放市场、隔离使用

尽管《公约》和修正案并未定义属于“有目的有计划”或“隔离使用”，《卢卡指南》附件一提供了如下的定义：

“有目的有计划地释放”被定义为任何故意将转基因生物或其组合引入环境的行为，同时并未采取特定的隔离措施以限制与其的接触或为大众和环境提供高度的安全。³⁴⁹

“将转基因生物投放市场”被定义为向第三方提供转基因生物，无论这种提供是有偿还是无偿的。³⁵⁰

“隔离使用”是指任何在工厂、装置或其他物理结构中对被特定措施所管控的转基因生物所采取的有效限制其与外部环境的接触以及其影响的措施。³⁵¹

1. 在符合附件一之二中的模式的情况下，每一缔约方都应在做出是否准许有目的有计划地将转基因生物释放到环境中以及将其投放市场的做法的决定之前提供及时有效的信息和公众参与。

第一条第六款之二包含了两个主要原则：及时有效的信息和及时有效的公众参与。决策的公共机构应该把有关将转基因生物释放到环境中以及将其投放市场的做法的及时信息原则理解为一种在决策程序早期通知公众的义务。这就意味着，在实践中，一旦公共机构收到恰当的通知时，公众就应该通过公告等方式被告知建议的活动。有效信息原则的主要含义是，公众应该通过一种易于获得和理解的方式得到相关信息。及时和有效的公众参与原则则要求透明的决策过程和公众的积极参与。显然，公众应该在决策前被告知这些信息，以便于公众在尚可采取不同选择时能够及早参与到决策中。为了给予公众表达意见的可能性，在公众参与过程中采取合理的时间框架是非常重要的。

2. 缔约方提出的与本条第一款相符的要求应当补充其国内生物安全框架并与其相互支持，且应当与卡塔赫纳生物安全议定书的目标相一致。

第六条之二第二款要求缔约方在实施该条第一款时应当对其国内生物安全框架起到补充作用并与其相互支持，且应当与卡塔赫纳生物安全议定书的目标相一致。理想的实践是能够将第六条之二第一款的要求直接纳入国家生物安全框架下。那些尚无与其国际义务相一致的国家生物安全框架的缔约方应当在制定国家生物安全框架时将条款纳入考虑中。在符合公约第三条第五和第六款的前提下，缔约方有制定或维持有关在转基因生物决策过程中提供比第六条之二规定的更广泛的信息获取渠道以及公众参与的措施的自由。

通常情况下，生物安全框架包含三个基本要素即风险评估、风险管理与风险沟通。这三者被统称为风险分析³⁵²。核心要素是所谓的风险评估。这是一种跨学科的科学分析。欧盟使用“环境风险评估”这一术语表明其在考虑对于人类健康的潜在影响的同时，对于对环境可能的影响也给予了充分的重视³⁵³。风险分析的第二个要素是风险管理。这涵盖了两方面：第一，任何为了限制由使用转基因生物导致的潜在风险而采取的措施（例如隔离距离），也就是技术性风险管理；第二，行政风险管理，也就是为了保证与转基因生物有关的运输和使用安全而采取的施加某些限制的决定。最后，第三个要素是风险沟通。这主要针对公众信息和公众参与问题。彻底的风险分析需要对于风险评估的内容（诸如科学评估的结果）以及风险管理的内容（诸如决定背后的理由和考虑）进行沟通和讨论。

鉴于转基因生物是有生命的有机体并可能在环境中繁殖，其释放可能是不可逆的。因此基于该认识，一个基本的原则就是循序渐进。这在全球几乎所有的国家生物安全框架中都得到体现。这就意味着，只有经过评估，在此前的试验中并未发现对于人或环境有潜在负面影响的情况下，该转基因生物释放的范围才能够被扩大。在法律层面上，这被反映在不同转基因生物的活动分级和采取的不同程序中：隔离使用、有目的有计划的释放和投放市场。上文提到，《转基因生物修正案》并不涉及转基因生物的限制使用，但是该活动在《卢卡指南》中得到了应对。

与《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定书》所形成的合力

在通过《GMO修正》的决议II/1中，《奥尔胡斯公约》缔约方认识到通过交换信息以及秘书处之间的合作来与其他国际组织与论坛，尤其是与《卡塔赫纳生物安全议定书》合作的需要。其目的是为了最大化形成合力，避免重复劳动。在缔约方第三次大会时通过的《里加宣言》³⁵⁴认识到与《卡塔赫纳议定书》相关机构就支持适用《有关转基因生物的卢卡指南》以及实施《有关转基因生物的阿拉木图修正案》进行进一步合作的价值。

《生物多样性公约》下的《卡塔赫纳生物安全议定书》是由生物多样性公约缔约方在《奥尔胡斯公约》正在谈判时起草的。《卡塔赫纳生物安全议定书》在长期紧张的谈判后于2000年1月29日通过，并于2003年9月11日生效。《生物多样性公约》缔约方会议同时也是议定书缔约方会议。

与《生物多样性公约》一样，《卡塔赫纳生物安全议定书》并未使用“转基因生物”这一术语，而是使用了“生物技术改性活生物体”³⁵⁵一词。在实践中，关于两者范围之间的差别仍未有定论。

《卡塔赫纳生物安全议定书》对其目标采取了谨慎的态度，即是“为了在充分考虑其对人健康的影响以及其跨境移动的前提下，确保在安全转移、处理和使用通过现代科技得到的，可能会对生物多样性保护和持续利用造成不利影响的转基因生物的过程中提供充分的保护”（《议定书》第一条）。根据《议定书》第二十三条，缔约方必须“提高和促进公众意识、教育和参与”，“在有关转基因生物的决策过程中咨询公众意见”，并且“使得决策结果为公众所获知”。这些条款比较宽泛，并且由有关生物安全票据交换所机制下的信息交换义务所补充。

在第五次会议上（日本名古屋，2010年10月），《卡塔赫纳生物安全议定书》缔约方通过了《名古屋—吉隆坡责任和补救附加议定书》³⁵⁶。该附加议定书的目标是在考虑到对于人类健康的风险的前提下，通过提供和转基因生物有关的责任和补救方面的国际规则和程序，促进生物多样性的保护和持续利用。由于这是一个附加议定书，《卡塔赫纳生物安全议定书》中包括第二十三条在内的有关公众意识和参与的条款同样也适用于该附加议定书下的程序。

《奥尔胡斯公约》的目标是“为促进保护今世后代人人得在适合其健康和福祉的环境中生活的权利”（第一条）。《生物多样性公约》和《卡塔赫纳生物安全议定书》则更主要侧重于保护生物多样性本身。但是，尽管有不同的侧重点，《卡塔赫纳生物安全议定书》以及《奥尔胡斯公约转基因生物修正案》在公众参与和决策过程方面是重合的。在这方面，这两个文件不应被视作是相互冲突，而应是相互补充的。由于有《转基因生物修正案》，鉴于其制定了详细的要求，《奥尔胡斯公约》在工作参与模式方面应该被视作是更详细的文件，而《卡塔赫纳生物安全议定书》有关公众参与的第二十三条更多的只是一个框架（尽管议定书第五次缔约方大会通过了在安全转移、处理和使用时提升公众意识、促进教育和参与的工作项目，其中展望了处理包括公众参与等事宜将采取的措施。）相反地，在信息获取方面，《卡塔赫纳生物安全议定书》在其建立生物安全票据交易制度的第二十条中，在有关何种科学、技术、环境和法律信息应该向公众披露方面较《奥尔胡斯公约》有着更明确的定义。

与在通过《奥尔胡斯公约GMO修正》的决议II/1中³⁵⁷对于与《卡塔赫那议定书》合作的需求的认可一致，两份文件之后在一系列方面开展了合作。这种合作包括在《卡塔赫纳生物安全议定书》缔约方大会第四和第五次会议期间开展和转基因生物有关的获得信息与公众参与联合专题会（德国波恩，2008年5月³⁵⁸和日本名古屋，2010年10月³⁵⁹）。两个文件的秘书处也在会议间隙在许多问题上开展了合作。比如说，应《卡塔赫纳生物安全议定书》秘书处之邀，《奥尔胡斯公约》秘书处在对于有关安全转移、处理和使用时改变生物体的公众意识、教育和参与工作计划草稿定稿前对其给出了评论。

附件一之二 第六条之二 所指的形式

1. 所有缔约方应在其监管框架内，确保第六条之二项下规定的决策过程中有效的信息和公众参与，其中包括一个合理的时间框架，以便给予公众充分的机会来表达对于提出的决定的意见。

附件一之二第一款或多或少总结了《奥尔胡斯公约》中涉及转基因生物的第六条中规定的有关公众参与的基本要求，其中最重要的是有效信息的原则和公众参与的基本要素（在附件一之二第四至第八款中将进一步阐述）。后者表明，在公众参与过程中，无论采取什么样的形式（公开听证会、利益相关方对话以及共识会议等），公众必须有充足的时间来准备并且有效参与该决策过程。能够获得相关信息因此被认为是公众有机会提供意见的先决条件。有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的决定与将其投放市场的决定之间，或是国与国之间的时间框架都可能会不同。

比如在欧盟, 公众有三十天的时间对于欧洲食品安全局 (EFSA) 的决定做出评论。该评论作为有关通报转基因生物投放市场行为的评估报告。在挪威, 由于有具体的获得转基因生物信息的法律, 公众通常有六周时间进行评论。在奥地利, 在一个有关有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的通知公布后, 公众在三周内可以向当局提供书面意见, 而在这三周内公众有权利或有可能获知该通报。如果公众提供了评论, 奥地利有关部门必须在评论期结束后三周内举行公开听证会。

使用附件来规定有关的模式的做法是很有意思的。尽管附件被认为是公约的一个有机组成部分 (第十三条), 修改它们比修改公约主体条款要困难得多 (第十四条, 第四、五和六款)。

2. 在其监管框架内, 缔约方可以在合适的时候, 为在本附件中所列的公众参与程序提供例外:

对于在公约附件一中列出的许多活动, 有关第六条条款的适用问题有一个门槛。在此条款背后的观念就是特定活动对于环境可能的影响要与风险基本相当。由于在对环境的潜在风险和对社会的潜在利益之间寻找平衡总是会导致相应的妥协, 因此每一个例外都需要详细说明原因。

类似地, 附件一之二明确了在有目的有计划地将转基因生物释放到环境中以及将其投放市场的决定中的公众参与的模式, 并提供了这种程序的例外。但是, 这些例外并不是强制性的, 缔约方可以自行决定是否适用。鉴于第六条之二中涵盖的有关转基因生物的行为, 即有目的有计划地向环境释放和投放市场所覆盖的范围不同, 以下分别列出两者各自的例外。

(1) 为了除了将其投放市场以外的目的, 在有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的做法的情况下, 如果:

第六条之二第二款第一段允许缔约方就有关有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的做法 (除了将其投放市场) 为本附件内规定的公共参与程序添加例外, 前提是: 第一, 类似的在可比生物地理条件下的释放已经在该缔约方的监管框架下得到批准; 第二, 在可比的生态环境中已经获得了充足的有关该转基因生物的释放经验。当两个条件都满足时, 缔约方才有权依靠该例外。

1) 在可比的生物地理条件下类似的释放已经在缔约方的监管框架下被批准, 同时;

除非在缔约方的国家生物安全框架内另有规定, 如果在可比的生物地理条件下类似的释放已经被批准, 缔约方可以在有关有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的决定中保证公众参与的义务上享受豁免。然而重要的一点是, 有关的类似释放必须是在该缔约方领土上完成的。例如任何在邻国内可比生物地理条件下开展的有目的有计划的释放不能为授予这种豁免提供充分的理由。

“可比的生物地理条件”一词使用的背景是基因改变对于环境的潜在影响并不仅仅由该生物体的种类决定, 它还由主要环境条件 (诸如气候因素、目标害虫的繁殖代数、非目标生物体的出现、野生近亲以及农业操

作等) 决定。在特定条件下在某地获取的有关某转基因生物在现场试验数据并不能替代在不同条件下向环境中的实验性释放。因此, 任何给予豁免的决定都必须逐项进行具体分析, 而且生物地理区域的概念也能在这方面提供指导。

2) 在可比的生态环境中已经获得了充足的有关该转基因生物的释放经验;

许多国家的生物安全框架, 以及欧盟的生物安全框架, 都有所谓的简化或不同程序。该设计背后的原因是, 在已经在特定的生态环境中获得了充足的有关转基因生物释放经验的前提下, 简化规范程序。因此, 如果某转基因生物的通报在某国适用不同的程序, 或在其他一些情况中, 附件一之二第二款第一项第二目允许公众参与程序豁免。

“充足经验”在各国实践中的含义可能会不同。举例来说, 根据欧盟第2001/18/EC号指令, 某些在附件五中规定的要求必须在申请不同程序之前满足。比方说, 根据附件五, 在与风险评估特别相关的互动中必须要有充足的、可获取的信息, 并且该转基因生物不得有相较于实验性释放条件下其他或更高的对于人类健康和环境的风险。在该指令下, 公众有60天时间评论该有关申请不同程序的注明原因的建议³⁶⁰。

在欧盟内有关转基因生物决策中的公众参与的法规

在欧盟, 一份重要的有关转基因生物的法律文件就是有关有目的有计划地将转基因生物释放到环境中的第2001/18/EC号指令。该指令已得到委员会决定补充, 对于风险评估³⁶¹和监测³⁶²给出了指导性意见。与此同时, 也存在能够在欧盟成员国适用的欧盟法规, 诸如有关食品和饲料的第1829/2003/EC号法规。这些法律也包含了公众参与条款。

2001年3月关于向环境中有意地排放转基因生物和废止第90/220/EEC号理事会指令的第2001/18/EC号理事会指令对转基因生物的定义是“一种由于非自然的配种和/或自然杂交使基因材料发生改变的不包括人类的有机体”。³⁶³所有欧盟成员和欧洲经济委员会一些其他成员已经通过了关于转基因生物的法律。其中奥地利、法国、希腊、匈牙利、卢森堡和挪威已经在最近几年针对将转基因生物投放市场采取了法律措施。

根据第2001/18/EC号指令, “有计划的排放指没有采取特定的约束措施……蓄意在环境中引入一种转基因生物的任何行为”, “投放市场指向第三方提供转基因生物”。因此, 转基因生物本身或产品中含有的转基因生物必须在拟投放市场之前在研发阶段接受实地检验。

第2001/18/EC号指令要求评估对人类健康和环境的影响。指令第四条表示“成员国应确保采取所有适当的措施避免有计划地排放转基因生物或投放市场可能对人类健康和环境造成的不利影响”。但是第九条认为成员国可酌情就拟议的有计划排放咨询团体或公众。第二十四条认为转基因生物产品通知应包含公众通报和参与程序。

第2001/18/EC号指令关于有关转基因生物的公众通报和参与的规定根据通报范围而有所不同。关于转基因生物的有计划排放, 欧盟成员国应“向公众及酌情向团体咨询”; ³⁶⁴关于将转基因生物投放市场, 欧盟成员国应让“公众”根据评估报告“向欧委会提交意见”。³⁶⁵在实际操作中, 每个成员国关于转基因生物的计划排放中公众通报和参与的执行情况也各不相同。

(2) 在将转基因生物投放市场的情况下, 如果:

1) 已经在相关缔约方的监管框架下获批准; 或者

一般情况下转基因生物投放市场的授权不会没有限制, 通常会规定一个有效期限。例如, 关于转基因食品和饲料的第1829/2003/EEC号法规³⁶⁶要求每十年更新一次授权许可, 最晚在授权失效日期前一年进行。在授权快要到期且已经申请更新的情况下, 按照《奥尔胡斯公约》转基因生物修正案的规定, 可免除公众参与程序。

2) 用作研究或文化采集的目的。

转基因生物修正案基于不干涉科研自由的原则, 允许出于研究或文化采集的目的进行的转基因生物通报免除公众参与程序。

例如欧盟第2001/18/EC号指令认为有些转基因生物的操作不被视为“投放市场”。³⁶⁷这些尤其涉及在第90/219/EEC号指令³⁶⁸ (第98/81/EC号指令修改)³⁶⁹管制下的自控系统中的转基因微生物的操作, 包括文化采集和在自控条件下 (如温室) 使用的除转基因微生物以外的可获得的转基因生物。

3. 在不减损第四条规定的关于保密的适用法律的前提下, 每个缔约方应充分、及时和有效地向公众告知在其领土上获得向环境有计划地排放转基因生物或将其投放市场的授权通报的概述, 以及酌情公布在该国生物安全框架下获得的评估报告。

有效的公众参与的前提是掌握信息, 即公众及时地掌握相关信息。在良好实践中, “及时”在这里指公众有足够的时间处理掌握的信息并对正在申请中的议题形成见解。举一个良好实践为例, 《卢卡准则》建议公共当局应鼓励潜在的申请人和所涉公众进行对话, 甚至在授权程序开始之前就向公众提供信息。准则的这项建议与《奥尔胡斯公约》第六条第五款相符。此外, 《卢卡准则》的附件四列举了有关信息公布方式的实例, 如建议免费向公众提供信息。公共当局不仅要被动地提供信息 (如网站或登记册), 还要利用不同的媒介主动传播信息 (如报告, 转基因产品标签)。

总的来说, 参与程序中提供的信息应当包括通报内容 (见附件一之二第四 (一) 至 (三)) 和程序信息 (见附件一之二第五 (1) 至 (5))。《奥尔胡斯公约》没有明确定义什么是转基因生物信息, 因此转基因生物修正案提供了更为具体的执行方法。转基因生物信息最重要的两个因素在“附件一之二第三款: 通报的概述和评估报告”中有所提及。

例如在欧盟, 委员会有两项决定分别为关于转基因生物本身或含有转基因生物的产品投放市场³⁷⁰和有计划地释放转基因生物³⁷¹通报的概述内容——即概述通报信息格式——作了清晰的定义。《卢卡准则》建议向公众提供非技术性的概述以帮助公众理解所涉话题。

一般而言, 评估报告以对转基因生物用途的科学性评估为基础, 包括环境风险评估 (ERA)、食品安全评估等。有关当局没有自行编写评估报告时, 通常 (尽可能) 依靠监管专家或科学委员会各自的评估报告作决定。

欧盟第2001/18/EC号指令使用“评估报告”一词, 而第EC/1829/2003号法规³⁷² 则提到“当局的意见”, 当局即指欧洲食品安全局。根据此法规, 将转基因食品和饲料投放市场需执行社区范围的程序。按照该法规的规定, 欧洲食品安全局负责撰写评估报告或“综合意见”, 成员国依据欧委会提交的关于理事会决定的建议作出决定。欧洲食品安全局的综合意见包括其转基因生物专家组的科学意见。在申请种植转基因植物的情况下, 还要包含其指定的国家相关当局根据第EC/1829/2003号法规进行的环境风险评估。

4. 缔约方在任何情况下不得视以下信息为保密信息:

很多国家的监管框架中一个常见的做法是, 对如果公开则可能伤害一家公司或研究机构竞争地位的信息给予保密。但是公约第四条第四款第四目要求, 与环境保护有关的排放信息应公开, 同样附件一之二第四款列举了不得保密的特定信息。

第2001/18/EC号指令的第二十五条第四款列举了不得保密的特定信息。该指令与《奥尔胡斯公约》第六条第二款和第六款以及《卢卡准则》附件三的条款共同为《奥尔胡斯公约》转基因修正案附件一之二第四款一至三目的内容提供了模板。

值得一提的是, 上一段提到的每个条款规定的是在公众参与程序中必须公开信息的最低要求。在奥地利和捷克等欧盟国家, 公开除保密内容外的所有通报内容是常见的做法。

(1) 在出于将转基因生物投放市场以外任何目的向环境有目的地有计划地排放转基因生物, 如果:

本款提出了在环境决策程序中应及早并有效向公众交流的基本信息, 首先包括关于转基因生物的说明和负责拟议转基因生物相关活动的申请人姓名与地址。此外还应包括转基因生物的用途, 即通报范围。如果出于研究的目的有计划地排放所讨论的转基因生物, 公众应同样获悉释放的地点。根据一国法律和行政实践, “地点”可以从不同的细节或精确度来理解。2009年 *Commune de Sausheim* 诉 *Pierre Azelvandre*³⁷³ 一案中, 欧洲法院裁定, 第2001/18/EC号指令第二十五条第四款关于不得对释放地点给予保密的规定指的是强制公开包括参考坐标格在内的关于释放地点的具体地址信息。不允许与公共秩序或其他利益有关的免除行为。

掌握某种转基因生物生长的地点对于监测转基因生物而言至关重要, 如第2001/18/EC号指令第十九和二十条。该指令第三十一条第三款要求成员国建立公共登记册, 不仅记录转基因生物有计划排放的地点, 还要“相关当局酌情”记录用于商业用途的转基因生物的种植地点。如奥地利的一个当地社区拟种植一种转基因生物产品, 不得向国家相关当局通报种植情况, 该当局将此信息登记在册。

(2) 用于监测相关转基因生物和应急的方法和计划；

用于监测附件一所指活动产生的潜在不利影响的方法和计划以及应急方案不得视为保密。

第2001/18/EC号指令指出，监测既能确认关于转基因生物的潜在不利影响的发生和后果，或在环境风险评估中使用的任何推断是正确的，还能发现环境风险评估预测外的转基因生物或其使用对人类健康或环境产生的不利影响。³⁷⁴

(3) 环境风险评估。

转基因生物修正案将《奥尔胡斯公约》第六条第六款关于转基因生物的条款落到实处。向公众公开环境风险评估能够确保公众获得与相关转基因生物的拟议活动相关的所有环境方面的详尽信息。

关于环境风险评估的术语定义在实践中可能还存疑。例如欧盟对环境风险评估的定义是“对有计划地将转基因生物排放到环境中或投入市场可能对人类健康与环境造成的直接或间接、即时或延迟的风险的评估”（第2001/18/EC号指令第二条第八节）。根据第2001/18/EC号指令的原则和具有法律约束力的关于风险评估的指南注释³⁷⁵，欧盟已建立一套转基因生物环境风险评估的通用方法。2010年，欧洲食品安全局发布更新后的关于转基因植物环境风险评估指南。³⁷⁶

5. 每个缔约方应确保决策程序的透明，向公众提供相关的程序信息。此类信息包括：

(1) 可能作出的决定的性质；

(2) 负责作出这种决定的公共当局；

(3) 根据第一款规定的公众参与安排；

(4) 说明向哪个公共当局索取信息；

(5) 说明向哪个公共当局提交意见，以及转达意见的时间安排。

除关于转基因生物通报内容的信息外（见附件一之二第三和四款），公众还应获得所设想的环境决策程序的信息。附件没有像公约第六条第二款那样使用涵义较窄的“所涉公众”，而是统称“公众”。通过使用“公众”一词，缔约方认同转基因生物的流动性，包括进入市场的时间，也就是说不可能将公众区分细化为“所涉公众”。

首先，负责决策的公共当局应当找到有效的途径，通过公告（如适当的国家级、地区级或当地的报纸；政府官方公报；网站；任何已有的清算所机制等）向公众告知转基因生物的拟议活动。公众应当获得关于有待决定的转基因生物活动性质、所作决定的种类（第五款第一项）和哪个公共当局负责作出这种决定（第五款第二项）。此外，公众应知晓自己拥有参与决策过程的权利和机会。因此，公告应当包含按照国家法律所设想的程序信息（第五款第三项），例如程序的启动、公众咨询的时间范围和任何公众参与的机会（如公开听证会的时间和地点）。另一条重要的信息是向公众说明向哪家公共当局或任何其他官方机构索取信息（第五款第四项）。相关信息不仅包括通报的信息，还包括可能涉及的任何其他信息（如专家委员会或咨询机构发布的报告和建议、国际和国家法律和政策文件等）。公共当局有义务收集和散发关于转基因生物活动的进一步信息（如登记册、数据库和报告）。最后，公众应当被告知向哪个公共当局提交意见或问题，以及提交意见或问题的时间安排和形式（第五款第五项）。附件一之二的第六款进一步阐述了公众提交意见的权利。

6. 根据第一条的条款，应当让公众能够酌情提交其认为与拟议有计划的排放，包括投入市场相关的任何意见、信息、分析或见解。

第六款表明公共当局必须保证公众酌情参与的可能性。根据公约第六条第七款，附件一赋予广义上的“公众”而非狭义上的“所涉公众”这一权利。公共当局不仅要考虑书面意见，还要考虑如在公开听证会或问询会上公众口头上提出的问题和见解。公共当局应重视在公众参与程序过程中公众提出的任何意见（见第六条第七款评论，特别是上文关于第ACCC/C/2006/16号函件（立陶宛）履约委员会的裁决的讨论）³⁷⁷。在挪威，相关法律明确要求在转基因生物活动决策中要给予伦理上的考虑。³⁷⁸

关于这一领域的良好实践，《卢卡准则》鼓励公共当局探讨其他机制和措施，包括就转基因生物风险评估和风险管理等议题举行共识会议、圆桌讨论、利益相关方对话和公民陪审团，以帮助公众更好地知道、参与和了解转基因生物相关的活动。³⁷⁹

7. 每个缔约方应力求确保在决定是否准许有计划地将转基因生物排放到环境中，包括投入市场时，对按照第一款组织的公众参与程序的结果给予应有的考虑。

第七款要求相关当局在就转基因生物通知作最后决定时对公众参与程序的结果给予应有的考虑。关于对公众参与程序的结果给予“应有的考虑”更多的讨论，参见上文第六条第八款的评论。

8. 缔约方应确保，在公共当局按照本附件的规定作出决定后，向公众公开决定的案文，以及决定所依据的理由和考虑。

本款符合公约第六条第九款的规定。每个缔约方相应地应确保公开最终决定的案文和决定所依据的理由和考虑，如在公共建筑或网上公布。此外，决定应说明如何对公众参与程序的结果给予应有的考虑。

在荷兰，公众在决定作出之前对草案提交意见。公众每一条意见都必须得到回复，最终决定必须对公众意见给予考虑。整个过程在网上公开。³⁸⁰

第七条 公众参与环境方面的 计划、方案和政策

第七条包括公众参与计划、方案和政策。虽然第七条详细表述了第六条中几个条款，如计划和方案，但对当局的义务和公众的权力的定义不如第六条清晰。第七条让缔约方得以更加灵活地在环境决策方面找到公众参与的适当的方法。

虽然本公约没有明确表示，但第七条只涉及公共当局而非个人（个人有时也会制定“关于环境”的计划、方案和政策）拟定的计划、方案和政策，这似乎已成共识。这和本公约让缔约方自己承担义务的一般方式一致。本公约对“有关公共当局应确定可参与的公众”的要求间接支撑了第七条的观点。

第七条将计划与方案和政策加以区分。关于计划和方案，第七条纳入了第六条关于公众参与的时间范围和有效机会，以及确保切实考虑公众参与的条款。第七条还明确引用了公约的目标。关于政策，第七条没有明确地引用第六条的条款。



© www.nickwates.co.uk

公约没有对“计划”、“方案”和“政策”进行定义，但欧洲经济委员会地区对这些术语已有共识，且有时具有法律意义。

第七条关于履行义务的规定，要求各国按照第九条第二款的规定“决定加入”，使公众享受第九条赋予的诉诸法律的权利。第九条要求缔约方采取立法步骤，确保公众在行使该条规定的权利时，可以诉诸复审程序（见第九条第二款评论）。如果缔约方不“决定加入”，缔约方必须依据第九条第三款履行第七条的责任，让公民有权利在违反环境法的案件中采取行动。

下表简要总结了第七条规定的缔约方的核心义务及实用的执行指南。

条款	义务	执行内容
第一句	要求缔约方安排公众参与环境有关的计划和方案的准备工作	<ul style="list-style-type: none"> • 透明和公平的框架 • 提供必要信息
第二句	包括第六条第三、四和八款	
[第六条, 第三款]	公众参与程序应有合理的时间范围	<ul style="list-style-type: none"> • 必须说明具体时间范围 • 必须留出足够的时间以便通知公众和让公众能够准备好有效参与
[第六条, 第四款]	每个缔约方应安排公众及早参与	<ul style="list-style-type: none"> • 准备各种方案供公众选择 • 公众参与不是走过场
[第六条, 第八款]	缔约方应确保公众参与的结果在计划和方案决策中得到应有的考虑	<ul style="list-style-type: none"> • 决定依据的原因和考虑应证明如何给予公众参与应用的考虑
第三句	要求有关公告当局确定参与的公众	<ul style="list-style-type: none"> • 联系公约的目标
第四句	公众参与准备有环境有关的政策	<ul style="list-style-type: none"> • 酌情 • 力求提供

第七条与战略环境评估

尽管公约没有要求缔约方进行环境评估，但执行第七条的前提是提供计划、方案和政策环境因素考虑的法律依据（类似讨论见上文第六条）。例如，第七条要求缔约方确保“公众参与的结果得到应有的考虑”，其含义是在计划、方案和政策制定中，必须有环境因素考虑的法律依据。考虑公众参与的结果的规定也同样要求建立一个意见评估系统。

战略环境评估的背景下适当的公众参与程序是帮助执行第七条的有用工具。战略环境评估为公共当局提供了在制定计划、方案和政策中考虑环境影响的程序。

但是要指出的是，虽然战略环境评估程序现在在国际和区域层面（见下）进行且受国家一级的监管，对执行第七条有益，但战略环境评估程序不足以完全满足第七条的要求。这类程序是协助执行的有利工具，但需要其他程序加以补充（见环境方面的计划、方案和政策一栏）。

战略环境评估有两个重要的文书，即《埃斯波公约战略环境评估议定书》，以及2001年6月27日欧盟议会和欧盟理事会关于特定计划和方案环境影响的评估的第2001/42/EC号指令（《战略环境评估指令》）。

两个文书中战略环境评估的目的是确保在计划和方案通过之前确定并评估其环境后果。两个文书涉及不同领域的公共计划和方案，包括“可能对环境产生重大影响的”（《战略环境评估指令》）或“可能对环境包括健康产生影响的”（战略环境评估议定书）交通运输、能源、废弃物、水、工业、电信、旅游、城镇规划和土地使用。两个文书对评估文件的内容规定了类似的程序和要求，特别引用《奥尔胡斯公约》，让公众表达意见，并在制定计划和方案时考虑公众参与的结果。

战略环境评估指令只涉及计划和方案，与环境方面的政策无关。战略环境评估议定书最重要的义务是与计划和方案相关，也要求缔约方“力求确保在制定可能对环境包括健康产生重大影响的政策和法律的提议

时，酌情考虑并采纳公众对环境包括健康的关切”。每个缔约方“应当考虑议定书中适当的原则和内容”。因此，《奥尔胡斯公约》第七条的适用范围比战略环境评估指令和战略环境评估议定书更加广泛。第七条适用于“环境方面的”计划、方案和政策，而战略环境评估指令和议定书则基于可能对环境产生重大影响的狭义概念。议定书和指令采取几乎相同的法律框架来确定产生重大影响的可能性。³⁸¹二者均规定了哪些计划和方案需要强制性战略环境评估，哪些需要“排查”（即判断是否需要战略环境评估的重要测试）。此外，两个文书将同样的计划和方案种类排除在其范围之外。

第七条没有设计“重要性”和“可能性”的测试，也没有为排查设定程序或标准。规则很简单：任何“环境方面的”计划、方案和政策都受第七条的约束。无论一项计划、方案或政策是否就开发项目许可“建立框架”，都视作“与环境有关”。战略环境评估文书提到了在十一个领域，如电信或旅游，如果为被认为对环境有重大影响的项目建立框架，可能会导致该项目被认定为“与环境有关”。但在废弃物管理或水管理等领域，即使没有建立开发许可框架，任何计划、方案或政策都似乎与环境密切相关。战略环境评估文书十一个领域以外的某些计划、方案和政策也适用这一规则。例如，为未来的开发项目建立框架的减少空气污染方案或减噪方案要接受战略环境评估的排查，可能有或不会产生重大的环境影响。³⁸²但是，在任一情况下，此类方案都与环境息息相关。此外，有些计划和方案本质上不可能就开发许可建立框架，例如环境教育战略或当局与环保非政府组织的合作项目等。战略环境评估文书不认为此类计划和方案对环境产生重大影响，但由于其与环境关系密切，此类计划和方案受第七条的约束。

战略环境评估文书涉及强制性排查结果认为对环境产生重大影响的计划和方案小规模修改，以及与当地小规模区域使用有关的计划和方案。相较之下，第七条适用于环境方面的所有计划和方案，没有明确排除小的修改或当地小规模区域的使用。

战略环境评估指令	战略环境评估议定书	《奥尔胡斯公约》第七条
适用于可能对环境产生重大影响的计划和方案。	适用于可能对环境包括健康产生重大影响的计划和方案。	适用于环境方面的计划、方案和政策
列举了十一个领域（农业、林业等） ³⁸³ ，其为未来同意开发某些种类项目而建立框架的计划和方案被认为对环境产生重大影响，因此都要进行战略环境评估。	同战略环境评估指令。	适用于环境方面的计划、方案和政策。
对上述领域的计划和方案略加修改，以及涉及当地小规模区域的使用不强制使用战略环境评估，但仍需排查。	同战略环境评估指令。	环境方面的计划、方案和政策。没有明确排除小的修改或关于当地小规模区域的计划和方案。
其他为未来开发项目许可而建立框架的计划和方案。	同战略环境评估指令。	环境方面的计划、方案和政策。
不包括专门用于国防或民间应急的计划和方案。	同战略环境评估指令。	包括专门用于国防或民间应急的计划和方案。
不包括资金或预算计划和方案。	同战略环境评估指令。	包括资金或预算计划和方案。

每个缔约方应作出适当的实际安排和/或其他安排，在为公众提供了必要信息之后，让公众能够在透明和公平的框架内参与制订与环境有关的计划和方案。

公约规定了缔约方一系列义务，让公众能够参与制定与环境有关的计划和方案。

与环境有关的计划和方案

第七条指的是与环境“有关”的计划和方案，而不是对环境可能产生影响的计划和方案，后者标准稍严。如上所述，公约没有对“计划”和“方案”给出定义，但是这些术语在欧洲经济委员会地区已成共识且有时具有法律意义。例如，战略环境评估议定书第二条第五款对“计划和方案”的定义如下：

计划和方案及其任何修改：

- (a) 按照法律、监管或行政安排要求；
- (b) 由一个当局制定和/或通过，或由一个当局制定，并通过正式程序提交议会或/政府通过应参考“环境信息”定义中隐含的“环境”的定义来判断某一计划或方案是否与环境有关。

与环境有关的计划和项目可能包括土地使用、地区发展战略和各级政府在交通运输、旅游、能源、重工业与轻工业、水资源、健康与卫生等领域的规划，还包括政府为实现特定环境政策目标制定的计划，如为达到降低污染目标实施的刺激方案或自愿回收项目，以及复杂的战略，包括国家和地方政府出台的环境行动计划和环境健康行动计划。这些战略往往是实现环保目标的第一步，根据战略规划再制定计划，还包括基于河流域或其他地理特征制定的综合规划。

与环境有关的计划、方案和政策

“与环境有关”的计划、方案和政策包括：

- 可能对环境产生重大影响”且需要战略环境评估的计划、方案和政策。
- “可能对环境产生重大影响”但不需要战略环境评估的计划、方案和政策，例如不制定开发许可框架。
- “可能对环境产生影响”但影响不“重大”的计划、方案和政策，如涉及小规模区域的使用。
- 旨在保护环境的计划、方案和政策。

关于计划和方案的修改的法律环境尚不明朗。和战略环境评估议定书和战略环境评估指令第六条不同，本公约第七条没有特别就修改问题作出安排。因此，从规则上看，第七条可能只适用于“制定计划和方案”，不包括任何对这些计划和方案的后续修改。另一种情况是，第七条没有必要明确提到修改，因为计划或方案的任何修改本身仍是计划或修改，所以仍在第七条的范围之内。战略环境评估议定书关于计划和方案（见上栏）似乎支持后一观点，为确定《奥尔胡斯公约》第七条的适用范围提供了有益的帮助。

计划和方案还有一个问题是当地小规模区域的使用。虽然所涉区域的大小和决策层级是确定“重大”或“可能性”重要的考量因素，但却与判断计划和方案是否“与环境有关”无关。废弃物或水管理计划以及减少空气污染或减噪方案，不论所涉区域大小和决策级别，都与环境有关，因此需要按照第七条的规定安排公众参与，即使只涉及了当地小规模的区域。

《奥尔胡斯公约》的条款没有把用于国防或民间应急的计划和方案排除在第七条的范围之外，也没有排除资金或预算计划和方案。但是，遇到此类“与环境有关”的计划和方案时，如果按照第四条第四款的要求不公开公众参与的必要信息，第七条执行起来有些困难。第四条第四款要求限定驳回请求的理由的解释，应顾及能够因公开请求所指信息而获益的公共利益，该款为执行第七条提供了重要的方向。

公众参与制定计划： 欧盟成员国和申请国家制定计划

欧盟法律要求公众参与制定欧盟结构基金提供的欧盟资金支持的发展计划。欧盟结构基金用于：

- 促进落后地区的发展和结构调整。
- 促进面临结构困难的区域的经济发展和凝聚力。
- 支持教育、培训和就业政策和系统的更新和现代化。

2006年7月11日理事会法规（EC）第1083/2006号废止结构基金法规（EC）第1260/1999号，为欧洲区域发展基金、欧洲社会基金及凝聚力基金作了总体安排，要求申请资金支持的成员国提交由公共当局和民间社会或环保合作伙伴等“社会经济”伙伴共同制定的发展计划。发展计划应包括成员国完成的情景分析和实现结构基金目标的优先需求，以及战略、计划的行动重点、具体目标和相关的资金来源。

在有的国家（如爱尔兰和英国），公共当局和社会经济伙伴之间的“伙伴协议”需要通过公共听证会，让公众对发展计划草案进行审议，并提供书面的建议。非政府组织也可以参加——其权利和义务与公共当局和其他社会经济伙伴相同——发展计划制定委员会。如2009年在爱尔兰，政府就结构基金计划，包括《欧盟2020增长战略》，定期向环境支柱（代表全国27个环保团体的机构）以及其他社会伙伴征求建议，确保在决策中对环境问题给予考虑。



适当的实际安排和/或其他安排

公约强调缔约方必须在最低限度内为公众参与制定与环境有关的计划和方案做实际安排，这与公约让公众有真实有效的机会参与的总体目标一致。公约还要求缔约方必须为实现这一安排作“其他安排”。谈判中讨论了根据本条款对公众参与作“法律”安排的可能性。有的国家反对这一点，因此“其他”一词允许缔约方可按照其意愿通过对公众参与作法律安排来履行第七条的义务。第三条第一款同样在谈及缔约方的义务时，规定可使用必要的法律、监管和“其他”措施。

和第六条不同，第七条要求适用广义的“公众”而非狭义的“所涉公众”。第二条对“公众”的定义是包含任何自然人和法人。

透明和公平的框架

透明和公平的框架强调公众必须有机会有效地参与。为此，公众必须能够使用清晰和连贯一致的规则，而规则需要在一个透明和公平的框架下执行。第一条阐明了本规定背后的意图。第一条强调公约的目标之一是保证公众有权参与决策。要确保权利的实现，必须有一个透明和公平的框架，不光适用于决策本身，还为所涉公众提供通过质疑程序和决定维护决策过程标准的可能性（见第九条评论）。

为公众提供必要的信息

毋庸置疑的是，任何公众参与程序必须通知公众程序的启动和参与的可能性，同时必须向公众提供与制定计划和方案有关的信息。第七条关于此项内容的要求是缔约方必须“为公众提供必要的信息”。“必要”一词需在有效参与的背景下理解。

需要指出的是，和第六条不同，第七条要求向广义的“公众”而非狭义的“所涉公众”提供必要的信息。

下文中第七条第二句话的评论更准确地阐述了应向公众提供哪些信息。

公约其他条款也对提供政策、计划和方案信息作了要求。第五条第三（c）款要求逐步改用电子数据库提供有关环境的政策、计划和方案的信息，第五条第七（a）款要求缔约方公布其认为在制定重大环境政策建议方面具有重要意义的事实和关于这些事实的分析报告。

在这个框架内，应适用第六条第三款、第四款和第八款。

“在这个框架内”是指根据第六条第一句建立的公众参与透明和公平的框架。第六条的第三款、第四款和第八款应作为此框架的内容适用。此外，第六条第二款的要求在第三款中也有涉及。

在第七条适用第六条第三款、第二款（包含在第六条第三款）、第四款和第八款时要考虑要求的不同性质。第六条第三款要求公众参与程序在不同的阶段应有合理的时间范围，留出足够的时间，以便按照以上第二款通知公众和让公众能够准备好有效参与环境决策。

第六条第二款（包含第六条第三款）说明了公众有效参与应当获悉哪些信息。尽管第六条第二款包含的所有信息不都是适用第七条的“必要”信息，但是考虑到所涉环境决策的相似点，似乎在计划和方案中，绝大多数适用第六条的具体决策，也有义务提供必要信息，并在做相应修改后适用。当然也包括向公众通知程序启动和参与的可能性的义务。

第六条第四款要求每个缔约方应安排公众及早参与，准备各种方案以供选择。第六条第八款要求每个缔约方应确保公众参与的结果在决策中得到“应有的”考虑。

第七条没有提及第六条的其他规定。第六条的第一款、第十款和第十一款专门适用决策程序，当然不能适用第七条。

第六条第五款不能适用第七条，说明第七条提及的参与公众范围与第六条的不同，所以专门设计了一个类别（“所涉公众”）。下文将会讨论到。

在制定计划和方案时，信息和文件一般与第六条第六款的说明不同。虽然具体活动的决策不尽相同，计划和方案也要在做相应修改后适用本款，第六款仍可作参考。

第六条第七款要求提出意见的机会，本可以纳入第七条。之所以没有纳入，说明缔约方希望在制定准确的参与程序时有更多的灵活性，不受书面形式提交意见或公众听证会形式的约束。

最后，第七条不包括第六条第九款关于通知公众所作的决定包括原因和考虑的内容。对公众参与结果给予适当的考虑，可能要求最终计划或方案提供原因说明（如在第六条第九款的评论中讨论的准备“回应文件”），与其说这是公约的义务，不如将其看作一个逻辑问题或良好实践。

第六条与第七条之间存在密切联系，第七条直接引用了第六条的规定，因此第七条的权利与义务可以是按照第九条第二款申请诉诸法律的很好的理由。第九条第二款为第六条相关的决策、作为或不作为或本公约的“其他规定”所侵害的个人提供复审程序。但如上文所述，为了适用第九条第二款，缔约方必须采取立法措施“决定加入”以使规定覆盖第七条的义务。

有关公共当局应联系本公约的目标，确定可参与的公众。

第七条的第二句话要求有关公共当局联系公约的目标，确定可能参与的公众。和第七条其他内容不同，第二个任务不是由缔约方而是直接由有关公共当局承担。

本条款不得视为限制可参与的公众范围的方法。若是出于限制的目的，文中会使用狭义的“所涉公众”一词。³⁸⁴除传统上特殊利益团体的代表可参加这些程序外，其他公众通过规定的通报了解到程序后也可表达参与的意愿。

第七条明确表示，“联系本公约的目标”后确定可参与的公众。根据公约序言第十四段“鼓励帮助广大公众认识和参与影响环境与可持续发展的决策”的目标，确定可参与的公众不应被当作限制参与的工具，而是简化参与程序、提高参与效率的方法。

公约序言第七至第十一段、第十三段、第十六段、第十七段和第二十一段也要求当局确定参与特定案件的公众。根据序言第十三段和与之一致的第二条第五款，狭义的“所涉公众”应包括促进环境保护的非政府组织。

任何可能由于本条而使受损公众被不公正地排除在第七条的程序之外的障碍，可以通过在国家执行法中对可参与的公众作清晰的定义，以包括相关或所涉公众来解决。

根据第七条关于透明和公平的框架的规定，确定可参与的公众的方式应当透明和公平。缔约方可自行制订确定公共当局应当试图联系的公众范围的标准，和让公众能够表达自身利益的程序。因此，建立一个相关个人和非政府组织的永久性清单很有裨益，个人可以表达被通知和参与具体领域或具体议题的兴趣。

保加利亚的电子代表平台

保加利亚的电子代表平台是推选民间社会代表参与制订该国环保和可持续发展领域不同行政机构决策的基于网络的工具。2005年，保加利亚环保非政府组织根据环保非政府组织社团在一系列全国会议上制定的推选程序成立了该平台，环境与水资源部、区域发展部、农业部、卫生部和索菲亚市政府等几个政府机构定期使用该平台。该网上平台为政府和市政部门征询民间社会代表对其工作的意见提供了有用的工具，同时也使环保非政府组织社团能够提名并选举自己的代表，通过他们获得反馈。该平台至今已经为大约40家行政机构选举了约50名民间社会代表。³⁸⁵

在适当的前提下，每个缔约方应设法使公众有机会参与制订与环境有关的政策。

和“计划与方案”一样，本公约没有给出“政策”的定义。政策可以指“组织或个人通过或建议行动的过程或原则”。³⁸⁶本公约认为政策明显没有计划和方案具体，因此将政策和计划与方案加以区分。但这并不意味着政策不是书面规定。

政策还要求对特定地区的合法性和政治背景有更加透彻和深刻的理解。政策使历史和文化与整个法律框架融为一体，超越了其所制定的领域的有限性。

本条可根据第三条第七款关于促进在国际进程中和国际机构内应用本公约的原则的要求执行（见第三条第七款评论）。

第八条

公众参与拟订执行规章和/或有法律约束力的通用准则文书

本公约认定公众除有权参与影响其生活的基本决策外，还应参与制定可能对环境产生重大影响的法律和通用法案。谈判中已经详尽地讨论了公约对立法适用性。本公约在序言中确认“政府各级部门都应当保证透明度”，请“立法机关在工作中落实本公约的原则”。但政府认为这是立法机构的权力，不愿代替议会就具体要求进行谈判。

但是，本公约规定了政府的行政机构在立法中的作用，特别是要求公众必须参与其中。因此，公众参与立法是本公约所有范围中的重要内容。此领域的义务相对来说要柔和一些，尽最大努力即可，有关采取措施的用语也是指示性而非强制性质的。尽管如此，第八条应理解为缔约方应切实采取措施，实现公约的目标。

衡量缔约方履行第八条规定的义务不是结果，而是付出的努力。缔约方要努力实现公众参与的目标。公众可以通过第九条第三款诉诸法律的程序——考虑到有些缔约方愿意“决定加入”，也可通过第九条第二款的程序——督促缔约方履行这一义务。（见第九条第二款评论，即缔约方可能通过采取立法措施“决定加入”，使本条款覆盖公约的其他条款。）

如果缔约方已经有保障措施，则必须按照第三条第五款和第六款的要求加以保持。如果缔约方还没有保障措施，也不会通过新的立法保障措施，则必须依据第九条第三款关于公民有权就违反环境法的行为诉诸行动的要求执行第八条的规定。

第八条解决了公众参与一个特定的决策领域的问题：公共当局拟订执行规章和有法律约束力的通用准则。公共当局大部分的责任是根据特定的事实和情况作具体的决定，但另一个重要的责任是制订和通过通用准则。“准则”一词包含最广泛的范畴，如法令、规章、条例、指示、规范性文件、标准和准则，还包括立法程序中公众的参与，直至行政机构将草案完成并提交立法机构。第八条认为公众参与拟订此类准则是公约的目标之一，并制订了缔约方实现这一目标应满足的特定要求（见下表）。

条款	义务	执行指南
第一句	每个缔约方应大力促进公众参与公共当局拟订法律和准则	<ul style="list-style-type: none"> • 缔约方尽最大努力 • 在各种备选方案确定之前 • 适用于可能对环境产生重大影响的准则
第二句	应采取的公众参与程序内容	<ul style="list-style-type: none"> • 足以有效参与的时间范围 • 发表规则草案 • 提出意见的机会
第三句	缔约方必须确保对公众参与的结果给予考虑	<ul style="list-style-type: none"> • 尽可能

每个缔约方应大力促进公众能够在各种备选办法确定之前的一个适当阶段，有效参与公共当局拟订可能会对环境产生重大影响的执行规章和其他有法律约束力的通用准则文书的工作。

由于不同的法律体系可能使用不同的术语指代各种形式的通用准则，因此本公约尽量避免任何可能限制“执行规章”概念范围的用词。所以，为打消疑虑，第八条也指代具有法律约束力的通用准则。标题通过使用“准则文书”解释了此类准则的意思。此类具有法律约束力的通用准则包括法令、规章、条例、指示、规范性文件、标准和准则。也就是说，公共当局在此条款中的责任不同于第六条的决策，这些准则会产生同等适用所有处于类似情形的个人的指令，而不仅仅适用于当局的某一个事件所涉的公众。同时，这些准则也不同于第七条，能够产生具有法律约束力的责任。

第八条还包括公众参与立法程序，直至行政机构将草案拟定好并提交给立法机构。因为公约主要关注的是公共当局（见第二条定义），因此公约通过这些机构来使公众参与立法。

公共当局在拟定法律中的作用

在很多欧洲经济委员会国家，公共当局在拟定法律的过程中起着重要的作用，并提交立法机构供其考量。

由于立法机构是最终通过具有约束力效果的法律的有关机构，公共当局拟订的法律不得视作在公约框架内行使立法职能。当公共当局拟订法律草案并最终提交议会或其他立法机构时，公众参与制订公共当局草案，实际上构成了早期参与。

这一操作原则与第六条第五款的逻辑类似。该条款认定及早解决争端以及在初期阶段考虑合理关注，可以帮助杜绝后患。公共当局将草拟的法案提交给立法机构后，就不再是公共当局“拟订”的阶段，因此不再适用第八条。

公共当局通过由立法机构行使立法职能拟定的法律（如总统签署法案使其生效成为法律）的情况也不属于公约“拟定”的含义，因此也不适用第八条。

本条款融合了本公约前述条款的一些基本原则，如“有效参与”要求公共当局确保提供公共参与的基本条件。第八条还强调公众应及早参与，掌握各种方案的情况，以有效参与并切实影响法律、规章和规范性文件的草案。“对环境产生重大影响”在公约的其他条款中也有所提及（见第六条第一款评论）。

长期以来，很多欧洲经济委员会国家让至少一部分公众参与制定行政规章和具有法律约束力的通用准则。匈牙利1987年关于立法的第XI号法案就是一个典型的例子。该法案规定非政府组织和专业协会有机会就政府拟订的法律草案及部门和其他政府规章法令的草案提交意见。³⁸⁷

为此，应采取下列步骤：

公约规定了缔约方为履行公众有效参与拟订执行规章和其他具有法律约束力的通用准则的义务应执行的最少三项内容，为公众参与建立了一个基本的程序框架，包括时间范围、获得信息和提交意见的机会。

(1) 确定足以有效参与的时间范围；

当时间范围不确定时，公约要求公共当局应当自己确定日程，为公众有效参与提供“足够”的时间。公布时间范围使得公众可以知道有参与的机会并最大程度地提供意见。上文提到的匈牙利法律没有严格的时间限制，而是确立了设定时间范围的原则，就草案提出意见的截止日期应当考虑四个因素：

- 提出意见的个人应当有机会形成一个有理有据的意见。
- 拟订草案时必须对该意见给予考虑。
- 草案的大小。
- 提出意见的组织类型。³⁸⁸

(2) 发表或以其他方式公布规则草案；以及

本条款与上文关于有效通知公众的条款遥相呼应，许多国家用正式政府公告的形式公布规则草案（见下栏及第六条第二款评论），此机制常常是适当的公示载体，有以下几个优点。首先，可能已经形成了拥有充足的人员和其他资源的制度（绝大多数欧洲经济委员会国家已经建立了这种公布制度）。其次，服务多种与本条款及其他信息有关的政府用途。最后，此类信息地点的标准化帮助公众适应如何寻找公布通知来监管政府行为，从而提高了效率，降低了时间和金钱成本。同时，有规律地公布信息会帮助当局减少专门的请求。

除政府官方公布准则草案外，捷克、格鲁吉亚、拉脱维亚、斯洛文尼亚、乌克兰和英国等国的环保部门有时通过各自的机构，有时利用非政府组织倡议，在网络上公布法律草案。例如，按照格鲁吉亚议会的要求，有关环保的法律草案要在格鲁吉亚奥尔胡斯中心的网站上公布。匈牙利环境部自建了一个相关非政府组织电子散发清单，同时也通过连接全国200多个非政府组织的电子非政府组织网络（绿色蜘蛛）公布。³⁸⁹

公布准则草案的方法

斯洛文尼亚《环境保护法案修正案》³⁹⁰特别就公众参与制订可能对环境产生重大影响的规章的过程作了说明。根据该法案，部委和相关当局必须向最广泛的公众公布规章草案，使其表达关于每个规章草案的见解和意见。根据“关于公众参与制订可能对环境产生重大影响的指示”³⁹¹，规章草案以及向公众征求意见的公示须在部委网站上公布。公示中要说明提交意见的截止日期，不得少于三十天。公众可通过电子或书面形式提交意见。斯洛文尼亚《官方公报》公布已通过的规章后，部委的网站上要公布公众关于该规章草案意见的总结文件。³⁹²

(3) 为公众提供机会，以直接或通过代表性的协商机构提出意见。

很多欧洲经济委员会国家已经出台了关于公共当局定期在拟订法律和其他规范性法案的过程中向公众咨询意见的政策。例如，1997年，欧委会成立的环境事务咨询委员会，就有环境保护非政府组织的代表参加。³⁹³

按照这一实践，公共当局可以选择通过本公约“代表性的协商机构”的机制接受公众意见。这一术语包含几层重要理念。首先，此类机构不是提供自己的专业协助，而仅仅是所涉公众或所有公众的代表。公共当局可以向某些专家或专家机构寻求帮助，但是此类专家的参与不会代替公众参与。其次，这些机构必须是“协商”性质的。也就是说，它们必须使用一个透明、公开和公众参与的协商程序，这一原则和公约的第三条第一款“明确、透明和连贯一致”的要求类似。为确保该程序能够提供有效的公众参与，公共当局可以对代表机构满足这些要求的情况进行监控和评估。



© shutterstock

对公众参与的结果应尽可能给予考虑。

虽然公约没有就公众参与拟订准则的具体形式给出要求，缔约方必须确保尽可能考虑公众参与的结果。如第六条第八款所述，本条款给公共当局施加了相当重要的举证责任，证明其在第八条下对公众的意见给予了考虑。

从实践角度来说，通过法律或准则的最终文件应当解释公众参与程序，以及说明如何对公众参与的结果给予了考虑。由于制订法律和准则经常涉及很多公共当局和机构，而公众相当分散，这一点很有用处。因此，由一个公共当局牵头，协调公众参与程序也很有帮助。在形成通过法律或准则的最终文件时，负责协调公众参与的公共当局应当全面介绍公众参与的情况，包括描述参与过程、收讫的公众意见和如何在最终结果中考虑这些意见的。

在具体案件中，如果公共当局没有咨询公众意见或完全没有考虑公众的意见，可能被视为没有满足最低程序要求。但是，“尽可能”一词认定缔约方在立法时需要考虑政治因素。本条款没有明确表示立法机构为立法和准则制定过程的结果承担最终责任，也没有明确表示由此必须为他们做一些变动。





支柱三 诉诸法律

第九条的条款和本公约的第三个“支柱”有关，即诉诸法律。根据本公约的规定，诉诸法律是指公众可以诉诸法律复审程序，确保本公约获得信息和公众参与的标准，以及国内环境法律的条款得以贯彻落实。

诉诸法律的目的

本公约的支柱之一诉诸法律的基本原理，是向公众提供程序和补救办法，确保他们享受本公约关于获得环境信息和参与制定环境决策的权利，以及落实国内与环境有关的法律。诉诸法律为公众执行权利营造了一个公平的环境，也帮助缔约方加强执行和遵守公约，更加有效地适用与环境有关的国内法律。公众帮助执行环境法律的能力，也是政府工作的重要资源。

现在在许多国家还存在多种诉诸法律的阻碍。一些国家不允许包括非政府组织在内的公众在权利受到损害时提起法律诉讼或者执行法律。有的国家虽然建立了复审程序，但公众在使用时承担巨额负担。另外一种障碍是司法机构无权提供指令性的救济办法或其他适当的补救办法，因而无法有效地执行决定。这些和其他障碍削弱了公众在公共当局或个人没有遵守本公约或国家环境法律时寻求解决方法的能力。第九条的规定旨在解决这类问题。

按照公约诉诸法律有何含义？

按照公约诉诸法律是指公众请求对违反公约或违反与环境有关的国家法律的行为进行法律复审。因此，除缔约方的公共当局以外，作为公众成员的个人和非政府组织也能够执行公约关于获得信息和公众参与的权利和义务，以及与环境有关的国家法律。

第九条明确提到公约第四条关于获得信息和第六条公众参与具体活动的决策的规定，同时要求在与环境有关的其他决定、作为和不作为情况下也有诉诸法律的权利。诉诸法律的规定本质上适用于所有环境法律涉及的事务，但是公约将决定、作为和不作为分成三大类：

- 公共当局驳回或未充分处理环境信息的请求。
- 公共当局关于具体活动的批准、批准程序和决策的决定、作为和不作为。
- 所有其他个人或公共当局可能违反与环境有关的国家法律的作为和不作为。

根据决定、作为和不作为性质的不同，公约制定了不同的标准，确保缔约方在提供诉诸司法的渠道方面享有不同程度的灵活性。尽管如此，本公约中提到的国家法律、国家立法和国家法律的标准并不是让缔约方有漏洞可钻，从而偏移按照公约规定的范围提供诉诸司法的渠道的目标。更确切地说，公约提到的这些内容，是让缔约方可按照本国法律框架采取不同的方式来实现公约的目标。

对于上文中的前两类情况，缔约方必须提供由法庭或依法设立的类似法庭的机构进行的复审程序；对于第三类情况，缔约方可通过行政程序或司法程序确保公众能够诉诸法律。“司法程序”可被视作法庭或类似法庭机构的另一种表达方式。法庭和类似法庭的机构有一个共同的特点，它们是管理机构以外的独立公正的机构，即不接受行政机构关于裁决具体案件的任何指示。司法程序和行政程序虽然有所不同，但公约范围内所有复审情况和程序都要遵循特定的一般要求。首先，这些程序应公平、公正、及时，且费用不致过于昂贵。其次，应提供充分和有效的补救办法。第三，应确保为公众提供关于诉诸行政复议程序和司法复审程序的信息，缔约方还应考虑建立适当的协助机制以消除或减少经济障碍和其他障碍。

关于法庭或类似法庭的机构，缔约方可灵活安排其上诉体系结构。例如，缔约方可能在普通、民事和行政法庭对与环境有关决定进行司法复审。行政法庭可以是处理申诉公共当局案件的专门法院，或有授权对行政决定的申诉进行裁决的专门法庭。缔约方还可成立专门处理与获得信息或环境有关的特别法庭。但是，所有的法庭和类似法庭的机构必须遵循独立公正的要求，其程序必须公平、公正、及时，且不致过于昂贵。此外，为维护独立和公正，任何对法院决定的申诉都应向高级法院提出，而不是政府或其他公共机构。虽然公约范围内对行政程序的独立和公正没有明确要求，这类程序必须公平、公正和及时，且不致过于昂贵。缔约方必须为所有这类程序提供充足和有效的补救办法。

虽然《奥尔胡斯公约》独立于其他国际人权文书，本公约关于诉诸法律的规定借鉴并发扬了国际人权法的一些概念。特别是本公约的第九条强化了《欧洲人权公约》³⁹⁴和其他几个国际人权文书中（见下栏）关于公正审判的权利。《奥尔胡斯公约》将这些人权原则运用到保护环境和人类健康的事务中，让公众和环境保护非政府组织能够诉诸法律。由于其诉诸法律和国际人权准则之间的联系，欧洲人权法院在几个与《奥尔胡斯公约》有关的案件的裁决中援引了公约。³⁹⁵

诉诸法律是一项基本人权

《欧洲人权公约》

第六条——公平审判的权利

“一、在决定某人的公民权利与义务或在决定对某人的任何刑事罪名时，任何人有权在合理的时间内受到依法设立的独立与公正的法庭之公平与公开的审讯。判决应公开宣布，但为了民主社会中的道德、公共秩序或国家安全的利益，而该社会中为了少年的利益或保护当事各方的私生活有此要求，或法院认为在其种特殊的情况下公开将有损于公平而坚持有此需要，可以拒绝记者与公众旁听全部或部分的审判。”

第十三条——有效补救的权利

“任何人在他享有的本公约规定的权利与自由受到侵犯时，有权向国家当局要求有效的补救，即使上述侵权行为是担任公职身份的人员所犯的。”

《欧洲联盟条约》（《里斯本条约》）**第十九条第一款**

“成员国应提供充足的补救办法以确保在联盟法律覆盖的领域的有效的法律保护。”

《欧盟基本权利宪章》**第四十七条——有效补救和公平审判的权利**

“在欧洲联盟法律所保障的权利与自由受到侵害时，任何人都享有符合本条规定的在法庭获得有效补救的权利。

任何人都享有在适当合理的时间内，在独立和公正的依法设立的法庭中获得公平和公开审判的权利。任何人都应有机会获得律师建议、辩护和代理的机会。

关于欠缺充分资源者，应于确保司法程序有效进行的必要范围内，给予司法协助。

和公约其他内容一样，本条款遵从第三条第九款的规定，公众应能在环境问题上诉诸法律，不应公民身份、国籍或居所而受任何歧视，法人则不应注册地或有效活动中心所在地而受任何歧视。首先，缔约方不可在本领土内歧视外国人。其次，每个缔约方必须确保领土以外的公众能够在与其国内公众同等条件下，在该国诉诸法律，对决定、作为和不作为提出质疑。从这个意义上说，公约允许跨境诉诸法律。

监察专员制度适合公约吗？

许多国家的“监察专员”是用于监察公民违反行政法的行为的独立公正的审查机构。公约的谈判讨论了建立监察专员制度是否符合第九条的规定。在实践中，虽然监察专员可促进公约的实施，但是这一制度是否完全符合第九条的标准，取决于很多因素，例如监察专员办公室的设置以及与国家复审体系相一致等。举个例子，要满足第九条第一款的要求，监察专员的最终决定必须对掌握信息的公共当局具有约束力，要满足第九条第四款的要求，监察专员必须能够提供有效补救办法，包括适当的指令性救济。

如果缔约方不能完全按照第九条的要求建立监察专员办公室，必须仍确保公众有机会按照公约的规定诉诸其他司法程序或行政程序。

类似法庭的机构

欧洲人权法院的法律体系为设立类似法庭的机构提供了特定标准。例如，关于法院，欧洲人权法院的裁决是：

- 法院必须依法设立，按照法治并根据规定的程序就其职能范围内的事件进行裁决。³⁹⁶
- 构成成员必须独立公正。根据成员任命的方式、任期时间和抵御外界压力的承诺判断其独立性。公正的旁观者是否认可该机构的独立性也同样重要。³⁹⁷一般情况下，可以接受非专业法官，但在具体案件中，也要质疑其客观性。³⁹⁸
- 一个当局可就一个案件作初裁，前提是该裁定可向法院上诉，且不受检查范围的限制。
- 法院的决定必须有约束力，政府或其他当局不得置若罔闻。³⁹⁹

欧盟法院对这些问题有自成一套、密切相关的法律体系。⁴⁰⁰

第九条

诉诸法律

第九条要求提供充足的复审程序，确保公约其他支柱和国家与环境有关的法律赋予的权利得以实施。下表逐款概括了第九条规定的义务，以及公约规定下的执行内容。

条款	义务	执行内容
第九条第一款	关于按照第四条提出的信息请求的复审程序。	<ul style="list-style-type: none"> 任何提出信息请求的人都能获得 司法复审或其他独立公正的复审 其他快速和并不昂贵的重新考虑或复审程序 决定的书面理由
第九条第二款	关于第六条和公约其他有关规定范围内的决定、作为或不作为的复审程序。	<ul style="list-style-type: none"> 关于实质或程序上的合法性的司法复审或其他独立公正机构的复审 按照国家法律和广泛让所涉公众诉诸法律的目标界定的标准 行政初步复审程序的可能性
第九条第三款	公众可以就违反与环境有关的国家法律的个人和公共当局的作为和不作为诉诸复审程序。	<ul style="list-style-type: none"> 行政复审程序 司法复审程序 符合国家法律可能规定的标准
第九条第四款	所有相关复审程序、决定和补救办法的最低标准。	<ul style="list-style-type: none"> 充分有效的补救办法，酌情包括指令性的救济办法 公平 公正 及时 不致过于昂贵 书面裁决 公布裁决
第九条第五款	要求缔约方促进诉诸法律的有效性	<ul style="list-style-type: none"> 提供关于行政复审程序和司法复审程序的信息 建立适当的协助机制以消除或减少在诉诸司法方面的经济障碍和其他障碍

1. 每个缔约方应在国家立法的框架内确保，任何人，凡认为自己按照第四条所提索取信息的请求被忽视、部分或全部被不当驳回、未得到充分答复或未得到该条所规定的处理，都能够得到法庭或依法设立的另一个独立公正的机构的复审。

如果缔约方规定可由法庭进行这种复审，应确保该人也能求助于法律规定的由公共当局重新考虑或法庭以外的独立公正机构进行复审的快速程序，这种程序应当是免费的或不昂贵的。

根据本条第一款所做的最终裁决对持有信息的公共当局具有约束力。至少在根据本款拒绝提供信息的情况下应书面说明理由。

哪些可以复审?

第一款的规定保证公众有机会, 就按照第四条的规定索取与环境有关的信息的决定得到复审。第一款要求缔约方确保任何人, 凡认为其索取信息的请求未得到按照第四条的规定的处理, 都能诉诸复审程序。缔约方可在本国法律框架内灵活履行第一款的义务, 如制定相关法条或开辟一个申诉通道。

触发复审和复审范围

缔约方必须确保个人在认为其索取信息的请求被忽视或不当驳回、未得到充分答复或者未得到第四条规定的处理时能够得到复审。申请人可能已经收到了关于请求的回应或者所请求的信息, 但仍然有依据得到申诉。第四条包括很多具体的程序要求和实质标准, 如回复索取信息的请求的时间(第四条第二款)、回复的形式(第四条第一款第二目)和驳回请求的依据(第四条第三款和第四款)。第九条所规定的复审可参考这几个条款和第四条其他关于信息请求和回复。因此, 和第九条第二款不同, 第九条第一款没有明确提及“实质或程序上的合法性”, 但也暗示了收到申请人申请后, 复审必须包含两种依据。

谁要求复审? —— “起诉资格” 的问题

根据第九条第一款的规定, 提出索取信息请求的“任何人”都有权使用复审程序。换句话说, 任何人如果对信息请求的回复或处理不满意, 都必须能够有“起诉资格”向复审机构对按照第四条所作的决定提出质疑。这和第四条关于允许公众请求信息, 以及第二条第四款将“公众”定义为一个或多个自然人或法人及其协会、组织或团体的用词一致。因此, 履约委员会在函件ACCC/C/2004/1(哈萨克斯坦)中裁定, 拒绝让已经提出索取信息请求的非政府组织就公共当局对该请求的回复提出质疑, 是违反公约的行为。⁴⁰¹

上文提到, 第三条第九款要求公共当局允许其他国家的公民或居民, 以及向活动中心在别国的组织, 获得信息和诉诸司法。

谁执行复审?

第九条第一款明确表示复审程序必须由法庭或其他“依法设立的独立公正的机构”进行。“独立公正”的机构不一定是法庭, 但必须至少是准司法性质、有确保正当程序的保障措施、独立于任何政府机构且与任何私人主体没有任何联系的机构。

复审机构必须有能力作裁决, 裁决对持有被请求的信息的公共当局具有约束力。因此, 复审机构的建议性裁定或不具有约束力的建议是不够的。在判定一个监察专员机制是否满足公约第九条第一款的标准时, 这一点至关重要。

法庭以外的其他复审

公约要求缔约方在具备了裁决与获得信息有关的争议的法庭的同时, 应确保公众有其他“快速”和“不昂贵”的复审机制。法庭上诉费时且昂贵, 而公众常常需要快速地获得信息。缔约方还要确保法庭复审程序不得过长或过于昂贵, 有关公共当局可以重新考虑关于获得信息的决定, 或者通过更快速、成本更低的行政程序进行复审。

其他的复审机制必须“快速”且“不昂贵”。快速指“有效迅速”。不昂贵或者免费的程序的规定是为了确保任何公众都能够负担得起复审程序。履约委员会在函件ACCC/C/2004/1 (哈萨克斯坦) 的裁定中

认为, 处理非政府组织索取环境信息的请求的复审程序过于冗长, 相关缔约方没能满足提供快速程序的要求。⁴⁰²

其他“快速”和“不昂贵”的复审程序有几种形式, 包括公共当局重新考虑或者法庭以外的独立公正机构进行复审。“复审”指另一家独立公正机构研究某个决定, 确保其准确性, 而“重新考虑”则指同一家机构出于同样的目的再次审视所作的决定。

举荷兰为例, 申请人在索取信息的要求被驳回后, 必须先向同一行政当局提交反对该决定的意见。如果该行政当局确定驳回索取信息的请求, 申请人可直接向法庭提起申诉。

许多欧洲经济委员会国家都有一般性的行政重新考虑或关于政府决定的上诉程序。该行政程序常常比向法庭上诉要迅速, 且通常是免费的。只要是向依法设立的独立公正的机构申请复审索取信息的请求, 这一程序就满足《公约》的要求。

例如在波兰, 级别高于作出原始决定的公共当局的行政机构可以进行免费和快速的复审程序。《波兰获取公共信息法案》要求更高级别的行政机构在一个月内处理上诉申请。该行政机构复审结束后, 申请人仍有机会向行政法庭提起申诉。向法庭申诉的费用不昂贵, 但可能要一年的时间才能得出最终裁定。

在格鲁吉亚, 申请人如想就政府机构的决定提起申诉, 必须首先免费向相关的更高级别的政府当局申诉, 然后再去法庭。

有些国家已经成立了专门的独立公正机构, 对信息有关的案件进行复审。如英国成立了信息专员办公室⁴⁰³, 目的是通过促进公共机构的公开性和保护个人的数据隐私来确保公众获得信息的权利得以实施。该办公室对满足条件的申诉作裁决、对个人和组织提供指导并在出现违法行为时采取适当的措施。此外, 信息专员提交通知后, 由初级审判庭 (信息权利)⁴⁰⁴ 按照不同的与信息有关的法律对申诉进行庭审。

最终裁决必须具有约束力

公约规定, 根据第九条第一款作的最终裁决必须对持有所请求信息的公共当局具有约束力。公约不要求所有按照第一款所做的决定都具有约束力, 而只对最终裁决作此要求。所以, 不同的申诉机制和机会可以共同达成一个最终具有约束力的裁决。特别是如果有可能继续上诉, 那么在提起上诉期失效之前的决定都不是最终裁决。最终的司法和准司法裁决通常具有约束力, 而在许多国家, 委员会和监察专员等独立机构的决定是建议性的。除任何建议性程序外, 缔约方必须确保仍可获得一个最终、有约束力的裁决。



© photogl

履约委员会函件ACCC/C/2008/30 (摩尔多瓦) 中认定, 相关公共当局没有完全执行上诉法院关于该当局向相关通信者提供所请求的土地租赁合同的副本的最终裁决, 从而构成了不遵守公约第九条第一款的行为。委员会注意到, 如果公共机构有可能不遵守按照第九条第一款法院所作的最终裁决, 会让人们质疑相关法律体系内法庭决策的约束力。⁴⁰⁵

最后, 至少在根据本款拒绝提供信息的情况下应书面说明理由。本款的措辞鼓励缔约方制定一般性的规则, 即决定应当以书面形式作出。

2. 每个缔约方应在国家立法的框架内确保

(1) 具有充分利益的所涉公众或

(2) 在缔约方行政诉讼法规定为一项先决条件的情况下, 认定某项权利受到损害的所涉公众能够求助于法庭和/或依法设立的另一个独立公正的机构的复审程序, 以便就第六条规定范围内的任何决定、作为或不作为在实质和程序上的合法性提出质疑, 以及在国家法律有相应规定且不影响以下第三款的前提下就本公约的其他有关规定在实质和程序上的合法性提出质疑。

哪些可以复审?

第二款规定了第六条范围内关于公众参与和决策的“任何决定、作为或不作为”的诉诸法律程序, 明确表示在国家法律有相应规定的前提下适用于公约的“其他规定”。也就是说, 缔约方可自由地将第九条第二款规定的复审程序延伸到公约的其他条款。缔约方可认为第三条的总则和第五条关于收集和散发信息的条款符合“其他相关规定”的标准, 因为这两条内容为第六条规定的义务奠定了基础, 并与其实施密切相关。此外, 第七条关于公众参与制定与环境有关的计划、方案和政策的规定(特别是引用第六条的规定)和第八条关于公众参与制定行政规章和/或通用准则的规定描述了需要公众参与的其他程序。这些程序的实施应当可以根据第九条第二款进行复审。但是要注意的是, 由于第三条、第五条、第七条和第八条没有使用“所涉公众”, 在适用第九条第二款时, 缔约方必须决定如何界定相关案件中所涉公众的范围。最后, 公众可引用第九条第二款对与公众参与和决策有关的“任何决定、作为或不作为”提出质疑, 但不影响第九条第三款的适用。

界定充分利益及对权利的损害，应依照国家法律的规定并符合广泛让所涉公众能在本公约范围内诉诸法律的目标。为此，凡达到第二条第五款所指要求的任何非政府组织的利益应视为以上(一)项所指充分利益。这种组织也应被视为具有如以上(二)项所指可受到损害的权利。

谁要求复审？——“起诉资格”的问题

公约没有阻止缔约方毫无区分地给任何人申请复审的起诉资格。但是，公约——最低的——要求是，有充分利益或权利被损害的“所涉公众”有资格对第六条规定范围内的任何决定、作为或不作为的实质和程序上的合法性提起复审。第二条第五款定义的所涉公众指“正在受或可能受环境决策影响或在环境决策中有自己利益的公众”（见第二条第五款评论）。

关于非政府组织，本公约明确要求，满足第二条第五款所指要求的非政府组织应被视作有“充分利益”或者有可受到损害的权利。欧盟法院在关于 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV* 与 *Bezirksregierung Arnsberg* 的 C-115/09 一案（也就是“Trianel案”）中认定，根据第85/337/EEC号指令⁴⁰⁷：

无论成员国如何选择批准一项行动，环境保护组织有权根据第85/337号指令第十条第一款的要求，向法院或其他依法设立的独立公正机构要求复审程序，对该条款范围内的决定、作为或不作为的实质或程序上的合法性提出质疑。⁴⁰⁸

欧盟法院还认为：

因此，虽然成员国根据自己的法律体系规定和第85/337号指令第十条第一款的范畴，决定侵犯哪些权利可能会引起与环境有关的行为，但是成员国在作该决定时，不得剥夺第85/337号指令和《奥尔胡斯公约》赋予满足该指令第一条第二款条件的环境保护组织参与的机会。⁴⁰⁹

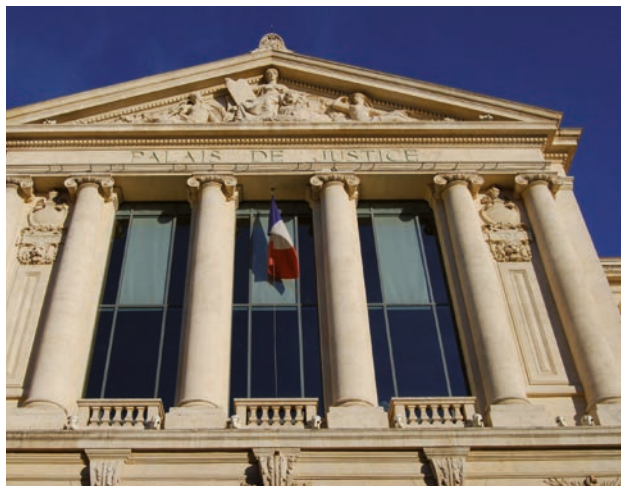
且：

首先，“权利的损害”的概念不是只有其他自然人或法人能满足的条件，如位于工厂附近或以不同方式忍受工厂运行带来的影响。⁴¹⁰

此外，更广泛意义上来说，环保组织应当享有的“可受到损害的权利”，必须包括国家法律中实施欧盟环境法律的准则以及欧盟环境法律有直接影响的准则。⁴¹¹

欧盟法院最后认为，第85/337/EEC号指令杜绝了成员国通过不允许保护环境的非政府组织质疑批准的决定、在相关当局违反保护环境的准则时向法院提起申诉的可能性。成员国的理由是准则只保护一般公众的利益，而不是个人的利益。⁴¹²

对于其他所涉公众，本公约允许按照国家法律的要求界定充分利益和对权利的损害。公约关于充分利益和对权利的损害的标准不应当被理解为让缔约方限制有起诉资格提起复审的个人范围。确实，本公约也没有阻止缔约方毫无异质地给任何人申请复审的起诉资格。例如，拉脱维亚的法律规定，每个人、协会、组织或团体都有资格申请复审。虽然缔约方在定义公众范围时，可根据上述两个标准自行决定有资格参与案件的公众范围，但公约有两个强制性要求。首先，界定充分利益和对权利的损害必须符合“广泛让公众能在本公约范围内诉诸法律的目标”。换句话说，缔约方不可利用裁量权缩小有起诉资格的个人范围。更正确地，



© Shutterstock

缔约方应根据第一条、第三条和第九条规定的公约的义务来解释国家法律。其次，如上所述，根据第二条第五款“所涉公众”的定义，满足国家法律任何规定的非政府组织将被视为满足拥有充分利益或可受损害的权利的标准。

第六条的条款既适用于“公众”也包括“所涉公众”（第七款和第九款），符合公约的目标，第六条范围内的公众实际参与决策程序指公众成员有所涉公众成员的身份。但是，只给参与了决策程序的个人第九条第二款所指的内容，未免过于严苛了。

合理执行和遵守公约，要求在界定个人起诉资格范围时——自然人和法人，符合广泛让公众能诉诸法律的目标。公约的几个缔约方用测试来确定起诉资格，通常从直接利益、充分利益、个人或法人利益出发，或者受合法保护的 personal 权利出发来考察。而这类标准中，有些如只有拥有私有物权的公众才有起诉资格的规定⁴¹³，则不符合公约的要求，其他标准是否符合取决于复审机构在实践中的解释。换句话说，如果复审机构的案例法对充分利益或可受损害的权利标准进行狭隘的解释，此标准可能不符合公约要求。

履约委员会在函件ACCC/C/2005/11（比利时）的裁定中⁴¹⁴认为，从前不认为非政府组织有充分利益或可受损害的权利的国家现在要转变思路，从而实现公约广泛让公众诉诸法律的目标。在ACCC/C/2005/11中，比利时的司法机构根据比利时关于非政府组织的法律，即要求非政府组织申请方证明有直接利益、个人利益或者合法利益以及“规定的质量”，作为确定起诉资格的一般性标准。履约委员会最后认为，虽然比利时的相关法律措辞中没有明确不遵守公约，但是比利时法院的法律体系在比利时加入公约之前就已经形成，过于限制环境组织诉诸法律的行为，因此不满足公约的要求。⁴¹⁵但是，由于案件中并没有证据表明比利时加入公约后还在使用这一法律体系，没有发现相关缔约方不遵守公约的情况。⁴¹⁶

瑞典过去对非政府组织的标准是典型的国家关于起诉资格的标准明显不符合本公约的例子。根据以前的瑞典法律，环境协会需要在瑞典从事三年以上的活动且成员不少于两千名才可就环境项目允许提出申诉。欧盟法院认为，由于“国家法律关于成员数量的要求，不得违反第85/337号指令的目标，特别是促进其范围内项目的司法复审的目标”，此项标准违反了欧盟关于执行《奥尔胡斯公约》的法律。⁴¹⁷欧盟法院还认为，不论公众角色如何，都应当有起诉资格——例如表达言论、提出意见等——参与初步行政程序。瑞典根据法院的裁决改变了关于非政府组织诉诸法律的法规。

本款的规定不排除诉诸行政当局初步复审程序的可能性, 并且在国家法律有相应规定的情况下不影响关于先用尽行政复审程序然后再诉诸司法复审程序的规定。

谁执行复审?

第九条第二款还要求, 复审程序必须由法庭或其他“依法设立的独立公正的机构”进行。因此, 复审程序必须有确保正当程序的保障措施、独立于任何政府机构且与任何私人主体没有任何联系。

根据第二款的规定, 缔约方可诉诸行政当局初步复审程序。行政上诉系统不会取代诉诸法庭的机会, 但在很多案件中可以快速地解决问题, 避免上法庭。

此外, 缔约方可要求原告在诉诸法庭之前“用尽行政补救办法”, 即尝试所有可能的行政复审程序。个人可能先要向负责公众参与程序的公共当局请求复审, 然后向更高级别的行政当局就该公共当局的决定提出上诉, 然后才能诉诸法庭上诉。如果国家法律也有本公约允许的用尽行政复审程序的要求, 则按照第九条第四款的规定, 该程序应当是及时的。

触发复审和复审范围

公众有权对决定的实质或程序上的合法性提出质疑。如果出现违法行为(实质的合法性)或者公告当局违反了法律规定的程序(程序上的合法性), 本款范围内的所涉公众可以对决定、作为或不作为提出质疑。本款还包括复杂的问题, 例如没有对公众意见酌情给予考虑。根据第九条, 缔约方必须确保本款范围内的所涉公众能够获得任何“决定、作为或不作为”的复审。例如, 政府限制公众参与公开听证会, 或者在过程中极度拖延公开听证会的召开时间的决定和行为, 可能要接受复审。如果行政机构没能按照本公约的要求采取行动或作决定, 比如没有通知所涉公众中的特定成员, 或者没有对所涉公众的参与结果没有给予适当的考虑, 也可能接受复审。其他可能根据本款被质疑的合法性的问题包括环境影响评估排查决策、⁴¹⁸未能满足适用的技术标准的批准条件或者没有在批准程序中考虑保护自然或环境质量标准等。委员会在函件ACCC/C/2010/50中认为:

这必然还包括第六条第一款第二目范围内的决策和界定。委员会认为, 鉴于环境影响评估排查程序和相关标准也属于按照第六条第一款第二目所要求的界定, 所涉公众有权得到复审程序, 质疑环境影响评估排查程序的合法性。⁴¹⁹

履约委员会在函件ACCC/C/2006/17(欧洲共同体)中表示, 没有发现相关缔约方不遵守行为, 但动工后公众才有机会就任何批准程序诉诸法律, 肯定与第九条第二款不符。在这一背景下, 委员会强调在很有可能对批准决定提出质疑的情况下, 必须确保公众能够诉诸法律。⁴²⁰

3. 除此之外, 并且在不影响以上第一款和第二款所指复审程序的前提下, 每个缔约方应确保, 只要符合国家法律可能规定的标准, 公众即可诉诸行政程序或司法程序以便就违反与环境有关的国家法律规定的个人和公共当局的作为和不作为提出质疑。

第三条进一步划分了公众可以诉诸行政机构或司法机构的情况。本款适用的作为和不作为的范围比第一款和第二款广泛, 同时允许缔约方灵活执行。本条款是基于公约序言第十八段和《索菲亚指导方针》的第二十六段关于向特定公众提供执行环境法律的起诉资格的规定。第三款让公众成员可以直接通过诉诸法庭来直接执行环境法律(而不是简单地解决个人受到的损害), 或者通过触发和参与行政程序来间接地执行法律。公众执行法律既可以使公众得到想要的结果, 还可极大地帮助到人手不足的环境执法机构。

履约委员会在函件ACCC/C/2006/18(丹麦)中裁定, 缔约方用以确保质疑违反与环境有关的国家法律的作为和不作为的程序有相当广泛的可能性。通信人申诉没有任何途径来质疑丹麦一家公共当局杀害鸟类的行为。委员会认为第三款所指的诉诸法律不仅仅是一项质疑行政当局非法行为的权利。⁴²¹委员会注意到丹麦一般性的法律, 研究了其他公众是否有权利质疑该决定, 或者国家法律是否有效地阻止一般公众质疑此类行为, 来确定相关缔约方是否没有遵守公约。⁴²²

欧盟关于预防和弥补环境损害的环境责任的第2004/35/CE号指令⁴²³, 要求满足起诉资格标准的自然人或法人有权要求国家机构对环境损害采取行动。该个人还可诉诸法庭或其他独立公正的公共机构, 对该指令所指的相关当局的决定、作为或不作为程序或实质上的合法性进行复审。

哪些可以复审?

根据本公约, 公众有权就违反与环境有关的国家法律的个人和公共当局的作为和不作为提出质疑。首先, “违反与环境有关的国家法律”不必根据初步证据确定, 即在复审之前, 有违反法律的行为。更正确地说, 公众必须有陈词, 说明有违反与环境有关的国家法律的作为或不作为(见上文ACCC/C/2006/18(丹麦)的内容)。其次, 与环境有关的国家法律既不局限于本公约关于信息或公众参与的权利, 也不局限



© shutterstock

于题目或标题提到环境的法律, 决定因素应是看所涉规定是否与环境有关。因此, 无论所涉规定是否属于规划法、税务法或海洋法, 第三款包含的作为或不作为, 可能违反城市规划、环境税务、化学品或废弃物控制、自然资源开采和船舶污染等规定。履约委员会在函件ACCC/C/2005/11(比利时)的裁定中⁴²⁴评估了第九条第三款所指的比利时的规划法, 在函件ACCC/C/2011/58的裁定中⁴²⁵研究了保加利亚的规划法。

履约委员会在函件ACCC/C/2006/18(丹麦)中裁定, 对欧盟成员而言, “国家法律”应当包括适用成员国的欧盟法律。⁴²⁶因此, 根据第三款, 公众可对违反与环境有关的且适用于成员国国家法庭和当局的欧盟法规和欧盟指令的作为和不作为提出质疑。

谁申请复审? —— 起诉资格的问题

本公约要求, 只要符合国家法律可能规定的标准, 缔约方应确保公众有执行环境法律的起诉资格。本公约允许缔约方按照第三条的规定为环境执法程序的起诉资格和方法设立标准, 但该标准应当符合本公约关于确保诉诸法律的目标。

履约委员会在一些案件中考虑了第九条第三款所指的起诉资格标准。关于环境组织, 委员会在函件ACCC/C/2005/11 (比利时) 中认为:

本公约允许灵活定义能够诉诸法律的环境组织。一方面, 不要求缔约方在国家法律中设立民众诉讼体系, 让任何人都可质疑与环境有关的任何决定、作为或不作为。另一方面, 缔约方不可以利用“满足国家法律可能规定的标准”作为借口, 建立或维持严苛的标准, 以致于有效地阻止所有或绝大部分环境组织对违反与环境有关的国家法律的作为或不作为提出质疑。⁴²⁷

履约委员会在同一裁定中, 认为“‘国家法律可能规定的标准’一词要求缔约方自我克制, 不要设立过于严苛的标准。因此, 诉诸此类程序是假设, 不是例外。”⁴²⁸

履约委员会在类似的函件ACCC/C/2006/18 (丹麦) 的裁定中, 认为关于一般公众, 起诉资格标准不应严苛, 以致于有效地阻止所有或绝大部分环境组织或其他公众根据第三款的规定对作为或不作为提出质疑。委员会认为, 相关缔约方没有不遵守本公约, 但注意到相关缔约方的一般性法律, 研究了其他公众是否有权利就该决定提出质疑, 或国家法律是否有效地阻止一般公众就此类行为提出质疑。⁴²⁹基于以上理由, 委员会在函件ACCC/C/2011/58 (保加利亚) 的裁定中, 认为该缔约方没有遵守公约。⁴³⁰

《索菲亚指导方针》第二十六款同样鼓励关于环境问题的诉讼起诉资格的广泛性。

谁执行复审?

第九条第三款确保公众能够诉诸行政程序或司法程序。本款实际上覆盖了“公民执法”的广泛程序, 公众有资格诉诸法庭直接执行环境法, 也可以让公众有权发起行政程序或刑事程序。缔约方在指定可用于质疑相关作为和不作为的程序的平台 (法庭或行政机构) 和形式 (如民法、行政法或刑法) 方面有重要的裁量权。缔约方要铭记第三条第一款关于建立和保持一个明确、透明和连贯一致的框架的总的义务, 但可以为不同性质的作为和不作为提供不同的复审程序。

在大多数国家, 刑事执法仍在国家的手中。但是, 也有一些例外。波兰1971年《微罪准则》授权一些协会, 包括自然保护卫士和动物保护协会, 在1991年《自然保护法案》所指的微小刑事犯罪案件中作为公诉人。成为公诉人的权利包括向刑事法庭上诉的权利。英国也允许“私诉”。这是一种由既非代表警察也非代表其他执行诉讼的诉讼机关或机构的个人发起的诉讼。英国1985年《犯罪起诉法》保护私诉的权利。但是也有一些限制, 包括检察长有权接管私诉。在有些案件中, 私诉人在开始诉讼程序前必须得到检察长或公诉主管的同意。⁴³¹

无论具体机制如何, 本公约明确要求, 执行环境法律不仅是环境当局和公诉人分内之事, 公众也扮演了重要的角色。

触发复审和复审范围

根据本公约, 缔约方必须确保公众在个人或公共当局有违法行为时直接执行法律。虽然第三款没有明确提及实质或程序上的合法性, 缔约方不得限制本条款所指的复审范围为程序上或实质的合法性。更准确地说, 质疑作为和不作为的复审程序必须能够让公众就所控的违法行为的实质及程序上的合法性提出质疑。例如, 满足国家标准的个人和环境组织可就一家污水排放厂违反批准的范围提出质疑。质疑此类违法行为的方法之一, 是将工厂的拥有人或运营人诉诸法庭, 说明违法行为并获得补救办法, 如法院命令停止非法排放废水。另一种方法是启动针对运营人的行政程序, 原告在程序中作为一方进行上诉(见下文第九条第四款关于指令性救济的评论)。

公众也应有权质疑公共当局违反国家环境法的作为或不作为。“不作为”在这一情况下包括公共当局没能对其他公共当局或私营实体执行或实施环境法。

第九条范围内的起诉资格要求

第一款——复审信息请求的起诉资格:

每个缔约方应在国家立法的框架内确保, 任何人, 凡认为自己按照第四条所提索取信息的请求被忽视、部分或全部被不当驳回、未得到充分答复或未得到该条所规定的处理。

第二款——复审公众参与和其他相关规定的起诉资格:

具有充分利益的所涉公众, 或在缔约方行政诉讼法规定为一项先决条件的情况下, 认定某项权利受到损害的所涉公众

第三款——复审违反国家环境法律的起诉资格:

符合国家法律可能规定的标准的公众

- 4. 除此之外, 并且在不影响以上第一款的前提下, 以上第一款、第二款和第三款所指程序应提供充分和有效的补救办法, 酌情包括指令性的救济办法, 这种程序应公正、公平、及时, 且费用不致过于昂贵。本条之下的裁决应以书面作出或记录。法院的裁决以及可能情况下其他机构的裁决应予公布。**

第九条第一款、第二款和第三款适用于公众得到复审程序的具体依据。第四款描述了所有这类程序中要满足的最低定量标准以及必须提供的补救办法类型。本款不仅要求确保第一款和第二款关于具体活动的信息或决策的复审得到充分有效的补救办法, 还要求第三款范围内所有其他作为和不作为的复审得到充分有效的补救办法。如上所述, 充分有效的补救办法的要求可用作判断监察专员能否成为第九条第一款至第三款所指的复审机构。

充分有效的补救办法

任何行政复议程序或司法复审程序的目标是矫正错误的决定、作为和不作为, 最终为违法行为获得补救办法。根据第四款, 缔约方必须确保复审机构提供“充分有效的”补救, 酌情包括指令性救济办法。充分要求该救济办法能够确保达到复审程序的结果。这可能意味着弥补过去的损失、预防未来的损害和/或恢复原样。有效的补救办法要求该办法能够切实有效地得以执行。缔约方应当尽力减少潜在的执行指令性救济办法和其他补救办法的障碍。

当初始或更多的损害继续发生, 违法行为还在持续, 或者先前的损害能够被逆转或减少时, 法庭和行政复议机构必须确保发布命令停止以上行为, 或采取特定的措施。这类命令叫做“指令性命令”, 通过这种方式获得的补救办法叫做“指令性救济办法”(见下表)。在实践中, 指令性救济办法在环境案件中非常重要, 因为环境争端常常与对人类健康和环境产生迫在眉睫的影响的未来的活动、拟议的活动或者正在进行中的活动有关。很多案件里, 如果置之不顾, 对健康或环境可能会造成无法逆转的损害, 再多的赔偿也不足以弥补。

在其他案件中, 赔偿措施可能是最充分的补救办法, 如促进其他地区环境的质量。虽然货币赔偿常常不足以弥补对环境的破坏, 但仍然可以向受到损害的个人提供满意的补偿。货币赔偿也可由运营人向公共当局支付, 补偿由于受到相关运营人的作为或不作为带来的负面影响, 白白浪费的保护一个区域或一个物种的公共资金。

法国等一些国家有另一种形式的补救办法能够让公众诉诸民事诉讼, 对违反环境法律的行为提出质疑(如第九条第三款的阐述), 代替适当的政府机构向违法环境法律的工厂拥有人或运营人收取民事货币赔偿。这类诉讼有时被称作“公民执法人”诉讼, 详见下文。

酌情包括指令性的救济办法

什么是指令性的救济办法?

指令性的救济办法: 指令性的救济办法是通过要求被控方停止一项活动或违法行为, 或者采取特定措施, 防止或补救伤害的一种补救办法。该救济办法允许个人获得要求另一个人做某事的命令, 如提供信息或地点、召开听证会或停止一项非法行为。指令性的救济办法分“临时”或“最终”两种。

临时的指令性的救济办法: 临时指令, 也叫初步指令或过渡指令, 是一种由法庭或法院在全面听审之前发布的指令。在损害正在发生或存在损害的威胁时, 或者出现或可能出现违反保护公众健康和福利的法律的行为时, 法庭或法院可有权发布指令性的救济办法, 在案件作出判决前维持现状或将情形恢复到原来的状态。一般来说, 法院要求寻求初步指令性的救济办法的一方证明: (1) 案件完全听审之前, 即将面临或可能发生无可挽回的伤害; (2) 从表面上看, 最后的听审可能会裁决所请求的补救办法。在环境案件中, 证明有或可能有违反法律或法规的行为就已足够。在紧急事件或其他严重的案件中, 法院有时在没有听审的情况下, 根据诉讼和证据, 单方面授权初步的救济办法。

最终指令性的救济办法: 最终的指令是一种由法庭或法院在做出最终判决后作出的指令。最终指令有无限的效力。在环境案件中, 法庭或法院通过指令让个人停止违法行为或采取某些行动, 因此该指令比货币赔偿或刑事制裁等其他补救办法更加灵活, 对深层次的环境问题更敏感。

履约委员会在函件ACCC/C/2005/11(比利时)的裁定中认为, 如果相关缔约方在城镇规划许可和区域规划决定中, 维持比利时加入公约生效之前制定的复审程序的法律体系, 该缔约方不仅不能确保履行第九条第三款所指的诉诸司法的义务, 也没能提供第四款所要求的有效的救济办法。⁴³²

上文关于第九条第二款的内容提到了履约委员会在ACCC/C/2006/17（欧洲共同体）的裁定，该裁定也与充分有效的补救办法有关。⁴³³委员会在裁定中说，由于诉诸司法必须在能够有效质疑一个批准决定时提供，在开工后提供复审程序肯定不符合第二款的要求。缺乏事前质疑的可能性意味着缺乏充分有效的补救办法。

通信人在ACCC/C/2008/24（西班牙）中首次诉诸西班牙法庭，请求终止一项土地分配计划和改造。法庭认为，该请求过早，因此予以驳回，理由是施工不会在没有其他决定的时候就开始，因此对环境不会有无法逆转的影响。但是，当城市化项目通过后，通信人请求终止该决定直到法庭听审结束，法庭认为该请求太迟，因为该决定已经在考虑之中，且是之前决定的内容，即没有被终止的土地分配计划和改造。在上诉中，该法庭维持原判，拒绝终止该决定。履约委员会在裁定中认为，这种推理造成一种公民不论早晚都无法获得指令性的救济办法的体系；委员会认为，理论上可以给予指令性的救济办法，而实践中却没有这样做。因此，委员会认为相关缔约方没有遵守本公约第九条第四款关于缔约方提供包括指令性救济办法在内的充分有效的补救办法的规定。⁴³⁴

何时使用指令性的救济办法的方案

在匈牙利，可在下列情况下给予指令性的救济办法：

- (1) 如果对避免损失“至关重要”；
- (2) 避免法律诉讼的事实基础发生改变；
- (3) 其他认为有必要特别关注的情形。

如果法庭认为满足这些条件中的任一条，则必须进一步调查指令造成的损害不会超过发布指令带来的益处。⁴³⁵这一法律尝试允许法庭决定指令在案件中是否适当。

如上所述，指令性的救济不是唯一有效的补救办法。在一些国家，公众提起诉讼，质疑违反国家环境法律的行为，可代替适当的政府机构，向违法的工厂拥有人或运营人收取民事货币罚款，或向其发起赔偿损失的诉讼。如美国的《清洁水法》、《资源保护和恢复法》和《清洁空气法》提供了“公民执法人诉讼”程序，公民执法人可以收取货币罚款。

公正、公平、及时

第九条第四款除了规定补救办法的种类，还要求缔约方确保第一款、第二款和第三款范围内的复审程序“公正、公平、及时，且不致过于昂贵”。公正的程序要求包括决策机构最终裁决在内的程序公正，免受偏见、偏爱或自我利益的影响。值得注意的是，这也适用于任何满足第九条第三款要求的行政复审程序。公正程序还要平等地适用于所有人，不论其经济地位或社会地位、种族、国籍或其他类似标准（见第三条第九款的评论，公正原则还要求不得歧视该款之外的其他标准，如年龄、性别和宗教信仰等）。此外，公正原则要求向公众提供真实的复审程序信息以及复审结果。公平程序要求在适用法律时避免不必要的粗暴和技术性的方式。

及时的复审程序也是第九条中的重要内容。本要求进一步强化了第九条第一款关于缔约方必须确保“快速”复审程序的规定。根据本公约，缔约方必须确保，法庭或其他复审机构在复审程序中坚持及时这一标准。许多国家已经认识到及时的司法管理的重要性。例如，白俄罗斯要求必须在一个月內，有必要时再延长两个月，处理环境行政决策的上诉和申诉。爱尔兰等有些国家的法庭可自行决定待审案件中情况紧急、对时间敏感的特定案件并及时审理。

履约委员会在函件ACCC/C/2004/6 (哈萨克斯坦) 的裁定中认为, 法庭在没有适当地通知公众的情况下开始听审, 不符合第九条第四款所指的公正程序的要求。委员会还认为, 没有向相关方通报法庭的裁决, 未能满足公约公正和及时的要求。⁴³⁶

在函件ACCC/C/2008/23 (英国) 中, 通信人称法庭要求其支付公共当局法律费用的命令按照第九条第四款的规定是不公正、不公平的。履约委员会认为, 由于被告运营人拒绝合作提名专家, 导致公共当局不得不参加听审, 由此产生了法律费用。在这一情况下, 委员会认为法庭命令通信人全额支付公共当局的法律费用 (而不要求运营人支付), 是不公正、不公平的, 从严格意义上来说, 没有遵守本公约第九条第四款的要求。⁴³⁷

履约委员会在函件ACCC/C/2008/24 (西班牙) 的裁定中强调, 本公约第九条第四款还适用于公众就涉及公共当局和《奥尔胡斯公约》范围内的事务的不利的法庭裁决提起上诉。因此, 相关缔约方有义务酌情执行本公约, 防止在此类上诉案件中, 发布对公众不公正、不公平或费用过于昂贵的命令。⁴³⁸

履约委员会在同一裁定中还注意到, 从正式的角度来看, 西班牙的法律似乎在作关于上诉费用的命令时, 对第九条第四款关于公正、公平和不致过于昂贵的要求给予了充分的考虑。但是, 委员会收到的证据清楚地表明, 在实践中, 如果自然人或法人一审中败诉给公共当局, 再次上诉时产生的相关费用由上诉人承担。委员会强调, 如果上述的趋势是相关缔约方上诉法庭的一般性做法, 则在此类案件中, 该做法没有遵守本公约第九条第四款的规定。⁴³⁹

履约委员会在函件ACCC/C/2008/27 (英国) 的裁定中认为, 通信人的司法复审程序是属于本公约第九条第三款范围内的司法程序, 因此也要遵守本公约第九条第四款的规定。委员会强调, 第九条第四款中的“公平”指对原告而不是作为被告的公共机构而言。此外, 委员会认为, 在司法复审案件中, 当公众上诉的环境问题涉及公众利益并败诉, 在分配费用时应考虑到所涉的公共利益。委员会认为, 在该案中, 费用的分配方式不公平, 不符合本公约第九条第四段的要求, 因此是不遵守公约的行为。⁴⁴⁰

关于发起司法复审程序时间范围的公正性, 委员会在函件ACCC/C/2008/33 (英国) 的裁定中强调, 相关缔约方可依赖法庭的司法裁量权, 确保关于司法复审申请的时机的准则符合第九条第四款的要求。⁴⁴¹委员会认为, 为了保证公众和合法的确定性, 有必要 (a) 为提起诉讼设定一个明确的最短时间限制; (2) 时间限制应当从原告知道或应该知道相关作为或不作为之日算起。⁴⁴²

履约委员会在函件ACCC/C/2009/36 (西班牙) 的裁定中认为, 相关缔约方的法律援助体系将小型非政府组织排除在接受法律援助之外, 没有按照本公约第九条第四款的要求提供公正和公平的补救办法, 也没有按照本公约第九条第五款的要求, 考虑建立适当的协助机制以消除或减少在诉诸司法方面的经济障碍和其他障碍。⁴⁴³



© Georgina Downs - UK Pesticides Campaign

关于及时的补救办法的要求, 履约委员会在函件ACCC/C/2008/24 (西班牙) 的裁定中认为, 应当在项目执行前决定是否采取终止项目的预防措施。⁴⁴⁴在该案中, 法庭用了八个月的时间就是否终止项目作出决定, 最终驳回了终止项目的申请。即使项目终止, 也毫无意义, 因为施工已经进行了。委员会认为, 由于没有提供及时、充分或有效的补救办法, 相关缔约方没有遵守第九条第四款的规定。⁴⁴⁵委员会提到了ACCC/C/2006/17 (欧洲共同体) 的裁定, 其中认为:

如果在施工开始前, 没有就任何批准程序诉诸法律的机会, 这一行为肯定不符合本公约第九条第二款的规定。缔约方必须在能够有效地质疑有关行动许可的决策时, 切实地让公众能够诉诸司法。⁴⁴⁶

不致过于昂贵

最后, 本公约要求缔约方提供“不致过于昂贵的”复审程序。根据本公约提出质疑或执行国家环境法律的成本不得过于昂贵, 以致于公众, 无论是个人或非政府组织, 无法提出质疑或执行国家环境法律。缔约方可以通过豁免权和费用报销等不同的机制履行这一义务。在实践中, 除过于严苛的起诉资格标准外, 过高的费用在许多国家是诉诸司法的主要障碍。

本公约没有对将可能的费用保持在可接受的水平内给出定义, 但清楚地表示, 公约有义务确保程序不致过于昂贵。本公约设立了关于结果的义务, 让缔约方有极大的裁量权来执行, 但在实现的目标方面只有有限的裁量权。在判断是否遵守本款时, 决定性因素是结果, 而不是每个缔约方如何确保程序的费用在可接受的范围内。虽然“不致过于昂贵”一词不够详细, 但缔约方承担的义务是直截了当且无条件的。

如上文“公正、公平、及时”的评论所述, 履约委员会在函件ACCC/C/2008/24 (西班牙) 的裁定中强调, 相关缔约方有义务以适当的方式执行公约, 从而在公众就涉及公共当局和《奥尔胡斯公约》范围内的事务的不利的法庭裁决提起上诉时, 防止发布对公众不公正、不公平或费用过于昂贵的命令。⁴⁴⁷

履约委员会在函件ACCC/C/2008/27 (英国) 中认为, 按照第九条第四款的标准, 该案的费用数量过于昂贵, 因此造成了没有遵守公约的情况。⁴⁴⁸

履约委员会在函件ACCC/C/2008/33 (英国) 的裁决中认为, 在根据本公约第九条第四款的标准评估诉诸司法程序方面的费用是, 委员会将整体并系统地考虑该费用体系。⁴⁴⁹委员会认为虽然有关缔约方的《民事诉讼准则》中“费用跟随结果规则”是否符合本公约, 取决于每个具体案件的结果, 以及防止出现费用过于昂贵的程序的明确的准则, 但其本身并不与本公约冲突。委员会还考虑了有关缔约方的法律援助体系、有条件的费用协议和保护性费用命令, 以及法庭在解释和适用相关法律中重要的裁量权能否缓和“费用跟随结果规则”的影响。

在该案中, 委员会发现, 有关缔约方的法律体系至少存在四个潜在的问题: (1) 首先, 法庭在考虑给予保护性费用命令时适用严格的标准; (2) 其次, ①如果没有给予该命令, 申请该命令的费用和②限制双方的费用的“互惠式”保护性费用的限制性影响; 委员会认为, 关于费用, 重点是要保证案件双方的平等性, 包括原告在实践中不得依靠免费提供法律援助的律师或初级律师; (3) 再次, 交叉承担原告产生的费用可能产生的影响; (4) 最后, 在确定案件费用的分配时, 没有对环境诉讼的公益性质基于充分的考虑。⁴⁵⁰

委员会最后认为, 虽然有关缔约方有不同的措施解决费用过高的问题, 但是这些措施加起来没有确保费用保持在公约所规定的水平。委员会认为, 有关缔约方在决定费用方面有重要的裁量权——没有明确的具有法律

约束力的法律或司法指令, 确保费用不致过于昂贵——导致了原告在合法申诉有关公共利益的环境关切时, 在费用方面面临极大的不确定性。⁴⁵¹鉴于以上观点, 委员会认定, 有关缔约方没有充分履行第九条第四款关于确保第九条范围内的程序不致过于昂贵的义务。⁴⁵²

委员会在ACCC/C/2011/57 (丹麦) 的裁定中认为:

委员会已收到有关缔约方提供的向该缔约方国内其他类似准司法机构, 就包括病人权利 (健康)、消费者问题、能源供应和税务问题等行政决定提起上诉的费用的信息。委员会注意到, 此类上诉有的免费, 有的远远低于3000丹麦克朗, 而关于主要商业利益的事务, 如竞争、专利和商标权的上诉费用更高。委员会还注意到, 非政府组织向[自然与环境上诉委员会 (NEAB)]提起诉讼, 更接近第一类的诉讼, 而不是关于主要商业利益的诉讼。

基于以上三点考虑, 委员会认为非政府组织向自然与环境上诉委员会上诉的费用3000丹麦克朗, 违反了第九条第四款关于诉诸司法程序不得过于昂贵的规定。⁴⁵³

在类似的案件C-427/07欧委会对爱尔兰中, 欧盟法院认为, 拒绝让败诉方支付程序费用的司法裁决, 没有按照指令2003/35/EC有效执行本公约关于程序不得“过于昂贵”的规定。

降低费用

诉诸法庭产生的费用包括:

- 法庭费用
- 律师费
- 证人交通费
- 专家费

这些费用对公众造成了实质性的经济障碍。有的国家已经采取措施控制此类费用, 如免收非政府组织的法庭费用、免费上诉及不要求律师上诉:

- 在瑞典, 公众可以向高级行政机构或免费的法庭就公共当局与环境有关的作为和决定提出上诉。此外, 诉诸行政复审或司法复审的个人不用承担上诉失败后替公共当局或案件所涉及的活动的运营人支付费用的风险。这适用于索取环境信息的请求被驳回、邻居认为公共当局对危险活动的预防措施的決定过于薄弱, 以及就危险活动的批准决定提起上诉。此外, 不要求就此类作为和决定提起上诉的个人在上诉时有律师陪同。

- 在斯洛伐克, 非政府组织和其他方或参与方在就行政机构的决定的合法性诉诸司法复审时, 免收法庭费用。
- 在奥地利, 原告在信息请求被驳回后可免费上诉, 且不需要通过律师上诉。
- 在格鲁吉亚, 残疾人士及其联盟和外国人可免费向法庭上诉。

在很多国家, 律师费是交给案件中胜诉的一方, 这叫“费用跟随结果规则”或者“败诉者负担”原则。这一原则可确保, 如果公众胜诉, 诉讼的费用不致过于昂贵。但是, 如果公众败诉, 这一做法可能产生反效果。在美国、加拿大和澳大利亚等国家, 为公共利益执行法律的公众在上诉时, 可以不支付被告的费用, 即使公众败诉或案件销案。这一做法有时被称作“反方向费用转移”。

书面形式和公布

本公约要求第九条之下的裁决应以书面作出, 包括临时裁决和有约束力的最终裁决。法庭裁决还必须公布。可能情况下其他机构的裁决也应予以公布。

5. 为加强本条规定的有效性, 每个缔约方应确保为公众提供关于诉诸行政复议程序和司法复审程序的信息, 并应考虑建立适当的协助机制以消除或减少在诉诸司法方面的经济障碍和其他障碍。

第五款包含两个主要义务。首先, 本款要求缔约方向公众告知诉诸法律的程序, 这强化了第三条第三款关于每个缔约方必须在公众中促进环境教育和提高环境意识, 特别是帮助公众了解如何诉诸法律的规定。缔约方可以通过不同的方式提供此类信息。公约本身就有例子。根据第四条第七款, 驳回索取信息的请求应介绍如何利用第九条所规定的复审程序。缔约方可通过类似的规定, 在根据第六条、第七条和第八条的规定作决定时, 介绍复审程序。第五条第七款 (b) 也要求缔约方公布本公约范围内的事务, 包括诉诸法律方面的事务。

关于诉诸法律程序的信息

在案件C-427/07欧委会与爱尔兰中, 欧盟法院注意到, 第2003/35/EC号指令的基本原则之一是按照《奥尔胡斯公约》的要求促进有关环境事务的诉诸司法。法院认为, 在这一方面, 环境影响评估和综合污染预防与控制指令关于向公众提供诉诸行政复议程序和司法复审程序的义务, 是欧盟成员国为必须确保实现一个精确结果而应履行的义务。欧盟法院认为, 通过公布或在网上公布关于诉诸行政复议程序和司法复审程序的规则以及得到法庭裁决的可能性, 不足以被视作通过充分明确和准确的方式, 确保所涉公众了解其在环境问题上诉诸司法的权利。⁴⁵⁴

第九条第五款的第二个主要义务要求缔约方考虑建立“适当的协助机制”来克服诉诸法律的障碍。本款基于第三条第二款关于公共当局应协助和指导公众设法诉诸法律的规定, 并与第九条第四款关于复审程序必须提供充分有效的补救办法以及不致过于昂贵的规定相互有关。

诉诸法律方面可能的障碍

第九条第五款所指的可能的障碍可能包括:

- 经济障碍。
- 起诉资格的限制。
- 缺乏信息。
- 难以获得律师。
- 不明确的复审程序。
- 缺乏独立公正的决策者。
- 复审机构不了解公约和更广泛的环境法律赋予公众的权利。
- 执行裁决不力。

此外, 在没有明确的环境标志、清晰的排放要求许可和排放数据定期监控和报告机制的情况下, 通常难以证明违反环境法律的行为。

公约的其他内容也要求或鼓励减少上述障碍、增加诉诸司法机会的做法。例如, 第九条鼓励广泛地解释根据国家法律申请复审的个人范围。广泛的解释让任何有相关利益的个人或组织能够提出质疑, 将极大地减少诉诸法律方面的基本障碍, 有些国家的做法也证明, 此类工作不会对法庭或其他法院造成过重的负担。第九条还要求由独立公正的机构进行复审。当国家确保司法复审机构、行政复审机构和其他复审机构是独立公正的, 可以减少诉诸法律方面的机制障碍。

诉诸法律方面的司法培训

在适当的情况下, 司法培训是克服诉诸法律方面的障碍的协助机制。2008年欧委会在巴黎发起“与法官合作项目”, 主要目标之一是为成员国的法官们提供关于适用欧盟法律的欧盟法律培训材料——包括有关环境问题的诉诸法律。该项目涉及欧盟法律的不同领域, 包括废弃物、自然和环境影响评估。研讨会制订和散发的材料免费供国家司法培训中心使用。

2008年12月, 哈萨克斯坦的高级法院与欧洲安全与合作组织阿斯塔纳中心合作出版了执行《奥尔胡斯公约》支柱三的法官手册。手册讨论了本公约神圣的权利、履约委员会和一般意义的环境权利, 此外还列举了高级法院从全国的法院特别要求收集的由哈萨克斯坦公民和非政府组织发起的真实的环境案件。哈萨克斯坦不同地区几个关于行政复审程序和司法复审程序的培训都使用这一手册。在培训中, 法官、非政府组织、律师和其他利益相关者有机会共同讨论与公众获得信息、公众参与和环境执法有关的实践中的问题。

第九条所指的诉诸法律中重要的一点是公众应当支付得起相关的复审程序的费用。这和第九条第四款关于诉诸法律程序不致过于昂贵的规定和第九条第五款关于缔约方要考虑建立适当的协助机制以消除或减少经济障碍的规定有着明确的联系。

履约委员会在函件ACCC/C/2009/36 (西班牙) 的裁定中注意到, 有关缔约方的法律援助体系似乎对于小型非政府组织非常具有严格。委员会认为有关缔约方关于可以获得免费法律援助的“公用实体”的财务要求过高, 该体系是自相矛盾的。委员会认为, 该财务要求与免费法律援助本身的含义相互冲突, 法律援助的目的是帮助经济上的弱势群体能够诉诸法律。委员会认定, 一个在给予法律援助方面排除小型非政府组织的体系, 足以证明有关缔约方没有按照第九条第五款的要求考虑建立适当的协助机制以消除或减少经济障碍, 也没有按照

第九条第四款的要求提供充分有效的补救办法。⁴⁵⁵ 履约委员会在函件ACCC/C/2008/33 (英国) 的裁定中 (更多细节见上文第九条第四款的评论) 认为, 有关缔约方的整体体系“没有按照本公约第九条第五款关于缔约方考虑建立适当的协助机制的要求, ‘消除或减少诉诸司法方面的经济障碍’”。⁴⁵⁶

在第九条第四款的讨论中, 有一些如何克服诉诸法律方面的经济障碍的例子, 包括代替法庭的零成本机构、将法庭费用转嫁给违法的一方、减少法庭费用以及替代保函要求。此外, 有的国家建立并运行法律协助办公室, 向个人或公民组织提供免费或低成本的法律建议。例如波兰, 无法支付诉诸法庭产生的费用



© James Steidl

的个人和协会有权使用法庭指定的律师。亚美尼亚、捷克、匈牙利、荷兰、摩尔多瓦、斯洛伐克、乌克兰和英国等国家拥有私人资助或大学资助的法律协助中心。在这些案件中, 政府消除了创建、运行和资助非盈利性组织的技术障碍, 对确保此类私人资助的法律协助中心继续存在至关重要。

第九条第四款要求提供有效的补救办法。如果法庭和其他复审机构有权执行其裁决, 则另一个诉诸法律的潜在障碍——执行裁决不力——就不复存在。在许多国家, 由于拖延执行或缺乏执行, 行政裁决或法庭裁决的效力被严重抵消。为避免这种情况的发生, 有些国家如瑞典, 如果关于批准的决定被上诉, 运营人不得使用该批准决定, 除非有关机构作出相反的决定。有的国家还授权复审机构执行其裁决。例如, 俄罗斯法庭执行人的专门机制支持民事程序和仲裁程序通过罚款系统执行法庭裁决。在英国和其他普遍的法律管辖区, 不执行法庭命令可构成蔑视法庭, 最终导致罚款或入狱。可以通过不同的方法执行赔偿, 包括没收货物和财产、扣押银行账户和划转工资。

最后, 明确的环境法律、准则和标准可以帮助消除或减少诉诸法律方面的障碍。例如, 实际排放和行动可以比照的排放水平许可和行为标准如果清楚明确, 可以帮助个人在对第九条第三款范围内的非法排放提出质疑时, 有效地执行法律。同样, 设立明确的规定排放水平、执行截止日期或法律、准则或许可其他可执行的实质性要求, 可以帮助发现和证明违法行为。

诉诸法律的内容

谁能提出质疑? 本公约鼓励广泛地解释有“起诉资格”提出质疑的个人范围。

哪些能被质疑? 本公约允许质疑决定、作为和不作为, 允许在本公约条款和执行国家环境法律方面诉诸法律。

谁受理质疑? 适当的法庭或依照国家法律设立的独立公正的复审机构可以根据本公约受理质疑。该程序必须公正、公平、及时, 且不致过于昂贵。

提出质疑后, 有哪些补救办法? 本公约要求缔约方提供充分有效的补救办法, 包括指令性的救济办法。

如何克服诉诸法律方面的障碍? 缔约方可通过向公众提供行政复审程序和司法复审程序的信息, 以及消除经济障碍和其他障碍, 帮助公众诉诸法律。



最后条款

本公约的其他内容涵盖管理、执行和机制问题，称为最后条款。公约生效后，执行的工作任重而道远。公约还会随着知识或者缔约方的需求的变化而演变。为了与需求变化保持一致，缔约方需要一个途径互相交流，让公约保持一个动态的、适用的法律体系。

《奥尔胡斯公约》的最后条款与其他环境公约非常相似，包括缔约方会议和秘书处，构成与公约有关的决策的机制框架；通过签署、核准和加入程序迎接新的缔约方；通过附件和修正对公约作修改和补充；执行机制，如审查遵守的情况和解决争端的方法。和大多数的公约一样，《奥尔胡斯公约》的缔约方定期举行会议，探讨更有效地实现本公约的目的和目标。秘书处为缔约方提供服务，缔约方在实践中为了更有效地落实本公约而制定本国的规则和工作计划。

第十条 缔约方会议

- 1. 第一次缔约方会议应不迟于本公约生效之日起一年举行。此后，应至少每隔两年举行一次缔约方常会，除非缔约方另有决定，或经任何缔约方书面请求另作安排，但该请求须在欧洲经济委员会执行秘书将其通报所有缔约方起六个月内至少得到三分之一缔约方的支持。**

绝大多数条约在规定缔约方的具体责任之外，还会创建自己的行政和决策制度，以帮助缔约方履行条约下的义务、推动条约使命的实现并进行国际治理。

第十条规定了本公约的主要决策机构：缔约方会议。在其他国际条约中，经常被称作缔约方“大会”。所有本公约的缔约方代表和观察员，包括来自非政府组织、非缔约方国家、国际组织的代表参加缔约方会议。缔约方会议的基本职能是指导和监督执行进展并进一步完善公约。缔约方会议主要从事监控、更新、修改和协助执行公约的工作，让缔约方对执行公约的情况进行审查，并通过改善公约工作的决定。



第十条第一款规定了缔约方会议的举行时间。大多数国际条约的缔约方会议都是两年或三年举行一次。根据第十条第一款,《奥尔胡斯公约》缔约方会议的第一次常会在2001年10月30日本公约生效之日起一年之内,于2002年10月21日至23日在意大利卢卡举行。最近,缔约方会议大约每隔两年举行一次常会,此外,缔约方会议在常会之间举行了几次非常规会议。

根据第十二条的规定,欧洲经济委员会执行秘书行使《奥尔胡斯公约》的秘书处职能。欧洲经济委员会执行秘书长作为秘书处,其职能之一是向申请召开缔约方会议的缔约方传达信息。

2. 缔约方在会议上应根据缔约方的定期报告经常审查本公约的实施情况,并为此应:

第二款规定了监督和促进缔约方执行公约和进一步通过程序或添加完善公约的具体方式。本公约要求缔约方经常审查实施情况。缔约方必须定期向缔约方会议报告进展。第二款下的项提供了缔约方经常审议的问题类型的细节。

大多数条约要求缔约方定期提交遵守条约情况的报告。本义务的程序不多,但是一般都至少包括缔约方履行义务采取的措施。例如,生物多样性公约要求缔约方报告其执行措施以及该措施对实现该公约的目标起到的效果。通常,缔约方必须提供相关信息,供其他缔约方评估公约是否得到有效落实。《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》(《巴塞尔公约》)要求每年对此类物质的跨境贸易和处理的所有情况进行报告。⁴⁵⁷类似地,1973年《濒危野生动植物种国际贸易公约》(《华盛顿公约》)第八条要求其缔约方记录其清单上物种的贸易情况并报告批准的数量和种类,还必须向公众提供这些信息。在有的情况中,报告要求是用于监控缔约方执行条约的情况。因此,1946年《国际捕鲸管制公约》和1991年《南极条约环境保护议定书》要求缔约方通报国家检查员提交的关于违反条约情况的报告,1973年《防止船舶污染国际公约》要求国家机构报告为处理举报的违法行为采取的行动以及涉及有害物质的事故。

缔约方会议第一次常会通过了关于报告要求的第I/8号决定。根据这一决定,缔约方会议要求每个缔约方,“在缔约方会议第二次常会之前,或者于本公约在该缔约方国内生效后第一次缔约方会议常会之前,以较晚者为准”⁴⁵⁸,向秘书处用该决定附件要求的格式提交一份报告,包括报告缔约方执行本公约条款的法律、监管或其他措施及其落实情况。

报告通过透明、协商且有公众参与的方式制定,应当在不晚于接收报告的缔约方会议召开之日起120天提交至秘书处。缔约方应当使用本公约官方语言之一及该缔约方的一种或多种语言撰写报告,并提交电子版和纸质版报告。在每次缔约方会议之前,每个缔约方必须审议报告,并向秘书处提交更新的版本。秘书处为每次缔约方会议汇总一份综合报告,总结取得的进展,研究重要趋势、挑战和解决办法。

本公约邀请等待核准或加入本公约的签署国和其它非缔约方国家,根据这些程序,提交适用本公约的措施。也邀请参与项目或活动,为缔约方和/或其他国家执行公约提供支持的国际组织、区域组织和非政府组织向秘书处提交相关项目或活动以及经验教训的报告。

最后,缔约方和其他国家在准备报告时,可考虑将报告做适当调整,指导公众形式本公约以及其他相关的执行法律赋予其的权利。

第二次缔约方会议通过了关于报告要求的第II/10号决定，要求第I/8号决定所规定的报告程序应当继续适用于下一次报告周期，只允许以下变化：每个缔约方在遵守后续报告周期的报告要求时，必须向秘书处提交新的信息，可能时提交增强版国家执行报告；为帮助秘书处撰写综合报告，缔约方应于不晚于接收报告的缔约方会议召开之日起180天提交至秘书处。

第四次缔约方会议通过了第IV/4号决定，该决定附件中给出了修改过的报告格式，要求缔约方在未来的报告周期中使用修改后的格式。修改后的格式要求纳入第三条第七款和第六条之二执行报告，以及关于可能的不遵守行为的具体案件的后续报告。缔约方会议还要求缔约方继续按照履约委员会关于报告要求的指南制定报告。⁴⁵⁹

(1) 审查有关环境问题上获取信息、公众参与决策和诉诸法律的政策以及法律和方法上的方针，以期进一步加以改进；

公约要求缔约方通过审查国家执行公约的方针监督落实公约的情况。这一审查指改善国内执行情况并发现问题的领域。本款和第十五条关于审查遵守情况的规定共同建立了两层审查机制。第十条第二款第一目要求所有缔约方对执行情况进行强制性的一般审查，而第十五条为愿意利用更严格的遵守审查和协助机制的缔约方做了方案安排。

审查执行公约的政策和方针是国际治理的通行做法。例如，1987年《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（《蒙特利尔议定书》）要求其缔约方提交关于一年制造或使用消耗臭氧层的物质质量的信息。根据《巴塞尔公约》，缔约方必须报告其出口或进口的危险废物的数量。这些报告可供审查，确保交流最佳实践，为缔约方找到难以执行公约的问题领域，并对经常违反条约的缔约方进行监控。

(2) 就一个或多个缔约方参加的、与本公约目的相关的双边和多边协定或其他安排的缔结和实施方面的经验交流信息；

双边和多边协定越来越多地包含有关获取信息、公众参与或诉诸法律的条款。缔约方在执行这些协定中获取的经验对全面执行《奥尔胡斯公约》而言非常宝贵。因此，公约要求缔约方分享在其他双边和多边协定中获得的关于公众参与的经验。本公约序言第二十三段提到的许多协定等包含了涉及获取信息、公众参与和诉诸法律的一些内容的条款。这些协定的缔结和实施方面的经验对执行《奥尔胡斯公约》而言大有裨益，特别是执行第三条第七款和《阿拉木图准则》。

(3) 就与实现本公约目的相关的所有方面，酌情寻求欧洲经委会有关机构和其他主管国际机构和特定的委员会提供的服务；

许多欧洲经济委员会下的委员会和其他国际机构和委员会都有《奥尔胡斯公约》三大支柱方面的经验。例如，欧洲经济委员会建立了几个关于《奥尔胡斯公约》的附属机构，包括环境政策委员会、可持续能源委员会、内陆交通委员会、木材委员会、贸易、工业和企业发展委员会以及人员安置委员会。其他主管的国际机构可包括联合国环境规划署、联合国开发计划署（UNDP）、联合国可持续发展委员会、世界贸易组织、欧洲环境机构、中东欧区域环境中心等。至今为止，上述部分机构已经积极参与《奥尔胡斯公约》的进程。

(4) 建立认为必要的附属机构；

附属机构是为支持缔约方会议的工作成立的机制。附属机构可以是跨行业或专门的机构。附属机构典型的工作是进行研究或监控，或者就具体话题提供建议和意见。有时，附属机构接管缔约方会议休会期间所有的工作。附属机构可以应缔约方会议的具体请求而设立，也可以用来跟踪《奥尔胡斯公约》授权的后续工作。目前，《奥尔胡斯公约》的附属机构包括：

- 缔约方工作组。
- 获取信息行动小组。
- 公众参与行动小组。
- 诉诸法律行动小组。

附属机构由政府代表和观察员，包括非政府组织的代表组成。缔约方会议关于议事程序的规则第二十三条第二款要求，经适当修改后，规则适用于附属机构的程序，缔约方会议另行决定的除外。⁴⁶⁰

(5) 酌情拟订本公约的议定书；

第十条第二（六）款确定，缔约方可制定其他的法律协定，进一步包含权利和义务。此类协定的谈判、签署和核准与原本的公约分开进行，被称作“议定书”。议定书的目的可以通过细化具体的领域，落实《奥尔胡斯公约》的总体目标。另一种是延伸至母公约没有涉及到的领域，如《水公约的水和健康议定书》就是一例。

《奥尔胡斯公约》的缔约方至今通过了一个议定书——《污染物排放与转移登记制度议定书》，于2003年5月21日在基辅一次非常规缔约方会议上通过。该议定书是关于污染物排放与登记制度的首个具有法律约束力的国际文书，目标是“通过建立连续性、全国性的污染物排放和转移登记制度帮助公众更好地获取信息”。该议定书本质是公开的面向全球的议定书，所有国家，包括没有核准《奥尔胡斯公约》的国家以及非欧洲经济委员会成员的国家，都可以加入。该议定书于2009年10月8日生效，截至2014年4月，共有33个缔约方。更多关于该议定书的细节见第五条第九款的评论。

(6) 按照第十四条的规定审议并通过对本公约的修正案；

第十四条规定了修正程序，下文会详细讨论。本款确定了缔约方会议时提出修正案建议的适当的平台。缔约方会议至今已通过一项公约的修正案，即《关于公众参与制定有关有计划有目的地排放转基因生物和将其投放市场的决定的公约修正案》（也叫《阿拉木图修正案》或《转基因生物修正案》）。《阿拉木图修正案》详见第六条第十一款和第六款之二的评论。

(7) 审议并采取为实现本公约目的而可能需要采取的任何进一步行动；

本款展现了缔约方可探索创新促进公约执行的行动。缔约方可以超越本条款所指的议定书、修正案或附属机构，采取任何其认为对公约最有利的进一步行动。缔约方可依据国际法，采取本款第一至六项所指的具体措施以外的措施。

(8) 在第一次会议上审议并协商一致通过缔约方会议和附属机构会议的议事规则；

本公约没有全面说明缔约方会议的议事规则，也没有涵盖附属机构的议事规则。第十条第二（八）款要求缔约方有责任在第一次会议上进一步通过协商一致而非表决的方式通过此类规则。

缔约方会议在第一次会议上，在第I/1号决定中通过了议事规则⁴⁶¹，包括会议时间和地点、会议通知、观察员参加会议、公众参与、会议日程和记录、缔约方代表和礼节、会议官员、附属机构、秘书处、业务活动、决策、官方语言和议事规则的修订。

关于议事规则的规则二十三条第二款要求，经适当修改后，规则适用于附属机构的程序，缔约方另有决定的除外。

规则四十八规定，议事规则和公约条款出现任何冲突时，以本公约的条款为准。

(9) 在第一次会议上审查在实施第五条第九款规定方面的经验，并审议需要采取哪些步骤以进一步完善该条所指的系统，同时要考虑到国际进程和情况发展，包括拟订一项可以附在本公约之后的关于污染释放和转移情况登记册或清单的适当文书。

公约有时候通过要求缔约方在签署公约后，继续审议并解决棘手的、技术的或时间敏感性的问题，例如通过拟订议定书、修正案或附件。

《奥尔胡斯公约》的谈判中广泛地探讨了建立污染存储或登记系统。虽然许多欧洲经济委员会国家存在某种形式的污染物登记制度，但几乎没有几个国家完全建立了向公众开放的污染物排放和转移登记制度。

第五条第九款要求缔约方逐步采取措施，建立一个连贯一致的全国性污染物排放和转移登记制度。第十条第二款第九目要求缔约方在第一次会议上审议国家在执行第五条第九款方面的经验，并要求缔约方探讨需要采取的步骤以进一步发展国家污染物排放和转移登记制度。

根据第十条第二款第五和九目，缔约方通过了首个关于污染物排放和转移登记制度的具有法律约束力的国际文书《污染物排放和转移登记制度议定书》。详见第五条第九款的评论。

3. 缔约方会议可在必要时在协商一致的基础上考虑建立资金安排。

第十条允许缔约方在必要时建立资金安排，但是必须在缔约方协商一致的基础上建立。协商一致的要求在国际公约下建立资金安排的情况中较不多见。

资金安排用于支持公约的机制性要求，可以承担缔约方会议、附属机构、秘书处和非政府参与等内容的支出。资金安排可根据缔约方的意愿基于自愿或强制的原则建立。例如，根据《巴塞尔公约》，缔约方大会在第一次会议上决定建立强制性资金安排，缔约方会议和秘书处预算的注资取决于缔约方国内生产总值的比例。相反地，《奥尔胡斯公约》选择了自愿性注资。

第一次缔约方会议通过了基于份额体系的临时自愿注资计划，接受缔约方、签署方和其他选择加入的其他国家的注资。⁴⁶²会议还成立了一个行动小组，探讨建立更加稳定和可预测的公约资金安排。在休会期间，行动小组研究了建立资金安排的几种方案，包括根据联合国的标准适用一种评估标准。该行动小组还研究了缔约方会议在第一次会议上通过的现有基于份额体系的资金安排的有效性。

第二次缔约方会议同意继续使用临时自愿注资计划。⁴⁶³但是，会议要求缔约方工作组酌情探讨并制定基于联合国评估标准或其他适当标准的稳定和可预见的资金安排方案，就相关问题拟定建议书，供第三次缔约方会议讨论并考虑通过。

第三次缔约方会议同意继续使用临时自愿注资计划，并要求缔约方工作组继续探讨建立稳定和可预见的资金安排的方案，供第四次缔约方会议讨论并考虑通过。⁴⁶⁴第四次缔约方会议同意维持临时自愿注资计划，以及在第五次缔约方会议上审议资金安排计划的运行情况。⁴⁶⁵

4. 联合国、其专门机构和国际原子能机构，以及按照第十七条有资格签署本公约但尚未加入本公约的任何国家或区域经济一体化组织和本公约所涉领域内的任何合格政府间组织，应有权作为观察员参加缔约方会议。

特定国际机构有权作为观察员参加缔约方会议，缔约方必须承认本款列举的几种机构满足要求后将作为观察员。缔约方不可反对。

首先，联合国机构和秘书处单位，如联合国环境开发署或联合国发展计划署，以及联合国的专门机构可作为观察员参加缔约方会议。其次，国际原子能机构可作为观察员参加会议。任何有资格签署本公约但还不是缔约方的国家可以作为观察员参加会议。任何按照第十七条的规定有资格签署本公约但尚未加入本公约的区域经济一体化组织可作为观察员参加会议。

其他符合在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律资格的政府间组织也有权参加缔约方会议。

本公约议事规则第二十七条规定，成为观察员的政府间组织有资格按照每项会议日程寻求在缔约方会议上发言的机会，且一旦作出发言的请求，将被列为发言人之一。会议主席一般会按照发言人要求发言的顺序让其发言，但是可自行决定在邀请观察员发言之前先请缔约方代表发言。

本公约议事规则第六条规定，作为观察员的政府间组织无表决权。

5. 本公约所涉领域内的任何合格非政府组织，凡已将派员出席某次缔约方会议的愿望通知欧洲经济委员会执行秘书的，均有权作为观察员参加该次会议，除非出席会议的至少三分之一缔约方表示反对。

按照本公约的规定，非政府组织可以成为观察员。与第四款所提到的国际机构成为观察员的标准稍许不同，欲参加缔约方会议的非政府组织需要：

- 符合与环境问题有关的获得信息、公众参与决策和/或诉诸法律的资格。
- 通知秘书处（见第十二条）希望获得观察员身份。

满足以上标准的非政府组织有权作为观察员参加缔约方会议，除非出席会议的至少三分之一的缔约方表示反对。但是，根据本公约议事规则第六条，成为观察员的非政府组织无表决权。

本公约议事规则第二十七条要求，成为观察员的非政府组织有资格按照每项会议日程寻求在缔约方会议上发言的机会，且一旦作出发言的请求，将被列为发言人之一。⁴⁶⁶会议主席一般会按照发言人要求发言的顺序让其发言，但是可自行决定在邀请观察员发言之前先请缔约方代表发言。为促进会议进程，主席可要求有与公约问题有关的目标和利益的两个或以上非政府组织代表自行组成一个代表团参加会议，或者通过一个代表表达意见。

许多条约允许非政府组织以观察员身份参加缔约方会议，包括《保护臭氧层维也纳公约》、《华盛顿公约》、《养护野生动物移栖物种公约》、《欧洲野生动物和自然栖所公约》（《伯尔尼公约》）和《巴塞尔公约》。

非政府组织观察员可在会议前向缔约方和任何委员会提交备忘录、接收会议日程和公共文件，受邀参加全会。有时候，非政府组织观察员可参加小范围会议，并就会议日程提出建议。例如，《联合国气候变化框架公约》允许授权的观察员参加“非公开会议”。⁴⁶⁷

6. 为以上第四款和第五款的目的，以上第二款第八项所指议事规则应规定接纳程序的实际安排以及其他有关条件。

根据第十条第六款，缔约方会议通过的议事规则应说明接纳国际组织、政府和非政府组织观察员的实际安排。特别是规则五规定了向第四款和第五款所指的机构通知即将召开的会议的程序，规则六阐明了这些机构有权参加缔约方会议但无表决权。议事规则第七条表明，缔约方会议向公众开放，例外情形中缔约方会议另有决定除外。规则七还规定了公众参与本公约会议的实际安排。

第十一条 表决权

1. 本公约每个缔约方有一票表决权，但以下第二款的规定除外。
2. 区域经济一体化组织在其主管范围内的事项上行使表决权，其票数等于该组织参加本公约的成员国的数目。如成员国行使表决权，则该组织不得行使表决权，反之亦然。

第一款确立了每个缔约方有一票表决权的规则，这是根据源于主权平等原则的国际法的传统规则。表决权没有权重，每个缔约方有同等的参与权。

区域经济一体化组织和其成员国都能参加本公约。所以，需要明确其表决权。

区域经济一体化组织由特定区域的主权国家组成，其成员国根据组建该组织的条约规定，将一些政策领域的主管权转移给该组织。欧盟是区域经济一体化组织中最典型的例子，其成员国已经将本公约范围内的事务的主管权移交给了欧盟。此外，欧盟也根据其内部程序，有适当的授权签署、批准、接受、通过或加入类似本公约的国际协定（见第十七条评论）。世界上其他地区也有类似的组织结构。

区域经济一体化组织中参加了本公约的成员国不得行使两次表决权——作为缔约方行使表决权，再作为该组织的成员行使一次表决权。因此，本公约规定，如果区域经济一体化组织的成员国行使表决权，则该组织不得行使表决权，反之亦然。由区域经济一体化组织还是由其成员国行使表决权，取决于该组织和其成员国根据适用的条约或其他情况下国际法规定的各自主管范围。这可能根据所表决的议题而有所不同。当区域经济一体化组织有权限表决时，其票数与该组织中参加本公约的成员国数量相等。例如，欧盟的条约规定该组织有权负责区域级环境政策问题。

第十二条

秘书处

秘书处是负责公约日常运行的机构。条约的秘书处可以是现有机构的组成部分。按照本条款的规定，欧洲经济委员会执行秘书履行本公约秘书处的职能。秘书处可以雇佣职员，接受缔约方出资作为工作的预算。秘书处十分依赖缔约方的合作，共同监测执行公约，或者收集本条约规定的信息。

欧洲经济委员会《奥尔胡斯公约》秘书处的联系方式：

邮政地址：

瑞士日内瓦十号CH-1211

万国官三三二办公室

联合国欧洲经济委员会环境部门《奥尔胡斯公约》秘书

电子邮件地址：public.participation@unece.org

传真：+41229170107

www.unece.org/env/pp/welcome.html

欧洲经济委员会执行秘书应履行下列秘书处职能：

每个条约的秘书处的职能各有不同，较常见的职能是监测和报告条约的执行情况、在必要时协助执行、促进与条约的目标有关的研究以及帮助进一步制定法律和政策。此外，基本上所有秘书处都是连接缔约方的纽带。



© shutterstock

1. 召集和筹备缔约方会议；

《奥尔胡斯公约秘书处》有召集和筹备缔约方会议的职能。这一职能是重要的例行职责。缔约方会议要求职员筹备、接收、翻译和散发官方文件，以及为会议提供后勤保障。筹备或促进筹备缔约方会议所需的背景文件对推动本公约进一步发展尤其重要。

2. 向缔约方转交按照本公约的规定所收到的报告和其他信息；以及

秘书处对收集、分析和散发信息也很重要。大部分公约的秘书处充当着信息清算所的角色，无论是正式规定的报告，还是其他重要的信息。《奥尔胡斯公约》特别要求秘书处根据第十条第二款的规定散发报告，根据第十四条第二款的规定转发拟议修正案。但是，缔约方会议通过的決定已经极大地拓展了秘书处的报告职能。例如，关于国家报告的第I/8号決定要求秘书处在每次缔约方会议之前拟订国家执行报告的综合报告。秘书处经常收到拟订综合报告和其他分析的要求，协助本公约的附属机构工作。例如，为协助关于公众参与国际论坛的行动小组的工作，秘书处拟定了从国际论坛到《阿拉木图准则》书面磋商程序的综合反馈报告。

3. 缔约方可能确定的其他职能。

缔约方可能给秘书处确定其他的任务。议事规则第二十五条要求秘书处为所有缔约方会议和附属机构会议：

- (1) 和主席局协商拟订文件；
- (2) 翻译、复制和散发文件；
- (3) 会议口译；
- (4) 保管欧洲经济委员会档案馆的文件。

除服务本公约附属机构外，秘书处还有两方面的工作：协助履约委员会的工作和从事能力建设活动。在协助履约委员会处理缔约方提交的文件和公众的函件外，关于审查遵守情况的第I/7号決定给予秘书处的职能是告知委员会可能出现的不遵守的情况。根据第I/7号決定第十七款，如果秘书处了解到某个缔约方可能没有履行本公约规定的义务，可要求相关缔约方提供必要的信息。如果三个月之内问题没有解决，或者解决问题可能需要更长的时间但不超过六个月，秘书处必须向委员会告知该问题。关于能力建设，秘书处已经按照缔约方会议及其附属机构的要求组织了能力建设活动（例如在诉诸法律行动小组的赞助下召开了公约法官研讨会），并参加一个或以上缔约方或其他国际组织主办的区域性活动。

秘书处还有一个职能是与其他条约机制及其秘书处有关的协调工作。这项工作特别重要，因为环境问题相互交织，而国际环境法制定的特有方式无法反映这一特点。例如，《奥尔胡斯公约》第三条第七款要求缔约方在国际环境决策进程以及与环境问题有关的国际组织框架中适用本公约的原则。

第十三条

附件

本公约的附件是本公约的组成部分。

根据国际法惯例，附件是《奥尔胡斯公约》的不可或缺的组成部分。附件为本公约的义务提出了标准、准则或其他更详细的说明。作为本公约的组成部分，附件在规定特定条款的执行范围和途径方面具有约束力。

第十四条

对本公约的修正

缔约方同意后可对条约进行修正。每个缔约方都有权参加修正案的讨论，并加入新的修正案。事实上，不要求缔约方通过修正案，根据《维也纳公约》（第四部分），对于没有通过修正案的任何缔约方，修正前的条款对其适用，甚至在和通过修正案的缔约方往来时依然具有约束力。

第十四条关于对本公约及附件的修正：由谁提出（第一款）、提交程序（第二款）、通过程序（第三款）和生效（第四款、第五款和第六款）。

1. 任何缔约方均可提出对本公约的修正案。

本条款明确规定，本公约的任何缔约方均有权提出对本公约的修正案。

2. 任何对本公约的拟议修正案应以书面提交欧洲经济委员会执行秘书，执行秘书应在拟议通过该修正案的缔约方会议召开前至少九十天将该修正案通报所有缔约方。

第二款规定了缔约方提出对本公约修正的程序。欧洲经济委员会的执行秘书负责接收和及时向所有缔约方转发拟议修正案，以便缔约方在拟议通过该修正案的缔约方会议召开之前对修正案进行审议和考虑。缔约方有义务提交书面的拟议修正案，这是国际法的通行做法。

3. 缔约方应力求以协商一致就对本公约的任何拟议修正案达成协议。如果为达成一致作了一切努力但仍不能达成协议，作为最后途径，修正案应以出席会议并参加表决的缔约方四分之三多数票加以通过。

缔约方有义务力求通过协商一致通过修正案，即毫无保留或例外地通过修正案。修正案改变了本公约的内容。虽然缔约方可能接受或通过修正案中的义务，但是由于可能造成缔约方之间的义务出现冲突，因此要力求避免这一情形。

但是，如果不能达成一致，作为最后途径，修正案应以出席会议并参加表决的缔约方四分之三多数票加以通过。根据希望达成有效且合法的修正案的意愿，下文第七款将出席并参加表决的四分之三缔约方限制为投赞成票或反对票的缔约方。这一不同寻常的要求显示出本公约对缔约方参与本领域的重视：在大多数其他的公约中，弃权的缔约方也被认为行使了“表决权”。

4. 按照以上第三款通过的对本公约的修正案应由保存人转交所有缔约方批准、核准或接受。对本公约除附件外的各部分的修正案，应于保存人收到至少四分之三缔约方批准、核准或接受通知书之后第九十天对这些批准、核准或接受修正的缔约方生效。此后，修正案应于任何其他缔约方向保存人交存批准、核准或接受修正案的文书之后第九十天对该缔约方生效。

缔约方通过修正案后，必须立即根据每个缔约方的宪法顺序批准、核准或接受该修正案。《奥尔胡斯公约》的保存人是联合国秘书长（第十八条）。保存人负责向每个缔约方转交通过的修正案，供其批准、接受或核准。

对本公约除附件外的修正，应于保存人收到至少四分之三缔约方核准、批准或接受通知书之后第九十天对核准、批准或接受的缔约方生效。

由于“至少四分之三缔约方”本身存在模糊性，缔约方在第三次会议上通过了关于第十四条明确“缔约方”定义的解释的第III/1号决定。该决定符合《维也纳公约》第三十一条第三（一）款，即必须考虑条约的任何缔约方之间后续的关于解释或适用条款的协定。

第III/1号决定认为，为了让第II/1号决定通过的修正案早日生效，在原则上，以后任何关于对本公约的修正，缔约方会议同意，“至少四分之三缔约方”一词的含义是，通过修正案时已加入本公约的至少四分之三缔约方。该决定还认为，任何在通过该决定之日后加入本公约的国家，被视作已经同意了上文所说的对本公约第十四条第四款的解释。

修正案生效后，任何想批准、接受或核准修正案的缔约方均可批准、接受或核准。修正于该缔约方向保存人交存批准、核准或接受的文书之后第九十天对该缔约方生效。

保存人应采取对待其他修正的方式通报对附件的修正。但是，对附件的修正案生效程序有所不同（见下文第五款和第六款）。

- 5. 任何缔约方如不能核准一项对本公约某一附件的修正案，应在收到关于通过修正案的通知之日起十二个月内将这一情况通知保存人。保存人应将收到的任何这种通知立即通报所有缔约方。缔约方可在任何时候以对修正案的接受取代先前的通知，对这种附件的修正案在该缔约方向保存人交存接受书后对其生效。**

提交和通过对附件的修正案的程序遵循上文第一款至第四款的一般规则。但是，关于其生效，本公约——和许多其他国际文书类似——规定了一个简化的程序。第五款要求，缔约方如拒绝对附件的修正案，必须在收到关于缔约方会议通过修正案之日起十二个月内，书面通知保存人，说明该缔约方不能接受对附件的修正。保存人必须将所收到的不接受通知立即通报所有缔约方。

尽管缔约方一开始不能接受，但可在任何时候接受对附件的修正案。用对修正案的接受取代不接受的通知后，对这种附件的修正对其立即生效。

- 6. 以上第四款规定的保存人通报之日起的十二个月期限满期后，对某个附件的修正案即对尚未按照以上第五款的规定通知保存人的缔约方生效，但以提交此种通知的缔约方不超过三分之一为限。**

对附件的修正案生效的程序比对本公约其他部分的修正案要迅速。

对附件的修正案不需要缔约方核准、批准或接受才能生效。只有当超过三分之一缔约方确实拒绝了缔约方会议通过的对某个附件的修正案时，此修正案才无法自动生效。如果在保存人通报之日十二个月之内没有收到规定数量的通知，那么该修正案将对没有根据适当程序提出反对的缔约方生效。

- 7. 为本条的目的，“出席并参加表决的缔约方”指出席并投赞成票或反对票的缔约方。**

第七款指在确定是否满足第三款四分之三要求时，不考虑就拟议修正案一事弃权或不表决的数量。

第十五条

审查遵守情况

缔约方会议应在协商一致基础上为审查本公约各项规定的遵守情况制订协商性质而非对抗性质和非司法性质的任择安排。这些安排应能保证适当的公众参与，可包括审议公众就与本公约相关的事项发送函件的选择。

背景

本公约的义务对缔约方具有约束力，只有每个缔约方遵守本公约的义务，才能实现本公约的目的和目标。本公约认识到缔约方的法律和政治结构各有不同，但是本公约意就与环境有关的获取信息、公众参与决策和诉讼法律方面设定共同的最低标准。国际条约为促进适当的执行和充分的遵守设立了不同的系统和机制，一类机制就是要求根据第十条第二款第一项的规定定期报告执行情况。但是，本公约还为审议和协助关于本公约公众参与精神的遵守情况提供了更为复杂的安排的基础。但是，本公约不是自己建立了一个审查遵守情况的系统，而是要求缔约方会议按照特定的标准制订一个安排。

签署方在1998年关于通过本公约的决议中，敦促缔约方将制订审查遵守情况的机制作为工作的重点。通过本公约后，一个专家组和后来成立的缔约方工作组开始着手起草适当的遵守系统的结构和设计，以便本公约生效后在缔约方会议上通过。有效的遵守战略包含三个内容：（一）明确的首要规则；（二）关于遵守情况的信息系统；（三）不遵守反应程序。⁴⁶⁸考虑到《奥尔胡斯公约》在很多方面类似人权公约的环境公约，因此对两个领域的案例都进行了研究。当时，四个多边环境协定，包括《蒙特利尔议定书》、《远程跨境空气污染公约》、《濒临绝种野生动植物国际贸易公约》和《伯尔尼公约》，都有遵守体系。后来，遵守体系在其他多边条约协定中也开始起到重要的作用，例如《联合国气候变化框架公约》。在人权领域，研究了与公众交流有关的各种法律文书，包括《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》，国际劳工组织的规章中包括相似的方式，允许公众在某个成员没有遵守国际劳工组织的公约时直接向组织交涉。⁴⁶⁹

审查遵守本公约情况的标准

第十五条要求缔约方制订审查遵守情况的任择安排。所有缔约方必须在协商一致的基础上制订审查遵守安排。虽然是协商一致性质的，该安排是选择性的，目的是让希望推动遵守安排的缔约方审查其遵守情况，而其他的缔约方可以在其对安排的信心增加之后加入安排。

本公约要求，审查安排是“协商性质而非对抗性质或司法性质的”。这个短语有几层含义。首先，遵守审查的目的不是指责违反本公约的缔约方，而是认识并评估缔约方的缺陷，建设性地帮助缔约方遵守本公约。此外，本公约要求此类安排包括“适当的公众参与”。因此，公众以适当的方式参与“协商性质而非对抗性质和非司法性质的”活动。

和本公约通过时的遵守体系相比，最具创新性的内容是要求适当的公众参与。一般来说，公约的遵守监管由缔约方通过缔约方会议或者其附属机构执行，或者在几个例外的情况下，由国际组织执行。国际劳工组织规章允许雇主和工会组织直接向其申诉与某个成员遵守任何国际劳工组织公约的情况有关的问题。⁴⁷⁰北美自由贸易协议环境方面的协议包括公民申诉机制，允许公民申诉三个缔约方中的任何一方不遵守环境方面协议的情况，由该协议下设的专门机构来解决。⁴⁷¹

遵守审查公约可包括报告、实情调查和研究以及申诉机制。报告的目的是确保缔约方和公众审查和评估条约的影响并监测执行的进展。实情调查和研究确保在必要时有目的地收集信息。申诉机制让缔约方，以及在某些情况中，让公众，有机会向正式的机构提出不遵守的情况，该机构可制订适当的反应措施，包括技术协助。

国际机构不仅仅被动地接受信息。在很多情况下，国际机构有进行实情调查或研究的权利，能够为采取措施和政策制订提供重要的科学依据。国际机构还可对缔约方提供的信息进行独立的验证。

第I/7号决定成立履约委员会

第一次缔约方会议上，关于遵守审查的第I/7号决定成立了履约委员会。第二次缔约方会议的第II/5号决定将履约委员会的成员从八名增加到九名，除此以外，第I/7号决定仍然有效。

本节的目的是简要介绍履约委员会及其对执行公约的重要性。关于履约委员会及其工作方法，包括与委员会通信和提交函件，请查阅公约官网《<奥尔胡斯公约>遵守机制指南文件》。⁴⁷²

组成，推选和职能

按照第I/7号决定的规定，履约委员会成员行使个人的职能，也就是委员会作为一个独立的机构审查缔约方的执行情况。委员会向缔约方会议报告并提出建议，供缔约方会议决定并采取适当的行动。在特定的情况下，委员会自己可采取临时的特定行动，与相关缔约方协商或达成共识。

委员会由具有本公约领域认可的权限的九名成员组成，委员会成员来自同一国家的人数不得超过一人。

履约委员会成员由缔约方会议根据缔约方、签署方和第十条第五款范围内的以及促进环境保护的非政府组织的提名推选。为确保委员会的权限和经验，委员会成员轮流推选，即每次常会上，缔约方会议酌情推选四或五名成员。

委员会的职能和权力

根据第I/7号决定，履约委员会有以下职能：

- 审议第I/7号决定第十五款至第二十四款所指的提交、提及或交流的信息。
- 在缔约方会议的要求下，制订遵守或执行本公约条款的报告。
- 监测、评估和促进执行或遵守本公约第十条第二款报告要求的情况。

委员会可对遵守问题进行检查，并酌情提出建议。

委员会在每次缔约方会议常会上对其活动进行报告，并酌情提出建议。委员会的报告向公众公开。

缔约方会议在审议委员会的报告和任何建议后，可立即决定采取适当的措施，确保缔约方完全遵守本公约。缔约方会议可根据具体问题，考虑到不遵守行为的原因、程度和频率，决定采取一项或多项措施，具体如下：

- 向个别缔约方提供关于执行本公约的建议以及协助。
- 向相关缔约方提出建议。

- 要求相关缔约方向履约委员会提交包括时间表在内的完成遵守本公约的策略，并向其报告该策略的落实情况。
- 在收到公众函件的情况下，向相关缔约方建议具体措施，以便解决公众提出的问题。
- 宣布不遵守的行为。
- 发布警告。
- 根据国际法关于终止条约行动的适用规则，终止本公约赋予缔约方的特别权利和待遇。
- 酌情采取其他协商性质的而非对抗性质和非司法性质的措施。

在缔约方会议进行审议之前，为及时解决遵守的问题，履约委员会可与相关缔约方协商，向个别缔约方提供关于执行公约的建议和协助。

征得相关缔约方同意后，履约委员会可以：

- 向相关缔约方提出建议。
- 要求相关缔约方向履约委员会提交包括时间表在内的完成遵守本公约的策略，并向其报告该策略的落实情况。
- 在收到公众函件的情况下，向相关缔约方建议具体措施，以便解决公众提出的问题。

触发

触发履约委员会审查的方式有四种：

- (一) 一个缔约方可**提交申请，审查另一个缔约方遵守情况**；
- (二) 一个缔约方可**提交申请，审查自己的遵守情况**；
- (三) 秘书处可向委员会**推荐**；
- (四) 公众可就与本公约相关的事项交送**函件**。

到目前为止，履约委员会收到的案子都是来自公众的函件。其中一个案件是收到函件后，收到来自一个缔约方针对另一个缔约方提交的申请；该案中，委员会对函件和申请合并处理。⁴⁷³

履约委员会和执行

履约委员会做的关于遵守的决定对缔约方没有法律约束力，裁定和建议对遵守和执行本公约而言具有重要意义。所有通过的裁定和建议都转交至缔约方会议供其通过。目前，履约委员会关于不遵守行为的所有裁定都得到缔约方会议的支持。履约委员会谨慎起草裁定和建议，其裁定可被视作关于公约要求的说明，其建议为缔约方提供了如何执行公约的有用信息，而不仅仅是涉及具体案件中的相关缔约方。

根据第117号决定的要求，公众可于本公约对缔约方生效之日起十二个月后向委员会交送函件，除非该缔约方在该时间范围截止前，书面通知保存人，该缔约方不能接受委员会审议该函件，但时间不得超过四年。在四年期间，缔约方可撤销该通知，以便公众就该缔约方的遵守情况向委员会交送函件。到目前为止，本公约缔约方没有通知过其不能接受公众函件。

第十六条

争端解决

第十六条为本公约缔约方解决争端提供了途径。本条没有为公众或非政府组织与缔约方解决争端建立机制。本公约下的任何争端都要根据本公约的规定加以解决。本条规定的途径是国际法的通行做法，包括有约束力和没有约束力的程序。和其他环境公约的规定类似，第十六条没有要求义务解决争端，除非缔约方明确同意受解决过程的约束。

1. 如果两个或多个缔约方之间就本公约的解释或适用产生争端，争端当事方应通过谈判或它们能够接受的任何其他解决争端的途径寻求解决办法。

第一款符合已接受的国际上解决争端的做法。缔约方必须尝试非对抗性质的程序，例如谈判、仲裁或调解。第十五条关于审查本公约的执行情况的程序也使用了这一概念。

2. 在签署、批准、接受、核准或加入本公约时，或在其后任何时候，缔约方可向保存人书面声明，对于未能按照以上第一款解决的争端，它接受将下列两种争端解决途径或其中之一，作为义务性的办法，用于解决与接受同样义务的任何缔约方的争端：

(1) 将争端提交国际法院；

(2) 按照附件二所列程序交付仲裁。

如果没有按照第一款解决争端，缔约方可向联合国秘书长书面表明，接受仲裁或国际法院的义务性争端解决途径。义务性争端解决途径对任何接受该争端解决途径的缔约方具有约束力。

缔约方可寻求建立仲裁庭或向国际法院提交争端，或者采取两种途径。本公约附件二已列出仲裁程序，详见下文。国际法院规约列出了国际法院处理案件的程序。

缔约方在决定是选择国际法院还是仲裁庭来解决争端时会考虑一系列实际问题。一般来说，国际法院代表的程序非常固定，体系不容改变，而仲裁的缔约方可自己设定程序规则（《奥尔胡斯公约》附件二列举了程序规则），可以根据案件的需求和适用的国际法进行修改。

国际法院有十五个专门从事公共国际法的法官，有些法官具有环境方面的专业知识。仲裁庭根据具体案件选择：仲裁人可以是具体问题方面的专家，以及熟知案件涉及国家的文化和法律问题。国际法院受理案件繁多，所以新案件要排队等待受理。一般需要四年或以上裁决一个案件。争端缔约方可以和法院的注册主任咨询

需要多长时间案件才能得到受理——但是，争端缔约方可以更自由地控制仲裁的时间。仲裁庭逐案设立。根据本公约的要求，仲裁庭依据附件二的时间限制和案件本身的需要确定时间。国际法院的费用比仲裁庭的低，因为仲裁缔约方必须支付仲裁人费用，包括差旅费和其他花费。国际法院自己有办公地点，支付法官薪水。

3. 如果争端的各个当事方对以上第二款所列两种争端解决途径均予接受，则争端必须提交国际法院，除非当事各方另有协议。

如果两个缔约方都书面接受义务性争端解决，即仲裁和国际法院，则优先选择国际法院。如果争端缔约方希望交予仲裁庭，必须明确表示同意。

第十七条 签署

本公约应于1998年6月25日在奥尔胡斯(丹麦)、此后直至1998年12月21日在纽约联合国总部开放供签署，根据经济及社会理事会1947年3月28日第三十六(四)号决议第八段和第十一段，凡欧洲经济委员会成员国以及在欧洲经济委员会具有咨商地位的国家均可签署；符合以下条件的区域性经济一体化组织亦可签署：由欧洲经济委员会主权成员国家组成，这些成员国已将在本公约所涉事项上的权限、包括就这些事项缔结条约的权限移交该组织。

第十七条确立了本公约可能的缔约方签署本公约的程序。签署公约有很多作用，包括授权谈判文本（参见第二十二条评论）。由国家或区域经济一体化组织适当授权的代表签署公约。区域经济一体化组织是由某地区的主权国组成。区域经济一体化组织若要加入公约，其成员国必须将本公约所涉事项的权限移交该组织，且该组织必须有适当授权，根据其内部程序签署、核准、接受、批准或加入公约。本公约第二条第二款第四项明确将第十七条所提的区域经济一体化组织包含在公共当局的定义中。欧盟是区域经济一体化最广为人知的例子，但是世界上还有其他类似的结构。欧盟，即当时的欧洲共同体，签署本公约时，根据第十九条第五款的要求，用同样的方式声明核准、接受、批准或加入（见附件二）。

如果本公约需要批准程序，则签署公约对相关可能的缔约方没有约束力。但是，根据《维也纳公约》（第十八条），一国签署公约后，有义务避免可能抵消该公约目标和目的的行为。《奥尔胡斯公约》的目标和目的在序言和第一条中已做说明。

1998年6月25日本公约在奥尔胡斯通过时，36个可能的缔约方签署了本公约。在1998年12月21日签署期到期之前，40个可能的签署方（39个国家和一个区域经济一体化组织）签署了本公约。自签署期结束后，可能的缔约方不可再签署本公约，但是必须提交加入文书（参见第十九条第二款）。

第十八条 保存人

联合国秘书长为本公约的保存人。

公约的保存人有重要的形式职能，特别是充当本公约及其状态（签署、核准文书保存、接受、批准或加入、生效等）信息的保存人和来源。

《奥尔胡斯公约》和许多其他条约一样，任命联合国秘书长作为保存人。本公约下秘书长的任务是：

- 通过和接受修正案（第十四条）。
- 争端解决（第十六条）。
- 公约生效和退约（第十九条和第二十一条）。
- 保存公约（第二十二条）。

今天，指定保存人的一般做法是选择国际组织或组织谈判的国家的相关机构。本公约的谈判是在欧洲经济委员会的支持下进行的，所以任命联合国秘书长作为保存人合乎逻辑。

本条约概括了保存人的职能。《维也纳公约》形成的通行国际法的规则弥补任何职能上的空缺。一般来说，保存人的职能是国际化的，保存人有义务公正地执行其职能。此外，保存人保存条约及其相关文件（签署、核准、加入、保留、通知和其他函件）的原始文本。保存人的任务可包括控制和监督职能，检查所提交的文件格式是否适当或者文书是否已满足生效的条件。《维也纳公约》进一步规定了保存人的活动，即认证原始文本的副本、准备文本译本和矫正重要文件中的错误。如果缔约方和保存人就后一类职能出现不同意见，保存人必须通知其他缔约方注意。

第十九条

批准、接受、核准和加入

一个国家只有采取措施证明其愿意接受一个条约的约束时，才可以受条约规定的约束。批准、接受、核准和加入是可能的缔约方向国际社会声明愿意接受某个条约约束的官方行动。第十九条规定了国家和区域经济一体化组织加入公约的标准和程序。

1. 本公约须经业已签署的国家和区域经济一体化组织批准、接受或核准。

可能的缔约方通过向保存人提交批准、接受或核准文书，显示其愿意接受多边环境协定的约束。“批准”、“接受”和“核准”代表了不同国家达到同一目的采取的不同程序：国家遵守某个国际条约所作的法律承诺。在国家层面，条约必须通过一国宪法传统的内部程序，才能根据该国的程序被批准、接受或核准。关于《奥尔胡斯公约》，一般是外交部在同环境部协商后，负责批准、接受或核准本公约。环境部通常负责评估为执行公约需要对国内法进行的修改。

在大多数国家，只有议会同意后，才能被批准、接受或核准。这是宪法规定的程序。在有的情况中，议会必须通过一项法律，明确要求批准、接受或核准该条约。有的情况下，议会可以“默许”批准、接受或核准。在默许的情况下，政府只通知议会，已经就某项议题达成协定，不需要专门的法律批准。在其他情况下，可能的缔约方的国内法必须通过议会批准、接受或核准以便和条约保持一致。

批准、接受或核准的决定指国家已经准备好执行公约。可以通过评估该公约所要求的对国内法进行的修改来准备执行。一些国家，如捷克，为评估批准《奥尔胡斯公约》对国内法律和政策的影响，成立了官方工作组。捷克的工作组包括部委官员、环境部门代表、市政代表、非政府组织代表和学术界代表。斯洛文尼亚和爱沙尼亚指定了环境部和外交部的一些官员牵头批准程序。有几个国家，市政代表、监察专员办公室、议员和商业界代表对批准程序也发表了意见。

《维也纳公约》规定，已签署条约但还未批准的国家，有义务避免可能抵消该条约目的和目标的行为，除非该国家明确表明，不加入该条约。⁴⁷⁴

2. 本公约自1998年12月22日起开放供第十七条所指的国家和区域经济一体化组织加入。

本公约自签署期结束时起（1998年12月22日）开放供本可签署的国家和区域经济一体化组织加入——特别是欧洲经济委员会成员或有咨商地位的国家，或者第十七条所指的成员组成的区域经济一体化组织。加入的程序与批准类似，没有在截止日期前签署的缔约方可以通过加入程序接受本公约的约束。和批准程序类似，加入程序取决于各国的宪法规定。

3. 不在以上第二款所指之列的任何联合国会员国经缔约方会议核准，得加入本公约。

《奥尔胡斯公约》不仅仅限于欧洲经济委员会地区。第三款明确表明，世界上任何其他地区的国家，只要是联合国成员并经缔约方会议批准，都可加入本公约。

缔约方会议在第二次会议上通过了关于非欧洲经济委员会成员国加入本公约以及在其他地区和国际层面推动本公约的原则的第二（九）号决定。该决定重申了缔约方会议在《卢卡宣言》中欧洲经济委员会地区以外的国家视情加入本公约的邀请。该决定还明确表明，第十九条第三款提及的缔约方会议核准，不应被解释为对任何希望加入公约的成员国的国家法律体系和行政实践进行实质性审查。

第三次缔约方会议通过了2009-2014战略计划（III/8决定）。战略计划的第二（四）项目标为：“世界上其他地区的国家将有效行使加入公约的权利。缔约方积极鼓励世界上其他地区的国家加入公约，目标是至2011年将有欧洲经济委员会成员国以外的国家加入。”

第四次缔约方会议通过了关于非欧洲经济委员会成员国加入本公约的IV/5号决定。⁴⁷⁵该决定在此鼓励欧洲经济委员会区域以外的国家加入本公约，并欢迎任何有兴趣加入的国家。该决定还重申，缔约方会议核准不应被解释为缔约方会议对希望加入本公约的国家的法律体系和行政实践进行审查。但是该决定提到，该国应建立执行本公约必要的最低法律措施和其他适当的措施，以便确保该国能够在本公约对其生效时，履行本公约的义务。该决定还确立了批准非欧洲经济委员会国家加入本公约的程序：

（1）有关的非欧洲经济委员会国家通过其相关当局的负责人，包括负责环境事务或负责外交事务的部委，或者其他有适当授权的代表，书面通知本公约秘书处，该国有兴趣加入本公约；

（2）本公约秘书处：

- 1) 通知主席局、缔约方工作组和缔约方会议，收到该国的通知以及秘书处认为必要的其他重要的信息；
- 2) 酌情与该部就其加入的进展酌情保持口头或书面的定期联系；
- 3) 如果该国请求，酌情分享公开资源，向该国提供建议支持；
- 4) 就定期通信和建议支持向主席局和缔约方工作组报告。

（3）完成内部决策程序后，有关国家通过负责外交事务的部委，通过欧洲经济委员会执行秘书，在距下一次缔约方会议召开至少八个月前，向缔约方会议书面提交加入本公约意愿书。除该书面意愿书外，该国还应提交关于已经采取或计划采取的与加入本公约和执行公约规定的活动的说明；

（4）秘书处将该国提供的信息整理出记录，供缔约方工作组审议；

（5）缔约方会议在下一次会议上，该国代表在场的情况下，审议其加入本公约意愿书，决定是否批准该国加入本公约。

- 4. 第十七条所指的任何组织，如本身成为本公约缔约方而其任何成员均不是本公约缔约方，仍应受本公约规定的所有义务的约束。如果该组织的一个或多个成员国是本公约的缔约方，该组织及成员国应确定各自履行本公约之下的义务的责任，在这种情况下，该组织与其成员国不得同时行使本公约之下的权利。**

第四款确定了加入本公约的区域经济一体化组织的权利与义务，如欧盟。最重要的是，同为缔约方的组织及其成员必须确定各自履行本公约之下的义务的责任。该规定遵循了主权平等的观念，避免让组织及其成员同时行使权力和履行义务。（参见第十一条第二款，区域经济一体化组织及其成员表决权的分配。）



- 5. 第十七条所指的区域经济一体化组织应在批准书、接受书、核准书或加入书中声明其在本公约所涉事项上的权限范围。这些组织还应将权限范围的任何重大改变通知保存人。**

此外，区域经济一体化组织必须在提交保存人的批准书、接受书、核准书或加入书中声明该组织及其成员国各自的权限。如果各自的权限出现重大改变，例如由于组织的宪章条约发生变动，该组织必须通知联合国秘书长。

第二十条

生效

1. 本公约应于第十六件批准书、接受书、核准书或加入书交存之日起九十天后发生效力。

《奥尔胡斯公约》于第十六件批准书、接受书、核准书或加入书交存至联合国秘书长之日起九十天后，在2001年10月30日生效。

本公约直到某一国家已经批准、接受、核准或加入公约，并将其文书交存至秘书长（见第十九条）后，才会对该国生效。要强调的是，缔约方批准、接受、核准或加入本身还不够——这些文书必须交存保存人。核准是一国在法律上承诺遵守本公约规定的国内程序，而只有通过真正向本公约指定的保存人交存了批准书、接受书、核准书或加入书，这些行为才会获得国际法上的效力，该国才会成为本公约的缔约方。

2. 为以上第一款的目的，区域经济一体化组织交存的任何此类文书不计为在其成员国所交存的文书之外另行交存的文书。

第二款确保，确定本公约生效时间时，不考虑区域经济一体化组织的文书，除非其成员国皆未加入本公约。但是，如果区域经济一体化组织的成员国没有向该组织完全移交本公约所涉问题的权限，交存该文书的效力不明确。（见第十九条第四款评论）。

3. 第十六件批准书、接受书、核准书或加入书交存之后批准、接受或核准本公约或加入本公约的第十七条所指的每个国家和组织，本公约应自该国或该组织交存批准书、接受书、核准书或加入书之日起九十天后对其发生效力。

当可能的缔约方在第十六件文书之后交存其文书，本公约在交存之日九十天后对其生效。例如，如果一个国家在第十六件文书提交之日十天后提交了第十七件文书，本公约在对其他十六国生效之日十天后对该国生效。

第二十一条 退约

本公约对一缔约方生效之日起三年后，该缔约方可随时以书面通知保存人退出本公约。保存人收到通知之日起九十天后退约即行生效。

根据国际法，缔约方可以（一）按照条约的规定退约，或（二）在与其他缔约方协商并获得所有缔约方同意后可随时退出该条约。⁴⁷⁶希望退出《奥尔胡斯公约》的缔约方有两种退约方式，即获得其他所有缔约方的同意（此时该缔约方可随时退约），或者必须等到本公约对其生效三年之后按照第二十一条的规定退约。三年期满后，该缔约方可随时向保存人提交书面退约通知，退约于九十天后生效。除非其他所有缔约方同意该缔约方退出，否则该缔约方必须受三年和九十天最低标准的约束。

退出本公约的决定由缔约方宪法内部程序决定。退约的结果是，原缔约方不再受本公约下任何国际义务的约束，也不再享有本公约下的任何国际利益。

第二十二条 正式文本

本公约的英文、法文和俄文本具有同等效力，应交存联合国秘书长。

条约最后的草案通过后，每个可能的缔约方代表必须“授权”该草案，一般可通过签署条约授权。授权后的条约文本为谈判中达成共识的实际文本，并确定签署的每个可能的缔约方原则上同意文本中的条款。

第二十二条规定《奥尔胡斯公约》有三个具有同等效力的文本，即英文、法文和俄文文本。公约的所有正式文本具有同等效力，条约中的条款也完全相同。但是，正式文本的语言可能出现分歧，这时只能通过谈判和对其中一个或更多文本的修正来解决。新的正式版本（如本公约第四种语言文本）要求对本公约相关条款（第二十二条）进行修正。

下列签署人经正式授权签署本公约，以资证明。

一九九八年六月二十五日订于奥尔胡斯(丹麦)。

Photo credits are: © Shutterstock - © Contrastwerkstatt © Pelvige © Christian42 © Shutterstock © Fotolia © Shutterstock © Shutterstock © Shutterstock © Shutterstock © Lee Prince © Fotolia (cut-off photo)



附件

《奥尔胡斯公约》有两个附件。附件一列举了本公约第六条第一（一）款提及要求缔约方确保公众参与决策的活动。附件二包含了指导缔约方根据第十六条第二款就本公约的解释或适用提交争端仲裁的义务性仲裁程序。

附件一 第六条第一款第一项所指活动一览

一、能源部门：

矿物油和天然气提炼设施；

- 气化装置和液化装置；
- 热能输入50兆瓦以上(含)的热电站和其他燃烧装置；
- 炼焦炉；
- 核电站和其他核反应堆，包括与这种电站或反应堆的拆除或退出运行有关的作业¹ (不包括用于裂变和增殖材料生产及再生产的、最大功率不超过连续热载荷1千瓦的研究装置)；

辐照核燃料回收装置；

- 为下列用途设计的装置：
 - 核燃料生产或浓缩；
 - 辐照核燃料或高放射性废弃物回收；
 - 辐照核燃料的最终处置；
 - 仅限于放射性废弃物的最终处置；
 - 仅限于辐照核燃料或放射性废弃物在生产地点以外的另一地点储存(计划储存时间超过10年)。

二、金属生产和加工：

金属矿砂(包括含硫矿砂)焙烧或烧结装置；

- 生产能力超过每小时2.5吨的生铁或钢生产(一次熔炼或二次熔炼)装置，包括连续浇铸装置；
- 黑色金属加工装置：
 - (一)粗钢轧制能力超过每小时20吨的热轧机；
 - (二)所用热值超过20兆瓦，单个锻锤功率超过50千焦耳的锻工车间；

¹ 核电站和其他核反应堆在所有核燃料和其他放射性污染部分被永久移出其所在地点后即不再构成这种装置。

(三)粗钢进料率超过每小时2吨的熔融金属防护涂层作业；

- 生产能力超过每天20吨的黑色金属铸工车间；
- 下列用途的装置：

(一)以冶炼、化学工艺或电解工艺用矿砂、精矿或再生原材料生产粗有色金属；

(二)包括回收产品在内的有色金属熔炼，包括合金工艺(精炼、浇铸等等)，铅和镉熔炼能力超过每天4吨，所有其他金属熔炼能力超过每天20吨；

- 利用电解或化学工艺、处理槽容积超过30立方米的金属和塑料材料表面处理装置。

三、矿业：

- 水泥生产装置，熟料回转炉生产能力超过每天500吨，石灰回转炉生产能力超过每天50吨，其他烧结炉生产能力超过每天50吨；
- 石棉生产装置和石棉制品制造装置；
- 熔化能力超过每天20吨的玻璃制造装置，包括玻璃纤维制造装置；
- 熔化能力超过每天20吨的矿物质熔化装置，包括矿物纤维生产装置；
- 陶瓷产品烧制装置，特别是建筑、砖瓦、耐火砖、瓷砖、陶器或瓷器制造装置，生存能力超过每天75吨，和/或每窑容积大于4立方米且每窑装填密度超过300公斤/立方米。

四、化工业：本段所列各类活动含义之内的生产，是指以下(一)至(三)小段所列各种物质或若干组物质的工业规模化工生产：

(一)化工装置，用于生产基本有机化工品，诸如

- 1、单纯碳氢化合物(线性或环状、饱和或不饱和、脂族或芳族)；
- 2、含氧碳氢化合物，诸如醇、醛、酮、羧酸、酯、乙盐酸、醚、过氧化物、环氧树脂；
- 3、含硫碳氢化合物；
- 4、含氮碳氢化合物，诸如胺、酰胺、亚硝酸化合物或硝酸化合物、腈、氰酸盐、异氰酸盐；
- 5、含磷碳氢化合物；
- 6、卤素碳氢化合物；
- 7、有机化合物；
- 8、基本化工材料(聚合物、合成纤维和纤维素纤维)；
- 9、合成橡胶；
- 10、染料和颜料；
- 11、表面活性剂和表面辐照剂；

(二)化工装置，用于生产基本无机化工品，诸如

- 1、气体，如：氨、氯或氯化氢、氟或氟化氢、氧化碳、硫化物、氧化氮、氢、二氧化硫、碳酰氯；
- 2、酸，如：铬酸、氢氟酸、磷酸、硝酸、盐酸、硫酸、发烟硫酸、硫酸；
- 3、碱，如：氢氧化铵、氢氧化钾、氢氧化钠；
- 4、盐，如：氯化铵、氯化钾、碳酸钾、碳酸钠、过硼酸盐、硝酸银；
- 5、非金属、金属氧化物或其他无机化合物，如：碳酸钙、硅、碳化硅；

(三)生产磷肥氮肥或钾肥(单一肥或混合肥)的化工设施；**(四)生产植物病基本防治产品和生物杀伤剂的化工设施；****(五)用化学工艺或生物工艺生产基本制药产品的装置；****(六)生产炸药的化工装置；****(七)用化学工艺或生物工艺生产蛋白质饲料添加剂、酵素和其他蛋白物质的化工装置。****五、废弃物管理：**

- 有害废弃物焚烧、回收、化学处理或填埋装置；
- 处理能力超过每天3吨的城市垃圾焚烧装置；
- 处置能力超过每天50吨的非有害废弃物处置装置；
- 每天填埋量超过10吨或总填埋容量超过25,000吨的填埋场，但不包括惰性废弃物填埋场；

六、处理能力超过等量人口150,000的废水处理厂；**七、下列用途的工业固定设施：**

- (一)使用木材或类似纤维材料的纸浆生产；
- (二)生产能力超过每天20吨的纸和纸板生产。

八、(一)长途铁路线和主跑道超过2,100米(含)的机场²的修筑；**(二)快速公路和高速公路³的修筑；**

(三)4车道以上(含)的新公路的修筑或现有2车道或2车道以下公路改线取直和/或拓宽、使之增加到4车道以上(含)，且新建或改线取直和/或拓宽路段连续长度为10千米以上(含)。

九、(一)可通过1,350吨级以上船舶的内陆水运河道和港口；**(二)可停泊1,350吨级以上船舶的通航港口、与陆地连接的装卸码头和外港(不包括轮渡码头)。**

2 就本公约而言，“机场”是指符合建立国际民用航空组织的1944年《芝加哥公约》定义(附件十四)的机场。

3 就本公约而言，“高速公路”是指符合1975年11月15日《欧洲国际交通主要干线协定》定义的公路。

十、年抽水量或回灌量等于或大于1,000万立方米的地下水抽水工程或地下水人工回灌工程。

十一、(一)目的为预防可能出现的供水短缺、输水量超过每年1亿立方米的流域间水资源调送工程；

(二)在所有其他情况下，流域多年期平均抽水流量超过每年20亿立方米、输水量超过该流量5%的流域间水资源调送工程。

以上两项均不包括供饮用的自来水。

十二、石油和天然气的商业抽取，石油抽取量超过每天500吨，天然气抽取量超过每天500,000立方米。

十三、新的或额外的阻水量或蓄水量超过1,000万立方米的水坝和设计用于拦阻水流或永久性蓄水的其他装置。

十四、直径大于800毫米、长度超过40千米的输气管线、输油管线或化学品输送管线。

十五、用于密集型大规模饲养家禽或生猪的装置，存栏数超过：

(一)家禽：40,000；

(二)生猪(体重30千克)：2,000；

(三)母猪：750。

十六、开采面积超过25公顷的采石场和露天采矿场，或开采面积超过150公顷的泥炭开采作业。

十七、电压22万伏以上(含)、长度超过15千米的高架输电线路的架设。

十八、容量超过200,000吨(含)的石油、石油化工品或化工产品储存设施的建造。

十九、其他活动：

- 处理能力超过每天10吨的纤维或纺织品预处理(洗涤、漂白、丝光处理等作业)或印染车间；

- 成品处理能力超过每天12吨的皮革和毛皮鞣制车间；

- (一)牲畜屠宰能力超过每天50吨的屠宰场；

- (二)使用下列原料生产食品的处理和加工：

- 1、动物原料(奶除外)，成品生产能力超过每天75吨；

- 2、植物原料，成品生产能力超过每天300吨(季度平均值)；

- 3、收奶量超过每天200吨(年度平均值)的奶类处理和加工；

- 处理能力超过每天10吨的畜体和屠宰废弃物处置或回收利用装置；

- 使用有机溶剂进行物质、物体或产品表面处理的装置，特别是打磨、印制、涂覆、除油、防水处理、上胶、上涂料、清理或浸渍，材料消耗率超过每小时150千克或超过每年200吨；

- 用焚烧法或石墨化方法生产碳(高温焙烧碳)或人工石墨的装置。

二十、按照国家法律在环境影响评估程序之下规定须有公众参与的、不在以上第一段至第十九段所列范围内的任何活动。

二十一、本公约第六条第一款(一)项的规定不适用于持续时间少于两年、完全或主要为研究、开发和试验新方法或产品而实施的项目，除非这种项目可能对环境或健康造成重大的不利影响。

二十二、活动的任何改变或扩展如符合本附件所列标准/阈值，则本公约第六条第一款(一)项对该活动适用。活动的任何其他改变或扩展应适用本公约第六条第一款(二)项。

附件一列举了第六条所规定的公众参与的活动。由于第六条第一款(一)项的规定，这些条款适用于“就关于是否准许进行附件一所列拟议活动的决定”。

附件一以第97/11/EEC号指令修正后的环境影响评估指令、《埃斯波公约》和原始的第96/61/EC号综合污染预防与控制指令相似条款的附件为基础。后一指令被关于综合污染预防与控制(编纂版本)的第2008/1/EC号指令代替，⁴⁷⁷后又关于工业排放(综合污染预防与控制)的第2010/75/EU号指令代替。⁴⁷⁸

《奥尔胡斯公约》附件一有二十段：一、能源部门；二、金属生产和加工；三、矿业；四、化工业；五、废弃物管理；六、废水处理厂；七、具体工业设施；八、铁路和机场；九、内陆水河道和港口；十、地下水抽取或回灌工程；十一、水资源调送工程；十二、石油和天然气商业抽取；十三、水坝；十四、管线、十五、用于密集型饲养家禽或生猪的装置；十六、采石场和露天采矿场；十七、高架输电线路的架设；十八、石油储存设施的建造；十九、其他活动；二十、按照国家法律在环境影响评估程序之下规定须有公众参与的、不在以上第一段至第十九段所列范围内的任何活动。

附件一还包括两个进一步说明的段落和三个脚注，分别对“核电站和其他核反应堆”、“机场”以及“高速公路”作了定义。

许多所列举的活动都说明了根据第六条第一款(一)项适用第六条规定的阈值。例如，第六条第一款(一)项适用于热能输入50兆瓦以上(含)的热电站和其他燃烧装置(活动一能源行业第三小项)。同样地，第六条第一款(一)项适用处置能力超过每天50吨的非有害废弃物处置装置(活动五废弃物管理第三小项)。为避免误解，“每天”是指从午夜起至次日午夜的二十四小时。

谈判时，本公约附件一的主要参考来源是环境影响评估指令列举项目类别的附件。环境影响评估指令包含两个此类附件：附件一和附件二相当于《奥尔胡斯公约》的附件一的内容。环境影响评估指令附件一范围内的项目“应当按照第五条至第十条的规定接受评估”。⁴⁷⁹附件一没有将项目进行系统的分类，但是提到了炼油厂、电站、放射性废弃物处理、铸铁和钢的熔化、石棉开采、综合化学物装置、公路和高速公路、港口和废弃物处理装置。环境影响评估指令附件二列举了“成员国认为活动特征要求按照第五条至第十条的规定接受评估”的项目。⁴⁸⁰附件二列举了以下活动：一、农业；二、开采行业；三、能源行业；四、金属加工；五、玻璃制造业；六、化工业；七、食品业；八、纺织、皮革、木材和纸业；九、橡胶业；十、基础设施项目；十一、其他项目。本公约附件一所列举的内容与以上类别有的相同或相似。例如，“能源行业”与“能源部门”；“金属加工”与“金属生产与加工”。有的类别，如“食品业”，没有出现在《奥尔胡斯公约》附件一中。尽管如此，环境影响评估指令附件一和附件二列举的项目特征与《奥尔胡斯公约》附件一的内容极其相似。

《埃斯波公约》附件一（活动列表）也与《奥尔胡斯公约》附件一有可比之处。例如，《埃斯波公约》第二条（总则）第三款提到了附件一。附件列举了：一、炼油厂；二、热电站；三、核燃料生产装置；四、铸铁和钢熔炼；五、石棉开采；六、综合化学装置；七、公路、高速公路、铁路和机场建造；八、油气管线；九、港口和内陆水道；十、废弃物处理装置；十一、水坝和水库；十二、地下水抽取；十三、纸浆和纸制造业；十四、金属矿砂和煤炭开采、现场开采和加工；十五、离岸碳水化合物生产；十六、石油和化学物存储；十七、砍伐森林。

此外，工业排放指令附件一（第十条提到的工业活动目录）也可与《奥尔胡斯公约》附件一作对比。工业排放指令附件一包括六组活动。前五组包括：一、能源行业；二、金属生产和加工；三、矿业；四、化工业；五、废弃物管理，与《奥尔胡斯公约》附件一完全相同。两个附件中，第二段“金属生产和加工”和第三段“矿业”几乎完全一致。第四段“化工业”也同样非常相似。但是，《奥尔胡斯公约》除了包括工业排放指令列举的装置外，还包括第（七）项“用化学工艺或生物工艺生产蛋白质饲料添加剂、酵素和其他蛋白物质的化工装置”。工业排放指令附件一第六段虽然有所不同，但与《奥尔胡斯公约》附件一第十九段“其他活动”的内容有许多共同点。

值得特别一提的是《奥尔胡斯公约》附件一第二十段至第二十一段。

附件一第二十段包括了按照国家法律在环境影响评估程序之下规定须有公众参与的不在以上段落所列范围内的任何活动。履约委员会在函件ACCC/C/2008/35（格鲁吉亚）的裁定中认为，确定一项活动是否属于附件一第二十段范围内的依据有三点：（一）公众参与；（二）公众参与在环境影响评估程序的背景下；（三）国内法律规定了环境影响评估程序。⁴⁸¹委员会进一步指出，虽然本公约附件一第二十款提到环境影响评估，国内立法者可制订一个囊括环境影响评估所有基本内容的程序，而不使用“环境影响评估”一词。事实上的环境影响评估也属于附件一第二十段的范围。但是，即使没有用环境影响评估一词，定义事实上的环境影响评估在何种程度上符合环境影响评估程序的标准是至关重要的。⁴⁸²因此，根据委员会的裁定，确定一个程序是否应被视作环境影响评估程序，关键不是程序的名称，而是该程序的特征，其中一个特征就是公众参与。此外，国内立法者必须确保该活动接受这一程序，包括公众参与。⁴⁸³在这方面，值得一提的是履约委员会在函件ACCC/C/2009/37（白俄罗斯）的裁定中认定，OVOS和鉴定委员会应是共同组成环境影响评估程序的决策程序。⁴⁸⁴

关于附件一第二十一段，在极个别的情况下，如果当局关于附件一所列举的活动的决定是出于不同性质的研究所作的，可以避免公众参与。研究必须是该活动的主要目的，且项目期不得超过两年。如果研究项目可能对环境或健康造成重大的不利影响，第六条将自动适用。在这一背景下，本款的执行似乎与第六条第一款（二）项的一般义务一致，除了本款在环境之外特别提到了健康。也就是说，活动不必如第六条第一款（二）项所示对环境产生重大影响，但可能只对健康产生了重大影响。这一安排与环境影响评估指令适用于研究项目的内容类似。

根据附件一第二十二段，附件一所列举的活动的任何改变或扩展如符合本附件所列标准/阈值，则本公约第六条第一款（一）项对该活动适用。不符合附件所列标准阈值的活动的任何其他改变或扩展应适用本公约第六条第一款（二）项。这一方式以环境影响评估指令为模板，有效地规定了改变或扩展要接受审查。

附件二 仲裁

1. 在按照本公约第十六条第二款将争端交付仲裁时，一个或各个当事方应将仲裁的主题事项通知秘书处，并具体指明本公约在解释或适用方面引起争端的条文。秘书处应将收到的这种信息转送本公约所有缔约方。
2. 仲裁庭应由三位成员组成。提出要求的一个或各个当事方和争端的另外一个或各个当事方应各指定一位仲裁人，经如此指定的两位仲裁人应按照共同的商定指定第三位仲裁人，该仲裁人应担任仲裁庭庭长。后者不得为争端的任何一个当事方的国民，不得在其中一方的领土上有其惯常住所，不得受任何一个当事方的聘用，并且不曾以任何其他身份处理过此案件。
3. 如果在指定第二位仲裁人之后两个月内仍未指定仲裁庭庭长，欧洲经济委员会执行秘书应按照争端的任何一个当事方的请求在此后的两个月内指定庭长。
4. 如果争端当事方之一在收到这一请求后两个月内未指定仲裁人，另一当事方可通知欧洲经济委员会执行秘书，执行秘书应在此后的两个月内指定仲裁庭庭长。仲裁庭庭长经指定后应提请未指定仲裁人的当事方在两个月内指定仲裁人。如果该当事方在两个月内仍未指定仲裁人，庭长应通知欧洲经济委员会执行秘书，执行秘书应在此后的两个月内指定该仲裁人。
5. 仲裁庭应按照国际法和本公约的规定作出决定。
6. 按照本附件规定组成的仲裁庭应制订自己的议事规则。
7. 仲裁庭关于程序和实质的决定均应以成员表决的多数票作出。
8. 仲裁庭可为查明事实采取一切适当措施。
9. 争端的当事方应为仲裁庭的工作提供便利，尤其应利用其所拥有的一切手段：
 - (一) 向仲裁庭提供一切有关的文件、便利和信息；
 - (二) 必要时设法使仲裁庭能够传唤证人或专家并接受其提供的证据。
10. 当事方和仲裁人对在仲裁庭诉讼过程中收到的任何机密信息应予以保密。
11. 仲裁庭可应当事方之一的请求建议临时保护措施。
12. 如果争端的当事方之一不出庭或未能为自己辩护，另一当事方可请仲裁庭继续诉讼并作出最终裁决。一方缺席或未能为自己辩护并不妨碍诉讼的进行。

13. 仲裁庭可受理和决定由争端的主题事项直接引起的反诉。
14. 除非仲裁庭因案件的具体情况而另行决定，仲裁庭的费用、包括其成员的报酬，应由争端的当事方等份分担。仲裁庭应将其所有费用记录在案，并应向当事方提供一份费用的最后报表。
15. 与争端主题事项的法律性质有关并可能因案件的裁决而受到影响的本公约的任何缔约方，征得仲裁庭的同意可介入诉讼。
16. 仲裁庭应于组建之日起五个月内作出裁决，除非其认为有必要延长时限，但延长期不得超过五个月。
17. 仲裁庭的裁决应说明裁决的理由。此种裁决应是最终裁决，对争端的所有当事方具有约束力。裁决由仲裁庭通知争端当事方和秘书处。秘书处将所收到的此种信息转送本公约所有缔约方。
18. 当事方之间在裁决的解释或执行方面可能出现的任何争端可由任一当事方交付作出该裁决的仲裁庭，如该仲裁庭不能予以审理，则交付为此目的以与前一个仲裁庭相同的方式组建的另一个仲裁庭。

缔约方有时在仲裁之前或放弃仲裁，采取谈判或调解等其他机制。因此，仲裁是缔约方不能独立达成共识且需要公正的决策机构介入时使用的程序。

仲裁是基于独立的第三方个人或数个人对事实的确定和法律解决争端的程序，其裁决具有约束力。如上文所述，第十六条将仲裁定义为本公约几个争端解决方式的一种。第十六条第二款专门让缔约方能够在谈判和调解等无约束力的方式解决不了争端时，选择仲裁或国际法院审理。本公约至今没有对争端进行仲裁。

仲裁是解决国家层面和国际层面不同类型争端的一种形式，包括解决商业争端。在二十世纪，仲裁能够审议并协调多个法律体系，因此被广泛用于解决国家、国际组织和不同国籍的非国家争端方之间的争端。这一功能主要通过使用由几个仲裁人组成的小组来实现。仲裁人，类似于传统意义上的司法机构，共同审理案件的事实，确定适用的法律并作出裁决。仲裁的缔约方同意遵守所选择的程序及其结果，在实践中最大程度地履行该承诺。

附件二确定了缔约方使用仲裁解决本公约产生的争端的框架。本附件的条款与其他几个欧洲经济委员会公约的附件几乎一致，包括《工业事故公约》和《埃斯波公约》。在实践中，缔约方使用仲裁的时间与其诉诸司法补救办法时间有关。

附件二的范围仅限于本公约缔约方之间的争端，所以并没有涉及与非政府组织等第三方有关的仲裁。但这并不意味着缔约方不用通过与第三方有关的仲裁来解决本公约下的争端。缔约方同意与第三方进行仲裁不会违反本公约的条款——在这种情况下，附件二的条款不再适用。《和平解决国际争端公约》1899年成立的独立国际组织常设仲裁法院定期解决国家和私人争端方之间的争端，因此有一套专门关于此类案件的议事规则。此类仲裁还可以适用一些其他仲裁规则，尽管不是专门用于解决国家和私人争端方的争端，例如联合国国际贸易法委员会的仲裁规则。此外，在仲裁程序中不认可第三方国际条约的缔约方将向非政府组织和公民提供外交保护，支持其主张并代表其参与仲裁。

根据附件二第一段，一旦缔约方决定使用仲裁，组建仲裁庭的第一步是通知本公约秘书处。缔约方必须将仲裁的主题事项以及构成争端基础的本公约的条款向秘书处说明。根据本公约积极散发信息的精神，秘书处将收到的这种信息转送本公约所有缔约方。

第二段、第三段和第四段规定了仲裁庭的组建方式。根据第二段，仲裁庭共由三名仲裁人组成。如果争端方只有两名，各自有权指定一名仲裁人。第三名仲裁人，即仲裁庭庭长，由两名仲裁人按照共同的商定指定。如果争端方超过两名，有共同立场的缔约方指定一名仲裁人。争端方选择的仲裁人应当公正独立，不应代表该缔约方的利益；而通常基于其对争端方的法律体系和文化体系的熟悉程度以及对争端事项的专业程度来挑选。仲裁庭庭长也应公正独立。为避免出现不公正，仲裁庭庭长不得为争端的任何一个当事方的国民，不得在其中一方的领土上有其惯常住所，不得与当事方或案件有过联系。

为确保仲裁不受没有指定仲裁人的影响，第三段和第四段确定了必须指定仲裁人的时间范围，同时概述了没有指定一个或更多仲裁人时应当采取的程序。如果当事方指定的两名仲裁人未能指定仲裁庭庭长，欧洲经济委员会执行秘书有权指定庭长。如果当事方一方未能指定仲裁人，执行秘书有权指定庭长，该庭长将鼓励该当事方指定仲裁人，或者如该当事方仍未指定仲裁人时，单方面指定一名仲裁人。在实践中，许多仲裁庭的组建速度快于法律规定的时间，以加快争端解决，因此上述介入没有必要。

虽然在仲裁程序中，仲裁人有很大的裁量权作程序和实质上的决定，但附件二介绍了关于仲裁庭行为的指导原则。例如，第五段要求仲裁庭应按照国际法和本公约的规定作出决定。但是，仲裁人在这种情况下决定适用的国际法。也就是说，本公约下任何仲裁适用的国际法由仲裁人根据具体案件来确定；然而国际争端的仲裁人一般而言遵循常设仲裁法庭和国际法院的方法。常设仲裁法院解决国家间争端的规则规定，国际法包括：国际公约、国际惯例、“为文明国家所承认”的一般法律规则以及帮助建立法治的附属途径的司法和仲裁裁决。这与国际法院规约的规定类似。

根据第六段，仲裁庭应制订自己的议事规则。在实践中，许多仲裁庭选择采用或复制已有的议事规则，例如常设仲裁法院的议事规则，作为适用公约条款的参考。必要时，仲裁庭可修改已有规则，使其符合具体公约的规定。如果仲裁在本公约下正式开始，潜在的议事规则也可能诞生。这类模式对以后的仲裁人而言是有用的工具，后来的仲裁人可以采用适用附件二的条款特别是满足根据整个公约关于作决定的要求的业已确立的机制。2001年6月常设仲裁法庭通过的《与自然资源和/或环境有关的争端仲裁任择规则》也进一步提供了指导。

附件二第七段要求，仲裁庭的决定应由仲裁人表决的多数作出。因此，仲裁庭庭长的作用仅限于主持仲裁审理和表决，且其表决权与其他两名仲裁人相同。此类表决结构与《生物多样性公约》等其他公约类似，但是与一些仲裁规则有所不同，有的规则中，其他两名仲裁人未能达成一致决定时，仲裁庭庭长是唯一的仲裁人。

第八段要求仲裁庭可为查明事实采取一切适当措施。在实践中，这一过程通常包括收集证据和传唤证人。根据第九段，争端当事方应为仲裁庭的工作提供便利，尤其应利用其所拥有的一切手段，包括提供有关文件、协助获取证人和专家证词。过去，仲裁庭认为允许非政府组织之类的第三方表达意见或提供证据颇有用处。例如，伊朗-美国求偿仲裁庭允许非案件当事方的任何人口头或书面提交声明，提供可能帮助仲裁庭完成仲裁的任何信息。

第十段要求仲裁人对在仲裁庭诉讼过程中收到的任何机密信息予以保密。本款不涉及所有收到的信息；而是涉及缔约方和仲裁人明确同意性质为机密的信息。除非在提交前达成此约定，否则本公约仍会保护获取仲裁诉讼中使用的信息的权利。遵照本公约精神，争端当事方应当在诉讼过程中和诉讼结束后，公开除当事方与仲裁人明确同意的机密信息以外的所有辩护、文件和仲裁庭的命令和裁决。

根据第十一段，仲裁庭可应当事方之一的请求建议临时保护措施。临时保护措施包括指令性办法等机制，要求或限制一个或多个当事方的具体行为，直到最终补救办法作出。由于本公约要求仲裁人职能应缔约方之一的请求建议此类机制，该缔约方负责设计和推动临时措施。仲裁庭的职能还仅限于保证坚持所建议的临时措施。由于仲裁庭没有执行机制，其职能建议当事方执行该临时措施。但是在实践中，当事方可能考虑到其合作会影响最终裁决，愿意遵守临时措施。

根据第十二段，争端的当事方之一不出庭或未能为自己辩护不妨碍诉讼的进行。当事方之一可以请求仲裁庭在另一方缺席的情况下继续诉讼并作出最终裁决。同样地，如果当事方之一从头至尾未回应另一当事方对秘书处的通知或参与仲裁，指定仲裁人以及诉讼仍可继续。

第十三段规定回应的当事方希望对发起仲裁的一个或多个当事方进行反诉应采取的行动。唯一的要求是，该反诉必须与有争端的主题事项直接相关。当事方的申诉满足这一要求时，申请反诉可以加快问题的解决，而发起单独的申诉可能需要成立新的仲裁庭和制定新的议事规则。

第十四条阐述了仲裁的费用，规定了仲裁庭的所有费用应由争端的当事方等份分担，除非仲裁庭因案件的具体情况而另有适当的支付计划。除了仲裁人的报酬，附件二没有说明包括哪些费用。在实践中，费用通常包括仲裁人的费用，其中包括差旅费和其他花费；仲裁庭所需的专家建议的费用；证人的差旅费和其他费用；仲裁庭听审场地租金；秘书处协助费；秘书处或指定机构（根据《奥尔胡斯公约》，这里指欧洲经济委员会执行秘书）的费用或花费。仲裁庭应将其所有费用记录在案，并向当事方提供一份费用的最后报表。国际仲裁庭常见的做法是让当事方不等份支付费用，通常由败诉方代替胜诉方支付部分或全部的费用。

第十五条建立了一个允许在争端中有重要利益的其他缔约方介入仲裁程序的机制。本款允许与争端主题事项的法律利益有关并可能因案件的裁决而受到影响的任何缔约方介入诉讼。本公约没有明确法律利益包括哪些，但一般被解释为可以构成司法诉讼基础的利益。当缔约方在听审开始后介入诉讼，仲裁庭的诉讼程序照常进行。介入的缔约方不允许指定新的仲裁人。

根据第十六段，仲裁庭组建后，应于五个月内作出裁决。但是，如果仲裁庭认为有必要可延长时限，但不得超过五个月。附件二没有要求延长时限的依据，仲裁庭完全有权决定是否需要延长。在实践中，仲裁庭延长时限的理由五花八门，如一个或以上仲裁人的个人原因，或未能获得多数表决。但仲裁庭尽可能地在第一个五个月内作出裁决，只在不同寻常或不可控的情况下保留延长时限的权力。

根据第十七段，仲裁庭作出的裁决是最终的，对所有争端当事方具有约束力。仲裁庭的裁决应说明理由，对案件结果作出事实和法律上的解释。裁决作出后，应通知当事方和本公约的秘书处。秘书处将所收到的信息转交给本公约的所有缔约方。虽然该裁决仅对争端当事方具有约束力，散发裁决可以让缔约方时刻追踪关于本

公约执行情况的问题，记录仲裁在解决争端中的作用，研究仲裁人如何解释本公约的相关规定并了解仲裁人在未来类似的问题上如何反应。

第十八段为未来可能就解释或执行作出的裁决引发的争端解决作了安排。在这种情况下，原争端当事方可要求作出该裁决的仲裁庭再次提供帮助。如果出于任何原因，原仲裁庭不能重新组建，缔约方可寻求组建新的仲裁庭。



附录

附录一 经签字或批准生效的 声明和保留

奥地利

批准声明：

按照本公约第十六第二款的规定，奥地利共和国声明，奥地利接受第二款提到的两种争端解决途径，作为义务性的办法，用于解决与接受一种或两种该争端解决途径的任何缔约方的争端。

丹麦

签署声明：

根据《自治法案》，法罗群岛和格陵兰岛是自治区，这意味着一般性的环境问题以及本公约所涉的环境问题等由其自主决定。法罗群岛和格陵兰岛自治政府在尽可能推动本公约的基本概念和原则方面有着重要的政治利益。但是，鉴于本公约是为人口相对较多的欧洲国家机器相应的行政和社会机构而制订，本公约不一定在所有方面适合人口稀少且社团多样化程度较低的法罗群岛和格陵兰。因此，在该地区执行本公约可能会产生不必要且不充分的官僚化。法罗群岛和格陵兰岛当局将认真研究这一问题。

因此，丹麦签署本公约，并不一定意味着丹麦最终批准本公约时，法罗群岛和格陵兰岛也批准了本公约。

欧盟

签署声明：

欧洲共同体认为，现在的公约是进一步鼓励和支持公众对环境的认识以及按照可持续发展原则，在联合国欧洲经济委员会地区更好地执行与环境有关的法律的关键一步，欧洲共同体对此感到满意。

欧洲共同体完全支持本公约追求的目标，考虑到欧共体本身通过一个综合且不断发展的法律框架，积极投身环境保护事业，欧共体认为，本公约的重要意义不仅在于欧共体签署本公约，还在于欧共体的机构以及国家公共当局也参与其中。

在欧共体的机构和法律环境下，考虑到《阿姆斯特丹条约》关于未来关于透明度立法的规定，欧共体还声明，欧共体机构将在其现有和未来的关于就本公约涉及的领域获取文件和其他重要的欧共体法律规则的框架中适用本公约。

欧共体将考虑，为欧共体机构适用本公约的目的，是否有必要在批准本公约时再作声明。

批准声明：

欧洲共同体根据《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》第十九条所作的声明

根据《建立欧洲共同体条约》，特别是其中第一百七十五条第一款，欧洲共同体声明，欧洲共同体有权缔结力求实现以下目标的国际协议，并执行其中的义务：

维持、保护和改善环境质量；

保护人类健康；

谨慎合理利用自然资源；

在国际层面促进处理区域或世界范围内环境问题的措施。

此外，欧洲共同体声明，欧共体已经通过了几份对其成员国有约束力、执行本公约的规定的法律文书，并将根据本公约第十条第二款和第十九条第五款的规定向保存人交送并酌情更新此类法律文书列表。欧共体还声明，已经生效的法律文书并没有完全涉及本公约第九条第三款下的义务，因为该款的义务是就个人和公共当局的作为和不作为，而不是本公约第二条第二款第四项所涉的欧洲共同体机构，采取行政程序或司法程序，并声明，欧共体成员国负责在欧共体核准本公约时并继续履行这些义务，除非并直到欧共体根据欧共体条约行使权力，通过包括执行这些义务的欧共体法律规定。

最后，欧共体重申签署本公约的声明，欧共体机构将在其现有和未来的关于就本公约涉及的领域获取文件和其他重要的欧共体法律规则的框架中适用本公约。

欧洲共同体负责执行已经生效的共同体法律所涉的本公约下的义务。

欧共体的行使权限本质上是不断发展的。

欧洲共同体关于指令2003/4/EC具体规定的声明

关于《奥尔胡斯公约第九条》，欧洲共同提请本公约缔约方注意2003年1月28日欧洲议会和欧盟理事会关于公众获取环境信息的第2003/4/EC号指令中第二条第二款和第六条。这些条款允许欧共体成员国在例外情况下，且根据严格定义的条件，在关于信息请求决定的复审程序规则中排除特定机构和单位。

因此，欧洲共同体对《奥尔胡斯公约》的批准，包含欧洲共同体成员国在符合第2003/4/EC号指令第二条第二款和第六条的范围内有所保留。

芬兰

核准宣言：

一、芬兰认为，关于复审程序的第九条第二款，对于政府原则上作决定而国家议会支持或决绝该决定的活动，如果该款适用于该活动后一决策阶段，则不要求在政府原则上作决定的阶段使用该款。

二、本公约附件一列举的一些活动可能要求一个或以上公共当局就是否允许拟议活动连续作决定。芬兰认为，每个缔约方应在其国家法律框架内，确定第六条范围内任何决定、作为或不作为的实质和程序上的合法性在何种阶段可根据第九条第二款被质疑。

法国

核准宣言：

关于本公约第四条、第五条和第六条的解释声明：

法国政府将保证为保护环境散发有关信息，同时根据法国适用的既定法律实践，确保保护行业和商业秘密。

德国

签署声明：

本公约文本提出了许多在德国法律体系实际执行起来有困难的问题，在本公约规定的签署期内不可能最终解决。需要在本公约根据国际法的规定产生约束力之前，认真研究这些问题，包括研究法律后果。

德意志联邦共和国认为，通过德国行政执法执行本公约不会抵消放宽监管和加快程序的努力。

荷兰

2010年2月17日声明：

本公约文本提出了许多在德国法律体系实际执行起来有困难的问题，在本公约规定的签署期内不可能最终解决。需要在本公约根据国际法的规定产生约束力之前，认真研究这些问题，包括研究法律后果。

德意志联邦共和国认为，通过德国行政执法执行本公约不会抵消放宽监管和加快程序的努力。

挪威

2010年2月17日声明：

根据本公约第十六条第二款第一项，挪威在此声明，挪威将向国际法院提交该争端。

瑞典

批准保留：

关于第九条第一款有关就议会、政府和部长关于公开官方文件问题所作的决定向法庭寻求复审程序的内容，瑞典提出保留。

关于第九条第二款有关环境组织就需要环境影响评估的本地计划决定向法庭寻求复审程序的内容，瑞典也提出保留。该保留同样适用于政府首先根据如《天然气法案（2000:599）》作决定并根据《瑞典环境法典》第十八章上诉后所作的批准的决定。政府有雄心，瑞典短期内将完全遵守第九条第二款。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

签署声明及批准再次声明：

英国理解，本公约第一条和序言第七段提及人人都有“在适合其健康和福祉的环境中生活”的“权利”，是作为启动本公约谈判的灵感，英国对此完全赞成。每个缔约方要保证的第一条所指的合法权利是限于本公约所规定的在环境问题上获取信息、公众参与决策和诉诸法律的权利。

附件二

缔约方会议产生的 决议和声明

《奥尔胡斯决议》

《关于在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的决议》

1998年6月23日至25日在丹麦奥尔胡斯举行的第四届“欧洲环境”部长级会议上通过我们，《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》的签署方，

决心 使本公约尽早生效，并力求在其生效前最大程度地适用本公约，且继续合作逐步制订本公约范围内问题有关的政策和方针；

建议 在等待本公约生效前，应考虑适用1995年10月25日在保加利亚索菲亚第三届“欧洲环境”部长级会议上通过的《欧洲经济委员会关于关于获得环境信息和公众参与环境决策的指导方针》；

强调 除政府以外，议会、区域和地方当局以及非政府组织在国家层面、区域层面和地方层面执行本公约的过程中皆扮演重要的角色；

承认 本公约是本地区落实第二十号议程的重要内容，且批准本公约将进一步促进联合国欧洲经济委员会环境法律的融合并增强该地区的民主化进程；

强调 为最大程度上为提高官员、当局和非政府组织执行本公约规定的效率进行能力建设的重要性；

呼吁 各政府促进公众环境教育、提高公众环境认识，特别是让公众认识到本公约赋予的机会；

呼吁 公共、私人和国际资金提供者将旨在进一步促进本公约目标的项目作为考虑重点；

呼吁 欧洲经济委员会、其他参与“欧洲环境”进程的机构和其他相关的国际政府间组织和非政府间组织，在执行国家环境行动计划和国家环境健康行动计划等本公约所涉问题上密切合作；

认识到 成功地实施本公约与用于支持和维持实现本公约目标所需的充分的行政资源和额外的资金来源密不可分，呼吁各政府主动注资，以保证实施过程中有充分的资金途径，实施本公约有关的欧洲经济委员会关于环境政策委员会的活动项目。

请求 欧洲经济委员会环境政策委员会在本公约生效前，通过以下方式，积极促进并审查本公约的批准进程：

(一) 成立本公约签署方会议，向所有欧洲经济委员会成员和观察员开放，确定在本公约生效前需要从事的活动、向委员会报告批准本公约的进展以及筹备第一次缔约方会议；

(二) 完全认可签署方会议在委员会工作项目内确定的活动以及委员会为环境问题分配欧洲经济委员会资源的时间；

(三) 鼓励各政府主动注资，确保有充足的资源支持这些活动；

考虑到 在本公约生效前，欧洲经济委员会及其执行秘书应有必要的权限，建立充分的秘书处，并在已有的预算结构框架下提供适当的资金途径；

敦促 缔约方尽快在第一次缔约方会议后按照本公约第十五条制订有效的遵守安排，并呼吁缔约方遵守这些安排；

赞扬 国际组织和非政府组织，尤其是环境组织，积极且建设性的参与本公约的制订，并建议其应被允许以同样的精神，参与签署方会议及本公约第十条第二款（三）项、第四款和第五款范围内的活动；

建议 允许非政府组织有效参与制订其他政府间组织的关于环境保护的文书；

认识到 在有计划的向环境释放转基因生物方面适用本公约规定的重要性，要求缔约方在第一次会议上，考虑《生物多样性公约》正在制订关于生物安全的议定书，通过更准确的条款等途径进一步推广适用本公约；

邀请 欧洲经济委员会其他成员国和任何其他联合国成员和/或其他区域委员会加入本公约；

鼓励 其他国际组织，包括联合国区域委员会和机构，制订关于在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的适当的安排，酌情借鉴本公约，并酌情采取能进一步促进本公约目标实现的其他行动。

《卢卡宣言》

2002年10月21日至23日

意大利卢卡第一次缔约方会议通过

我们，缔约方、签署方和其他国家代表团部长和团长、议会成员、民间社会代表，特别是促进欧洲经济委员会地区及以外的环境保护的非政府组织代表，在此召开《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥尔胡斯公约》）第一次缔约方会议，确定：

一、创建可持续发展的伙伴关系

（一）公众参与对创建一个可持续环境的未来具有关键意义。单凭政府不能解决这一时代的重要生态问题。只有通过信息畅通且有权利的民间社会建立伙伴关系，在良好治理和尊重人权的框架下，才能应对这一挑战。

（二）获得信息、公众参与和诉诸法律是各个层面的**良好治理**的根本内容，对可持续发展至关重要。对回应公众需求、尊重人权和法治的现代民主国家而言，这三项内容是民主得以运行所必需的，它们是代议制民主的基础和支撑。

（三）我们注意到，可持续发展世界首脑会议认可了《里约环境与发展宣言》第十条原则的重要性，但同时我们注意到，有必要进一步推动具体行动。我们将继续为全球制订倡议的努力作贡献。此类协助可以包括政治协助、资金协助或技术协助，以及分享《奥尔胡斯公约》进程的经验和联合国欧洲经济委员会地区的最佳实践。

二、《奥尔胡斯公约》参与式民主的突破

（四）如联合国秘书长安南所说，《奥尔胡斯公约》是联合国支持下最具雄心的**环境民主**，代表了国际法前进的一大步。本公约在相对较短的时间内生效，我们对此感到满意，同时也承认，完全广泛地执行本公约还面临着巨大的挑战。我们注意到，促进环境保护的非政府组织已经表达了改善和完善本公约的愿望。

（五）《奥尔胡斯公约》是一个**全新的环境协定**。本公约认识到我们对后世后代的义务，赋予每个公众权利，不论国籍、公民身份或居所，认同公众积极参与、信息畅通对确保可持续发展和良好的环境起着关键作用。通过确保公众在环境领域获得信息、参与和诉诸法律的权利，本公约用务实具体的方式处理政府和个人的关系。因此，本公约不仅仅是一个环境协定；本公约还是处理人权和民主基本面，包括政府透明度、反应和对社会的责任的协议。

（六）我们认同，**人权**和环境保护之间有着密切联系。公约将为促进保护后世后代人人得在适合其健康和福祉的环境中生活的权利作为其目标，正是体现了这一联系。

三、加强落实公约

（七）我们欢迎本公约的批准取得迅速的进展，使得公约早日生效，有决心在执行和进一步发展本公约方面继续保持良好势头。

（八）我们认同，缔约方执行和遵守本公约下的义务是本公约成功的核心。

（九）我们敦促所有还没有批准本公约的签署方尽快批准，建立一整套执行法律以及用于执行本公约的具体条款的程序和机制，并在过渡期，力求最大程度上适用本公约的规定。

（十）我们呼吁其他国家推进本公约的原则，为公众尽可能参与其程序提供一个平等的参与权利。

(十一) 我们鼓励所有希望加入本公约的联合国欧洲经济委员会非签署方和非缔约方的成员尽快加入。

(十二) 我们相信, 本公约的执行方式, 应能确保公众有效**行使**本公约力求保证的**权利**, 包括消除实践中的障碍, 例如费用障碍和诉讼过于繁冗。

(十三) 我们鼓励每个缔约方注意到, 本公约规定的是**最低要求**, 因而考虑超出本公约要求的水平, 进一步确保公众获得信息、公众参与决策和诉诸法律。

(十四) 我们强调为公众提供信息和积极散发信息制订有效途径的重要性, 呼吁缔约方积极采取电子形式提供信息。

(十五) **民间社会**及其成员, 包括非政府组织、私营部门和媒体等, 在执行、促进和完善《奥尔胡斯公约》方面起着关键作用, “奥尔胡斯的成功”需要他们的专业投入。

(十六) 我们热忱欢迎非政府组织, 尤其是**环境组织**积极参与, 支持国家层面和国际层面执行公约的努力, 敦促捐款人提供充足的资金继续参与。

(十七) 我们还欢迎政府间组织以及具有国际特征的组织参与促进公约的执行。

(十八) 为鼓励公众行使本公约赋予的权利, 覆盖每一位公众, 包括还不是任何组织成员的公众, 有必要广泛地增进**公众**对本公约的**认识**。

(十九) 各级和各部门的公共当局和决策者, 以及司法机构和立法机构, 需要完全掌握本公约下的义务。

(二十) 对于许多缔约方而言, 有效地执行公约是一个重大的挑战。我们鼓励缔约方尽可能利用协助机制, 如**能力建设服务和清算所机制**, 克服困难, 全面落实本公约。

(二十一) 来自所有国家的充分的资金来源可以促进本公约的成功落实。虽然各国政府承担着执行本公约的主要责任, **向处于过渡期的经济体**, 特别是在初期, 提供**资金和技术协助**具有重要意义, 能够帮助其实现本公约的义务。因此, 我们呼吁公共、私人和国际捐款人将资助执行本公约的活动作为其捐款重点。

(二十二) 我们相信, 本公约的资金基础应当扩大, 应当为本公约下的活动提供一个**稳定和可预见的资金支持**。我们欢迎首先为满足这一需求, 制订基于份额的资金安排, 并敦促缔约方和其他有能力的国家根据这些安排从经济上资助本公约。

(二十三) 为确保有效及时地执行本公约, 我们同意有必要建立一个充分**报告体系**和一个有效的**遵守机制**, 包括公众参与。

四、未来工作重点

(二十四) 我们相信, **污染物排放与转移登记**是增加企业责任、减少污染和促进可持续发展的重要机制。因此, 我们将努力在基辅部长级会议上通过一个有效的议定书, 并加以落实, 在适当的情况下, 还将继续完善该议定书, 促进一个有效的污染物排放与转移登记制度。

(二十五) 我们认同, 签署方已经同意有必要在**转基因生物**方面制定更准确的条款。作为解决这一问题的第一步, 缔约方希望通过并实施指导方针。他们还希望进一步采取行动, 包括选择具有法律约束力的方式, 完善本公约关于这一领域的内容, 并考虑在第二次缔约方会议上通过。

(二十六) 本公约规定的**诉诸法律**是确保获得信息和公众参与的不可或缺的基础, 也是保护公众利益, 确保其在支持环境法律执法中充分发挥作用。需要通过检查良好实践、分析经验和为相关目标团体制订信息和指南材料, 进一步支持缔约方克服实践中有效诉诸法律的障碍。

(二十七) 由于**电子信息技术**的发展日新月异, 应当积极研究电子信息工具和发布领域的进展, 确保本公约的活动与最新进展保持一致, 促进弥合“数据差异”。我们将酌情向信息社会全球峰会提供投入。

(二十八) 我们认同, 有必要将《奥尔胡斯公约》的原则适当地纳入拟在基辅部长级会议上通过的《埃斯波公约》关于战略环境评估议定书的草案。我们还认定, 由于新议定书的内容, 有必要考虑是否需要进行在《奥尔胡斯公约》下进行关于**公众参与战略决策制定**的问题的工作。

五、加强国际合作

(二十九) 《奥尔胡斯公约》是“**欧洲环境**”进程的产物。我们认识到, 有必要维持与该进程的联系, 期待为2003年3月在基辅召开的“欧洲环境”第五届部长级会议作自己的贡献。

(三十) 《奥尔胡斯公约》各机构与其他**多边环境协定**, 包括欧洲经济委员会环境文书, 应不断加强合作, 以期促进本公约的原则在所有环境政策领域得以贯彻。

(三十一) 我们认同, 有必要指导缔约方在**国际环境决策进程**中以及**与环境问题有关的国际组织的框架内**适用本公约的原则, 因为, 我们建议酌情在未来的缔约方会议上, 考虑制订关于此类支持的准则的可能性。

(三十二) 我们鼓励**其他地区和国际组织**制订适当的关于在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的安排和行动。应请求, 我们将力求支持旨在适用《奥尔胡斯公约》原则的倡议, 包括制订促进获得信息、公众参与和诉诸法律的全球和/或区域准则或其他文书。

(三十三) 我们注意到, **欧洲经济委员会地区以外的国家**在符合其国情的情况下, 可能希望加入本公约。我们相信, 这类国家的参与将带来互惠的结果, 丰富本公约的进程, 因此总的来说我们支持它们加入本公约。我们还注意到, 可持续发展世界首脑会议同意的执行计划承诺确保在环境问题上获得信息、司法诉讼和行政诉讼, 以及公众参与决策。

六、结论

(三十四) 我们赞扬《奥尔胡斯公约》进程中所有利益相关方的**建设性精神**和紧密合作, 并真挚地希望这一精神和合作得以延续。

《阿拉木图宣言》

2005年5月25日至27日

哈萨克斯坦阿拉木图第二次缔约方会议上通过

我们，缔约方、签署方和其他国家代表团部长和团长、议会成员、民间社会代表，特别是促进欧洲经济委员会地区及以外的环境保护的非政府组织代表，在此召开《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥尔胡斯公约》）第二次缔约方会议，确定：

（一）自在意大利卢卡召开第一次缔约方会议以来，《奥尔胡斯公约》在联合国欧洲经济委员会地区产生了更为深远的影响。从2001年本公约生效以来，缔约方的数量已经翻了一番，包括欧洲共同体。更多的国家准备批准或加入本公约，越来越多的国家，无论是否签署方，正在努力在国内法律中体现本公约的原则和规定，因此增强了本地区对公民环境权利的保护并促进了环境领域的民主。

一、推进环境保护和民主治理

（二）本公约是前所未有的国际环境法律文书，代表了环境和巩固民主向前迈进的一大步。今天，我们聚集在阿拉木图，重申我们的承诺，坚持执行并尽可能酌情完善本公约，允许巩固当局和公民承担各自和共同的责任，保护并改善适合今世后代健康和福祉的环境，从而继续推进环境保护和民主治理。

（三）本公约体现了人权和环境保护之间的重要联系，不仅联合国欧洲经济委员会意识到这一联系，世界上其他地区在特定国际组织的工作和人权机构实践中也体现了这一点。我们欢迎这些进展，并鼓励欧洲理事会和联合国人权委员会继续推动关于环境保护和人权之间的工作。欧洲理事会成员国的国家元首和政府首脑最近在《华沙宣言》和《行动计划》（2005年5月16日至17日）中重申巩固民主、法治和保护人权的重要性。我们尤其欢迎其鼓励欧洲理事会和联合国合作，共同确保人人得以在一个健康的环境中生活。

（四）我们的长期战略构想是确保人人享有环境民主的权利，在泛欧洲地区以及全世界范围内改善环境，促进可持续发展。我们的使命是通过促进更多缔约方有效地执行本公约，鼓励非缔约方参与奥尔胡斯进程并使本公约的原则生效，并根据为促进实现本公约目标的需要完善本条约，以在联合国欧洲经济委员会地区增强公众在环境问题上获得信息、参与决策和诉诸法律的权利。

（五）我们鼓励每个缔约方考虑超出本公约要求的最低水平，进一步确保公众获得信息、公众参与决策和诉诸法律。我们还敦促缔约方，避免采取任何可能减损公众现有的在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的权利的措施，即时此类措施不一定会违反本公约。

二、从卢卡到阿拉木图：完善本公约的进展

（六）在卢卡，我们授权本公约的机构就一些议题进一步展开工作。我们欢迎在大多数议题上取得的重要进展。

（七）尤其重要的进展是两年前通过的《污染物排放与转移登记基辅议定书》。该议定书一旦生效，可能会帮助加强企业责任、减少污染和促进可持续发展。我们敦促所有签署方加快其内部程序，争取在2007年底批准该议定书，制订执行法律以及为按照该议定书的规定建立可操作的污染物排放与转移登记制度建立行政程序和机制。

(八) 关于转基因生物,《在转基因生物问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的卢卡准则》是践行签署方在丹麦奥尔胡斯通过本公约时确定的有必要制订更为准确的规定的指示的第一步。阿拉木图修正案的通过是另一重要进展。我们认为该修正案进一步完善了本公约,是本次会议的十分重要的成果。我们呼吁缔约方立刻批准该修正案,不用等其正式生效,尽快落实该修正案。

(九)《阿拉木图准则》是本次会议的另一个里程碑。该准则将指导我们在国际决策中贯彻奥尔胡斯原则。我们认同,就该准则进一步展开磋商具有重要意义,希望该准则能够鼓舞区域及全球平台上的其他环境治理程序。

(十) 我们欢迎环境民主奥尔胡斯清算所成功挂牌以及通过一套务实的建议,进一步促进电子信息工具作为落实本公约关于散发环境信息规定的有效工具的广泛使用。我们鼓励所有缔约方、签署方和其他国家,国际组织、区域性组织和非政府组织、学术机构和其他研究机构,以及公众,向清算所提交有关信息,帮助这一重要的信息来源促进落实我们关于电子信息工具的建议。

(十一) 在卢卡,我们同意需要进一步努力支持缔约方确保有效诉诸法律的努力。我们已经找到主要障碍,采取了初步措施克服这些困难。我们欢迎成立由法律专业人士和其他利益相关方参与的行动小组。

三、执行和遵守是重点

(十二) 推动《奥尔胡斯公约》和《基辅议定书》及其执行和遵守使我们的当务之急和工作重点。

(十三) 我们敦促还没有批准本公约的签署方尽快批准,所有还没有签署本公约的联合国欧洲经济委员会成员与我们合作,考虑加入本公约。我们呼吁这些国家制订执行本公约不同规定所必要的法律、程序和机制,并在过渡期,力求最大程度上适用这些法律、程序和机制。

(十四) 缔约方执行和遵守本公约下的义务仍是本公约取得成功的关键。在这一方面,我们欢迎缔约方会议在第1/7号决定中成立的独一无二的遵守审查体系,现已全面投入实施。我们赞扬履约委员会的工作,对其建议给予全面的考虑,鼓励有关缔约方全面落实基于这些建议所决定的措施。

(十五) 我们需要持续并有效地监测执行情况。为此,我们要审议,并酌情根据获得的经验,完善本公约的报告体系;为议定书制订一个充分的报告体系;用清算所公开关于执行情况的其他信息来源;审查评估执行情况的方法,包括酌情审查相关指标。

(十六) 通过信息、支持和指导;通过使用已有的遵守审查机制,同时加强对该机制存在的认识;通过借鉴本公约遵守机制和其他遵守机制的经验,制订适合议定书的遵守机制,进一步解决不遵守的问题。

(十七) 促进执行需要加大能力建设,解决具体国家和国家集团的需求,或解决具体议题或专业目标团体,并为执行提供指导和支持。我们希望报告体系和遵守机构能够提供丰富的信息,用于确定关于相关国家或国家集团的公共当局、法律专业人士和民间社会各自的需求和可能性能力建设重点的基础。

(十八) 我们认同,公共当局在执行本公约中承担重要工作,有必要向其提供适当水平的资源,确保其有效履行义务。我们欢迎已经制订并通过评估并增强与本公约有关的能力的政策、方针和行动计划的国家所采取的倡议。我们还欢迎国际组织和区域组织为增强国家当局和其他利益相关方执行本公约的能力所采取的活动,并要求捐款人进一步支持这些活动。我们认同,与本公约有关的决策民主程序具有重要意义,特别是对处于转型期的经济体和次区域合作,包括跨境问题。我们欢迎并支持有关增强此区域执行本公约合作的倡议和建议,例如中亚的类似的倡议。

(十九) 我们鼓励公众充分行使本公约下的权利，认同民间社会所有伙伴在确保有效执行本公约方面起着重要作用。我们尤其欢迎非政府组织为成功实现本公约目标所作的贡献，并呼吁政府和其他有能力的相关方，为这些组织提供包括资金支持在内的适当的支持。

(二十) 促进环境教育，增强民间社会机制对有效执行本公约及其议定书而言至关重要。《联合国欧洲经济委员会关于可持续发展的教育战略》和《联合国可持续发展教育十年》(2005-2014)，以及公共当局和民间社会组织只在增强环境意识的一般性努力，将帮助公众更为有效地行使本公约下的权利。

四、未来展望

(二十一) 关于本公约未来的活动，我们强调2003年5月在基辅召开的第五届“欧洲环境”大会上环境部长宣言的重要性，更加注重联合国欧洲经济委员会地区内该国遵守并执行关于环境保护的具有法律约束力的文书，且有必要加强东欧、高加索地区和中亚国家的合作。我们认同，关于本公约原则适用的具体议题还有工作要做，但重申，促进执行和遵守《奥尔胡斯公约》和《基辅议定书》是我们的当务之急和工作重点。因此，我们强调，分享和转移本公约所涉问题的知识和经验，以及在联合国欧洲经济委员会地区和全世界范围内就本公约的实际执行情况形成合力并找到合作领域，具有至关重要的意义。

(二十二) 本公约吸引了来自联合国欧洲经济委员会以及全球众多组织和机构的兴趣的支持，对此我们深感鼓舞。区域环境中心对促进所有利益相关伙伴的网络和能力建设作了重要贡献，将为执行本公约形成重要的合力，提供重要的资源。在未来几年，我们的工作重点之一，就是与联合国欧洲经济委员会的其他公约，以及其他区域性、次区域性和全球多边环境协定，例如《卡塔赫纳生物安全议定书》，分享经验，形成合力，确定合作领域，以在本地区将其联合效力实现最大化。

(二十三) 《埃斯波公约战略环境评估议定书》为《奥尔胡斯公约》第七条的执行作出了贡献。但是，我们认同，有必要继续努力，澄清在与环境有关的其他背景中，如何组织制订公众参与计划、方案和适当的政策。

(二十四) 我们重申，邀请有兴趣的国家，包括联合国欧洲经济委员会地区以外的国家加入本公约和/或其议定书。我们相信，这些国家的参与将带来互惠的结果，丰富本公约及其议定书的进程，增强其标准在国际上的重要性，同时加大对全球执行《环境与发展里约宣言》第十条原则的支持。因此，我们还鼓励联合国环境规划署继续其在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的工作。在应请求，且资源允许的情况下，我们愿意支持其他地区和平台旨在适用《奥尔胡斯公约》原则以及旨在明确全球加强环境民主的不同倡议之间联系的倡议。

(二十五) 为本公约的活动确保足够的资金仍然至关重要。因此，我们呼吁缔约方、签署方和其他利益相关国家，以及潜在的捐款人，主动提供注资，支持本公约的工作方案和相关活动的实施。同时，我们将继续探讨并酌情制订一个或多个成立适当规模的稳定和可预见的资金安排的方案。

(二十六) 我们希望在第三次会议上通过一个长期战略计划，涉及下一个五年计划，将我们的集体愿景和工作重点转化为实实在在的行动。

(二十七) 我们赞赏并感谢哈萨克斯坦政府承办第二次缔约方会议。

《里加宣言》

2008年6月11日至13日

里加第三次缔约方会议上通过

我们，《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》缔约方和签署方的部长和代表团团长，和其他国家、国际组织、区域性组织和非政府组织代表，议会成员、和其他欧洲经济委员会地区及以外的民间社会代表，在此召开第三次缔约方会议，决心：

一、我们重申，相信《奥尔胡斯公约》是促进环境民主；增强保护、维持和改善环境与人权之间的联系；以及为可持续发展和健康的环境作贡献的独一无二的有效的国际法律文书。

二、我们欢迎，自从上一次缔约方会议以来，更多的国家已经批准、核准、接受或加入本公约，并鼓励更多联合国欧洲经济委员会地区内及以外的国家尽早批准、核准、接受或加入本公约。

三、我们欢迎许多缔约方为执行本公约进一步取得切实有效的进展，特别是体现在国家执行报告中。欧洲和中亚的许多国家政府已经改变了国内法律，改善做法，使其与本公约的要求保持一致。我们认为这是一个重要的成就。

四、然而，我们注意到，相当多的国家仍面临着全面落实本公约方面的重大挑战。国家执行报告、履约委员会的裁定以及研讨会、座谈会和调查的结果都表明了包括下列所述的多个挑战：

- (一) 有必要建立充分的法律、监管或行政框架，并制订细化程序；
- (二) 有必要弥合法律、监管和行政规定与实际操作的差距；
- (三) 有必要在跨境背景下有效地执行本公约的规定；
- (四) 有必要让公共当局负责公众参与的质量和水平，包括由开发商负责组织的公众参与程序；
- (五) 有必要在公众参与进程中确保适当的讨论和反馈，包括通过电子形式进行的磋商；
- (六) 有必要通过允许足够宽泛地解释所涉公众以及设立充分广泛的参加上诉程序的起诉资格标准等方式，确保包括非政府组织在内的公众有适当的机会有效地参与决策程序；
- (七) 有必要消除或减少诉诸法律的障碍，包括经济障碍，诉诸法律服务的障碍和以及解决司法机构缺乏认识的情况。

五、因此，我们承诺，在本职活动内，直面以上挑战。为此，我们认同，作为一份国际条约，本公约确定了一套能够在大的政治多样化的区域实现的一套标准，虽然基本遵守这些标准至关重要，应当设定一个范围。在这一方面，我们鼓励每个缔约方考虑超出本公约的最低要求，进一步促进获得信息、公众参与决策和诉诸法律。

六、我们还敦促缔约方避免采取任何可能减损公众现有的在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的权利的措施，即此类措施不一定违反本公约。

七、我们注意到，有少数缔约方出现了遵守的问题。考虑到遵守机制的非对抗性和磋商性质，我们希望遵守机制提供的便利和支持能帮助这些缔约方完全遵守本公约。同时，我们认同，有必要对一直未能遵守本公约且不努力遵守的缔约方坚决采取行动。

八、战略规划标志着本公约的一个里程碑。通过该规划，我们承诺，将更加有效地执行本公约作为

工作重点，包括通过能力建设活动。同时认同有必要鼓励更多国家加入本公约，有必要继续推动本公约下的具体工作。此外，我们相信，执行本公约的经验将为进一步强化可持续发展政策制订和实施的环境民主打下基础。

九、公众获得信息及该权利本身，对实现有意义的公众参与和诉诸法律具有重要的意义。信息权利得以适当的落实，将一方面提高政府的透明度和责任，另一方面使公众信息更丰富、环境意识更强。我们决心，加大努力，简化向公众提供环境信息的流程，确保最低限度的适用且严格定义任何免除发布信息的情形。

十、电子工具极大地提高了公众获得环境信息的可能性，但这些工具的潜力还未完全开发。虽然可以从互联网获得越来越多的环境信息，促进公众参与程序可以且应该更多地适用电子工具。

十一、污染物排放和转移登记是促进预防和减少环境污染、促进企业责任和确保公众了解社区的污染直接来源的有效工具。我们欢迎更多的国家已经建立了此类登记机制。我们注意到，《污染物排放与转移登记基辅议定书》生效程序取得了进展，呼吁所有议定书的签署方和其他利益相关国家尽早批准、核准、接受或加入，使该议定书在2008年底前生效。我们还鼓励可能的议定书缔约方在该议定书生效前最大可能地适用其中的规定。

十二、奥尔胡斯环境民主清算所是提供本公约所涉主题有关的信息的领先门户。我们欢迎扩展其内容和使用，鼓励秘书处和各国联系点继续与这一宝贵的资源合作。

十三、我们认同，确保公众有效参与具体活动或者更战略层面的决策程序是本公约的核心。尽管如此，为有效参与创造条件仍然面临重大挑战，例如未能充分通知所涉公众、缺乏早期参与的机会、公共当局不愿意对收到的意见给予适当的考虑、公众或公共当局专业知识不足以及公众参与跨境程序的困难。我们认同，有必要加强在这一领域的活动，以解决这些挑战。我们还认为，更多地让负责设计和促进公众参与程序的专家参与其中具有重要作用。

十四、关于公众参与战略决策，我们注意到，《奥尔胡斯公约》和《跨境环境影响评估公约》（《埃斯波公约》）的《战略环境评估议定书》的内容相互促进，并呼吁缔约方和其他利益相关国家尽早批准和落实《战略环境评估议定书》。

十五、我们认识到，公众，尤其是环境组织和公益律师，在支持与环境有关的执法过程中，有充分的机会通过行政复议程序或司法复审程序，对决定、作为和不作为提出质疑，扮演着重要的角色。我们鼓励所有缔约方为增强这一作用创造条件，包括设定充分广泛的资格标准、执行只在克服经济障碍或其他困难的措施并支持公益性环境法非政府组织。

十六、基因工程学的出现是现代重要技术进步，对环境产生重大影响。考虑到这一议题高度关系公众利益，且有必要进行合理的基于信息的讨论，制订平衡的程序，促进公众有效参与这一领域的决策具有十分重要的意义。在这一方面，我们注意到哈萨克斯坦阿拉木图举行的第二次缔约方会议一致通过的关于转基因生物（GMO）的修正案生效程序已经取得进展，并鼓励所有还没有批准、核准或接受修正案的缔约方尽快批准、核准或接受，以使该修正案在2009年初生效。我们还鼓励缔约方在该修正案生效前，最大程度上适用该修正案的规定。我们认同，并将继续与《卡塔赫纳生物安全议定书》进行有价值的合作，支持适用《关于转基因生物获得信息、公众参与和诉诸法律的卢卡准则》以及执行关于转基因生物的阿拉木图修正案。

十七、我们欢迎同与《阿拉木图准则》主题有关的国际论坛就在国际论坛适用《奥尔胡斯公约》原则的主题进行讨论，推广本公约以及《阿拉木图准则》。我们再次承诺促进并适用该准则，认同有必要更多地关注与

政府的讨论，以确保政府所有部门一致执行该准则。我们还确定，本公约进程以及缔约方会议关于《污染物排放与转移登记基辅议定书》的进程，一旦成立，将为《阿拉木图准则》的适用提供模板。

十八、我们认同，要采取措施提高公共当局内部和司法机构以及力求行使本公约下权利的非政府组织等的意识，加强能力建设。我们呼吁捐款人加大对能力建设项目和旨在增强本公约执行的项目的支持。我们欢迎“奥尔胡斯中心”在几个国家的成立，并鼓励发展到更多国家。

十九、我们欢迎民间社会，尤其是环境组织代表，通过提高意识和能力建设的活动，为遵守和报告机制建言献策以及参与主席局等活动，继续支持本公约的执行。

二十、国际组织和区域性组织，包括区域环境中心，提供的支持对更加有效地执行本公约起着关键作用，并将应对未来挑战方面扮演关键的角色。我们欢迎秘书处通过能力建设协调框架协调国际组织和区域性组织能力建设的努力，并邀请所有参与方继续在该框架下合作，以形成合力，实现资源优化。

二十一、本公约的遵守和报告机制已经为在实践中落实本公约的目标和原则以及存在的问题提供了关键信息。我们注意到，公众参与这些机制，将丰富其内容、增强本公约的广泛的主人翁感以及帮助揭露其他情况下无法发现的关于执行和遵守的问题。

二十二、本公约的《执行指南》为本公约的文本提供了宝贵的指导来源。2000年该指南公布后，缔约方内部以及遵守和报告机制已经积累了执行本公约的经验。此外，关于转基因生物的修正案和不同体系的建议和指南也由缔约方会议通过。这些因素结合起来，可能需要在即将到来的休会期对《执行指南》进行更新。

二十三、忆及第二（九）号决定，我们重申，邀请联合国欧洲经济委员会地区以外的国家在适合国情的情况下加入本公约，我们愿意在全球范围忆及在联合国欧洲经济委员会地区以外的国家支持推动《环境与发展里约宣言》第十条原则。

二十四、本公约虽是在环境领域促进更加民主的价值和实践，也是促进政府在所有领域提高透明度和责任的力量来源。我们愿意和在其他领域促进同样价值的任何人，分享促进在环境领域获得信息、公众参与和诉诸法律获得的经验，为可持续发展做出重要贡献。

二十五、我们承诺，维持本公约进程的公开和参与性，和广泛的合作方建立伙伴关系，力求实现我们共同的目标。

二十六、我们赞赏并感谢拉脱维亚政府承办第三次缔约方会议。我们欢迎并接受摩尔多瓦共和国于2011年承办第四次缔约方会议的请求。

《基希讷乌宣言》

2011年6月29日至7月1日

基希讷乌第四次缔约方会议上通过

里约+奥尔胡斯——20年历史：硕果累累，展望未来

（一）我们，《在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的公约》（《奥尔胡斯公约》）缔约方和签署方部长和代表团团长，和其他国家、国际组织、区域性组织和非政府组织代表，议会成员、和其他欧洲经济委员会地区及以外的公民社会代表，在此召开第三次缔约方会议，相信环境权利和民主是良好指令和基于信息的决策的重要内容，是实现可持续发展目标的前提。自1992年通过《里约宣言》以来，并持续到2002年可持续发展世界首脑会议，我们已经见证了环境民主领域持续的加强，包括《奥尔胡斯公约》及其《污染物排放和转移登记议定书》的通过，以及《联合国环境规划署关于制订有关在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的国家法律的准则》，后者在全球层面体现了奥尔胡斯原则。

（二）本公约为落实《里约宣言》第十条原则作了重要贡献，是促进公众参与环境决策和与环境问题有关的诉诸法律的有效工具。本公约将继续通过遵守机制——一个可以由公众直接出发的专门工具——完成这一任务；民间社会代表积极并持续参与所有程序；显示联合国欧洲经济委员会地区与公共权力有关的法律和实践信息的有效清算所机制；以及解决许多领域环境问题的能力等继续作贡献。我们认同，在奥尔胡斯家族全面平衡地落实原则十还要克服重大的障碍。我们将坚持不懈地为全面落实本公约而努力。

（三）开放、透明、广泛的参与和责任是《奥尔胡斯公约》的主要原则和目标。通过在国际决策程序中促进这些原则，《奥尔胡斯公约》的原则可直接适用于联合国可持续发展大会（里约+20）进程。我们强调，在国际论坛促进这些原则以及在筹备2012年里约+20中继续促进这些原则具有重要意义。

（四）全球挑战、社会挑战、经济挑战和环境挑战日益复杂，相互交织。这一事实不应打击公众参与决策的士气。政府必须提供必要的刺激工具、信息和协助，确保决策程序透明，从而实现信息畅通、平衡和有效的公众参与。让所涉公众完全参与决策和决策程序应当是实实在在的，而不是程序上的过场。

一、奥尔胡斯和绿色经济

（五）为实现可持续发展，政府和政府间机构反映公众关切的意愿和行动，应与包括更广泛的商业团体在内的所有利益相关方的承诺和行动相匹配。企业社会和环境责任、透明度和问责可以促进目标的实现。更广泛的商业团体应进一步推动明确的行动。

（六）近期的经济危机和复苏计划可以为走上更加可持续的道路提供刺激和机遇。创新和技术进步可以帮助减少生态足迹，但是创新和技术进步本身不会带来可持续发展和更好的生活质量。现在人们已经更多地认识到可持续发展带来的经济利益以及为社会，包括企业带来的潜在的机遇。特别是鉴于全球经济快速发展和人口膨胀不断地给资源带来压力，所有政策、战略和项目的决定都应全面反映环境的经济和社会价值以及今天的行动对环境产生的影响。可持续发展的社会层面——包括消除贫困、就业、社会融合、企业责任和性别平等主要内容——与公众参与决策紧密相连。

（七）与绿色经济类似，公众参与决策不是一个自成一体的目标，而是一个实现可持续发展和社会福祉的

工具。我们认为，按照第十条原则，公民应当受邀参与设计和执行绿色经济计划以及选择实现可持续发展的最适合的路线图。

二、奥尔胡斯和环境治理

(八) 在国内层面做出好的环境决定与在国际层面实现环境治理是密切相关的。我们认为，里约+20的筹备和讨论应当成为如何执行《里约宣言》第十条原则的公众高度参与的模板，包括广泛的利益相关方有机会就可持续未来提出自己的意见，影响决策进程。

(九) 过去二十年见证了一系列重要的多边环境协定的通过或更新，如《奥尔胡斯公约》，但有关环境问题的国际治理的效率仍有很大的进步空间。有关环境的国际政策仍然是可持续发展三大支柱中的短板。

(十) 加强多边环境文书的协调、效率和共同执行必须仍作为工作重点。《奥尔胡斯公约》通过与其他多边协定合作，为促进公众参与国际论坛和公约秘书处之间交流活动信息方面已经提供了机遇。与《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》联合举办的研讨会就是奥尔胡斯和其他国际公约成功合作的典范。

(十一) 确保公众有效地参与国际和国内环境进程具有至关重要的意义。国际议程的重点、授权和注资的决定进程绝不仅限于环境政策，不仅应有效地协调，还有保证透明、包容和负责。政府在定义其与国际议程的立场时，应当力求反映公众关于可持续发展的观点。

(十二) 我们要求里约+20大会的与会方在考虑可持续发展机制框架，包括制订联合国环境规划署内罗毕—赫尔辛基成果中确定的广泛的机构改革时，对《奥尔胡斯公约》的原则给予考虑，通过改善国际环境治理增强可持续发展的机制框架。

三、展望未来

(十三) 我们认同，为在奥尔胡斯大家庭中全面平衡适用第十条原则，还有很多工作要求。通过在全球层面进一步在其他环境公约中介绍《奥尔胡斯公约》，在本公约内部对其职能进行有计划的深度评估，我们可以进一步改善本公约的执行，从而为落实第十条原则作更大的贡献。

(十四) 我们知道，应当将环境资源的消耗降至最低，以便后世能够享用，这是我们对后世的责任。今天的儿童和青年在关注着我们的行动，我们的行动将关系到他们及他们子孙的生活质量。我们有责任作正确的选择。

(十五) 我们认为，执行《奥尔胡斯公约》的工作为第十条原则的通用打下了基础。我们认同，执行这一原则有不同的方式，但我们愿意与希望加入奥尔胡斯打击听、复制本公约的成就或者受到这一联合国支持的最具雄心的环境民主事业的其他国家分享我们的经验。我们邀请这些国家关注我们的加入程序。我们愿意为里约+20的成功和成果作贡献。

尾注：

免责声明：

作者努力确保以下尾注的准确性，但以下尾注未经正式编辑。

下列尾注的网络链接可能随着时间而改变。如果所给链接无法使用，请上网查阅《执行指南》更新。

- 1 参见 <http://www.unece.org/index.php?id=21437>.
- 2 ECE/MP.PP/2008/2/Add.17 (第三(九)号决定), 附件一第三页
- 3 Jonas Ebbesson, “公众参与”, 《牛津国际环境法手册》D. Bodansky, J. Brunnee和E. Hey编辑.(牛津, 牛津大学出版社, 2007), 第681-703页。
- 4 Jerzy Jendro ka,《奥尔胡斯公约和社区法: 相互作用》, 欧洲环境和规划法杂志第二卷第一号, 2005, 第12页。
- 5 第ENVWA/R.38号(《欧洲经济委员会关于环境权利和义务宪章》) 附件一。
- 6 Jeremy Wates, 《获得环境信息和公众参与环境决策: 联合国欧洲经济委员会准则: 从理论到实践》(欧洲环境局, 布鲁塞尔, 1996) 第5页。
- 7 联合国大会2200A (XXI) 号决议: “第十九条 (一) 人人有意见不受干涉的权利。(二) 人人有言论自由的权利; 该权利应包括寻求、接受和透露各种信息和想法的权利, 无论国界, 无论口头、书写或打印形式, 艺术的形式还是通过该人自己选择的方式。(三) 行使本条第二款所提供的权利的同时要履行专门的义务和责任。因此, 可能会受到特定的限制, 但应当根据法律规定且视为必要的限制: 1. 尊重他人的权利或声誉; 2. 保护国家安全或公共秩序, 或公共安全或道德。”
- 8 本大会由欧洲环境政策研究所和国际人权研究所主办。
- 9 即现在的欧洲安全与合作组织 (OSCE)。
- 10 Philippe Sands, 《国际环境法原则: 框架、标准和执行》(曼彻斯特和纽约, 曼斯特大学出版社, 1995), 第144-145页。
- 11 同上
- 12 E/CN.4/Sub.2/1994/9, 附件一。
- 13 ECE/MP.PP/2/Add.1 (《卢卡准则》), 第32-33段; ECE/MP.PP/2005/2/Add.13 (第II/9号决定); ECE/MP.PP/2008/2/Add.16 (第III/8号决定), 第二(四)号目标; ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (第IV/5号决定)。
- 14 ECE/MP.PP/2003/3。
- 15 ECE/MP.PP/7。
- 16 ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (第IV/4号决定, 附件)
- 17 ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4 (《履约委员会报告要求指南》)。
- 18 《2002年8月26日-9月4日南非约翰内斯堡可持续发展世界首脑会议报告》(联合国出版, 销售号E.03.II.A.1和勘误表), 第一章第二号决议附件第八十段。
- 19 2009年1月29日欧洲人权法院裁决适用号67021/01, *鞑靼人诉罗马尼亚*。
- 20 2009年4月7日欧洲人权法院裁决适用号6586/03, *布兰杜斯诉罗马尼亚*。
- 21 Hans-Dietrich Treviranus, “序言”, 《公共国际法百科全书》第三卷, R. Bernhardt编辑(阿姆斯特丹, Elsevier, 1997) 第1097页。
- 22 同上, 第1098页。
- 23 Lyle Glowka等, 《生物多样性公约入门》, 第二次印刷(1996) (世界自然保护联盟, 葛兰与剑桥, 1994), 第九页。
- 24 联合国大会第2398 (XXIII) 号决议。
- 25 联合国大会第44/228号决议。
- 26 Sands, 《国际环境法原则》, 第99页。
- 27 联合国大会决议第37/7号决议附件。
- 28 Sands, 《国际环境法原则》, 第42页。
- 29 E/CN.4/Sub.2/1994/9 (关于有关小组委员会关心领域的进展调查: 人权与环境)。

- 30 2005年, 秘书长制订了关于人权与环境的后续报告, 作为可持续发展的一个部分 (E/CN.4/2005/96., 第54段)。该报告注意到, 《奥尔胡斯公约》仍是代表环境与人权联系的最先进的地区性实例。2011年, 人权委员会忆及早期的报告, 要求联合国人权事务高级专员办事处对人权与环境之间的关系进行更细致的分析研究 (A/HRC/RES/16/11)。人权事务高专办的《关于人权与环境之间关系的分析研究》(A/HRC/19/34, 2011年12月16日) 认为, 虽然人们对人权与环境之间的联系有了更多的理解, 但仍存在几个重大的问题。这些悬而未决的问题包括拥有健康的的环境的权利的需求和潜在的内容、私营部门在人权与环境中的作用和责任、人权与环境的治外法权以及如何执行和监测与环境有关的国际人权责任的落实情况。该报告建议, 人权委员会通过适当的机制对人权和环境给予特别关注, 包括可建立一个关于人权与环境的特殊程序。2012年3月, 人权委员会欢迎该报告, 并决定任命一名独立专家, 负责享有一个安全、清洁、健康和可持续的环境有关的人权义务问题, 任期三年。(A/HRC/19/L.8/Rev.1)。
- 31 世界卫生组织, 欧洲环境与健康大会, 《1989年12月7日-8日法兰克福环境与健康: 欧洲宪章与评论/第一次欧洲环境与健康大会》(世界卫生组织, 欧洲地区办公室, 哥本哈根, 1990)。
- 32 世界卫生组织欧洲地区办公室, 《1999年6月16日-18日英国伦敦第三届环境与健康部长级会议报告在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律》, EUR/ICP/EHCO 02 02 05/12第六页。
- 33 世界卫生组织欧洲地区办公室, 《关心欧洲的明天: 世界卫生组织欧洲地区的健康与环境》(斯图加特, 科学出版社, 1995)。
- 34 世界卫生组织欧洲地区办公室, 《二十世纪九十年代欧洲环境与健康概览》, EUR/ICP/EHCO 02 0205/6, 04229, 1999年3月29日, 第三页。
- 35 世界卫生组织欧洲地区办公室, 《1999年6月16日-18日英国伦敦第三届环境与健康部长级会议报告在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律》, 第五页。
- 36 世界卫生组织欧洲地区办公室, 《第三届环境与健康部长级会议宣言》, EUR/ICP/EHCO 02 02 05/18 Rev.5, 1999年6月18日, 第30段。
- 37 同上
- 38 A/42/427 (《世界环境与发展委员会报告: 我们共同的未来》)。
- 39 A/CONF.151/26 (第一卷)。《里约环境与发展宣言》原则二: “各国根据联合国宪章和国际法原则有至高无上的权利按照它们自己的环境和发展政策开发它们自己的资源, 并有责任保证在它们管辖或控制范围内的活动不对其他国家或不在其管辖范围内的地区的环境造成危害。”原则四: “为了实现可持续发展, 环境保护应成为发展进程中的一个组成部分, 不能同发展进程孤立看待。”《里约宣言》的序言中也提到“全球环境与发展体系完整”, 以及原则二十五“和平、发展和环境保护是相互依存的和不可分割的”。
- 40 国际法院1997年关于(匈牙利和斯洛伐克) Gabčíkovo-Nagymaros项目的裁决报告, 第七页。
- 41 国际法院2010年关于(阿根廷和乌拉圭) 乌拉圭河上造纸厂案的裁决报告, 第177段。
- 42 关于1975年讨论的源由, 见Marc Pallemarts 《可持续发展时代的国际法: 对联合国环境发展大会进程的重要评估》, 《法律与商务杂志》第十五卷第36号(1996), 第623页。
- 43 《2002年8月26日-9月4日南非约翰内斯堡可持续发展世界首脑会议报告》(联合国出版, 销售号E.03.II.A.1和勘误表), 第一章第二号决议附件。
- 44 A/CONF.216/L.1。
- 45 同上, 第十五段和第十六段。
- 46 同上, 第43段。
- 47 第99段, 该文件其他章节, 如第44段、第76(8)段和第135段也反映了获得信息、公众参与和诉诸法律对实现可持续发展的重要性。
- 48 对《欧盟条约》进行修正的《阿姆斯特丹条约》于1997年10月2日在阿姆斯特丹签署, 成立了欧洲共同体和特定的相关法案。2009年12月1日, 《里斯本条约》生效, 取代了《阿姆斯特丹条约》。
- 49 第八条和第十五条第二段。
- 50 联合国大会第A/RES/44/228号决议, 序言和第I.3、I.12、I.14和I.15段。
- 51 联合国大会第2398 (XXIII)号决议, 认同享受基本人权和人类环境质量之间的关系。
- 52 《美洲经济、社会和文化领域人权公约附加议定书》(1988) 认为“人人应有在健康的环境中生活的权利”。《人类和人民权利非洲宪章》(1981) 第二十四条声明“人人应享有有利于其发展的一般满意的环境”。
- 53 例如《世界大自然宪章》原则一; 《斯德哥尔摩宣言》原则一; 人权与环境原则草案 (E/CN.4/Sub.2/1994/9, 附件一) 原则二十一。
- 54 A/RES/61/295。
- 55 A/RES/64/292。
- 56 A/HRC/19/L.8/Rev.1 (第19/4号决议)。
- 57 见E/CN.4/Sub.2/1994/9 (关于有关小组委员会关心领域的进展调查: 人权与环境)。
- 58 如1 SCC 598, AIR 1991 SC 420 (1991) *Subhash Kumar诉比哈尔邦*; (1998) 9 SCC 589 *M.C. Mehta诉印度联邦共和国*。
- 59 如1994 SCMR 2061拉合尔旁遮普西巴基斯坦盐矿主劳工联盟 (CBA) 秘书长Khwara, Jhelum诉工业和矿产发展主任。
- 60 国际法律材料第33卷第168号 (1994) *Minors OPOSA与环境 and 自然资源发展秘书*。

- 61 同上。A.G. M. La Vina描述了此案：“菲律宾享有健康环境的权利：Minors Oposa一案的重要性”，《欧洲共同体和国际环境法评论》第三卷第四号第246-252页。
- 62 “受保护森林案”，匈牙利宪法法院MK.28/1994（1994年5月20日）的裁决。见Stephen Stec，“生态权利促进东欧的法治”，《环境法律与诉讼杂志》，第13卷（1998），第275页，320-321页。Stephen Stec在“中东欧环境保护立法斗争新阶段”中对此案有描述，《生态决策》第15卷（1995年冬）第22-23页。
- 63 比利时宪法法院2006年9月14日在Inter-Environment Wallonie 与瓦隆地区一案中参考了比利时宪法第23条关于人人享有保护健康环境的权利。
- 64 拉脱维亚宪法法院2008年9月24日“Spriedums Latvijas Republikas vārdā Rīgā 2008. gada 24. septembrī lietā Nr. 2008-03-03”和拉脱维亚宪法法院2009年7月6日“Spriedums Latvijas Republikas Rīgā 2009. gada 6. jūlijā lietā Nr. 2008-38-03”的裁决。虽然所涉事实不同，两个案件中，法院都考虑了拉脱维亚共和国宪法第115条，即要求国家通过提供关于环境条件的信息和加大环境保护和完善，保护人人得在有利的环境中生活的权利。
- 65 斯洛文尼亚宪法法院（No. U-I-30/95-26, 1/15-1996, 12月）认同，斯洛文尼亚宪法第二十七条赋予个人生活在健康的环境中的宪法权利，个人可以上诉法院“防止损害环境的行为”。见Milada Mirkovic在《民主之门：中东欧地区公众参与环境决策的趋势和实践》中《公众参与的法律和制度实践：斯洛文尼亚》，中东欧区域环境中心编辑（匈牙利圣安德烈，REC，1998年6月）。<http://archive.rec.org/REC/Publications/PPDoors/CEE/PPDoorsCEE.pdf>。
- 66 西班牙高级法院2008年6月25日STS 4460/2008“GECEN-Castellón案”的裁决，参考西班牙宪法第45条，人人有权在适合其发展的环境中生活的权利，且有义务保护这一环境。
- 67 欧洲人权法院2006年11月2日关于第59909/00号Giacomelli与意大利一案的裁决，第76段。
- 68 同上，第78段。
- 69 同上，第77段。
- 70 同上，第82段。
- 71 同上，第83段。
- 72 Edith Brown Weiss “在环境问题上我们对后世的权利和责任”，《美国国际法杂志》第84卷（1990），第198-199页。
- 73 Sands，《国际环境法原则》第199-200页。
- 74 Glowka，《生物多样性公约入门》，第14页。
- 75 《国际法院1996年关于威胁或使用核武器的合法性报告建议意见》，第226页。
- 76 国际法律材料第33卷第168号（1994）Minors OPOSA与环境 and 自然资源发展秘书。
- 77 研究美国《濒危物种法》代际问题，见R.A. Just “评论：《濒危物种法》代际问题：Lujan与野生动物保护者一案后把权利还给生物多样性”，《杜兰法律评论》第71卷第二号（1996），第529页，第597-633页。
- 78 国际法律材料第33卷第168号（1994）Minors OPOSA与环境 and 自然资源发展秘书。
- 79 见“关于获得环境信息和公众参与环境决策公约草案的斯德哥尔摩声明”，《全球欧洲新闻》第一期（1998年1月）。
- 80 UNESCO-EPD-97/CONF.401/CLD.2.
- 81 OVOS是前苏联一些国家使用的程序，其中开发商收集所有对拟议活动可能对环境产生影响的信息，并编写有关影响评估文件。“公众参与OVOS/鉴定委员会系统”一节有更详细的介绍。
- 82 欧盟环境法律在非环境领域执行的问题，更多请见Ludwig Kramer，“向欧洲共同体委员会申诉及获得信息”，《环境权利：法律、诉讼和诉诸法律》，Deimann, Sven和Bernard Dyssli编辑，（1995年5月卡梅隆，伦敦），第53-69页。
- 83 国际法院2010年关于（阿根廷和乌拉圭）乌拉圭河上造纸厂案的裁决报告，第14页。
- 84 如欧洲人权法院2006年11月2日关于第14967/89号Guerra与意大利一案的裁决。
- 85 见《欧洲共同体官方杂志》，L 099, 11/04/1992，第1-7页。
- 86 ECE/MP.PP/2005/2/Add.2（第II/1号决定）。
- 87 1989年11月3日在索菲亚举行，会议通过了和《工业事故跨境影响公约》和《跨境水道和国际湖泊保护与利用公约》的授权。
- 88 1989年10月16日-11月3日欧洲安全与合作会议环境保护会议结论和建议的报告。www.osce.org/eea/14075
- 89 ECE/MP.PP/2/Add.1，第2段（《卢卡宣言》）。
- 90 ECE/MP.PP/2008/2/Add.1（《里加宣言》），第24段。
- 91 ECE/MP.PP/2011/2/Add.1（《基希讷乌宣言》）第1段。
- 92 Jonas Ebbesson，“对跨境环境民主和法律的适当推动：《埃斯波公约》和《奥尔胡斯公约》的联合影响”，《国际和欧洲共同体环境法律评论》第20卷第3号（2011年11月），第248-257页。
- 93 第四届“欧洲环境”部长会议（1998年6月23-25日，奥尔胡斯）。
- 94 到2009年12月1日，根据修正《欧盟条约》以及成立欧洲共同体的公约的《里斯本条约》的规定，欧盟代替欧共体执行本公约的义务。

- 95 见联合国欧洲经济委员会第四届“欧洲环境”部长级会议上环境部长宣言（1998年6月23-25日，奥尔胡斯）（ECE/CEP/41）第49页。
- 96 ECE/MP.PP/2/Add.1（《卢卡宣言》）第2段。
- 97 《2002年8月26日-9月4日南非约翰内斯堡可持续发展世界首脑会议报告》（联合国出版，销售号E.03.II.A.1和勘误表），第一章第二号决议附件。
- 98 早期关于享有健康的环境的权利的国际法律文书，见1981年6月27日在阿尔及尔通过的《人类和人民权利非洲宪章》和1988年11月17日在圣萨尔瓦多通过的《美洲经济、社会和文化领域人权公约附加议定书》。根据1994年的一个条款，当时有60多个国家和美国的几个州在宪法中有关于享有健康环境的权利的内容。见A. Fabra Aguilar和N. Popovic“联合国的立法：关于人权和环境的联合国研究”，《欧洲共同体和国际环境法评论》第3卷第17号（1994）第197页和199页。
- 99 联合国特别报告员在向防止歧视和保护少数小组委员会作关于人权和环境的初期报告中（E/CN.4/Sub.2/1991/8，第13-14段）指出，《世界人权宣言》第三条、《公民权利和政治权利国际公约》第六条和《经济、社会和文化权利国际公约》第二十五条存在联系。见A. Fabra Aguilar和N. Popovic“联合国的立法”。
- 100 因此，它解决了享有健康环境的权利的一个缺陷，即缺少有效的执行。见E/CN.4/Sub.2/1994/9（关于有关小组委员会关心领域的进展调查：人权与环境）。
- 101 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2，第43段。
- 102 ECE/MP.PP/2008/5/Add.4，第27段。
- 103 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1，第17段。
- 104 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1，第17段。
- 105 Jonas. Ebbesson，“在环境问题上公众参与和私有化：《奥尔胡斯公约》评估”，《伊拉斯谟法律评论》第4卷第2号（2011），第71-89段。
- 106 见“关于获得环境信息和公众参与环境决策公约草案的斯德哥尔摩声明”，《全球欧洲新闻》第一期（1998年1月）。
- 107 欧洲人权法院2009年4月14日关于第37374/05号Társaság a Szabadságjogokért与匈牙利一案的裁决。
- 108 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3，第130段。
- 109 同上
- 110 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2。
- 111 第一审法院（第四庭）2007年4月25日裁决。
- 112 WWF-EPO与欧盟理事会一案的分析，见Sofia de Abreu, Ferreira“欧委会获得环境信息的基本权利：对WWF-EPO与理事会一案的重要分析”，《环境法杂志》第19卷第3号（2007），第399-408页。
- 113 欧盟议会和理事会2008年5月21日关于欧洲周围空气质量和更清洁空气的指令2008/50/EC第二条第一款。
- 114 《生物多样性公约》第二条。
- 115 Glowka，《生物多样性公约入门》，第16页。
- 116 《生物多样性公约卡塔赫纳议定书》第三条。
- 117 欧盟议会和理事会2001年3月12日关于有目的有计划地向环境排放转基因生物的第2001/18/EC号指令，并撤销第90/220/EEC号理事会指令。
- 118 欧盟议会和理事会2010年11月24日关于工业排放（综合污染预防与控制）第2010/75/EU号指令（有改动）。
- 119 如S. Rose-Ackerman“围城中的美国行政法：以德国为模板？”，《哈佛法律评论》第107卷第6号（1994），第1279页，第1292-1293页，第1300页。
- 120 ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3，第29段
- 121 ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1，第20段
- 122 ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1，第30 (b)段
- 123 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1，第18段
- 124 2007年9月4日英国信息法庭EA/2006/0078 交通办公室诉信息专员和T-Mobile。
- 125 第一条。
- 126 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3,第26段
- 127 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5，第16段。
- 128 2009年10月15日法院（第二庭）关于C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening与Stockholms kommun genom dess marknämnd议案的裁决，第一版的《<奥尔胡斯公约>执行指南》指出，此类规定不符合《奥尔胡斯公约》。
- 129 ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1，第87段。

- 130 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 第40段。
- 131 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2.
- 132 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5.
- 133 同上, 第22段
- 134 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 第43段
- 135 同上。
- 136 同上, 第41段
- 137 ECE/MP.PP/2008/4 (关于本公约执行情况的综合报告) 第27段。
- 138 参见 http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf.
- 139 奥地利2011年《奥尔胡斯公约》国家执行报告第14段, 参见 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Austria_NIR_2011.pdf.
- 140 捷克共和国2011年《奥尔胡斯公约》国家执行报告, 参见 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Czech_Republic_NIR_2011_e.pdf.
- 141 ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, 第39段。
- 142 见 www.ekoszkola.pl.
- 143 详见, see www.mos.gov.pl.
- 144 欧洲安全与合作组织出版了三份关于奥尔胡斯中心工作的概述: 《奥尔胡斯中心——聚焦南高加索地区》(2009), 参见<http://www.osce.org/eea/68494>; 《奥尔胡斯中心——聚焦中亚地区》(2009), 参见<http://www.osce.org/eea/68495>; 《奥尔胡斯中心: 简介》(2012), 参见<http://www.osce.org/eea/89067>。
- 145 奥尔胡斯中心, 吉尔吉斯斯坦奥什。
- 146 奥尔胡斯中心, 巴库。
- 147 奥尔胡斯中心, 格鲁吉亚。
- 148 奥尔胡斯中心, 埃里温。
- 149 奥尔胡斯中心, 哈萨克斯坦。
- 150 奥尔胡斯中心, 塔吉克斯坦胡占德。
- 151 见D. Galligan和D.Smilov《中东欧行政法1996-1998》第五节行政程序编码21.06.1993; RT I 1993, 50, 694; 15.09.1993, (布达佩斯: 中欧大学出版社, 1999) 第85页。
- 152 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, 第21段。
- 153 ECE/MP.PP/2008/4 (关于本公约执行情况的综合报告) 第39段。
- 154 《跨境水道和国际湖泊保护与利用公约》第二条第八款, 联合国, 《条约系列》, 第1936卷, 第269页。
- 155 S. Stec, “在独联体国家参获得环境信息与公众参与环境决策”, 《中东欧法律评论》, 第23卷(1997), 第355-529页。
- 156 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4, 第18段。
- 157 见ECE/MP.PP/2005/2/Add.6 (第II/5号决定) 第三段。
- 158 “受保护森林案”, 见Stephen.Stec编辑的“根据《奥尔胡斯公约》诉诸法律手册”(匈牙利圣安德烈, 中东欧区域环境中心, 2003), 第235-236页。参见http://documents.rec.org/publications/accesstojustice_March2003_EN.pdf。
- 159 ECE/MP.PP/2005/2/Add.5 (第II/4号决定), 附件。
- 160 同上, 第1段。
- 161 同上, 第5和6段。
- 162 同上, 第4段。
- 163 同上, 第9段。
- 164 这可能与《远程跨境空气污染减少酸化、富营养化和地面臭氧议定书》形成对比, 后者有良好积极的信息条款, 但没有遵循奥尔胡斯关于被动信息的原则。
- 165 匈牙利2009关于保护公平程序的第CLXVIII号法案。
- 166 匈牙利1978关于刑法典第IV号法案第257节。

- 167 ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, 第64段。
- 168 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, 第47段。
- 169 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, 第53段。
- 170 网上版本参见 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf。
- 171 Jonas Ebbesson, “对跨境环境民主和法律的适当推动:《埃斯波公约》和《奥尔胡斯公约》的联合影响”,《国际和欧洲共同体环境法律评论》第20卷第3号(2011年11月),第248-257页。
- 172 同上。
- 173 E/CN.4/Sub.2/1994/9, 附件一(人权与环境原则草案),第3段。
- 174 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, 第16段。
- 175 EIA/IC/INFO/4(比利时), 参见 http://www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_info_4.html。
- 176 《跨境环境影响评估公约》执行委员会主席Matthias.Sauer2010年3月16日致比利时政府的一封信, 参见http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/eia_ic_info/eia_ic_info.4/eia_ic_info.4_letter_to_Belgium_3.pdf。
- 177 2006年9月19日美洲人权法院关于C系列第151号(2006) Claude-Reyes等与智利一案判决(奖励、赔偿和费用)。
- 178 欧洲理事会关于获得官方文件的公约的批准现状, 参见<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG>。
- 179 欧洲人权法院2009年5月26日关于第37374/05号Társaság a Szabadságjogokért与匈牙利一案的裁决。
- 180 如欧洲人权法院1998年2月19日关于第14967/89号Guerra与意大利一案的裁决。
- 181 CCPR/C/GC/34。
- 182 《奥尔胡斯公约》履约委员会或欧盟法院没有就本规定是否符合《奥尔胡斯公约》进行审查。
- 183 第一次缔约方会议(卢卡, 2002年10月21-23日)第I/6号关于促进电子和其他信息工具的决定, 成立了电子信息工具行动小组。
- 184 ECE/MP.PP/2011/2/Add.1(第IV/1号决定)。
- 185 参见ECE/MP.PP/2005/2/Add.4(第II/3号决定), 附件。
- 186 ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, 第34段。
- 187 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, 第20段。
- 188 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1。
- 189 比利时, 布鲁塞尔地区法令, 第五条第三款。
- 190 挪威2006年关于获得公共当局和公共事业单位掌握的信息的第16号和第19号法案。
- 191 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 第33段。
- 192 ECE/MP.PP/C.1/2012/12, 第75段。
- 193 同上, 第77段。
- 194 2010年12月16日法院(第四庭)关于案件C-266/09欧洲共同体委员会与荷兰王国一案的裁决。
- 195 ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, 第38段。
- 196 俄罗斯联邦国家秘密法(1993)。
- 197 匈牙利第LXV号1995年国家和官方秘密法第三条。
- 198 欧盟议会和理事会2010年11月24日关于工业排放(综合污染预防与控制)指令2010/75/EU第三条第四款。
- 199 ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, 第28段。
- 200 同上, 第29段。
- 201 ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1(关于欧洲共同体遵守的函件ACCC/C/2007/21的裁定), 第31(a)段。
- 202 同上, 第31(b)段。
- 203 ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, 第30(c)段。
- 204 欧盟议会和理事会2001年5月30日关于公共获得欧盟议会、理事会和委员会文件的第1049/2001号法规(EC)。

- 205 欧盟议会和理事会2006年9月6日关于在共同体机构和组织适用《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥尔胡斯公约》的第1367/2006号法规（EC）。
- 206 2007年4月25日第一审法院关于T-264/04, WWF-EPO与欧盟一案的裁决。
- 207 欧盟议会和理事会2006年9月6日第1367/2006号法规（EC）第六条第一款。
- 208 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, 第66段。
- 209 同上, 第67段。
- 210 同上, 第69段。
- 211 亚美尼亚《考虑公民建议、申请和申诉的程序法》（1990年4月12日）。
- 212 匈牙利2004第CXL号法案行政程序和服务通用准则第二十二节第二款。
- 213 Ralph Hallo编辑《欧洲获得环境信息：指令90/313/EEC的执行和影响》，（伦敦，克鲁尔法律国际，1996），第76页。
- 214 挪威2006年关于获得公共当局和公共事业单位掌握的信息的第16号和第19号法案。
- 215 同上, 第31节, 第1款。
- 216 同上, 第31节, 第2款。
- 217 同上, 第11节。
- 218 ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, 第39段。
- 219 同上, 第40段。
- 220 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第79段。
- 221 1999年9月9日法院（第六庭）关于C-217/97欧洲共同体委员会与德国联邦共和国一案裁决第47条。
- 222 2006年3月14日英国信息法庭关于EA/2005/0014号David Markinson与信息专员上诉案的裁决。参见www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Decision/i161/Markinson.pdf。
- 223 联合国环境发展大会报告第一卷附件。
- 224 ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, 第27段。
- 225 欧盟议会和理事会2003年12月16日第2003/105/EC号指令修正理事会关于控制包含危险物质的重大事故危害的第96/82/EC号指令。
- 226 欧盟议会和理事会2012年7月4日关于控制包含危险物质的重大事故危害的第2012/18/EU号指令，修正并随后撤销理事会指令第96/82/EC号。
- 227 欧洲人权法院1998年2月19日关于第14967/89号Guerra与意大利一案的裁决。
- 228 同上, 第60段。
- 229 2006年英格兰及威尔士上诉法院民事877号David Edwards和Lilian Pallikaropoulos与环境署、首席大臣、环境、食品和农村事务大臣以及英国水泥有限公司（前身为橄榄球有限公司）（利益相关方）。
- 230 ECE/MP.PP/2011/2/Add.1（第IV/1号决定）。
- 231 参见<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps#tab-datasets>。
- 232 参见www.ecolex.org。
- 233 如荷兰。
- 234 如英国。
- 235 欧盟议会和理事会2009年11月25日关于组织自愿参与欧共体生态管理和审计计划的第1221/2009号法规（EC）。
- 236 参见www.ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm。
- 237 《马斯特里赫特条约》第129条A款。马斯特里赫特条约生效后，消费者保护成了共同体的公共政策。该条约的一般原则是共同体必须促进“更高水平的消费者保护”，而第129条A款规定了消费者政策的法律框架。
- 238 ECE/MP.PP/2011/2/Add.1（第IV/1号决定）第7、8和11（a）及（b）段。
- 239 Peter Coenen, “荷兰排放存储新发展”，荷兰应用科学研究组织。参见www.epa.gov/ttn/chief/conference/ei17/session1/coenen.pdf。
- 240 联合国出版ECE/MP.PP/7, 参见www.unece.org/env/pp/prtr.guidancedev.htm。
- 241 经济合作与发展组织，《污染物排放与转移登记（PRTR）：环境政策和可持续发展的工具——政府的指南说明书》，OECD/GD(96)32（巴黎，OECD，1996）。
- 242 Barry Sadler, 《变化的世界里环境评估：评估实践以完善行为》，（渥太华，加拿大环境评估署，1996）。

- 243 欧盟议会和理事会2010年11月24日关于工业排放（综合污染预防与控制）的指令2010/75/EU。
- 244 UNEP/CBD/COP/6/20。
- 245 ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1（关于亚美尼亚遵守的函件ACCC/C/2004/8的裁定和建议）第28段。
- 246 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6（关于立陶宛遵守的函件ACCC/C/2006/16的裁定和建议）第57段。
- 247 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2（关于比利时遵守的函件ACCC/C/2005/11的裁定和建议）第29段。
- 248 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6,第58段。
- 249 ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1,第68段。
- 250 同上,第67段。
- 251 Jerzy Jendroka, “公众参与制订计划和方案：关于《奥尔胡斯公约》第七条的义务范围的思考”，《欧洲环境和规划法律杂志》第六卷第4号（2009年12月），第495-515页。
- 252 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1,第82段。
- 253 同上。
- 254 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2（关于比利时遵守的函件ACCC/C/2005/11的裁定和建议）第29段。
- 255 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2,第74段。
- 256 同上,第76段。
- 257 ECE/MP.PP/2008/5,第57段。
- 258 同上,第58段。
- 259 2006 E.C.R I-03949案件C-290/03, Diane Barker与布罗姆利区。
- 260 欧盟议会和理事会2010年11月24日关于工业排放（综合污染预防与控制）的指令2010/75/EU。
- 261 ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1,第32段
- 262 同上,第33段。
- 263 ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1,第36段。
- 264 欧盟理事会1996年9月24日关于综合污染预防与控制的第96/61/EC号指令。
- 265 欧委会《环境影响评估指南》，（卢森堡，欧洲共同体官方出版物办公室，2001年6月）。参见<http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>。
- 266 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3,第28段。
- 267 欧盟理事会1985年6月27日关于特定公共和私人项目对环境产生影响的评估的指令85/337/EEC第六条第三款。
- 268 ECE/MP.PP/2008/5,第56段。
- 269 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2,第86段。
- 270 ECE/MP.PP/2011/11/Add.1,第70段。
- 271 理事会1996年12月关于控制包含危险物质的重大事故的指令第96/82/EC号指令。该指令被欧盟议会和理事会2003年12月16日修正理事会关于控制包含危险物质的重大事故危害的第96/82/EC号指令的第2003/105/EC号指令扩充。
- 272 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6,第67段。
- 273 ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1,第41段。
- 274 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6,第66段。
- 275 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2,第89段。
- 276 ECE/MP.PP/2011/11/Add.1,第67段。
- 277 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2,第67和78段。
- 278 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2,第79段。
- 279 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6,第78段。
- 280 波兰2008年10月3日《关于获得环境信息、公众参与和环境影响评估的法案》第33条第2款。
- 281 如捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、拉脱维亚、荷兰、西班牙和瑞典。

- 282 国际法院2010年关于（阿根廷和乌拉圭）乌拉圭河上造纸厂案的裁决报告。
- 283 概览请见欧洲经济委员会“关于所选区域性和多边环境协定跨境环境影响评估规定的审议”，提交给第九次《埃斯波公约》环境影响评估工作组会议的信息文件（日内瓦，2006年4月3-6日）。参见 http://www.uncece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/links_between_conventions/Transboundary%20EIA%20Review%20-%20Main.pdf。
- 284 ECE/MP.PP/2008/5, 第60段。
- 285 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 第70。
- 286 ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, 第44段。
- 287 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第92段。
- 288 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, 第89段。
- 289 同上, 第90段。
- 290 同上, 第117 (a) (iii)段。
- 291 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 第71段。
- 292 同上。
- 293 同上。
- 294 ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, 第79段。
- 295 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 第74段。
- 296 “确定范围”是环境影响评估程序中对研究和信息范围（尤其是环境影响评估报告所涉及的内容）进行评估的一个程序。“确定范围”有时也被称作“设计环境影响评估项目”。
- 297 “排查”是环境影响评估程序之前对活动是否会对环境产生重大影响以及是否需要进行环境影响评估进行判定的程序。
- 298 欧洲委员会环境总司《关于环境影响评估的适用和效果报告的研究》，最终报告，2009年6月。
参见 http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf。
- 299 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4, 第11段。
- 300 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 第73段。
- 301 参见《跨境环境影响评估公约》第一条第五款“拟议活动”的定义，联合国条约系列，第1989卷第309页。
- 302 ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, 第49段。
- 303 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 第78段。
- 304 同上。
- 305 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2（关于白俄罗斯遵守的函件ACCC/C/2009/37的裁定和建议），第81段。
- 306 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第95段。
- 307 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第96段。
- 308 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 第32段。
- 309 同上, 第32段
- 310 ECE/MP.PP/2008/5,第55段。第三次缔约方会议在关于遵守的常见问题的第III/6号决定中赞赏了履约委员会的报告(ECE/MP.PP/2008/2/Add.6)。
- 311 ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, 第29段。
- 312 同上, 第30段。
- 313 匈牙利1995年第152号政府法令，环境影响评估程序和接受此评估的活动范围，附件三。
- 314 匈牙利1995年第LIII号法案，环境保护通用准则。
- 315 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 第80段。
- 316 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, 第95段。
- 317 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 第80段。
- 318 欧委会《在共同体层面在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律——实用入门》参见<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/AR%20Practical%20Guide%20EN.pdf>。

- 319 奥地利2008年7月2日奥地利部长理事会通过的《公众参与标准》，参见 http://www.unece.org/env/pp/peeg/Austria_pp_standards.pdf。
- 320 ECE/MP.PP/C.1/2009/4, 第29段。参见ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第98段。
- 321 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第99-100段。
- 322 ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, 第38段。
- 323 《奥尔胡斯公约》公众参与决策行动小组“关于公众参与环境决策的建议”第三份草案, 2013年3月7日, 第113段和116段。参见<http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppppdm/ppdm-recs.html>。
- 324 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 第81段。
- 325 同上, 第82段。
- 326 同上, 第84段。
- 327 同上, 第84段。
- 328 保加利亚建议、信号、申诉和请求法, 《官方公报》(1988)。
- 329 1996年11月13日克罗地亚宪法法院裁决, 《国家公报》第103/96号(1996年12月6日)。
- 330 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 第81段。
- 331 同上, 第84段。
- 332 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第100段。
- 333 基于J. M. Evans等《行政法: 案件、文本和材料》, 第三次编辑。(多伦多爱蒙德蒙特格利出版社公司1989), 第309-344页。
- 334 Bryan A. Garner 编辑, 《布莱克法律词典》, 第九版(圣保罗, 明尼苏达, 汤森路透, 2009)。
- 335 ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, 第55段。
- 336 同上, 第56段。
- 337 ECE/MP.PP/2003/3 (《卢卡准则》)。
- 338 ECE/MP.PP/2/Add.5 (第1/4号决定)。
- 339 ECE/MP.PP/2005/5 《关于转基因生物获得信息、公众参与和诉诸法律准则执行的报告》。
- 340 ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 (第II/1号决定)。
- 341 联合国条约办公室网站相关页面参见<http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>。
- 342 保加利亚2008年和2011年《奥尔胡斯公约》国家执行报告参见 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_ir_2008_BGR_e.pdf和 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Bulgaria_NIR_2011_e.pdf。
- 343 法国环境法典第L. 533-3条, 参见 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20080805>。
- 344 同上, 第L. 533-5条。
- 345 法国2011年《奥尔胡斯公约》国家执行报告第118-122段。参见 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/France_NIR_2011_e.pdf。
- 346 www.ogm.gouv.fr和www.anses.fr。
- 347 <http://gmoinfo.jrc.ec.europa.eu>。
- 348 MP.PP/2003/3 (《卢卡准则》), 第3段。
- 349 同上, 附件一, 第2 (d) 段。
- 350 同上, 附件一, 第2 (e) 段。
- 351 同上, 附件一, 第2 (f) 段。
- 352 世界粮农组织《转基因生物、消费者、食品安全和环境》(罗马, 2001), 第14页, 参见 <http://ftp.fao.org/docrep/fao/003/x9602e/x9602e00.pdf>。
- 353 欧盟议会和理事会2001年3月12日关于有计划地向环境排放转基因生物的指令2001/18/EC, 撤销理事会指令90/220/EEC。
- 354 ECE/MP.PP/2008/2/Add.1 (《里加宣言》), 第16段。

- 355 见《生物多样性公约》第8(g)条和第19第3款；以及《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》第3条。
- 356 议定书文本参见http://bch.cbd.int/protocol/NKL_text.shtml。该议定书与2011年3月7日开放签署，至少有40个《卡塔赫纳生物安全议定书》的缔约方批准90天后生效。
- 357 ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 (第II/1号决定)。
- 358 ECE/MP.PP/WG.1/2009/3 (关于转基因生物获得信息、公众参与和诉诸法律的国际专家会议报告(2008年10月8-9日,德国科隆))。
- 359 ECE/MP.PP/2011/3 (关于活的/转基因生物公众知识、获得信息和公众参与的研讨会的报告(10月8-9日,日本名古屋))。
- 360 欧盟议会和理事会2001年3月12日关于有计划地向环境排放转基因生物的指令2001/18/EC,第7条第2(b)段。
- 361 根据理事会2002年7月24日第2002/623/EC号决定对欧盟议会和理事会关于向环境中目的地排放转基因生物和废止第90/220/EEC号理事会指令的第2001/18/EC号指令附录二的补充指南。
- 362 根据理事会2002年10月3日第2002/811/EC号决定对欧盟议会和理事会关于向环境中目的地排放转基因生物和废止第90/220/EEC号理事会指令的第2001/18/EC号指令附录七的补充指南。
- 363 第二条第二款。
- 364 第九条。
- 365 第二十四条。
- 366 欧盟议会和理事会2003年9月22日关于转基因食物和饲料的法规(EC)1829/2003。
- 367 委员会2001年3月12日第2002/623/EC号决定,制订指导注释,作为欧盟议会和理事会2001年3月12日关于有计划地向环境排放转基因生物并撤销理事会第90/220/EEC号指令的第2002/813/EC号指令,第二条第四款。
- 368 欧洲理事会1990年4月23日关于含有转基因微生物的指令。
- 369 欧洲理事会1998年10月26日修订关于含有转基因微生物的指令第90/219/EEC号指令。
- 370 根据欧盟议会和理事会第2002/811/EC号指令,理事会2002年10月3日第2002/813/EC号决定,制订关于出于投放市场或产品目的有计划地向环境释放转基因生物的通知格式摘要。
- 371 根据欧盟议会和理事会指令第2002/811/EC号,理事会2002年10月3日第2002/813/EC号决定,制订关于不是出于投放市场目的有计划地向环境释放转基因生物的通知格式摘要。
- 372 欧盟议会和理事会2003年9月22日关于转基因食品和饲料的法规(EC) No 1829/2003。
- 373 法院(第四庭)2009年2月17日关于案件C-552/07, Commune de Sausheim与Pierre Azelvandre的裁决。
- 374 欧盟议会和理事会2001年3月12日关于有计划地向环境排放转基因生物并撤销理事会90/220/EEC号指令的2001/18/EC号指令,附件七A。
- 375 委员会2002年7月24日第2002/623/EC号决定,制订指导注释,作为欧盟议会和理事会2001年3月12日关于有计划地向环境排放转基因生物并撤销理事会90/220/EEC号指令的2001/18/EC号指令的附件二的补充。
- 376 欧洲食品安全局(EFSA)转基因生物小组,“转基因植物环境风险评估指南”,欧洲食品安全局杂志,2010年第8卷第11号,第1879页。参见<http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/1879.htm>。
- 377 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6
- 378 挪威1993年4月2日关于生产和适用转基因生物的法案,第一条。
- 379 ECE/MP.PP/2003/3(《卢卡准则》),第21段。
- 380 荷兰1993年第435号关于基于环境有害物质法案的转基因生物的法令。
- 381 详情参考Jerzy Jendroka, Stephen Stec, “联合国欧洲经济委员会:战略环境评估基辅议定书”,《环境政策与法律》,第33卷第3-4号(2003),第105-110页。
- 382 更多信息,见欧委会“执行关于评估特定计划和方案对环境的影响的指令2001/42”,第48-49页,参见http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf。
- 383 十一个部门是:农业;林业;渔业;能源;工业;运输;废弃物管理;谁管理;电信;旅游;城镇和国家规划或土地使用。
- 384 更多关于《奥尔胡斯公约》“所涉公众”的概念,见Jerzy Jendroska,“公众参与环境决策”,《<奥尔胡斯公约>十周年:公约国际法和欧盟环境法的互动和摩擦》,Marc Pallemarts编辑(荷兰格罗宁根,欧洲法律出版社,2011)。
- 385 见http://vote.bluelink.net/ngovote_info.php。
- 386 Angus Stevenson编辑,《牛津英语词典》(英国牛津,牛津大学出版社,2010)。
- 387 匈牙利1987年第XI号法案立法,第27条和第29条。
- 388 同上,第31条。
- 389 Sandor Fulop,“第七章:匈牙利”,《民主之门:中东欧地区公众参与环境决策的趋势和实践》(圣安德烈中东欧区域环境中心编辑,REC,1998年6月)第214页。参见<http://archive.rec.org/REC/Publications/PPDoors/CEE/PPDoorsCEE.pdf>。

- 390 斯洛文尼亚修正环境保护法的法案（公报RS第70/08号；EPA-1B），第三十四条。
- 391 斯洛文尼亚，第0071-165/2008/2(2008)号，参见http://www.arhiv.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/navodilo_okoljski_predpisi.pdf。
- 392 参见<http://www.mop.gov.si>。
- 393 委员会1997年2月24日决定97/150/EC。
- 394 欧洲理事会，《保护人权和基本自由公约》第六条。
- 395 欧洲人权法院2009年1月29日对第67021/01号鞑靼与罗马尼亚案的裁决和2009年4月7日对第6586/03号布兰杜斯与罗马尼亚案的裁决中引用了《奥尔胡斯公约》。欧洲人权法院涉及《奥尔胡斯公约》问题的还有1993年11月25日对第14282/88号赞德与瑞典案的裁决；1998年2月19日对第14967/89号Guerra与意大利案的裁决；2004年11月10日对第46117/99号Taskin等与土耳其案的裁决；2006年11月2日对第59909/00号Giacomelli与意大利案的裁决；2009年4月14日对第37374/05号Társaság a Szabadságjogokért与匈牙利案的裁决；2009年5月26日对第31475/05号Kenedi与匈牙利的裁决。
- 396 1984年10月22日欧洲人权法院对第8790/79号Sramek与奥地利案的裁决第36段；参见2000年6月22日欧洲人权法院对第32492/96号、第32547/96号、第32548/96号、第33209/96号和第33210/96号Coeme及其他与比利时案的裁决。
- 397 1984年6月28日欧洲人权法院对第7819/77号和第7878/77号Campbell and Fell与英国案的裁决，第78段。
- 398 1989年6月22日欧洲人权法院对第11179/84号Langborger与瑞典案的裁决。
- 399 1993年欧洲人权法院对第14282/88号赞德与瑞典案的裁决。
- 400 见2009年12月10日法院（第二庭）对案件C-205/08，Umweltanwalt von Kärnten v. Kärntner Landesregierung的裁决，第39段，欧盟法院认为根据欧盟法律，奥地利环境委员会是法庭的一种。
- 401 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, 第26段。
- 402 同上。
- 403 详见<http://www.ico.gov.uk>。
- 404 详见 <http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/tribunals/information-rights/index.htm>。
- 405 ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, 第35段。
- 406 2011年5月12日法院（第四庭）关于案件C -115/09，Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV与 Bezirksregierung Arnsberg (欧盟)案的裁决。
- 407 欧盟理事会1985年6月27日关于特定公共和私人项目对环境影响的评估的85/337/EEC指令。
- 408 2011年5月12日法院（第四庭）关于案件C -115/09，Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV与 Bezirksregierung Arnsberg (欧盟)案的裁决，第42段。
- 409 同上，第44段。
- 410 同上，第47段。
- 411 同上，第48段。
- 412 同上，第50段。
- 413 ECE/MP.PP/C.1/2012/11, 第76段。
- 414 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2。
- 415 同上，第44段。
- 416 同上，第44段。
- 417 2009年10月15日法院（第二庭）关于案件C-263/08，Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening与Stockholms kommun的裁决。
- 418 ECE/MP.PP/C.1/2012/11, 第82段。
- 419 同上。
- 420 ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, 第56段。
- 421 ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 第28段。
- 422 同上，第30段。
- 423 欧盟议会和理事会2004年4月21日关于预防和补救环境损害的环境责任的指令2004/35/CE。
- 424 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2。
- 425 ECE/MP.PP/C.1/2012/14, 第83段。

- 426 ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 第27段。
- 427 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 第35段。
- 428 同上, 第36段。
- 429 ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 第31、35和41段。
- 430 ECE/MP.PP/C.1/2012/14, 第65段。
- 431 详情请见http://www.cps.gov.uk/legal/p_to_r/private_prosecutions/index.html。英国关于环境私人诉讼有一个成功的案例Ron Hart与Anglian Water (2003年7月21日上诉法庭) [2004]环境L.R.10, 见2002年3月ENDS (326) 第54页。
- 432 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 第40段。
- 433 ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, 第56段。
- 434 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第104-105段。
- 435 匈牙利1952年关于民事诉讼法典的法案第156条。
- 436 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1, 第28-29段。
- 437 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, 第52段。
- 438 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第108段。
- 439 同上, 第110段。
- 440 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, 第44-45段。
- 441 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, 第139段。
- 442 同上, 第138段。
- 443 ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, 第66段。
- 444 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第112段。
- 445 同上。
- 446 ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, 第56段。
- 447 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 第108段。
- 448 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, 第44段。
- 449 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, 第128段。
- 450 同上, 第129段。
- 451 同上, 第135段。
- 452 同上, 第136段。
- 453 ECE/MP.PP/C.1/2012/7, 第51-52段。
- 454 2009年7月16日法院(第二庭)对案件C-427/07欧洲共同体委员会与爱尔兰案的裁决。
- 455 ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, 第66条。
- 456 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, 第136条。
- 457 第十三条。
- 458 ECE/MP.PP/2/Add.9 (第I/8号决定) 第一段。
- 459 ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4 (《遵守委员会报告要求指南》)。
- 460 ECE/MP.PP/2/Add.2 (第I/1号决定), 附件。
- 461 同上。
- 462 ECE/MP.PP/2/Add.14 (第I/13号决定)。
- 463 ECE/MP.PP/2005/2/Add.10 (第II/6号决定)。
- 464 ECE/MP.PP/2008/2/Add.15 (第III/7号决定)。
- 465 ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (第IV/7号决定)。

- 466 ECE/MP.PP/2/Add.2 (第I/1号决定), 附件。
- 467 FCCC/CP/1996/2包含了适用的《联合国气候变化大会框架公约》议事规则。
- 468 UNEP/GC.20/INF/16, 国际环境法争端避免和争端解决研究及结论, 第29段。
- 469 国际劳工组织, 《国际劳工组织规约》, 1919年4月1日第24条。
- 470 同上。
- 471 1993年9月14日《北美环境合作协定》第14条和第15条。
- 472 见http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf。
- 473 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3 (乌克兰)。
- 474 联合国条约系列第1155卷第331页第18条。
- 475 ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (第IV/5号决定)。
- 476 联合国条约系列第1155卷第331页第54条。
- 477 欧盟议会和理事会2008年1月15日关于综合污染预防与控制(编纂版本)的指令2008/1/EC。
- 478 欧盟议会和理事会2010年11月24日关于工业排放(综合污染预防与控制)的指令2010/75/EU。
- 479 欧盟理事会1985年6月27日关于评估特定公共和私人项目对环境影响的评估的指令85/337/EEC。
- 480 同上, 第四条第二款。
- 481 ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.1, 第43条。
- 482 同上, 第46条。
- 483 同上, 第47条。
- 484 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, 第74条。

奥尔胡斯公约 执行指南

备注
联合国欧洲经济委员会

联合国欧洲经济委员会信息服务
联合国万国宫 瑞士日内瓦10-1211

电 话: +41(0)22 917 44 44
传 真: +41(0)22 917 05 05
电子邮箱: info.ece@unece.org
网 址: <http://www.unece.org>



本中文版《奥尔胡斯公约执行指南》
由中欧环境治理项目翻译并发行
项目网站: www.ecegp.com
ECE/CEP/72/Rev.1