



生物多样性公约

Distr.: General
16 September 2024
Chinese
Original: English

生物多样性公约缔约方大会
第十六届会议
2024 年 10 月 21 日至 11 月 1 日，哥伦比亚卡利
临时议程*项目 26
赔偿责任和补救（第 14 条第 2 款）

执行公约缔约方大会关于赔偿责任和补救的第 14 条第 2 款的相关决定的经验

秘书处的说明

一. 导言

1. 生物多样性公约缔约方大会第 14/21 决定表示注意到执行秘书提供的关于对总的环境的损害特别是对生物多样性的损害的赔偿责任和补救方面最新发展情况的信息。还邀请各缔约方和其他国家政府向执行秘书提交关于在执行公约缔约方大会关于第 14 条第 2 款的各项决定的经验，并请执行秘书汇编这些信息以及任何相关事态发展的信息，提交本届会议审议。
2. 据此，本说明载有赔偿责任和补救方面的一些事态发展，这些事态发展可能与 2018 年 11 月向缔约方大会第十四届会议发布类似信息以来在第 14 条第 2 款范围内审查的问题相关¹。
3. 应缔约方大会的邀请，欧洲联盟、德国、西班牙、巴勒斯坦国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、津巴布韦提交了最新事态发展信息²。其呈件的全文将以提交时所用的语文刊载于一份资料文件。

* CBD/COP/16/1。

¹ 见 CBD/COP/14/10。

² CBD/COP/16/INF/10。

二. 最新事态发展

A. 国际层面的事态发展

1. 《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》

4. 作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的缔约方大会第 CP-10/13 号决定请关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书缔约方并邀请其他国家政府向执行秘书提交信息，说明它们为改性活生物体造成的损害提供财政担保而采取的措施，并请执行秘书汇编这些信息，提交第十一次会议审议。

5. 据此秘书处为所收到信息编写了概述，供作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会第十一次会议审议³。

2. 联合国环境规划署环境法发展和定期审查方案

6. 联合国环境规划署联合国环境大会第 4/20 号决议通过了第五期环境法发展和定期审查方案（第五期蒙得维的亚方案）⁴。方案旨在促进环境法治的发展和实施，加强国家一级的相关能力，为 2030 年可持续发展议程的环境层面作出贡献。方案第 6（b）段要求国家联络人确定实施方案的优先领域。

7. 2021 年 6 月 2 日至 4 日举行了第一次国家联络人全球会议第一部分会议。与会者审议了根据调查结果和第五期蒙得维的亚方案的要求确定的至 2030 年执行方案的八个优先领域。把这八个优先领域分为三个专题优先领域（气候变化、生物多样性、污染），并增加了五个补充性的跨领域和战略活动优先领域，包括环境犯罪和责任，还确定了一个初步优先领域（应对空气污染危机的法律对策）。

8. 2022 年 6 月 6 日至 9 日举行了第一次国家联络人全球会议第二部分会议。与会者审议了优先领域的执行情况和供资情况。还详细审查了上述初步优先领域的执行情况。在优先领域 3（应对生物多样性危机的法律对策）下，秘书处提出提案，旨在支持各国与相关伙伴和利益攸关方合作，加强、制定或执行适当的法律文书和框架，建设相关能力，以落实生物多样性相关公约下的相关目标和承诺，包括 2020 年后全球生物多样性框架。

9. 2024 年 6 月 3 日至 5 日举行了第五期蒙得维的亚方案第二次国家联络人全球会议。除其他外，与会者审议了两份说明，一份是关于应对气候危机的明确界定的优先领域的备选方案⁵，另一份是关于应对生物多样性危机的明确界定的优先领域的备选方案⁶。在后一份说明中，详细审议的优先领域备选方案涉及：支持发展中国家努力加强国家、次国家和区域生物多样性相关法律，处理当前的生物多样性问题和新的全球视角；建设各利益攸关方的能力，制定和执行与生物多样性相关的法律，加强机构；填补知识空白，开展研究，推广工具，为利益攸关方提供生物多样性法方面的指导。

³ 见 CBD/CP/MOP/11/11。

⁴ 关于蒙得维的亚方案的更多信息见 <http://www.unep.org/resources/factsheet/montevideo-environmental-law-programme-decade-action-environmental-law>。

⁵ UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.2/4。

⁶ UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.2/3。

3. 与气候变化影响相关的损失和损害

10. 2022 年，气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制执行委员会通过了 2023-2027 年第二个五年滚动工作计划⁷，这也是其五个专题专家组的总体框架。

11. 联合国气候变化框架公约缔约方会议和作为巴黎协定缔约方会议的公约缔约方会议分别在第 2/CP.27 号和第 2/CMA.4 号决定中承认，需要协助特别易受气候变化不利影响的发展中国家应对与气候变化不利影响相关的经济和非经济损失和损害，包括极端天气事件和缓发事件。这两项决定为援助这些发展中国家建立了新的供资安排，并设立了一个应对损失和损害的基金，基金的任务之一是重点解决损失和损害问题。

12. 联合国气候变化框架公约缔约方会议和作为巴黎协定缔约方会议的公约缔约方会议分别在第 1/CP.28 号和第 5/CMA.5 号决定中指定上述基金为受托管理《公约》财务机制运作的实体，也将为《巴黎协定》服务⁸。基金名为损失和损害基金，将对联合国气候变化框架公约缔约方会议和作为巴黎协定缔约方会议的公约缔约方会议负责并在其指导下运作。2024 年 4 月 30 日至 5 月 2 日基金董事会举行了第一次会议，2024 年 7 月 9 日至 12 日举行了第二次会议。

13. 根据联合国环境规划署与哥伦比亚大学萨宾气候变化法律中心合作发布的《全球气候诉讼报告：2023 年状况回顾》⁹，气候变化诉讼不断增加，地理范围不断扩大，而法律理论的范围也在扩大。随着气候危机的恶化，个人、青年和妇女团体、土著人民和地方社区等正在诉诸法院和其他裁决机构，对政府和私营部门实体不作为和未能实现其减缓和适应目标提起诉讼，寻求生命和生计损失救济。

4. 生态灭绝作为一项国际罪行

14. 正在开展一项全球对话，讨论对重要生态系统造成严重损害（即大规模环境破坏）应否构成一项国际罪行，即所谓“生态灭绝”罪¹⁰。2021 年 6 月，制止生态灭绝基金会召集了一个由国际律师组成的独立专家小组制定“生态灭绝”的定义。生态灭绝法律定义问题独立专家小组将“生态灭绝”定义为“在明知这些行为极有可能对环境造成严重、广泛或长期损害的情况下实施的非法或肆意行为”¹¹。

15. 国际刑事法院检察官也一直在就如何根据《国际刑事法院罗马规约》推进对环境犯罪的问责进行磋商。2024 年 2 月，检察官办公室宣布了这方面的一项新政策举措¹²。按照这个计划，将根据《罗马规约》和法院的其他监管文书以及适用的环境条约、习惯国际法规则和其他国际和国家法院的判例，编写一份关于环境犯罪的政策文件，促进该领域的问责制、透明度和可预测性。

⁷ FCCC/SB/2022/2/Add.2。

⁸ <https://unfccc.int/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat>。

⁹ 联合国环境规划署，《全球气候诉讼报告：2023 年现状回顾》（2023 年内罗毕）。

¹⁰ 生态灭绝的想法最初由生物学教授 Arthur W. Galston 在 1970 年代越南战争期间提出，以抗议美国军方使用除草剂和脱叶化学橙剂摧毁敌军的植被和作物。

¹¹ 见 www.stopeccocide.earth/legal-definition。

¹² 国际刑事法院检察官办公室，“检察官办公室就根据《罗马规约》推进环境犯罪问责制的新政策倡议启动公共磋商”，2024 年 2 月 16 日，声明。

B. 国家或区域层面的事态发展

16. 如上文第 3 段所述，少数几个缔约方提交了一般环境损害，特别是生物多样性损害的赔偿责任和补救方面的发展情况信息。

17. 欧洲联盟的呈件提到《环境责任指令》是其预防和补救损害的框架。还提到 2021 年 3 月欧盟委员会为澄清“环境损害”一词的范围而制定的准则。呈件说正在对《环境责任指令》进行第二次评估，以期在 2024 年第三季度公布。

18. 德国在呈件中强调 2009 年 7 月《自然保护和景观管理法》的相关规定。

19. 西班牙政府的呈件提到关于环境责任的第 26/2007 号法律及其通过第 2090/2008 号皇家法令批准的条例，条例移植了欧洲联盟的《环境责任指令》，需要结合关于自然遗产和生物多样性的第 42/2007 号法律来解释和适用。呈件还载有其他信息的链接。

20. 巴勒斯坦国的呈件表示正在起草一项包括赔偿责任和补救机制的环境法令草案。还实施了制裁和惩罚措施，以保证罪责和补救制度。

21. 联合王国的呈件提到最近的一项发展，即《2021 年环境法》，该法为国家层面的环境保护和治理制定了法律框架。呈件指出，该法设定了改善空气质量、生物多样性、减少水和废物以及提高资源效率的长期目标。还规定英廷大臣在制定政策时必须适当考虑五项环境原则，包括采取预防行动避免环境损害的原则；优先从源头纠正环境损害的原则；“谁污染谁付费”原则。联合王国声称，按照这些原则，《环境法》确保任何新的国家政策从一开始就寻求避免损害环境。

22. 津巴布韦在呈件中表示，《国家生物技术管理局法》（2006 年第 3 号）第 14.31 章涵开了若干赔偿责任和补救原则。

环境损害的公司赔偿责任

23. 近年来，一些国家（主要是发达国家）努力解决跨国公司行为造成的环境损害和侵犯人权问题。已采取越来越多的措施，包括旨在应对跨国经济活动对环境和消费者的不利影响的监管措施，如 2017 年法国《警惕义务法》，2023 年 1 月生效的德国《供应链尽职调查法》、欧洲议会和理事会关于欧盟市场提供和从欧盟出口涉及毁林和森林退化的某些商品和产品的（欧盟）第 2023/1115 号条例并废除（欧盟）第 995/2010 号条例、2022 年 7 月 1 日生效的挪威《透明度法》、2019 年荷兰《童工尽职调查法》¹³。

三. 拟议决定草案

24. 谨建议缔约方大会考虑通过一项内容大致如下的决定：

缔约方大会，

回顾其 2018 年 11 月 29 日第 14/21 号决定，

¹³ Peter Gailhofer 等编，《公司对跨界环境损害的赔偿责任：国际和跨国视角》（2023 年，瑞士，施普林格），第 4 页。

又回顾《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》¹⁴，其中确定《框架》的使命之一是采取紧急行动，制止和扭转生物多样性的丧失，

注意到向缔约方大会第十六届会议提交的关于对总的环境特别是对生物多样性的损害的赔偿责任和补救方面的呈件和信息汇编¹⁵显示，缔约方日益认识到需要通过和执行适当的政策和法律或行政措施，避免或减轻此类损害，

1. 邀请缔约方继续采取适当措施，包括应对措施，处理对生物多样性的损害；
2. 决定在第十八届会议上审查《生物多样性公约》¹⁶第 14 条第 2 款范围内的赔偿责任和补救问题，同时考虑到相关事态发展情况，包括《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的执行进展情况。

¹⁴ 第 15/4 号决定，附件。

¹⁵ CBD/COP/16/INF/10。

¹⁶ 联合国，《条约汇编》，第 1760 卷，第 30619 号。