



生物多样性公约

Distr.
GENERAL
CBD/COP/14/10
25 September 2018
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会
第十四届会议
2018 年 11 月 17 日至 29 日，埃及沙姆沙伊赫
临时议程* 项目 28

赔偿责任和补救(第 14 条第 2 款)

执行秘书的说明

一. 导言

1. 在第十二届议上，缔约方大会在第 XII/14 号决定中指出了自第八届会议以来，在与赔偿责任和补救有关的某些领域，特别是在制定生态系统恢复指南和生物多样性估值工具方面取得的进展。缔约方大会请各缔约方在制定或调整有关生物多样性损害赔偿责任和补救的国家政策、立法、准则或行政措施方面，考虑到一些有关文书和报告。这其中包括联合国环境规划署 2010 年通过的“关于制定关于对环境有害的活动造成损害的赔偿责任，应对行动和补救的国内立法准则”，¹ 以及秘书处为缔约方大会编写并由其第九届会议审议的关于有关破坏生物多样性和对破坏生物多样性进行定估值和恢复的方法的技术性信息综合报告。²

2. 缔约方大会决定在执行秘书所提供信息的基础上，在第十四届会议上进一步审查该项目，这其中包括对整体环境，特别是生物多样性的破坏所采取和实施应对措施（包括恢复和补偿）任何新进展的信息。

3. 因此，本文件载有关于解决与一般环境受损和特别是生物多样性受损有关问题的一些最新进展的资料。第二节概述了与《公约》背景下的赔偿责任问题有关的一些发展。第二节概述的事态发展包括国际法院于 2018 年 2 月 2 日通过的判决，法院首次指出，根据国际法，可以就环境提供货物和服务的能力减损和丧失作出赔偿。

* CBD/COP/14/1。

¹ 第 SS.XI/5 B 号决定的附件，理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议的会议记录，UNEP/GCSS.XI/11 (2010 年 3 月 3 日)。

² UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1, 3 月 20 日，<https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-20-add1-en.pdf>

4. 第三节列出了经对第二节提出的最近发展情况的审查所得出简要意见清单，第四节则拟定了决定草案的要点。

二. 与环境或生物多样性的损害有关的赔偿责任和补救问题的一些近期发展

A. 《名古屋-吉隆坡补充议定书》生效

5. 2010 年 10 月 15 日，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五届会议在其第 BS-V/11 号决定中通过了《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》。《补充议定书》于 2018 年 3 月 5 日，即在第四十份接受书由日本交存之日（2017 年 12 月 5 日）后第九十天生效。

6. 《补充议定书》规定，在改性活生物体因越境转移造成损害情况下，缔约方应要求主管经营人采取应对措施。³ 如果不及时采取应对措施则很有可能造成损害，经营人也必须采取这些措施。《补充议定书》指定“主管当局”发挥核心作用。主管当局应确定造成损害的经营人，对损害做出评估并决定经营人应采取的应对措施。⁴ 应对措施是为防止、减少、控制、减轻或以其他方式避免损害或恢复生物多样性措施的任何合理行动。⁵

7. 《补充议定书》关于损害的定义是对生物多样性的保护和可持续利用所产生的可衡量或以其他方式可观察的重大不利影响，同时也考虑到对人类健康的风险。⁶ 缔约方必须在其国内法中规定处理损害的规则和程序，并提出应对措施。⁷

8. 《补充议定书》涉及财务安全问题，并规定了一套程序。金融担保问题涉及一个基本问题，即经营人是否有义务通过维持保险或其他形式的金融担保等金融工具来保证对损害的充分赔偿或补救。⁸ 作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会预计将在第九届会议上要求秘书处按照《补充议定书》第 10 条的设想，对财务安全进行全面研究。⁹

B. 联合国环境规划署环境法方案

9. 2015 年 9 月，联合国环境规划署召开了“第四期环境法发展和定期审查方案高级政府官员、环境法专家中期审查会议”。

10. 会议除其他外，审议了将确立与采掘业有关的赔偿责任和损害赔偿制度的国际基准作为进一步发展环境法的重点领域之一。会议根据有关文书规定，在其建议中引入了制定

³ 《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》（补充议定书），第 5 条第 1 款。

⁴ 同上，第 5 条，第 2 款。

⁵ 同上，第 5 条，第 2 款 (d)。

⁶ 同上，第 5 条，第 2 款 (b)。

⁷ 同上，第 5 条，第 12 款。

⁸ 关于财务安全和与赔偿责任和补救有关的其他问题的进一步信息，特别是《名古屋-吉隆坡补充议定书》，请参见“生物安全技术系列第 3 号：审查与改性活生物体越境转移所致损害赔偿责任和补救有关的问题、手段和做法”，蒙特利尔：SCBD，2012 年。第 21 页。http://bch.cbd.int/protocol/cpb_technicalseries/cpb-ts-03-en.pdf

⁹ 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九届会议临时议程项目 19。另见 CBD/CP/MOP/9/11, <https://www.cbd.int/conferences/2018/cp-mop-09/documents>

包括海洋采矿在内采掘业的国际标准和程序，和要消除这些行业对环境和当地社区的影响，同时考虑到与赔偿责任和损害赔偿制度相关的联系。¹⁰

C. 世界环境公约

11. 2017 年 6 月，法国法律智囊团法学家俱乐部环境委员会与一个国际法律专家网络协商，编写了一份所谓《世界环境公约》的初稿。法国政府在其他一些政府的支持下，在联合国大会第七十二届会议上正式提出了《世界公约》草案。

12. 《世界公约》初稿含有关于环境损害的第 7 条。根据该条款草案，缔约方必须采取必要措施，确保对环境损害进行充分补救，立即就可能对其他国家环境造成意外有害影响的任何自然灾害或其他紧急情况通知这些国家，并及时合作帮助有关国家。¹¹

13. 联合国大会通过了题为“走向一个《世界环境公约》”的第 72/277 号决议，其中除其他外，请秘书长编写一份关于国际环境法和环境有关差距的报告，以加强文书的执行工作；并决定在大会主持下设立一个不限成员名额特设工作组，以审议秘书长的报告并讨论各种选项，以消除国际环境法和与环境有关的各项文书可能存在的差距，并“在认为必要时，讨论一项国际文书的范围、界限和可行性，以期在 2019 年上半年向大会提出建议，其中可包括为通过一项国际文书召开一次政府间会议”。¹²

14. 工作组于 2018 年 9 月 5 日至 7 日在纽约举行了组织会议，由大会主席早些时候任命的两位共同主席主持了会议。工作组决定于 2019 年 1 月 14 日至 18 日在内罗毕举行第一次实质性会议，重点是审查秘书长的差距报告，并计划在 2019 年 3 月 18 日开始的一周和 5 月 20 日开始的一周分别再举行两次后续会议。

D. 与气候变化影响有关的损失和损害

15. 2007 年，联合国气候变化框架公约缔约方大会第十三届会议通过的《巴厘岛行动计划》，呼吁审议风险管理以及解决与气候变化影响的有关损失和损害的战略和手段。《巴厘岛行动计划》之后的气候变化谈判一直在审议与风险管理有关的问题，包括关于如何应对气候变化不利影响的建议。经过讨论之后，2009 年的哥本哈根缔约方大会第十五届会议提出了谈判案文草案，其中包括几个关于降低风险和诸如保险等具体工具的关键参考，以及关于与气候变化和极端天气事件有关损失和损害的审议。

16. 2010 年坎昆会议的成果认识到有必要加强国际合作和专业知识和知识，以便了解和减少与气候变化不利影响有关的损失和损害，包括与极端天气事件和缓发事件有关的影响，诸如海平面上升、气温升高、海洋酸化、冰川退缩和相关影响、盐碱化、土地和森林退化、生物多样性丧失和荒漠化。

¹⁰ 高级政府官员环境法专家会议关于第四期环境法发展和定期审查方案中期审查的会议报告，UNEP/Env.Law/MTV4/MR/1/5，附件，3 (n)，<http://undocs.org/UNEP/Env.Law/MTV4/MR/1/5>

¹¹ <http://pactenvironment.emediaweb.fr/wp-content/uploads/2017/07/Global-Pact-for-the-Environment-project-24-June-2017.pdf>

¹² <https://www.unenvironment.org/events/conference/towards-global-pact-environment>

17. 在华沙举行的第十九届会议上，缔约方大会设立了与气候变化影响有关的华沙损失和损害国际机制，以在特别容易受到气候变化不利影响的发展中国家，解决与气候变化影响有关的损失和损害，包括极端事件和缓发事件。

18. 华沙国际机制的职能包括：(a) 加强关于全面风险管理办法的知识和理解，以解决与气候变化不利影响有关的损失和损害，包括缓发影响；(b) 加强相关利益攸关方之间的对话、协调、一致性和协同增效，以及 (c) 加强包括财政、技术和能力建设方面的行动和支持。该机制执行委员会通过其工作计划并在专题专家组的支持下指导这些职能的执行。¹³ 除其他外，执行委员会还设立了风险转移交换所，作为保险和相关主题信息的储存库。根据《巴黎协定》第 8 条，华沙国际机制隶属于协定缔约方会议，为加强理解、行动和支持而开展合作和便利化的领域预计将包括：风险保险机制、气候风险分担安排和其他保险方案。

19. 气候保险是各国更好地应对气候变化的关键战略之一。越来越多的国家计划将保险战略纳入其实现《巴黎协定》目标的工作中。在这方面，通过启动气候与灾害风险融资和保险解决方案的保障复原力全球伙伴关系，缔约方大会第二十三届会议在德国领导下将二十国集团各国和 V20 国家（脆弱国家）聚到一起，这被认为保护最不发达国家的重要第一步。¹⁴

E. 国际法院的判决

20. 2018 年 2 月 2 日，国际法院就一起案件作出判决，该案件后来被称为“尼加拉瓜在边境地区开展的某些活动（哥斯达黎加诉尼加拉瓜）和尼加拉瓜共和国所欠哥斯达黎加共和国的赔偿”。¹⁵

21. 该案件始于哥斯达黎加和尼加拉瓜之间在 3 公里湿地区域内的领土争端。哥斯达黎加于 2010 年 11 月 18 日向法院提起诉讼，指控尼加拉瓜非法入侵、占领和使用哥斯达黎加领土，包括对受保护的热带雨林和湿地造成严重损害的索赔。环境损害索赔源于尼加拉瓜在挖掘航道的活动，其中包括砍伐树木和去除植被。

22. 尼加拉瓜于 2011 年作出的回应是，对哥斯达黎加提起其自己的法律诉讼，声称哥斯达黎加在两国边境地区的道路建设工程中侵犯了尼加拉瓜主权并造成重大环境损害。

23. 2013 年，法院决定将这两起案件合为一案。在此期间，法院发布了临时法令，禁止双方进行任何加剧或扩大争议的活动。尽管有法院的临时法令，尼加拉瓜继续在有争议领土上挖掘另外两条水道，法院就此于 2013 年再次举行听证会。经与《关于特别是作为水

¹³ 解决与发展中国家气候变化影响有关的损失和损害的方法，<https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/approaches-to-address-loss-and-damage-associated-with-climate-change-impacts-in-developing-countries#eq-3>

¹⁴ Giulio Corsi, COP23：对会议成果的批判性评估，2018 年 1 月，<http://climate.org/wp-content/uploads/2018/01/Corsi-COP23.pdf>

¹⁵ 国际法院，2018 年，尼加拉瓜在边境地区开展的某些活动（哥斯达黎加诉尼加拉瓜）尼加拉瓜共和国对哥斯达黎加共和国的赔偿，2018 年 2 月 2 日，第 150 号一般清单，<https://www.icj-cij.org/files/case-related/150/150-20180202-JUD-01-00-EN.pdf>

禽栖息地的国际重要湿地公约》秘书处磋商后，法院发布了一项新法令，允许哥斯达黎加采取必要措施，防止对环境造成不可逆转的破坏。¹⁶

24. 2015 年，法院就这一主权争端作出了有利于哥斯达黎加的决定，判定尼加拉瓜的活动违反国际法。这一决定提出了尼加拉瓜的赔偿义务。在双方未能在法院规定的时间内就损害赔偿问题达成协议之后，提出了新的赔偿诉讼程序。因此，哥斯达黎加提出了两类损害赔偿要求：(a) 尼加拉瓜在挖掘 2010 年水道和 2013 年东部水道时所造成可量化的环境损害，以及 (b) 由于尼加拉瓜的非法活动而产生的费用和开支，包括监测和补救环境损害（第 36 段）。尼加拉瓜则反驳说，哥斯达黎加只有权获得“物质损害”的赔偿，即可从财务角度评估对哥斯达黎加财产或其他利益的损害（第 37 段）。

25. 哥斯达黎加争辩说，生态系统方式可在国际和国内实践中找到佐证。该国指出，环境署《关于有害环境活动所造成损害之责任、应对行动和赔偿的国内法的编制准则》承认，环境损害可以根据“环境提供货物和服务的能力受损和丧失”等因素做出计算。哥斯达黎加还强调了生物多样性公约缔约方大会第 XII/14 号决定，该决定请缔约方酌情考虑关于技术信息的“准则”和“综合”报告”（UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1），其中指出赔偿责任和补救规则也可以解决生态系统提供实际或潜在货物和服务的能力丧失问题（第 46 段）。

26. 法院开始通过提出国际法关于确定赔偿的法律原则来解决赔偿问题。法院认定的第一项国际法原则是“违反义务就产生了作出充分赔偿的义务”。法院表示，以前尚未就环境损害的赔偿要求作出裁定。但是，法院指出，“除受害国因环境损害而承担的费用之外，认定对环境造成损害本身就应当作出赔偿，符合关于国际不法行为的后果的国际法原则，包括充分赔偿的原则”（第 41 段）。

27. 法院指出，没有任何一方质疑根据国际法可以对环境造成的损害作出赔偿。此外，法院认为“由此所致环境提供货物和服务的能力的损害和丧失，根据国际法可予赔偿”。法院认为，这种赔偿“可包括在恢复和受损环境复原的付款前期间对环境货物和服务的减损或损失进行赔偿”（第 42 段）。下一项重要原则涉及因果关系。法院认为，对损害赔偿的评估要求法院能够确定不法行为与所受伤害之间的因果关系（第 32 段）。法院指出，环境损害索赔要求有其因果关系方面的特定问题，因为损害可能是多方面综合原因造成的，或者因缺乏科学确定性而难以确定因果关系（第 34 段）。

28. 鉴于尼加拉瓜在有争议领土上的不法行为，法院得出的结论是，尼加拉瓜有义务就其不法行为所致环境损害作出充分赔偿。在确定环境损害赔偿时，法院评估了恢复受损环境以及环境产品和服务在恢复前的减损或损失的价值。尼加拉瓜在 2018 年 3 月 22 日的一封信中通知法院书记官处，该国已于 2018 年 3 月 8 日向哥斯达黎加转交了判定的全部赔偿额。¹⁷

¹⁶ 据称受到尼加拉瓜活动影响的地区位于东北加勒比湿地，这是一个受《拉姆萨尔公约》保护的湿地，因此拉姆萨尔咨询团参与其中，并向法院提交了报告。

¹⁷ 国际法院，2018 年 3 月 23 日新闻稿，<https://www.icj-cij.org/files/case-related/150/150-20180323-PRE-01-00-EN.pdf>

F. 生态破坏、保险和国家措施

29. 人们越来越认识到，通过投保与生态系统货物和服务丧失有关的风险，保险作为改善环境的手段具有诸多好处。但是，人们普遍认为，保险的性质和生物多样性丧失的风险会导致重大障碍。保险市场很难就生态破坏的描述、理解和量化达成一致。

30. 对生物多样性的破坏被描述为“基本上是无形的，尽管对动植物的实际潜在破坏是有形的”。¹⁸ 生态破坏的有形部分包括对公共物品的明确、可量化的损害，例如水、土壤、空气和动植物。无形部分则包括对内在价值的破坏，例如特定景观，生物多样性丰富的区域，或生活质量。这种损害难以量化，对无形部件的损失或损坏赔偿责任的保险要困难得多。

31. 一些国家政府正在加紧探讨处理传统损害类别以外的损害或损失—人身伤害或财产损失和经济损失。一些司法管辖区利用环境应急基金来解决环境损害的责任索赔。也许是受到《名古屋—吉隆坡补充议定书》的谈判和通过的启发，2010 年之后有一些国家在提出或更新其生物多样性战略和行动计划时，纳入了对生物多样性的保护和可持续利用造成损害的项目。

32. 有些国家已经颁布或修订了法律。例如，法国修订了“民法典”，引入了关于环境责任的新赔偿制度。2016 年 8 月 8 日关于恢复生物多样性、自然和景观的第 2016-1087 号法律¹⁹对环境损害作了更为全面的描述。法国在“民法典”第 1246-1252 条和第 2226-1 条中引入了有关环境责任的新立法。根据新颁布的规则，对生态系统的要素或功能，或人类从环境中获得的集体利益造成重大损害，可引发赔偿责任（第 1247 条）。该法于 2016 年 8 月 9 日公布之日生效。

33. 另一方面，生物多样性本身则被视为预防或减缓气候变化和极端天气后果的自然解决方案或保险。诸如加拿大等一些国家正在投资于自然基础设施，即自然土地的战略规划和管理网络，如森林、湿地和其他开放空间，作为气候适应和减少灾害风险努力的组成部分，自然土地保护或增强了生态系统的价值和功能，并使人类获得相关惠益。²⁰

三. 意见

34. 上文所述最近事态发展表明：

(a) 环境/生态损害的赔偿责任和补救问题是有争议的，在国际层面尤为如此。这是因为环境/生态或生物多样性的损害不属于传统的损害或损失范围；

(b) 尽管如此，各国仍在作出努力并力争解决这一问题，包括通过监管方法确保采取必要措施来补救受损的环境或生态系统；

¹⁸ 瑞士再保险公司，全球对话中心，生态破坏的可保性，2004 年，第 33 页。

¹⁹ ECOLEX, https://www.ecolex.org/details/legislation/loi-n-2016-1087-du-8-aout-2016-pour-la-reconquete-de-la-biodiversite-de-la-nature-et-des-paysages-lex-faoc159133/?q=France+2016+environment&type=legislation&xdate_min=&xdate_max。

²⁰ 加拿大保险局等，应对加拿大不断上涨的洪灾成本：自然基础设施是未充分利用的选项，2018 年 9 月，第 23 页，<http://assets.ibc.ca/Documents/Resources/IBC-Natural-Infrastructure-Report-2018.pdf>。

(c) 在发生损害时预计主管当局将成为急救者的行政方法，以及以恢复形式排列预防和行动的重点应对措施看来正在获得越来越多的认可。《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》的生效可以证实这些意见或结论；

(d) 国际法院对环境损害赔偿要求的裁定，及其承认随之而来的减损和丧失环境提供国际法可予赔偿的货物和服务的能力，是推进关于环境损害，特别是生物多样性损害的责任和应对措施的辩论以及国家和国际两级立法和司法行动的重大步骤；

(e) 不同的管辖区仍在为注重生态系统和生物多样性和建立某种形式的金融安全机制，包括生态和生物多样性损害保险作出努力。生物多样性和有复原力的生态系统本身被认为是预防或减缓气候变化和极端天气危害的自然解决方案或保险。

35. 这些事态发展可为审查《生物多样性公约》第 14 条第 2 款所设想的赔偿责任和补救问题提供良好基础，并可鼓励缔约方在审查该问题时采取更有意义的措施，包括恢复和赔偿对生物多样性的损害。

四. 决定草案的拟议要素

36. 根据上文第二节概述的资料和第三节所述意见，缔约方大会不妨：

(a) 欢迎《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》生效；

(b) 注意到国际法院在其 2018 年 2 月 2 日的判决中所述观点，即根据国际法，可以就环境提供货物和服务能力的减损和丧失作出赔偿；

(c) 邀请缔约方通过适当的国家政策、立法、国家生物多样性战略和行动计划以及提供适当金融安全手段，如保险和环境补偿基金，继续处理生物多样性损害的赔偿责任和补救问题；

(d) 决定在其第十六届会议上进一步审查该项目，同时考虑到国家、区域或国际各级在生物多样性损害的赔偿责任和补救问题方面的任何新发展，包括恢复和赔偿。
