



CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/4/20
11 March 1998

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会
第四次会议
1998 年 5 月 4-15 日,布拉迪斯拉发
临时议程* 项目 15.3

影响评估和尽量减少不利影响□

第 14 条的执行情况

执行秘书的说明

导 言

1. 缔约方大会在其第 II/18 号决定通过的中期方案中决定□在第四次会议上将审议采取了何种措施就执行第 14 条提供资料和交流经验的问题。第 14 条载有关于影响评估和尽量减少不利影响的目标。

* UNEP/CBD/COP/4/1。

2. 执行秘书编写本说明是为了有助于缔约方大会审议这个项目。说明的重点是□

□a□ 环境影响评估及其在《生物多样性公约》下的应用□阐述了在现有的各种国际和区域协定中为处理这个问题至今已采取的一系列方法□

□b□ 责任和补救问题□审查了现有的各种国际法制度。

一. 影响评估和《生物多样性公约》

3. 在第 14 条第 1 款中论及影响评估问题。本说明概述了环境影响评估情况□并对影响评估和尽量减少不利影响作了分析□概述了根据《生物多样性公约》正在进行的各项活动。

A. 关于环境影响评估的概述

4. 环境影响评估是一类影响评估程序□通常用来评估拟议项目或活动可能产生的环境影响以及随后将产生的社会影响□包括有利的不利的影响。人们在日益注意社会影响评估□这是环境影响评估的一部分。社会影响评估往往适用于预计会产生严重社会影响的活动□例如工厂或发电厂以及有害废料场址。

¹ 经济合作与发展组织□经合组织□1991 年的《对发展项目进行环境影响评估的适当作法》中说□“环境影响评估应涉及预计对人类健康、自然环境和财产将产生的影响以及社会影响□特别是在性别方面以及特殊人群的需要、

¹ 联合国欧洲经济委员会环境影响评估的政策和制度□1991 年。

重新安置问题 and 环境变化对土著人民的影响” ☐ 第一条 ☐ 第 4 段 ☐。

5. 为了使环境影响评估产生最大功效 ☐ 应在项目设计阶段就进行这种评估 ☐ 以便确定可作出哪些切实可行的计划来尽量减少不利影响。在预计会产生不利影响时 ☐ 环境影响评估应提出替代项目设计 ☐ 包括驳回和“不采取行动”的替代办法 ☐ ☐ 以及可编入项目设计的旨在减轻不利影响的减缓措施或环境保护措施。

6. 美国首先在其国内法中采用这种作法 ☐ 该国 1969 年的《国家环境政策法案》规定对重要的联邦行动必须采用这种作法 ☐ 包括对联邦政府进行的、或由其提供资金的建设项目。许多国家和组织已通过立法和/或准则逐渐在其国内立法制度中 采用这种作法。

7. 在国际上 ☐ 自 1972 年的《联合国人类环境会议斯德哥尔摩宣言》以来 ☐ 环境影响评估已成为一个重要进程 ☐ 促进把环境因素和其他因素 ☐ 包括社会 ☐ 经济影响 ☐ 纳入决策进程。欧洲共同体关于环境影响评估的第 85/337 号指令 ☐ 1995 ☐、欧洲经济委员会 ☐ 欧洲经委会 ☐ 1991 年的《越境环境影响评估公约》以及《南极条约关于环境保护的议定书》的附件一都要求进行环境影响评估。

8. 在斯德哥尔摩会议后 ☐ 在以下国际机构的建议中也提出进行环境影响评估 ☐ 经合组织 C ☐ 74 ☐ 216 号建议 ☐ 对重要的公共和私人项目的环境后果的分析 ☐ 1974 年 11 月 14 日 ☐ ☐ 经合组织 C ☐ 790 ☐ 116 号建议 ☐ 评估对环境产生重要影响的项目 ☐ 1979 年 5 月 8 日 ☐ ☐ 以及联合国粮食及农业组织关于环境影响评估和农业发展的比较法律战略 ☐ 1982 年 ☐ 粮农组织环境文件 ☐。经合组织理事会关于制定援助项目和方案中的环境影响评估的 C ☐ 85 ☐ 104

号建议和世界银行业务指令也反映了在制定发展援助项目时应进行环境影响评估。

9. 至 1986 年 ☐ 世界环境与发展委员会环境法律专家组已把环境影响评估称为“正在形成国际法原则” ☐ 认为计划进行或批准进行对自然资源或环境可能产生重要影响的活动的各国应在进行或批准进行计划的活动之前评估或要求评估其影响。¹ 1987 年 ☐ 环境规划署编写了关于自然以及进行评估的义务范围的准则 ☐ 环境规划署理事会在其第 14/25 号决定中通过了这些准则 ☐ 作为“环境影响评估的目标和原则”。

10. 《里约宣言》第 17 条原则规定 ☐

“作为一种国家手段 ☐ 应对可能对环境产生严重不利影响的并有待主管国内当局作出决定的各种拟议活动进行环境影响评估”。

11. 规定作为保护生物多样性的一项措施进行环境影响评估的国际协定包括 1973 年的《濒危野生动植物种国际贸易公约》和 1971 年的《关于具有国际意义的湿地 ☐ 特别是作为水禽栖所的湿地的公约》 ☐ 《拉姆萨尔公约》 ☐。

B. 根据《生物多样性公约》进行影响评估和尽量减少不利影响

12. 《公约》第 14 条第 1a ☐ 款要求每一缔约方尽可能并酌情采取适当程序 ☐ 要求就其可能对生物多样性产生严重不利影响的拟议项目进行环境影响评估 ☐ 以期避免或尽量减少这种影响 ☐ 并酌情允许公众参加此种程序。

¹ 见 环境保护和可持续发展 ☐ 法律原则和建议 ☐ 1986 年。

1. 确定是否需要进行环境影响评估 ☐ “筛选” ☐

13. 环境影响评估的第一阶段是确定是否需要进行这种评估 ☐ 这个阶段一般被称为“筛选”。筛选常用的一种程序是根据活动种类、环境特点和项目特点确定一整套标准 ☐ 以使主管当局能对是否需要进行环境影响评估作出决定。为了实现《生物多样性公约》第 14 条第 1 ☐ a ☐ 款的目标 ☐ 缔约方不妨考虑到为进行环境影响评估制定生物多样性选择标准的重要性和必要性。这种作为一种特定环境敏感性的指标的标准 ☐ 将确保对可能对保护和持久使用生物多样性产生严重不利影响的拟议项目和活动进行的环境影响评估。

14. 一项活动是否可能对保护和持久使用生物多样性产生严重影响以及因而应对其进行环境影响评估 ☐ 要确定这方面的标准和程序 ☐ 应通过立法、条例或其他方式作出全面的规定 ☐ 以便能迅速无误地找出有关活动 ☐ 并一旦计划活动后就开始进行环境影响评估。可通过各种机制执行这项原则 ☐ 包括通过列出以下几类清单 ☐

☐ a ☐ 按其性质可能或不大可能产生严重影响的活动 ☐

☐ b ☐ 那些具有特殊重要性或敏感性因此影响这些地区的活动可能产生重要影响的地区 ☐ 诸如国家公园或湿地地区 ☐ ☐

☐ c ☐ 一些资源 ☐ 诸如水、热带雨林等 ☐ 或环境问题 ☐ 诸如土壤侵蚀增加、荒漠化、砍伐森林 ☐ ☐ 人们对这些资源和问题感到特别关切 ☐ 因而这些资源的减少或这些问题的加剧可能产生“重要”影响。

2. 影响的标准和程度 ☐ “定范围” ☐

15. 一旦作出了应对拟议的项目或活动进行环境影响评估的决定后 ☐ 下一阶段就是收集资料和确定环境评估应涵盖的事项 ☐ 这个阶段一般被称为 “定范围”。收集资料的重点通常是在确定活动和场址时预计会出现的最重要的影响。评估列出了可考虑采取的各种替代办法 ☐ 并可提出为减少不利影响应采取的措施。在作出分析后 ☐ 把环境影响评估的结果提交适当的主管当局作出决定。缔约方不妨考虑制定关于评价具体生物多样性事项的准则 ☐ 作为环境影响评估预定达到的效果。

16. 要收集与环境影响评估有关的资料以及进行基准研究和调查 ☐ 就需要有效地评估拟议的项目或活动对保护和持久使用生物多样性的影响。在这方面 ☐ 缔约方不妨依据《生物多样性公约》第 7 条 ☐ 查明和监测 ☐、关于研究的第 12 ☐ b ☐ 条以及第 17 条 ☐ 信息交流 ☐。定范围阶段还需要制定各种方法来预测环境影响的程度以及制定评价影响严重性的标准。只有具有足够的资源和专门技术才能成功的进行这项工作 ☐ 为此目的 ☐ 缔约方不妨按照《公约》关于培训的的第 12 ☐ a ☐ 款 ☐ 制定方案 ☐ 在公共和私营部门为进行和审查环境影响评估培训人员。

3. 公共参与

17. 第 14 条第 1 ☐ a ☐ 段还要求缔约方酌情允许公众参与环境影响评估进程。
《越境环境影响评估公约》第 2 条第 6 款规定 ☐

“ 来源国缔约方应根据本公约规定 ☐ 使可能受影响地区的公众有机会参与

对有关拟议活动进行环境影响评估的程序□并应确保使受影响国的公众享有与来源国公众同样的机会”

18. 经合组织《对发展项目进行环境影响评估的适当作法》第 7 条是专门关于当地机构和目标人群的参与和参与动机□其中□除其他外□在第 34 段中指出□“ 应鼓励受援国的非政府组织参与□如果这些组织具有从官方来源的不到的专门技术□就尤其应这样作” 。此外□“ 应更多地强调确保受援国执行机构通过积极参与选择、设计和执行致力于这项工作。对许多类型的项目来说□终端使用者和受益者的积极参与□即通过社区和其他当地组织参与□对确保项目动员当地力量以及满足实际需要和符合实际情况来说是至关重要的” □第 35 段□。最后□世界银行环境部关于“ 生物多样性和环境评估” 的文件也强调了当地社区和非政府组织参与保护生物多样性的重要性□在自然保护涉及对公众使用土地实行限制或在考虑土著人民的领土范围时□尤其如此。因此□关于查明和评估潜在影响□“ 特别重要的是同受影响的人群就以下问题进行对话□生物多样性的重要性和自然保护将产生的惠益□各种切实可行的备选管理办法□以及当地风俗、传统和文化价值观念。” ¹

4. 国家立法和条例

19. 《公约》第 14 条第 1□b□款请每一缔约国尽可能并酌情采取适当安排□以确保其可能对生物多样性产生严重不利影响的方案和政策的环境后果得到适当考虑。这项规定补充了《生物多样性公约》第 10□a□条□这一条要求缔约方在国家决策过程中考虑到生物资源的保护和持久使用□和第 6□b□条□这一条要求缔约方尽可能酌情将生物多样性的保护和持久使用订入有关的

¹ 《环境评估资料手册》□第 20 号□1997 年 10 月。

部门或跨部门计划、方案和政策内□。

5. 跨国通报、信息交流和磋商

20. 第 14 条第 1□c□款鼓励每一缔约方尽可能并酌情 在互惠基础上□就其管辖或控制范围内对其他国家或国家管辖范围以外地区生物多样性可能产生严重不利影响的活动促进通报、信息交流和磋商□其办法是为此鼓励酌情订立双边、区域或多边安排。

21. 这项规定符合与越界合作有关的现有国际原则。《斯德哥尔摩宣言》第 24 项原则指出□“ 应以合作精神处理与保护和改进环境有关的国际事务” □《里约宣言》第 7 项原则强调“ 各国应以全球伙伴精神合作维护、保护和恢复地球生态系统的健康和完整” 。《越界环境影响评估公约》在第 3 条中对通报事项进行了分析□除其他外□其方法是使受影响缔约方有权利参加环境影响评估□以及确保“ 通知受影响缔约方可能受影响的地区的公众□并规定可以对拟议项目提出意见或表示反对□并可以把这些意见或反对转交来源缔约方主管当局” □第 8 段□。

6. 紧急应变反应

22. 《生物多样性公约》第 14 条第 1□d□款要求每一缔约方尽可能并酌情□如遇其管辖或管制下起源的危险即将或严重危及或损害其他国家管辖的地区内或国家管辖地区范围以外的生物多样性的情况□应立即将此种危险或损害通知可能受影响的国家□并采取行动预防或尽量减轻这种危险和损害。《里约公约》第 18 项原则也强调了这一点□这项原则规定“ 各国应把可能对其他国家环境产生突然有害影响的任何自然灾害或其他紧急情况通知这些国家” □

第 19 项原则规定“各国应事先和及时把可能产生严重不利越境环境影响的活动通知可能受影响的国家并向其提供有关资料并在早期阶段和本着诚意同这些国家磋商”。

23. 各国越来越多的作法使国际法协会得出这样的结论“已出现了这样一项习惯国际法规则即一个国家原则上负有义务把新的或增加了污染通知可能受害的国家”。¹

24. 《生物多样性公约》第 14 条第 1 款 e 款要求每一缔约方尽可能并酌情促进做出国家紧急应变安排以处理大自然或其他原因引起即将严重危及生物多样性的活动或事件鼓励旨在补充这种国家努力的国际合作并酌情在一个国家或区域经济一体化组织同意的情况下制订联合应急计划。

C. 在《生物多样性公约》下正在进行的活动

25. 科学、技术和工艺咨询附属机构的各项建议以及缔约方大会的各项决定根据《生物多样性公约》经常和广泛地在具体的主题领域方面论及《公约》第 14 条第 1 款。至今审议的主题领域是森林、海洋和沿海、农业和陆地生物多样性采取的一些有关行动包括

□a□ 关于生物多样性和森林的声明□缔约方大会在其第 II/9 号决定中把这项声明转交森林问题政府间小组第二次会议。缔约方大会在声明第 10 段中请政府间小组考虑对预计会对森林生态系统产生不利影响的部门活动、计划、方案和政策进行适当的环境影响评估。在第 12 段中缔约方大会认识到□

¹ 国际法协会第六次会议的报告□1982 年□第 172□173 页。

必须制订和执行各种方法来进行可持续的森林管理□这种管理把生产目标、依靠森林的当地社区的社会□经济目标以及环境目标结合起来□尤其是那些与生物多样性有关的目标□

□b□ 关于保护和持久使用海洋和沿海生物多样性的第 II/10 号决定□缔约方大会在这项决定中注意到科学、技术和工艺咨询附属机构关于保护和持久使用海洋和沿海生物多样性的科学、技术和工艺方面的第 I/8 号建议□并申明这是今后详细阐述所提出问题的坚实基础。在建议第 10 段中□建议促进海洋和沿海地区综合管理□作为一种框架来处理陆地活动对海洋和沿海生物多样性造成的影响□以及人类对海洋和沿海生物多样性的影响。并建议各国政府、社区和使用者制订并采取综合管理措施□对所有主要的沿海和海洋开发活动进行环境影响评估□考虑到累积的影响□进行有系统的监测□并在执行期间评价项目的影响。建议还指出□在计划和执行海洋和沿海地区管理项目时□必须处理沿海社区的社会□经济需要□促进快速评价技术以便改善海洋和沿海生物多样性的保护和管理□处理陆地活动对海洋和沿海生物多样性的影响□并说明处理这些影响的各种方式方法和进行的研究□处理排放污水和海洋船只污染对海洋和沿海生物多样性的影响□并采取措施来减轻不利影响。关于海洋文化□附属机构在这项建议第 15 段中建议缔约方采取环境上可持续的海洋文化作法□办法是通过事先进行环境和社会影响评估□根据第 14 条□和各种条例□第 10 条□以及把当地和土著社区的参与和需要考虑在内。关于外来物种□附属机构在第 16 段中建议缔约方把尽可能并酌情在打算引进外来物种之前进行包括风险评估在内的环境影响评估编入其国家计划□并评估是否可能用当地物种替代、是否能对引进物种进行适当的监测以及是否能在两代人内消除不利影响。附属机构还建议□应在修造连接沿海水域的运河之前进行环境影响评估。

☐c☐ 关于保护和持久使用农业生物多样性的第 III/11 号决定☐缔约方在这项决定第 1 段中设立一个关于农业生物多样性的多年活动方案☐其目的是☐除其他外☐促进农业习俗对生物多样性的积极影响并减少其消极影响☐包括查明和评估国际上和各国正在进行的有关活动和现有的文书。在这项决定第 15 段中☐大会鼓励缔约方进行影响评估☐以便按照《公约》第 14 条尽可能减少对农业生物多样性的不利影响☐

☐d☐ 对森林问题政府间小组的投入☐缔约方大会在其第 III/12 号决定中决定把这些投入转交该小组第四次会议☐这些投入对人类活动☐特别是森林管理作法☐以何种方式影响生物多样性进行了科学分析、并把评估以何种方式尽量减少和减轻不利影响定为研究和技术优先事项。

二. 责任和补救

26. 《生物多样性公约》第 14 条第 2 款要求☐

“ 缔约国会议应根据所作的研究☐审查生物多样性所受损害的责任和补救问题☐ 包括恢复和赔偿☐除非这种责任纯属内部事务。”

27. 从上文可看出☐这一款要求在对责任和补救问题本身进行审查前进行研究。为了便利在缔约方大会第四次会议上讨论这个事项☐并确定进行研究的标准☐本说明叙述了赔偿责任的作用☐概述了在其他国际论坛和其他协定下就责任和补救问题正在讨论的内容☐并指出在处理《生物多样性公约》所述的责任问题时应考虑的国际环境法中的责任和补救规定。

A. 赔偿责任的作用

28. 在国际法中☐赔偿责任有四重作用☐

☐a☐ 预防作用☐起鼓励作用☐促使行动者尽最大努力通过预防和防备机制避免造成赔偿责任☐这些机制包括环境影响评估、环境管理制度和风险分析☐

☐b☐ 赔偿作用☐通过一种赔偿安排☐由肇事者承担其行为对原告造成的全部或部分损害后果。这是实行“污染者支付原则”的基础☐这项原则规定谁造成污染谁就必须支付损害的费用☐

☐c☐ 纠正作用☐作为一种即使出现了损害后实施法律的方法。它为原告提供一种手段来确保其得到法律保护的利益☐并且它还包括赔偿责任的惩罚作用☐只要国际法中有这种作用☐

☐d☐ 制止作用☐鼓励各国、各公司和个人按照应该注意的适当标准行事☐以避免赔偿遭受损害的无辜受害者。

B. 在其他国际论坛进行的有关讨论

29. 在国际公法中广泛地讨论了责任问题。必须区分国际法方面的一般性讨论和管理特定活动的具体协定中的准则。

30. 各国义务避免进行可能对其他国家或国家管辖以外其他地区造成损害的活动☐这是一项被普遍接受的规则。这项国际法一般原则在各国的实际作法中以及在原理上多次得到证实。1972 年的联合国人类环境会议的《斯德哥

尔摩宣言》第 21 项原则□以及 1992 年的《环境与发展里约宣言》第 2 项原则中说明了这项原则□它还被写入《生物多样性公约》第 3 条□

“ 依照联合国宪章和国际法原则□各国具有按照其环境政策开发其资源的主权权利□同时亦负有责任□确保在它管辖或控制范围内的活动□不致对其他国家的环境或国家管辖范围以外地区的环境造成损害。”

31. 《斯德哥尔摩宣言》第 22 项原则和《里约宣言》第 13 项原则规定□各国进行应合作□就在其管辖和控制范围内对其管辖外地区造成污染和其他环境损害时对受害者的责任和赔偿问题进一步制定国际和国家法律。

32. 生物安全问题不限成员名额特设工作组□依照《生物多样性公约》□目前正在谈判一项关于管理改性活生物体越境转移的议定书。工作组讨论的一个问题是责任和赔偿问题。法律和技术专家特设工作组目前也正在审议对环境损害的责任问题□以便根据《巴塞尔公约》审议并制定关于对危险废料越境转移及其处置造成的损害负有的责任和进行赔偿的议定书草案□根据 1991 年的《南极条约关于环境保护的议定书》设立的一个法律专家组也在审议这个问题。

33. 1996 年□国际法委员会指派一个工作组草拟关于对不受国际法禁止的行为造成的损害后果进行国际赔偿的条款。第 4 条规定□“ 各国应采取一切适当措施防治或尽量减少严重越境损害的危险□如果发生了这种损害□则应尽量减少其影响” □第 5 条重申了应根据对严重越境损害所负的责任给予赔偿或其采取他减缓措施。

34. 一些国际和区域协定论及对环境损害的责任和补救。这些协定载有若干实

质性和程序性规则□在根据《生物多样性公约》编写关于赔偿责任问题的研究报告时应审查这些规则。

C. 国际环境法中关于责任和补救的规定

35. 国际协定中关于责任和补救的条款通常载有若干实质性和程序性的规定。

以下是主要的共同规定□

☐a□ 对所涉活动或物质的定义□

☐b□ 对损害的定义□

☐c□ 责任种类□

☐d□ 确定衡量损害的标准□

☐e□ 归咎责任□

☐f□ 确定谁可以提出赔偿要求□

☐g□ 确定现有的补救办法□

☐h□ 指定受理赔偿要求的法院□

☐i□ 关于实施所有缔约方法院作出的国家裁决的规定□

☐j□ 赔偿限额□

☐k☐ 关于免除责任的规定

1. 对所涉活动或物质的定义

36. 可强调这一点☐即大多数协定都论及有害或危险活动☐在这些协定中☐赔偿责任的主要目的是促进制止这些活动和进行赔偿。国际法委员会关于对不受国际法禁止的行为造成所损害后果的国际责任的条款草案☐提及构成明显的损害后果风险的有害活动造成的损害。然而☐国际法委员会有意不提供哪怕只作为例子的所涉活动清单☐很可能是担心会遗漏一些活动。处理有害和危险物质的有关公约包括☐1969 年的《国际油污损害民事责任公约》☐《民事责任公约》☐和 1971 年的《关于设立油污损害赔偿国际基金的国际公约》☐《基金公约》☐☐这项公约规定了关于处理油污所造成环境损害的一整套办法☐1992 年的《赔偿责任议定书》修正和发展了 1969 年关于污染的定义☐包括对环境损害的赔偿☐1960 年的《核能方面的第三者责任巴黎公约》和 1963 年的《维也纳核损害民事责任公约》及其 1997 年《议定书》☐1989 年的《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》以及它关于责任和赔偿的议定书草案☐1993 年的《关于危害环境的活动造成的损害的民事责任公约》☐《卢加诺公约》☐☐这项公约还尚未生效。环境规划署理事会通过的 1993 年关于发展和定期审查环境法的长期方案☐规定了对因有害环境活动而遭受损失的受害者采取适当补救措施的规则和程序。

37. 对所涉活动和物质的定义符合国际法的涵盖范围。因此☐根据《生物多样性公约》进行的关于赔偿责任的任何研究对应考虑到第 1 条中规定的《公约》目标如何与赔偿责任的作用相关。

2. 对损害的定义

38. 《公约》第 14 条第 2 款专门提及“生物多样性所受损害”☐第 2 条把生物多样性定义为☐“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”。这个定义相当广泛☐难以区分环境和生态多样性。缔约方大会不妨考虑把对这个用语的澄清包括在根据第 14 条第 2 款进行的研究中。

39. 关于对危害环境的活动所造成损害的责任的各项国际协定基本上规定按三类损害进行赔偿☐生命丧失、人员受伤以及财产丧失或损害。按照这种普遍作法☐1972 年的《外空物体所造成损害的国际责任公约》在第一☐a☐条中把损害定义为“生命丧失、人员受伤或对健康的其他损害”或“国家或人员☐无论是自然人还是法人☐或国际政府间组织的财产的丧失和损害”。这两项核责任公约对受伤或丧失生命以及财产损害或丧失作出了规定。

40. 国际法经发展后已为环境提供保护。在联合国欧洲经济委员会☐欧洲经委会☐主持下缔结的 1992 年《关于工业事故越境影响的公约》和《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》☐广泛地定义了环境损害☐包括对人类健康和安安全、植物、动物、土壤、空气、水、气候、地貌和历史纪念物的影响。《卢加诺公约》第 2 条第 7 款和《巴塞尔公约》议定书草案第 2 条第 2☐b☐段把损害定义为☐生命丧失或人员受伤☐财产丧失或损害☐利润损失☐预防性措施的费用☐包括次类措施造成的任何损失或损害。国际法委员会关于国际赔偿责任的条款草案考虑到人员、财产和环境受到的实际损害。1994 年☐环境规划署设立了一个关于对军事活动造成的环境损害的责任和赔偿问题专家工作组。除其他外☐要求该工作组作出“环境损害”的定义。工作组首先把环

境定义为非生物和生物构成部分和由这些构成部分之间的互动关系以及文化遗产、地貌特点和环境惠益组成的生态系统□而后把“ 对环境的损害” 定义为□“ 对一个特定环境或其任何构成部分的质量产生重要不利影响的改变□包括对其使用和非使用价值及其支持和维持可接受的生活质量以及合理的生态平衡的能力” □UNEP/Env.Law/3/1,第 45 段□。

3. 责任种类

41. 国家责任同民事责任间有着主要的区别。前者是指国际主体、国家或任何其他国际组织的责任□后者是指任何法人或自然人的责任。

42. 国家责任和民事责任都可分为□

□a□ 基于过失的赔偿责任□这是指有意、鲁莽或疏忽的行为。原告负责证明疏忽行为以及从而产生的损害□

□b□ 严格责任或绝对责任□这使被告直接负有责任□而是否有过失□除了证明有关活动与受到的损害的因果关系外□原告不需提出任何其他证明。无过失责任一般用来制止危险活动□同时又不完全禁止这些活动可能产生的惠益。因此□严格责任的原理是□任何人若进行有造成损害风险的活动□诸如被列为危险的活动□则有责任赔偿对第三者造成的损害□即使没有明显的疏忽行为。

43. 全世界的国内法律制度以及在若干国际条约中都有对危险活动的严格责任。在关于油污的各项公约□关于核损害的巴黎公约和维也纳公约□《巴塞尔公约》议定书草案□国际法委员会关于国际责任的条款草案中都规定了严

格赔偿责任制度。对国家绝对责任作出明确规定的唯一的例子是 1972 年的《外空物体所造成损害的国际责任公约》□该公约第 11 条规定□发射外空物体的国家有责任对其外空物体对地球表面或对在飞行的飞机造成的损害进行赔偿。

4. 确定衡量损害的标准

44. 在“环境损害”方面提出的一个重要问题是关于划分使缔约方对这种损耗或损害负有赔偿责任的界限。没有商定的国际标准来确定触发赔偿责任的环境损害临界点。1993 年欧洲委员会关于补救环境损害的绿皮书认识到□需在赔偿责任制度中规定各种界限□并提出可能用哪些方法来确定触发赔偿责任的环境损害程度。其中提及□

□a□ “临界负荷” □说明在某一点上污染物在环境中积聚的程度已不能通过自然进程来淡化或分解□

□b□ 衡量环境运作情况、各种压力和状况的环境指标和环境计算法□

□c□ 规定了对植物和动物、水和空气质量要求的现有国际立法□以及可能被视为将确定若环境损害超过何种限度对增加损害负责者将对后果有赔偿责任的现有国际立法。关于何种程度的环境损害被国际社会视为可容忍的可接受的这个问题□规定了环境质量标准或规定了产品、释放或加工标准的各种国际文书可能会提供一些指导。

45. 1993 年的《维也纳和损害民事责任公约》提及“重要有害影响” □国际法委员会在其关于国际水道非航行使用的工作中□ 根据各国的意见□把其条

款中的损害临界点从“明显”改为“重要”。据国际法委员会说□“重要”意味着“其程度高于显著□但低于严重或重大”。

5. 归咎责任

46. 大多数国际协定把责任归咎于一个可清楚确定的主体□通常是“操作人员”□即在造成损害的事故发生时掌握操作权的人。在各项油污公约、核公约和《卢加诺公约》中都是这样作的。《巴塞尔公约》议定书草案把责任更进一步细分到发生事故时对废料掌握操作权的通报者、处理者和任何人员□不包括其雇员或政府机构□第 4 条□。国际法委员会关于国际责任的条款草案规定国家负有责任□排除了个人或公司的责任□对这项规定并非没有争议。最后□1988 年的《管制南极矿物资源活动公约》规定操作人员和政府分担对环境损害的赔偿责任□从而把民事责任同国家责任联系起来。这项公约现尚未生效。

47. 《生物多样性公约》第 14 条第 2 款专门把纯属内部事务的责任排除在外。对《生物多样性公约》规定的责任进行的任何研究都应考虑到归咎责任与这项规定之间的关系。

6. 确定谁可以提出赔偿要求

48. 《巴塞尔公约》议定书草案第 3 条第 2□a□款规定□议定书不适用于在非议定书缔约国国家管辖下的地区出现的损害□但在环境规划署责任和赔偿问题工作组在讨论联合国赔偿委员会理事会第 7 号决定的范围时□并不认为应对代表在其法律下注册或成立公司的非政府组织对其遭受的任何损失提出赔偿要求的国家施加任何限制□UNEP/Env.Law/3/Inf.1,第 28 段□。

49. 缔约方可在《生物多样性公约》框架内考虑☐是《公约》缔约方的国家、其他国家和/或私人是否可对生物多样性遭受的损害提出赔偿要求。

7. 确定现有的补救办法

50. 在大多数国际协定中☐原告很可能要求给予财务赔偿☐以支付与环境资源的物质损害有关的费用☐包括恢复和重建费用。修正 1963 年《维也纳核损害民事责任公约》的 1997 年议定书在第 2 条中规定☐

“ 重建措施是指采在取措施的国家主管当局已批准的任何合理措施☐其目的是重建或恢复被损害或被破坏的环境构成部分☐或在合理的情况下把这些构成部分的对等物引入环境。遭受损害的国家的法律应确定谁有权采取这种措施。”

51. 《巴塞尔公约》议定书草案第 1 条规定☐对危险废料和其他废料越境转移及其处置造成的损害应充分和及时地进行赔偿☐包括重建环境。尽管最好能恢复受损害前的状况☐但有些种类的环境损害可能无法恢复。

52. 人们日益注意在为评估适当的赔偿额而对环境或生物多样性的损害进行评价方面遇到困难。在这方面☐《巴塞尔公约》议定书草案第 10 条之二提出是否可能拟定有关评估和恢复环境损害领域专家的名单☐这个名单可由其法院要求在评估环境损害、预防措施费用和重建措施方面提供援助的缔约方拟定。

8. 指定受理赔偿要求的法院

53. 指定原告可向其提交赔偿要求的法院有利于对损害进行补救。《卢加诺公约》第 19 条论及平等机会的问题□这一条规定□只可以在一个缔约方境内的以下地区的法院提出赔偿要求□

☐a□ 遭受损害的地区□

☐b□ 进行危险活动的地区□

☐c□ 被告的居住地。

这类规定使国家缔约国有义务给予其法院处理这类赔偿要求的权限。

54. 根据国际法委员会关于赔偿责任的条款草案□那些认为自己受伤的人员可以选择在受影响国的法院或在来源国法院提出诉讼。《巴塞尔公约》议定书草案第 10 条规定□只可以向缔约方以下地区的法院提出赔偿要求□

☐a□ 遭受损害的地区□

☐b□ 发生事故的地区□

☐c□ 被告的居住地或其主要业务所在地。

9. 关于实施所有缔约方法院作出的国家裁决的规定

55. 《卢加诺公约》第 23 条规定□由具有司法权的法院作出的不受一般形式

审查的决定后□该决定应被所有缔约方承认□并在一旦完成了来源国要求的手续后即在每个缔约方境内实施。1969 年的《国际油污损害民事责任公约》第 10 条和 1963 年的《维也纳核损害民事责任公约》第 12 条都载有与《卢加诺公约》类似的规定。

10. 赔偿限额

56. 在出现损害时确定操作人员财务赔偿限额是一个依公约的主题而变化的事项。处理赔偿责任问题的一些国际协定要求某些缔约方维持足够的保险额或规定建立一种基金。1969 年的《国际油污损害民事责任公约》和 1971 年的《基金公约》就是这样作。《民事责任公约》处理关于船主的赔偿责任□要求他们办理责任保险手续。船主通常有权将其赔偿额限制在与其船只吨位联系的一个数额上。《基金公约》通过一个称为国际油污赔偿基金的世界性政府间组织创立了一种补充赔偿制度。赔偿金付给承担清理费用或承担防止和尽量减少污染的费用各国政府或其他当局□以及遭受损害的私人机构或个人。就在谈判 1969 年的《国际油污损害民事责任公约》和 1971 年的《基金公约》的同时□通过了两项相应的自愿工业计划□《油轮所有人自愿承担油污责任协定》和《油轮油污责任补充约定》。这两项工业计划的目的是□在那些尚未批准《民事责任公约》和《基金公约》的国家提供与这两项公约类似的惠益。两项计划都于 1997 年期满。1992 年两项议定书修正了《民事责任公约》和《基金公约》□提高赔偿额和扩大了应用范围。

57. 1997 年的《修正维也纳公约议定书》和有关的《核损害补充赔偿公约》规定了更广的范围、提高了核设施操作人员的赔偿限额并加强了确保以适当和公平的方式进行赔偿的措施。《卢加诺公约》第 12 条规定□

“ 每一缔约国应确保□酌情适当地考虑到活动的风险□要求在其领土上进行危险活动的人员参加一项财务保险计划或按照国内法律规定的种类和条件维持达到某一限额的保证金□以支付本《公约》规定的赔偿额。”

58. 另一方面□《巴塞尔公约》议定书草案第 5 条对赔偿没有规定任何金额限制。

11. 关于免除责任的规定

59. 民事责任条约通常载有关于免除责任的条款□规定如果操作人员证明是下述原因造成损害则对损害不负有责任□战争行动、敌对行动、内战、暴乱□罕见的无法避免和不可抵御的自然现象□第三者有意采取的错误行动□根据某个公共当局一项具体的指令或强制性措施行事□任何政府或其他当局的疏忽行为或其他错误行为。¹

三. 建议

60. 请缔约方大会审议一项决定的以下内容□

关于影响评估

1. 回顾其在具体主题领域方面提及影响评估的各项决定□请缔约方、各国以及国内组织和国际组织向执行秘书提交在这些主题领域与环境影响评估有关的报告和个案研究报告□以便交流信息和经验□

¹ 例如□见《卢加诺公约》第 8 条、《巴塞尔公约》第 4 条、《民事责任公约》第三条和《维也纳公约》第四条。

2. 请执行秘书编写关于这些个案研究报告和其他报告的综述 ☐ 供科咨机构审议 ☐ 以有助于制定关于具体处理对生物多样性影响的环境影响评估程序的指导原则 ☐

3. 指示科咨机构向缔约方大会第五次会议提交环境影响评估程序的指导原则草案供其审议 ☐

4. 请执行秘书通过资料交换所机制和其他适当方式提供上文第 1 段所述的这种资料 ☐

关于责任和补救

5. 请缔约方、各国以及有关国际组织向执行秘书提交生物多样性受到损害时关于赔偿责任和补救办法的国内、国际和区域规则及协定的资料 ☐ 包括这些规定的性质、范围和涉及面 ☐ 以及关于他们在执行方面的经验的资料 ☐

6. 回顾《公约》第 14 条第 2 款□请执行秘书根据对所提交报告中的资料和其他有关资料的综述编写一份报告□供缔约方大会第五次会议审议。

□□□□□