



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL  
UNEP/CBD/COP/12/18  
12 August 2014  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会  
第十二届会议  
2014年10月6日至17日，大韩民国平昌  
临时议程\* 项目20

### 生物多样性公约第 14 条第 2 款背景下的赔偿责任和补救

执行秘书的说明

#### 导言

1. 《生物多样性公约》第 14 条第 2 款规定如下：

“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物。”

2. 根据上述，缔约方大会自其 1998 年第四届会议起对“赔偿责任和补救”作定期的审查。第一次审查以来所开展的主要活动包括：(一) 秘书处编制了国际环境法中的赔偿责任和补救的可能要点，可供解决《公约》下的赔偿责任问题时参考（UNEP/CBD/COP/4/20）；(二) 各缔约方、各国政府和相关国际组织提供了适用于给生物多样性造成的损害的关于国家、国际和区域性赔偿责任和补救措施和协定，经秘书处综合后予以印发（UNEP/CBD/COP/5/16）和（UNEP/CBD/COP/6/12/Add.1）；(三) 召集了法律和技术专家组，查明了与《公约》第 14 条第 2 款背景下的赔偿责任和补救相关的问题（UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3）；以及(四) 秘书处编制了关于有关破坏生物多样性和对破坏生物多样性进行定值和恢复的方法的技术性信息的综合报告（UNEP/CBD/9/20/Add.1），以及国际/区域措施和经验的信息。

3. 2010 年 10 月，在第十届会议通过的缔约方大会 2011-2020 年多年期工作方案在第 X/9 号决定项目(b) (七)中，缔约方大会将赔偿责任和补救确定为可在缔约方大会第十二届会议上解决的问题之一。

\* UNEP/CBD/COP/12/1/Rev.1。

4. 因此，执行秘书编制了本说明，以协助缔约方大会第十二届会议审查本项目。说明的第二节提请缔约方大会注意生物多样性公约和联合国环境规划署（环境规划署）内与赔偿责任和补救问题相关的发展情况；第三节提出了拟议的决定草案要点。

## 一. 赔偿责任和补救领域的相关发展情况

### A. 卡塔赫纳生物安全议定书关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书

5. 越境转移改性活生物体导致的损害的赔偿责任和补救，是 2000 年 1 月通过《卡塔赫纳生物安全议定书》时留待未来审议的问题之一。《议定书》第 27 条要求作为议定书缔约方会议的缔约方大会在其第一次会议上通过通过详细拟定赔偿责任和补救规则的进程。因此，2004 年 2 月，卡塔赫纳生物安全议定书缔约方第一次会议建立了详细拟定赔偿责任和补救规则的进程，2010 年 10 月，作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会第五次会议通过了《卡塔赫纳生物安全议定书关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》，<sup>1</sup>这一进程结束。

6. 《名古屋-吉隆坡补充议定书》是旨在补充《卡塔赫纳生物安全议定书》的一项条约。正如其第 1 条规定，《补充议定书》的目标是，通过制定改性活生物体的赔偿责任与补救领域的国际规则和程序，协助生物多样性的保护和可持续利用，同时顾及对人类健康所构成的风险。

7. 《补充议定书》将“损害”定义为对生物多样性的保护和可持续利用的可测量和重大的不利影响。<sup>2</sup> 根据《补充议定书》第 2 条第 1 款，《生物多样性公约》（第 2 条中界定的）使用的术语适用于《补充议定书》。尽管《补充议定书》将“损害”界定为对生物多样性的不利影响，但人们仍需求助于《公约》来找出“生物多样性”的定义。《生物多样性公约》中的“生物多样性”的定义十分广泛，并包括“所有来源的活的生物体中的变异性，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、物种之间和生态系统的多样性”。因此，对生物多样性的损害可能意味着对“活的生物体中的变异性”的损害，这对于赔偿责任和补救领域来说是一种新的概念。

8. 若干国际民事赔偿责任条约包括环境损害，作为其所适用的损害的范围或概念的一部分。尽管环境损害包括对生物多样性的损害，但对于后者尚未作深入的探讨。《生物多样性公约》第 14 条第 2 款是在突出对生物多样性的损害的赔偿责任和补救方面的第一步。但是，将“对生物多样性的损害”的定义纳入《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆

---

1 《补充议定书》于 2011 年 3 月 7 日至 2012 年 3 月 6 日在纽约联合国总部开放供签署。到截止日期时候，51 个生物安全议定书的缔约方签署了该补充议定书。本文件定稿时，25 个卡塔赫纳议定书的缔约方交存了《补充议定书》的批准书、接受书、核准书或加入书。

2 《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》，2010 年，第 2 条 (b) 款，[https://treaties.un.org/doc/Treaties/2010/12/20101215%2005-26%20PM/Ch\\_27\\_8\\_c.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/2010/12/20101215%2005-26%20PM/Ch_27_8_c.pdf)。

坡补充议定书》，标志着在发展国际赔偿责任和补救法中的概念方面迈出了重大的一步。

3

9. 《补充议定书》还规定了应该用于确定不利影响的重大程度的指示性因素清单。对于生物多样性的保护和可持续利用的不利影响或损害必须是可测量和重大的。强调了科学确定并经公认的基准是测量损害和区分人为和自然诱发的变异的重要手段。另一方面，预期将根据各种因素确定重要的不利影响，这些因素诸如：长期或永久性改变；量变或质变的程度；生物多样性构成部分提供货物和服务能力的降低；以及任何对人类健康不利影响的程度。还应指出的是，生物多样性公约第 14 条第 2 款背景下的赔偿责任和补救问题法律和技术专家组（以下称“专家组”）2005 年也强调了《补充议定书》中所包括的大多数因素。专家组得出了一系列相关的结论，其中包括：4

- (a) 改变不一定与损害相等；
- (b) 要确定为损害，改变需要：
  - (一) 具有不利或负面影响；
  - (二) 在一段时间内存在，也就是说，损害无法在一段合理时间内通过自然恢复得到补救；
- (c) 需要用来测量改变的基准；
- (d) 需要其他方法在不具备基准的情况下测量改变；
- (e) 区分自然变异和人为变异的必要性；
- (f) 损害重要程度的阈值问题。

10. 一旦得到重要损害的阈值，便需要采取应对措施。《补充议定书》将“应对措施”界定为为以下目的而采取的合理行动：(一) 酌情防止、尽量减少、遏制、减轻或避免损害；(二) 恢复生物多样性。《补充议定书》规定了采取恢复行动的优先顺序。因此，在发生损害时，应优先使生物多样性恢复到损害发生前的状况或最接近发生前的状况。在主管当局认为使生物多样性恢复到损害发生前或最接近发生前的状况不可行时，接着的优先应该是进行恢复，办法是，除其他外，通过在同一地点或酌情在其他地点，用同种用途或其他用途的生物多样性其他组成部分替代受损的生物多样性。<sup>5</sup>

11. 《公约》第 14 条第 2 款也设想了生物多样性的恢复。专家组认识到可以动用的各类恢复措施。专家组建议，凡可行时，主要恢复措施（恢复到基准状况）应该是优先采取的办法，而只有在主要恢复措施不可行和不合理时，才应采取其他补充性挥发和（或）货

---

3 《生物安全技术系列第 3 号》：与越境转移改性活生物体导致的损害的赔偿责任和补救相关的问题、文书和做法的审查。蒙特利尔，生物多样性公约秘书处。2012 年，第 21 页。[http://bch.cbd.int/protocol/cpb\\_technicalseries/cpb-ts-03-en.pdf](http://bch.cbd.int/protocol/cpb_technicalseries/cpb-ts-03-en.pdf)。

4 小组的报告载于 UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3 号文件，2005 年 10 月 18 日。同样相关的还有秘书处关于有关破坏生物多样性和对破坏生物多样性进行定值和恢复的方法的技术性信息的综合报告，以及国际/区域措施和经验的信息，UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1 号文件，2008 年 3 月 20 日，<https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-20-add1-en.pdf>。

5 《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》，2010 年，第 2 条，第 2 款(d)项。

币补偿方法。专家组的这一结论同样符合卡塔赫纳生物安全议定书缔约方五年之后多同意的“应对措施”的规定和定义（见《补充议定书》第5条和第2条第2款(d)项）。

## **B. 环境规划署《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》**

12. 在召集了一系列咨询专家组以及协商和政府间会议后，环境规划署编制了环境损害的责任和赔偿准则。

13. 在其2010年2月举行的第十一届会议特别会议上，环境规划署理事会/全球部长级环境论坛通过了《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》。<sup>6</sup>理事会申明，《准则》属自愿性，并未给国际法的发展开创先例。

14. 《准则》规定，其目标是“将‘谁污染谁付费’原则纳入考虑，向各国提供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指导。”（准则1）

15. “损害”的术语被界定为是指“由环境损害造成的”生命丧失或人身伤害<sup>7</sup>（准则3第2(a)和(b)段）。该术语还包括纯经济损失、恢复措施的费用、预防措施的费用以及环境损害本身。“环境损害”则意味着对于环境的可测量和重大的不利或负面影响。《准则》包括协助确定影响是否重大的各项因素。

16. 《准则》4要求，在进行危害环境活动时若发生事故，经营人应及时有效地采取应对行动。准则3界定“应对行动”的术语是指“预防措施和恢复措施”，两者也都术语界定的术语。此外，“事故”的定义包括造成损害或“极有可能立即造成损害”的情况（准则3，第5段）。

17. 《准则》4还认为，公共主管部门应当有权命令经营人采取其认为必要的具体应对行动。如果操作方未能采取应对行动或此类行动未必有效或及时，公共主管部门可自行采取此类行动，或授权第三方采取此类行动并向经营人追回行动费用。《准则》建议，应追究经营人的赔偿责任，且有害环境的的活动所造成的损害的责任标准应该严格（准则5）。《准则》还建议了免除经营人责任的可能理由。这样的两种可能理由是：活动得到了明确的授权，或者损害是由于“根据造成损失的活动开展时的科学和技术知识水平判断不易造成损害”的活动造成的（准则6第2(a)和(b)段）。

18. 必须指出的是，准则的若干内容与《补充议定书》的一些规定和专家组的一些结论基本相似。例如，在所有情况下，损害必须是可测量的，是重大的，以便能够触发应对行动；预防和恢复措施构成应对行动或措施。

---

<sup>6</sup> 第 SS.XI/5 B 号决定附件，理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议的记录，联合国 UNEP/GCSS.XI/11 号文件（2010年3月3日）。

<sup>7</sup> 《名古屋-吉隆坡补充议定书》未涉及这种传统损害。但是，缔约方可以就涉及与给生物多样性的保护和可持续利用造成的损害相关的物质或个人损害的民事赔偿责任作出规定，同时亦顾及对人类健康的风险，见第12条，第2款。

## 二. 建议的决定草案要点

19. 鉴于上文第二节所概括的信息，缔约方大会不妨：

(a) 注意到《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》；

(b) 还表示注意到环境规划署的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；

(c) 认识到《补充议定书》的一些规定和办法与《公约》第 14 条第 2 款背景下的赔偿责任和补救问题的相关性；

(d) 邀请各缔约方在致力于制定或调整其涉及生物多样性损害的赔偿责任和补救的国家政策、法律、准则或行政措施时，酌情考虑到《补充议定书》的规定和办法、环境规划署的准则以及关于有关破坏生物多样性和对破坏生物多样性进行定值和恢复的方法的技术性信息的综合报告，以及国际 / 区域措施和经验的信息（UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1）；

(e) 请执行秘书审查如何使《名古屋-吉隆坡补充议定书》的若干相关规定和办法适用于可能制定的《公约》第 14 条第 2 款背景下的生物多样性的损害的赔偿责任和补救准则，同时亦顾及上文(d)段提及的环境规划署准则和综合报告，并将信息提交缔约方大会的第十四届会议；

(f) 决定在第十四届会议上，在执行秘书依照上文(e)段所提供信息的基础上，审查本项目，同时亦顾及在通过和执行总的对环境的损害以及特别是对生物多样性的损害的应对措施方面（包括恢复和补偿）的新发展情况。

---