



UNEP

CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/5/16
1 March 2000
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会
第五届会议
2000年5月15日至26日，内罗毕
临时议程*项目 18.6

影响评估、赔偿责任和补救 (第14条)

各国政府和各国际组织对《生物多样性公约》 赔偿责任和补救调查表答复综合报告

执行秘书的说明

导言

1. 执行秘书拟定本说明的目的是协助缔约方大会根据各缔约方的答复和其他有关发展，审议《公约》第14条第2款关于赔偿责任和补救问题规定的执行情况。第一节简略回顾这个问题的背景以及秘书处自缔约方大会第四次大会以来所开展的活动。第二节载有执行秘书收到的答复摘要以及各国家报告中所载的有关内容。第三节简略地回顾国际法的最近发展。第四节审议在进一步执行第14条第2款方面的各种选择。在第五节，执行秘书就这个问题提出一项建议，供缔约方大会审议。

* UNEP/CBD/COP/5/1

为节省经费起见，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

一. 背景

2. 《生物多样性公约》第14条第2款规定，缔约方大会应根据将进行的研究，审查生物多样性遭受破坏时的赔偿责任和补救问题，其中包括恢复和补偿，但纯属国内性质的赔偿责任除外。缔约方大会第II/18号决定通过了其中期工作方案，缔约方大会在中期工作方案中决定在其第四次会议上审议关于提供第14条执行情况资料 and 分享经验的措施问题。为了促进缔约方大会第四次次会议讨论这个项目，为了确定进行研究的标准，执行秘书拟定了题为“影响评估和尽量减少负面影响：第14条执行情况”（UNEP/CBD/COP/4/20）的说明。该文件叙述了赔偿责任的范围，并审查了其他国际论坛的发展。执行秘书还针对现有法律框架存在的空白概述了在促进执行该款规定方面存在的若干关键问题，并概述了解决这些问题的方式。

3. 缔约方大会第四次次会议注意到执行秘书的上述说明，并且根据该文件提供的资料通过了第IV/10 C号决定，该决定规定了开展第14条第2款所述必要研究的程序。缔约方大会在第IV/10 C号决定第8段中邀请各国政府和各国际组织提供关于生物多样性遭受破坏时赔偿责任和补救问题的国家、国际和区域措施和协定的资料，其中包括提供关于这些规定的性质、范围和涵盖面的资料，关于这些规定执行经验的资料以及关于在可能牵涉或实际牵涉到越境环境破坏时外国公民在本国法院提出控诉的机会问题的资料。缔约方大会还邀请各缔约方在其国家报告中包括关于这个问题的有关资料。

4. 缔约方大会要求执行秘书根据各缔约方答复所载资料以及其他有关资料拟订一份综合报告，供缔约方大会第五次会议审查。

5. 在1999年4月28日的一封信中，执行秘书除转达缔约方大会第四次次会议报告所载第IV/10 C号决定外，还特别邀请各缔约方和有关组织提供关于这些问题的资料。

二. 执行秘书收到的答复摘要

6. 截至2000年2月，秘书处共收到五份答复。三份答复讨论的是一般环境破坏的赔偿责任和补救问题。两份答复表示，关于这个问题的立法目前仍处于起草法律阶段。下文是所收到答复的摘要。

7. 在联合王国，成文法规定了一般环境破坏的赔偿责任。规定的赔偿责任行为包括土地污染、废物处理和倾倒、自然保护、以及海洋和水污染。补救措施包括恢复和补偿。除成文法外，习惯法框架对人身或财产损失或财产权利受到干扰规定了民事赔偿责任。已制定立法的某些措施直接关系到生物多样性遭受破坏问题。例如，根据1981年《野

《动植物和乡间法》规定，法院有权利要求自然保护法令所保护土地的破坏者开展具体活动，恢复这块土地。而且，1994年《生境条例》允许国务大臣在某项发展或项目可能破坏受保护土地时要求采取补偿措施。这种措施可能包括要求开发商将受影响的动物和植物迁移到新的生境。联合王国是经合组织（经济合作与发展组织）《1960年核能源领域第三方赔偿责任巴黎公约》缔约国。该《公约》对核设施经营者规定了严格赔偿责任。但是，在时间和应支付的补偿方面，赔偿责任是有限的。

8. 在土耳其，《环境法》（第2872号）涵盖引起环境破坏或危及环境健康的所有活动，其中包括破坏和危及生态系统自然进程和功能的活动。对造成环境污染、过度或以不可持续方式使用土地、排放化学物质、以及海洋污染的行为规定了严格赔偿责任。补救措施包括恢复和补偿。关于水产资源、陆上狩猎和森林的立法规定，在未经授权对动物和植物造成损害时必须提出补偿。

9. 在奥地利，1998年颁布的一项联邦法律（《联邦法律公报—第73/1998号》）对改变基因的生物体具体规定了民事赔偿责任。对因使用和释放改变基因的生物体造成的人身伤害和环境破坏规定了严格赔偿责任。《1999年放射性活动所造成破坏民事责任联邦法》（《联邦法律公报—第170/1998号》）规定了核事故的赔偿责任。核电站经营者和核材料运输者对造成的人身伤害和环境破坏负有严格赔偿责任。补救措施包括恢复退化的环境资源以及提出补偿。法律还要求核设施经营者购买赔偿责任保险。

10. 缔约方大会在第IV/10 C号决定第9段邀请各缔约方在其国家报告中包括关于在这个问题上所采取行动的资料。九个缔约方一般性地提到其总的立法框架中的赔偿责任立法问题。

11. 欧洲共同体委员会（委员会）报告提到，委员会及其各成员国一直在审议制定全共同体范围的环境破坏问题赔偿责任制度。委员会及其各成员国自1993年以来在制定环境赔偿责任制度方面以及自1983年以来在有危害的活动造成的破坏赔偿责任方面一直在积极审议这个问题。为此目的，1993年发表了《委员会绿皮书》、同年与欧洲议会共同举行了听证、1994年议会通过决议要求制定欧洲共同体命令以及要求经济和社会委员会提出意见以及委员会1997年1月决定提出一份白皮书。2000年2月9日发表了《关于环境赔偿责任问题的白皮书》（委员会（2000）66 定稿）（COM（2000）66 Final）。

12. 该白皮书审查了赔偿责任制度的作用和功能、共同体赔偿责任制度可能包括的主要特点以及进一步采取行动的各项选择。白皮书认为，任何赔偿责任制度都应该包括对生物多样性破坏的赔偿责任，但仅限于受联盟保护区网络（2000自然网）保护的生物多

样性受到损害的情形。对本身就已经危险的活动所造成的破坏应该规定严格赔偿责任，对非危险活动造成的生物多样性破坏规定过失赔偿责任。白皮书还提出一些通常接受的辩护理由、原告举证责任的一些减免以及被告的某些合理司法救助；以主控造成破坏活动的经营者为中心的赔偿责任；评估和处理各种不同类型破坏的标准；将污染者支付的补偿金额用于恢复环境的义务；在环境遭受破坏的案件中促进采取司法行动的办法；与各国际公约协调；与各市场协作，为可能出现的赔偿责任提供财务保障。

13. 根据白皮书的上述分析，委员会认为，最适当的办法是制定关于环境赔偿责任的全共同体命令，对欧洲共同体管制的危险活动造成的传统破坏（即健康和财产破坏）和环境破坏（对场地的污染和2000自然区生物多样性的破坏）规定严格赔偿责任---并规定可接受的辩护理由，对非危险活动造成的这种生物多样性破坏规定过失赔偿责任。

三. 国际法的发展

14. 自执行秘书为缔约方大会第四次会议拟定关于这个主题的说明（UNEP/CBD/COP/4/20）（1998年3月11日）以来，出现了若干有关发展。下文无意全面介绍这些发展，仅仅叙述国际法的一般趋势。

《卡塔赫纳生物技术安全议定书》

15. 首先是最近通过的《卡塔赫纳生物技术安全议定书》关于赔偿责任和补救问题的规定。在谈判中，许多缔约方认为这个问题至关重要。因此，在谈判过程中，关于这个问题的规定受到相当重视。虽然如此，第27条只不过是一项授予权利的规定，该条规定：

“ 缔约方大会作为本议定书各缔约方的会议将在其第一次会议上制定一个程序，以制定改性活生物体越境转移造成破坏的赔偿责任和补救问题适当国际规则和程序，同时应该分析并且适当考虑国际法在这些事项上不断发展的进程，并将努力在四年之内完成这个程序。”

16. 秘书处将与卡塔赫纳生物技术安全议定书政府间委员会（政府间委员会）主席团协商，拟定一份关于这个问题的文件（包括提出各项建议），供政府间委员会审议，以及此后供议定书缔约方第一次会议审议。

《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约赔偿责任议定书》

17. 自从缔结1989年《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》之后，一直在进行关于越境转移危险废物及处置造成的破坏赔偿责任和补偿问题议定书的谈判。在本说

明所涉及的这个时期内，为制定这项议定书而设立的工作组举行了其第八次、第九次和第十次会议。在第十次会议上，该工作组结束了工作，并向缔约方大会第五次会议（1999年12月6日至10日）提出了一项议定书草案。该草案获得适当审议，并且经第V/29号决定获得通过，成为《关于危险废物越境转移及其处置造成破坏赔偿责任和补偿的巴塞尔议定书》。

18. 议定书将为越境运输危险废物和其他废物以及处置这些废物、包括非法贩运这些废物造成的破坏制定一项全面的赔偿责任和适当及迅速补偿的制度。破坏的定义是

- “（1） 死亡或人身伤害；
- “（2） 根据本议定书应该承担赔偿责任的人拥有的财产之外的财产损失或破坏；
- “（3） 由于环境遭受破坏、在任何环境用途中拥有的直接经济利益损失，在这方面应考虑节省费用和成本；
- “（4） 使被破坏环境复原的各项措施费用，但仅限于实际采取或将采取的措施费用；以及
- “（5） 预防性措施费用，其中包括这种措施造成的任何损失或破坏，条件是这种破坏是越境转移的废物的危险特性以及处置危险废物和公约所涉及的其他废物而引起的。”

19. “恢复措施”的定义是“目的是评估、复原或恢复被破坏或被毁坏的环境的任何合理措施。国内法可以规定谁有权采取这些措施”。议定书第3条详细确定了转移的定义。《巴塞尔公约》第1条确定了危险废物和其他废物的定义。

国际法委员会

20. 在所涉及的这个时期内，国际法委员会一直在审议危险活动造成的越境破坏的赔偿责任问题。1998年，委员会第五十次会议收到特别报告员的第一次报告(A/CN.4/487and Add.1)。报告审查了自赔偿责任问题1978年首次列入议程以来委员会在这个问题上所开展的工作，其中特别强调将制定的条款草案的范围问题。委员会建立了一个工作组，审查1996年建立的工作组提议的条款草案。在工作组和起草委员会进行审议之后，委员会通过了关于防止危险活动越境破坏的17项条款草案，这些条款草案已经转交各国政府，并要求它们于2000年1月1日之前向秘书长提出它们的评论和意见。

21. 1999年，委员会第五十一次会议收到特别报告员第二次报告(A/CN.4/501)，该报告分五个章节：第一节和第二节讨论1998年国际法委员会报告提出的各项问题，即：预防义务的性质、条款草案的最后形式以及适合于条款草案的解决争端程序类型以及大会第五十三届会议期间在第六委员会辩论过程中各国政府对国际法委员会报告的反应；第三节根据各国惯例和理论阐述应有的注意概念的显著特点以及执行这项概念的方法；第四节审查国际赔偿责任主题列入议程以来国际法委员会对这个概念的处理以及其他国际论坛关于赔偿责任问题的谈判；第五节提出赔偿责任问题今后行动方向的三个选择。第一项选择是继续讨论赔偿责任问题，确定最后的建议，并考虑以前各位特别报告员的工作以及国际法委员会工作组1996年拟定的案文。第二项选择是在委员会完成关于预防制度的条款草案二读之前，暂停关于国际补偿责任的工作。这三项选择是委员会停止关于国际赔偿责任主题的工作，除非大会授予新的并经过修订的任务。

22. 委员会选择了第二项办法，决定在关于预防危险活动越境破坏的条款草案完成二读之前暂缓审议国际赔偿责任问题。

《南极条约》系统赔偿责任议定书

23. 《南极条约》系统内关于赔偿责任的谈判已进行若干年。《关于环境保护的议定书》第16条要求各缔约方制定关于在《南极条约》地区开展的活动和《关于环境保护的议定书》所涵盖的活动造成的破坏赔偿责任规则和程序。为此目的，建立了一个赔偿责任法律专家小组。该小组于1993年开始开展工作。在1997年南极条约第二十一一次协商会议上，法律专家小组报告，若干事项尚待澄清，其中包括破坏的定义、经营者应采取的行动、费用偿还、未复原的破坏和解决争端程序。1998年举行的南极条约第二十二次协商会议决定，法律专家小组提出报告后便结束其工作，关于一份或多份附件的进一步谈判将在第一工作组进行。这些进一步的谈判将采纳南极研究科学委员会、国家南极方

案管理人员理事会和其他方面关于风险评估的投入,谈判重点将是关于环境破坏的可能类型和规模的实际资料以及关于这些破坏的资金损失的实际资料。

24. 1999年举行的南极条约第二十三次协商会议确认,它决心制定一个赔偿责任制度。取得协议的领域包括:

- (a) 采取的办法包括审议预防措施、反应行动和赔偿责任;
- (b) “经营者”一词应包括所有国家缔约方和所有在南极条约地区开展活动并得到国家缔约方授权或在其管辖或控制内的国营和私营实体;
- (c) 应该制定严格赔偿责任,即:无需证明经营者的行为是出于故意还是疏忽;
- (d) 赔偿责任豁免仅限于自然力、不可抗力、武装冲突或恐怖主义行为;
- (e) 科学活动不能获得赔偿责任豁免;
- (f) 在需要采取反应行动以防止环境破坏时,缔约方可以要求第三方合作或同意第三方采取这种行动。

25. 南极条约协商会议在第5(1999)号决议中要求第一工作组拟定一份关于预防措施和反应行动运作和科学方面问题的文件,提交给南极条约第二十四次协商会议,以促进了解赔偿责任问题,促进这方面的工作。没有为完成谈判规定时间限制。

26. 虽然南极条约系统涉及的是一个独特的国际法领域,但南极条约系统内需审议的实质性问题与本《公约》涉及的赔偿责任和补救问题有直接联系。事实上,可以理智地指出,由于南极洲的情形简单(主要情形是,它是专门用作科学实验的大陆),而本《公约》审议这个问题的背景则十分复杂,在许多重要方面,南极条约系统可能预示着本《公约》将面临的情形。

四. 进一步执行《公约》第14条第2款的各项选择

27. 制定生物多样性破坏赔偿责任和补救措施的制度可能引起许多复杂问题。执行秘书为缔约方大会第四次会议拟定的上述说明强调了其中一些比较基本的问题。

28. 虽然自缔约方大会第四次会议以来出现了一些重大发展,最显著的是通过了《巴塞尔议定书》,但在比较直接的有关领域进展却有限。例如,《卡塔赫纳生物技术安全议定书》在这个问题上仅仅作了一项授权规定。南极条约系统对这个问题的审议范围比较

狭窄，而且也没有取得重大进展。而且，国际法委员会在审议一般赔偿责任问题方面没有取得进展。

29. 收到的答复、国家报告和其他有关资料也显示，本公约各缔约方之间也同样没有取得进展。欧洲共同体环境赔偿责任问题白皮书不仅是这个领域最新的发展，而且据报道欧洲共同体是从越境角度审议这个问题的唯一缔约方，因此其审议工作直接涉及第14条第2款。

30. 上文已经指出，欧洲委员会建议其成员国制定关于环境赔偿责任的全共同体命令，对欧洲共同体制管的危险活动造成的传统破坏（即健康和财产破坏）和环境破坏（对场地的污染和2000自然区生物多样性的破坏）规定严格赔偿责任 - 并规定可接受的辩护理由，对非危险活动造成的这种生物多样性破坏规定过失赔偿责任。白皮书提议，应根据将举行的协商，进一步制定这种全共同体命令的细节。为此目的，委员会邀请欧洲议会、理事会、经济和社会委员会和区域委员会以及有关各方在2000年7月1日之前讨论和评论白皮书。没有关于时间表的进一步细节。白皮书已经引起争议，似乎需要进行大量讨论才能解决这个问题。

31. 正如执行秘书为缔约方大会第四次会议拟定的说明所指出，委员会也注意到，其成员国赔偿责任规则通常不涵盖生物多样性遭受的破坏。在欧洲联盟内，执行秘书的上述说明列举的制定赔偿责任制度的所有主要问题依然没有解决。事实上，委员会建议制定生物多样性破坏赔偿责任和补救措施立法的主要原因之一是其各成员国目前没有这种保护生物多样性的立法。

32. 缔约方的答复数量有限，提供的是一般性资料，而且多数资料涉及的是国内环境影响问题（这些影响被排除在第14条第2款之外），加上国际法的一般趋势，这些都表明，缔约方大会在第IV/10 C号决定中或在其他有关论坛建立的审查进程没有明显地促进各缔约方发展这个问题的必要政治意愿和决心。

33. 与其他国际进程一样，缔约方大会可以结合下述各种选择，建立一个特设技术专家小组，审议这个问题。这个小组的任务可以包括促进各缔约方的重视，并根据所有有关因素，就执行第14条第2款的方式和方法向缔约方大会第七次会议提出建议。

34. 鉴于上述情形，其他选择可以包括将这个问题的审议延后到缔约方大会今后一次会议上进行，以便集中精力讨论更迫切的问题，特别是讨论方案领域和跨领域的问题。更积极主动的办法是在缔约方大会下次审议该主题之前建立一个审查程序，以获得更多的答复，从而更好地评估对发展第14条第2款的支持程度。这种积极主动办法可以包括由

缔约方大会一个附属机构(例如,公约活动问题闭会期间会议或其继承机构)或由上文第33段建议的缔约方专家组成的技术小组在闭会期间审议这个问题。

35. 另一选择是,缔约方大会再次要求各缔约方、各国政府和各国际组织向执行秘书提供关于生物多样性遭受破坏时赔偿责任和补救问题的国家、国际和区域条例和协定的资料,其中包括提供关于这些规定的性质、范围和涵盖面的资料,关于这些规定执行经验的资料以及关于在可能牵涉或实际牵涉到越境环境破坏时外国公民在本国法院提出控诉的机会问题的资料,要求执行秘书拟定这些答复和其他有关资料的综合报告。

五. 建议

36. 执行秘书建议,如果缔约方对这个事项缺乏兴趣,缔约方大会可以决定在其第七次会议上详细审议审查程序问题,以期在第八次会议上对这个问题作出决定。
