



联合国
环境规划署理事会

Distr.: General
3 December 2009

Chinese
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛
第十一届特别会议

2010年2月24-26日，印度尼西亚，巴厘
临时议程*项目4

新出现的政策性议题：多边体制中的环境问题

环境法

执行主任的报告

增编

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
编制准则草案

摘要

兹依照 2009 年 2 月 20 日理事会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草案的第 25/11 号决定第三节，向理事会/全球部长级环境论坛第十一届会议提交本报告。理事会在该决定中注意到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草案，并请秘书处就该准则进一步开展工作，以期在理事会/全球部长级环境论坛下届特别会议上通过该准则。

关于制订在环境事项上获得信息、公众参与和诉诸司法的国家立法的准则草案在文件 UNEP/GCSS.XI/8 中做了讨论。本准则作为关于获得信息和公众参与的准则草案的报告增编加以讨论，并不表示两套准则联系密切，也不表示其状态有所不同。两套准则都是环境署环境法方案在环境治理优先领域下的组成部分。

* UNEP/GCSS.XI/1。

一、 建议理事会采取的行动

1. 理事会不妨考虑按照以下案文通过一项决定：

理事会，

回顾《关于环境与发展的里约宣言》原则13¹规定，“各国应制定关于污染和其他环境损害的责任及关于对受害者进行赔偿的国内法律”，

*认识到*已有的因人类活动造成环境损害的责任和赔偿国内法在很大程度上被认为是保护环境的一个重要要素，

*回顾*其2009年2月20日题为“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草案”的第25/11号决定第三节，其中理事会注意到准则草案，并请秘书处就该准则进一步开展工作，以期在理事会/全球部长级环境论坛下届特别会议上通过该准则，

*赞赏地注意到*2009年11月9-11日于内罗毕召开的旨在审查和进一步制定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草案的政府间会议所取得的成果，

1. [决定 通过] 本决定附件所载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草案；

2. *还决定* 秘书处应向所有国家分发这些准则及其所附评注和附件，并邀请各国就评注提出进一步评论意见以提高其质量；

3. *鼓励* 各国，特别是发展中国家和经济转型国家，在制定或修订其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时应用这些准则；

4. *请* 执行主任应各国之邀 [根据资源的供应情况]，协助各国制定或修订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、政策和战略；

5. *还请* 执行主任在定期汇报工作方案和预算的执行情况时报告进展。

二、 背景和依据

2. 1992年6月在联合国环境与发展会议上通过的《关于环境与发展的里约宣言》原则13规定：

各国应制定关于污染和其他环境损害的责任以及赔偿受害者的国内法。各国还应迅速并且更坚决地进行合作，进一步制定关于在其管辖或控制范围内的活动对在其管辖外的地区造成的环境损害的不利影响的责任和赔偿的国际法。

3. 分别于2001年和2009年由理事会通过的第三期和第四期二十一世纪头十年环境法的拟定和定期审查蒙特维的亚方案要求联合国环境规划署（环境署）协

¹ 《联合国环境与发展会议报告》，里约热内卢，1992年6月3-14日（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8及更正），第一卷：大会通过的决议，第1号决议，附件一。

助开展该进程。最新一期蒙特维的亚方案体现了环境署为自 2010 年起的十年期间制定的广泛战略，并纳入了关于环境损害的预防、缓解和赔偿的方案领域³。

4. 2007 年，在环境署环境损害的责任及赔偿问题高级别咨询专家小组的两次会议上，与会者编制了一系列建议，为各方（尤其是发展中国家和经济转型国家）起草该领域的国内法提供指导。在 2008 年 6 月举行的一次环境署磋商会议上，各国政府官员和专家审查并进一步制定了准则草案。²

5. 2009 年 2 月，理事会通过了关于环境法的第 25/11 号决定。该决定关于责任准则草案的第三部分忆及环境署在环境责任领域开展工作的任务规定，并赞赏地注意到环境署到当时为止所做的工作。该决定进一步回顾《关于环境与发展的里约宣言》原则 13，并指出已有的环境损害的责任和赔偿国内法在很大程度上被认为是保护环境的一个重要要素。理事会随后注意到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草案。理事会请秘书处就该准则进一步开展工作，以期在理事会/全球部长级环境论坛下届特别会议上通过该准则。³

6. 为此，执行主任于 2009 年 5 月 21 日致函常驻代表委员会（抄送联合国纽约和日内瓦办事处常驻代表团），邀请所有政府和委员会成员对这些准则及其评注提供建议，以便进一步增进其相关性和完善程度。执行主任还致函其他相关利益攸关方，发出同样的邀请。他还请各国政府提名一名协调人，为进一步制定准则开展磋商工作。还邀请了联合国组织及其他相关利益攸关方对这些准则提出评论意见。另于 2009 年 6 月 26 日和 7 月 2 日向各国政府发出后续信件，提醒其利用这一评论机会。

7. 秘书处收到了 16 个国家（阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、不丹、加拿大、克罗地亚、印度、日本、毛里求斯、荷兰、挪威、瑞士、泰国、多哥、美利坚合众国和赞比亚）和欧洲联盟就此邀请作出的回应。还收到以下各方提出的评论意见：《联合国气候变化框架公约》和《控制危险废物越境转移以及处置巴塞尔公约》秘书处、特种工业自然资源损害问题小组、欧洲化学工业理事会、环境法学会、环境法及经济学会、国际环境法理事会以及“欧洲妇女共创同一未来”组织。共有 25 个国家提名了协调人。

8. 2009 年 9 月在日内瓦举行了一次专家会议，来自世界各地的 12 位专家参与了会议。与会专家就如何将收到的评论纳入准则以及如何维持内部的一致性等问题提出了更多建议。秘书处利用会议的投入编制了准则的增订版本。

9. 这一增订版本被用作 2009 年 11 月 9-11 日于内罗毕召开的旨在审查和进一步制定该准则草案的政府间会议的讨论基础。在该次政府间会议上，执行主任向各国政府负责环境事务的部长发出了邀请。还向各联合国组织和其他相关利益攸关方发出了邀请。

2 见该次会议的报告，文件 UNEP/Env.Law/CM/1/2。

3 更详细信息见文件 UNEP/GC.25/11/Add.2 和 UNEP/GC/25/INF/15/Add.3。

10. 参加会议的有分别代表若干政府、联合国粮食及农业组织以及其他非政府组织的专家。与会者审查并进一步编制了准则草案，虽然仍有一些问题需要解决，但已大体商定其案文，该案文载于该次会议的报告（重载于文件 UNEP/GCSS.XI/INF/6/Add.1）。除了详细介绍准则草案 14 的附件外，该文件还载有一份由秘书处于会后编制的准则评论意见的增订版本。

11. 在与常驻代表委员会随后举行的会议中，各国政府解决了上段所述的未解决问题。这些会议的成果载于本报告附件，其中载有经订正的准则草案。会议还总结了对准则的更多修订和评注，载于文件 UNEP/GCSS.XI/INF/6/Add.2。

附件

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订正草案¹

本准则旨在重点介绍各国在选择起草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时应当解决的核心问题。本准则讨论了可供纳入任何此类国内法的关键内容，并提供的具体的案文表述，以备法律起草人酌情采用。按照设想，本准则将尤其有助于发展中国家和经济转型国家酌情制订关于责任、应对行动和赔偿的国内法或政策。

准则 1：目标

本准则的目标是，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 2：适用范围

1. 本准则适用于有害环境活动所造成损害之责任、应对行动和赔偿。
2. 本准则不适用于已有其他国内法对其设定了特别责任制的有害环境活动所造成的损害，也不适用于主要与国防、国际安全或自然灾害管理相关的此类损害。

准则 3：定义

1. “有害环境活动”是指国内法具体界定的一种活动或设施。
2. “损害”是指：
 - (a) 由环境损害造成的生命丧失或人身伤害；
 - (b) 由环境损害造成的财产损失或损坏；
 - (c) 纯经济损失；
 - (d) 恢复措施的费用，限于实际开展或将要开展的措施的费用；
 - (e) 预防措施的费用，包括任何此类措施造成的损失或损坏；
 - (f) 环境损害。
3. “环境损害”是指下列对环境的不利或负面影响：
 - (a) 考虑到由公共主管部门的认可的、科学上已确定的、并顾及任何其他人为造成的变化和自然变化的基准，认为这些影响是可测量的；
 - (b) 根据如下因素确定为具有重要意义的：
 - (一) 被认为无法在合理时期内通过自然恢复来纠正的长期或永久性变化；

¹ 本准则已根据 2009 年 11 月 9-11 日于内罗毕召开的旨在审查和进一步制定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草案的政府间会议的讨论进行了修正和订正。

- (二) 对环境产生不利或负面影响的质或量的变化的程度；
- (三) 环境提供产品和服务的能力永久性或以暂时性地降低或消失；
- (四) 对人类健康产生任何不利或负面效应/影响的程度；
- (五) 公园、旷野及其他土地的美学、科学和娱乐价值。

4. “操作方”是指在事件发生时对活动进行指挥或控制的人或实体，或其任何部分。

5. “事故”是指造成损害或极有可能立即造成损害的原因相同的任何情况或一系列情况。

6. “预防措施”是指任何人针对一个事件采取的、旨在防止、尽可能减少或缓解损失或损害，或进行环境清理的任何合理措施。

7. “纯经济损失”是指不伴有人身伤害或财产损坏的、直接从利用环境所得的经济利益中产生的、因环境损害造而成的经济损失；

8. “恢复措施”是指为评估、恢复、补救或复原受损或毁坏的环境构成部分而采取的任何合理措施；

9. “响应行动”是指预防措施和恢复措施

准则 4：响应行动

1. 在进行危害环境活动时若发生事故，操作方应及时有效地采取响应行动。

2. 操作方应及时向相关公共主管部门通报事故，以及计划开展或已开展的响应行动及其效果或预期效果。

3. 公共主管部门有权从操作方处获得与事故相关的所有资料，也可命令操作方采取该部门认为必要的具体响应行动。

4. 如果操作方未能采取响应行动或此类行动未必有效或及时，相关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操作方追回行动费用。

准则 5：责任

1. 操作方应对有害环境活动所造成的损害严格负责。

2. 在不影响本条准则第 1 段的情况下，任何因其未能遵守适用法定要求或管理规定或因其有意、疏忽或轻率的不当行为或不作为而造成或促成损害者，应对此种损害负责。违反具体法定义务的行为应视为当然过失。

准则 6：免除责任

1. 在不影响国内法律规定的其他免责情形的情况下，操作方若能证明损害的原因属以下情形之一，则不应负责；若属于下述(c)项的情形，则不应对其不应承担的部分责任负责：

(a) 由（由不寻常的、无法避免且无法控制的自然现象造成的）天灾/不可抗力造成的；

(b) 由武装冲突、敌对、内战、叛乱行为或恐怖袭击造成的；

(c) 尽管第三方采用了适用于所涉活动类型的安全措施，但仍完全或部分因该第三方采取的行为或不作为造成的；但就索赔而言，仅当造成的损害完全是因第三方（包括遭受损失者）的有意不当行为造成的；

(d) 由于遵守相关公共主管部门规定的强制措施而造成的。

2. 就准则 4 第 4 段而言，免责情形或缓解因素除上述第 1 (a)–(d) 分段所指的外还可包括：

(a) 活动已得到明确授权，并完全符合国内法律提供的关于允许造成此类环境影响的授权；

(b) 根据造成损失的活动开展时的科学和技术知识水平判断，该活动不易造成损害。

3. 如操作方可证明损害是由索赔方有意造成损害的行为或不作为造成，或损害是完全或部分因索赔方的疏忽造成，则操作方可完全或部分免除对索赔方的责任。

准则 7：连带责任

如涉及多个操作方，则应酌情连带承担或按比例分担责任。

准则 8：索赔

1. 任何个人或团体，包括公共主管部门，除有权酌情要求偿付预防措施和恢复措施的费用外，还有权对有害环境活动造成的生命丧失或人身伤害、财产损失或损坏以及纯经济损失进行索赔。

2. 国内法律可允许对环境损害进行索赔。

准则 9：其他权利主张

1. 如操作方或相关公共主管部门均未能采取及时有效的措施对环境损害加以补救，则任何个人或团体有权要求相关公共主管部门采取响应行动，但前提是依据国内法律的规定（如有），该个人或团体应拥有充分利益或其权利受到损害。

2. 以上第 1 段所述之任何个人或团体有权通过行政或司法程序质疑个人或公共主管部门的任何违反关于有害环境活动所造成损害的国内法律或规章的行为或不作为的合法性。

3. 如操作方或相关公共主管部门拥有与提出索赔直接相关的信息，则任何遭受损害的个人或团体有权要求其提供此类信息；法律明确禁止披露此类信息，或披露此类信息将侵犯第三方受法律保护之利益的情形除外。

准则 10：赔偿金限额

1. 准则 5 第 1 段所述的责任可根据任何适用的有害环境活动国内分类法所制订的标准加以限定。

2. 鉴于操作方可能无法履行其责任，或实际损害可能超出操作方的负责范围，因此国内法律可规定通过特殊供资或集体赔偿机制弥补潜在的赔偿金缺口。

3. 对于准则 5 第 2 段之情形所产生的责任，其赔偿金无限额。

准则 11：财务担保

1. 应根据财务担保的可得情况，鼓励或要求操作方为准则 5 第 1 段所述之责任以保险、保证金或其它财务担保的形式投保，投保额度不应低于法律规定的所涉有害环境活动的最低限额，并应在责任存在的时限内持续投保。

2. 相关公共主管部门应定期审查财务担保的可得情况和最低限额，同时还应考虑相关利益攸关方（包括特种保险和一般保险行业）的审查结果。

准则 12：提出权利主张的时限

1. 国内法律应规定，索赔方应于知悉或应当知悉损害情况以及操作方身份之日起，在一定时间内提出索赔，逾期不予受理。还应于损害发生后一定时间内提出索赔，逾期不予受理。

2. 若导致损害的事故是一系列起因相同的事件，则应以最后事件的发生时间为起始计算本条准则下的时限。若导致损害的事故是连续发生的事件，则应以连续事件的结束时间为起始计算这一时限。

准则 13：具备国外因素的权利主张：适用法律

1. 根据关于司法管辖权的国内法律，若合同或国际协定未规定相关具体细则，则任何导致适用法律的选择问题的索赔，都应根据损害发生地的法律予以裁定，但索赔方选择按照造成损害的事件的发生国的法律提出索赔的情形除外。

2. 对于第 1 条所述由索赔方进行选择的情形，其时间安排应由法院地法决定。

准则 14：有害物质及活动或设施的分类

1. 国内法律应提供有害物质及其阈限数量以及有害环境的活动或设施的清单，阐明操作方环境责任风险的性质和范围，从而加强损害风险的可保性。

2. 为增加其成效，这些清单应详尽完备，而不是只具有指示性，还应当适当考虑国内的优先次序，尤其是社会和经济需求、环境和公共卫生敏感度和其他特殊情况。
