

BBNJ国际协定环评规则的构建

江崇淇, 王蕊

上海政法学院经济法学院, 上海

收稿日期: 2024年10月3日; 录用日期: 2024年11月2日; 发布日期: 2024年11月12日

摘要

上世纪七十年代, 国际社会通过了第一部规定环境影响评价的国际性文件, 但其中涉及海洋环评规则的条目较少。BBNJ国际协定作为《联合国海洋法公约》下的第三个执行协定, 是当前国际海洋法领域最为热门的立法进程, 但各国并未就该协定达成一致。当下, BBNJ国际协定环评规则构建面临着筛选机制的确认和管理体制的选择两大问题, 本文将从明确基本概念、规范执行和决策机制、建立公众参与制度和监督机制三方面来完善BBNJ国际协定环评规则, 进而提出推进BBNJ环评规则构建的中国方案。

关键词

《联合国海洋法公约》, BBNJ国际协定, 环境影响评价

Construction of EIA Rules for BBNJ International Agreements

Chongqi Jiang, Rui Wang

School of Economics and Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Oct. 3rd, 2024; accepted: Nov. 2nd, 2024; published: Nov. 12th, 2024

Abstract

In the 1970s, the international community adopted the first international document stipulating environmental impact assessment, but there were fewer entries involving marine EIA rules. The BBNJ International Agreement, as the third implementing agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea, is the most popular legislative process in the field of international law of the sea at the present time, but the countries have not reached an agreement on the agreement. Nowadays, the construction of the EIA rules of BBNJ International Agreement faces two major problems, namely, the confirmation of the screening mechanism and the selection of the management system. In this paper, we will improve the EIA rules of BBNJ International Agreement by clarifying

文章引用: 江崇淇, 王蕊. BBNJ 国际协定环评规则的构建[J]. 争议解决, 2024, 10(11): 114-119.

DOI: 10.12677/ds.2024.1011442

the basic concepts, regulating the implementation and decision-making mechanisms, and establishing the public participation system and the supervision mechanism, and then put forward the Chinese proposal to promote the construction of the EIA rules of BBNJ.

Keywords

United Nations Convention on the Law of the Sea, BBNJ International Agreement, Environmental Impact Assessment

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1972年通过的《人类环境宣言》是世界上第一部规定环境影响评价的国际性文件,是继美国上世纪颁布的首部涉及环评的《国家环境政策法案》后国际社会对于环评的首次规定。环境影响评价随即在国际社会兴起,众多国际法部门和联合国文件都开始对环评的具体内容做出规定。二十世纪七十年代,环评义务也频繁出现在许多双边条约和多边公约中。由于具体需求和适用场景在每一环保领域都各不相同,各国环境法律框架也大相径庭,因此,国际社会无法形成一致的环评义务,涉及环评的国际习惯法也无法得到各国的认可。但国际法院或仲裁法庭在某些案件的判决过程中已经开始尝试对环评义务作出阐释。1983年,联合国环境规划署认为有必要对环评原则和规则作出统一的规定,开始着手编制《环评的目标和原则》。尽管这些国际文件未统一环评标准,但每次尝试都是对环评制度建设的有力推进[1]。

海洋环评规则作为《联合国海洋法公约》中的一部分,是环评在国际海洋法领域的一次有力尝试。国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用的国际协定(以下简称 BBNJ 国际协定)是《联合国海洋法公约》下的第三个执行协定,作为当前国际海洋法领域最为热门的立法进程,事关未来海洋资源和各国利益的重新分配。海洋环评作为未来 BBNJ 国际协定中即将确立的一项国际法律框架,得到世界各国的广泛认可。环评作为一项预防性措施对于海洋安全起着至关重要的作用,但当前存在的适用于国家管辖范围以外区域的环评制度在某些领域并未达成一致。

目前,BBNJ 国际协定中环评规则的构建正处于不断上升阶段,各国在环评义务和基本流程等问题上已达成一致,但对于实际利益的分配仍存在分歧,本文将对当前 BBNJ 环评规则构建过程中面临的问题进行分析,得出完善 BBNJ 环评规则的具体措施,并提出推进 BBNJ 环评规则构建的中国方案[2]。

2. BBNJ 国际协定环评规则构建所面临的问题

(一) 筛选机制的确认

首先,各国对于环境影响评价筛选的侧重点存在不同的看法。实施环境影响评价之前,首先要筛选出需要进行环境影响评价的拟议活动。欧盟各国采用的是“清单 + 自由裁决”模式,将需要进行环境影响评价的对象分为强制性开展环境影响评价的项目和自由裁量的项目。前者涉及公共利益,是一定要进行环境影响评价的,后者则由国家来做出判断,根据目标的规模和危害性来进行自由裁量。澳大利亚则认为某些基础设施项目也应当进行环境影响评价,与欧盟相比,澳大利亚的筛选机制更具科学性与社会价值性。日本的筛选标准主要是以目标项目的规模大小为主[3]。由于各国环境影响评价筛选机制的侧重点各不相同,在 BBNJ 国际协定谈判过程中就很难达成一致。

其次, 环境影响评价筛选阈值的确认上也存在争议。只有当某种污染物达到一定阈值时, 环境影响评价程序才会启动。筛选阈值的确认是 BBNJ 国际协定谈判过程中需要确定的首要定量, 但大多国际文件都未对其做出明确的规定。在 BBNJ 政府间会议第一次会议召开期间, 中国和 77 国集团就使用定性阈值提出自己的见解, 而斐济认为可以综合活动清单和筛选阈值来进行判断, 日本则提出了个案评析的方法, 无需将筛选阈值纳入 BBNJ 国际协定中。环境影响评价筛选阈值作为环评的启动门槛, 在 BBNJ 国际协定谈判过程中需要重点考虑。

最后, 环境影响评价筛选标准未曾统一。由于世界各国经济发展模式和制度体制的选择各不相同, 就会导致环评筛选标准的确认上存在争议。一般发达国家对于环境影响评价较为重视, 评价标准要严于发展中国家。如果将发达国家对于环境保护的严苛程度强加于发展中国家身上, 势必会导致发展中国家经济发展速度的减缓。因此, 在环境影响评价筛选标准的确认上应该采取两种模式, 分别适用于发达国家和发展中国家, 在注重环境保护的同时兼顾经济发展, 具体环境影响评价的筛选标准仍需要在未来 BBNJ 国际协定谈判过程中细化[4]。

(二) 管理体制的选择

在管理体制的选择上, 各国在 BBNJ 筹委会磋商阶段就提出了各自的构想。

首先是“区域模式”, 即 BBNJ 国际协定的执行完全依靠现有部门性机构和区域性机构, 这种模式下只需要定期举办缔约方会议, 无需设立新的决策机构, 但这种“区域模式”无法有效弥补当下各国在环境治理上的差距。

其次是与“区域模式”相对的“全球模式”。BBNJ 国际协定目标的达成需要通过新的全球性机构的设立来实现, 包括但不限于缔约方会议、秘书处以及科研机构等核心职能机构。新的环境决策的提出需要先由决策机构进行拟议, 再由科研机构进行审核, 最后由秘书处传达给各缔约方, 各缔约方将受到该全球性机构的约束, 但这种模式的运行可能会破坏先行法律框架的稳定性。

最后是“区域模式”与“全球模式”相结合的“混合模式”。这种模式既不完全依赖现存规则, 也不完全接受全球性机构的统一监管。该模式也需要设立新的机构, 但对于该机构的权能大小, 各国仍在探讨当中。当前国际立法需要调和各方利益, 如何在现有框架和全球治理中实现平衡是“混合模式”首当其冲需要考虑的问题。当前国际治理模式越来越趋同于全球化治理和区域化治理协同进行的方式, 因此, 未来 BBNJ 国际协定环评规则的构建将会往“混合模式”方向发展[2]。

3. BBNJ 国际协定环评规则的完善

(一) 明确 BBNJ 国际协定环评规则的基本概念

(1) 界定环境影响评价范围

BBNJ 国际协定环评规则的构建首先要明确环评的范围, 主要涉及海底矿产资源开发活动、公海渔业捕捞、公海航行、公海废物倾倒等几个方面[6]。

第一, 海底矿产资源开发活动是海洋环评的重点评价对象。矿产资源作为大自然对人类的馈赠, 不仅大量存在于陆地, 也丰富的蕴含在海底中。但是人类在开采海底矿产资源的过程中, 只着眼于眼前的利益, 使用的开采技术严重损害了海洋生态环境, 因此必须对海底矿产资源开发活动展开环境影响评价。

第二, 过渡的公海渔业捕捞将严重损害海洋生物多样性, 必须对其展开环境影响评价。随着航海技术的不断提高, 人类开发海洋的范围也越来越大, 世界海洋捕鱼总量在二战后呈现稳定态势, 但近年来的捕鱼增长量却有所降低, 究其原因人类无节制的捕捞造成鱼类数量迅速减少, 甚至导致一些濒危物种灭绝, 因此必须对这种无节制的行为采取限制, 开展环境影响评价。

第三, 正常的公海航行并不会对海洋环境造成损害, 需要对公海航行展开环境影响评价的原因是某

些航行事故的发生。海洋贸易作为各国开拓国际市场、增强贸易往来的重要手段,受到诸多国家的重视,大部分有出海口的国家开始大力发展航海技术,旨在抢占有限的国际市场。但是,一旦人们开始过度重视利益的获取时,某些危机也随之到来。轮船碰撞、燃油泄露等事故的发生严重损害了海洋生态环境,大量海洋生物的死亡使人们意识到对公海航行展开环境影响评价的重要性,如果能在航行前开展环评工作,或许会减轻事故发生的概率。

第四,公海废物倾倒入海也是环境影响评价的重点对象。海洋占地球表面积的 71%,如此大面积的海洋环境导致人类形成了一种传统观念,即把海洋当作天然的“排污池”,将各种废弃物排入海洋当中。早期,人类将各种不易降解的工业废弃物和近海油气资源的废弃物排入海中,随着核能的发展,某些国家将核废水和核污水排入海洋,严重影响海洋环境,损害周边国家的利益,因此必须将公海废物倾倒入海纳入环境影响评价的范围[4]。

(2) 统一 BBNJ 国际协定环评筛选阈值

BBNJ 协定环评筛选阈值作为海洋环评的启动门槛,必须在协定谈判过程中达成一致。一份统一的各种污染物阈值清单的存在有助于指导环评活动的开展,但世界各国对于筛选阈值的确认仍存在分歧。欧盟作为“海洋环保派”认为应当统一国家管辖范围以外区域的环评启动标准,拉高活动开展的门槛。以美国为首的“海洋利用派”则主张以国内法为标准来确定环评筛选阈值。显然,“海洋利用派”的主张是不符合当下国际合作的潮流。倘若各国都以本国法律规定的环境筛选阈值作为标准,势必会导致“南橘北枳”现象的产生,某一污染物的浓度处在该国家的环境筛选阈值下,但在另一国家却超出了规定的阈值,这明显是不平等的。不统一的标准一定会导致不公平现象的产生,最终损害的还是海洋环境和海洋生物多样性。同时,筛选阈值也不宜规定过高,过高的要求虽然对维护海洋环境有着积极意义,但会减缓海洋资源利用速率,不利于世界经济的协调发展。因此,在 BBNJ 国际协定谈判过程中,即不能以国内法为标准将筛选阈值规定在较低程度,也不能为了保护海洋环境而将其规定过高,应当在制定环评筛选阈值的过程中考虑多方利益,达成一份统一的标准[5]。

(二) 规范 BBNJ 国际协定环评规则的执行和决策机制

(1) 确定环境影响评价的审查和执行主体

随着世界经济一体化的发展,全球治理理念在海洋环境治理领域也得到广泛适用。全球治理意味着主体的多元化,即以世界各国人民利益为根本,要求国家和国际组织在参与海洋环境研究与治理的过程中秉持着公平合理的态度和方式。因此,海洋环境治理不仅需要主权国家的参与,还需要政府间国际组织和非政府间国际组织的积极合作,以全球治理的方式代替传统的单边主义。

当然,在全球治理原则的引导下,主权国家、政府间国际组织和非政府间国际组织都积极参与到海洋环境治理中来,但是海洋环境影响评价的审查和执行主体仍有主次之分,核心主体依然是主权国家。主权国家掌握着启动和执行的权力,环评的开展离不开主权国家的参与。不同于政府间国际组织和非政府间国际组织,主权国家具有权威性、执行力强的特点,但这也会带来弊端,各国都以自身利益为主要考虑目标,在 BBNJ 国际协定环评工作的开展过程中免不了一番争论,导致协议无法及时达成一致。

政府间国际组织具有更紧密的内联性,在文化认同性、目标一致性和利益关联性上更容易达成一致,但政府间国际组织很容易成为强权国家的附庸者,无法及时有效的为发展中国家发声并协调各国之间的矛盾。非政府间国际组织以公益性和灵活性而出名,对 BBNJ 国际协定环评规则的构建具有积极意义,能作出有效的宣传并提供客观数据。但由于非政府间国际组织人力、物力、财力的缺乏,只能以“柔性”方式影响政策的制定,其自身的独立性将不可避免地受到影响[6]。

海洋环境治理需要充足的资金和先进的技术为支撑,国家和非国家主体都应当参与到 BBNJ 国际协定环评规则的构建当中。因此,应当建立以主权国家为主,政府间国际组织和非政府间国际组织为辅的

多层次治理格局, 由主权国家来担任海洋环评审查和执行主体。

(2) 完善环境影响评价的程序

环境影响评价属于环境决策的一种类型, 决策者在做决定前要优先考虑环境价值, 以环境调研成果和公众受环境的潜在影响来证明决策的正当性。该决策过程是动态调节的, 对于之前拟定的对环境可能造成污染的活动, 决策者一般情况下并不需要放弃, 只需要按流程行事, 确保决策的环境后果得到充分探讨, 保证受影响者参与决策的权力, 最终将环境受到的危害程度降到最小。

在 BBNJ 国际协定环评程序的编制上可以参考现有的《生物多样性公约》和《关于环境保护的南极条约议定书》的相关规定, 将环评程序大致确定为项目筛选、范围界定、预估环境影响、提出解决或减缓措施、制定环境监测和管理计划[3]。BBNJ 国际谈判四次筹备委员会就环评程序所做的报告与上述步骤大致相同, 仅在第一次政府间大会上加入了履约和强制执行方面的步骤。环境影响评价程序作为整个环评过程中最为重要的一环, 必须持续性地对其加以完善。

(三) 建立 BBNJ 国际协定环评规则的公众参与制度和监督机制

(1) 加强信息公开和公众参与

围绕 BBNJ 国际协定环评规则构建的过程中, 应当充分考虑各方利益, 保证各方都能参与到环境决策当中。《里约宣言》以广大利益主体和公众的参与作为基本原则之一, 许多国家在国内法中都对该原则做出规定, 因此, 公众参与应当列入 BBNJ 国际协定环评规则当中。同时, 信息公开是公众参与的前提, 倘若公众缺少环境信息访问权, 公众也难以参与到环境决策当中。此外, 为保障 BBNJ 国际协定环评规则构建的灵活性和适用性, 除公众外的其他利益主体也应当积极参与到环境决策当中, 包括但不限于国家、国际组织、区域组织、非政府组织等。诸多利益主体的参与能够更好的明确各方的需求, 从而更好的推进 BBNJ 国际协定的构建。当前, BBNJ 国际协定谈判表现出明显的开放性, 国际组织和非政府组织不仅能作为观察员参与到筹委会和政府间协调会当中, 也能在会议上发表观点和看法。因此, BBNJ 国际协定环评规则的构建应当不断完善利益主体和公众的参与[7]。

(2) 确定环境影响评价监督机制的主体

当前, BBNJ 国际协定并未就环境影响评价规定专门的监督机构, 条约的遵守和履行很难得到保证。为解决当前困境, 可以依据《南极条约》中的有关规定, 建立一个全球性监督机构, 由 BBNJ 政府间会议及其授权机构承当监督的职责。以 BBNJ 政府间会议及其授权机构作为监督机构可能是目前最切实可行的方案。首先, BBNJ 政府间会议作为信息交流和技术共享的平台, 得到各国的广泛认可和参与, 各国意志的有效性也得以彰显。其次, BBNJ 政府间会议作为信息公开的平台, 要求各国定期就环评现状进行汇报, 保证各缔约国之间信息交流的及时和有效, 发达国家在了解发展中国家开展环评的困境时, 也能及时提供资金和技术上的援助。最后, 通过在 BBNJ 国际协定中规定 BBNJ 政府间会议及其授权机构的监督管理权, 能够有效约束各缔约国的行为。因此, 由 BBNJ 政府间会议及其授权机构来当任环境影响评价监督机制的主体具有可行性[8]。

4. 推进 BBNJ 环评规则构建的中国方案

(一) 优化 BBNJ 国际协定草案文本

程序主义和实体标准的有效结合是优化 BBNJ 国际协定草案文本的有效措施之一。环评的重要性使其成为 BBNJ 国际协定四大议题之一, 许多国家开始注意到环评在海洋环境治理领域的必要性。但环评本质上还是一种程序性活动, 需要与实体标准有效结合才能发挥其全部功能。海洋环评的核心主体是主权国家, 尽管各国在国内法中规定了许多实体标准, 但这些实体标准显然是无法上升到国际层面的。当前海洋环评仍以程序性规范为主, 缺乏实体标准作为支撑来规制各缔约国的活动, 例如《联合国海洋法

公约》就仅对环评做出了模糊和宽泛的规定。因此在优化 BBNJ 国际协定草案文本的过程中,既要考虑程序性步骤,也要考虑实体性标准。

全球联动是优化 BBNJ 国际协定草案文本的必经之路。BBNJ 国际协定环评规则的构建是功在当代,利在千秋的事业,事关全人类的共同利益。国家作为核心主体,应当积极参与到 BBNJ 政府间会议当中。在优化 BBNJ 国际协定草案文本时,必须充分考虑各国在 BBNJ 政府间会议上提出的观点,统筹规划各方利益,谨慎地开展草案的编制工作。此外,全球联动的推进要求各国让渡出自己一部分权利。在当前全球化进程下,如果各国只专注于自身利益,势必导致冲突和矛盾的发生。因此,各国要想在 BBNJ 国际协定环评规则的构建上达成一致,必须对环评的启动权、执行权、审查权做出让渡[4]。

(二) 完善国内环境影响评价制度

在环境影响评价领域,我国已经出台《环境影响评价法》和《海洋环境保护法》两部法律规定,但它们的适用范围仅局限于国内,无法规制国家管辖范围外区域的活动。当前正处于 BBNJ 国际协定谈判的风潮,中国将结合本国立法为 BBNJ 国际协定中环评规则的构建贡献中国力量。

首先,为衔接好国内环评规则和 BBNJ 国际协定,国家管辖范围外海域环境影响评价制度的构建至关重要。我国是 BBNJ 国际协定的缔约国之一,作为海洋大国、海洋强国,中国将来一定会承担部分国家管辖范围外区域海洋环境影响评价的责任和义务,倘若缺乏该领域立法,将会导致责任与义务的模糊。此外,我国在该领域与他国发生矛盾时,在国际法暂无规定的情形下,只能优先适用国内法。[9]因此,国家管辖范围外区域海洋环境影响评价制度的构建至关重要,是保障我国在海外发生冲突时占据有利地位的有效手段。

其次,我国可以借鉴他国环境影响评价制度中的有益部分,纳入我国 BBNJ 环评制度的构建当中。欧盟在跨界环评领域中的规定就值得我国学习,如何甄别、描述和评价跨境环境活动对于 BBNJ 国际协定的构建起着重要作用[10]。随着国际贸易的兴起,跨界环境影响活动也时常发生,我国环境常常受到周边国家干扰和影响。在吸收完欧盟的跨界环评制度后,我国在面对该领域问题上也将游刃有余,能够采取有效措施来解决这一问题。

最后,我国应构建具有中国特色的国家管辖范围外区域环境影响评价制度,坚定自身立场,不要盲目跟随。我国作为发展中国家,在经济和科技领域距发达国家都有一段距离,倘若实行像发达国家一样的环评标准可能会阻碍我国经济的发展。因此,我国在面对各方意见时应当做好甄别工作,吸取国际社会的经验教训,基于国内环评制度,在 BBNJ 国际协定谈判过程中提出自身观点,构建具有中国特色的国家管辖范围外区域环境影响评价制度。

参考文献

- [1] 任政.《联合国海洋法公约》中海洋环境影响评价规则研究[D]:[硕士学位论文]. 武汉:中南财经政法大学,2021.
- [2] 姜玉环,张继伟.BBNJ 国际协定环评规则制定中的焦点问题分析及中国应对[J]. 太平洋学报,2021,29(5): 82-94.
- [3] 张继伟,姜玉环,罗阳.国家管辖范围以外区域环境影响评价机制研究[M]. 北京:海洋出版社,2019: 131-134.
- [4] 吕葳.国家管辖范围外海域环境影响评价制度研究[D]:[硕士学位论文]. 上海:上海师范大学,2022.
- [5] 李梦成.BBNJ 协定环境影响评价管理模式比较分析[J]. 海南热带海洋学院学报,2020,27(4): 20-25.
- [6] 石雪菲.论 BBNJ 谈判推进过程中主要法律争议及中国应有之立场[D]:[硕士学位论文]. 济南:山东大学,2020.
- [7] 辛佳潞.国家管辖外区域海洋生物多样性环评制度研究[D]:[硕士学位论文]. 哈尔滨:哈尔滨工程大学,2020.
- [8] 葛勇平,田雪.国家管辖范围外区域环境影响评价制度的缺陷与完善[J]. 福建江夏学院学报,2020,10(5): 55-61.
- [9] 崔茜.国家管辖范围外区域生物多样性(BBNJ)养护与可持续利用协定中的环境影响评价制度研究[D]:[硕士学位论文]. 上海:华东政法大学,2019.
- [10] 王欢欢.欧盟环境评价制度探析——以法律渊源为视角[J]. 北京林业大学学报(社会科学版),2010,9(4): 21-26.