

国际公约下的海洋油气生产设施弃置及对我国的启示

王晓萌,孙瑞钧,程嘉熠,陈虹,杨文超,韩庚辰,韩建波

(国家海洋环境监测中心 大连 116023)

摘要:文章针对我国关于海洋油气生产设施弃置的法律体系存在系统性、完整性和独立性不足的问题,通过概括总结相关国际公约和指南文件的主要内容,对包括国际公约、国内法律、行政法规、部门规章和其他规范等在内的我国海洋油气生产设施弃置法律体系进行分析,提出切实履行国际义务、提高海洋油气生产设施弃置规范的法律效力、建立系统独立的海洋油气生产设施弃置法律体系和将管理范畴扩展至全部海洋油气生产设施的启示和建议,为完善我国海洋油气生产设施弃置的法律体系提供参考。

关键词:国际公约;海洋油气生产设施;海上弃置;法律体系

中图分类号:X32

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2017)08-0104-05

Decommission of Offshore Oil and Gas Installations under International Conventions and the Enlightenments to China

WANG Xiaomeng, SUN Ruijun, CHENG Jiayi, CHEN Hong,
YANG Wenchao, HAN Gengchen, HAN Jianbo

(National Marine Environmental Monitoring Center, Dalian 116023, China)

Abstract: Referring to the problems that the integrity and independence of current legal regime on decommission of offshore oil and gas installations are insufficient in China, the system of law of international conventions, regional conventions and guidelines on abandonment of offshore oil and gas installations were summarized and analyzed. Meanwhile, administrative measures were suggested on legislation direction in the future, amending of laws and regulations, scope of management to provide lessons for consummating legal system on abandonment of the offshore oil and gas production facilities.

Key words: International Conventions, Offshore oil and gas production installations, Offshore abandonment, Legal system

1 引言

目前国际油气勘探开发逐步由陆地向海上扩

张,且由浅海逐步延伸到深海甚至超深海^[1]。18世纪80年代美国钻探了世界上第一口海上探井,拉开

收稿日期:2017-01-03;修订日期:2017-07-20

基金项目:中海油生态环境保护基金项目“生态文明制度下的海洋倾废管理政策研究”;国家海洋局海域管理技术重点实验室开放研究基金项目“海洋空间规划方法研究及其在我国海洋倾废区规划中的应用”(201607)。

作者简介:王晓萌,工程师,硕士,研究方向为海洋油气勘探开发环境影响管理和技术

通信作者:韩建波,研究员,博士,研究方向为海洋工程环境影响评价技术

海洋油气勘探开发的序幕;美国墨西哥湾、英国北海等地区的海上油气勘探开发已有50余年的历史,深海油气勘探开发于20世纪70年代逐渐兴起^[2]。与此同时,海洋油气生产设施弃置的问题也逐渐凸显:最新研究表明,未来5年内全球将有600余个海洋油气项目面临弃置;2021—2040年需弃置的海洋油气项目将达2000个^[3]。海洋油气生产设施弃置活动可能导致污染物排海、留置设施腐蚀释放金属离子、留置设施漂离原地、限制其他类型海域使用、处置不当发生溢油事故等重大环境影响和风险,因此如何通过法律制度对海上油气勘探、开发、生产和弃置的全过程进行有效管理和规范已成为国际社会重点考量的问题之一^[4]。

我国海洋油气勘探开发虽起步较晚,但部分油气田已步入生产后期,海洋油气生产设施弃置的需求也逐渐显现。目前我国关于海洋油气生产设施弃置的法律体系存在系统性、完整性和独立性不足的问题,主要表现在3个方面:①海洋油气勘探开发方面的法律法规重点关注勘探、开发和生产阶段,而对于弃置阶段的规定相对较少;②海上弃置规定的对象单一、内容较少,原则化和碎片化现象明显;③将海洋油气平台和生产设施的弃置纳入倾倒框架进行管理,忽视其与其他类型海洋倾废物不同的特殊性。因此,有必要完善我国海洋油气生产设施弃置的法律体系,使弃置活动规范化、科学化,提高相应管理水平,将其对海洋生态环境和其他用海功能的影响控制在可接受的范围内。

2 海洋油气生产设施弃置的国际公约和指南文件

国际社会自20世纪50年代开始关注海上设施弃置问题,至20世纪末若干重要的涉海国际公约和专项指南均对海洋油气生产设施的弃置做出规定。其中,国际公约主要包括《联合国大陆架公约》《联合国海洋法公约》《〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉1996年议定书》和《奥斯陆巴黎保护东北大西洋海洋环境公约》及其“辛特拉决定”等,专项指南主要包括《撤除大陆架与专属经济区内沿海设施与结构的指南与标准》。

《联合国大陆架公约》和《联合国海洋法公约》

对各缔约国提出撤除弃置海上设施的要求,对免责情形做出一般要求;《〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉1996年议定书》和《奥斯陆巴黎保护东北大西洋海洋环境公约》及其“辛特拉决定”则按照或参照“倾倒”管理模式,建立一系列海洋油气生产设施弃置的管理制度,包括弃置许可制度、弃置评估制度、协商制度、弃置监测和报告制度等,对弃置活动事前、事中、事后3个阶段提出一般性管理要求;《撤除大陆架与专属经济区内沿海设施与结构的指南与标准》对国际海事组织成员国提出最低限度的管理和技术要求。上述法律文件专门化和系统化的特点明显,对海上油气生产设施弃置做出专项规定,使之与其他海洋活动尤其是传统的海洋倾倒活动相区分,建立了全过程、立体化的管理和技术框架,值得我国在健全和完善海洋油气生产设施弃置法律体系时予以借鉴。

2.1 1958年《联合国大陆架公约》——首次确立全面拆除原则

《联合国大陆架公约》于1958年4月签订并于1964年6月生效,是首份就沿海国对大陆架的权利和资源开采以及相关争议解决做出规定的国际公约,是关于海洋油气生产设施弃置问题在国际法层面的基础性法律文件^[5]。该公约第5条第5款规定沿海国对废弃或不再使用的设施有“全部拆除”的义务^[6],曾被认为是国际习惯法的体现,但目前各缔约国对该条款已不再持此立场。我国不是该公约的缔约国。

2.2 1982年《联合国海洋法公约》——全面拆除义务的妥协

《联合国海洋法公约》(UNCLOS)于1982年12月在牙买加通过并于1994年11月生效。其第六十条和第八十条^[7]规定沿海国在专属经济区内和大陆架上的人工岛屿、设施或结构弃置中的拆除义务,同时要求考虑“任何一般的国际标准”;还要求沿海国在拆除上述设施时应考虑捕鱼活动、海洋环境保护和其他国家的权利和义务,尚未全部拆除的任何设施或结构的深度、位置和大小应妥为公布。由此可见,UNCLOS已不再要求全部拆除废弃或不再使用的设施。我国于1996年5月成为该公约缔约国。

2.3 1989年国际海事组织《撤除大陆架与专属经济区内沿海设施与结构的指南与标准》——“底线化”的管理和技术框架

1989年国际海事组织(IMO)以决议的形式发布《撤除大陆架与专属经济区内沿海设施与结构的指南与标准》^[8],其仅对国际海事组织公约各成员国的国内立法提出最低限度的要求,规定其成员国在撤除沿海设施时必须考虑该指南,但其管辖范围并不包括各国的领海与内海。

该“指南与标准”的核心原则是撤除沿海设施和结构,不撤除或部分撤除的例外情形应符合该标准的规定;规定在1998年1月1日后,除非保证设施或结构不再使用后的全部撤除活动可行,否则不得在大陆架或专属经济区内布设该设施或结构;同时建立了海上设施和结构撤除的环境影响评价和定期监测制度。

2.4 《〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉1996年议定书》——作为海洋倾倒的弃置管理

《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》是第一批保护海洋环境、控制人类活动干扰的全球公约,于1972年12月签署并于1975年8月正式生效,目前已有87个缔约国。随着全球环境保护意识的不断加强和科学技术的不断进步,人类对环境影响的认识逐渐提高,《〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉1996年议定书》(简称《96议定书》)于1996年签署并于2006年生效,目前已有48个缔约国。《96议定书》^[9]以“反列清单”的形式对海洋倾倒物质进行限制,根据其中“倾倒”的定义,平台和人工构造物的原地和异地弃置均属“倾倒”范畴,但海底管道和电缆的弃置不属“倾倒”。

《96议定书》规定,平台和人工构造物的弃置需获得缔约国的事先许可,除特殊情形外,需满足其附件2规定的评估框架;同时可参考《平台和构造物专项评价指南》对弃置活动进行评估,其对废物管理方案选择、废物定性、倾倒区选址、倾倒造成的潜在环境影响、许可证和许可证条件以及监测和评价等方面提出原则性要求,并提出缔约国可制定本国的海洋倾倒评价程序。

2.5 《奥斯陆巴黎保护东北大西洋海洋环境公约》及其“辛特拉决定”——区别倾倒和弃置的区域典范

《奥斯陆巴黎保护东北大西洋海洋环境公约》(OSPAR公约)是由位于欧洲西海岸及其流域的15个政府与欧共体共同合作保护东北大西洋海洋环境的机制,于1992年订立并于1998年生效。根据OSPAR公约中对“倾倒”的定义,海洋油气设施和管道的异地弃置属于“倾倒”,原地弃置不属于“倾倒”。但该公约附件2“防止与减少倾倒或海上焚烧造成的污染”中明确规定,其适用范围不包括“从沿海设施上故意处置废物以及故意处置设施和管道本身”;附件3“防止与减少离岸来源的污染”中规定,“未经缔约国许可,不得倾倒不再使用的沿海设施与管道,不得将不再使用的沿海设施全部或部分原位弃置。除沿海设施的正常排放外,禁止从沿海设施上倾倒一切废物”^[10]。

1998年OSPAR委员会部长级会议通过“关于处置不再使用的沿海设施的决议”(又称“辛特拉决定”)^[11],该决议形成海上设施的弃置许可制度、弃置评估制度、协商制度以及弃置监测和报告制度,其管理思路与海洋倾倒类似。该决议的核心内容是原则禁止将不再使用的沿海设施倾倒入海或全部、部分原地弃置,并对“不再使用的沿海设施”做了明确界定,即“其原始用途已终止且并未被用于其他合法途径,但不包括位于海床以下部分,也不包括不会干扰其他用海的、与浮动装置相连的混凝土锚基”;如符合免责情形且经过决议附件2的评估框架进行评估后,认为可倾倒或原地弃置的海上设施需颁发许可证,但所有海上设施的上部设施必须拆除上岸。该决议并未涉及设施位于海床下的部分和海底管道的处置,此部分的处置应遵循OSPAR公约的一般规定。

3 我国海洋油气生产设施弃置的法律体系

我国海洋油气工业相对年轻,目前在海洋油气生产设施弃置方面尚未形成系统的法律体系,现阶段的弃置管理工作主要以国际公约、国内法律、行政法规、部门规章和其他规范等层面的综合性或专门性的法律法规为依据。

3.1 国际公约层面

我国作为 IMO 的成员国以及 UNCLOS 和《96 议定书》的缔约国,应遵循上述相关国际公约在海洋油气生产设施弃置方面的一般性规定,即原则上应拆除海洋油气生产设施和结构,不拆除或部分拆除的例外情形应符合“指南与标准”的最低限度要求;平台类生产设施的弃置至少应遵循《96 议定书》对于缔约国关于“倾倒”的要求。

3.2 国内法律层面

我国涉及海洋油气生产设施弃置的法律主要是《中华人民共和国海洋环境保护法》^[12],其中所指的“倾倒”包括弃置平台及其辅助设施和其他浮动工具的行为。因此,我国海洋油气生产设施的弃置应遵守其对于“倾倒”的管理要求,主要包括倾倒许可制度、倾倒评估制度、倾倒区选划制度和倾倒区监测制度等。

3.3 行政法规层面

行政法规的主要任务是通过细化法律的规定从而增加法律的可操作性。我国在海洋油气生产设施弃置方面的相关行政法规主要包括《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》《海洋倾废管理条例》和《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》(简称《海洋工程条例》)。其中,1983 年发布的《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》^[13]仅对海洋石油勘探开发环境保护管理的主管部门予以明确,并未明确其主管部门即国家海洋局对海洋油气生产设施弃置的主管任务、主管事项和权限等;1985 年发布的《海洋倾废管理条例》^[14]在《中华人民共和国海洋环境保护法》的框架下,对包括弃置在内的“倾倒”活动的许可和监督等环节的管理要求进行细化,但未针对弃置活动制定更为细化的管理要求;2006 年发布的《海洋工程条例》^[15]明确规定海洋工程的海上弃置应按照海洋倾废的有关规定进行管理,直接将海洋油气生产设施弃置归并到“倾倒”的管理范畴。

3.4 部门规章和其他规范层面

在海洋油气生产设施弃置方面,国家海洋局于 1990 年发布《海洋倾废管理条例实施办法》^[16],对平台弃置(倾倒)的许可做出原则性规定;于 2002 年

发布《海洋石油平台弃置管理暂行办法》^[17],对海洋石油平台的申请程序、审批程序和弃置技术要求等进行一般性规定;于 2003 年印发《倾倒地管理暂行规定》^[18],对平台倾倒地(弃置)区的选划做出原则性要求。2010 年国家发改委、国家能源局、财政部、国家税务总局和国家海洋局联合印发《海上油气生产设施废弃处置管理规定》^[19],对海洋油气生产设施的废弃处置方案、弃置费计提和管理等提出要求。

4 健全我国海洋油气生产设施弃置法律体系的启示和对策

随着我国进入老化期的海洋油气生产设施的逐渐增加,解决海上弃置问题将越来越迫切。基于对现有相关国际公约和指南文件的总结分析,结合我国现行法律体系现状,未来应从 4 个方面对我国相关法律体系予以完善。

4.1 切实履行国际义务

对海洋油气生产设施弃置的管理较为复杂,既要遵循国际公约的原则要求,又要遵循国内法律法规的具体规定。在国际公约方面,我国应遵循《撤除大陆架与专属经济区内沿海设施与结构的指南与标准》、UNCLOS 和《96 议定书》的相关规定。但目前在该领域的国内法律体系中,尚未切实履行各国际公约的义务和责任,如未明确海洋油气生产设施弃置的许可制度、报告制度、协商制度和监测制度等,仅通过《中华人民共和国海洋环境保护法》参照“倾倒”对其进行管理。未来应加强国际法的国内法转化,在切实履行国际义务的同时,保证海洋油气生产设施弃置对环境的影响最小化。

4.2 提高海洋油气生产设施弃置规范的法律效力

目前我国在海洋油气生产设施弃置方面对监管主体责任和权限的规定都是通过法律层级较低的部门规章和其他规范形式做出,而在层级较高的法律和行政法规层面均未做出具有针对性的要求,应逐步修改完善。从短期来看,可通过在法律法规中对海洋油气生产设施弃置做出一般性规定,同时将其具体管理要求指引至部门规章的方式提高法律效力;从长期来看,可将已成熟的管理制度和技术要求直接纳入有关法律法规,为指引和约束监管主体的职责和权限提供切实的法律依据。

4.3 建立系统独立的海洋油气生产设施弃置法律体系

在法律层面,《中华人民共和国海洋环境保护法》规定平台及其辅助设施弃置属“倾倒”范畴。在行政法规层面,《海洋倾废管理条例》和《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》已发布 30 余年,相对较为陈旧,前者的具体条款和管理要求主要针对疏浚物海洋倾倒,未考虑平台等海上设施弃置的特殊性,后者主要针对海洋石油勘探、开发和生产阶段提出管理要求,未涉及对弃置阶段的要求;《海洋工程条例》仅指向性地规定海洋工程的海上弃置按海洋倾废进行管理。在部门规章层面,1990 年《海洋倾废管理条例实施办法》、2002 年《海洋石油平台管理暂行规定》、2003 年《倾废区管理暂行规定》和 2010 年《海上油气生产设施废弃处置管理规定》4 项同位法基本确定我国海洋油气生产设施弃置现有的多头监管模式——国家海洋局负责海洋油气平台弃置的环境保护工作,国家能源局负责设施废弃处置预备方案和实施方案的备案工作,国家能源局和财政部共同负责对设施弃置费账户的监督工作;这种各自为政的多部门监管模式易导致职责重叠和冲突以及监管盲区和推诿掣肘等情况,对生产设施所有者的弃置申请和主管部门的弃置管理都造成一定的困惑和不便。

基于上述问题,首先可通过上位法将海洋油气生产设施弃置从“倾倒”管理中剥离,将其作为海洋油气生产活动全过程的一部分进行单独管理;继而通过行政法规明确各段监管主体的监管内容和权限;其后通过部门规章对具体的管理事项、程序和权限等进行细化,建立由上而下的、系统的、相对独立的海洋油气生产设施弃置法律体系。

4.4 将管理范畴扩展至全部海洋油气生产设施

目前主要的国际公约和区域公约是针对全部海上设施或海上油气生产设施的弃置提出要求,而我国海洋油气生产设施弃置的管理范畴主要是海洋油气平台,对海洋油气平台以外的其他海洋油气生产设施弃置的管理要求有所缺失。未来应根据差别化管理需求,通过修订不同位阶的法律文件,将目前海洋石油平台弃置的管理范畴扩展至各类

海洋油气生产设施,包括海上油气井口、海洋油气平台、水下生产系统、海底管道、海底电缆和系泊系统等,进而提出对各类生产设施弃置的具体要求,实现海洋油气生产设施弃置的全面化管理。

参考文献

- [1] 刘雪飞.英国海上油气设施弃置法律制度初探及对我国的启示[J].石油科技论坛,2012,31(4):51-55.
- [2] 江怀友,赵文智,闫存章,等.世界海洋油气资源与勘探模式概述[J].海相油气地质,2008,13(3):5-10.
- [3] IHS MARKIT. Offshore decommissioning study report [EB/OL].(2016-12-03)[2016-12-28].<https://www.ihsmarkit.com/Info/0616/offshore-decommissioning-study-report.html>.
- [4] 黄蓓蓓.海上油气设施弃置制度对我国的借鉴[J].海洋石油,2013,33(1):106-110.
- [5] 李雪飞,张锡斌,任登龙,等.浅议海上油气生产设施弃置需要关注的问题[J].海洋开发与管理,2015,32(4):8-11.
- [6] United Nations. Convention on the continental shelf [Z]. 1958.
- [7] United Nations. United nations convention on the law of the sea [Z]. 1982.
- [8] International Maritime Organization. 1989 Guidelines and standards for the removal of offshore installations and structures on the continental shelf and in the exclusive economic zone (IMO resolution A. 672 (16)) [Z]. 1989.
- [9] International Maritime Organization. 1996 Protocol to the convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, 1972 [Z]. 1996.
- [10] OSPAR Commission. Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic [Z]. 1992.
- [11] OSPAR Commission. OSPAR Decision 98/3 on the disposal of disused offshore installations [Z]. 1998.
- [12] 中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国海洋环境保护法 [Z]. 1999 (2016 年修订).
- [13] 国务院. 中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例 [Z]. 1983.
- [14] 国务院. 中华人民共和国海洋倾废管理条例 [Z]. 1985.
- [15] 国务院. 防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例 [Z]. 2006.
- [16] 国家海洋局. 中华人民共和国海洋倾废管理条例实施办法 [Z]. 1990.
- [17] 国家海洋局. 海洋石油平台弃置管理暂行办法 [Z]. 2002.
- [18] 国家海洋局. 倾废区管理暂行规定 [Z]. 2003.
- [19] 国家发展和改革委员会. 海上油气生产设施废弃处置管理暂行规定 [Z]. 2010.