

海洋健康的保证——1996 议定书

陈 越 （国家海洋局国际合作司）

人类关注海洋的健康,提出海洋自净能力的概念,应该说始自 1972 年签订的《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》(简称《1972 伦敦公约》或原公约),此后,倾废与反倾废的国际间的斗争从来就没有停止过。1996 年 10 月 29 日至 11 月 8 日,公约缔约国在伦敦国际海事组织总部举行了一次特别会议,43 个伦敦公约缔约国的代表以及 16 个非缔约国和 4 个非政府间国际组织的观察员共约 220 人出席了这次会议。特别会议的主席由荷兰的创普先生担任。这次会议主要对《1972 伦敦公约》/《1996 年议定书》(简称《1996 议定书》)草案进行了审议并最后通过了该议定书。特别会议决定,《1996 议定书》将于 1997 年 4 月 1 日至 1998 年 3 月 31 日在国际海事组织开放签字。这标志着伦敦公约缔约国在国际海洋倾废管理方面进入了一个新的历史阶段。与原来的公约相比,新的议定书不仅吸收了国际环保领域一些新的原则,如预防方法和污染者付费原则,还体现了一种海洋倾废控制观念上的根本转变,即:从允许有控制地向海洋处置各种无毒无害废物到只允许一些例外物质而禁止其他一切废物向海上倾倒,显示出国际海洋环境保护政策朝着更加严格的方向发展。不容置疑,新的议定书可以说是一份世界海洋健康的保证书。

以国家海洋局副局长杨文鹤为团长,由国家海洋局、外交部和交通部等有关同志组成的中国代表团出席了这次特别会议,并始终坚持我国是一个发展中国家,充分利用海洋的环境容量和空间,在严格控制下倾倒是我国海洋管理的基本政策。这次通过的议定书基本上体现了上述政策和立场。总的来说,议定书体现了

我国的利益和国家海洋环境保护的政策。它是国内各有关部门和有关单位多年来团结协作、共同制定政策和策略积极参与公约的原则和具体条款修订过程的结果。但也应该看到,该议定书得以通过是公约各缔约方既坚持各自的原则立场,同时在一些重要问题上表现出灵活性、彼此作出让步的结果。众所周知,伦敦公约的 75 个缔约国中所持的海洋环保主张有着原则性的差异,大致可以分成两类:一类是承认海洋的自净能力,主张应当在科学的基础上有限制地加以利用,即应允许有控制地在海上倾倒废物,这一类国家以中国、加拿大和美国等为代表;而另一类则处于政治、社会等方面的考虑认为对海洋要无条件地加以保护,必须禁止在海上处置除疏浚物外的一切废物,其典型代表是德国、荷兰、丹麦等国。各国由于存在原则意见上的不同,具体到公约修改问题上就存在着两种观点的争论。议定书对原公约的修正主要体现在以下几个方面。

1. 关于“反列名单”方法

原公约有三个附件,分别规定了禁止倾倒的物质名单(简称“禁止名单”)、可以颁发特别许可证倾倒的物质清单(“灰名单”)和可以颁发普通许可证允许倾倒的物质名单(“白名单”)。

用一个“可以考虑在海上倾倒的物质清单”,即所谓“反列名单”来代替原来的所谓“禁止名单”是议定书对原公约的一项重大修正。原公约规定,除其附件 1 所列的一些有毒有害物质外的其他一切废物都允许在海上有控制地加以处置,因此附件 1 被称为所谓“禁止名单”。相反,《1996 议定书》规定,除其附件 1 中所列物质以外的其他一切物质都禁止

在海上处置,而附件1是一个“可以考虑在海上倾倒的物质清单”,正好与原公约的“禁止名单”相反,因此被称做所谓“反列名单”。与原公约的“禁止名单”方法相比,“反列名单”方法从原则上看似似乎是一个较为严格的海洋倾废管理方法,因为出发点已从“只禁止部分物质,但允许多数物质倾倒”变为“除允许某些类物质外,禁止其他物质倾倒”,反映了一种环保观念上的转变,顺应了国际环保趋势。

“反列名单”方法从一开始就得到德国、荷兰、丹麦等许多国家的赞成,而遭到美国、俄罗斯、中国等一些国家的反对。尽管一开始各方对“反列名单”方法达不成原则性一致意见,但都同意对名单中应列入哪些物质进行协商,因为名单中所列物质才真正具有实际意义。经过反复协商,《1996 议定书》附件 I 中列出了疏浚物、渔业废物、船舶平台、以及含钢、铁、水泥等大体积废物等共七类物质,这些物质的确定是各方利益冲突妥协的结果。

2. 关于内水问题

原公约“海”的定义中不包括内水,“海”是指内水以外的所有海域及其海床和底土。是否将公约的管辖范围扩大到内水一直是公约修订过程中一个重要的问题。经过反复多次的协商谈判,《1996 议定书》仍将“海”定义为不包括内水的所有海域及其海床和底土,同时增加一任择性条款,即:缔约方可以自由地选择是否在其内水中适用议定书的规定,若选择不适用,就应采取其他有效措施来控制内水中的倾倒活动,并向国际海事组织通报其在内水中有关立法及管理机制方面的信息,同时在自愿的基础上尽最大努力提供其在内水中倾倒废物的种类和数量的情况。

3. 关于近海石油平台的废弃和推倒

近海石油平台在完成生产后在原址做废弃或推倒处理,是平台处置的经济可行的手段之一,废弃的平台可以用作灯塔或人工鱼礁。平台的海上弃置原应属于伦敦公约的管辖范围。但德国提议将仅仅为了处置目的在海上原

址废弃或推倒平台或其他人工构造物的行为纳入议定书“倾倒”定义中。结果,特别会议经过谈判并修改,同意在《1996 议定书》“倾倒”定义中新增加一款,将纯粹为了处置目的在海上弃置或推倒石油平台纳入“倾倒”定义。事实上,原公约已经将海上处置石油平台纳入“倾倒”定义,议定书新的规定只是更加强调平台的弃置与推倒也属于其管辖范围。

4. 关于主权豁免

《1996 议定书》仍保留了原公约关于主权豁免的条款,即:议定书不适用于根据国际法享有主权豁免的船舶和航空器,但新增加了“各国可以在任何时候宣布将其适用于上述享有主权豁免的船舶、航空器”这一款,反映了各方折衷的结果,尤其是主张将议定书的适用范围扩大至根据国际法享有主权豁免的船舶和航空器的一些缔约国作出了较大的让步。

5. 关于争端解决问题

原公约原则规定:各缔约国应当在第1次协商会议上审议解决有关因解释及适用本公约引起的争端的程序。1978年10月召开的缔约国第3次协商会议通过了关于争端解决的公约修正案,其主要内容包括:两个或两个以上缔约国就解释或适用本公约而发生的任何争端,若不能通过谈判解决,则应当根据该争端各方的协议提交国际法院,或者按其中一方的请求提交仲裁;修正案还规定了有关仲裁规则。但是,直到特别会议召开之日,该修正案也未能生效。

《1996 议定书》增加了关于争端解决的条款,规定:有关解释或执行议定书的争端,首先应通过谈判、调解或其他和平方式解决;若争端在12个月内不能得到解决,则应通过议定书规定的仲裁程序解决,除非各方同意利用1982年《联合国海洋法公约》第287条第1款的一种程序予以解决。议定书在其附件3中规定的仲裁程序即原1978年修正案的仲裁程序。

6. 关于预防方法与污染者付费原则

《1996 议定书》在“一般义务”条款中规

定各缔约方应当适用保护环境、防止海上倾倒废物的预防方法,同时要考虑到污染者应承担污染费用的原则,并努力推动下述实践,即:经批准进行海上倾倒者应承担用于对批准活动所产生的污染的防止和控制所需的费用。此条款的实质是将预防方法和污染者付费原则两项一般性的国际环保原则引入议定书,这也是大势所趋。上述两个原则在议定书中的表述方式是经各方多次反复协商妥协的结果,特别是污染者付费原则,避免了许多缔约国担心的国家承担责任的问题。

7. 关于议定书的遵守管理

由于原公约缺乏必要的执行监督机制,使得一些缔约国违反公约条款而不被他人所知。因此,各方普遍认为应当在议定书中建立一套程序来监督和评价对议定书的遵守情况,以保证议定书的实施。但是,这套机制的建立又应避免成为某些缔约国向其他缔约国施加压力的借口。为此,我国在第18次缔约国协商会议上适时提出了关于原则建立监督机制的妥协案文,得到普遍赞同。现议定书基本采纳了我方提出的案文。议定书规定,在其生效的2年内,各方应建立监督、评价和促进对议定书及其附件遵守情况所必要的程序、规则、规定和管理机制,其目的在于以建设性的方式公开交换信息,并对各国提供建议或援助。

8. 关于“科学和技术研究”条款

议定书还新增加了“科学和技术研究”条款,规定缔约方应采取适当措施促进防止、减少和在可能时消除污染的海洋科学技术方面的研究,并根据请求提供有关海洋科学技术目标及规划等资料。

9. 关于议定书的生效条款

《1996 议定书》生效条款规定本议定书将在至少26个缔约国交存了批准、接受、核准、或加入书,其中含至少15个《1972 伦敦公约》缔约国后的第30天生效。

此外,特别会议还通过了关于“《1972 伦敦公约》有关技术援助与合作活动”以及“船

舶的海上处置”等两项决议。前一项决议的主要内容是敦促各缔约国在双边及多边的基础上向发展中国家提供必要的方法以增强国力来执行《1972 伦敦公约》或《1996 议定书》,决议同时还包含了具体的《1972 伦敦公约》技术援助与合作的框架。后一项决议是作为船舶列入“反列名单”的妥协方案而提出的。因为德国、荷兰等一开始坚持将船舶从“反列名单”中删去,后因其他国家的反对,才妥协为同意保留船舶,但同时提出了关于请伦敦公约科学组在未来5年内继续审议船舶海上处置问题并向协商会议报告的决议,并得到了会议的通过,这为船舶处置今后仍可能重开讨论留下了一个尾巴。

综上所述,公约的整个修订过程反映出两种趋势:一是管辖范围的逐步扩大,如议定书的适用范围选择性地扩大到内水,并且“倾倒”定义明确延伸至近海石油平台的弃置和推倒;二是海洋倾废管理更加严格,允许海上倾倒的物质种类越来越少,先是1994年缔约国会议通过三项决议禁止了一切放射性废物以及工业废物的海上倾倒,后又禁止了海上焚烧;此外,虽然船舶目前仍保留在“反列名单”中,但德国、荷兰等一些国家仍不会放弃今后禁止船舶海上处置的努力,正如这些国家的代表所言:“我们希望‘反列名单’中只留下疏浚物这一类物质”,也就是说其目的是在不远的将来在全球禁止除疏浚物外的一切废物在海上倾倒。因此,尽管公约的修订过程暂时告一段落,但在海洋倾废问题上两种势力的斗争仍将是长期、尖锐的。

考虑到议定书的开放签字日期从1997年4月1日至1998年3月31日只有一年时间,我国应尽早开展对议定书条款的详细研究和分析,对接受议定书的利弊进行充分的剖析。另外,如果将来签署议定书,还应针对议定书的修改内容对国内的《海洋倾废管理条例》做相应调整和修改,使其与国际公约保持相对的一致性。 □