

欧盟海洋油气勘探开发作业安全的法律规制及对中国的启示

樊 威

(大连海事大学 法学院, 辽宁 大连 116026)

摘要: 21世纪以来,随着能源危机的加剧以及人类开发海洋能力的不断增强,世界各国开始调整能源战略,将开发重点由陆地转向海洋,海洋油气资源的开发对于各国的经济发展与能源安全都具有重要意义。海洋石油工业是安全风险最大的行业之一,涉及天气、压力、深度或温度等不同环境条件,易燃易爆、有毒有害的物质,以及生产过程中危险因素等多重风险。“深水地平线”事故让欧盟开始意识到国际法和欧盟成员国国内法律在此领域的失败,而欧洲法律正面临着如何确保海上油气作业安全的挑战。以《2013/30/EU指令》为核心,对国际离岸安全制度框架进行了考察,探究欧盟在海上油气开发作业安全领域的法律规制,在强化管辖权、建立综合立法体系、优先海洋环境保护和扩大国际影响力四方面进行分析和探讨,为中国海洋经济的发展提供经验借鉴。

关键词: 《2013/30/EU指令》; 油气勘探开发 “深水地平线”; 重大事故; 海上环境安全

中图分类号: D993.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2020) 01-0103-10

EU regulation on the safety of offshore oil and gas development activities and its enlightenment to China

FAN Wei

(Law School, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: Since the 21st century, with the intensification of the energy crisis and the continuous enhancement of exploitation of marine resources, countries all over the world begin to adjust their energy strategies and shift the focus of development from land to ocean. The development of offshore oil and gas resources is of great significance to the economic development and energy security of all countries. The offshore oil industry is one of the industries with the greatest safety risks, involving different environmental conditions such as weather, pressure, depth or temperature, multiple risks such as flammable and explosive substances, toxic and harmful substances, and risk factors in the production process. The Deepwater Horizon accident has made the EU aware of the failure of international law and the domestic laws of EU member states in this area, and European law is facing the challenge of how to ensure the safety of offshore oil and gas operations. Based on the 2013/30/EU Directive, this paper investigates the framework of international offshore safety system, probes into the EU legislative trend in the field of offshore oil and gas operation safety, and analyzes and discusses four aspects: strengthening jurisdiction, giving priority to marine environmental protection, establishing a comprehensive legislative system and international influence. The purpose of this paper is to provide experience for the development of China's marine economy.

Key words: 2013/30/EU Directive; oil and gas development; the Deepwater Horizon; major accidents; maritime safety

海洋油气开发是人类获取该能源的重要方式。高度集中、存在大量易燃易爆危险物、生产过程危险
然而由于海洋石油作业的自然环境恶劣、机械设备因素多等特点,极易引起安全事故,是安全风险最大

收稿日期: 2019-11-02

基金项目: 2018年国家社科基金新时代海洋强国建设重大研究专项“中国参与全球海洋生态环境治理体系研究”(18VHQ015), 中央高校基本科研业务费2019年重点科学研究培育项目“‘海洋命运共同体’视角下中国参与全球海洋生态治理角色定位及路径研究”(3132019360), 辽宁省哲学社会科学规划基金项目“辽宁省循环经济促进条例的制定研究”(L13BFX007)

作者简介: 樊威(1977-), 女, 黑龙江哈尔滨人, 法学博士, 大连海事大学法学院讲师, E-mail: fanwei@dlmu.edu.cn。

的行业之一。海上油气事故发生后,不仅造成人员伤亡和重大经济损失,还对近海周边环境和海洋生态造成严重污染和破坏。

2010年4月“深水地平线”事故污染面积大约相当于美国东北部的马里兰州的面积,威胁路易斯安那、佛罗里达及墨西哥湾沿岸各州的海岸。^[1]该事故促使欧洲议会要求欧盟委员会查明欧盟法律在海洋油气安全作业领域的存在的问题和缺陷。欧盟委员会不仅满足了这一要求,还对相关欧盟法令进行了进一步审查,2011年10月欧盟委员会提出关于确保石油和天然气活动安全的条例,最终于2013年6月通过《2013/30/EU指令》(简称《离岸指令》)。它的目标就是制定欧盟油气作业安全线,统一标准,以防止海上石油和天然气作业发生重大事故。欧盟除了要解决几乎没有国际标准而各国国家标准又差别很大的困难外,还要去面对成员国国内法律缺陷的挑战。围绕《离岸指令》,欧盟在强化管辖权、构建综合立法体系、优先海洋环境保护和扩大国际影响四个方面完善海上油气安全的法律规制,对中国有很强的借鉴意义。

一、强化管辖权

海上油气开发环境问题的跨界性使得制定欧盟层面的规则成为必然要求,而“找到管辖权就是找到立法的基础”。就共同管辖权领域立法的一个先决条件,人们提出了以辅助原则为基础的全欧洲行动的合法性问题。但是,虽然确保海上石油和天然气活动的安全需要在欧盟层级采取行动,以实现主要的环境和能源目标,但最初设想的行动的内容和形式都存在与欧盟立法的相称原则相抵触的部分。在这方面,如何预防海洋重大事故及其对人类健康和环境的影响,如何减少油气安全事故对欧盟能源供应安全的影响,都是对欧盟法律的挑战。作为欧盟在特定问题上立法的先决条件,欧盟强化制定海上石油和天然气安全标准的立法管辖权,是以两项法律依据为基础,从而也产生了执法管辖上两个职能机构的并行发展。

(一) 立法管辖的双重法律依据

欧盟在强化海上油气开发作业安全的立法管辖权上有双重法律依据,即以保护环境和人类健康为目标的欧盟环境法律政策为主,而以有利于油气供

应和市场内部运行为目标的能源法律政策为辅。

1. 环境保护为主的立法基础

2011年欧洲议会的立法提案首先讨论的是欧盟在一个成员国法域内的海域针对油气开发作业安全采取行动的合法性。根据条约,欧盟权限的行使受归属原则制约,根据该原则,“欧盟只在为实现条约所设定的目标且在条约赋予它的权限范围内行事”。^[2]欧盟委员会认为各成员国在预防、应对和问责等方面的做法都是有可取之处的,但如果发生油气作业漏油事件,造成跨界污染,需要采取超国家一级的行动时,因为协调和监管制度不成体系,个别成员国的行动可能不足以确保协调一致的环境保护行动,无法充分实现欧盟委员会所设想的海洋环境保护的行动目标。因此从共同利益出发,欧盟及其成员国应根据《海洋环境保护框架协定》,充分考虑海洋油气开发作业安全对海洋环境质量的影响,确保实现欧盟良好的海洋环境状况的目标。在这种情况下,欧盟为防止和减少海上油气开发的重大事故而在海上油气作业安全方面采取的行动完全符合欧盟环境法律政策目标。

事实上,无论是拟议的解决方案还是之后实行的指令,都明确提到了以《欧盟运行条约》(简称TFUE)第191条为法律依据,以维护、保护和改善环境质量以及审慎和合理利用自然资源为最终目标。欧盟委员会在草拟《离岸指令》时指出其旨在促进实现第2008/56/CE号指令和海洋环境战略框架(简称DCMM)的目标^①。即通过减少海洋污染的风险,使该指令可以帮助欧盟所有成员国在2029年前达到海洋良好生态环境状态,从而实现以DCMM为环境支柱的综合海洋政策(PMI)目标。TFUE第192条第1款授权欧盟为实现条约目标根据正常程序制定法律,为实现“从事海上石油和天然气业务的行业和国家当局的最低风险要求……”^②提供了充分的法律依据。也就是说在个别成员国的应急行动难以确保有效实现环境保护的前提下,考虑到同一区域或次区域的第三国对海洋环境质量的跨界影响,从共同利益出发,欧盟及其成员国根据《海洋环境保护框架协定》,有权创立相关欧盟法规,统一安全标准,协调行动。到2029年实现良好的海洋环境状况的目标虽然只存在其序言中,没有被直接列

^① 参见 Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, JOUE no L 164 du 25 juin 2008, consid. n° 3.

^② 参见 Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2011 relatif à la sécurisation des activités de prospection, d'exploration et de production pétrolières et gazières en mer, SEC (2011) 1294 final, p. 2.

入《离岸指令》的具体条款,却奠定了欧盟对成员国海上油气开发安全管辖权的立法基础。

2. 能源供应安全为辅的法律基础

如果说能源安全作为一个基本的法律目标可以加强欧盟在海上油气作业安全方面的努力,那么它与海洋环境保护的目标可以结合起来共同增强欧盟管辖权。2011年欧洲议会的决议的依据首先是TFUE第194条。该条捍卫了成员国决定其能源开采的权利,同时也强调要考虑到安全和环境保护^①。欧洲议会认为“当地石油和天然气的来源到目前为止对我们的能源安全和多样性来说是至关重要的”,但是“成员国执行的不同的监管制度妨碍欧盟能源市场内部的正常运作”^②。欧洲议会甚至考虑将管辖海洋油气作业安全的权限保留在能源安全领域,这并不是为了强调与国内市场或能源安全有关的目标,而是为了更好地在传统领域实现环境保护的目标。

但是2011年《关于离岸油气勘探,开采和生产活动安全条例的提案》和2013年《离岸指令》中都没有明确提及TFUE第194条,又表明了第191条规定的保护环境和个人健康的目标占主导地位,而能源安全目标则处于辅助地位。《离岸指令》实质上正体现了欧盟能源供应安全的目标与环境保护目标的结合。指令下的欧盟行动内容以实现欧盟法律目标为界限,以环境保护和能源安全保障为基础^③。

(二) 执法管辖的双重机构并行

欧盟管辖权双重法律依据的特点也反映在欧盟职权的体制划分中。在行使欧盟执法管辖权以确保海上石油和天然气活动安全的同时,还伴随两个机构的发展:建立了欧盟海上油气管理局(简称EU-AOG),并扩大了欧洲海事安全局(简称AESM)的职权范围。

1. EUAOG的机构设立

在欧盟国家海上油气开发领域,传统上承担海上油气作业风险的主要责任者是行业组织和经营者,但面对墨西哥湾“深水地平线”海上事故所造成

的巨大损害和影响,表明了政府必须采取进一步行动。欧盟委员会在此方面希望能够达成国家间积极的合作,为此组织了一系列欧盟的非正式会议,例如与非政府组织小组的相关会议等。北海管理机构论坛(NSOAF)和国际监管机构论坛(IRF)活动的成功经验,清楚地表明了相关国家当局之间合作的价值,委员会表示愿意在欧盟内部建立类似的结构^④。具体地说,欧盟委员会希望通过设立一个专门机构来推行“欧盟最佳实践模式”,即借鉴一系列基于北海地区长期以来成功实践的改革经验并以实施。这就要求各成员国在风险评估、应急响应、信息共享、专业知识和资源等方面进行更深一步的合作。^⑤2012年1月19日通过了关于建立EUOAG的决定,以便采取后续行动。

由欧盟委员会派人担任主席的EUOAG专家组,其任务就是促进欧盟与各成员国监管当局的有效协作。关于海上石油和天然气开发活动,EUOAG在诸如确定政策方向性文件、最低安全标准、最佳做法以及优先事项、迅速交流信息等问题上进行讨论,协助欧盟委员会行动,并为其提供专业建议。EUOAG将油气安全重大事故预防、钻井平台设施跨国安全转移、信息交流与合作、成员国适用欧盟法律 and 政策的执行情况(特别是对故意针对海上油气安全的非法行为的惩治措施)等作为工作重点。该机构为推进欧盟新安全标准的实施,确立海上油气作业重大安全风险控制的最佳实践以及确保油气重大事故预防监管框架的执行,发挥着重要和积极的作用^⑥。

2. AESM 职能范围的扩大

离岸设施的安全问题本来并不在AESM的管辖范围之内。传统上应对海洋污染的紧急行动者主要是经营者和有关成员国,但欧洲议会在2010年决议中认为,应扩大AESM的职权范围,将其从仅限于船舶的安全管辖扩大到海上石油和天然气设施的安全管辖,并确保在预算和职能许可的范围内实现环境保护的新目标。

① 参见 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2011, op. cit., p. 6.

② 参见 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2011, op. cit., p. 12.

③ 参见 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2011, op. cit., p. 7.

④ 参见 L'explosion de Deepwater Horizon fit incidemment implorer une administration fédérale connue pour avoir été impliquée dans des activités de collusion avec l'industrie pétrolière ainsi que de corruption: le Minerals Management Service (MMS); Renommée le 21 juin 2010 Bureau of Ocean Energy Management, Regulation and Enforcement (BOEMRE), l'agence sera finalement, le 1er octobre 2011, scindée en deux entités distinctes: le Bureau of Ocean Energy Management (BOEM) et le Bureau of Safety and Environmental Enforcement (BSEE); seul ce dernier est membre du Forum international des régulateurs (IRF).

⑤ 参见 Décision de la Commission du 19 janvier 2012 instituant le Groupe des autorités du pétrole et du gaz en mer de l'Union européenne, JOUE no C 18 du 21 janvier 2012, p. 8.

AESM 是在“埃里卡号沉没事件”之后成立的,自2003年以来一直发挥着积极作用,向成员国和委员会提供技术和科学援助,防止船舶造成污染,保障海上船舶的安全,并监测和评估欧盟有关海上船舶安全立法的执行情况。欧盟委员会认为,AESM 拥有专业清污船只和石油排放卫星监测系统(Clean Sea Net)等技术设备,可以应对任何形式的海洋污染。因此 AESM 有能力扩大职权范围,有效地预防和应对离岸设施的石油泄漏。欧盟委员会在2010年着手对欧洲安全理事会的创始条例进行了相应的修订,从而最终达成了一项扩大 AESM 职权范围的方案^①。

遗憾的是,AESM 获得的新职能远远逊色于其对船舶的安全控制职能,尽管欧盟委员会的想法是让它承担类似于海上运输部门的监察任务,但欧洲议会对此提出质疑,认为“欧盟一级的监察员的设立是否有足够的必要性和价值,欧盟介入成员国国家主管机构的监管权限的必要性是需要证明的”。这一质疑是与2011年《关于离岸油气勘探,开采和生产活动安全条例的提案》中的备选方案三相对应的,该方案计划设立一个欧盟机构,专门负责进行调查和检查,监测各个成员国实施欧盟法令和政策的情况,确保各国海上油气作业安全标准协调一致,并协助成员国进行能力建设^②。最终被青睐的是方案二,通过颁布欧盟指令扩大 AESM 权限。AESM 机构职能被确定为:应根据(EC)第1406/2002号条例规定的任务,向成员国和委员会提供技术和科学援助;应欧盟委员会和受影响成员国的请求,协助其探测和监测石油或天然气泄漏的程度;应会员国请求协助会员国编制和执行外部应急计划,特别是在会员国近海水域内外发生越境影响时;与成员国和运营商共同编制一份可供使用的紧急设备和服务目录等。在其职权范围之外,AESM 可应要求协助欧盟委员会评估外部应急响应计划,以核证其是否符合《离岸指令》。实践中,AESM 已经介入海上油气作业安全的监管,并已经在技术问题上发挥起重要作用^③。

二、海上油气勘探开发作业安全的综合立法体系

欧盟管辖权的行使是否有效,在很大程度上取决于为实现其目标而设立的法律文件的内容和效

力。欧盟关于海上石油和天然气作业安全的法律并不局限于特定法令,而是复合的,围绕《离岸指令》而补充甚至修改了其他法律文件的相关规定。欧盟为适应法律安全的要求制定了一套专门针对石油和天然气活动安全的新法律,同时也关注与其他法律文件的衔接,构建协调统一的法律体系。欧盟海上油气作业安全法规的综合性不仅体现了欧盟海洋环境保护立法的特点,也在一定程度上反映了当前国际上海洋能源开发中污染防治法律制度的发展趋势。

(一) 对《离岸指令》的理论剖析

欧盟以2008年《海洋战略框架指令》(Directive 2008/56/EC)(该指令终结了欧盟海洋环境非专门性、零散的保护方式,为欧盟制定其他海洋环境保护“规则”奠定了基础)为基础,通过专门设立一项新指令的形式规定了海上石油和天然气活动安全的最低标准。《离岸指令》共有9章43条,包括防止海上石油和天然气作业重大事故、准备和开展海上石油和天然气作业、预防政策、透明度与信息共享、合作、应急响应、跨界影响、惩罚机制等,共同组成了较为完整的内容体系。离岸油气开发海洋环境问题的跨界性是制定欧盟层面规则的根源;欧盟在海洋环境保护与治理上锐意探索的创新和成功的经验是指令创立的基础。“深海地平线”重大海上环境事故的发生则是欧盟明确立法规制的诱因。经过近四年的欧盟内部讨论,以及与成员国间的博弈,最终被创立的专门指令在海洋及沿海经济体环境污染防护、建立离岸油气开发的最低安全标准、改善海洋环境事故的响应机制方面取得了很大的进展。

1. 从欧盟条例到欧盟指令的立法演变

2011年欧盟委会在其《关于离岸油气勘探,开采和生产活动安全条例的提案》下确定采取“条例”的立法形式。立法草案的目标是在确保预防离岸油气开发工业重大危险的最佳做法在欧盟内能够得到一致的适用。欧盟委员会希望通过推行“欧盟最佳实践模式”来实现其“野心”,即将一系列基于北海地区实践的成功经验推行到整个欧洲^④。欧盟委员会认为,条例是实施该方案最恰当的立法工具,因为与指令(Directive)相比,虽然以条例为基础的立法

① 参见 Communication de la Commission du 12 octobre 2010, op. cit., p. 11。

② 参见 Règlement (UE) no 100/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, JOUE no L 39 du 9 février 2013, p. 30。

③ 参见 Communication de la Commission du 12 octobre 2010, op. cit., p. 11。

④ 参见 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2011, op. cit., p. 13。

可能会妨害成员国确定其能源使用的权利,但条例可以直接适用,能够明确、统一和迅速执行。上述“条例”提案遭到欧盟最大的石油生产国英国的反对。提案中的“健康和安全”条款被认为与英国所采取的方式相违背。而其他有经验的石油生产国也心存忧虑,因为根据欧盟法,条例无需转化成国内法即具有直接的法律效力,并直接取代与之相悖的成员国国内法。成员国认为这种干预特别严厉,他们希望仅停留在指令的层级,这样在具体实施中可以更灵活。^[34]

由于英国拥有国际最先进的离岸油气监管体系,在与欧盟进行谈判期间,强烈反对直接适用拟议的“条例”,强烈要求确保英国能够维持现行制度,并尽可能减少油气行业的行政负担。欧洲议会在考虑了英国等成员国的建议后,决定以“指令”的形式起草立法文件。2013年6月12日,欧洲议会和欧盟理事会正式通过了《离岸指令》,至此拟议的条例被“降级”为“指令”。指令被认为是一种原则性与灵活性相统一的立法形式,以“指令”取代了“条例”,不仅保证了欧盟内部法律的统一性,又是一种尊重成员国国家传统多样性的方式,是欧盟单一市场演变过程中的重要要素。^[36]

2. 欧盟海上油气作业的最佳安全保障模式探讨

《离岸指令》的目标是尽可能减少与海上石油和天然气作业有关的重大事故的发生,并限制其对环境的不利影响,从而加强对海洋环境和沿海经济的保护。该指令旨在为近海勘探和开采石油和天然气建立最低安全标准,保障能源安全。作为欧盟海洋环境领域最重要的立法之一,它详细规定了海上油气作业风险管理的一般原则、许可制度、主管当局、公众参与、主要危险报告制定、独立审查、监管框架、应急响应机制、信息公开、国际合作、海洋环境污染责任等内容^①。

《离岸指令》以防止重大安全事故并限制其环境损害后果为主要目标,为成员国带来了义务,也间接地为运营商和政府机构带来了义务,开启了最佳安全保障风险管理模式。就经营者而言,他们必须对海上油气作业的重大事故风险进行系统的风险管理,以便尽量将风险降低到能够被接受的程度,并采取一切适当的预防措施,最大程度地限制可能发生的事故对人类健康和环境的影响。法令中不因运营商的作为或不作为而免除他们的责任。经营者应完

成内部最佳风险管理体系的建立,包括撰写针对所有生产设施(包括未使用设施)重大危险预估的报告(简称RDM)、内部应急响应的计划、井下作业情况说明、井眼设计和控制措施以及RDM所列的关键环境安全要素的独立核查方案等。此外,经营者和业主必须向安全理事会提交其防止重大事故的公司政策措施及其安全和管理制度,并编制有关应急设备的完整清单。经营者应与有关当局密切合作,定期测试、评估并保障其生产设施的良好状态,毫不拖延地通报可能发生重大事故或直接事故的风险,并在必要时采取一切必要措施,包括暂停油气开发作业,防止进一步恶化。

就国家而言,为了防止利益冲突,确保主管当局的独立性和客观性,有必要将监管职能进行区分,启用最佳安全保障监管模式。从重大事故中获得的经验清楚地表明,成员国内部行政组织可以通过将与近海安全与环境有关的监管职能以及与近海自然资源经济发展有关的监管职能(包括许可证和收入管理)明确分开来防止利益冲突。《离岸指令》将“授权当局”和“主管当局”区分开来。关于前者,在发放或转让许可证时,相关机构必须考虑到申请者的技术和财政能力,包括支付因其业务而可能产生的责任费用,承担采取一切必要措施预防重大事故、进行有效的紧急反应和随后的修复费用所需要的经济能力。关于主管当局,必须要求经营者采取必要措施,预防或限制重大事故发生风险,如果重大风险报告或联合油井作业通知中提出的措施不足以满足指令的要求,或检查、评估、定期审查、修改通知的结果表明不符合指令的要求,则有义务禁止其开采及行动。^[37]

(二)《离岸指令》与欧盟其他法规的衔接

欧盟法律中很多相关法规与2013年《离岸指令》规定的安全标准不符,因此围绕该指令出现了一系列的法律文件的修订。

1. 相关欧盟法令的最新修订

海上油气作业开发前的审核批准程序是确保海上石油和天然气活动安全的决定性步骤,因此首先被修改的是关于审批行使勘探、开采油气条件的第94/22/EU号指令。由于该指令仅涉及审查授权程序的公平竞争方面,这种局限性限制了它在海上油气作业安全法律体系中的作用和地位。《离岸指令》并未直接修改该指令,而是强化了发证机构的

① 参见 Résolution du Parlement européen du 13 septembre 2011, op. cit., § 12。

义务,以改进对投标人技术和财务能力的评估,并规定监管机构既要防止重大事故的发生,又要在必要时采取强制措施减少有害影响^①。

许可证制度需要能够威慑并阻止经营者为谋利而损害对生产安全制度的配合,《离岸指令》修订了关于环境赔偿责任的《2004/35/CE 指令》,将其适用范围扩大到影响“海洋水域”的损害。并明确规定“成员国应确保许可证持有人可以承担以下财政责任:由于预防自己或经营者在海上进行的石油和天然气作业造成或以其名义进行的石油和天然气作业造成的环境损害所应支付的费用;或赔偿任何已经造成的环境损害所要支付的费用^②。”

围绕着《离岸指令》还有众多附属性法规,特别是关于战略环境评估(EES)的《2001/42/EU 指令》和关于环境影响评估的《2011/92/EU 指令》。由于它们的适用范围并不包括所有海上石油和天然气勘探活动,特别是影响到《奥胡斯公约》对公众参与有要求的活动。关于海上石油和天然气勘探的计划作业对环境的影响问题,《离岸指令》在关于公众参与的规定上弥补了这一缺陷^③。

2. 钻井采矿工人安全和健康的《92/91/CEE 指令》加强

欧盟委员会没有对原先设想会进行修订的关于钻井采矿工人安全和健康的《92/91/CEE 指令》加以修订,反而重申了其在油气安全领域的适用。《离岸指令》规定在制定最佳技术体系的相关阶段与工人进行磋商,从而提高了对工人的保护水平,后者需要经过详细评估,并得到管理当局的认可。在这方面,欧洲议会强调,由于有时极端的环境条件、长达12小时的工作时间和孤立状况,离岸石油和天然气作业对工人的健康和安全的构成极大的危险。根据1992年11月3日理事会《92/91/EEC 指令》关于改善矿物开采行业工人的安全和健康保护的最低要求,应就与工作安全和健康有关的事项咨询工人和/或其代表,并允许他们参与有关工作安全和健康的所有问题的讨论。欧盟倡议的最佳做法是由成员国在主管当局、经营者和业主以及工人代表组成的三方基础上正式建立协商机制^④。

三、海洋环境保护优先

考虑到在极端环境中勘探和开发碳氢化合物对人类和环境构成的日益严重的危险,以及国家间法律的异质性和国际法的缺陷,欧盟通过立法表明了将采取一切行动来保护海洋环境的坚定立场。海上石油或天然气重大事故会造成巨大的环境损害,因此立法通过安全指令来降低油气作业近海水域污染的风险,《离岸指令》被强调应有助于确保海洋环境的保护,特别是最迟于2020年实现或保持良好的海洋环境状况,与《海洋战略框架指令》(2008/56/EC 号指令)一起建立欧盟海洋环境政策领域的海洋环境保护行动框架。

(一) 以预防理念为核心

作为最基本的环境保护原则,预防原则被认定为欧盟层面上的环境保护法律基准。TFUE 第191条确立了维护、保护和改善环境质量以及审慎和合理利用自然资源的目标。它规定了一项义务,要求欧盟的所有行动都有义务得到基于预防原则的高级保护的支持,并基于需要采取预防行动的原则,事先对环境风险进行预测、分析和评估,将环境损害作为优先事项从源头预防。

1. 预防为主的基本理念和目标

《离岸指令》首先确立了预防为主的基本理念和目标,通过设定目标和全面彻底的风险评估以及可靠的管理制度取得理想的结果。该指令要求运营商和业主承担预防海上油气作业重大事故的义务,经营者应编制公司重大事故预防政策,并建立适当的监测安排以确保该政策在其整个海上石油和天然气作业中得到实施。公司重大事故预防政策应考虑操作员的主要责任,控制因其操作引起的重大事故的风险,并不断改善风险管理,以确保在任何时候都有高水平的保护措施。经营者和业主应建立内部完善的安全和环境管理体系,包括控制重大危险的组织安排、准备和提交关于重大危险的报告、独立核查计划。为了预防和应对重大事故,运营商和业主应全面和系统地识别油气作业中可能进行的所有危险活动和所有重大事故情景,包括重大事故对环境的影响。运营商和业主还应评估发生重大事故的可能性和后果,从而评估重大事故的风险和事前需要

① 参见 Résolution du Parlement européen du 13 septembre 2011, op. cit., § 12。

② 参见 Communication de la Commission du 12 octobre 2010, op. cit., p. 8 et 9。

③ 参见 Résolution du Parlement européen du 13 septembre 2011, op. cit., § 28。

④ 参见 Communication de la Commission du 12 octobre 2010, op. cit., p. 5。

采取的必要预防措施,以及在发生重大事故时需要采取的必要应急措施^①。

2. 预防政策专章

《离岸指令》的具体条款处处体现出预防性原则,尤其是第四章以独立章节对预防政策进行了具体的规定。经营者和业主应努力预防重大事故的发生,构建公司内部的重大事故预防政策和安全管理环境管理体系。以书面形式制定控制重大事故风险的总体目标和具体安排,包括制定和实施公司重大事故预防政策的组织结构、责任、做法、程序、过程和资源。经营者和业主与主管当局协商,利用专业知识和信息编制或修订有关海上石油和天然气作业安全的关于整个设计和作业生命周期内控制重大危险的最佳做法的标准和指南,作为最低安全标准,它们必须遵循《离岸指令》附件六中的大纲规则。如果运营商所进行的油气作业活动显著增加重大事故的风险,经营者应采取适当措施,甚至暂停有关活动,直至危险消失或风险得到充分控制为止。

3. 环境损害事前防范

《离岸指令》对责任承担方式的规定以事前防范为重点,体现了其以“预防性原则”为核心的基本精神。对环境损害的事前防范主要表现在油气开发许可证的审批与核准,以及预先金融担保制度。只有申请人能够证明其符合欧盟法令设立的条件,特别是具有海上油气作业的技术能力和偿付可能产生的环境负债的财务能力,主管当局才能颁发海上油气勘探开发许可证。申请人的财务能力可以包括任何财务担保,以涵盖有关海上石油和天然气作业可能产生的债务,包括国家法律规定的潜在环境损害责任。特别是在环境敏感的海洋,例如在缓解和适应气候变化方面发挥重要作用的生态系统,如盐沼和海草床,以及海洋保护区等作业,对财务能力的要求将有更高标准^②。

金融担保工具的主要功能是重新分配风险,使得较少发生的重大事故的成本分散到更小、更易于管理的偿付中,确保对离岸油气开发所造成的损害能够得到强有力的偿付。运营商应确保他们能够获得足够的物质、人力和财力资源,以防止重大事故的发生,而一旦发生也能够迅速反应并限制此类事故的损害后果。可持续的金融担保工具和其他财务安

排,可以确保迅速和充分地处理赔偿要求,包括越境事件的赔偿付款。

(二) 以科学的技术规范为基础

《离岸指令》以科学的技术规范为基础,务求规范科学性、专业性和标准化。欧盟立法重视监管目标的明确性及具体性,并设定具体的数字作为立法所要达到的标准,有机地结合行业相关工业技术规范而对法律条文进行设计。作为代表欧盟海上油气开发作业安全技术发展水平的《离岸指令》,可以作为勘探和生产许可证规则的技术安全标准模板。

《离岸指令》规定,为确保海上油气作业设计安全和运行安全,业界必须遵循权威标准和指南中定义的最佳做法。《离岸指令》鼓励负责的操作员和业主根据最佳做法和标准在全球范围内开展业务。这种最佳做法和标准的一致适用应成为欧盟内的强制性规定,在成员国领土上注册的经营者和业主在成员国近海水域以外作业时,也要尽可能适用公司重大事故预防政策。这些标准和指南应根据新的知识和技术进行更新,以确保持续改进。运营商、业主和主管当局应合作,根据“深水地平线”事故和其他重大事故的经验教训,确定制定新的或改进的标准和指导的优先事项。经营者应在合理可行的情况下尽量降低发生重大事故的风险,并根据新的知识和技术发展,不断审查降低风险措施的合理实用性,应考虑与正在进行的操作兼容的最佳实践技术水平。^③

《离岸指令》规定,成员国应确保在海上石油和天然气作业期间收集相关数据,并在发生重大事故时确保相关数据的安全,并适当加强数据收集。在这方面,会员国应鼓励使用适当的技术手段,以促进相关数据的可靠性和记录,并防止可能的操纵。在欧盟一级,重要的是技术标准得到相应的立法支持,这些标准适用于成员国近海水域的所有近海设施,委员会应进一步分析适用于近海石油和天然气作业的产品安全标准。会员国应采取适当措施,在一个地理区域内,实现所有会员国之间反应设备和专门知识的高度兼容性和互相操作性。成员国应鼓励工业界开发在整个地理区域内能够兼容和互操作的响应设备和合同服务^④。

① 参见 Directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE, JOUE no L 178 du 28 juin 2013, p. 66。

② 参见 Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol, JOUE no L 4 du 9 janvier 2013, p. 15。

③ 参见 Règlement (UE) no 100/2013, op. cit., art. 2, § 5, al. 2。

四、欧盟海上油气安全规则发展的国际影响

当前,全球均面临着海洋环境安全与能源安全的巨大危机,为实现对海洋环境的综合治理,欧盟实行了一系列立法和修法的行动。欧盟利用全球海洋发展大势,为实现自身的可持续发展,并引领海上油气安全规则的发展方向做出了巨大的努力。欧盟因《离岸指令》而修订的其他法律与并入欧盟法系的区域性法律文件相互作用的结果是,《离岸指令》的影响已经扩大到成员国管辖海洋以外的地理范围,其中的一些原则和理念甚至已经对世界其他海洋区域产生深远影响。

(一) 强化区域间的多边合作机制

虽然欧洲的近海石油和天然气作业大都在北海,但必须指出,这些活动是从地中海、黑海以及波罗的海发展起来的。在这些封闭或半封闭的海洋中,像“深水地平线”那样的石油泄漏很可能影响到数个欧盟成员国,甚至一些欧盟以外的邻国。由于欧盟各成员国在勘探开发许可、油气作业安全和海洋环境保护等方面采用了各种不同的制度,这种异质性不仅增加了风险认知和管理的复杂性,也影响了跨界事故应急反应的效率和协调。如何使同一海域的所有国家,即邻国法律制度与欧盟成员国及欧盟海域的标准三者相一致?因为有棘手的海洋划界问题,这实际上是一个特别困难的挑战。

为了应对这个问题,《离岸指令》扩大了其适用的地理范围,覆盖成员国的领海、专属经济区和大陆架,囊括了四个海洋区域。欧盟委员会鼓励成员国间的密切合作,在不影响相关国际协定的情况下,与相邻的第三国共同开展海上石油和天然气作业,还允许地中海区域海洋污染应急中心(REMPEC)积极准备,参与海上油气作业安全事故。《离岸指令》中规定,如果发生重大事故或有即将发生重大事故的危险(尤其是可能造成跨界影响的重大事故),其管辖范围内的成员国应毫不迟延地向欧盟委员会以及可能受该情况影响的成员国或第三国发出警告,并不间断地为之后的紧急反应提供有用的信息。然而《离岸指令》中没有明确规定协同行为,在欧盟体系中,相邻第三国的石油和天然气设施造成海洋污染的情况下,欧盟相关机构可酌情依据区域海洋污染合作协定进行协调,提供援助。《离岸指令》构建了一个开放的体系。在海洋生态环境管理方面,欧盟

不仅要求成员国之间协调、合作,也欢迎第三方国家或国际组织与欧盟成员国合作,并且要求各成员国要充分发挥非政府海洋组织的作用。尽管指令的许多条款与内陆成员国(如奥地利、捷克、匈牙利、卢森堡和斯洛伐克)无关。但这些内陆成员国在与第三国以及相关国际组织的双边交流中,也推广了欧盟法律中离岸油气开发安全方面的原则和高标准的适用。^①

需要特别提出的是,在履行《离岸指令》规定的义务时,会员国的主权或主权权利和管辖权所涵盖的海洋水域是《2008/56/EC指令》第4(1)条所确定的四个海洋区域,即波罗的海、东北大西洋、地中海和黑海的组成部分^②。因此,作为优先事项,欧盟在尽力加强与同样对这些海洋区域拥有主权的第三国的协调。欧盟积极推动区域合作框架和区域海洋公约的签订,以加强其在区域海上油气作业规则制定上的领导力,最终将其石油和天然气作业的安全模式推广到其他非欧盟国家,区域倡议就是国际化多边行动的第一步。

(二) 提升国际规则标准的兼容化和统一化

欧盟委员会认识到欧洲石油和天然气公司越来越多地在欧盟之外开展业务,因此要求总部设在欧盟的公司在世界各地的所有业务应遵守同样的欧盟环境和安全标准,否则监管当局可以吊销其执照或许可证。在这一点上,《离岸指令》明确规定,成员国应要求经营者和业主确保其防止重大事故的公司政策文件也涵盖其设在欧盟以外的离岸设施,并确保在其境内登记并开展业务的公司,在欧盟以外的境外业务,无论是作为许可证持有人还是作为经营人都应报告其参与业务的任何重大事故的情况。

《离岸指令》通过欧盟公司的海外业务增强其国际化影响,力求不限海洋区域的国家之间实现规则标准和专门知识的高度兼容性和互操作性。《离岸指令》规定,“成员国应相互协调对欧盟以外地区有关的措施,以防止海上石油和天然气作业安全的潜在不利影响”。这一规定目前已经扩展适用于在缓解气候变化方面发挥重要作用的邻近国际公海领域的北冰洋。欧盟鼓励参加北极理事会的成员国积极促进这一脆弱而独特的生态系统适用环境安全的最高标准,并尽早制定预防和应对北极海洋石油污染的国际文书,使欧盟标准越来越发挥其国际影响力。《离岸指令》明确了欧盟引领国际海上油气作业安

① 参见 Directive 2008/56/CE, op. cit., art. 2, § 1.

全规则发展的野心,“委员会在有关全球和区域论坛上致力于在国际一级对海上石油和天然气作业实行高安全标准,其中包括与北极水域有关的工作”,这项规定不是针对成员国的,而是全球层面的国际行动。这可能是欧盟在气候变化和海洋治理方面发挥领导作用的又一个预兆。^[8]

五、欧盟指令对中国海上油气作业安全规则的立法启示

海洋油气产业作为能源领域的关键产业,其安全直接影响到中国经济的长远发展。目前中国海上油气作业溢油、危化品泄漏等环境风险持续加大,现行法规体系仍存在着诸多不足,风险防控制度不完善,监管制度不健全,缺少公众参与和国际合作,海上油气作业安全防范和应急处置制度建设滞后,缺乏风险评估、事故报告、监测预警、应急处置、信息发布、部门间应急联动协作及保障等多方面的标准和规则等。欧盟先进的环境立法在国际上得到公认,其《离岸指令》中海洋污染防治规则作为欧盟在该领域最新、最为权威的法律文件,其演进的过程、立法原则、主要内容和特点都体现了欧盟在防治油气开发中海洋环境污染立法理念的发展变化,为中国海上油气作业安全立法的完善提供了经验。

(一) 强化分级管理的风险防控体系

长期以来,中国生态环境保护领域普遍不同程度地存在“重救援轻防范”的观念,对各类可能造成严重海洋生态环境污染的风险源关注度严重不足,导致污染事故频发。因此建立运营商和企业内部的安全及环境风险管理系统已经迫在眉睫。

安全和环境风险管理体系应包括以下内容:组织结构、识别和评估重大危险的可能性和潜在后果、撰写重大危险报告并将环境影响纳入重大事故风险评估、正常运行期间对重大危险的控制、应急计划和反应、限制对环境的损害、绩效监测、独立审查与核准、参加三方协商的措施以及这些协商产生的行动如何实施。

经营者在风险管理中应特别注意对所有安全和环境风险关键系统的可靠性和完整性的评估,并将其检查和维护系统建立在达到所需的安全和环境完整性水平的基础上。经营者是风险控制的主要责任人,负有以下义务:应采取适当措施,确保在合理可行的情况下,危险物质不会从用于安全限制的管道、容器和系统溢出;操作员和业主应确保密封屏障的单一故障不会导致重大事故;经营者有义务编制可用设备的所有权、位置、运输和安装时的部署方式以

及与执行内部应急计划相关的任何实体的清单。清单应确定适当的措施,以确保设备和程序保持在可操作的状态;确保适当的架构,监察所有有关法规条款的遵守情况,把控制重大危险和保护环境方面的法定职责纳入标准运作程序内;特别注意建立和维护一种强大的安全文化,使其有很高的持续安全运行的可能性,包括通过各种方式确保工人的合作。

除此之外还应该构建多部门协同联动的风险防范机制;细化重点区域海洋生态灾害和环境污染事故监测预警与应急处置要求;明确事件报告和信息发布的要求等。通过企业、地方和国家共同构建强化分级管理的风险防控体系。

(二) 完善系统高效的监督管理体系

目前相关监管部门在海洋生态环境监管、应急处置等方面职责划分不清晰、不合理。缺少关于地方政府海洋生态环境保护目标考核制度,以及关于企业环境信用评价制度的规定。综合性管理制度缺失,地方政府及其相关部门治理监管责任很难落实。为完善系统高效的监管体系,可以参考欧盟的做法,构建预防重大事故的监管框架。这个监管框架包括经营者和业主按照规定分别提交的关于重大危险的报告以及油井作业通知和联合作业通知中提到的计划中确定的措施;经营者和所有者在任何合理时间在主管当局指示下采取行动的与石油和天然气作业有关的设施或船只的运输,为促进主管当局的监督,包括检查、调查和执行法规的情况;主管当局根据风险管理,特别是根据企业提交的关于重大危险的报告和其他文件的情况,制定有效监督(包括检查)重大危险的年度计划,并定期审查计划的有效性,采取任何必要措施加以改善。

完善系统高效的监管体系,还要强化海洋生态环境保护规划制度,明确“三线一单”制度规定,完善海洋生态环境质量标准体系。可以考虑在中国建立健全重点海域联防联控和综合治理制度,建立实施“湾长制”,完善海洋生态环境监测、监视管理制度,建立定期化海洋污染基线和生态环境本底调查制度。努力做到事前、事中、事后全程监管,即:事前作好风险评估,强化预警监测,完善应急准备;事中及时上报险情,权责明晰,多部门协同联动有效应对;事后及时更新发布相关信息,跟进赔偿/补偿以及生态修复整治。做到法律法规“全程在线”,事故处理“全程管用”。

(三) 构建公开透明的公众参与机制

目前中国相关法律中对于海上油气作业安全信

息公开发布等方面未作要求,导致中国在海上油气开发以及海洋环境污染事故应急响应过程中,相关企业和单位未能及时、准确、完整地公开发布细节,公众难以及时准确地获取中国海上油气开发环境的官方信息。

要构建公开透明的公众参与机制,确保早期和有效的公众参与,首先应让公众了解海上石油和天然气作业对环境可能产生的影响,那么如何实现信息透明和共享就变得非常重要。参考欧盟的做法,通常情况下可以通过以下方式公开信息:主管机构在计划允许勘探作业的地方,通过公告或电子媒体等适当手段通知公众;确定必须通知的公众群体,包括被允许的勘探作业决定影响或可能影响的公众,包括促进环境保护的相关非政府组织和其他社会团体;向公众提供关于这些计划的行动的相关信息,包括关于参与决策的权利的信息,以及可以向谁提交评论或问题的信息。

欧盟在公众获取信息后同样提供了公众参与程序性权利,对此中国可以根据具体国情加以借鉴。公众参与的具体渠道可以包括:在作出允许勘探开发作业的决定之前,公众有权在所有选项都开放的时候发表评论和意见;环境影响评价过程中应适当考虑公众参与的结果;主管机构在审查公众发表的

评论和意见后,应立即向公众通报作出的决定及其原因和作出这些决定的依据,包括公众参与进程的信息。

(四) 加强国际合作

鉴于海上石油和天然气作业可能对另一个国家的环境产生重大不利影响,有必要根据跨境环境影响评估进行国际合作。通过国家之间以及国家与石油和天然气行业之间系统的和有计划的合作,以及通过共享兼容的应急资产,包括专门知识和技术,使重大事故的应急反应和应急规划更加有效。在适当情况下,这些应对措施和规划还可以利用区域海事安全组织内部现有的资源和援助,或建立区域海上油气作业事故赔偿基金等。

中国的主管当局可以定期与相邻海域国家主管当局交流知识、信息和经验(特别是海上石油和天然气作业有关的风险管理、重大事故预防、符合性核查和应急反应措施的运作情况),并与业界、其他利益攸关方和区域或国际组织就有关国家法律的适用问题进行磋商。中国可与邻国首先建立区域联盟,主管当局参与制定明确的联合优先事项,共同协商编制和更新海上油气作业安全标准和指南,以促进海上石油和天然气作业最佳做法的实施,并扩大中国在全球海洋环境保护规则制定领域的话语权。

参考文献:

- [1] 严陆光,卢强,宋振骐,等. 大力加强我国海洋石油勘探开发安全与陆上油气储运安全工作的建议 [J]. 电工电能新技术, 2012,32(2):3.
- [2] KISS A, BEURIE J. Droit international de l'environnement [M]. Paris: Editions A. Pedone, 2010: 220.
- [3] CHABASON L. L'exploitation pétrolière offshore: une nouvelle frontière pour le droit international de l'environnement, 2010 [J]. Annuaire du droit de la mer, Tome XV, 2010, 15: 123.
- [4] 林艺园. 欧盟《离岸油气安全指令》中的海洋污染防治规则研究 [D]. 广州: 暨南大学, 2018.
- [5] DIPLA C. Ressources énergétiques et limites maritimes en Méditerranée orientale, 2011 [J]. Annuaire du droit de la mer, Tome XVI, 2011, 16: 63-85.
- [6] IDDRI C. Pour une réglementation internationale de l'exploitation des sources d'énergie offshore, 2012 [J]. La Lettre de l'Iddri, 2012, 28(4): 21.
- [7] BOURREL C. L'Union européenne adhère au protocole sur les activités offshore en Méditerranée, 2013 [J]. Droit de l'environnement, 2013, 210(4): 112.
- [8] COUTANSAIS C. P. L'Antarctique au défi de la course à l'Eldorado Maritime, 2011 [J]. Annuaire du droit de la mer, Tome XVI, 2011, 16: 87.