OAC-113-020 (研究報告)

BBNJ與海洋永續發展:以環境影響評估為核心

(成果報告)

海洋委員會補助研究

中華民國 113年 08月

「本研究報告僅供海洋委員會施政參考，並不代表該會政策，該會保留採用與否之權利。」

OAC-113-020 (研究報告)

BBNJ與海洋永續發展:以環境影響評估為核心 (成果報告)

學校：東吳大學

指導教授：何婉君

學生：曾慶寧

研究期程：中華民國113年3月至113年10月

研究經費：新臺幣10萬元

海洋委員會補助研究

中華民國 113年 08月

「本研究報告僅供海洋委員會施政參考，並不代表該會政策，該會保留採用與否之權利。」

「本研究報告絕無侵害他人智慧財產權之情事，如有違背願自負民、刑事責任。」

目次

目次.....	3
摘要.....	4
第一章 前言.....	5
第一節 研究緣起與問題背景.....	5
一、研究緣起.....	5
二、問題背景.....	6
第二節 現況分析.....	7
一、議題分析.....	7
二、BBNJ協定中EIA之國際標準.....	7
三、檢視我國環境影響評估之相關法規.....	9
第三節 研究目的及研究重點.....	10
一、研究目的.....	10
二、研究重點.....	11
第四節 預期目標.....	12
第二章 研究方法及過程.....	14
第一節 研究方法.....	14
第二節 研究過程.....	15
第三章 結果與討論.....	17
第一節 文獻回顧.....	17
第二節 發現內容.....	18
一、國際法下關於環境影響評估之規範.....	18
二、BBNJ協定會議進程.....	20
三、BBNJ中關於環境影響評估之規範.....	30
第三節 初步研究結果.....	32
第四章 結論與展望.....	36
參考文獻.....	39
中文資料.....	39
英文資料.....	40

摘要

關鍵詞：永續發展、環境影響評估、BBNJ、海洋保育、海洋生物多樣性、國家管轄範圍以外地區

本研究旨在探討BBNJ協定下的環境影響評估規範，並分析其在保護國家管轄外區域的海洋生物多樣性和永續利用方面的作用和影響。

隨著人類活動的不斷擴張和深化，國家管轄外區域的海洋生態系統和生物多樣性面臨著日益嚴峻的挑戰。海洋污染、過度捕撈、氣候變化等因素對海洋環境造成了嚴重影響，對海洋生物資源和生態系統造成了威脅。因此，針對國家管轄外區域的海洋生物多樣性進行全面的環境影響評估，成為了迫在眉睫的任務。

BBNJ協定的環境影響評估規範，旨在確保各成員國在開展海洋活動時能夠充分考慮到對環境的潛在影響，並採取相應的保護和管理措施。這些規範涵蓋了海洋遺傳資源的取得和分享、區域管理措施、環境影響評估程序和方法等方面，並為各成員國提供了具體的指導和要求。

然而，在實際應用中，BBNJ協定下的環境影響評估仍面臨著許多挑戰和困難。首先，國家管轄外區域的特殊性使得環境影響評估工作變得更加複雜和困難。其次，各成員國在評估過程中存在的方法和標準不一致，導致評估結果的可比性和一致性不足。此外，對於環境影響評估結果的監督和執行也存在一定程度的不確定性。

因此，本研究旨在通過對BBNJ協定下的環境影響評估規範進行深入分析和探討，探究其存在的問題和挑戰，並提出相應的建議和對策。本研究將從法律、政策和實踐等多個層面進行探討，旨在為國際社會提供更有效的海洋生物多樣性保護和永續利用策略，推動BBNJ協定的有效實施，促進全球海洋生態系統的健康和穩定發展。

總而言之，本研究將對BBNJ協定下的環境影響評估規範進行系統性的分析和研究，以期為保護國家管轄外區域的海洋生物多樣性和永續利用提供理論支持和政策建議，為全球海洋保護事業作出貢獻。

第一章 前言

第一節 研究緣起與問題背景

一、研究緣起

美國海洋生物學家西爾維亞·厄爾 (Sylvia Earle) 在 2009 年獲獎的TED演講中，呼籲採取行動保護海洋，她簡單地說：「沒有水，就沒有生命。沒有藍色，就沒有綠色」¹

西元1987年聯合國世界環境與發展委員會(World Commission on Environment and Development, WCED)認為，「永續發展」的意義在於：「滿足當代需求的同時，不損及後代子孫滿足其自身需求」之發展途徑，此概念亦開啟全球對於永續發展的關注，此後陸續有西元1992年的「21世紀議程」，西元2000年的「千禧年發展目標(Millennium Development Goals, MDGs)」等等。而全球永續發展至西元2015年時來到新的里程碑。²

西元2015年聯合國成立70週年之際，聯合國經濟和社會事務部發表《翻轉世界：2030年永續發展議程(Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development)》文件，作為行動指引，著眼於人(People)、地球(Planet)、繁榮(Prosperity)、和平(Peace)、夥伴關係(Partnership)等重要聯繫，促使全球團結努力，期盼至西元2030年時能夠消除貧窮與饑餓，實現尊嚴、公正、包容的和平社會、守護地球環境與人類共榮發展，以確保當代與後世都享有安居樂業的生活。為聚焦各項努力，更提出「永續發展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)」——包括17項核心目標(Goals)及169項具體目標(Targets)，於西元2017年再建立232項指標用來衡量實踐情形。³

「聯合國海洋法公約下國家管轄外區域海洋生物多樣性保育及永續利用協定」

(Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction)。BBNJ協定旨為「國家管轄外區域海洋生物多樣性保育與永續利用」法制化，將建立禁止捕魚的海洋保護區，並確保公海上人類活動需接受環境影響評估，試圖扭轉過度捕撈等人類活動對脆弱海洋生態造成的破壞。⁴

永續發展向為我國所重視的核心價值之一，為追求我國積極邁向永續發展，並回應全球

¹ S. Earle, How to protect the oceans (TED Prize winner!), 2009.

² 行政院國家永續發展委員會，<<https://ncsd.ndc.gov.tw/Fore/AboutSDG>> (最後瀏覽日：2024年4月18日)

³ 同前註2，頁5

⁴ 自由時報-保護海洋生態 67國簽署公海條約，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1606152>> (最後瀏覽日：2024年4月18日)

永續發展行動與國際接軌，同時兼顧在地化的發展需要，我國於西元 2016 年啟動研訂「臺灣永續發展目標」作業。「行政院國家永續發展委員會（簡稱：永續會）」於西元 2016 年第 29 次委員會議決議參考 SDGs 研訂「臺灣永續發展目標」。⁵本文主要欲探討之問題為環境影響評估對永續發展之影響、目前我國法制下環境影響評估之規範有何漏洞仍須補足以及如何回應全球永續發展行動。

二、問題背景

國家管轄範圍以外的區域(ABNJ)佔海洋面積的近2/3，屬於地球上之所有人，但不屬於任何人：它是全球共有的。2018年，經過十多年的研究和兩年的籌備委員會會議，聯合國會員國開始談判《聯合國海洋法公約》關於保護和永續利用區域海洋生物多樣性的協定超出國家管轄範圍（BBNJ條約）。該條約包括具有約束力和自願的措施，旨在更好地實施《聯合國海洋法公約》，特別是透過各利益相關者更好的合作和協調來保護和養護廣闊的地理區域。2023年6月19日，近200個國家協商一致通過了《BBNJ條約》。⁶

國家管轄範圍以外的海洋區域(ABNJ)覆蓋了地球表面的近一半，並擁有很大一部分生物多樣性。這些深而遙遠的水域曾經超出了人類活動的範圍，但技術進步和對資源不斷增長的需求正在推動勘探和開採的增加。污染和過度捕撈等人類活動的影響現在因氣候變遷而變得更加嚴重，新的活動給海洋生態系統帶來了進一步的壓力。

《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)中對於國家管轄範圍外的海洋區域(ABNJ)如何進行環境影響評估和規範各國之權利義務有所缺漏，使得ABNJ治理制度有重大缺陷：保護與保全海洋生態系的國際法律義務並未有效履行；相關國際與區域機構之間的協調與合作有限；並且沒有全球監督。認識到加強治理框架的必要性，國際社會召開了一次政府間會議，根據《聯合國海洋法公約》制定一項具有法律約束力的國際文書，以保護和可持續利用國家管轄範圍以外的海洋生物多樣性(BBNJ協議)《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)。該文書可以使分散的管理框架保持一致，並將各國聚集在一起「代表今世後代在ABNJ中充當海洋管理者」⁷。

⁵ 行政院國家永續發展委員會，<<https://ncsd.ndc.gov.tw/Fore/AboutSDG>>（最後瀏覽日：2024年4月18日）

⁶ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction，<<https://bbnj-mgr.fas.harvard.edu/bbnj-treaty>>（最後瀏覽日：2024年4月18日）

⁷ UN, Revised Draft Text of an Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction. Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (Fourth Session, New York, 23 March–3 April 2020). UN Doc A/CONF.232/2020/3. 18 November 2019.

BBNJ協議談判以2011年制定的「一攬子協議」為基礎，旨在「共同且作為一個整體」解決ABNJ的保護和永續利用問題。該套件包括：海洋遺傳資源（MGR），包括惠益分享問題；區域管理工具（ABMT）等措施，包括海洋保護區（MPA）；環境影響評估（EIA）；和能力建構和海洋技術轉移（CBTT）。

第二節 現況分析

一、議題分析

環境影響評估相關問題與永續發展目標密不可分。有效管理國家管轄範圍以外區域的海洋生物多樣性（BBNJ）是確保海洋保護和永續利用的關鍵。然而，長期以來，管理 BBNJ的法律框架一直缺失，導致該領域的治理很大程度上分散且不協調。⁸BBNJ 協定提議解決《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）中有關 BBNJ 保護和永續利用的實施和治理差距（聯合國，2012 年）。⁹

《國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性保護和永續利用國際法律協定》（BBNJ協定）已經啟動。最終協議強調各國有義務進行環境影響評估（EIA），為控制計畫活動的各國提供更多自由裁量權。然而，BBNJ談判下的環境影響評估，以及國際環境法、習慣國際法和國際組織的原則，都要求環境影響評估的國際化，並限制國家在國家管轄範圍以外地區的權力和活動（ABNJ）。因此，建立國際化的環境影響評估體系，將國家主導的環境影響評估過程置於全球監督或指導之下勢在必行。¹⁰

環境影響評估之相關規範在國際法規中支離破碎且難以實踐，而在各國法制中存有規範不足之問題，期盼以上有關於環境影響評估相關國際法議題之討論，可起拋磚引玉之效。

二、BBNJ協定中EIA之國際標準

在BBNJ協定成立之前，大多數條約規定由國家主導的環境影響評估（EIA）系統，導致主權國家對於在國家管轄範圍外海域（ABNJ）實施環境影響評估（EIA）承擔主要責任。關於環境影響評估（EIA）之篩選門檻，《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）和《生物多樣性

2019, UNGA: New York.

⁸ Implications of existing capacity building efforts for the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction: A case study of Japan ,
<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X22000513>> (last visited on 20 July 2024).

⁹ Traceability Approaches for Marine Genetic Resources Under the Proposed Ocean (BBNJ) Treaty ,
<<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2021.661313/full>>(last visited on 20 July 2024).

¹⁰ Internationalization of EIA rules in the BBNJ Agreement: Impediments and possible solutions

Author links open overlay panel , Zhiwen Li, Bo Zhang ,

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X24002434?casa_token=T2YH4zJQaLwAAAAA:65e1tu_25hwDFA4TQowUuOTln4qXqJ3Qw-LVYDeAU_3mfNYw_oPUdoCmCkr4c1Z0hgZreBx4eq63> (last visited on 20 July 2024).

公約》（CBD）僅提供了啟動的門檻，沒有進行解釋，賦予國家在履行EIA義務時相當大的自由裁量權。關於EIA的進行，國家通常在ABNJ內進行自己的評估，涵蓋國際海床區EIA和南極的初步環境評估。國際海底管理局（ISA）和南極環境保護委員會（CEP）通常不會直接干預國家的EIA進行。關於EIA的決策，國家負責決定計劃的活動是否可以進行。例外情況包括《南極條約環境保護議定書》下的綜合環境評估（CEE）。它要求對環境有超過輕微或短暫影響的活動，綜合環境評估應由環境保護委員會進行審查。區域內的EIA應由國際海底管理局的法律技術委員會（LTC）進行。顯然，主權國家在ABNJ內保持對EIA篩選、實施和決策的控制。強迫國家放棄其EIA權利在ABNJ內仍是一個極具挑戰的任務。儘管國際因素對EIA系統有深遠影響，但大多數條約仍規定由國家主導的EIA過程。¹¹

各國始終有責任依據國際環境影響評估規則進行環境影響評估並編製報告。《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）第206條¹²和《生物多樣性公約》（CBD）第14條¹³明確規定主權國家有義務進行環境影響評估。因此，《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）和《生物多樣性公約》（CBD）只能透過設立啟動門檻來間接影響環境影響評估的篩選。一些國家已經制定了較為

¹¹ Internationalization of EIA rules in the BBNJ Agreement: Impediments and possible solutions
Zhiwen Li, Bo Zhang

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X24002434?casa_token=T2YH4zJQaLwAAAAA:65e1tu_25hwDFA4TQowUuOTln4qXqJ3Qw-LVYDeAU_3mfNYw_oPUdoCmCkr4c1Z0hgZreBx4eq63>(last visited on 20 July 2024).

¹² Article 206. Assessment of potential effects of activities When States have reasonable grounds for believing that planned activities under their jurisdiction or control may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment, they shall, as far as practicable, assess the potential effects of such activities on the marine environment and shall communicate reports of the results of such assessments in the manner provided in article 205.

¹³ Article 14. Impact Assessment and Minimizing Adverse Impacts

1. Each Contracting Party, as far as possible and as appropriate, shall:

(a) Introduce appropriate procedures requiring environmental impact assessment of its proposed projects that are likely to have significant adverse effects on biological diversity with a view to avoiding or minimizing such effects and, where appropriate, allow for public participation in such procedures;

(b) Introduce appropriate arrangements to ensure that the environmental consequences of its programmes and policies that are likely to have significant adverse impacts on biological diversity are duly taken into account;

(c) Promote, on the basis of reciprocity, notification, exchange of information and consultation on activities under their jurisdiction or control which are likely to significantly affect adversely the biological diversity of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction, by encouraging the conclusion of bilateral, regional or multilateral arrangements, as appropriate;

(d) In the case of imminent or grave danger or damage, originating under its jurisdiction or control, to biological diversity within the area under jurisdiction of other States or in areas beyond the limits of national jurisdiction, notify immediately the potentially affected States of such danger or damage, as well as initiate action to prevent or minimize such danger or damage; and

(e) Promote national arrangements for emergency responses to activities or events, whether caused naturally or otherwise, which present a grave and imminent danger to biological diversity and encourage international cooperation to supplement such national efforts and, where appropriate and agreed by the States or regional economic integration organizations concerned, to establish joint contingency plans.

2. The Conference of the Parties shall examine, on the basis of studies to be carried out, the issue of liability and redress, including restoration and compensation, for damage to biological diversity, except where such liability is a purely internal matter.

完善的環評制度和程序，並透過國內法的持續實踐不斷完善規則。《南極條約》和 ISA 下的 EIA 規則屬於例外。目前，南極地區和國際海底區域已形成完善的國際管理架構。然而，由於涉及眾多國家的利益，為ABNJ設立獨立的EIA管理機構是不切實際的。因此，現有的國際條約一般不採用環境影響評估的國際化。這對根據 BBNJ 協議制定國際化環境影響評估規則提出了重大挑戰。¹⁴

三、檢視我國環境影響評估之相關法規

環境影響評估，指開發行為或政府政策可能對環境造成影響時，針對生活環境、自然環境、社會環境以及經濟、文化、生態等不同層面可能受衝擊的程度與範圍，事前進行科學、客觀、綜合性的調查、預測、分析與評定，提出環境管理計畫，並且公開說明及審查（參照環境影響評估法第4條）。

相對於早期偏重於污染控制及公害防治的環境管制方式，環境影響評估制度是依循永續發展理念中的預防原則，期能在環境被破壞之前，加以避免或減輕影響；並希望透過科學、客觀的分析方式，在環境、經濟和社會發展間，求取一平衡點。¹⁵

環境影響評估的原始理念源自美國，而其制度化則肇始於 1969 年底通過制定、1970 年元旦正式生效施行的美國《國家環境政策法（National Environmental Policy Act，簡稱：NEPA）》，該法被美國環境保護人士視作「環境大憲章（an Environmental Magna Carta）」。¹⁶

我國自1974年開始，便考慮引進環境影響評估制度；到了1994年，終於正式通過環境影響評估法。其中對於環境影響評估的流程，亦參考美國與其他國家的制度，構成目前二階段環評的架構。在第一階段環境影響評估的部份，直接由開發單位提交「環境影響說明書」供環境影響評估委員會審查，審查結果如認為不需要進行第二階段環評，則僅需於實際開發前進行公開說明會即可。如果審查發現開發行為可能對環境造成重大衝擊，就必須進入第二段環評。¹⁷環境影響評估制度發展至今，由於現有的環境調查、分析方法有其極限，特別是對於社會發展的相關部份顯然有不足、不夠詳盡之處，常常引起爭議，因此已開始希望透過資訊公開、民眾參與等機制，在客觀的學術分析之外強化溝通及交流，在環境、社會、經濟3

¹⁴ 同前註11，頁10

¹⁵ 環境資訊中心

<<https://e-info.org.tw/column/eccpda/2004/ec04070601.htm>>（最後瀏覽日：2024年7月10日）

¹⁶我國環境影響評估制度之評析，<<https://ah.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/35920/6/57019106.pdf>>（最後瀏覽日：2024年7月10日）

¹⁷ 環境資訊中心，<<https://e-info.org.tw/column/eccpda/2004/ec04070601.htm>>（最後瀏覽日：2024年7月11日）

個層面上，對政府政策、開發行為的環境影響，做更進一步符合永續發展原則的評估。¹⁸

我國雖然不是聯合國成員國，卻秉持主動積極精神持續參與。海洋委員會自110年就密切關注BBNJ協定的締約進程，而BBNJ協定正式生效需待至少60個以上國家完成國內國會批准，並存放聯合國秘書處方能正式生效，截至113年1月22日，雖有84國簽署加入BBNJ協定，僅智利及帛琉完成國內國會批准同意，顯見各國對於履行協定仍有疑慮，故協定何時生效尚難預料。¹⁹

雖然目前我國並未為環境影響評估制度制定海洋專法，然而為保障我國權益，海委會已先行針對協定生效後產生之實質影響及因應作為進行盤點。首先，就公海劃設保護區對我國商業漁捕利益之影響，我國可透過參與國際重要漁業組織，如中西太平洋漁業委員會（WCPFC），結合友我國家共維遠洋漁捕產業之利益。再者，海委會已就日本、美國、英國與歐盟之海洋環境影響評估法規進行研究，目前尚無區域組織或國家制定海洋環評專法，未來將持續掌握先進海洋國家法規調適作法，作為我國國內立法與BBNJ協定對接(國內法化)之參考。²⁰

第三節 研究目的及研究重點

一、研究目的

在BBNJ協議中，環境影響評估（EIA）被視為實現海洋永續發展的一個核心工具。環境影響評估旨在評估計劃或活動對環境的潛在影響，並提出減緩措施，以確保這些活動不會對海洋生態系統造成不可逆的損害。然而，關於如何在全球範圍內有效地實施環境影響評估，特別是在公海此類的無主區域，仍存在許多挑戰和不確定性。因此，本研究旨在探討BBNJ協議下國家管轄區域以外環境影響評估的實施方式，並評估其對海洋永續發展的潛在貢獻。

在當前全球化和經濟發展的背景下，海洋資源的開發和利用變得越來越頻繁，涉及到漁業、航運、海洋能源開發和深海採礦等諸多領域。這些活動為人類社會帶來了巨大的經濟利益，但同時也對海洋生態系統構成了巨大壓力。過度捕撈導致魚類資源枯竭，海洋污染威脅海洋生物多樣性，氣候變遷引發海洋酸化和珊瑚礁白化等問題日益嚴重。在這種情況下，環境影響評估作為一種事前預警和管理工具，對於避免和減少海洋環境損害，實現海洋資源的

¹⁸ 環境資訊中心，〈<https://e-info.org.tw/column/eccpda/2004/ec04070601.htm>〉（最後瀏覽日：2024年7月15日）

¹⁹ 海洋委員會

〈https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=63&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202401220003〉（最後瀏覽日：2024年7月15日）

²⁰ 海洋委員會

〈https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=63&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202401220003〉（最後瀏覽日：2024年7月15日）

可持續利用具有重要意義。

話雖如此，然而環境影響評估的有效實施並非易事。首先，國家管轄區域以外的法律地位和管理權限問題是實施環境影響評估的一大挑戰。ABNJ並不屬於任何一個國家管轄，而是全球共有的財產，這導致在進行跨國活動時，缺乏統一的法律框架和監管機制。各國之間的利益衝突和分歧使得環境影響評估的執行變得更加複雜。此外，ABNJ區域遼闊，環境條件多變，進行全面和準確的環境影響評估需要大量的資源和技術支持，這對於許多發展中國家來說是一個巨大的挑戰。

其次，目前全球對於國家管轄範圍區域以外的環境影響評估認識與實踐尚不統一。不同國家和地區在環境保護意識、法律制度和技術水平方面存在極大的差異。這種差異導致環境影響評估的標準和方法不一致，難以形成有效的全球合作。例如，一些已開發國家已經建立了較為完善的EIA制度，並且逐步實踐。而一些發展中國家則在這方面相對落後，缺乏相應的法律規定和技術能力，導致在面對跨國活動時，環境影響評估的實施效果將大打折扣。

此外，環境影響評估的實施還面臨著現有技術和科學挑戰。海洋環境的複雜性和變動性也使得環境影響的預測和評估變得困難。其中許多海洋生態過程和機制尚未被完全理解，科學數據的缺乏也限制了EIA的準確性和可靠性，尤其是在公海深海區域，相關的科學研究和數據更加稀少與缺乏，這一因素增加了實踐EIA的難度。

基於以上挑戰，本研究希望通過深入探討BBNJ協議中的EIA框架和實踐，找出其在全球範圍內實施的可行性和有效性。本研究將從法律層面切入，分析EIA在不同國家和區域的實踐經驗，試圖提出改進和優化的法律建議，使我國可以引以為鑑，發展出更加完善的EIA機制，以便達成回應全球永續發展之目標。

二、研究重點

無限制的海洋活動對國家管轄範圍以外的生物多樣性（BBNJ）有負面影響。隨著人類活動不斷向國家管轄範圍以外區域（ABNJ）擴展，國際社會已就透過連貫的環境影響評估系統評估海洋活動的必要性達成共識。由於缺乏明確的法律框架，在 ABNJ 實施環境影響評估面臨許多挑戰。在《BBNJ 協議》之前，ABNJ 的環境影響評估規則分散在各種條約和法規中。這提高了缺乏進行環境影響評估能力的國家對海洋活動的最低要求。ABNJ 的活動涉及多個國家、地區和利害關係人。發展中國家和小島嶼國家在進行環評公示方面可能面臨挑戰。然而，在《國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性保護和可持續利用國際法律協定》（BBNJ協定）的最終背景下，EIA的篩選、範圍界定、實施和決策的權利均受對計劃中的活

動擁有管轄權或控制權的各方，為主權國家提供了過多的自由裁量權²¹。如此一來，環評實施的成效差距將越來越大，國際社會也將失去對環評的監督權力。因此，有必要將BBNJ協議下的EIA規則國際化，使EIA過程受到全球監督或指導。

環境影響評估被視為保護海洋生物多樣性的重要工具。在 BBNJ 協議之前，ABNJ 的活動受到不同部門、全球和區域文書的監管²²，並且很少有規則和具體義務規範涉及對 ABNJ 影響的跨界評估²³。在BBNJ談判中，籌備委員會表示，需要進一步討論EIA程序的國際化程度²⁴。隨後，起草了各種規定，使環評的實施、決策、監測和審查國際化²⁵。然而，環境影響評估的國際化並未被廣泛支持。BBNJ協議的正式文本否定了環評決策的國際化，只允許科學技術機構（STB）的指導以及透過公示、諮詢和審查過程進行監督。因此，《BBNJ 協議》下的國際化最好被理解為一個由國家主導、接受全球指導或監督的環境影響評估過程。

本研究的最終目標是評估環境影響評估對海洋永續發展的貢獻。海洋永續發展不僅僅是對當代需求的滿足，更是對未來世代的承諾。因此，EIA作為一種前瞻性和預防性的管理工具，其有效實施對於實現這一目標至關重要。希望通過本研究的努力，能夠為政策制定者和實踐者提供有價值的科學依據和實踐建議，推動全球海洋生態系統的保護和可持續發展。

第四節 預期目標

環境影響評估與永續發展之關係密不可分，環境影響評估制度是依循永續發展理念中的預防原則，期能在環境被破壞之前，加以避免或減輕影響；並希望透過科學、客觀的分析方式，在環境、經濟和社會發展間，求取平衡點。這一制度的實施，有助於確保在進行各項開

²¹ IISD

Summary of the resumed fifth session of the intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the UN convention on the law of the sea on the conservation and sustainable use of marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction: 20 February – 4 March 2023

Earth Negot. Bull., Vol. 25 (No) (2023), p. 250

²² Maulida, Luciana S. (2022). BBNJ Agreement: Mapping the Roles of the Relevant Actors and Their Issues in the Environmental Impact Assessment Process. Available at SSRN 4128101.

²³ M. Doelle, G. Sander

Next generation environmental assessment in the emerging high seas regime? An evaluation of the state of the negotiations

Int. J. Mar. Coast. Law, 35 (3) (2020), pp. 498-532

²⁴ United Nations (2017). A/AC.287/2017/PC.4/2, Report of the Preparatory Committee established by General Assembly resolution 69/292: Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. <https://digitallibrary.un.org/record/1306977>.

²⁵ United Nations (2019). A/CONF.232/2022/5, Further revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction: note by the President. <https://digitallibrary.un.org/record/3981722>.

發或建設計畫時，能夠充分考量對環境的潛在影響，從而採取必要的防範措施，以保護自然資源和生態系統的完整性。

環境影響評估的核心在於將環境保護意識融入決策過程中，使之成為政策制定與執行的重要一環。為追求我國積極邁向永續發展、共創人類未來福祉之目標，依我國目前法制下關於海洋環境影響評估之相關規範尚不夠全面。現行制度雖然涵蓋了一些基本的環境保護要求，但在面對日益複雜的海洋開發活動時，仍顯不足。海洋環境具有其獨特性和變動性，一旦遭受破壞，恢復難度極大，且可能對全球生態系統和人類生活造成難以想像之深遠影響。因此，強化海洋環境影響評估制度，確保其規範的全面性和嚴謹性，是實現海洋資源可持續利用的重要保障。

期望本研究透過 BBNJ 協定下關於環境影響評估之規範和外國立法例之比較，做為我國之借鏡，我國面對相應問題時得加以參考，同時為全球永續發展之目標盡一份心力。BBNJ 協定致力於保護和可持續利用國際海域生物多樣性，其中涉及的環境影響評估規範為全球海洋環保提供了重要參考。通過借鑒國際先進經驗和做法，我國可以完善自身的環評制度，提升應對海洋環境挑戰的能力。

此外，學習外國的立法例，如歐盟、美國和澳大利亞等國在海洋環評方面的成功經驗，可以為我國提供有益的啟示。這些國家在海洋環評制度的設計和實施上，有著豐富的實踐經驗和科學方法，其立法框架和執行機制的有效性已經過實踐檢驗，值得我國在政策制定過程中參考和借鑒。

綜上所述，加強環境影響評估制度建設，特別是針對海洋環境的評估，是我國實現永續發展目標的重要一步。通過借鑒國際協定和外國立法例，完善我國環評法規體系，不僅能夠提升我國環境保護水平，還能在全球永續發展目標中發揮更積極的作用，為保護地球家園、促進人類共同福祉作出應有的貢獻。

第二章 研究方法及過程

第一節 研究方法

本研究計畫主要運用「文獻回顧法」和「比較分析法」兩種方法，以全面探討和分析環境影響評估在國際法規範下和國內法中的應用與發展。

在文獻回顧階段，本文探討了國內外關於環境影響評估的各種規範和文獻。這一階段的重點包括分析當前的現狀和未來的發展方向，並詳細探究各國在國際法規範下關於環境影響評估方面的權利和義務。本文系統性地整理和分析了大量資料，檢視了目前可能涉及的國際條約、國際組織的規範，以及國際社會正在研議的各種條約。特別是針對《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)²⁶和《聯合國海洋法公約下國家管轄外區域海洋生物多樣性保育及永續利用協定》(BBNJ)中的相關規範，深入探討這些條約對於環境影響評估的具體要求和目前實施情況。透過這一過程，本研究計畫力圖描繪出一個較為完整的國際法架構，以全面理解國際社會對環境影響評估的期望和要求。

在探究國際法規範的同時，本文也對我國在海洋環境影響評估方面的相關規範進行了細緻的研究。通過檢視我國現行的法律規範，本文分析了其在應對環境影響評估方面的實施狀況和不足之處，並提出了可能的改進建議，使我國之相關規範更加全面，以便落實海洋永續發展之目標。

第二階段，本文運用了比較分析法，對其他國家在環境影響評估方面的法制進行了詳細的比較研究。這一階段學生收集了與海洋保護區相關的其他國家的國內法例和學者見解，重點分析了美國、歐盟、日本和澳大利亞等國家在環境影響評估方面的法律制度和實踐。本文希望能歸納這些國家法制的異同和優劣，特別關注它們在立法和實施過程中有哪些期望與現實的差異，並從中汲取了可借鑒的經驗和教訓。

通過比較分析的方式，希望能夠為我國在制定和完善環境影響評估法規時提供實質有益的參考。期待透過本計畫之分析，有助於提升我國在落實海洋資源永續發展的影響力，也能促使我國更加積極和有效地參與國際海洋環境保護工作。

綜上所述，本研究計畫通過文獻回顧法和比較分析法兩種方法，旨在完理解解和應對環境影響評估在國際法和國內法中的挑戰。希望通過這些研究成果，能夠為我國在未來面對海洋資源永續發展相關問題時提供法律背景上的支援，並推動國際社會在環境影響評估方面的合作和法規制定。

²⁶ United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397.

第二節 研究過程

研究過程將按照本計畫的脈絡分為三大階段，以系統性和綜合性的方式來探討海洋環境影響評估在國際法中的規範和實踐。

首先，第一階段將針對目前國際法下關於環境影響評估的規範進行詳細釐清，特別聚焦於《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）²⁷和《聯合國海洋法公約下國家管轄外區域海洋生物多樣性保育及永續利用協定》（Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, BBNJ）中各國在相關海域進行環境影響評估方面的權利和義務。在這一階段，我們將對《聯合國海洋法公約》第206條²⁸進行深入研究，該條款要求締約國在有可能對海洋環境造成重大影響的活動進行環境影響評估。此外，針對《BBNJ協定》，我們將探討其最新的發展和相關條款如何補充《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）²⁹的不足，特別是針對公海和深海底區域的環境保護措施。

隨後的第二階段則將重點放在ABNJ（Areas Beyond National Jurisdiction，國家管轄外區域）的環境影響評估議題。這一階段的研究將涉及目前尚未包含在1982年《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）³⁰和《BBNJ協定》中的規範，並對國際法體系中的空白進行補充分析。本文將探討現有規範的局限性，以及在這些未涵蓋領域中如何推動新的國際法規的制定，以促進國際海洋法的更趨向有序化。此階段的研究將包括對其他相關國際法律文書的分析，如《生物多樣性公約》（Convention on Biological Diversity, CBD）³¹和《倫敦傾倒公約》（London Convention）³²，以評估這些規範如何影響和輔助ABNJ（Areas Beyond National Jurisdiction，國家管轄外區域）的環境影響評估。

最後，第三部分將集中於各國的法制，旨在對比和分析不同國家的環境影響評估制度。這一階段的研究將不僅釐清我國目前的規範，還將納入其他國家的法制和前部分整理的國際規範，旨在全面呈現海洋環境影響評估的全貌。具體而言，將研究美國、歐盟、日本和澳大利亞

²⁷ United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397.

²⁸ UNCLOS 206 When States have reasonable grounds for believing that planned activities under their jurisdiction or control may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment, they shall, as far as practicable, assess the potential effects of such activities on the marine environment and shall communicate reports of the results of such assessments in the manner provided in article 205.

²⁹ 同前註27，頁15

³⁰ 同前註27，頁15

³¹ Convention on Biological Diversity, 5 June 1992, 31 I.L.M. 818.

³² CONVENTION ON THE PREVENTION OF MARINE POLLUTION BY DUMPING OF WASTES AND OTHER MATTER

等國家的相關法制，這些國家在環境影響評估方面有較為先進和完善的體系。本文將比較這些法制的異同，特別關注各國在立法和實踐中的創新和挑戰，以期從中汲取經驗和教訓。

通過這三階段的綜合研究，希望能夠為我國未來在面對海洋資源永續發展相關問題提供法律意見上的支援。本文將提出針對性的政策建議，促使我國在國際海洋法框架內更加積極和有效地參與海洋環境保護，並確保我國在國際舞台上的法律地位和利益得到充分保障。此外，本研究也將對國際社會在環境影響評估方面的合作和法規制定提供參考，促進全球海洋環境的保護和可持續利用。

第三章 結果與討論

第一節 文獻回顧

關於國家管轄範圍以外地區之海洋生物多樣性議題，現行全球性和區域性國際規範面臨規範適用於處理國家管轄範圍以外地區海洋生物多樣性問題之瓶頸，儘管全球性規範有1982年《聯合國海洋法公約》（UN Convention on the Law of the Sea，簡稱《聯合國海洋法公約》）、1992年《生物多樣性公約》（Convention on Biological Diversity，簡稱 CBD）、1979年《保護野生動物遷徙性物種公約》（1979 Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals，簡稱《CMS公約》），以及國際海事組織架構下之公約和文件等等，但其仍各自有所需要面對之瓶頸與挑戰，包含傳統公約未考慮「國家管轄範圍以外地區」；公約機制本身和船旗國專屬管轄之執行效率不彰；課予國家義務之規範不夠具體明確；未能全面性針對所有污染源或所有物種進行立法，或僅能發展軟法性質文件規範「國家管轄範圍以外地區」相關之新議題。³³

《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）中對於國家管轄範圍外的海洋區域（ABNJ）如何進行環境影響評估和規範各國之權利義務有所缺漏，使得ABNJ治理制度有重大缺陷：保護與保全海洋生態系的國際法律義務並未有效履行；相關國際與區域機構之間的協調與合作有限；並且沒有全球監督。認識到加強治理框架的必要性，國際社會召開了一次政府間會議，根據《聯合國海洋法公約》制定一項具有法律約束力的國際文書，以保護和可持續利用國家管轄範圍以外的海洋生物多樣性（BBNJ協定）《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）。該文書可以使分散的管理框架保持一致，並將各國聚集在一起「代表今世後代在 ABNJ 中充當海洋管理者」³⁴。

國家管轄範圍以外的區域 ABNJ (Areas Beyond National Jurisdiction) 佔海洋面積的近2/3，屬於地球上之所有人，但不屬於任何人：它是全球共有的。2018年，經過十多年的研究和兩年的籌備委員會會議，聯合國會員國開始談判《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）³⁵關於保護和永續利用區域海洋生物多樣性的協定超出國家管轄範圍（BBNJ條約）。該條約包括具有約束

³³ 陳貞如〈論國家管轄範圍以外地區海洋生物多樣性議題之談判發展以及當前之挑戰〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022年4月）：10。

³⁴ UN, Revised Draft Text of an Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction. Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (Fourth Session, New York, 23 March–3 April 2020). UN Doc A/CONF.232/2020/3. 18 November 2019. 2019, UNGA: New York.

³⁵ United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397.

力和自願的措施，旨在更好地實施《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）³⁶，特別是透過各利益相關者更好的合作和協調來保護和養護廣闊的地理區域。2023年6月19日，近200個國家協商一致通過了《BBNJ條約》。³⁷

國家管轄範圍以外的海洋區域(ABNJ)覆蓋了地球表面的近一半，並擁有很大一部分生物多樣性。這些深而遙遠的水域曾經超出了人類活動的範圍，但技術進步和對資源不斷增長的需求正在推動勘探和開採的增加。污染和過度捕撈等人類活動的影響現在因氣候變遷而變得更加嚴重，新的活動給海洋生態系統帶來了進一步的壓力。

BBNJ協議談判以2011年制定的「一攬子協議」為基礎，旨在「共同且作為一個整體」解決ABNJ（Areas Beyond National Jurisdiction）的保護和永續利用問題。該套件包括：海洋遺傳資源（MGR），包括惠益分享問題；區域管理工具（ABMT）等措施，包括海洋保護區（MPA）；環境影響評估（EIA）；和能力建構和海洋技術轉移（CBTT）。

第二節 發現內容

一、國際法下關於環境影響評估之規範

環境影響評估 (EIA) 通常被認為起源於 1969 年，當時美國透過《國家環境政策法案》(NEPA) 將其做法立法 (Ortolano 和 Shepherd, 1995 年)。目前，全球絕大多數國家都要求進行環境影響評估 (Yang, 2019)。國際法院的裁決，尤其是國際法院(ICJ) 對烏拉圭河紙漿廠案(阿根廷訴烏拉圭)的判決，確認了環境影響評估的行為是習慣國際法規定的一般義務(佩恩, 2011; 博伊爾, 2011)。環境影響評估也被認為是實施國際環境法義務和原則的過程，包括防止環境損害的義務、預防原則和合作義務 (Craik, 2020)。³⁸

《聯合國海洋法公約》(UNCLOS) 通常被稱為「海洋憲法」，是 1973 年至 1982 年間舉行的三屆聯合國海洋法會議的產物。《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）在三百二十條條款和附件中製定了管理所有海洋事務的規則。《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）解決了與專屬經濟區、大陸架管轄權、航行和深海海底採礦等相關的問題。在談判期間，各國希望《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）文本能「面向未來」。然而，海洋生物多樣性的顯著變化（包括氣候變遷的影響）以及各利益相關者不斷變化的價值觀、利益和目標限制了《聯合國海洋法公約》

³⁶ United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397.

³⁷ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction <https://bbnj-mgr.fas.harvard.edu/bbnj-treaty>(last visited on 20 April 2024).

³⁸ Internationalization of EIA in a new marine biodiversity agreement under the Law of the Sea Convention: A proposal for a tiered approach to review and decision-making <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925521000044> (last visited on 20 May 2024).

在解決國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性的保護和可持續利用等關鍵議題方面的效力。³⁹

1982 年《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)對環境影響評估習慣地位的逐漸演變產生了積極影響，因為各國有責任對擬議在海洋區域開展的活動進行這些評估。儘管《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)第 206 條從未具體提及「環境影響評估」一詞，但其實質內容為：

「當各國有合理理由相信其管轄或控制下的計劃活動可能對海洋環境造成實質性污染或重大有害變化時，它們應盡可能評估此類活動對海洋環境的潛在影響並應按照第 205 條規定的方式通報此類評估結果的報告。 — 《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)，第 206 條。

40

1970 年代和 1980 年代初期談判《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)時，對環境影響評估學科的應用和理解仍處於萌芽階段。因此，《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)中與環境影響評估相關的條款非常籠統，其含糊之處使人們可以對其進行解釋。例如，第 206 條沒有明確海洋區域影響評估的範圍和內容。第 205 條談到了要求各國發布評估和監測報告或提供給主管國際組織，但沒有詳細說明何時、如何進行以及主管組織是誰。話雖如此，《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)第 205 條和第 206 條仍然是國際法下可執行的義務，常設仲裁法院對南海案件的裁決就是例證 (Tanaka, 2018)。然而，憑藉自《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)達成以來近 40 年進行環境影響評估的經驗，以及國際法院和法庭關於該主題的廣泛判例，可以製定與《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)下的環境影響評估相關的更詳細的程序和實質要求。在《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)下制定新的生物多樣性條約 (即 BBNJ 協定) 的政府間談判正在進行中，實現這一目標的機會已經出現。⁴¹

由於其廣泛的範圍和普遍性特徵以及隨著時間的推移而不斷變化的情況，《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)依靠補充協議來澄清和製定關於其某些條款的更全面的規則 (Treves, 2013)。

《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)下的執行協定，即 1994 年《關於執行《聯合國海洋法公約》

³⁹ Background information on Ocean Governance and the BBNJ Treaty <<https://bbnj-mgr.fas.harvard.edu/background-information-ocean-governance#:~:text=The%20overall%20objective%20of%20the%20BBNJ%20Treaty%20is,of%20UNCLOS%20and%20further%20international%20cooperation%20and%20coordination.>>

(last visited on 20 May 2024).

⁴⁰ UNCLOS 206 When States have reasonable grounds for believing that planned activities under their jurisdiction or control may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment, they shall, as far as practicable, assess the potential effects of such activities on the marine environment and shall communicate reports of the results of such assessments in the manner provided in article 205.

⁴¹ Internationalization of EIA in a new marine biodiversity agreement under the Law of the Sea Convention: A proposal for a tiered approach to review and decision-making

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925521000044>>

(last visited on 18 May 2024).

第十一部分的協定》和《聯合國關於執行《聯合國海洋法公約》有關跨界魚類種群和高度洄游魚類種群養護和管理條款的協定（UNFSA），已用於此目的。⁴²

《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)環境影響評估規定於第204-206條。第206條規定各國有義務評估其管轄或控制下可能造成「實質污染」的活動的潛在影響或「海洋環境發生重大和有害的變化」，並將評估報告傳達給主管國際組織，以便向所有國家提供。⁴³但迄今為止這些條款的實施有限，環境評估流程落後於公認的良好實踐。例如，《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)不包含任何進行策略性環境評估（SEA）的義務或模式，也不包含如何解釋多種活動和壓力源的累積影響的指南。因此，部門和區域機構之間的做法差異很大，無法評估累積影響或就新的和正在出現的活動做出明智的決定。BBNJ 協議旨在加強這些義務，並為各國如何在 ABNJ 進行環境影響評估提供進一步指導。⁴⁴

二、BBNJ協定會議進程

由於海洋生物多樣性所面對的威脅日趨嚴重，特別是在國家管轄範圍以外的地區，國際社會越來越意識到制定新的國際法規範的急迫性，因此國家管轄範圍以外之海洋環境保護的議題已經上升到了聯合國會議的層面進行討論。

在「聯合國海洋事務和海洋法司」（UN Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, DOALOS）⁴⁵的幫助下，聯合國大會每年都會審議聯合國秘書長所提出的「海洋和海洋法」（Oceans and the Law of the Sea）年度報告書，其中特別關注與海洋事務和海洋法相關的議題。透過這些審議，聯合國大會成為了全球海洋事務和海洋法審議的權威機構，負責全球海洋的管理。⁴⁶《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)的前言第三段強調了各海洋區域問題之間的密切相關性，呼籲將其作為一個整體來考慮，這使得國際社會更加依賴聯合國大會來實現海洋治理的基本原則。⁴⁷因此，聯合國大會在處理海洋法新議題和發展新規範方面發揮著核心角色，其通過

⁴² Internationalization of EIA in a new marine biodiversity agreement under the Law of the Sea Convention: A proposal for a tiered approach to review and decision-making
<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925521000044>>
(last visited on 19 May 2024).

⁴³ E. Druel Environmental Impact Assessments in Areas beyond National Jurisdiction
Study Number 01/13 IDDRI (2013)

⁴⁴ Rights of Nature: Perspectives for Global Ocean Stewardship
<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X20303365>>
(last visited on 20 May 2024).

⁴⁵ UN Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, available at:
<<http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom.htm>> (last visited on 20 May 2024).

⁴⁶ 聯合國，〈海洋與國際社會〉，載於：<https://www.un.org/zh/law/sea/intercommunity.shtml>

⁴⁷ 《聯合國海洋法公約》前言第3段。Conscious that the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole,

的相關決議也成為了引領全球海洋治理的重要指引。⁴⁸

在BBNJ協定的制定之前，曾進行多輪談判和協商，以準備制定一項全球性協定來管理海洋生物多樣性及資源的永續利用。在過去，1999年成立之「聯合國海洋法非正式諮商程序」（UN Informal Consultative Process on the Law of the Sea, UNICPOLOS）在2004年召開第五次會議時，即同意設立「不限成員名額非正式特設研究關於「國家管轄範圍以外地區」海洋生物多樣性保育與永續利用工作小組」（Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction，簡稱「國家管轄範圍以外地區生物多樣性工作小組」，BBNJ Working Group），推動相關談判與立法。⁴⁹

隨後，該進程透過根據聯合國第69/292號決議⁵⁰設立的籌備委員會（Preparatory Committee）⁵¹取得進展，工作小組於2006到2015年之間總共召開了九次會期，強調建立全球性機制之必要性，最後並建議聯合國大會於《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)之架構發展此一全球性機制⁵²。並最終在2017年12月通過聯合國第72/249號決議⁵³時舉行政府間會議(IGC)。

（一）工作小組

2003年，聯合國海洋和海洋法不限成員名額非正式協商進程（UNICPOLOS）強調了制定旨在保護脆弱海洋生態系統（特別是國家管轄範圍以外地區）的規範和機制的緊迫性。⁵⁴ 根據大會2004年第59/24號決議設立的無限成員名額非正式特設工作小組，研究BBNJ的保護

⁴⁸ 陳貞如〈論國家管轄範圍以外地區海洋生物多樣性議題之談判發展以及當前之挑戰〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022年4月）：11-12。

⁴⁹ 陳貞如〈論國家管轄範圍以外地區海洋生物多樣性議題之談判發展以及當前之挑戰〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022年4月）：12。

⁵⁰ UNGA Res. A/69/292 'Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction', 19 June 2015.

⁵¹ UN DOALOS, Preparatory Committee Established by General Assembly Resolution 69/292: Development of An International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, available at: <<http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom.htm>> (last visited on 20 May 2024).

⁵² UN, Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (General Assembly Resolution 72/249), Background, available at: (last visited on 21 May 2024).

⁵³ UNGA, Resolution Adopted by the General Assembly on 19 January 2018, 72/249. International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, 19 January 2018, UN Doc. A/Res/72/249.

⁵⁴ Report of the Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, 26 June 2003, UN Doc. A/58/95, para 98ss.

和可持續利用問題，就機構協調、短期措施的必要性交換意見解決非法、無管制和不報告(IUU)捕撈和破壞性捕撈行為、海洋遺傳資源(MGR)、海洋生物多樣性海洋科學研究、海洋保護區(MPA)和環境影響評估(EIA)等問題。⁵⁵

1.第一次會議：

工作小組第一次會議(2006年2月13日至17日，紐約)就機構協調、採取短期措施解決非法、無管制和不報告(IUU)捕撈和破壞性捕撈問題交換了意見。共同主席的趨勢總結以及有關BBNJ保護和永續利用的議題、疑問和想法的討論報告已轉交大會。

2.第二次會議：

工作小組第二次會議(2008年4月28日至5月2日，紐約)制定了聯合主席聯合聲明草案，確定了供大會考慮轉回工作小組的問題，包括：更有效地實施和執行現有協議；加強合作與協調；發展有效的海洋管理環境影響評估(EIA)工具；開發區域管理工具(ABMT)；解決MGR保護和永續利用問題的實際措施；並持續和加強MSR。

3.第三次會議：

工作小組第三次會議(2010年2月1日至5日，紐約)以協商一致方式商定向大會提出的建議，除其他外：納入秘書長關於海洋和關於為ABNJ計劃活動進行的環境影響評估的海洋法資訊；認識到進一步製定對ABNJ計劃活動實施環境影響評估的科學和技術指導的重要性，包括考慮累積影響評估；並呼籲各國透過主管國際組織努力製定一種共同方法，根據現有標準確定和選擇可受益於保護的海洋區域，並在工作小組的任務範圍內取得進展關於ABNJ MGR的討論。

4.第四次會議：

工作小組第四次會議(2011年5月31日至6月3日，紐約)在2011年報告中建議聯合國大會「啟動一個進程」，其中除其他選項外，可包括根據《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)制定一項關於國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性的多邊協定。⁵⁶該報告確定了需要「共同並作為一個整體」緊急解決的四個實質領域⁵⁷：海洋遺傳資源(MGR)，包括惠益分享問題；區域管理工具(ABMT)等措施，包括海洋保護區

⁵⁵ Resolution adopted by the General Assembly on 17 November 2004, UN Doc. A/RES/59/24, para 73.

⁵⁶ Letter dated 30 June 2011 from the Co-Chairs of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to the President of the General Assembly, UN Doc. A/66/119, Annex, Section I “Recommendations”, para 1(a) (hereinafter BBNJ WG 2011 Report).

⁵⁷ This expression indicates the goal of pursuing the negotiating agenda as a package deal, that is, either there is agreement on all the elements or no agreement at all.

(MPA)；環境影響評估(EIA)；能力建構和海洋技術轉移。⁵⁸

6.第六次會議：

工作小組第六次會議(2013年8月19日至23日,紐約)就在工作小組內建立籌備進程達成共識建議,重點關注範圍,以履行里約+20承諾。聯合國海洋法公約下一項國際文書的參數和可行性,以期為大會在第六十九屆會議結束前就BBNJ作出決定做好準備。

7.第七次會議：

工作小組第七次會議(2014年4月1-4日,紐約)就《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)下國際文書的範圍、參數和可行性進行了互動式實質辯論,重點關注:整體目標與起點;國際文書的法律架構;與其他文書的關係;指導方針和原則;「包」的每個元素;以及實施的有利要素和手段。

8.第八次會議：

工作小組第八次會議(2014年6月16日至19日,紐約)就《海洋法公約》下國際文書的範圍、參數和可行性進行了更詳細的實質討論,並呼籲理事會-主席根據“一攬子計劃”起草向大會提出的建議要點草案,並概述工作組中出現的趨同的主要要素,供下次會議審議。

9.第九次會議：

在工作小組第九次會議(2015年1月20日至23日,紐約)上,經過緊張的非正式談判,代表們就工作小組第六十九屆會議作出決定的建議達成了共識。代表們也就談判進程達成共識,成立一個籌備委員會,就2017年大會具有法律約束力的文書草案文本的要點提出建議,並由大會第七十二屆會議決定是否召開制定協議文本的政府間會議。這有效地結束了工作組的任務。

(二) 籌備委員會

根據2015年提交的BBNJ工作小組最終報告,⁵⁹聯合國大會決定「根據《聯合國海洋法公約》制定一項具有法律約束力的國際文書,以保護和可持續利用海洋生物多樣性」國家管轄範圍以外的地區」(ILBI)。⁶⁰因此,聯合國大會成立了一個籌備委員會

⁵⁸ BBNJ WG 2011 Report, para 1(b).

⁵⁹ Letter dated 13 February 2015 from the Co-Chairs of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to the President of the General Assembly, Annex, Section I “Recommendations”, UN Doc. A/69/780, para 1(e) (hereinafter BBNJ WG Recommendations).

⁶⁰ UNGA Res. A/69/292 ‘Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction’, 19 June 2015.

(PREPCOM)，就 ILBI 的要素向聯合國大會「提出實質建議」。大會在第 69/292 號決議⁶¹中決定根據《聯合國海洋法公約》制定一項關於 BBNJ 保護和可持續利用的具有法律約束力的國際文書 (ILBI)。為此，大會設立了一個籌備委員會 (PrepCom)⁶²，負責就《海洋法公約》下的 ILBI 文本草案的要素向大會提出實質性建議，同時考慮到聯合主席關於工作組工作的各種報告。該決議還表明，談判將解決 2011 年「一攬子計畫」中確定的主題。籌備委員會於 2017 年 7 月提交了報告。相反，在許多關鍵議題上仍存在部分或全部觀點分歧。根據籌備委員會的建議，聯合國大會於 2017 年 12 月 24 日啟動了政府間會議 (IGC)。⁶³

第一屆會議

籌備委員會第一屆會議，討論《聯合國海洋法公約》(UNCLOS) 下關於保護和可持續利用國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性 (BBNJ) 的具有法律約束力的國際文書草案文本的要點會議於 2016 年 3 月 28 日至 4 月 8 日在紐約聯合國總部召開。

委員會在全體會議和非正式工作小組會議上審議了：具有法律約束力的國際文書的範圍及其與其他文書的關係；指導方針和原則；海洋遺傳資源，包括惠益分享問題；以區域為基礎的管理工具，包括海洋保護區；環境影響評估；能力建構和海洋技術轉移。

代表們進行了坦誠的討論，詳細闡述了他們對 2011 年「一攬子計畫」相關各項內容的立場。最後一天，他們商定了概述籌備委員會第二屆會議結構的程序路線圖，並同意在閉會期間分發主席的會議總結和指示性問題清單，以促進籌備委員會第二屆會議的籌備工作。⁶⁴

第二屆會議

籌備委員會第二次會議 (PrepCom 2)，討論《聯合國海洋法公約》(UNCLOS) 下關於保護和可持續利用海洋生物多樣性的具有法律約束力的國際文書 (ILBI) 文本草案的要點國家管轄範圍以外地區 (BBNJ) 於 2016 年 8 月 26 日至 9 月 9 日在紐約聯合國總部舉行。代表們舉

⁶¹ UNGA, Resolution Adopted by the General Assembly on 19 June 2015, 69/292. Development of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, 6 July 2015, UN Doc. A/Res/69/292.

⁶² UN, Preparatory Committee Established by General Assembly Resolution 69/292: Development of An International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, Fourth Session, New York, 10 to 21 July 2017, available at: <https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/Final_List_of_Participants_BBNJ_IV_Apr_2018.pdf> (last visited on 20 May 2024).

⁶³ PREPCOM Report, Section III.

⁶⁴ Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction First session, New York, 4–17 September 2018

行全體會議和非正式工作小組會議，審議：海洋遺傳資源，包括惠益分享問題；區域管理工具等措施，包括海洋保護區；環境影響評估；能力建構和海洋技術轉移；跨領域問題，例如 ILBI 的範圍、其與其他文書的關係及其指導原則。⁶⁵

第三屆會議

籌備委員會（PrepCom）第三次會議，討論《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）下關於保護和可持續利用區域海洋生物多樣性的具有國際法律約束力的文書（ILBI）文本草案的要點超出國家管轄範圍（BBNJ）於2017年3月27日星期一在紐約聯合國總部開始。在為期兩週的會議期間，代表們在非正式工作小組和全體會議上舉行會議，審議：海洋遺傳資源，包括惠益分享問題；區域管理工具等措施，包括海洋保護區；環境影響評估；能力建構和海洋技術轉移；以及跨領域問題，例如ILBI的範圍、其與其他文書的關係及其制度安排。⁶⁶

籌備委員會（PrepCom）第三次會議繼續就 ILBI 的可能要素就日益詳細的提案進行建設性交流。籌備委員會第三屆會議在很大程度上被視為向前邁出的積極一步，各代表團要求編寫更新的主席非文件結構和精簡提交材料，並起草實質性建議供籌備委員會第四屆會議於2017年7月審議，預計將向籌備委員會提出建議大會是否召開政府間會議來完成ILBI的談判。⁶⁷

第四屆會議

籌備委員會（PrepCom）第四次會議，討論《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）下關於保護和可持續利用區域海洋生物多樣性的具有法律約束力的國際文書（ILBI）文本草案的要點超出國家管轄範圍（BBNJ）於2017年7月10日至21日在紐約聯合國總部舉行。⁶⁸

這是聯合國大會安排的最後一次會議，根據第 69/292 號決議⁶⁹，預計將最終確定關於

⁶⁵ Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction Second session, New York, 25 March–5 April 2019

⁶⁶ Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction Third session, New York, 19–30 August 2019

⁶⁷ SUMMARY OF THE THIRD SESSION OF THE PREPARATORY COMMITTEE ON MARINE BIODIVERSITY BEYOND AREAS OF NATIONAL JURISDICTION: 27 MARCH – 7 APRIL 2017, Vol. 25 No. 129, Monday, 10 April 2017 (last visited on 20 April 2024).

⁶⁸ Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction Fourth session,

⁶⁹ UNGA, Resolution Adopted by the General Assembly on 19 June 2015, 69/292. Development of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, 6 July 2015, UN Doc. A/Res/69/292.

ILBI 草案文本要素的實質建議，以便大會能夠在其會議結束之前做出決定。是否召開政府間會議（IGC）來制定協議文本，會議繼續審議：ILBI 的範圍及其與其他文書的關係；指導方針和原則；海洋遺傳資源，包括惠益分享問題；區域管理工具等措施，包括海洋保護區；環境影響評估；能力建構和海洋技術轉移。

儘管絕大多數國家和少數國家對於籌備委員會是否已盡一切努力達成共識以及是否可以建議大會召開政府間委員會存在分歧，但在非正式、閉門會議之後，籌備委員會的成果最終以協商一致方式獲得通過。結果包括ILBI案文草案的非排他性要素，該案文在大多數代表團中達成了共識，列出了存在意見分歧的主要問題清單，並表明兩者並不反映共識；並建議聯合國大會盡快就召開 IGC 做出決定。大多數代表團認為籌備委員會已經完成了其任務授權，但也有少數代表團警告不要預先判斷大會關於召開政府間委員會會議的決定。⁷⁰

（三）政府間會議

聯合國從 2018 年開始，正式啟動國家管轄外區域生物多樣性（Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction, BBNJ）之有國際法拘束力文書（International Legally Binding Instrument, ILBI）協商，其主要目的即是為了填補海洋法律與治理上的漏洞，且該BBNJ的ILBI將成為UNCLOS下的第三個執行協定。其實，在正式啟動ILBI的協商前，聯合國已經召開了四次的 BBNJ 籌備會議（Preparatory Committee）與八次的非正式諮詢程序的特設工作小組會議。在該籌備會議中，各國將BBNJ 的關鍵協商問題，聚焦在海洋基因資源、以區域為基礎之管理工具、環境影響評估、與能力建構等四大議題，並認為這四大共同應構成後續談判的「包裹方案」（package deal）。⁷¹

第一次政府間會議（IGC-1）

在 2018 年 9 月 4 日至 17 日舉行的 IGC 第一次會議上，代表們在澄清一攬子要素立場並為 ABMT 流程提出更詳細的選項方面取得了一些進展。Rena Lee主席建議編寫一份文件，以促進基於條文的談判，其中包含條約語言並反映一攬子計劃四個要素的備選方案，同時考慮到IGC-1 期間的所有投入以及籌備委員會的報告，以及在 IGC-2 之前。然而，討論輔助材料中並未涉及責任和義務，並附有解釋性說明，指出這一點和其他被省略的要素將在隨後予以討論。然而，這裡假設，主席對討論援助的不負責任可能無意中導致了其作為一個

⁷⁰ SUMMARY OF THE FOURTH SESSION OF THE PREPARATORY COMMITTEE ON MARINE BIODIVERSITY BEYOND AREAS OF NATIONAL JURISDICTION: 10-21 JULY 2017, Vol. 25 No. 141, Monday, 24 July 2017(last visited on 20 April 2024).

⁷¹ 蔡季廷，〈論BBNJ與沿岸國海域管轄權之衝突與調和〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022年4月）

突出問題的衰落。

第二次政府間會議 (IGC-2)

代表們於 2019 年 3 月 25 日至 4 月 5 日召開了 IGC 第二次會議。他們根據 IGC 主席的談判內容進行了審議，其中包含按照 2011 年一攬子計劃構建的選項。在關於總統援助的討論中，代表們繼續就先前被確定為分歧領域的問題闡述各自的立場，並在一些領域達成共識，例如：需要促進與其他框架和機構的一致性、互補性和協同作用；惠益分享作為保護和永續利用的一部分；環境影響評估與其他工具相互支持。但如上所述，重要問題仍懸而未決。在閉幕會議上，一些人呼籲 IGC 主席 Rena Lee 準備並分發一份包含條約文本的「無選擇」文件，並修改會議形式，呼籲採用更非正式的安排以促進深入談判。

相關談判到 2019 年之後，因 COVID-19 情影響其進展甚鉅，談判開始轉為不同之方式進行，透過以線上諮商之方式進行非正式談判。根據 2021 年 11 月公布的文件，受 COVID-19 疫情影響，會議進行之方式轉為陸續針對四大議題分別召開線上討論座談，包含：（一）2020 年 9 月 16 日至 23 日和 9 月 28 日至 10 月 2 日舉辦關於環境影響評估議題有關之線上討論論壇，聚焦討論環境影響評估活動之開啟、環境影響評估程序的國際化、相關目標，以及政策環境影響評估議題。（二）10 月 12 日至 16 日和 10 月 21 日至 27 日舉辦有關海洋遺傳資源議題之線上討論論壇，聚焦討論獲取和惠益分享的模式，以及傳統知識的角色。（三）11 月 11 日至 17 日和 11 月 24 日至 12 月 3 日舉辦有關以分區為基礎的管理工具議題之線上討論論壇，聚焦討論全球、區域、次區域和部門組織之相關法律文件和框架彼此間之關係，有關之國際合作和協調，以及建立或劃設此等保護區之程序。（四）2021 年 1 月 13 日至 19 日至 1 月 26 日至 2 月 2 日舉辦有關能力建構與海洋技術移轉的線上討論論壇，聚焦其採取之相關模式。2021 年則以舉辦線上研討會的方式，則針對跨領域問題（cross cutting issues）進行討論，涵蓋包含生物多樣性資訊交換機制（clearing-house mechanism）和爭端解決。其中針對資訊交換機制，更邀請聯合國教科文組織政府間海洋學委員會進行報告，另亦討論相關議題，包含：《BBNJ 協定》中資訊交換機制之功能為何，資訊交換機制應該如何運作，乃至於如何管理。⁷²

第三次政府間會議 (IGC-3)

直到政府間會議第三屆會議中，各方代表首次能夠在所謂「零號草案」（zero draft）的基礎上進行有關文本內容談判。這份零號草案中的各項條款，是在新加坡的第三屆政府間會議主席李娜（Rena Lee）的指導產生。該文件討論的內容涉及條約中的一般規定（general

⁷² 陳貞如〈論國家管轄範圍以外地區海洋生物多樣性議題之談判發展以及當前之挑戰〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022 年 4 月）

provisions)，以及諸多跨領域議題（cross-cutting issues），並統整了 2011 年確定的一攬子計劃下的四個要素：第一是海洋遺傳資源（marine genetic resources，簡稱 MGR），包括關於利益分享的問題與措施；第二是基於區域的管理工具（area-based management tools，簡稱 ABMT），包括海洋保護區（marine protected areas，簡稱MPAs）；第三是環境影響評估（environmental impact assessment，簡稱 EIA）；以及第四能力建設和海洋技術轉讓（capacity building and the transfer of marine technology，簡稱 CB & TT）。草案共有十二個部分，從序言和一般條款（例如術語的使用）到制度安排和爭端解決。其中大部分專門討論前述四大議題的內容。儘管比早期的「政府間會議主席的協助」文件短了十四頁，但零號草案內容更為全面，使代表們可以預先設想各項條約的最終形式。各方代表多同意本次會議的討論富有成效，並強調了在討論過程中展現的合作精神，爾後第四次政府間會議將根據本屆對零號草案的討論與各方代表提出的文件，來擬訂下屆會議將討論的修正版草案。⁷³

第四次政府間會議（IGC-4）

由於新冠肺炎大流行，根據第74/543號和第75/570號決定，第四次政府間會議於2022年3月7日至18日召開。在第四次政府間會議（IGC-4）上，代表們在兩週內舉行了全體會議和「非正式-非正式會議」，就懸而未決的問題進行了基於文本的談判，例如：文書的範圍，包括數字序列信息或衍生品的範圍將得到解決，以及魚類和漁業是否將在協議中佔有一席之地；強製或自願的惠益分享措施是否以貨幣和/或非貨幣為基礎實施；以及指導未來具有法律約束力的國際文書的總體原則，特別是人類共同遺產和公海自由。

政府間委員會秘書長、主管法律事務副秘書長兼聯合國法律顧問米格爾·德塞爾帕·蘇亞雷斯強調了海洋面臨的日益嚴重的持續威脅，並提到了《氣候變遷中的海洋和冰凍圈特別報告》（政府間氣候變遷專門委員會（IPCC）和第二次世界海洋評估報告（SROCC）指出，這兩份報告都呼籲加強各級治理的合作與協調。他提請大家注意即將召開的第二屆海洋大會和第十五屆生物多樣性公約締約方大會（CBD COP-15），並指出後者將商定2020年後全球生物多樣性框架，該框架將解決海洋議題和沿海生物多樣性等主題。他敦促各代表團注重靈活性，以達成雙方都能接受的解決方案，並指出今年是《聯合國海洋法公約》成立 40 週年。⁷⁴

⁷³ 蔡季廷，〈論BBNJ與沿岸國海域管轄權之衝突與調和〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022年4月）

⁷⁴ Summary of the Fourth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction:7-18 March 2022 〈<https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc4-summary>〉 (last visited on 20 April 2024).

2022年3月召開的的有關會後報告和觀察，包含官方正式會後報告，指出有部分共識達成，但仍有尚待解決之議題，例如：關於能力建設與技術轉讓，以及合作和資料獲取之義務性質仍待確認，乃至於透過何等提案可以克服此類規定屬於強制性或自願性之二元劃分，以及技術轉讓之條件和有關清單等等⁷⁵。有鑒於在實質上，第四次政府間會議談判就四大議題和跨領域議題仍留有重要議題未能達成共識，而必須再藉由第五次政府間會議持續進行談判。⁷⁶

第五屆政府間會議（IGC-5）

第五次政府間會議2023年2月20日至3月3日，在聯合國總部舉行。然而，由於大會第77/248號決議，第五次政府間會議於2023年6月19日至20日舉行續會，繼續討論管轄範圍以外區域海洋生物多樣性的永續利用（A/CONF.232/2023/4）。

聯合國政府間會議（IGC-5）的第五次會議本身就是一次額外的會議，因為聯合國大會第72/249號決議僅授權了四次會議。由於新冠疫情的影響，會議推遲了兩年，IGC-4終於在2022年3月召開，但與會代表未能達成協議，並請求召開第五次會議。隨著IGC-5的開始，代表們再次未能就自進程開始以來困擾這一過程的主要爭議點達成共識。然而，許多人對於重新召開IGC-5以進行第二輪會談表示樂觀，認為這可能會使他們達成最終目標。⁷⁷

IGC-5 被許多人稱讚為“我們最接近達成共識的一次會議”，有人甚至表示“我們在本屆會議上取得的進展比過去十年還要多”。許多人指出，在指導談判的2011年一攬子計劃的四個要素的討論中取得了進展，即海洋遺傳資源（MGR），包括惠益分享問題、基於區域的管理工具（ABMT），包括海洋保護區（MPA）、環境影響評估（EIA）以及能力建構與海洋技術轉移（CB&TT）。代表們也在跨領域議題和機構安排方面取得了進展。⁷⁸

關於 MGR 和惠益分享，代表們在 MGR 的應用條款和與 MGR 相關的活動（包括通知）方面取得了進展。在建立取得和惠益分享（ABS）機制、貨幣惠益分享和智慧財產權方面仍存在分歧。在環境影響評估方面，計劃和擬議的活動和策略環境評估取得了重大進展。

⁷⁵ 陳貞如，〈論國家管轄範圍以外地區海洋生物多樣性議題之談判發展以及當前之挑戰〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022年4月）

⁷⁶ 陳貞如，〈論國家管轄範圍以外地區海洋生物多樣性議題之談判發展以及當前之挑戰〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022年4月）

⁷⁷ Summary of the Fifth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 15-26 August 2022, Vol. 25 No. 240, Monday, 29 August 2022

⁷⁸ Summary of the Fifth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 15-26 August 2022, Vol. 25 No. 240, Monday, 29 August 2022

在決策、閾值以及基於區域與基於影響的方法方面仍然存在差異。代表們特別同意建立 CB&TT 委員會，並承認 CB&TT 是一攬子計劃的重要組成部分，儘管他們在資助方式上仍存在分歧。⁷⁹

國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性政府間會議於2023年6月19日通過了《聯合國海洋法公約》關於保護和永續利用國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性的協定（BBNJ協定）在聯合國主持下召開。《BBNJ協定》成為《聯合國海洋法公約》的第三個執行協定。⁸⁰第五次政府間會議於2023年6月20日閉幕。

三、BBNJ中關於環境影響評估之規範

「聯合國海洋法公約下國家管轄外區域海洋生物多樣性保育及永續利用協定」

（Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction）。BBNJ協定旨為「國家管轄外區域海洋生物多樣性保育與永續利用」法制化，將建立禁止捕魚的海洋保護區，並確保公海上人類活動需接受環境影響評估，試圖扭轉過度捕撈等人類活動對脆弱海洋生態造成的破壞。⁸¹

在《聯合國海洋法公約下國家管轄外區域海洋生物多樣性保育及永續利用協定》（BBNJ協定）中，環境影響評估（Environmental Impact Assessment，EIA）是一個重要的規範項目之一。在 BBNJ 條約第1條第7項中，將環境影響評估（Environmental Impact Assessment，EIA）定義為：識別和評估某項活動的潛在影響並為決策提供資訊的過程。

聯合國大會決議 A/RES/72/249，更確立了環境影響評估（Environmental Impact Assessment，EIA）之於永續發展之重要地位。環境影響評估是各國確定的四個實質要素之一，是促進國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性的保護和永續利用的重要組成部分。其他三個實質要素是：海洋遺傳資源，包括公平和公正地分享惠益；區域管理工具，包括海洋保護區；以及能力建設和海洋技術轉移。⁸²

⁷⁹ Summary of the Fifth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 15-26 August 2022, Vol. 25 No. 240, Monday, 29 August 2022

⁸⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction (<https://www.un.org/Depts/los/bbnj.htm>) (last visited on 20 April 2024).

⁸¹ 自由時報-保護海洋生態 67國簽署公海條約
<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1606152>
(last visited on 20 April 2024).

⁸² Rights of Nature: Perspectives for Global Ocean Stewardship
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X20303365>

1. 環境影響評估目標的具體摘要

BBNJ 條約第 1 條 27項規定:

建立進行和報告環境影響評估（Environmental Impact Assessment, EIA）的流程、閾值和其他要求；確保評估和進行相關活動，以預防、減輕和管理重大不利影響，以保護和保全海洋環境；支持考慮累積影響（即不同活動造成的綜合影響和增量影響，包括已知的過去和現在以及合理可預見的活動，或隨著時間的推移重複類似活動，以及氣候變遷、海洋酸化和相關影響的後果）影響）以及對國家管轄範圍內區域的影響；提供策略環境評估；為 BBNJ 的活動建立一個連貫的環境影響評估架構；建構和加強締約方，特別是發展中國家締約方準備、進行和評估環境影響評估和戰略環境評估的能力，以支持條約的目標。

2. 環境影響評估的篩選門檻和要求

根據BBNJ協定第30條之規定，篩選的門檻是，當計劃中的活動可能對海洋環境產生輕微或暫時的影响，或者活動的影响未知或知之甚少時。甄別的內容必須有足夠詳細的內容，以便締約方評估其是否有合理理由相信計劃中的活動可能對海洋環境造成重大污染或重大和有害的變化。具體而言，必須包含以下資訊：

描述計劃的活動，包括其目的、地點、持續時間和強度；和對潛在影响進行初步分析，包括考慮累積影响，並酌情考慮計劃活動的替代方案。

在確定計劃的活動是否達到進行環境影響評估的門檻時，締約方必須考慮以下非詳盡因素：

活動的類型和技術以及進行活動的方式；活動的持續時間；

活動地點；地點的特徵和生態系統（包括具有特殊生態或生物意義或脆弱性地區）；活動的潛在影响，包括潛在的累積影响和對國家管轄範圍內地區的潛在影响；活動的影响不為人知或知之甚少的程度；其他相關的生態或生物學標準。

第三節 初步研究結果

馬爾他大使Arvid Pardo在1967年11月1日聯合國大會第32屆會議曾說：「回顧過去，人類，這個剛出現的地球的主宰者，現在正在回歸海洋深處。他對深淵的穿透可能標誌著人類終結的開始，甚至是我們在地球上所知的生命終結的開始。這也可能是一個獨特的機會，為各國人民的和平和日益繁榮的未來奠定堅實的基礎。」⁸³

面對海洋生物多樣性災難性下降以及缺乏有效的治理安排來阻止這種下降⁸⁴，各國正在談判一項新的聯合國國家管轄範圍以外海洋區域生物多樣性條約（ABNJ）。ABNJ由公海和水體以下的深海海底組成，佔世界海洋的近三分之二和全球海洋生物量的90%⁸⁵，擁有地球上最高的生物多樣性⁸⁶。過去50年來，人類活動嚴重改變了40%的海洋面積，主要驅動因素是生物體的直接利用，其次是陸地和海洋污染。2014年，科學家發現只有3%的海洋沒有受到人類壓力的影響。科學家和其他利害關係人呼籲緊急進行變革，以解決生物多樣性喪失的根本原因，包括相互關聯的經濟、政治、社會文化、人口、體制和技術驅動因素。⁸⁷

2003年，隨著聯合國海洋和海洋法非正式協商進程第四次會議的召開，國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性的重要性和威脅首次引起聯合國的關注。⁸⁸有人提出了關於缺乏有效的法律和體制機制來保護國家管轄範圍以外區域脆弱海洋生態系統的問題。⁸⁹對這些問題的討論產生了一項建議，即成立國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性問題不限成員名額非正

⁸³ “Retracing the past, man, the present dominator of the emerged earth, is now returning to the ocean depths. His penetration of the deep could mark the beginning of the end for man, and indeed for life as we know it on this earth; it could also be a unique opportunity to lay solid foundations for a peaceful and increasingly prosperous future for all peoples.” – Ambassador Arvid Pardo, Malta, 32nd Session of the UN General Assembly, 1 November 1967

⁸⁴ E.S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, H.T. Ngo (Eds.), Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform On Biodiversity And Ecosystem Services, IPBES Secretariat, Bonn, Germany (2019)

⁸⁵ N. Matz-Lück, J. Fuchs

The impact of OSPAR on protected area management beyond national jurisdiction: effective regional cooperation or a network of paper parks?

Mar. Pol., 49 (2014), pp. 155-166

⁸⁶ E. Ramirez-Llodra, et al.

Deep, diverse and definitely different: unique attributes of the world's largest ecosystem

Bio geosciences, 7 (9) (2010), pp. 2851-2899

⁸⁷ Practical policy solutions for the final stage of BBNJ treaty negotiations

⁸⁸ Report on the Work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, Letter dated 9 June 2003 from the Co-Chairperson of the Consultative Process addressed to the President of the General Assembly, UN GAOR Doc. A/58/95 (Report of 4th Informal Consultative Process), <<http://undocs.org/A/58/95>>, (last visited on 20 April 2024).

⁸⁹ Report on the Work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, Letter dated 9 June 2003 from the Co-Chairperson of the Consultative Process addressed to the President of the General Assembly, UN GAOR Doc. A/58/95 (Report of 4th Informal Consultative Process), <<http://undocs.org/A/58/95>>, (last visited on 20 April 2024).

式特設工作組（BBNJ 工作組），並得到UNGA A/58/95 的批准。⁹⁰直到 2011 年，BBNJ 工作小組才建議啟動一個過程來考慮「一攬子協議」的四個要素，其中包括：(i) 海洋遺傳資源 (MGR)，包括惠益分享；(ii) 區域管理工具 (ABMT)，包括海洋保護區 (MPA)；(iii) 環境影響評估 (EIA)；(iv) 能力建構和海洋技術轉移 (CBTT)。⁹¹該一攬子協議在 2012 年裡約會議期間獲得了動力和政治支持，最終促成了籌備委員會的成立和召開。⁹²籌備委員會於 2016 年和 2017 年舉行了四次為期兩週的會議，會議結束時籌備委員會履行了其職責並通過了籌備委員會報告。⁹³

2017年12月24日，聯合國大會決定召開政府間會議，以製定具有法律約束力的BBNJ保護和永續利用國際文書會議文本。⁹⁴

國家管轄範圍以外區域治理的出發點是《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）規定的法律架構。⁹⁵《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）採取實用方法，規定了各國對每個海域的權利和義務。⁹⁶

科學技術的發展使海洋 ABNJ 更容易受到人類活動的影響，這些活動以 1982 年《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）制定時未曾設想的方式影響生物多樣性。《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）建立了一個框架，承認對海洋科學研究、環境保護、自然資源和200海裡（專屬經濟區）和大陸架限制範圍內的某些活動行使管轄權（受限制）的主權權利。它還為公海和 ABNJ 的「區域」建立了框架。隨後的協議涉及影響 ABNJ 的各種活動，例如漁業（例如 1995 年《聯合國海洋法公約》關於養護和管理跨界魚類種群和高度洄游魚類種群的

⁹⁰ Report on the Work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, Letter dated 9 June 2003 from the Co-Chairperson of the Consultative Process addressed to the President of the General Assembly, UN GAOR Doc. A/58/95 (Report of 4th Informal Consultative Process), <<http://undocs.org/A/58/95>>, (last visited on 20 April 2024).

⁹¹ the Co-Chairs of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to the President of the General Assembly, UN GAOR Doc. A/66/119 (BBNJ Working Group Recommendations), Annex, para. 1(b).

⁹² Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, UN GAOR A/Res/69/292 (UNGA Res. 69/292), <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/187/55/PDF/N1518755.pdf?OpenElement>>, (last visited on 20 April 2024).

⁹³ Report of the Preparatory Committee established by General Assembly resolution 69/292: Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, A/AC.287/2017/PC.4/2, dated 31 July 2017) (PrepCom Report), <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/AC.287/2017/PC.4/2>, (last visited on 20 April 2024).

⁹⁴ International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, UN GAOR A/Res/72/249 (UNGA Res. 72/249), <<http://www.undocs.org/A/RES/72/249>>.

⁹⁵ United Nations Convention on the Law of the Sea adopted 10 December 1982, 1833 UNTS 3, (entered into force 16 November 1994) (UNCLOS).

⁹⁶ UNCLOS, Art 1(1) and Part VII.

執行協議)和海底採礦(例如1994年關於執行《聯合國海洋法公約》第十一部分的協議)。然而,《聯合國海洋法公約》框架對於ABNJ海洋生物多樣性的保護和永續利用仍存在重大差距,包括缺乏現代保育原則(如生態系統方法和預防原則)、保育工具(如戰略環境評估和海洋空間保護)。

為了解決這些和其他差距,聯合國大會決定,ABNJ海洋生物多樣性新實施協議的談判應解決2011年商定的一攬子計劃中確定的要素(整體和整體)⁹⁷。四個核心要素分別是:(1)海洋遺傳(MGR),包括惠益分享問題;(2)區域管理工具等措施,包括海洋保護區(MPA);(3)環境影響評估(EIA);(4)能力建構和海洋技術轉移。經過多年籌備,包括2016-2017年四次籌備委員會會議⁹⁸,聯合國已舉行了三屆政府間會議談判會議⁹⁹。

作為保護和保全環境的方法,自然權利法正在世界各地興起。BBNJ協定序言草案文本表達了各國「代表今世後代在國家管轄範圍以外區域充當海洋管理者」的願望¹⁰⁰。

2023年6月,各國政府同意簽署一項關於國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性保護和永續利用的新條約(BBNJ)。與通常為應對新發現的跨界環境問題而製定的大多數其他多邊環境協定不同,BBNJ協定作為具有廣泛目標的全球權威進入了已經擁擠的機構格局。這項新法律文書面臨的挑戰是獨特的。它必須透過協調現有機構、框架和實體(IFB)同時尊重其自主權來改變海洋治理架構。¹⁰¹

⁹⁷ United Nations General Assembly Resolution 66/231
Resolution Adopted by the General Assembly On 24 December 2011. 66th
Agenda item 76(a). UN Doc A/RES/66/231(2012)

⁹⁸ United Nations General Assembly Resolution 69/292
Resolution Adopted by the General Assembly. Development Of an International Legally Binding Instrument under the
United Nations Convention On the Law Of the Sea On the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological
Diversity of Areas beyond National Jurisdiction. 69th
Agenda Item 74(a). UN doc A/RES/69/292(2015)

⁹⁹ United Nations General Assembly Resolution 72/249
Resolution Adopted by the General Assembly. International Legally Binding Instrument under the United Nations
Convention On the Law Of the Sea On the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas
beyond National jurisdiction.72nd
Agenda Item 77. UN doc A/RES/72/249(2017)

¹⁰⁰ United Nations General Assembly
Revised Draft Text of an Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation
and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (18 November 2019)
UN Doc. A/CONF.232/2020/3

¹⁰¹ The likely impact of the BBNJ Agreement on the architecture of ocean governance

環境影響評估被視為保護海洋生物多樣性的重要工具。在 BBNJ 協議之前，ABNJ 的活動受到不同部門、全球和區域文書的監管¹⁰²，並且很少有規則和具體義務規範涉及對 ABNJ 影響的跨境評估¹⁰³。

¹⁰² Maulida, Luciana S. (2022). BBNJ Agreement: Mapping the Roles of the Relevant Actors and Their Issues in the Environmental Impact Assessment Process. Available at SSRN 4128101.

¹⁰³M. Doelle, G. Sander

Next generation environmental assessment in the emerging high seas regime? An evaluation of the state of the negotiations

Int. J. Mar. Coast. Law, 35 (3) (2020), pp. 498-532

第四章 結論與展望

BBNJ 協定是《聯合國海洋法公約》(UNCLOS) 下的第三個執行協議，將提供一個重要的平台，旨在改善對變化中的海洋的綜合管理，並促進各地區和各行業之間的合作，以維護海洋生態系統的持續性。¹⁰⁴¹⁰⁵。為此，BBNJ 協定不僅將填補法律框架中的離散空白，還將提供一個論壇，以便採取協調一致、知情的集體行動¹⁰⁶¹⁰⁷，以及聯合研究、能力發展以及數據、資訊¹⁰⁸和技術的共享。¹⁰⁹

影響評估是指識別目前或擬議活動可能產生的後果的過程¹¹⁰。環境影響評估 (EIA) 已被廣泛認為是促進環境保護和永續發展的明智決策的重要工具。環境影響評估是一個既影響科學又影響法律的問題，評估應基於環境數據和科學知識。在法律方面，許多國際條約和文書都規定了環境影響評估的要求。特別是，這項義務已被確定為正在進行的關於國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性的保護和可持續利用的國際協定 (BBNJ) 談判的主題之一¹¹¹。然而，大多數多邊條約只是規定了進行環境影響評估的一般義務，所使用的術語相對抽象和模糊，導致實際應用中存在一些障礙。儘管某些國際條約和文書載有更詳細的規定，但締約方數量有限，而且大多數其他文書本身缺乏法律約束力¹¹² (第 205 段)。

¹⁰⁴ Gjerde, K. et al. *Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Options for Underpinning a Strong Global BBNJ Agreement through Regional and Sectoral Governance*. <<https://www.iddri.org/en/publications-and-events/report/options-underpinning-strong-global-bbnj-agreement-through-regional>> (last visited on 20 July 2024).

¹⁰⁵ Gjerde, K. & Wright, G. *Towards Ecosystem-Based Management of the Global Ocean: Strengthening Regional Cooperation through a New Agreement for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*. 28 <<https://www.iddri.org/en/publications-and-events/report/towards-ecosystem-based-management-global-ocean>>(2019). (last visited on 20 July 2024).

¹⁰⁶ Gjerde, K. M. & Yadav, S. S. Polycentricity and regional ocean governance: implications for the emerging UN Agreement on Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction. *Front. Mar. Sci.* **8**, <<https://doi.org/10.3389/fmars.2021.704748>>(2021). (last visited on 20 July 2024).

¹⁰⁷ Harden-Davies, H. & Snelgrove, P. Science collaboration for capacity building: advancing technology transfer through a treaty for biodiversity beyond national jurisdiction. *Front. Mar. Sci.* **7**, 1–14 (2020).

¹⁰⁸ Harden-Davies, H. et al. How can a new UN ocean treaty change the course of capacity building? *Aquat. Conserv.: Mar. Freshwa. Ecosyst.* **32**, 907–912 (2022).

¹⁰⁹ United Nations Office of Legal Affairs. *The Second World Ocean Assessment: World Ocean Assessment II - Volume I & II*. <<https://doi.org/10.18356/9789216040062>>(last visited on 20 July 2024).

¹¹⁰ Website of International Association for Impact Assessment. <<https://www.iaia.org/index.php>>(last visited on 24 June 2024).

¹¹¹ United Nations General Assembly. *Development of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction—Resolution Adopted by the General Assembly on 6 July 2015; UN Doc. A/RES/69/292; United Nations General Assembly: New York, NY, USA, 2015.*

¹¹² *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010, pp. 14–107. <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf>>(last visited on 24 June 2024).

隨著環境糾紛的增加，國際法院（ICJ）目前面臨更多解決環境影響評估問題的機遇，例如核試驗案（1995 年）(the Nuclear Tests case, 1995)¹¹³、加布奇科沃-大毛羅斯計畫案（1997 年）(the Gabčíkovo-Nagymaros Project case, 1997)¹¹⁴、紙漿案米爾斯案（2007 年）(the Pulp Mills case, 2007)¹¹⁵ 和某些活動和道路建設案（2015 年）(Certain Activities and Construction of Road cases, 2015)¹¹⁶。特別是在「紙漿廠案」和「某些活動和道路建設案」中，法院對環境影響評估的具體要求進行了闡述。此外，國際海洋法法庭海底爭端分庭在其關於各國對國際海底區域（「區域」）活動的責任的諮詢意見中分析了這項義務。其他國際法庭也處理了與環境影響評估相關的問題¹¹⁷。在大多數情況下，由於缺乏對雙方具有約束力的條約義務，國際判例從習慣國際法的角度明確了環境影響評估的義務。這些司法和仲裁實務將為相關國際條約的解釋和適用提供參考。此外，未來的立法過程可以將國際法庭確定的習慣規則編入法典¹¹⁸。

《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)的規定，特別是第 206 條，沒有具體規定在海洋區域進行影響評估的範圍和內容。除了第 205 條要求直接或透過向主管國際組織提供評估和監測報告並由主管國際組織將其提供給各國之外，《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)對與環境影響評估國際化有關的程序問題也基本上沒有提及。BBNJ 協定是澄清和建立《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)環境影響評估條款（特別是在 ABNJ）的一種手段。其中 EIA 第四部分共 21 條，是 BBNJ 協定修訂案文中最長的一段。在 IGC 第三屆會議期間，談判人員召開了兩次非正式工作小組會議和十次“非正式-非正式會議”，對這一部分進行了長時間的審議。儘管各界花了很多時間討論與 EIA 國際化相關的各個方面，但這個問題仍然是 BBNJ 協定談判中存在分歧且尚未解決的方面。

由上述資料可見，目前因 BBNJ 協定尚未生效，環境影響評估（EIA）制度仍存在許多懸而未決的問題。作為全球公共區域，國家管轄範圍外海域（ABNJ）需要一個合作、透明、負責且穩健的環境影響評估架構。同時，也期望有一個高效、靈活且具成本效益的框架。BBNJ 協定下的 EIA 國際化提案需要有效平衡這些利益。

¹¹³ Nuclear Tests (Australia v. France) <https://www.icj-cij.org/case/58>, (last visited on 20 July 2024).

¹¹⁴ Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) <https://www.icj-cij.org/case/92/judgments>, (last visited on 24 June 2024).

¹¹⁵ Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) <https://icj-cij.org/case/135>,

¹¹⁶ Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua), (last visited on 24 June 2024).

¹¹⁷ Award in the Arbitration Regarding the Indus Waters Kishenganga between Pakistan and India, 20 December 2013, Reports of International Arbitral Awards, Volum XXXI, pp. 1–358. https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXXI/1-358.pdf, (last visited on 21 July 2024).

¹¹⁸ Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), Judgment, I.C.J. Reports 1951, p. 133. Available online: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/5/005-19511218-JUD-01-00-EN.pdf> (last visited on 22 July 2024).

在 BBNJ 協定尚未生效的情況下，目前大多數 EIA 制度仍由各國主導。這意味著主權國家在實施 EIA 時擁有主要的決策權和責任。然而，這種分散的管理方式導致了在 ABNJ 內進行活動時，環境影響評估標準和程序的不一致性。因此，建立一個統一的國際框架變得尤為重要，以確保所有在 ABNJ 內進行的活動都能夠符合一定的環評標準。

BBNJ 協定旨在解決上述問題，並試圖提供一個統一且連貫的 EIA 框架。然而，推動這樣一個國際化的 EIA 框架並非易事。各國之間的利益和立場差異巨大，尤其是在涉及主權和國家利益的問題上。因此，BBNJ 協定下的 EIA 制度需要在尊重各國主權的同時，找到一個平衡點，使其既能夠有效保護海洋環境，又不至於過度干涉各國的內政。

未來隨著 BBNJ 協定的逐步實施，我們有理由相信 EIA 制度將逐漸邁向有序發展。這不僅有助於保護 ABNJ 的環境，也將促進全球海洋資源永續發展之可能性，期望全球各國共同努力，為實現這一目標貢獻力量，為後代子孫留下一個健康且可永續發展的海洋環境。

參考文獻

中文資料

書籍

丘宏達、陳純一，〈《國際公法》〉（台北市：三民書局股份有限公司，2021）

姜皇池，〈《國際公法》〉（台北市：新學林出版股份有限公司，2021）

姜皇池，〈《國際海洋法》上冊 二版〉（台北市：新學林出版股份有限公司，2018）

姜皇池，〈《國際海洋法》下冊 二版〉（台北市：新學林出版股份有限公司，2018）

期刊

林廷輝，〈台灣需要積極應對 BBNJ 的問題〉，《台灣國際法學刊》第十五卷 第二期（2019 年 6 月），頁 135-138。

陳貞如，〈論國家管轄範圍以外地區海洋生物多樣性議題之談判發展以及當前之挑戰〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022 年 4 月），頁 7-37。

蔡季廷，〈論 BBNJ 與沿岸國海域管轄權之衝突與調和〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022 年 4 月），頁 39-66。

孫國祥，〈國家管轄範圍外海洋生物多樣性 養護和永續利用議題與草案之分析〉，《台灣國際法學刊》第十八卷 第二期（2022 年 4 月），頁 67-99。

網站資料

保護海洋生態 67 國簽署公海條約（2023 年 9 月 22 日）。

<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1606152>>（2024 年 3 月 21 日）

胡念祖：「BBNJ 協定之迷思與影響」（自由時報，2023 年 3 月 12 日，第 A13 版）。

<<https://marinepolicy.nsysu.edu.tw/p/406-1036-304862,r1892.php?Lang=zh-tw>>（最後瀏覽日：2024 年 3 月 21 日）

行政院會通過「海洋保育法」草案 強調三大目標、賦予主管機關五大權限、全民監督二大途徑以及用海單位三大保障 以強化海洋保護區效能及保育海洋生物多樣性（2024年2月15日）

<https://www.oca.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=null&mcustomize=news_view.jsp&datasereno=202402150001>（最後瀏覽日：2024年3月21日）

積極應對 BBNJ 國際協定的影響 海洋委員會準備好了！（海洋委員會，2024年1月22日）

<https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=63&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&datasereno=202401220003>（最後瀏覽日：2024年7月20日）

英文資料

書籍

R. R. Churchill and A. V Lowe, *The Law of the Sea*, 4th ed. (Manchester: Manchester University Press, 2022).

Satya Nandan, and Shabtai Rosenne, eds., *The United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Vol. II (Leiden: Martinus Nijhoff, 1993).

YOSHIFUMI TANAKA, *The International Law of the Sea*, 3rd Edition (Cambridge University Press, 2019).

Daria Shvets, *The International Legal Regime of Submarine Cables: A Global Public Interest Regime* (Universitat Pompeu Fabra Barcelona, 2020).

Angela Del Vecchio, Roberto Virzo (Ed.), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals* (Springer, 2019).

期刊

Gjerde, Kristina M., “Options for Addressing Regulatory and Governance Gaps in the International Regime for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction” , IUCN Environmental Policy and Law Papers online, 2008
<<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-MS2.pdf>>.

Koutouki, Konstantia, “The Nagoya Protocol: Status of Indigenous and Local Communities, Legal Aspects of Sustainable Natural Resources Legal Working Paper Series” , 2011.
<<https://cisdl.org/public/docs/legal/The%20Nagoya%20Protocol%20%20Status%20of%20Indiginou%20and%20Local%20Communities.pdf>>.

Fran Humphries , Hiroko Muraki Gottlieb , Sarah Laird , Rachel Wynberg , Charles Lawson , Michelle Rourke , Morten Walløe Tvedt , Maria Julia Oliva , Marcel Jaspars , “A tiered approach to the marine genetic resource governance framework under the proposed UNCLOS agreement for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ) ” Marine Policy, Volume 122, December 2020
<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X19308218>>

Thiri Shwesin Aung, Thomas B. Fischer, Luan Shengji, “Evaluating environmental impact assessment (EIA) in the countries along the belt and road initiatives: System effectiveness and the compatibility with the Chinese EIA”, Environmental Impact Assessment Review, Volume 81, March 2020
<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925519302112>>

Paola Gazzola, Alessandro Bonifazi, Alessandro Rinaldi, “Mapping power relations in SEA – The role of statutory environmental consultees. An Italian case-study”, Environmental Impact Assessment Review, Volume 83, July 2020
<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925519304391>>

Riki Therivel, Ainhoa González, “Is SEA worth it? Short-term costs v. long-term benefits of strategic environmental assessment”, *Environmental Impact Assessment Review*, Volume 83, July 2020

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925519303725>>

Elizabeth Mendenhall, Elizabeth De Santo, Elizabeth Nyman, Rachel Tiller, “A soft treaty, hard to reach: The second inter-governmental conference for biodiversity beyond national jurisdiction” *Marine Policy*, Volume 108, October 2019

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X19303094>>

Kahlil Hassanali, “Approaching the implementing agreement to UNCLOS on biodiversity in ABNJ: Exploring favorable outcomes for CARICOM” *Marine Policy*, Volume 98, December 2018, Pages 92-96

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X18304743>>

Fran Humphries, Harriet Harden-Davies, “Practical policy solutions for the final stage of BBNJ treaty negotiations” *Marine Policy*, Volume 122, December 2020

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X20308605>>

Harriet Harden-Davies, Fran Humphries, Michelle Maloney, Glen Wright, Kristina Gjerde, Marjo Vierros, “Rights of Nature: Perspectives for Global Ocean Stewardship” *Marine Policy*, Volume 122, December 2020

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X20303365>>

Rachel Tiller, Elizabeth Mendenhall, Elizabeth De Santo, Elizabeth Nyman, “Shake it Off: Negotiations suspended, but hope simmering, after a lack of consensus at the fifth intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction. ” *Marine Policy*, Volume 148, February 2023

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X22005048>>

Ekaterina Popova, David Vousden, Warwick H.H. Sauer, Essam Y. Mohammed, Valerie Allain,

Nicola Downey-Breedt, Ruth Fletcher, Kristina M. Gjerde, Patrick N. Halpin, Stephen Kelly, David Obura, Gretta Pecl, Michael Roberts a, Dionysios E. Raitzos, Alex Rogers, Melita Samoilys , Ussif Rashid Sumaila, Sean Tracey, Andrew Yool ,“Ecological connectivity between the areas beyond national jurisdiction and coastal waters: Safeguarding interests of coastal communities in developing countries” *Marine Policy*, Volume 104, June 2019, Pages 90-102

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X19300764>>

Cremers, Klaudija, Glen Wright, Julien Rochette, “ Keeping an Eye on the High Seas Strengthening Monitoring, Control and Surveillance through a New Marine Biodiversity Treaty. ” IDDRI, Paris, 2019

<<https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Hors%20catalogue%20Iddri/201908-brief%20strong%20high%20seas%20MCS.pdf>>.

Iwao Fujii, Miko Maekawa, Nozomi Shimizu, Naohisa Kanda, Nariaki Mikuni, Kazunobu Suzuki, Izumi Tsurita, Miriam C. Balgos, Marjo K. Vierros “Implications of existing capacity building efforts for the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction: A case study of Japan” *Marine Policy*, Volume 138, April 2022

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X22000513>>

Andreea Nita, Stacey Fineran, Laurentiu Rozyłowicz, “Researchers' perspective on the main strengths and weaknesses of Environmental Impact Assessment (EIA) procedures”, *Environmental Impact Assessment Review*, Volume 92, January 2022

< <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925521001402>>

Kristine Dalaker Kraabel,“Institutional arrangements in a BBNJ treaty: Implications for Arctic marine science” *Marine Policy*, Volume 142, August 2022

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X19305081>>

E.M. De Santo, Á. Ásgeirsdóttir, A. Barros-Platiau, F. Biermann, J. Dryzek, L.R. Gonçalves, R.E. Kim, E. Mendenhall, R. Mitchell h, E. Nyman, M. Scobie, K. Sun k, R. Tiller l, D.G. Webster m, O.

Young, “Protecting biodiversity in areas beyond national jurisdiction: An earth system governance perspective” *Earth System Governance*, Volume 2, April 2019

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S258981161930028X>>

Fran Humphries, Muriel Rabone, Marcel Jaspars, “Traceability Approaches for Marine Genetic Resources Under the Proposed Ocean (BBNJ) Treaty” *POLICY AND PRACTICE REVIEWS* article, Volume 8 - 2021 *Front. Mar. Sci.*, 27 April 2021

<<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2021.661313/full>>

Kristina M. Gjerde, Nichola A. Clark, Clément Chazot, Klaudija Cremers, Harriet Harden-Davies, Daniel Kachelriess, Cymie R. Payne, Mariamalia Rodriguez-Chaves, Aurélie Spadone, Torsten Thiele, Marjo Vierros, Gabriele Goettsche-Wanli & Glen Wright, “Getting beyond yes: fast-tracking implementation of the United Nations agreement for marine biodiversity beyond national jurisdiction”, *npj Ocean Sustainability* volume 1, June 2022

<<https://www.nature.com/articles/s44183-022-00006-2>>

Sarah Lothian, “The BBNJ preamble: More than just window dressing” *Marine Policy*, Volume 153, July 2023

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X23001690>>

Neil Craik, “THE DUTY TO COOPERATE IN THE CUSTOMARY LAW OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT” *International & Comparative Law Quarterly*, Volume 69 Issue 1, 04 December 2019

<<https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/abs/duty-to-cooperate-in-the-customary-law-of-environmental-impact-assessment/AB1F146A96DB6DAE9B38DE669E20ADCE>>

“The Voice of Science on Marine Biodiversity Negotiations: A Systematic Literature Review” *SYSTEMATIC REVIEW* article, Volume 7, 2020

<<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2020.614282/full>>

Vito De Lucia, “The BBNJ negotiations and ecosystem governance in the arctic” *Marine Policy*, Volume 142, August 2022

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X19306025>>

Rakhyun E. Kim, “The likely impact of the BBNJ Agreement on the architecture of ocean governance” *Marine Policy*, Volume 165, July 2024

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X2400188X>>

Shani Friedman, “The interaction of the BBNJ agreement and the legal regime of the Area, and its influence on the implementation of the BBNJ agreement”, *Marine Policy*, Volume 167, September 2024

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X24002331#sec0040>>

Jianye Tang, “Form follows function: An initial evaluation of the BBNJ Agreement’s achievements regarding the “not undermining” proviso” *Marine Policy*, Volume 159, January 2024

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X23004852>>

Zhiwen Li, Bo Zhang, “Internationalization of EIA rules in the BBNJ Agreement: Impediments and possible solutions”, *Marine Policy*, Volume 167, September 2024

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X24002434?casa_token=T2YH4zJQaLwAAAAA:65e1tu_25hwDFA4TQowUuOTln4qXqJ3Qw-LVYDeAU_3mfNYw_oPUdoCmCkr4c1Z0hgZreBx4eq63>

Elizabeth Mendenhall, Rachel Tiller, Elizabeth Nyman, “The ship has reached the shore: The final session of the ‘Biodiversity Beyond National Jurisdiction’ negotiations”, *Marine Policy*, Volume 155, September 2023

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X23002130>>

Chie Kojima, “Integration of general principles of international environmental law into the law of the sea: Assessment and challenges”, *Marine Policy*, Volume 149, March 2023

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X23000246?casa_token=3ADInk1

WB-QAAAAA:VsH2fpaV9gX80CPWW8IkZ_GVLwT-Jwex8ZfXSXsqPPMvndN-
VytABW0oPRtqVzOddnp_oAmNJFHX>

Elizabeth Mendenhall, “Making the most of what we already have: Activating UNCLOS to combat marine plastic pollution”, *Marine Policy*, Volume 155, September 2023

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X23003196?casa_token=aqmF_pTpQu0AAAAA:NRDQwWUkg51BKCuAN8inA3XCILmI57UsPxD5dcmJcaOjs_JMl0R-awnONQJYffQgwcYUDKShrjAV>

Ana L. Caro-Gonzalez, Andreea Nita, Javier Toro, Montserrat Zamorano, “From procedural to transformative: A review of the evolution of effectiveness in EIA”, *Environmental Impact Assessment Review*, Volume 103, November 2023

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925523002226>>

Catherine De Wolf, Mauro Cordella, Nicholas Dodd, Brandon Byers, Shane Donatello, “Whole life cycle environmental impact assessment of buildings: Developing software tool and database support for the EU framework Level(s)”, *Resources, Conservation and Recycling*, Volume 188, January 2023

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S092134492200475X>>

網路資料

UN Ocean Treaty formally adopted, as the race to ratification begins.

〈UN Ocean Treaty formally adopted, as the race to ratification begins - Greenpeace International〉

（最後瀏覽日：2024年3月15日）

High Ambition Coalition on Biodiversity Beyond National Jurisdiction

〈Protecting the ocean, time for action (europa.eu)〉（最後瀏覽日：2024年3月21日）

COP15: FINAL TEXT OF KUNMING-MONTREAL GLOBAL BIODIVERSITY FRAMEWORK

〈COP15: Final text of Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework | Convention on

Biological Diversity (cbd.int)〉（最後瀏覽日：2024年4月18日）

Beyond borders: Why new 'high seas' treaty is critical for the world

〈 <https://news.un.org/en/story/2023/06/1137857> 〉 (最後瀏覽日：2024年4月21日)

UN members adopt first-ever treaty to protect marine life in the high seas

〈 UN members adopt first-ever treaty to protect marine life in the high seas | AP News 〉 (最後瀏覽日：2024年5月21日)

United Nations Convention on the Law of the Sea Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction 〈 <https://www.un.org/Depts/los/bbnj.htm> 〉 (最後瀏覽日：2024年5月21日)

TREATY LAUNCHES NEW CHAPTER FOR EQUITY IN WORLD'S OCEAN

〈 <https://caricom.org/treaty-launches-new-chapter-for-equity-in-worlds-ocean/> 〉 (最後瀏覽日：2024年7月20日)