

环境保护是否可以作为终止双边条约的理由——从乌拉圭“纸浆厂”案引发的思考

陈希洁

中国政法大学, 中国·北京 100000

摘要: 论文从乌拉圭河“纸浆厂”案引发了一个思考, 环境保护是否可以作为终止双边条约的理由? 论文结合过往案例考察了《维也纳条约法公约》中对终止条约理由的具体规定, 以及国际习惯的理论, 并从两个角度论证问题: 环境保护能否转化为《维也纳条约法公约》中规定的终止双边条约的理由? 环境保护能否作为一项国际习惯以作为终止双边条约的理由? 最后论文给出结论, 可以从《维也纳条约法公约》第 60 条规定的重大违约入手, 如果他国违反了实质义务, 则环境保护可以成为终止双边条约的理由。而环境保护不是一项国际习惯, 因此不能作为终止双边条约的理由。

关键词: 乌拉圭“纸浆厂”案; 环境保护; 双边条约; 《维也纳条约法公约》; 国际习惯

Whether Environmental Protection Can be Used as a Reason to Terminate the Bilateral Treaty — The Thought from the Uruguay “Pulp Mill” Case

Xijie Chen

China University of Political Science and Law, Beijing, 100000, China

Abstract: The paper raises a question about whether environmental protection can be used as a reason to terminate bilateral treaties, starting from the Uruguay “pulp mill” case? The paper combines past cases to examine the specific provisions on the grounds for termination of treaties in the *Vienna Convention on the Law of Treaties*, as well as the theory of international customs, and argues from two perspectives: can environmental protection be transformed into the grounds for termination of bilateral treaties stipulated in the *Vienna Convention on the Law of Treaties*? Can environmental protection be used as an international custom as a reason for terminating bilateral treaties? Finally, the conclusion of the paper can be drawn from the significant breach stipulated in Article 60 of the *Vienna Convention on the Law of Treaties*. If another country violates its substantive obligations, environmental protection can become a reason for terminating bilateral treaties. And environmental protection is not an international custom, so it cannot be used as a reason to terminate bilateral treaties.

Keywords: Uruguay “pulp mill” case; environmental protection; bilateral treaties; *Vienna Convention on the Law of Treaties*; international customs

1 乌拉圭河“纸浆厂”案

乌拉圭河下游是阿根廷和乌拉圭的界河, 两国于 1961 年签订确定乌拉圭河沿岸边界的双边条约, 并建立“河流利用制度”。1975 年, 两国签订《乌拉圭河规约》(Statute of the River Uruguay, 下称《1975 年规约》), 以防止河流的水污染, 并依此建立乌拉圭河管理委员会 (Comisión Administradora del Río Uruguay, CARU) 作为共同管理机构。在 2003 年至 2004 年期间, 乌拉圭先后授权两家企业在乌拉圭河边建造纸浆厂。基于对乌拉圭河环境污染的担忧, 阿根廷明确反对乌拉圭纸浆厂建造工程, 相关阿根廷环保团体封锁乌拉圭河上连结两国的圣马丁将军大桥。此后, 双方多次谈判无果。2006 年, 由于双方对乌拉圭河的利用无法达成共识, 阿根廷向国际法院 (International Court of Justice, 下称“法院”) 提交申请, 对乌拉圭提起诉讼, 并提请法院作出临时保全措施, 但法院裁决驳回保全措施请求。2007 年, 虽然

双方仍未消除争端, 但乌拉圭依然授权一个纸浆厂投入运营。

双方的争议焦点是乌拉圭是否违反根据《1975 年规约》及国际法规则中所承担的程序义务和实质义务。程序义务方面, 包括事先通知和协商义务; 实质义务方面, 包括环境保护和预防污染。

就实质义务而言, 法院认为乌拉圭没有违反实质义务。法院认为, 就乌拉圭依据《1975 年规约》所承担的实质义务而言, 阿根廷不能充分证明其主张成立。判决书中分别用“没有明确的证据”“不能够”“不能确定”等表述来表示没有确凿的证据显示乌拉圭违反实质义务, 无法证明乌拉圭建造与实施纸浆厂的行为损害河流的水质、生物资源和生态平衡。最终, 阿根廷就乌拉圭违反实质义务的主张没有获得法院支持。

然而, 纸浆厂的污染是众所周知的。纸浆厂在制浆过程中会产生大量含有有机物的废水、恶臭气体和噪声污染周围环境, 显然会致使乌拉圭违反《1975 年规约》规定的有关环境保护的实质义务。就《1975 年规约》而言, 乌拉圭基

于经济利益而无视《1975年规约》批准纸浆厂的建造显然致使规约环境保护的目的不能实现。那么阿根廷基于报复而选择终止条约是十分正常的。本案令笔者引发了一个在政治上十分幼稚但在法律上十分必要的思考,环境保护是否可以作为终止条约的理由?论文将会在下文中进行论述。

2 现行终止条约的理由

《维也纳条约法公约》(VCLT)规定了条约实施废止、终止或中止的一般性条款:第42条规定只有依据VCLT的规定,才能对条约的废止与继续生效质疑。第44条规定国家只能对整个条约而不是对条约的特定部分退出或中止其实施,除非条约另有规定或缔约方另有约定。如果前述行为的适当理由仅与特定条款有关,则只能在特定情况下对这些条款予以援引。

因此,VCLT在这种情况下对条约规定的可分离性这一问题采取了谨慎的态度。

第45条规定,“如果一国在了解事实后明确同意条约有效或继续生效,或因其行为可被视为已默认条约有效或继续生效,则不得再援引无效、终止、退出或中止的理由。”本条规定了同意条约有效或继续进行的明示同意与默示同意。

此外,VCLT也规定了终止条约的数种情形,论文选择了与本案有一定关联的情形并将分节讨论。

2.1 依据条约规定或经当事国同意而终止

条约可根据该条约的具体规定,或在任何时候经过所有缔约方协商后同意终止或中止。但是,如果条约中没有关于终止的规定,也没有具体规定退约或退出,则一国只能在缔约方有意承认这种可能性或条约的性质可能隐含这种权利的情况下退约或退出该条约。在1997年第26号一般性意见(General Comment No. 26 of 1997)中,联合国人权委员会注意到《公民权利和政治权利国际公约》没有关于终止或退约的规定,并根据VCLT的规定得出结论,缔约国并不打算承认这种可能性。委员会的依据是,缔约国可以撤回其对国家间申诉权的接受,而关于个人通信权的《第一项任择议定书》则规定了退约的条款。委员会还强调,《公民权利和政治权利国际公约》作为编纂普遍人权的文书,就其性质而言,不是那种意味着退约权的条约。

此外,条约也可以因为条约的目的及宗旨已经实现,或条约的时效已然届满。在“彩虹勇士”案中,法庭认为,考虑到《新西兰—法国协定》从1986年7月22日开始持续实施三年,因此《协定》的已在1989年7月22日时效届满,因此法国不能声称新西兰在这个日期后违反其国际义务。然而,法国在此前违反义务而导致的责任并不能因时效届满而豁免。条约的终止不影响条约终止前实施过程中当事国创设的任何权利、义务。

2.2 重大违约

因重大违约而终止条约规定在VCLT的第60条。第60

(3)条规定重大违约的两种情形:第一种是废弃条约,而这种废弃非VCLT允许的;第二种是违反对实现条约的目的或宗旨至关重要的一项规定。第二种情形在“彩虹勇士案”中得到适用,限制两名法国特工在太平洋岛屿上最少三年的义务构成了《新西兰—法国协定》的目标或宗旨,因此法国允许两名特工在三年时效届满前离开岛屿的事实构成对条约的重大违约。

VCLT第60(1)条规定,“当双边条约中的一方当事国有重大违约情形时,另一方援引该违约行为作为终止条约或全部或部分中止其实施的理由。”国际法院明确指出,“只有条约缔约国严重违反条约本身,另一缔约国才有权以其为理由终止条约。”此外,因尚未发生的违约而终止条约会被认为是非法的,这在“盖巴斯科夫-拉基马洛工程”案(the Gabčíkovo-Nagymaros Project case)中有关匈牙利依据捷克斯洛伐克所做的行为(在当时尚未造成多瑙河改道)而意图终止条约的判决中得以体现。

2.3 发生意外而不可能履行

VCLT第61条的规定将范围特别限定在实施条约所必不可少的标的物上,当这个标的物永久消失或毁坏以致不可能履行时,当事国可以援引本条规定终止条约。然而,当不可能履行的情形只是暂时的,当事国不能终止或退出条约,其只能中止实施条约。在不可能履行情形发生的原因是一方当事国违反条约义务或违反对条约任何其他当事国所负的任何国际义务时,也不得援引本条规定而终止条约。

2.4 情况发生基本改变

情势变更原则作为国际习惯,它规定了条约缔结后发生不可预见的基本情况的基本转变之时,当事国可以终止条约。这项原则的由来是因为当事国缔结的条约可能在相当长一段时间内有效,而在这期间可能会发生不可预料的变化而给当事国带来损失。然而,这一原则受到了广泛的批判,理由是考虑到国际秩序中没有任何强制管辖权的制度,它可能对国家承担的义务的约束力产生破坏性影响,它可能被用来为以没有相当说服力的理由而退出条约。因此,VCLT第62条对该原则作了更大限制的规定,条约缔结后发生不可预见的基本情况基本转变时,当事国不得援引本条为理由终止条约,除非:

此种情况的存在构成当事国同意承受条约拘束之必要根据;以及该改变的影响将根本变动依条约尚待履行义务的范围。

第62条的规定在“盖巴斯科夫-拉基马洛工程”案中得以体现,法院认为:“匈牙利提出的情况变化,无论是单独还是集体,其性质都不会从根本上改变为完成项目而仍需履行的义务的范围。情况的根本变化必须是不可预见的;在缔结条约时存在的情况必须构成各方同意受条约约束的重要基础。VCLT第62条的消极和有条件的措辞更清楚地表明,条约关系的稳定性要求只在例外情况下适用情况发生根本变化的抗辩。”

3 环境保护是否可以作为终止条约的理由

3.1 环境保护转化为《维也纳条约法公约》中终止条约理由的可能

3.1.1 条约规定或当事国同意

首先,在《1975年规约》中,并没有对条约终止的情形作明确规定,因此更不可能将环境保护作为终止条约的理由。在双方提交的证据以及听证会中的证据材料来看,也无法认定乌拉圭有环境保护作为终止条约理由的明示或默示同意。因此,阿根廷不得援引条约规定或当事国同意为理由终止条约。

3.1.2 重大违约

在《1975年规约》中,规定了《规约》的目的和宗旨。双方根据1961年4月7日《乌拉圭河边界条约》(Treaty concerning the boundary constituted by the River Uruguay)第7条的规定,“为建立合理和最大化利用乌拉圭河所需的共同机制,严格遵守条约和其他对双方有效的国际承诺所产生的权利和义务,特此通过本章程。”其目的是防止缔约方不顾河流的早期或当前用途而单方面采取行动。此外,在《规约》中也规定了双方当事国的实质义务,包含有助于河流的优化和最大化利用的义务、确保土壤和林地的管理不损害河流的状态或其水的质量的义务、协调措施以避免生态平衡变化的义务、防止污染和保护水生环境的义务等。就乌拉圭是否严重违反实质义务,并在根本上与条约的目的或宗旨相抵触,法院认为“没有确凿证据表明乌拉圭没有尽职尽责,也没有证明工厂排放的污水对生物资源、水质或河流生态平衡造成有害影响或损害”。

把法院的论述从反面来看,如果有证据证明乌拉圭工厂排放的污水对生物资源、水质或河流生态平衡造成有害影响或损害,也就意味着乌拉圭违反《规约》第36条规定的避免生态平衡变化的义务,且该行为会导致乌拉圭河造成难以恢复的污染和破坏。在这样的基础上,违反该实质义务就会致使《规约》“合理和最大化利用”的目的和宗旨,从而构成重大违约。

此外,提出反对意见的维努埃萨(Vinuesa)法官认为乌拉圭实际上已经违反了《规约》第1条、第27条以及第36条规定的目的或宗旨以及实质义务。在这一角度来看,阿根廷完全可以依据重大违约而主张终止条约。

3.1.3 小结

综上所述,如果把环境保护转化为VCLT规定的几种终止条约的理由,那么在理论上是可以作为终止条约的理由的。当然,如果VCLT将环境保护直接作为终止条约的理由,则会面临条约的法律约束力变得十分脆弱。在这样的情形之下,任何一方当事国都可以随时援引该理由而终止条约,会对国家之间的信任以及经济发展带来不可估量的损失,因此没有将环境保护直接列为终止条约理由的可行性和必要性。假如将其作为可以援引为终止条约的理由,应当对其加以十

分严格的限制。

3.2 环境保护作为终止条约理由的国际习惯的可能性

国际习惯的关键在于,根据《国际法院规约》第38条的规定,必须“作为通例之证明而经接受为法律者”。因此,欲使一项惯例成为国际习惯,必须同时满足:①国家实践(state practice);②法律确信(opinio juris)。简而言之,就是国家普遍实施该惯例,同时要在心理上或主观上相信该惯例为“法律”。此外,满足了上述条件的惯例也应该同时满足“该惯例在观念上有必要成为一项法律规则(opinio juris sive necessitatis)”的条件。正如在“大陆架”案中,法院认为习惯法的实质必须“首先看待国家的具体实践以及法律确信”。

在本案中,法院认为在共享水资源的情况下进行环境影响评价是国际法义务的一种实践。然而,以本案所涉及的《埃斯波公约》(Convention on Environmental Impact Assessment, the ‘Espoo (EIA) Convention’)来说,只有45个国家签署了该公约。此外,环境影响评价是从国内法发展演变而来,并不能视作一项国际法上的普通国家实践。从这方面考虑,环境影响评价并不能被认为是一种普遍的国家实践。

4 结论

综上所述,就环境保护能否成为终止条约的理由这一问题,笔者认为,环境保护可以转化为VCLT中规定几种成文的终止条约的理由。一般来讲,可以从《公约》第60条规定的重大违约入手,考察他国是否构成违反缔结条约中的实质义务。如果违反了实质义务,则环境保护可以成为终止条约的理由。此外,论文还论述了环境保护是否可以作为一项国际习惯来成为终止条约的理由。论文的结论是,环境保护不是一项国际习惯,因此不能作为终止条约的理由。

参考文献:

- [1] Judge Lauterpacht. the Norwegian Loans case[J]. ICJ Reports,1957 (9):55-59.
- [2] Nicaragua v. US, ICJ Reports[R].1984.
- [3] The Dissenting Opinion of Judge McNair in the Ambatielos case, ICJ Reports[R].1952.
- [4] 82 ILR[R].
- [5] ICJ Reports[R].1997.
- [6] Shaw M N. International Law (5th edition)[J].2003.
- [7] Haraszti, György. Treaties and the fundamental change of circumstances[J]. Recueil Des Cours,1975.
- [8] Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Summary of the Judgement of 20 April 2010[Z].
- [9] ICJ Reports[R].1985.

作者简介:陈希洁(2000-),女,中国河北保定人,硕士,从事法商管理、公司治理研究。