



大会

Distr.: General
29 July 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 83

审议预防危险活动的跨界损害问题和
此类损害的损失分配问题

审议预防危险活动的跨界损害问题和此类损害的损失分配问题

秘书长的报告

目录

	页次
一. 导言	2
二. 各国政府提交的评论和意见	2
奥地利	2
白俄罗斯	2
德国	2
墨西哥	3
荷兰	3
新西兰	4
巴拿马	4
葡萄牙	5

* A/65/150。



一. 导言

1. 本报告依照大会第 62/68 号决议第 5 段的要求编写，该段请各国政府考虑到委员会在这方面的建议，包括关于在条款草案和适用这些条款和原则的实践的基础上拟订一项公约的建议，就日后任何行动，特别是关于预防危险活动的跨界损害的条款和关于危险活动所致跨界损害的损失分配的原则的形式，发表评论。
2. 秘书长在 2008 年 2 月 20 日的一份通告中，提请各国政府注意第 62/68 号决议，并于 2010 年 3 月发出催复通知。截至 2010 年 6 月 30 日，收到了奥地利、白俄罗斯、德国、墨西哥、荷兰、新西兰、巴拿马和葡萄牙的答复。

二. 各国政府提交的评论和意见

奥地利

3. 关于预防危险活动的跨界损害的条款草案(大会第 62/68 号决议)，奥地利认为，审议条款草案的最终形式时考虑到各国的现行做法将很有帮助。有了关于国家实践的报告，就可以更好地评估条款草案，这些报告与条款草案一道可以作为基础，供大会第六委员会成立一个工作组讨论拟订公约的可能性。
4. 关于危险活动所致跨界损害的损失分配的原则草案(大会第 61/36 号决议)，奥地利认为，其目前的形式不容采取类似的办法。奥地利倾向于推迟就原则草案的最终形式做出决定，并继续监测国家实践的发展情况。奥地利建议，在 6 年后再次将这一议题放在第六委员会的议程上，以评估是否应就原则草案的形式采取任何行动。

白俄罗斯

5. 白俄罗斯指出，该国的立法几乎完全体现了条款草案的概念基础和各项原则的基本规定。白俄罗斯是 1991 年《越境环境影响评估公约》的缔约国，条款草案和原则草案的相应规定大致反映了该公约的基本原则。在这方面，可以认为，白俄罗斯已经建立了实施条款草案和原则草案的充分法律框架。
6. 关于制订国际协定的可取性，白俄罗斯认为，鉴于跨界损害可能导致政治紧张并产生重大社会影响，着手这项工作明智之举。损失赔偿事宜可能涉及重大财政义务。因此，非常适宜在具有法律约束力的国际协定的基础上，在此领域建立一个明确和可预测的国际法律制度。

德国

7. 德国欢迎关于预防危险活动的跨界损害的条款草案。德国原则上支持草案的编纂，因为这有助于进一步发展国际环境法。特别是，编纂可以提供法律保障，并体现互惠原则，根据这一原则，各国必须采取预防措施以惠及邻国。

8. 德国认为，必须确保以条款草案为基础的协定附属于已有的更具体的协定（例如，《外空物体所造成损害之国际责任公约》）。

9. 关于拟订公约，德国认为，应重新审议一些提法太过宽泛的条款的措辞。例如，条款草案 1 至 3 条中使用的“重大”一词意指什么仍不清楚。虽然完全欢迎在损害评估中引入适用门槛，但所用词语仍然非常含糊。如果没有更确切的定义，则相比由个案裁决(Trail Smelter, Lake Lanoux)形成的习惯法而言，编纂不会带来重大进步。因此，应尽力达成更精确的定义，以便为统一性开路。

10. 此外，鉴于条款草案第 6 条规定，需要取得核准，因此有必要进一步审查条款草案第 2 条的宽泛措辞。条款草案第 6 条第(1)款规定，所有涉及风险的活动均需获得事前核准，这一要求与德国的做法不同。在德国，产品投放市场原则上无需获得核准，上市后由监控程序汰劣存良。

11. 德国注意到损失分配原则，但认为不需要将环境责任制度全面编纂成法律。更可取的做法是针对个别部门制定具体协定，因为这样可以考虑到各个领域的具体特点(石油污染，有害废物、转基因生物)。德国指出，联合国环境规划署现有关于有害环境活动所致损害之责任、应对行动和赔偿的国内法编制准则，这一准则作为非约束性的条例普遍受到欢迎，可以大有助于制定国家一级的环境责任法。

墨西哥

12. 墨西哥重申其意见，即有效实施条款草案和原则草案的最佳机制是建立一个普遍和有约束力的制度，在中期内可通过一项国际公约来实现。一旦有了这样的公约，各国就必须将其纳入国内法。

13. 墨西哥表示，应该以一份法律文书合并处理委员会就这一主题开展的两方面工作。

14. 墨西哥强调，如果大会决定就这一主题拟订一项公约，为此目的设立的谈判委员会就必须审查和重新拟订许多规定，以便纳入委员会没有处理的事项，比如对国家管辖范围以外地区的损害。重新拟订的目的是确保国际文书与当代国际环境法相符，并符合国际社会目前的需求。

15. 墨西哥还重申，它在委员会审议条款草案和原则草案期间提出的实质评论和发言仍然有效。

荷兰

16. 荷兰表示支持关于预防危险活动的跨界损害的条款草案主旨，认为基本反映了习惯国际法。但是，荷兰认为，委员会应进一步努力编纂和逐渐发展这方面的法律。特别是，应进一步考虑拟订关于环境影响评估、获得信息、公众参与和诉

诸司法的规定。自这方面的工作完成后国际上出现了一些情况变化，使荷兰更加确信条款草案没有充分反映法律现状。

17. 荷兰也支持关于损失分配的原则草案的主旨。荷兰同意原则草案的基本概念：即使一个国家遵守了与在其管辖或控制下进行的某项活动有关的国际义务，也会出现跨界损害的国际赔偿责任问题。这是国际法的一项空白。原则草案试图填补这一空白，规定各国应采取一切必要措施，确保危险活动所致跨界损害的受害人获得及时和充分的赔偿。至于需要采取哪些措施，荷兰大体上支持原则草案中确定的一套程序性和实质性最低标准，应将其纳入国内法。

18. 关于这一专题工作的最终形式，荷兰重申其立场，即赔偿责任问题的工作形式不应有别于预防问题的工作形式。荷兰不支持对预防问题和责任问题的最终工作形式区别对待，即前者采用公约草案的形式，而后者采用原则草案形式。荷兰认为，至少应将各国采取一切必要措施确保危险活动所致跨界损害的受害人获得及时和充分的赔偿的义务纳入关于预防问题的条款草案。这可以用指导原则的形式加以补充，但其本身应采取义务的形式，以确保跨界损害的无辜受害人不会得不到赔偿。

新西兰

19. 新西兰欢迎大会通过关于预防危险活动所致跨界损害及此类损害的损失分配原则的第 62/68 号和第 61/36 号决议。这些决议所附的原则和条款是委员会大量工作的最高成果。

20. 新西兰认为，大会通过第 61/36 号和第 62/68 号决议并向各国政府推荐其中的原则和条款，就是确认了它们对各国在预防跨界损害和此类损害的损失分配方面的行为具有权威性的指导地位。新西兰相信，随着各会员国在开展活动和国际关系时参照这些原则和条款，而且国内和国际法院和法庭引用这些原则和条款，其地位和影响力会继续加强。在这方面，新西兰注意到，国际法院在审判乌拉圭河沿岸纸浆厂案(阿根廷诉乌拉圭)时援用了条款草案(2001 年的形式)。

21. 新西兰认为，目前试图将这些原则和条款转化为更具约束力的公约形式不会带来更多益处。只有将来某个时候获得会员国广泛统一的支持时，这样做才是有益的步骤。新西兰认为，最好只是承认并重申，目前形式的条款和原则可以极大地促进就危险活动的跨界损害达成协调一致和公平的国际制度，而且其重要性还会继续增加。

巴拿马

22. 巴拿马指出，该国所处的地理位置使其成为太平洋和大西洋之间的中转站，因而是将石油和天然气运往各个国家和国际市场进行储存和销售的世界最繁忙航线之一。因此，油气泄漏对其环境和自然资源的威胁越来越大。

23. 由于巴拿马是一个燃料过境点，它有大量的港口基础设施。巴拿马总的燃料储存能力达 71 010 万加仑(1 690 万桶)，其中 98.5%位于港口。一些港口设施紧邻哥斯达黎加边境，这意味着石油泄漏会影响到该国一些地区。泄漏也可能发生在邻近哥伦比亚的边境地区。

24. 此外，巴拿马在边境或附近地区有野生动物保护区。这些都是自然保护区，是多种动植物物种的栖息地，那里有从沿海到山区的各种生态系统。这些生态系统有时受到生计活动造成的森林火灾的破坏。

25. 巴拿马没有关于边境地区环境紧急情况的统计记录，但在陆路交通不受阻隔的某些地区，石油和石油衍生物等危险物质运输带来的环境风险有所增加。

26. 根据预防原则，不能以没有关于潜在损害的实证证据为不制定防止危害发生的必要规则的正当理由。

27. 在审议预防危险活动所致跨界损害及此类损害的损失分配问题时，应以对已经发生的环境损害的经济(社会、环境和财政)进行评估，并对受影响国家给予适当赔偿为基础。为此，有必要在损害发生之前和之后建立一个基准，以提供必要资料，评估可能发生的环境损害造成的损失。

28. 巴拿马认为，有关控制和预防此类活动所致损害的规则应以书面形式确立，并事先征得各方的同意。因此，对所有跨界流动都应遵守这样的承诺，即污染的责任方应对受影响的一方进行赔偿。这样，一旦在进口国或过境国发生环境损害，出口国将自动对其造成的环境损害承担连带和各别责任。

葡萄牙

29. 葡萄牙认为，大会通过条款草案和原则草案是一个积极步骤，有利于制定各种措施，让跨界损害的受害人获得及时和充分的赔偿，并制定措施，尽量减少涉及危险活动的事件所造成的损害和损失。

30. 葡萄牙认为，应参照这一专题的历史沿革及编纂和逐渐发展国际法的目的分析这一问题。

31. 赔偿责任是国际责任的一种。虽然普遍同意，国际责任和对不法行为做出赔偿的义务在习惯性规范中已有坚实基础，但对合法行为的赔偿责任或许不是这样，这种情况比较特殊，而且取决于传统规则。因此，在就国家对国际不法行为的责任问题还没有采取明确的最后行动时，在赔偿责任方面太过超前可能不是明智的做法。

32. 就法律性质和可执行性而言，应合并处理这一专题的预防和赔偿责任两方面。如果关于预防问题的条款草案的目的是确立国家预防跨界损害的法律义务，则合乎逻辑和适当的做法是规定各国有法律义务采取必要措施，确保给予及时和

充分的赔偿，并尽量减少涉及危险活动的事件可能造成的损害和损失。当一个国家违反采取这些措施的义务时，也应承担国际责任。

33. 如果国际社会的意愿是，目前，以原则的形式处理这一主题，那么条款草案和原则草案的制定应更好地体现其软法律性和一般性。在这种情况下，应以真正的原则宣言的形式而不是装成公约的形式起草关于赔偿责任原则的结构。如果选择这种办法，则也应重新审查有关预防问题的条款草案，以保证各项原则的一致性。

34. 葡萄牙表示，希望总有一天能制定一项关于不受国际法禁止的行为所致损害后果的国际责任的单一公约，规定国家对此充分承担责任，并建立一个真正的对国家合法活动的影响给予赔偿的制度。

35. 目前，为求协调一致，应就预防和损失分配两方面问题制定一整套条款或原则草案。
