



第六十八届会议

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

秘书长报告

摘要

本报告根据大会第 [65/28](#) 号决议编写，其中载有各国政府对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的评论和意见。

* [A/68/150](#)。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 各国政府提交的评论和意见	3
哥伦比亚	3
萨尔瓦多	4
荷兰	5
菲律宾	5
葡萄牙	6
卡塔尔	6
美利坚合众国	6

一. 引言

1. 本报告依照大会第 65/28 号决议第 3 段的要求编写，该段请各国政府考虑国际法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问题和此类损害的损失分配问题条款和原则的形式，进一步发表评论。
2. 秘书长在 2011 年 1 月 19 日通告中，提请各国政府注意第 65/28 号决议，并于 2013 年 1 月发出催复通知。
3. 本报告应与秘书长以往的报告(A/65/184 和 Add. 1)一并阅读。

二. 各国政府提交的评论和意见

哥伦比亚

4. 关于危险活动所致跨界损害的损失分配原则草案，哥伦比亚认为，这些原则未能反映出现有的习惯国际法规范。相反，它们相当于国际法的渐进发展。国际法委员会在其关于原则草案的一般性评注中指出，这些原则从一开始就具有一般性和余留性，属于不具约束力的宣言，而非现行规范。
5. 哥伦比亚因此认为，这些原则不应产生任何国际义务，除非并入各国谈判达成的国际公约。哥伦比亚认为，在本阶段，审议谈判这种文书的时机尚不成熟。哥伦比亚认为，最好在大会第六委员会继续审议这一议题，直到准确拟定和并入具有约束力文书的时机成熟。
6. 哥伦比亚认为，关于预防危险活动的跨界损害条款大致如此，而且其名称就涉及风险管理问题。
7. 哥伦比亚指出，自成立以来，委员会就实验性的研究这一议题。委员会始终认为，这些条款应采取国际公约的形式。因此这些条款以符合这类文书特点的强制性语言起草。
8. 此外，值得指出的是，大会在各种场合讨论这个议题，几乎没有任何代表团认为这些条款整体构成习惯国际法规范，这种观点得到足够的国家实践和法律确信的支持。最近一次是 2001 年第六委员会的辩论，当时一些代表团指出，一般而言，这些条款的某些规定体现了习惯国际法。另一方面，哥伦比亚指出，在 2001 年以及 2007 年辩论期间，各代表团表示，这些条款只是渐进发展而非编纂。在辩论期间，哥伦比亚曾指出，根据现行国际法，预防条款会要求履行义务，尽职尽责，防止或尽量减少跨界损害，但这并不意味着条约的现有条款可被视为是为各国规定具体的法律义务。哥伦比亚还强调，在尽职尽责防止或尽量减少跨界损

害时，应特别考虑到外部因素，如缔约各方的社会经济发展程度以及技术和科学能力，以及正在进行的有可能导致跨界损害的具体情况。

9. 哥伦比亚认为，规定各国具体义务的条款未能反映出习惯国际法的公认规范。至于损失分配原则，条款渐进发展的唯一途径是成为具有法律约束力的条款和将它们纳入国际公约。哥伦比亚认为，现在考虑举行国际会议审议这个议题或考虑制定这种文书的时机尚不成熟。各国代表团需要更多时间继续关于这个议题的研究并在第六委员会讨论其各种影响。

萨尔瓦多

10. 萨尔瓦多评论说，重要的是认识到预防义务并不仅限于条款。预防的范围更为广泛，因为它是环境问题国际法典的一部分，要求各国尽职尽责的履行这项义务，并在实际损害发生前注意采取适当措施。

11. 萨尔瓦多还提请注意《公约》涉及合作问题的第四条。萨尔瓦多认为，这一条款对确保有效维护和保护环境尤其重要，特别是国家需要有关国家的支持来加强国家能力。第四条规定，各国应“寻求”相关国际组织提供预防跨界损害方面的协助。该条款范畴见该条注释。委员会在注释中指出，尽管它们都是国际相关机构，但它们只能依据宪法提供必要援助。无论如何，该条款无意让国际组织承担义务，对与其宪法要求无关的援助请求作出回应。鉴于萨尔瓦多赞同在评注中对第四条做出澄清，萨尔瓦多建议进一步澄清“寻求”措辞的意义，应把这个词改成不那么强烈的词语，如“要求”。

12. 此外，第十条的内容非常有用，它涉及到一些需要考虑的因素，目的是实现平等的国家利益平衡，包括其活动的经济可行性、性质和重要性，以及重大跨界损害风险程度和对环境造成的重大损害。萨尔瓦多认为，应本着诚意对所有这些因素进行深度思考，从而达到期望的平衡。为加强该条款的内容，也许有关国家可以列入其它一些因素，说明这些活动对人口造成伤害的程度，以及人口适应这些变化的能力；查明能造成不可逆转损害的活动。在这种情况下，是不可能以可持续方式维持生活质量以及生态健康基础的。

13. 关于条款和原则的最终形式，萨尔瓦多首先指出，由于它们具有互补性，条款和原则必须列入一份单一文件，以确保全面反映这一主题。如果不这样做，就有可能影响到条款的一致性，因为只优先考虑某个阶段会造成破坏。例如，光是把辩论放在讨论条款的未来形式是不对的，应当以预防为主，但不应把与损害受害者或恢复环境赔偿相关事宜包括在内。

14. 萨尔瓦多还认为，大会应核准拟定一项具有约束力的公约，这将使各方采取适当措施，避免或预防严重跨界损害造成的危险；减少造成损害的风险；并减轻其影响。根据与环境事项相关当局的协商，萨尔瓦多认为，这种公约对萨尔瓦多至关重要，这是因为各种资源的相关风险依然存在，特别是其水资源。该公约还

同时能促进睦邻友好原则。萨尔瓦多因此认为，现在已经到了以条约和原则为依据，启动拟定公约进程的时候了，这将对规定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一般原则的重大贡献。

荷兰¹

15. 荷兰表示，它不知道它什么时候曾提出过请求，或在发生这种危害时依赖关于预防危险活动的跨界损害或这种危害发生时损失分配原则的条款。

菲律宾

16. 菲律宾报告，它通过环境和自然资源部环境管理局实施它所加入的关于危险废物问题的各项多边环境协定，包括《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》。作为主管机构，管理局负责履行这些国际义务以及国家法律、政策和条例，包括《共和国第 6969 号法案》，管理局得到适当支助和能力建设援助，使它能够最大限度地减少风险或减少对公共健康与环境的风险。

17. 菲律宾提出了一些关于预防危险活动的跨界损害的建议。

18. 关于第一条“范围”，在“有行后果”之后增加“有关国家之间”。

19. 鉴于第 65/28 号决议的目的是防止发生因危险活动而引起的跨界损害，例如损失和伤害，就需要在第二条“用语”下列入“损失和损害”的定义。

20. 第二条“损害”一词的定义应包括损害的原因，而“跨界损害”的定义还应说明造成损害的根源和性质。

21. “跨界损害”术语的定义还必须扩大损害和接触造成的程度或接触情况，尤其是是否是通过水、空气、土地或人员、货物或服务跨界流动造成的。

22. “危险活动”一词也应列入第二条。活动应按其性质(工业、处置、意外或可定性为“危险活动”的其他活动)分类。

23. 第五条应显示，各国还应建立管制机制和实施有关方案和活动，尽量减少或防止发生危险废物造成的跨界损害。

24. 关于第十一条，应增加“起源国应有效管理和控制，……或直至发生紧急伤害、实际损害或损坏”。

¹ 以前的评论见 A/65/184，第 16 至 18 段。

葡萄牙²

25. 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，尽量减少涉及危险活动的事件所造成的损害和损失，让跨界损害的受害人获得及时和充分的赔偿。

26. 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。在这方面，重要的是要注意预防跨界损害，另一方面，跨界损失情况下的国际赔偿责任都属于同一议题（因国际法不禁止行为所产生伤害后果的国际赔偿责任）。因此其两个方面，即预防和损失分配问题应一并考虑，因为它们的法律性质和可执行性相同。

27. 葡萄牙表示，希望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。目前，为求协调一致，有可能召开会议通过上述公约，应就预防和损失分配两方面的问题制定一整套条款或原则草案。

卡塔尔

28. 卡塔尔报告，该国尚未通过关于预防危险活动的跨界损害或危险活动造成的跨界损害的损失分配问题条款。

29. 卡塔尔针对这些原则建议，原则8应包括敦促环境和地理相似区域制定公约，执行关于这个主题的原则。

美利坚合众国³

30. 美国认为，国际法委员会关于预防问题的条款是一个积极步骤，它鼓励各国根据具体国情和国际情况找到解决问题的手段。损失分配原则也是一个积极步骤，它鼓励各国建立机制，为跨界损害受害者迅速提供适当赔偿。这些原则也注入了一些渐进理念，例如操作者责任、后备财政安全措施的必要性和迅速应急措施的重要性以及可赔偿损害的广泛概念。它们还注重国家、双边、区域和部门推行这些理念的各种安排。委员会敦促缔约国在国家国际层面上采取执行这些原则的行动，我们还敦促采取国家行动，国与国之间做出具体安排，因为这才是所制定各项原则意图鼓励实现的目的。

31. 美国坚决支持保留关于预防和损失分配原则条款草案的现有形式。过去曾指出，这些文件都超出了现行国际法和国际实践的范畴，具有创新和激励性质，而不是对现行法律或国家实践的说明。两份文件都鼓励根据具体情况采取国家和国际行动，而不是作为一项全球条约的依据。

² 以前的评论见 A/65/184，第 29 至 35 段。

³ 美国以前的评论见 A/65/184，第 1 至 3 段。

32. 因此，美国政府继续认为，就预防工作而言，最妥当的做法莫过于保留拟定的条款草案，关于原则则采取不具约束力的行为和实践标准。保留条款草案和原则的现有和值得推荐的形式，能扩大被广泛接受和达到预定目标的可能性。
