



第七十一届会议

暂定项目表\* 项目 80

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

摘要

本报告根据大会第 [68/114](#) 号决议编写，其中载有政府就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提供的评论和意见。

\* [A/71/50](#)。



## 一. 引言

1. 本报告依照大会第 68/114 号决议第 3 段的要求编写。大会在该段中邀请各国政府考虑到国际法委员会在这方面的建议，包括关于在条款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问题各条款和危险活动造成跨界损害时的损失分配原则的形式，进一步发表评论。

2. 秘书长在 2014 年 1 月 13 日的通告中，提请政府注意第 68/114 号决议，并于 2015 年 1 月 12 日和 2015 年 12 月 24 日发出催复通知。本报告当与秘书长关于此项目的前两次报告(A/65/184 和 Add.1 及 A/68/170)一并阅读。

## 二. 各国政府提交的评论和意见

### 澳大利亚

3. 澳大利亚欢迎国际法委员会在预防危险活动的跨界损害和发生此类损害时的损失分配问题上所作的宝贵工作，并欢迎制定条款和阐述原则。危险活动的跨界损害风险严重，从而更有必要制定一致、连贯、享有广泛支持而又公平的国际框架，对预防跨界损害和此类损害一旦发生时的损失分配问题规定一般的行为和做法标准。

4. 澳大利亚认为，确保逐渐发展这方面国际法的最佳途径是保留条款的现有形式，作为供所有国家遵循的权威指导和明确而全面的标准。澳大利亚认为此时编纂没有必要，也不可取。

### 萨尔瓦多

5. 萨尔瓦多重申其立场(见 A/68/170，第 10-14 段)，认为应该在条款和原则的基础上，着手拟定一个公约。这些条款和原则是对该领域的重要贡献，将为制定有助于确保预防跨界损害等问题的普遍适用规则提供可能性，从而促进国家之间的睦邻原则。

6. 所述文书应考虑《联合国宪章》、《联合国人类环境会议宣言》和关于环境与发展的里约宣言中的原则。萨尔瓦多强调各国按照自己的环境与发展政策开发本国资源的主权权利很重要，同时也强调各国义务确保其管辖或控制内的活动不会对环境和国家管辖范围以外的地区造成损害。

7. 此外，萨尔瓦多指出，所述文书应该包括跨界环境损害的责任内容以及确保适足补偿和赔偿因管辖区内的活动而造成的跨界损害的措施。应该强调并优先重视预防措施，敦促各国在其管辖区内采取适当措施，预防跨界损害，并最大限度地减少造成此类损害的风险。

## 黎巴嫩

8. 黎巴嫩评论说，危险活动的跨界损害和发生这种损害的损失分配主题范围广泛，包括造成跨界损害的所有活动。虽然许多问题属于“危险活动的跨界损害”一类，但黎巴嫩认为，迄今为止尚未制定明确的法律，责成造成损害的国家承担跨界损失的责任，例如，核反应堆事故造成的放射性污染或河流和海洋的污染。

9. 在这方面并在民用航空事务的有关问题方面，黎巴嫩指出，国际民用航空组织十分重视飞机使用化石燃料造成的环境污染问题，其表现是成立委员会、召开会议和举办讲习班，以研究该主题并制定尽可能减少这种污染造成的有害排放量的措施和解决办法。这种损害是跨界的，其造成的破坏殃及全球，影响世界上所有国家，也是开车、开工和其他污染活动排放污染总量的很大一部分。所有这一切都对全世界的气候带来严重影响。

10. 但黎巴嫩指出，各国在使用这种燃料造成的气体排放量方面差异很大，取决于每个国家的商业、工业和旅游活动情况。因此，黎巴嫩认为，必须在大会一级制订一个法律框架，而不只是原则和建议，责成造成污染损害最多的国家承担主要责任。对使用化石燃料课税的国际供资机制(其中考虑国家和公司对其商业和工业活动多寡产生的排放量所承担的责任)将有助于所有国家采取必要措施，限制和减少气体排放造成的污染影响。该机制将由联合国机构监督和管理。此举将有助于所有国家，尤其是欠发达国家，资助研究，采取必要措施限制污染程度，并开展有利于大自然的项目，如制止砍伐森林和资助保护环境的可再生能源项目。采用这种机制会成为减少跨界损害的重大步骤，也是分配损失和根据责任大小相应补偿国家造成的损害的有效途径。

11. 黎巴嫩在之后的评论中指出，所讨论的原则补充了相关国际文书，包括黎巴嫩已通过 2002 年 7 月 29 日第 432 号法令加入的《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和通过 1994 年 11 月 4 日第 387 号法令加入的《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》。

12. 关于危险活动引起跨界损害时的损失分配原则不明确，而且原则和决议规定也没有提到确定损害的依据。在授权确定损失数额的实体、有关当事方接受数额和它们承诺照办这些方面也是如此。

13. 原则和决议规定将补救损害和恢复损害发生前的原有状况的责任归于经营者。黎巴嫩同意这一点。另一方面，其他一些原则和规定则要求，如果提供的补偿不够，国家必须提供补充资金。这给国家造成财政负担。黎巴嫩不认为国家应该承担这一负担，因为拟议的原则和规定要求经营者必须维持与活动性质相符的保障。因此，不应让国家为经营者造成的损失或损害承担一部分责任。

## 巴拉圭

14. 巴拉圭指出，国际法委员会起草的条款试图规范国际法不加禁止的具有造成重大跨界损害风险的活动(第 1 条)。根据有关条款，这种损害可影响人员、财产或环境。巴拉圭注意到，“跨界”不仅意味着损害发生在跨界地区，而且意味着在起源国以外的一国领土内或其管辖或控制下的其他地方造成的损害，不论各当事国是否有共同边界(第 2 条)。

15. 巴拉圭认为，国际法委员会确立的这种法律制度承认各国对其境内或其管辖下的其他地方的自然资源行使主权，但告诫说，这种主权并不意味着他们可以在这些领土上随心所欲地从事或批准活动。此处所涉的问题是国家对国际法不加禁止的某种行为造成的损害后果所负的责任。

16. 巴拉圭认识到，科学的进步使人们有可能从事对人员、财产和环境产生显著风险的特别危险的活动，<sup>1</sup> 探索太空或和平利用核能的风险便可包括在这种活动之内。在此情况下，国界并不构成防范这种活动可能在他国领土上造成潜在危害的铁壁铜墙。

17. 巴拉圭认为，正因为如此，条款规定了预防措施(第 3 条)；敦促可能受到影响的国家开展合作(第 4 条)；规定了通知和提供资料的义务(第 8 条)；创建了协商制度(第 9 条)；规定信息必须公开(第 13 条)；并设置了和平解决争端的制度(第 19 条)等等。

18. 巴拉圭注意到，所述原则确认需要确保及时和充分地赔偿跨界损害的受害者(原则 3)。经营者将承担这种赔偿责任，但不妨碍追究起源国次要责任的可能性。同样，原则规定赔偿责任不应当要求证明过失(原则 4)。在起源国应承担的其他义务中，原则还规定起源国应立即将发生的可能造成损害的任何事件通知受影响或可能受影响的国家。此外，起源国必须确保采取适当的反应措施，并应当为此目的使用现有最佳科学数据和技术(原则 5)。

19. 巴拉圭指出，这些原则考虑到，鉴于潜在损害的规模，民事法院或许无法征收经营者需支付的适足赔偿金额，因此需要寻求起源国的额外援助以及国际合作，以便控制和补救损害。

---

<sup>1</sup> Antonio Remiro Brotóns, *Derecho Internacional*(国际法) (Madrid, McGraw Hill, 1997), p. 415。