



国际法委员会

第五十八届会议

2006年5月1日至6月9日，日内瓦

2006年7月3日至8月11日，日内瓦

国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任
(危险活动引起跨界损害所造成的损失的国际责任)

从各国政府收到的评论和意见

目录

	页次
一. 导言	4
二. 从各国政府收到的评论和意见	4
A. 一般性评论	4
捷克共和国	4
黎巴嫩	4
墨西哥	5
荷兰	5
巴基斯坦	6
叙利亚阿拉伯共和国	7



	美利坚合众国	7
	乌兹别克斯坦	8
B.	序言	8
	荷兰	8
C.	原则 1——适用范围	8
	荷兰	8
D.	原则 2——用语	9
	捷克共和国	9
	墨西哥	10
	荷兰	10
	乌兹别克斯坦	11
E.	原则 3——目的	11
	原则 4——及时和充分的赔偿	11
	捷克共和国	11
	墨西哥	12
	荷兰	13
	巴基斯坦	14
	乌兹别克斯坦	14
F.	原则 5——反应措施	14
	荷兰	14
G.	原则 6——国内和国际补救	15
	捷克共和国	15
	荷兰	15
H.	原则 7——拟定专门的国际制度	16
	荷兰	16
	美利坚合众国	16

I.	原则 8——执行	17
	墨西哥	17
	荷兰	17
	乌兹别克斯坦	17
J.	最后形式	17
	墨西哥	17
	荷兰	18
	美利坚合众国	18

一. 引言

国际法委员会第五十六届会议一读通过了关于危险活动造成的跨界损害案件中损失分配的原则草案。¹ 委员会在报告第 29 和 30 段中指出，委员会欢迎各国政府就原则草案的所有方面和就这些原则的评注包括特别是就最后形式提出评论和意见。委员会在其报告第 173 段中决定，根据其章程第 16 条和第 21 条，请秘书长将该原则草案转交各国政府以征求评论和意见，并要求在 2006 年 1 月 1 日以前将这类评论和意见提交秘书长。秘书长就此于 2004 年 10 月 24 日转发了一份通告。大会在其第 59/41 号决议第 3 段和第 60/22 号决议第 3 段中提醒各国政府注意，委员会了解各国政府对原则草案的意见十分重要。

截至 2006 年 1 月 26 日，收到了下列国家的答复：捷克共和国、黎巴嫩、墨西哥、荷兰、巴基斯坦、叙利亚阿拉伯共和国、美利坚合众国和乌兹别克斯坦。这些答复按专题排列，首先是一般性评论，随后按逐项原则排列。

二. 从各国政府收到的评论和意见

A. 一般性评论

捷克共和国

关于危险活动造成的跨界损害案件中损失分配的原则草案对于循序渐进制定国际法是一个有用的工具。不过在捷克共和国看来，目前的案文造成了一些问题。当然，随着该文书案文逐渐接近最终定稿，还可能产生其他问题。捷克共和国希望深入探讨一下以下有关原则 2、3、4 和 6 的三个问题，并将在下文中作进一步讨论：(a) 原则 2 中对“损害”的广义定义，包括对环境造成的损害的广义定义；(b) 原则 3 和 4 中对“及时和充分的赔偿”的拟议解决办法；及(c) 原则 6 中对“国际和国内救济”的拟议解决办法。

黎巴嫩²

……鉴于委员会在联合国日内瓦办事处举行其上述第五十六届会议时，由代表全世界各大洲的 34 名国际法专家组成，

且鉴于工作组实际上不认为关于危险活动造成的跨界损害案件中损失分配的原则草案案文载有任何与黎巴嫩法律法规相违背之内容。

¹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第 175 段。

² 黎巴嫩司法部法律和咨询委员会拟定的答复的序言部分大量转载了八项原则草案的案文，因此省略不录，但可在法律事务厅编纂司处查阅。

墨西哥

墨西哥高度重视这一问题。委员会的工作将加强国际环境损害方面的现有规则，各国在《关于环境与发展的里约宣言》中均对这些规则作出了承诺。³

对于该草案的实质内容，墨西哥谨提出下列意见：

(a) 总体来说，墨西哥同意该草案的实质方面。对于其范围，墨西哥同样认为，应当确立一个具有一般性质和剩余性质的制度；

(b) 墨西哥同意委员会的意见，即根据该原则草案，环境损害所产生的责任应当属于严格责任，而不是绝对责任；

(c) 墨西哥坚决认为，委员会在这一问题上的工作的关键是这样一项原则，即无辜的受害者不应承担跨界损害所造成的损失。委员会的工作是为了建立一个规定对无辜受害者进行及时和充分赔偿的制度，我们对此表示欢迎。正如委员会自己所指出的，这一做法与《里约宣言》原则 13 和 16 是一致的。

荷兰

荷兰认为，委员会提出这些原则草案在国际法中促进了一个重要的新观点，即在发生本身不是非法的危险活动造成跨界损害时，各国义务规定赔偿办法。这些活动包括例如直接产生危险(有毒物质排放及类似活动)的大规模工业活动和诸如产生空气污染、在长期内在一国边界以外会造成损害的活动。而且，这些原则不仅规定各国义务相互支付赔偿，而且明确承认了个人受害者索取赔偿的权利，尽管未给予个人以具体的法律补救办法。

这些原则是传统国家责任规则的延伸，而传统国家责任规则中，责任必须总是建立在不法行为的基础上。如受害者不能证明所遭受的损害是由不法行为所导致的，则不存在赔偿问题(法不确定，虽有若无：只有侵权才产生获得补救的权利)。不过这些原则不再绝对适用这一学说。有害的活动并非不合法，不需要由法律加以禁止。不过，相对于开展通常经济上十分重要的危险活动的权利，这些原则规定了各国义务——单独地和集体地——确保对所造成的损害作出“及时和充分的”赔偿。

荷兰的结论是，这些原则是对国际法的发展的一个重大贡献，因为这些原则包含了一些进步因素，如承认存在不是非法的危险活动，但是这些活动使开展这些活动和/或允许这些活动的国家须承担责任。由于这类活动日益增加，且其经济上十分重要，这一原则为越来越多的人所接受，其对于社会的重要性不言自明。这样，各国可以更多地意识到其在危险活动方面的责任——制定法规、监测

³ 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢，第 1 卷，会议通过的决议》(联合国出版物，出售品编号：C. 93. I. 8 和更正)，决议一，附件一。

遵守情况、对不遵守规定的行为加以处罚等等，并且可以为受害者提供更多的赔偿，而同时由有关活动所推动的经济发展仍然可以进行。

另一个积极因素是，委员会认为，应当尽可能对跨界损害的受害者作出赔偿，各国负有责任这样做，也应当接受这样的责任。

考虑到各国的立场，委员会内能对这些原则达成这样一项协议，荷兰对此感到吃惊，同时感到十分高兴，尽管荷兰仍然认为，应当为个人受害者提供补救。荷兰还认为，委员会报告中所载评注实际上只不过是对于这些原则的注释。

巴基斯坦

该原则草案非常笼统，因而有可能具有较广泛的范围。这方面的一个例子是原则草案 1 和 2 中的“重大”标准问题。此外，原则草案 2 对“损害”和“环境”的定义非常广义。因此我们认为，十分有必要重新审查原则草案，以期更明确地界定不同的方面，使之更为具体。

该原则草案基本上针对危险活动，但是自始至终没有对危险活动加以具体规定，而且除核辐射尘以外，也没有在所提供的评注中详细说明任何事例。因此我们认为，有必要制定一份受本法律约束的活动清单。此外，该原则草案中没有涉及在两个或两个以上的国家之间发生战争的情况下对中立国所造成的跨界损害问题。因此我们建议，应将“责任”的范围扩大，并列入对这类活动负有责任的国家。

原则中可以列入恐怖主义活动所造成的危险活动。该原则草案还可以涉及诸如筑坝蓄水等任何良性活动所造成的跨界损害。

危险活动所造成的损害或损失应当由“经营者”作出赔偿，而不是由其营业地国作出赔偿。因此，巴基斯坦支持特别报告员所提议的关于原则 4 “及时和充分的赔偿”的备选案文 B。⁴

在经营者和国家之间发生纠纷的情况下，就需要国际司法法规，这可以作为原则的一部分。针对这些情况，可以建立一个国际赔偿机构，以便及时向受害者提供赔偿。

应当有一个监测机制，以测量和研究不同国家所产生的污染。有关数据应当达到国际质量和标准。

可以规定一个负责仲裁的第三方机构，因为原则草案没有涉及有关经营者或实体未能向受害者支付赔偿，或拒绝向受害者支付赔偿的情形。

⁴ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，脚注 342。

可以为下游国家规定各种保障机制，以保护它们不受经由源自邻国的水系的跨界危险活动的危害。不当忽视其有形后果有可能造成重大跨界损害的危险。

同样，由于邻国工业活动的增加所造成的温室气体和其他有害气体水平上升，或由于航运活动所造成的沿海地区海洋污染，需要一个更加强有力的国内和国际法律框架对由此造成的损害作出赔偿，只要现行国际法并不禁止。

叙利亚阿拉伯共和国

由于有必要建立必要的立法、行政和监管措施，以执行这些原则，原则草案 4 至 8 应当更加明确，应重新加以拟定。

在条约方面的研究认识到必须要有措施来执行这些原则。不过也认识到各国立法机关是制定这类措施的机构。

美利坚合众国

回顾该原则草案与委员会在国家责任问题上的工作不同，并且不妨碍这方面的工作，因为原则草案涉及在损害是由不违背国际法义务⁵的作为或不作为造成的情况下的“责任”问题，我们希望明确说明，在美国看来，该原则草案显然具有创新意义，并且立意高远，而不是对现有法律或国家做法的描述。

就此而言，委员会制定了一个有助于在委员会第五十六届会议的报告所确认的情形下为各国提供指导的框架。具体来说，委员会的报告指出，这些原则“的目的是促进这一领域国际法的进一步发展：本原则草案就各具体协定不涵盖的危险活动向各国提供了适当指导，同时指出了这类协定应处理的事项。”⁶

关于就国际协定不涵盖的危险活动提供指导的问题，我们希望指出委员会的原则草案中各国在具体情况下可能需要加以特别考虑的一些方面：(a) 这些原则谨慎地说明了其适用范围，即范围限于有可能由于其有形后果而导致重大跨界损害的具体活动，以及在各国领域内或其管辖或控制范围内的其他地方所造成的损害；(b) 这些原则未预先假定在任何情况下只有活动的“经营者”承担赔偿责任；(c) 这些原则承认，所负责任可能有具体的条件、限度或例外情形。

关于指出与危险活动有关的国际协定中应当涉及的事项问题，我们认为，委员会的工作有助于突出强调参与制定任何与危险活动有关的具体责任制度的国家应当考虑的许多重要问题，例如(a) 哪一类损害可以得到赔偿？只是原告受到的直接经济损失？环境损害？(b) 是否有一个具体门槛，损害达到这个门槛就产生赔偿责任，例如重大损害或特殊损害？(c) 应当提供何种补救措施？(d) 责任

⁵ 重点是该会员国所加。

⁶ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第 176 段，一般评论，第(6)段。重点是会员国所加。

是否有金额限制？(e) 如何确定因果关系？(f) 根据该制度谁负有责任？私人经营者？经营者以外的私人？有关国家？(g) 责任的标准为何：绝对标准，严格标准，还是其他标准？(h) 在严格的以过失为依据的制度中，可以有哪些辩解理由：武装冲突，不可抗力，还是符合政府许可？(i) 索赔的诉讼地在哪里？(j) 责任制度是排他的，默认的，还是补充性的？及(k) 该制度是溯及既往，还是仅适用于将来？如仅适用于将来，是从作为或不作为之日起算，还是从损害被发现之日起算？

乌兹别克斯坦

长期以来，一直有必要制定和通过一项关于各国对危险活动所造成的损害的国际责任的单一联合国国际公约。

国际社会对该原则草案进行了深入的讨论。乌兹别克斯坦认为，该原则草案以较为公平的方式处理了跨界损害问题，涉及到赔偿问题，并为受害者提供了当地补救办法。不过乌兹别克斯坦认为，如果在关于及时和充分的赔偿的原则 4 中纳入特别报告员所提议的备选案文 B⁴ 将是十分有意义的，因为该备选案文规定危险活动的经营者，而不是国家，应负较大的责任。其他规则可以更容易地在双边或区域协定中加以规定。

有必要在原则草案中界定由哪一个机构负责评估跨界损害，同时考虑到各国有不同的本国货币，也应界定采用何种货币。

B. 序言

荷兰

荷兰认为，这些原则的核心可见序言部分第五段：必须尽量给造成跨界损害或损失的事件的受害者提供“及时和充分的赔偿”。就司法程序而言，荷兰认为，应该规定可能追究经营国的责任（见《关于核损害民事责任的维也纳公约》⁷）。

序言部分第五段使用了“尽量”这个限定词，而这个限定在原则中的任何其他地方均未出现。荷兰认为应该删除这个措辞。

C. 原则 1——适用范围

荷兰

荷兰认为，使用“重大”这个形容词来限定修饰“跨界损害”，提高了适用这些原则的门槛（另见原则 2）。荷兰认识到，“重大”一词出现在《预防危险活

⁷ 联合国，《条约汇编》，第 1063 卷，第 16197 号。

动造成跨界损害的条款草案》⁸ 中。然而，不应把原则中的各项义务同条款草案中的义务画等号。后者仅适用于国家之间，而原则还涉及给受害人提供补救。

在这方面，荷兰提及《关于核损害民事责任的维也纳公约》。就分配损失而言，公约没有要求发生的损害必须是重大的。这涉及到公约使用的严格责任的概念。其他责任制度也没有适用类似的门槛。的确，《关于危害环境的活动造成损害的民事责任公约》提到过环境影响的“可容忍水平”，⁹ 《关于环境保护的南极条约议定书》¹⁰ 附件六也对一旦对环境紧急情况采取应对行动时的责任加以限制，但两者均非典型的民事责任形式。

荷兰认为，非歧视原则不允许在对待受同一活动损害的国外和国内受害者方面有任何区别：原则的目的是确保：虽然外国受害者不必展示他们受到重大损害，并仅因这种损害而得到赔偿，一国境内的受害者也不应承担这一举证责任，所受一切损害均应获得赔偿。

荷兰还认为，对损害是否“重大”这个问题所作的任何评价都与时间相关，因此对赔偿权具有限制性。过去遭受的损害很可能根据当时普遍观点而获得接受，或可能根本没有得到注意。然而，在了解方面取得的进步，例如对环境影响的进一步了解，可能后来表明损害确实十分重大。尽管如此，只有在根据当时科学知识状况可以预测某种有害活动可能造成重大损害的情况下才能支付赔偿。就“重大”这个门槛而言，还应指出，危险活动通常在每次实施时才产生危害。然而，危害也可能隐藏在重复活动之中，每次单独的活动可以被接受，但日积月累就会造成重大损害。由于严格责任所适用的时限经常比一般责任时限要短，所以更难于对很久后才披露的损害进行追偿。

荷兰最后表示，由于“重大”一词中隐含的限制，载入原则 8 第 2 款的非歧视原则变得更为重要，必须将它置于更突出的位置，在原则清单排次顺序中上移。

D. 原则 2——用语

捷克共和国

原则 2 草案将“损害”定义为“对人员、财产或环境所造成的重大损害”。这个定义非常笼统，因为根据该草案，它包括以下内容：“(一) 人员死亡或人身伤害；(二) 财产的损失或损害，包括构成文化遗产部分的财产；(三) 环境受损而引起的损失或损害；(四) 恢复财产、环境，包括自然资源的合理措施的费用；(五) 合理反应措施的费用。”

⁸ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/56/10 和 Corr. 1)，第 97 段。

⁹ 见《关于危害环境的活动造成损害的民事责任公约》(卢加诺公约)，《欧洲条约汇编》，第 150 号，第 8(d) 条。

¹⁰ 《国际法材料》，第三十卷，第 6 号，第 1461 页。

应该承认，委员会也承认，对于在没有给个人或财产造成损害的情况下是否应承担对环境本身造成损害的责任，人们一直犹豫不决。委员会最后注意到，情况不断发生变化，而且显然选择了逐步制定法律的道路。委员会注意到，在给自然资源或环境造成损害的情况下，存在着对合理预防、复原和恢复措施的费用进行追偿的权利（当然，仍然存在着哪些措施可谓“合理”的问题）。不应先验地反对如此逐渐形成更笼统的可赔偿损害的定义。滥用的危险只有在涉及赔偿的实质性和程序性条件时才会出现。¹¹

墨西哥

墨西哥认为，委员会纳入对环境本身的损害概念是明智之举。这突出表明，环境保护一直对国际社会具有重要意义，同时强调给造成的损害及其后果分配责任。的确，分摊环境损害费用有种种困难，因此，我们建议委员会鼓励各国在评论原则草案时，进一步探讨这个问题，包括非使用价值的概念。

荷兰

为了更好地保护受害者，荷兰支持原则 2 使用相当笼统的“损害”定义，其中不仅包括人身伤害和财产损害，而且还包括其他财政损失和环境损害。

荷兰认为，客观和科学地对待确定价值工作绝不是一个简单的问题，在环境损害方面尤为如此。为了说明这一点，考虑一下灭绝孤鸽应罚多少钱这个修词式疑问。

荷兰注意到，原则没有涵盖全球公域（例如公海），其中“跨界”指的是“跨越另一国边界”。根据委员会的《预防危险活动造成跨界损害的条款草案》，损害必须是在一国领土上或在该国管辖或控制下的地方所造成的损害，方属于原则适用范围。就条款草案而言，荷兰认为，没有涵盖这个领域是一个疏忽。

荷兰认为，鉴于使用的词汇同原则适用范围之间的联系，为了使定义更加统一，最好在原则 2 中使用委员会在该原则草案评注¹²中使用的“起源国”、“可能受影响国”和“有关国家”等词汇。

就(b)款中包括“自然资源”的“环境”定义而言，可以说“自然资源”一词总的来说具有非常实用的经济内涵。然而，在这种情况下，“自然资源”目前正——适当地——得到更全面使用。这个定义不仅囊括各个因素，而且还囊括了它们彼此之间的相互作用。

¹¹ 另见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第 176 段，原则 6，评注。

¹² 《大会第正式记录，五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第 176 段，原则 2，评注，第 (23) 段。

荷兰提议在规定“经营者”定义的(e)款后面增加(f)款如下:“‘人’指的是自然人或法人”,以确保原则适用于自然人和法人或两者的结合。这项提议特别关系到责任的实施。

乌兹别克斯坦

有必要确定原则 2 中使用的词汇是否符合现行国际文书:即《外空物体所造成损害之国际责任公约》、¹³ 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、¹⁴ 《联合国人类环境会议的斯德哥尔摩宣言》、¹⁵ 以及《关于环境与发展的里约宣言》中规定的定义。

例如,原则草案中的“损害”一词的定义没有包括对国家财产和法人财产的破坏或损害。这个疏忽必须得到纠正。还必须更具体地确定“跨界损害”的概念。

“环境”概念必须有更明确的措辞,以涵盖自然环境和人类环境。

乌兹别克斯坦认为,最好在原则 2 的(a)(二)分段中确定“环境损害”概念。从原则草案的案文看,可被视为“重大损害”的财产损害程度也不明确。

可被视为“环境损害”的损失或损害程度,即自然资源或环境受损所反映的损害程度,应该在原则 2 草案(b)段中加以定义。

我们认为,原则 2 的(a)(四)分段最好行文如下:“为恢复财产、自然资源或环境而实际采取的措施的开支。”

E. 原则 3——目的

原则 4——及时和充分的赔偿

捷克共和国

关于文件的目的,捷克共和国的立场是,看来最好是通过改善法律,特别在赔偿条件、各项索赔之间的关系和索赔限制方面,以补偿法律的逐步发展的不足,而不是限制损害定义的范围,以便使赔偿总额最后不致超过损害总额。

原则 3 和 4 应一并阅读并同序言一起阅读,它们规定对所有跨界损害受害者提供“及时和充分的赔偿”;受害者可以是自然人或法人,也可以是国家。显然,就对环境本身(即不是对任何个人或财产)造成的损害而言,国家将是有权提起诉讼的实体。的确,实际上通常由国家承担环境卫生和恢复措施的费用。然而,

¹³ 第 2777(XXXVI)号决议,附件。

¹⁴ 联合国,《条约汇编》,第 1673 卷,第 28911 号

¹⁵ 《1992 年 6 月 5 日至 16 日在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议的报告》(联合国出版物,出售品编号, C. 73. II. A. 14 和更正),第 1 章。

原则草案没有规定国家的国际责任，而是可能在民法中的不追究谁的过失的责任原则基础上，为各国建立一般性赔偿制度。

根据原则草案，国家不承担赔偿损害的直接义务，而只负责在其国内立法机构内建立有效制度，确保如果在国家领土内或在其管辖或控制下的领土内的活动造成损害，对所有有资格者，即受伤害的实体进行“及时和充分的赔偿”。应负责任的实体（有被诉资格者）通常都是危险活动的经营者，但也可能是在导致损害的事故发生时实施管制的个人，或最能够作出赔偿的其他人。然而，这种背离“集中责任”（通常普遍出现在特别条约中）的做法意味着，受伤害的一方有权向一个以上实体索赔。如果没有对各实体之间的关系作出详尽规定（共同责任、担保、互补等等），这种做法就有可能造成问题。

原则草案（特别在序言中）明确申明，国家对违反国际法规定的预防义务的行为负有责任。强调经营者负主要赔偿责任并不免除国家的责任。换言之，国家对非法活动，即对违反其主要义务的活动所负有的责任不能免除。当然，预防是其中的一项义务，国家应对其疏忽负责。然而，确保在国家一级作出“及时和充分的赔偿”也是国家的主要责任。在这方面，国家如果没有根据规定参数保障受伤害方要求赔偿的权利，也有可能须对某种国际非法活动承担责任。这种责任可能特别主要表现为对损害的赔偿，如果无法恢复原状，则采取赔款形式。

从国际法观点看，所有这一切只是选定的解决办法的一种合乎逻辑的结果。如果同时制定规则，规范因国家承担责任而支付的赔款同由经营者、第三方或在某些情况下某个国家（直接或间接）支付的赔款之间的关系，那么这就不一定会成为问题。鉴于没有任何规则表明前者排除（或按比例减少）后者，因此根本无法避免对于（物质损失意义上的）同一损害有多方提出索赔和并行支付赔款。这可能涉及大量资金，最终有可能直接或间接地给国家预算造成负担。

墨西哥

墨西哥高兴地注意到，纳入草案范围之活动的责任制度将责任主要分配给经营者，在实施这项责任时不必出具过失证明。墨西哥认为，正确的做法是对经营者施加严格责任。这符合民事责任领域的各项国际文书，也同危险活动的性质相适宜。

墨西哥认为，必须证明因果关系会给此类损害的受害者带来过于沉重的负担。在这方面，我们认为，应该把新出现的国际法原则，例如“谁污染谁付费”原则和预防原则，扩大适用于程序问题，以便使无辜受害者不必承担因果关系的举证责任。可以通过允许推断因果关系和规定被告必须证明有关活动和损害之间不存在因果关系，来实现这一目标。我们建议委员会考虑在原则4草案的评注第(24)或(25)段中列入这种可能性。

荷兰

荷兰赞成原则 3 表达的原则目的,即确保对跨界损害作出及时和充分的赔偿。这是原则的核心。

荷兰要指出,原则 1 应同原则 3 一并阅读。这些原则涉及到必须作出及时和充分赔偿的跨界事件。荷兰认为,“充分”至少意味着给予别国受害者的赔偿应同给予肇事国受害者的赔偿相等。非歧视原则是最低标准,但并不足以对一切情况都适用。各法律制度的发展水平不尽相同。鉴于这些原则背后的理由是尽量给受害者作出赔偿,“及时和充分的赔偿”有时决不能仅仅意味着只适用非歧视原则,还必须达到客观、绝对和最低的标准。换言之,“及时和充分的赔偿”应指“赔偿不低于国民待遇,以对受害者更有利者为准”,原则 8 第 2 款也对此予以明确规定。

荷兰认为,原则 4 的执行有赖于各国的执行工作不带任何歧视。各国应该在国家一级采取原则 4 第 1 款提及的“必要措施”。荷兰还要指出,“必要措施,确保……进行歧视和充分的赔偿”措辞(英文本)前面没有定冠词,也没有以任何其他方式,例如以“一切”一词加以限定。荷兰赞成有此类限定词。

荷兰同意依照原则 4 第 2 款,不应要求出具过失证明,因为在这方面适用严格责任。尽管如此,宜于同时发出警告:严格责任的连带限制也一并适用。例如,它们涉及到可能的赔偿额和索赔时限。现行国际制度规定的并为国际所接受的各项限制,例如战争行为造成的损害,也予适用。然而,荷兰认为,这些限制不能也不许破坏主要目的,即及时和充分的赔偿。

关于何方最宜承担责任的问题,荷兰认为,经营者并非总是最适于承担责任。有时,选择最能承受风险和实际上最能提供赔偿的一方或几方更为适宜,《危险废物越境转移及处置所造成损害的责任及赔偿巴塞尔议定书》¹⁶就是这样做的。从受害者的观点看,最好能够让单一实体承担责任。从环境观点看则更为清晰:它应该是能够对该危险施加最有效影响的实体。鉴于这些原则是针对国家的,并因此形成一个总体框架,荷兰最后指出,有实践上需要有各项具体协定和/或条约,以令人满意的方式对责任归属问题加以规范。

荷兰同意对原则 4 第 2 款所载责任的范围和例外情况加以广泛限制。然而,荷兰要指出,核责任公约¹⁷已经不使用或不再使用委员会评注提及的例外情况。

¹⁶ 另见《大会正式记录,第五十九届会议,补编第 10 号》(A/59/10),第 176 段,原则 4,评注,第(12)段。

¹⁷ 见同上,第(27)至(29)段:“可以免除责任:尽管采取了一切适当措施,但(a)损害是武装冲突行为、敌对、内战或叛乱的结果;或者(b)具有例外、不可避免、不可预计和不可抵抗性质的自然现象的结果;或者(c)完全是遵守受害国一公共当局的强制性措施的结果;或者(d)完全是第三国国际不法行为的结果”。

原则 4 第 2 和 3 款提及“经营者，或必要时其他个人或实体”，在这方面，荷兰提议将此措辞换成“经营者和任何其他个人”，因为这几个词已在原则 2 的 (e) 款（“经营者”）和拟议 (f) 款（“个人”指任何自然人或法人）中得到明确定义。根据原则 4 第 2 款的意图，除经营者外，业主和供应商也可因此承担责任。

荷兰同意原则 4 第 5 款。国家为承担任何其他责任而作出有效规定的义务是一个渐进因素，从保护受害者角度看，非常值得欢迎。然而，没有必要为此从公帑中提取各项所需资金：可以用经营者提供的资金设立一个基金。

荷兰提议将原则 4 第 5 款中的“拨给更多的财政资源”等字换成“提供更多的财政资源”。总之，这些资源不必从公帑中提取，“提供”两字反映了原则 4 第 1 款的用法。¹⁸

巴基斯坦

原则 4 第 2 款规定经营者或实体必须承担责任而无须出具过失证明。在确定经营者的责任以前，应对这种责任进行全面的外部调查。

为了确保在赔偿不足时提供更多资金，拟议筹资机制可以同现行筹资机制之一联系起来，例如同为《联合国海洋法公约》或其他类似公约而设立的机制联系起来。

乌兹别克斯坦

原则 3 的标题没有反映其内容。最好称之为“原则的目的”，并将之移至原则草案之首。

F. 原则 5——反应措施

荷兰

原则 5 构成了《关于预防危险活动的越境损害的条款草案》同原则之间的一座桥梁。另外，从方法观点看，原则 5 实际上并不涉及——或仅部分涉及——各项原则应当加以规范的问题，¹⁹ 因为原则的目的是就已经发生的损害分配费用。原则 5 却与此相反，涉及避免进一步损害和为此采取措施的付款问题。然而，鉴于对已经发生的损害的赔偿同预防进一步损害之间存在实际联系，列入原则 5 和原则 7 乃是妥善之举。必须在此铭记，如果要给经营者指派任何切合实际的任务，经营者必须真正有能力限制这种损害。

¹⁸ 重点为原文所加。

¹⁹ 这也部分地适用于原则 7：“各国应在全球、区域或双边的基础上合作拟订适当的国际协定，以便就特定类别危险活动应遵循的预防措施和反应措施以及应采取的赔偿和财政保障措施，作出安排。”

G. 原则 6——国内和国际补救

捷克共和国

实质法没有完全解决的问题(对赔偿条件未作出适当规定),仍可在程序上通过禁止对损害重复或并行进行起诉来加以处理。原则 6 中提议的国内和国际补救的解决办法,甚至比实质性的责任条例更为模糊。按照该原则草案,各国只须确保补救,无论是国际程序形式的补救(如仲裁、整体赔偿),还是国内行政和司法体制层次上的补救。显然,这只是一种框架规定,细节留给特别条约。不过,问题是国家应至少让外国受害者能不受歧视地利用其国内程序。尽管如此,该原则草案没有对选择诉讼地作出规定,也许在这方面允许自由选择(或“挑选诉讼地”)。此外,可能存在允许快速解决赔偿要求的国际机制(草案支持这种机制)。这暗示,应及时进行仲裁,而不是采取以用尽外交补救办法为条件的传统外交保护。

和实体法没有规范各项平行赔偿要求之间关系一样,程序规则也没有规范在一个以上国家甚至国际机构提出的起诉之间的关系。毫无疑问,拟议框架原则主要是为了保护受害者,即确保迅速而适当地赔偿所受损害。但是国际法其他领域中的一些例子,如有关保护国际投资的争端,它们都表明即使用意良好的条例也会对采用国不利。如果有多个条约制度来管理赔偿及相关程序,那么也有危险、会有多方对不同实体,包括国家,或对不同诉讼地的一个实体提出诉讼。

要为被告(但也为原告)确保法律确定性,似宜尊重关于诉讼期间(未决诉讼)的一般原则和已决诉讼的一般原则,国际文书中也应如此。国际人权条约可以作为一种示范,因为这些条约不允许对一个以上的国际管制机构(例如,欧洲人权法院、人权委员会等)提出申诉。

捷克共和国认为,各种程序性补救(在国际和国家两级)及其相互关系的问题需要进一步阐述。

荷兰

荷兰指出,在法律程序方面,非歧视原则也——正确地——纳入了原则 6。荷兰还强调原则 6 第 3 款所述的有效补救的必要性。

荷兰认为,可能有人会提问,一国若未履行预防条款所规定的义务,是否会引起责任加重,或者至少是否可以争辩说,这时的责任大于没有违反义务情况下的责任。但荷兰的结论是,这些原则只是为了确保赔偿实际遭受的损害,而不是要施加惩罚性的损害赔偿。

荷兰建议委员会将诉讼地的选择和判决的承认纳入原则 6。虽然这些事项在评注中讨论了,但没有就原则 6 的内容得出结论。

至于委员会作出的排他性诉讼地选择，荷兰认为，从受害者的角度，第一眼看上去允许选择诉讼地是可取的，这和委员会不一样。²⁰ 不过，这意味着，作出一个不明智的选择，受害者便要面对一个“不便于审理的诉讼地”。因此，最终的选择是，诉讼应在造成损害的地方进行。荷兰支持这一决定。实践经验教育我们，对排他责任作出规定的条约（石油损害和核损害），是此类条约中唯一有成效的条约。还应记住，如果向几个互不协调的诉讼地提供资金，显然会有问题。所以，对受害者提供有效保护不一定意味着有一个以上的补救。但《卢加诺公约》及《巴塞尔议定书》和《基辅议定书》规定可以选择诉讼地。²¹ 从执行判决的角度看，只选择损害起源国也是最简单的选择。

H. 原则 7——拟定专门的国际制度

荷兰

荷兰认为，预防危险活动所致跨界损害条款草案中关于解决争端的规定不可在这里使用：在那些条款草案中，争端涉及到损害是否可以预防。荷兰还要指出，如果预防和赔偿制度失效或没有这种制度，就必须协调责任。

荷兰强调，制度必须是有效和适当的。这不仅仅是缔结更多条约的问题；相反，应该有更好的条约和更好地执行这些条约。

美利坚合众国

美国认为，原则草案 7 鼓励各国合作拟定适当的国际协定。在不妨害各国、有主权酌情权来缔结这种协定及决定协定应包括什么内容的情况下，我们要强调，制定特别责任制度所处的背景相差很大，（例如，这种谈判可能会涉及相当不同的工业部门），并且应该认识到，选择的办法可能会相应不同。有鉴于此，我们的看法是，关于责任领域的国际条例，应就具体议题（如石油污染、有害废物）或具体区域进行审慎谈判（例如，最近结束的对《南极条约环境保护议定书》关于环境紧急情况产生的责任的附件六的谈判）。我们相信，只有在具体的背景下，各国才能适当考虑那些委员会正确提议的任何责任制度都应处理的事项。

²⁰ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第 176 段，原则 6，评注，第(8)段。

²¹ 《关于危害环境的活动造成损害的民事责任公约》（《欧洲条约汇编》，第 150 号）；《危险废物及其他废物越境转移及处置所造成损害的责任及赔偿巴塞尔议定书》（1999 年）；《保护与使用跨界水道和国际湖泊公约》和《关于工业事故越境影响的公约》的《关于工业事故对跨界水域的跨界影响造成损害的民事责任和赔偿议定书》（基辅，2003 年）。

I. 原则 8——执行

墨西哥

原则草案 8 的一个重要方面，是委员会明示各国需要采取措施来纳入这些原则，以加强执行，从而加强环境保护。

荷兰

荷兰要强调原则 8 第 2 款的重要性，并指出其与预防危险活动所致跨界损害条款草案第 15 条有关，虽然后者显然关心的是已存在的损害，如搁浅船只漏油，这种情况下的唯一关切是尽量减少污染损害，如对沿岸的污染损害（另见原则 5 和原则草案第 16 条）。

原则 8 第 3 款的措辞是“各国应(should)相互合作，依据国际法规定的义务执行本原则草案”，而序言则使用了更具强制性的措辞“必须(shall)”（“国家必须对违反国际法规定的预防义务承担责任”）。荷兰绝对是赞成采用后者。

乌兹别克斯坦

原则 8 的标题“执行”应扩大如下：“国家为执行各项原则的规定而采取的措施”。

乌兹别克斯坦相信，应在第 2 款中反映出非歧视原则的一系列相关要素，同时考虑到 1948 年 12 月 10 日《世界人权宣言》²² 的各项条款，特别是关于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出身或其他身份方面的规定。

J. 最后形式

墨西哥

起草工作应强调此处规范的活动应负的法律义务；因此本文书（条款中）的各项规定应采取规则形式，而不是仅仅作为原则。我们必须记住，草案的目的不仅是发展国际法，还要编纂适用于国际法不加禁止的行为所产生的损害情况的规则。

此外，墨西哥回顾，大会第 56/82 号决议第 3 段说，委员会在开展这一议题的工作时，应铭记预防和责任之间的相互关系。因此，责任条款的待遇应和预防条款的待遇一样。

²² 第 217 A(III)号决议。

墨西哥仍然对小标题中使用“损失分担”的用语有疑问，因为责任制度的一个主要功能，是提供损害赔偿，而不只是分配“损失”。另外，该用语似乎要建立一种不同于“谁污染谁付费”法律原则衍生的规则的损害赔偿法律制度。

如果委员会决定这些条款应继续像现在这样以原则的形式出现，那么墨西哥便认为必须改写其中的一些条款（特别是原则 4 至 8），使之具有规范性，而不是劝告性质。于是，我们建议在英文本草案中用“shall”一字代替“should”一字（例如见原则 4 和 8）。

墨西哥相信，由于它认为这是一个很重要的议题，委员会应抓住这次机会建立一套明确、公正和规范性的规则，最终目的是保护全球环境，并确保“谁污染谁付费”。只在预防损害方面作出规范性规则而不在发生事故时赔偿方面提供规范性规则，将无疑导致该议题得不到平衡和公平的处理，这不会有助于所谋求的法律确定性。

荷兰

委员会说过，它将在二读这些原则时，审议该文书应采取的最后形式的问题。如果委员会计划起草一项框架协议，荷兰相信，这将意味着对原则 4 至 8 进一步谈判，而且委员会将必须作出一些补充，特别是在解决争端以及预防跨界损害条款草案与其他国际文书协调一致方面。

荷兰希望，尽可能多的国家积极参与进一步讨论这些原则，同时积极参与正式讨论委员会提交第六委员会的报告的一部分。荷兰希望，委员会的报告将激发关于预防危险活动所致跨界损害的双边、区域和其他多边协定和规定。

美利坚合众国

鉴于委员会保留权利在二读这些原则草案时回到最后形式的问题，我们希望表明我们强烈同意委员会的意见，目前形式的原则要比非建议性的原则更有可能得到广泛接受。²³ 鉴于已作出决定避免使用为执行工作所不需要的具有争议性的断言，如有关预防、“谁污染谁付费”或全球公域等的一般性断言，也会使这种接受更有可能。

²³ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第 176 段，原则 6，总评注，第(14)段。