



国际法委员会

第五十二届会议

2000年5月1日至6月9日
及7月10日至8月18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（预防危险活动造成的越境损害）

秘书长的报告

目录

	页次
一. 导言.....	4
二. 各国政府提出的评论和意见.....	4
一般性评论.....	4
法国.....	4
黎巴嫩.....	5
荷兰.....	5
土耳其.....	6
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	7
条款草案应采形式.....	8
荷兰.....	8
第1条 本条款草案适用的活动.....	8
荷兰.....	8

目录 (续)

	页次
土耳其.....	8
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	9
第 2 条 用语.....	9
法国.....	9
荷兰.....	10
土耳其.....	10
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	10
第 3 条 预防.....	10
荷兰.....	10
第 4 条 合作.....	10
法国.....	10
荷兰.....	11
第 5 条 履行.....	11
法国.....	11
荷兰.....	11
第 6 条 同其他国际规则的关系.....	11
荷兰.....	11
第 7 条 核准.....	11
法国.....	11
荷兰.....	11
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	12
第 8 条 影响的评估.....	12
法国.....	12
荷兰.....	12
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	13

目录 (续)

	页次
第 9 条 向民众提供资料.....	13
荷兰.....	13
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	13
第 10 条 通知和资料.....	13
荷兰.....	13
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	14
第 11 条 关于预防措施的协商.....	14
荷兰.....	14
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	14
第 12 条 公平利益均衡所涉及的因素.....	15
法国.....	15
荷兰.....	15
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	15
第 13 条 没有通知时的程序.....	16
法国.....	16
第 14 条 交换资料.....	16
荷兰.....	16
第 15 条 国家安全和工业机密.....	16
法国.....	16
第 16 条 不歧视.....	16
法国.....	16
荷兰.....	17
第 17 条 争端的解决.....	17
法国.....	17
荷兰.....	17
土耳其.....	17

一. 引言

1. 1998 年 12 月 8 日，大会通过题为“国际法委员会第五十届会议工作报告”的第 53/102 号决议。该决议第 2 段提请各国政府注意必须让国际法委员会得到它们对该委员会一读通过的、关于国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任（预防危险活动造成的越境损害）的条款草案¹的意见，并敦请它们迟于 2000 年 1 月 1 日书面提交其评论和意见。

2. 秘书长在 1999 年 2 月 11 日的一份照会中请各国政府根据第 53/102 号决议第 2 段的规定提出其评论。

3. 截至 2000 年 4 月 12 日，（在所列日期）收到了下列五国的答复：法国（1999 年 8 月 13 日）；黎巴嫩（1999 年 5 月 19 日）；荷兰（2000 年 1 月 24 日）；土耳其（2000 年 3 月 7 日）；大不列颠及北爱尔兰联合王（2000 年 3 月 24 日）。下文第二节逐条抄录它们对关于国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任（预防危险活动造成的越境损害）的条款草案的评论和意见。如收到其他答复，将作为本报告的增编印发。

二. 各国政府提出的评论和意见

一般性评论

法国

法国感到高兴的是，这个重要主题——预防危险活动造成越境损害——的工作，一度似乎停滞不前，现在有了新的重点。

总的来说，条款草案令人满意。它旨在实施国际法的一项传统原则：国家领土的无害利用。条款草案强调应有的注意的义务，令人满意地制定了一些主要规则，而这些规则大体上是借鉴 1997 年 5 月 21 日《国际水道非航行使用法公约》的规则。

条款草案可以说是有限制性的，理由有二：

- 它只涉及对国家的损害而不涉及对不在任何形式主权范围内的地区（公海和外空）的损害。至于是否应当扩大条款草案的适用范围，条款草案本身并不显示有此必要。
- 草案强调“造成重大越境损害之危险”。这一点与 1996 年条款草案相比，是一项可喜的限制。

¹ 条款草案案文及其有关评注，载于国际法委员会第五十届会议工作报告，《大会正式记录，第五十三届会议，补编第 10 号》（A/53/10），第四章 C 节第 2 分节。

1996 年条款草案原有第 3 条被删除，可以说是令人遗憾的事。这一条涉及国家的“行动自由及其限制”，已从 1998 年案文中消失。也许应当指出，国家在其境内进行活动的自由并非没有限制，这种自由必须遵守预防或尽可能减少造成重大越境损害的危险的义务。草案中应载列这一原则，但不一定列在执行部分，列在序言即可。从前的第 3 条也提及这种损害的后果，指出造成损害国家对受影响国家承担具体义务。此地也应提一下这项原则。

黎巴嫩

条款草案的标题，“国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任（预防危险活动造成的越境损害）”，显示这是虽不加禁止但有危险的活动所引起的绝对责任问题。

条款草案显示所讨论的是损害起源国从事虽不加禁止但危险的活动而造成越境损害、对其他国家的环境、人员和财产带来影响时应忽略负的一系列义务。

强制规定这些义务，势必导致一种情况：一旦这些义务而造成越境损害时，就要按照过失来追究责任，而不是绝对责任。

这一矛盾必须解决。

条款草案并不完备，因为其中既未讨论条款草案规定各国应尽的义务得不到遵守的后果问题，也没有规定由此引起的责任，或指出有关的条件和情况。这就使条款草案失去了实用性，只会在没有订立法定解决办法的国家之间造成争执。

必须等到国际法委员会在今后各届会议完成各项条款草案之后，才能对条款草案所涉及的所有规则提出详细的意见。

荷兰

荷兰政府感到失望的是，条款草案采取轻描淡写的方式来处理的各种事项。这种事情在几项现有的公约中都有详细的规定，虽然只是在部门一级的规定。到目前为止，国际法委员会的草案完全不考虑损害的赔偿责任问题。即使在作为案文主要焦点的预防问题上，草案也远远比不上现有的部门性公约，因为它只处理危险活动（而不是肯定会造成损害的活动），况且这些是合法的活动。在其余方面，荷兰注意到案文中没有载列类似其他文书中所载关于紧急情况的条款（诸如《国际水道非航行使用法公约》第 28 条、《里约宣言》原则 18 和 1982 年国际法协会关于保护环境的法律方面问题的决议）。荷兰感到遗憾的是，案文中没有规定预防对公共地区（即国家管辖范围以外的地区）造成损害的义务。

荷兰要指出，国际法委员会在第 2 条的评注中提及一系列活动，从“造成灾难性损害的可能性小”的活动到“造成其他重大损害的可能性大的活动。荷兰不知道这是否意味着造成灾难性损害的可能性大的活动不属于本条款草案的范围，

因为这类活动大概都是违法的？第 2 条的案文和这一条的评注都需要澄清这一点。

特别报告员关于预防危险活动造成越境损害的第一次报告（A/CN.4/487）第 94 和 96 段也没有明确地解答所述的活动是否在这套条款的范围之外，虽然其中好象有这个暗示。属于这一类的活动显然被假定为国际法所禁止，与条款草案所涵盖的活动不同。

荷兰赞成在第 2 条中增列“经营者”一词的定义，并在案文的其他部分阐明经营者的作用。这并不会改变一个事实，就是条款草案中所规定的义务是对国家而言，而不是对作为“经营者”的个人或公司而言。

最后，荷兰认为军事活动不是在条款草案的范围之外。

土耳其

土耳其是一个在国际舞台上、特别是在其区域内致力维持友好关系的国家，并认为各国合作保护环境是这种友好关系的进一步发展，因此，非常重视关于预防危险活动造成越境损害的国际法规则。在国际一级制订和适用这些规则将奠定基础来保护特定区域内若干国家共享的环境。因此，关于预防越境损害的规则应以相互了解和尊重每一个国家的权利为基础，首先是以尊重国家的主权权利为基础。可以根据这些原则，制订可行并获得普遍接受的解决办法。迄今为止，这个领域的习惯法规则的结构也是根据这些原则确定的。

条款草案各部分的评注提及若干项公约，包括 1997 年 5 月 21 日《国际水道非航行使用法公约》、1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》、1992 年 3 月 17 日《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》、1992 年 3 月 17 日《工业事故越境影响公约》和 1998 年 6 月 25 日《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》。这些公约，有的尚未生效，不能视为习惯法规则，因此，不能随便用作制定预防危险活动造成越境损害的规则的参考。

在这方面，应指出，土耳其是 1997 年 5 月 21 日投票反对《国际水道非航行使用法公约》的国家之一。该公约迄今获得 7 个国家批准，批准国家的数目远远低于公约生效所需的数目。该公约超出了框架公约的范围，违反其原意和性质，规定了采取预定措施的机制。这在一般国际法和习惯国际法中是没有依据的。此外，此一机制造成国家之间明显的不平等地位，因为它规定，为了执行其预定措施，某一类国家必须事前取得另一类国家的同意。这等于是一项否决权。框架公约不宜预先规定解决争端的强制性规则，而不将这个问题留待有关国家斟酌处理。此外，该公约没有提到一项无可争议的原则，就是水道国对位于其境内的部分国际水道拥有主权。该公约显然应规定公平和合理利用的基本原则居于不造成重大损害的义务之上。

基于上述理由，土耳其已经宣布，上述公约不论在过去和将来，都不会对土耳其产生一般国际法和习惯国际法上的任何法律效力。

本条款草案中的一些规定往往仿照《国际水道非航行使用法公约》，土耳其对此一办法表示严重关注。下文各段分述土耳其所关注的个别问题：

有人认为条款草案，特别是第 7 条至第 16 条，试图在项目规划阶段设立某些机制。尽管以前一些公约构想了类似的机制，但应当强调，那些条款并不是习惯法规则而是参与者不多的区域一级条例。因此，须经所有有关各国事前同意的机制在习惯国际法中是没有任何先例的。由此可以断定，国际法委员会起草目前的条款时所采取的立场是把习惯法尚未确立的一些规则变为成文法。

这种性质的机制会造成国家之间某种不平等地位。在条款草案通过日期之前，工业发展已达到相当先进阶段的国家，在管理其业已存在的企业时，只须给予适当的注意，而按照条款草案的规定，较不发达国家或发展中国家将须遵守进一步的规定，即：核准(第 7 条)、影响的评估(第 8 条)、向民众提供资料(第 9 条)、关于预防措施的协商(第 11 条)、交换资料(第 14 条)，甚至暂停有关活动(第 13 条第 3 款)。这些规定可能造成发达国家与发展中国家之间的某种差别待遇。

与以前各项有关的国际文书(例如 1972 年《斯德哥尔摩宣言》、《里约宣言》和《21 世纪议程》)不同，条款草案并没有提到国家对其境内的自然资源拥有主权这一不可争议原则，这是一项根本的缺陷。

土耳其一贯所持的立场是：国家应遵守其在环境问题方面各自负有的责任。土耳其已在其区域内采取各种主动行动。环境法领域的国际法原则和习惯法规则已规定了某些保护环境的办法。在处理关于预防危险活动的越境损害的条款时，不应削弱现行习惯法规则。应当进一步强调，争取所有有关各国事前同意的机制和强制性解决争端程序并不是这个领域的国际法习惯规则的组成部分。唯有避免背离现行的习惯法规则，才能订出一套可以获得广泛接受的条款。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

联合王国政府赞扬国际法委员会在 1998 年第五十届会议一读后暂时通过关于预防危险活动造成越境损害的条款草案。它称赞这些条款是对这一主题的国际法的编纂和发展的有益的贡献。

联合王国支持第 3 条中关于一般预防义务的条文，认为它反映现行国际法。它虽然认为值得制定磋商的义务及公平利益均衡的概念，但担心第 11 条和第 12 条，按照目前起草的案文，可能有损于这个一般预防义务。不管怎么说，这几条之间的关系应当加以澄清。

条款草案还有进一步精确的余地，以澄清其它含糊之点，并确认国际环境法目前对预防行动、可持续发展及由污染者偿付费用的原则的重视。

条款草案应采形式

荷兰

至于条款草案应该采取什么形式——公约，框架公约，还是示范法/示范规则——的问题，荷兰觉得，这个问题在现阶段还很难回答。在一方面，一个在法律意义上没有约束力的文书（即建议、示范法、示范规则）有一定的优点，因为一项公约很可能只得到很少的国家批准；在另一方面，也可以争论说，公约是适当的文书，因为目的是要具体针对虽然合法然而危险的活动规定“预防的义务”。因此，条款草案的用意是制定这方面的具体条例。

第 1 条 本条款草案所适用的活动

荷兰

荷兰同意宜把条款定在切实可行的范围内，这就是为什么采用了“有形后果”的写法，不过“有形”这个词对这一目的是否足够广义，荷兰还存有疑问。

鉴于案文其他地方（例如参看委员会对第 10 条的评注第 2 段）提到私人实体所进行的活动，第 1 条也应该在条文中或者在评注中把政府的活动和私营部门的活动加以区分。

荷兰要指出，委员会的评注第 11 段（关于控制权相对于管辖权的概念）和第 10 段之间唯一的差别在于行使这种“控制”的时间长短。这里如果加添一个明确的例子，将会很有用。

关于评注的第 12 和 13 段，荷兰要指出，根据判例法（特别是加布奇科沃-大毛罗斯案，虽然它是针对国家责任，但也适用于这里讨论的事情），“危险”的概念应该包含“可预见性”的要素。

土耳其

草案第 1 条规定条款草案的适用范围，其中提到界定活动范围的四项准则。第二项准则规定适用预防措施的活动是“在一国领土内或在该国管辖或控制下进行的活动”，这项规定也见于第 2 条（d）项起源国的定义。在一国领土内适用的制度显然有别于在公海或外层空间等其他区域适用的制度。不过，第二项准则所作的解释以及第 2 条（d）项的规则可能产生一种含义，即在上述不同区域适用的不同制度越来越接近，以至于减少了不同制度在一般问题上的区别。条款草案对适用于不同区域的制度所作出的规定，不应减少不同制度间的区别。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

这一条是至关重要的；它的功用在于确定条款草案所适用的活动。但该条在好几个重要方面并不清楚，需要进一步加以审议。这些条款如要通过成为一项有约束力的文书，就务必精确规定其适用范围。

首先，所包括的活动的性质并不明确。这一点有若干方法可以解决。例如：

- 可以规定参看一份清单，来指明属于第 1 条范畴的活动（《越境环境影响评估公约》（即埃斯波公约）所用的办法）；
- 也可以规定起源国有义务指明哪些其它活动因其实际后果而有造成重大越境损害的危险，（如《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（奥胡斯公约），第 6 条第 1 款中的做法）；
- 第 1 条可以提供一框架，以便邻国和（或）某一区域内各国和（或）某一河流域各国，针对属于本条适用范围内的活动的更详尽清单，缔结具体协议。

无疑，可能还有其它办法来澄清第 1 条的适用范围。但不管怎么说，第 1 条是需要澄清的，因为它可能有若干不同解释，因此会导致国家之间对条款的适用范围发生本可避免的争端。

此外，联合王国假定，这些条款并不打算适用于若干类活动，其中每类活动所具有的越境影响是微乎其微，但合并起来就会造成越境损害。如果这个假定是正确的，第 1 条就有略加澄清的余地，办法是规定条款草案适用于国际法不加禁止但有造成重大越境损害之危险的“任何一种活动”（单数）。

第 2 条 用语

法国

关于第 2 条，应当阐明（a）项中“重大越境损害”一语的意义。当然，这项规定所附的评注对这一点提出了几点说明，但该项的起草案文不够明白。“重大越境损害”的定义是不可或缺的，因为预防损害的义务的范围视它而定。因此，国际法委员会应进一步审议这一定义。最好是另辟蹊径，而不采取累积性的办法。“造成越境重大损害之危险”一语应适用于造成灾难性损害的可能性小或（而不是和）造成其他重大损害的可能性大的情况。这样，两种可能性之间就有联系。

（c）项指明条款草案适用的地区，但其措辞模棱两可。“一国……管辖或控制下的其他地方”一语似乎是指诸如大陆架、专属经济区或石油平台等地方。问题是它是否也包括物体（船舶和飞行器）。法国认为，不应包括物体在内。（e）项似乎也不包括物体。最好是把条款草案限于在国家管辖或控制范围内的地区。

(e) 项中“任何其他地方”一词过于模糊，应使其更明确。此外，“可能受影响国”一语，在某些情况下很可能会加强一国对某一领土提出的不法权利主张。“控制”一词在某些情况下也可能造成种种困难，即使它当然不允许预断根据国际法对某一领土实行控制的合法性。

荷兰

参看上面在一般性评论中对“造成灾难性损害的可能性大”的活动所作的评述。

关于其余内容，荷兰认为评注英文本第9段所用的“attributable”一词是不适当的，因为它令人联想起国家责任的制度。

这里还需要给“经营者”一词下个定义。参看上面的一般性评论。

土耳其

见上文第1条下的评论。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

(c) 项中“越境损害”的定义可能需要修改，因为目前它并未指明起源国境内活动与在另一国家境内发生的越境损害两者之间的任何因果关系。这一点的可能补救办法是规定“越境损害”指起源国境内或在其管辖或控制下的其他地方的一项活动所造成而在另一国境内或在其管辖或控制下的其他地方发生的损害，不论上述两国有无共同边界。

第3条 预防

荷兰

荷兰认为宜把“应有的注意”一词纳入这一条的案文，以强调竭尽全力慎重行使的义务。这一条的现有案文所规定的采取“一切适当的措施”以预防危险的义务，只是“应有的注意”的一种方式。兹建议第3条采用如下的措辞：“各国应给予应有的注意，以预防重大越境损害或尽量减少这种危险”。

至于预防的义务到底应该视为一种行为义务还是一种结果义务的问题，荷兰怀疑这种区别是否有用，因为委员会关于国家责任的条款草案在二读时删去的正是这种区分。

委员会的评注第17段提到“经营者”。荷兰再次重申它在上文一般性评论中对这个用词所作的评述。

第4条 合作

法国

关于第4条，所附的评注对真诚比合作更加侧重。实际上，这一条应分为两部分：一部分针对国家间的真诚合作，另一部分针对国家与国际组织间的合作。

荷兰

荷兰认为，应将第 4 条移到案文的另一个地方。在前面几条所提及的各种实质性义务得到充分阐明之前，不应该先提到合作的义务。

“于必要时”一语施加了不必要的限制；“在适当情况下”比较可取。此外，荷兰建议加添“主管”一词作为“国际组织”的修饰语。某些组织，例如国际原子能机构和国际海事组织，也许应该在评注中点名提到。评注中还应该指出，这里所说的“国际组织”包括非政府组织在内。

第 5 条 履行

法国

第 5 条要求各国采取内部措施，包括建立监督机制，以履行条款草案的规定。关于这一条，我们也许要问，为什么把它放在条款草案中讨论预防的部分。

荷兰

荷兰赞成添加“常设”一词作为“监测机制”的修饰语。

评注第 1 段中采用“成为本条款的缔约国”一语，因而不当地预断这套条款最终采取的法律形式。

第 6 条 同其他国际法规则的关系

荷兰

荷兰认为这一条放错了地方。它插在对国家规定的一系列义务之中，应该移到紧接第 1 条后面，或者移到整个案文的末尾。

第 7 条 核准

法国

关于第 7 条，我们也许要问，国际公法应否规定不遵守某项内部措施在国内法方面所产生的后果。也许可以将这项规定增列于第 5 条。

荷兰

荷兰要指出，草案第 7 条没有处理以下几点：

- 各国有义务指定哪些活动必须经过核准；
- 第 3 款应该规定一个过渡时期，期满之后，已在进行的活动将须遵守在核准中规定的必要条件；
- 从第 3 款接下去，应该规定各国有义务制止任何未经核准擅自进行的活动；

- 现有的第 3 款和建议增加的部分都应该加外规定可以暂停和撤消核准；
- 既然目的是要做到继续不断的预防，也就是经常的监测，所以核准应该规定一个时限。

荷兰建议将第 2 款改写如下：

“一国所规定的核准要求亦应适用于属本条款草案范围的所有原来已在进行的活动。国家已发给原来已在进行的活动的核准应受审查，使其符合本条款草案。”

关于私营公司的具体活动得到的核准，荷兰要指出，应该有一个制度要求公司向国家发送通知。在条款草案里，私营公司毕竟享有某种程度的保护（参看草案中关于工业秘密的条款），所以它们也有一些义务。

部分地鉴于第 5 条，荷兰认为应该要求各国制订立法，规定私营公司有义务随时将任何属于这里所讨论的活动通知国家。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

应当修改第 1 款，明确规定一项义务，而不是似乎单单说明一个事实。例如，该款可以采用一种写法，规定各国应要求在其境内或在其管辖或控制下的其他地方进行的属本条款草案范围的活动以及已获核准但拟作重大改变的活动须经事前核准。

第 3 款应适用于未经核准的活动以及不符合核准条件的活动。如果加以修改，规定如果未经核准或不符合此种核准所规定的条件，起源国必须采取适当行动，包括于必要时撤销任何核准，条文就会更清楚。

第 3 款中加添一些字句，要求起源国采取行动，制止未经核准或已被撤销核准的活动，也会有帮助。

第 8 条 影响的评估

法国

第 8 条里应当阐明，不仅越境损害，凡是殃及环境的一切事物，都对环境造成影响，应当恢复 1996 年草案中第 10 条所载述的原则，其中提到危险的评估，并规定一国有义务评估所进行的活动对别国环境可能造成的后果。

荷兰

荷兰提议，在这一条中（一如在第 7 条中在“核准”一词前面加添“事前”两字。

荷兰赞成加添一个附录，说明环境影响评估的最低限度内容，并在这一条内增添字句说明参看这个附录。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

联合王国指出，第 8 条所要求的影响评估似乎限于评价有关活动所造成的、可能越界的损害。联合王国怀疑的是，不根据一项拟议的活动对环境的全面影响来进行充分的环境影响评估，就评估这项活动所造成的可能越境的损害，是否可行。委员会不妨考虑据此修改这一条。

不管怎么说，第 10 条的条文和第 8 条的标题所提到的是“评估”而不是“评价”，因此，为求统一起见，第 8 条的案文中“评价”一词应改为“评估”，使前后趋于一致。

第 9 条 向民众提供资料

荷兰

荷兰建议效法《里约宣言》的例子，增添公众参与决策的规定。荷兰还建议，把本条中提及的向民众提供资料并查明其意见的努力与核准程序联系起来，例如加添“在作出任何核准之前”等字。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

联合王国完全同意评注中所载本条的目的，但认为本条案文中没有充分反映出这个目的。应当明确指出，可能受影响的民众既包括起源国的民众，也包括其它国家的民众。第 2 条或许也应该依此订出“可能受影响的民众”的定义。

本条亦应扩大，以概括评注第(4)段所载《里约宣言》原则 10 的其它要素，以便规定起源国必须让民众有机会参与决策进程，并使人们有效参与司法和行政程序，包括矫正及补救。

第 10 条 通知和资料

荷兰

荷兰要指出，第 1 款中“通知”一词不够清楚。到底它只是指所说的危险，还是同样地也指评估的结果？荷兰建议把本意写得更明确，在“其他有关资料”前面加添“所有”两字，并在“通知”两字前面加上“将危险和评估结果”等字。

建议在条款草案第 10 条的评注中提及“拉诺湖案”。

第 10 条第 1 款提及通知可能受影响国的义务，而所附评注第 9 段则承认，起源国可能不一定能够确定所有这种国家。这一点与荷兰先前指出的另一个问题也相关，就是案文没有处理对共同地区造成损害的危险的问题（参看上文“一般性评论”部分的评论意见）。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

第 2 款中暗示，在受影响国提出答复的“合理期间”届满之前，起源国必须暂缓对“核准”一事作出最后决定。这一点应当加以明文规定，例如规定起源国应等待过了一段合理期间之后，再对核准活动一事作出决定，使可能受影响国有机会答复这项通知。

第 11 条 关于预防措施的协商

荷兰

第 1 款

虽然第 10 条提到应在就是否核准活动作出任何决定以前发出通知，但在第 11 条的评注中，关于协商（这种协商照理应在通知之后进行）的第 1 段却提到时间可能在核准之前，也可能在较后的阶段（就是当危险活动已在进行的时候）。荷兰赞成加添一项规定，大意如下：“这种协商最好在核准之前进行”。这样不仅可以保护可能受影响国的利益，也间接保护起源国的利益。

第 3 款

荷兰注意到评注第 12 段中所载委员会一个成员的意见，认为如果有关国家不能商定解决办法，应优先考虑按照第 17 条的规定任命一个独立、公正的事实调查委员会，而不单方面决定着手进行有关的活动。荷兰要指出，为第 11 条的目的而建立的事实调查机制，应该视为一个自主的机制，从时间先后以及从内容上来说，都有别于条款草案第 17 条所规定的机制。这个评论并不减损荷兰对所设想的事实调查委员会的看法（参看下面荷兰政府对第 17 条的评论）。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

规定的尚在进行之际，如果起源国核准一项活动或允许活动继续进行，则有悖于本条的目的。要避免这一点，似乎应当增添最后一款，规定在本条规定的协商完成之前，起源国不得核准活动。在这方面必须表明如何确定协商的时限。最适宜的方法也许是由有关国家商定协商的时限。《埃斯波公约》第 5 条最后部分提供了有用的先例：

“缔约各方应于此类协商开始时商定合理期限，以决定协商期间的长短。”

至于协商的内容，联合王国认为目的不在于减损第 3 条规定的起源国的预防义务，而在于讨论如何选定双方都能接受的措施，来履行这项义务。在条款草案案文中必须澄清这两条之间的关系。

第 12 条 公平利益均衡所涉及的因素

法国

法国第 12 条标题为“公平利益均衡所涉及的因素”，其目的是指导参与协商的画家努力达到公平利益均衡。这个目标是使进行活动国家的权益与可能受影响国的利益保持合理的平衡。我们也许要问，这一条是否会矫枉过正，规定可能受影响国——因为它们的发展水平高于进行活动的国家——必须分担预防的费用。这实际上就是我们对（d）项的理解。

法国认为，（c）项和（f）项加起来，不应降低预防的起码限度。

荷兰

荷兰认为，起源国在拟议的活动中具有经济利益，在适用第 12 条时应当考虑到这一事实。

荷兰认为需要澄清（a）项与（c）项的区别。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

联合王国担心，本条的均衡问题可能过分减损第 3 条中起源国的预防义务；这一点能否得到接受，最终将取决于如何界定预防义务与公平利益均衡的关系，（参看上文第 11 条下联合王国的评论意见最后一段）。

特别是（d）项，似乎不符合这一义务，暗示起源国可以选择是否充分答复第 3 条或根本不作答复。只有在受影响国提出的措施超过第 3 条规定（例如达到其本国的国家标准）并愿意分担额外费用时，才关系到起源国是否准备分担预防费用的问题。应据此澄清（d）项，或将其删除。

此外，联合王国不清楚第 12 条提议的维持公平均衡的办法如何适应国际环境法中其他某些国际公认的原则，尤其是如《里约宣言》等所反映的可持续发展、预防措施、污染者支付用费的原则相适应。应当考虑在第 12 条或条款草案其它地方指出，必须确保关于预防或尽量减少损害危险的措施的决定充分考虑到以下各点：

- 必须满足当代的需要，而不损害到后代满足本身需要的能力；
- 因为与重大越境损害的危险有关的科学资料及知识不够充分而缺少科学的确证，但不应因此阻止起源国针对某一项活动作出决定，以便防止或尽量减少可能的危险；
- 预防、控制和减少污染的措施的费用应由污染者承担。

第 13 条 没有通知时的程序

法国

第 13 条采取一个事先就有先议的观点。第 13 条第 3 款是 1996 年草案中所无。它规定在协商期间如果另一国提出请求，起源国应采取适当可行措施尽量减少危险，并酌情暂停有关活动六个月。第 11 条第 3 款与第 13 条第 3 款有所不同：前者是由起源国采取主动，负责采取必要措施预防损害或尽量减少危险；在后者则是由请求国采取主动。就后者来说，问题在于该国是否有自由采取它本身认为适当的措施，还是应与起源国协商或在适当情况下同某一国际组织协商后采取措施。

法国认为，第 13 条第 3 款应该删除。它使人对未能预料其活动所造成后果的国家发生怀疑（类似欺诈的推定）。而且，六个月的期限会引起问题。最好是根据情况规定一个合理的期间。

第 14 条 交换资料

荷兰

如在前面一般性评论中所指出，在诸如资料交换等事项上，本条没有关于紧急情况的规定。

第 15 条 国家安全和工业机密

法国

第 15 条是适当的，因为不应迫使国家透露某些资料。但本条的措辞应该修改。“工业机密”一词的限制性太大。下列措辞比较可取：“对其国家安全至为重要或受知识产权保护的数据和资料”。

荷兰

如在上面一般性评论中所指出，本条各部分中所提及的“经营者”的地位需要澄清。这个问题对第 15 条也有关系。

第 16 条 不歧视

法国

关于第 16 条，问题在于是否应该删除 1996 年条款草案第 21 条所规定的、但 1998 年草案中不再保留的国家间补救办法。本条的标题应当更改，因为本条的目的是允许外国人诉诸该国的法院。不歧视只是与诉诸此种法院的权利有关中的许多程序性方面之一。因此，第 16 条的标题应为“诉诸法院的权利”。

荷兰

荷兰认为，草案这一条的现有措辞十分软弱。它的实质内容是，起源国必须允许诉诸其司法程序和其它程序。这一点应该放在本条中更显著的地方，应该置于提到不歧视原则的字句之前。

荷兰建议在案文中加添“未决诉讼”的要素，例如提到世界银行检查小组正在审理的诉讼。另外，象《国际水道非航行使用法公约》中所载的一项范围更广的不歧视规定（针对诉诸法院和寻求补偿两个方面），也会有帮助。有鉴于此，建议将“除非有关国家另有协议”改为“在不妨碍国际议定的其他程序和其他补救机制的情况下”，并将“要求保护”改为“获得保护”。

关于草案这一条，荷兰回顾到，草案以前一个版本（国际法委员会一个工作组在 1996 年起草的条款草案²）有一条关于补偿或其他补救的性质和程度的条款草案。荷兰建议重新增列这一条，并将它放在第 16 条后面。

第 17 条 争端的解决

法国

第 17 条涉及争端的解决。即使这一条没有引起任何特殊的困难，但我们也许要问：究竟应如何成立第 2 款中所称的独立公平的事实调查委员会？这一委员会是否也可充当和解委员会？

不管怎么说，关于解决争端的规定其实不应列在条款草案内，此事最好由为商订公约而设立的外交会议来处理。

荷兰

至于这些条款的适用和解释方面的争端解决程序，荷兰主张采用一种比目前设想的更为有效的程序。例如，关于任命事实调查委员会的条文措词很软弱。不妨仿照《国际水道非航行使用法公约》第 33 条关于解决争端的规定，其中授予事实调查委员会的权力广泛得多，包括建议和解决方法的权力。另外，也不妨仿效《联合国海洋法公约》的例子，把采取这一程序之前等待的时间改为三个月。

参看荷兰对第 11 条第 3 款评论。

土耳其

应避免制订强制性解决争端规则。关于解决争端机制的规定应具有灵活性，使有关国家可以按照彼此之间任何未决问题的性质决定以最有效的办法解决这些问题。应遵守《联合国宪章》第三十三条所规定并在一些其他国际文书中重申的自由选择办法原则。

² 《大会正式记录，第五十一届会议，补编第 10 号》（A/51/10），附件一。