



大会

Distr.: General
27 July 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

临时议程* 项目 81

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

本报告系根据大会第 [74/189](#) 号决议编写，载有各国政府就审议预防危险活动的跨界损害和此类损害的损失分配问题提出的评论和意见。

* [A/77/150](#)。



一. 引言

1. 本报告系根据大会第 [74/189](#) 号决议第 3 段编写。大会在该决议中邀请各国政府考虑到国际法委员会在这方面的建议，包括关于在条款基础上拟订一项公约的建议，¹ 就日后任何行动，特别是预防危险活动造成的跨界损害条款² 和危险活动所致跨界损害的损失分配原则³ 的形式，以及就适用这些条款和原则的实践进一步发表评论。

2. 秘书长在 2020 年 1 月 8 日的通告中提请各国政府注意第 [74/189](#) 号决议，还于 2022 年 1 月 13 日发出催复通知。现已接到阿根廷、萨尔瓦多、马达加斯加、卡塔尔、土耳其和大不列颠及北爱尔兰联合王国提交的材料。本报告应当结合秘书长此前关于这一项目的报告([A/65/184](#)、[A/65/184/Add.1](#)、[A/68/170](#)、[A/71/136](#)、[A/71/136/Add.1](#)、[A/74/131](#) 和 [A/74/131/Add.1](#))阅读。

二. 各国政府的评论和意见

阿根廷

3. 阿根廷回顾，其在就国际法院审理的乌拉圭河纸浆厂案(阿根廷诉乌拉圭)呈递的复辩状中，凭借条款来支持自身立场。特别是，阿根廷表示，其凭借条款来支持自己在开展环境影响评估的原则以及乌拉圭河污染将造成的经济和社会后果方面所持的立场。阿根廷指出，法院在 2010 年 4 月 20 日作出判决时，考虑了这些论证。

萨尔瓦多⁴

4. 萨尔瓦多认识到，第 [61/36](#) 和 [62/68](#) 号决议分别载列的原则和条款符合保护环境的需要。一方面，强调了各国承诺中关系到预防的部分，即遏制境内的环境影响，避免在起源国以外的另一国境内或在该另一国管辖或控制下的其他地方所造成的人身、财产或环境损害；另一方面，重申了损害发生后在下个阶段所涉及义务，比如保证及时和充分赔偿受害者的义务。

5. 关于条款草案，萨尔瓦多指出，预防跨界损害在国际环境法的逐步发展和编纂中属于一项关键义务，载于《联合国人类环境会议宣言》(1972 年，斯德哥尔摩)原则 21 和《关于环境与发展的里约宣言》(1992 年)原则 2。萨尔瓦多表示，这些宣言确立了各国依照自身环境和发展政策开发本国资源的主权利。但是，在萨尔瓦多看来，这些宣言还创设了各国确保在其管辖或控制内的活动不对他国或国家管辖范围以外地区的环境造成损害这样一项责任。

¹ 大会第 [62/68](#) 号决议，附件。

² 大会第 [61/36](#) 号决议，附件。

³ 《大会第五十六届会议正式记录，补编第 10 号》及更正([A/56/10](#) 和 [A/56/10/Corr.1](#))，第 94 段。

⁴ 以往评论见 [A/68/170](#)，第 10-14 段；[A/71/136](#)，第 5-7 段；[A/74/131](#)，第 4-12 段。

6. 萨尔瓦多注意到，关于预防危险活动所致跨界损害的条款承认上述原则，以及围绕这一主题形成的其他同样相关的原则，这是正确的。萨尔瓦多指出，对此很感兴趣，因为这符合保护守卫环境、生态系统、资源、货物、人口的目标，也符合发生损害时恢复原状的义务。

7. 此外，萨尔瓦多表示，预防跨界损害条款的编纂以事实为支持，里面的规定已在会员国的有关国家条例和程序中得到反映，例如萨尔瓦多共和国《环境法》(经修订的第 233 号法令)第 42 条。该条对预防和控制污染的义务规定如下：“所有自然人或法人、国家及其下属实体均须避免发生破坏环境的行动，防止、控制、监测、向主管当局报告可能损害健康、人民生活质量、生态系统的任何污染情况，特别是对大气、水、土壤和沿岸海洋环境造成污染的活动”。

8. 萨尔瓦多认为，综上所述，各国的立法、监管和行政实践为将来可能执行条款草案提供了充分支持，确保这点能够实现。

9. 萨尔瓦多对条款草案的案文提出了具体意见，指出可以增加序言部分第 3 段的内容，强调各国在其领土内或在其管辖或控制下的其他地方进行或许可进行活动的自由并非是无限制的，若此类活动对有关国家构成严重危险，就尤其如此。

10. 萨尔瓦多注意到，条款草案中“重大”跨界损害一词在内容和范围上没有确定性，可能把化学、生物或放射性危险品造成的损害排除在条款之外，而该等危险品也许会成为跨界损害的一种形式。萨尔瓦多指出需要在这类损害产生之前予以预防、避免和降减，因而认为建议在原则草案(原则 3)中把预防方面的内容作为指导宗旨之一加以阐述，是适当的。

11. 关于预防或尽量减少危险的措施，萨尔瓦多注意到，条款草案规定各国应当采取必要的立法、行政或其他行动，以履行该条款的规定，或者有关国家可以商定相互同意的其他方式；萨尔瓦多认为，还必须就各国可采取哪些措施来尽量减少损害风险，拟定指南作为草案的组成部分。

12. 关于原则草案，萨尔瓦多表示，实质内容包含一系列国际义务，它们可能会影响各国的立法、监管和行政实践，如将之纳入公约，则可能产生具有约束作用的法律效力，鉴于其确保的保障类型，法律效力可能会覆盖整个国际社会。

13. 最后，萨尔瓦多表示，条款草案和原则草案具备所需的要素，用于制定国际环境文书，对国家在保护自身环境、生态系统、跨界自然资源方面作为或不作为所可能引发的责任范围，采取广泛的办法。因此，萨尔瓦多认为，可以在上述案文的基础上，谈判一项具有法律约束力的文书。文书要囊括两个方面，分别是：对环境紧急情况综合反应、在发生损害时的及时和充分赔偿；为预防和减少跨界污染作出的努力。

马达加斯加

14. 马达加斯加认为，为确保各国充分尊重第 61/36 和 62/68 号决议分别载列的原则和条款，建议把上述条款和原则合并为单一的国际公约，使之具有约束力。马达加斯加强调，要由相关国家在双边和(或)多边协定中，甚或在国家法律中界

定和明确这样一项公约的内容。马达加斯加建议，必须专门制定一项单独的条款，按照字母顺序列出公约里面所用术语的定义。

15. 马达加斯加指出，必须结合《关于环境与发展的里约宣言》中的原则，以及其他突显环境与发展问题之间密切关系的考虑因素，审议预防危险活动所致跨界损害和此类损害的损失分配问题。马达加斯加还指出，必须特别注意发展中国家、环境较为脆弱国家、因发达国家公司活动受损害国家的情况和需要。马达加斯加认为，国际社会务要尽其所能给予帮助。

16. 关于国际法不加禁止的危险活动的性质，马达加斯加表示，其认为在确立标准时，务必采用对确定哪些活动属于条款和原则范围有利的方式。同样，马达加斯加认为还必须确定可能造成的损害程度，建议更加精确地给出“重大损害”一词的定义。

17. 最后，关于原则草案的案文，马达加斯加表示，原则 6(国际和国内救济)没有讲清哪些国际机构有权就赔偿作出裁定。马达加斯加还表示，必须尊重只有用尽当地救济之后才能寻求国际管辖这一原则。

卡塔尔⁵

18. 卡塔尔表示，支持在预防条款草案和损失分配原则草案的基础上早日通过一项国际公约，原因是认为，它们对于在国家和国际层面促进和确保环境安全和可持续性十分重要。

土耳其⁶

19. 关于条款草案，土耳其的意见是，总体而言，条款草案似乎与《越境环境影响评估公约》(《埃斯波公约》)和《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》的规定相似，土耳其不是上述公约的缔约方。

20. 土耳其对条款草案的案文提出了具体意见。关于第 1 条，土耳其指出，条款的范围过于宽泛、过于模糊。土耳其认为，应当侧重于那些范围更为有限、更为细致，而且以具体标准(比如活动类型、损害性质或适用的地理区域)为依据的多边国际合作机制。土耳其指出，已加入了一些范围更加有限、重点更加突出的协定，比如 1989 年 3 月 22 日《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、1996 年 10 月 1 日《防止危险废物的越境转移及其处置造成地中海污染议定书》和 1979 年 11 月 13 日《远距离越境空气污染公约》。

21. 关于第 2 条，特别是第 1 款(a)项，土耳其认为，“危险”、“损害”、“可能性”以及“重大”等词属于主观标准，会导致解释上出现差异。土耳其注意到，其他国家也对该等用语表达了类似看法。土耳其强调指出，尽管条款草案的评注就此作出了某些澄清，但是里面也承认，需要结合每个具体情况对“造成重大跨界损

⁵ 以往建议见 [A/68/170](#)，第 28-29 段；[A/74/131](#)，第 25-26 段。

⁶ 以往评论见 [A/74/131/Add.1](#)，第 3 段。

害的危险”的范围作出评估。土耳其的观点是，考虑到上述情况，应当更加清楚、更加详细地起草该内容，以便在法律上而不是在概念上适当地加以确定。

22. 土耳其还指出，第 6 条要求核准在国家境内或在其管辖或控制下的其他地方进行的属该条款范围的活动，包括所有先前已存在的活动。土耳其表示，认为对核准要求在法律上确立之前已完成或开始的活动追溯适用此类要求，可能有损法律的可预测性和稳定性，违反不溯及既往原则和既得权利原则。

23. 土耳其还就原则案文提出了具体意见，强调因为此类原则适用于国际法不加禁止的危险活动，所以认为应当把原则 4 第 1 款中的“一切必要措施”一词改为“一切现有/可行措施”。

24. 关于原则 4 第 2 款，土耳其认为，对于将严格责任归于营运人或第三人/实体，可以追加一项标准，要求“有关经营/业务具有如下性质：即使按照合理的预期，给予适当注意、履行应尽职责，也可能造成重大损害”。土耳其指出，在包括《土耳其义务法典》在内的国家法律中，为严格责任条款设置这种较高门槛的情况并不罕见。土耳其还表示，认为也许宜就由于危险活动所致跨界损害对营运人或其他个人/实体适用的无过错责任作出时效限制。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

25. 联合王国回顾，大会在第 61/36 和 62/68 号决议中注意到预防危险活动所致跨界损害问题和此类损害的损失分配问题对国家间关系极其重要。联合王国表示，相信情况仍是如此。

26. 关于条款，联合王国回顾，国际法委员会建议在此基础上拟订一项公约。在审议这项建议时，联合王国指出，自己是关于危险活动所致损害问题的若干部门和区域文书的缔约方。联合王国还指出，认为援用针对具体主题缔结的该等文书有其优势。联合王国强调，看不出以条款草案为基础拟订一项公约的充分理由。但是，联合王国指出，鉴于这一专题很重要，会不断检视自身立场。