



## 国际法委员会

## 第七十二届会议

2020年4月27日至6月5日和

7月6日至8月7日，日内瓦

## 关于保护大气层的第六次报告

特别报告员村濑信也编写\*

## 目录

	页次
导言 .....	4
A. 迄今为止就专题开展的工作 .....	4
B. 本报告的目的和结构 .....	5
一. 对一读通过的序言和指南草案的评论和意见.....	5
A. 一般性评论和意见 .....	5
1. 范围和方法.....	5
2. 2013年的谅解.....	7
3. 特别报告员的意见 .....	8
B. 序言草案 .....	9
1. 评论和意见.....	9
2. 特别报告员的建议 .....	12

\* 特别报告员感谢索菲亚大学研究助理 Hiromi Masayuki、纽约大学在读法律博士 Andrew Van Duyn 和 Philip Dalgarno，以及北京大学博士研究生张茂利协助编写本报告。特别感谢多年来由日本外务省派来的助理和纽约大学法学院派来的各位实习生。特别报告员谨向联合国环境规划署环境法和公约司前副司长 Nagai Masaharu 和 Peter H.Sand 深表感谢，感谢他们从本项目开始就给予的支持。



C.	指南草案 1(用语).....	13
1.	评论和意见.....	13
2.	特别报告员的建议.....	14
D.	指南草案 2(指南的范围).....	15
1.	评论和意见.....	15
2.	特别报告员的建议.....	16
E.	指南草案 3(保护大气层的义务).....	17
1.	评论和意见.....	17
2.	特别报告员的建议.....	18
F.	指南草案 4(环境影响评估).....	18
1.	评论和意见.....	18
2.	特别报告员的建议.....	19
G.	指南草案 5(可持续利用大气层).....	20
1.	评论和意见.....	20
2.	特别报告员的建议.....	20
H.	指南草案 6(公平合理利用大气层).....	21
1.	评论和意见.....	21
2.	特别报告员的建议.....	21
I.	指南草案 7(有意大规模改变大气层).....	21
1.	评论和意见.....	21
2.	特别报告员的建议.....	23
J.	指南草案 8(国际合作).....	23
1.	评论和意见.....	23
2.	特别报告员的建议.....	24
K.	指南草案 9(相关规则之间的相互关系).....	24
1.	评论和意见.....	24
2.	特别报告员的建议.....	26
L.	指南草案 10(执行).....	27
1.	评论和意见.....	27

---

2. 特别报告员的建议 .....	29
M. 指南草案 11(履约).....	30
1. 评论和意见.....	30
2. 特别报告员的建议 .....	31
N. 指南草案 12(争端解决).....	32
1. 评论和意见.....	32
2. 特别报告员的建议 .....	35
二. 向大会提出的建议 .....	35
附件	
委员会 2018 年一读通过的指南草案及特别报告员建议作出的修改.....	36

## 导言

### A. 迄今为止就专题开展的工作

1. 国际法委员会第六十五届会议(2013年)决定将“保护大气层”专题列入其工作方案，但有一项谅解，并任命村濑信也作为特别报告员。<sup>1</sup>
2. 委员会第六十六届会议(2014年)收到并审议了特别报告员的第一次报告；<sup>2</sup> 第六十七届会议(2015年)收到并审议了第二次报告；<sup>3</sup> 第六十八届会议(2016年)收到并审议了第三次报告；<sup>4</sup> 第六十九届会议(2017年)收到并审议了第四次报告；<sup>5</sup> 第七十届会议(2018年)收到并审议了第五次报告。<sup>6</sup>
3. 委员会在2018年第七十届会议上一读通过了一整套关于保护大气层的指南草案，其中包括序言草案和12项指南草案及其评注。<sup>7</sup> 委员会决定通过秘书长向各国、各国际组织转发指南草案，以征求评论和意见，并要求各方在2019年12月15日前向秘书长提交其评论和意见。<sup>8</sup>
4. 2018年，在第六委员会内就国际法委员会年度报告举行辩论期间，有40个国家就这一专题发表了意见，其中包括代表加勒比共同体(加共体)和北欧国家所作的发言。<sup>9</sup> 欧洲联盟和常设仲裁法院也发表了意见。

<sup>1</sup> 2013年8月9日第3197次会议(《大会正式记录，第六十八届会议，补编第10号》(A/68/10)，第168段)。委员会将这一专题列入其工作方案，但有以下谅解，即：“(a) 此专题工作的进行方式不会影响有关的政治谈判，包括就气候变化、臭氧层消耗、长途跨界空气污染进行的政治谈判。此专题不会处理，也不会妨碍诸如下述问题：国家及其国民的赔偿责任、污染者付费原则、谨慎原则、共同但有差别责任、向发展中国家转让资金和技术以及知识产权等；(b) 这一专题也不会处理具体物质，例如国家之间正在谈判的黑碳、对流层臭氧以及其他双重影响物质。这一专题不会试图“弥补”条约制度存在的缺陷；(c) 与外层空间有关的问题，包括外层空间的划界问题，不在专题的范围之内；(d) 这个专题的工作结果将是指南草案，但这种指南草案不会试图给现行条约制度规定条约制度尚不具有的法律规则或法律原则。特别报告员的报告将以上述谅解为基础。”大会在2013年12月16日第68/112号决议第6段中表示注意到国际法委员会决定将该专题列入其工作方案。根据委员会的报告(《大会正式记录，第六十六届会议，补编第10号》(A/66/10)，第365段)附件B所载建议，委员会在其第六十三届会议(2011年)期间将这一专题纳入长期工作方案。

<sup>2</sup> A/CN.4/667。

<sup>3</sup> A/CN.4/681 和 Corr.1(仅中文)。

<sup>4</sup> A/CN.4/692。

<sup>5</sup> A/CN.4/705 和 Corr.1。

<sup>6</sup> A/CN.4/711。

<sup>7</sup> 见委员会第七十届会议工作报告，《大会正式记录，第七十三届会议，补编第10号》(A/73/10)，第67-78段。

<sup>8</sup> 同上，第76段。

<sup>9</sup> 2018年向第六委员会介绍这一专题的有：奥地利；巴哈马(代表加共体)；白俄罗斯；智利；中国；哥伦比亚；古巴；捷克共和国；萨尔瓦多；爱沙尼亚；芬兰(代表北欧国家)；法国；德国；印度；伊朗伊斯兰共和国；以色列；意大利；日本；马拉维；马来西亚；墨西哥；密克罗尼西亚联邦；新西兰；秘鲁；波兰；葡萄牙；大韩民国；罗马尼亚；塞拉利昂；新加坡；斯洛伐克；南非；西班牙；斯里兰卡；苏丹；汤加；土耳其；联合王国；美国；越南。

5. 截至 2020 年 1 月 20 日，已收到 13 个国家就本专题提出的书面意见：<sup>10</sup> 安提瓜和巴布达；阿根廷；白俄罗斯；比利时；捷克共和国；爱沙尼亚；德国；日本；荷兰；葡萄牙；多哥；大不列颠及北爱尔兰联合王国；美利坚合众国。还收到两个国际组织(或其办事处)的书面意见：联合国环境规划署(环境署)和欧洲联盟。

## B. 本报告的目的和结构

6. 编写本报告的主要目的是审议自 2018 年一读通过关于保护大气层的序言和指南草案以来各国和国际组织提交的评论和意见。对于在一读通过之前收到的评论和意见，与当前案文相关者，也给予了注意。

7. 尽管评论和意见支持序言和指南草案的大部分案文，但对其中一些条款也提出了批评并要求修改。在本报告中，特别报告员分析了所有此类评论和意见，评估是否有必要进行这样的修改，如有必要，则提出修改提案。

8. 由于报告长度受限制，各国和国际组织的评论和意见以及相关脚注不得不大幅缩短。在本报告提交(2020 年 1 月 20 日)之后收到的评论和意见将由委员会第七十二届会议审议。

9. 报告第一章先讨论就本专题收到的一般性评论和意见。然后，由一系列分节介绍指南草案的各个组成部分(序言草案和每一项指南草案)，逐一提供：(a) 收到的关于案文的评论和意见；(b) 关于是否应该依照评论对指南草案或委员会的评注作出任何修改，并酌情附上特别报告员提议的修改。

10. 在第二章中，特别报告员述及指南草案的最后形式，并指出，如果委员会在第七十二届会议上完成关于这一专题的二读，则还需要决定应就指南草案向大会提出的建议。

## 一. 对一读通过的序言和指南草案的评论和意见

11. 各国和国际组织以书面形式并在 2018 年大会第七十三届会议上在第六委员会的发言中，提出了评论和意见。<sup>11</sup>

### A. 一般性评论和意见

#### 1. 范围和方法

12. 各国在第六委员会的发言和 2018 年的书面评论中欢迎一读通过保护大气层指南草案及其评注，并表示支持委员会关于这一专题的工作，强调指出其对国际

<sup>10</sup> 应委员会 2018 年的要求提供的书面评论和意见按主题分列，载录于 [A/CN.4/735](#)。

<sup>11</sup> 在第六委员会的部分发言可查阅 PaperSmart 门户网站 <https://papersmart.unmeetings.org/ga/sixth/73rd-session/statements>。

社会的重要性。<sup>12</sup> 汤加表示，“一读通过的指南草案和所附评注可以为各国提供有用的指导，以应对正在导致我们这个星球快速恶化的气候变化影响。”<sup>13</sup> 葡萄牙强调，“在解决[这一问题]时，应该采取基于‘因果’双重要素的方法论办法”。<sup>14</sup> 智利指出，新的指南草案“将需要进一步制定，使其更加精确”，因为它们“没有引入创新的法律要素来解决保护大气层的法律制度具有多样性所造成的问题，……也并未有效应对各国遵守保护大气层的国际义务方面的挑战”。<sup>15</sup>

13. 各国也在其书面评论和意见中表示支持。例如，葡萄牙强调了这一专题的重要性，指出委员会关于保护大气层的法律分析必须从“因果”的角度处理保护问题，这一点至关重要。<sup>16</sup> 荷兰赞赏委员会将保护大气层这一重要问题提上议事日程，认为把大气层作为一个“全球单一单位”加以对待是一个积极的事态发展。<sup>17</sup> 比利时注意到指南草案强调大气层对人、植物和动物的生存至关重要，因此保护大气层是必要的，并欢迎确定为该原则提供支持的框架。<sup>18</sup> 爱沙尼亚也欢迎指南草案，认为这是整合在全球一级保护大气层的主要原则和关切的第一份国际综合文件。除了在指南评注中列出的相关多边协定外，爱沙尼亚强调指出，“深入分析相关国际司法和仲裁实践，以及穷尽式概述评注中提出的法律理论，有价值的”。<sup>19</sup> 阿根廷积极肯定指南草案采用的系统做法，这种做法不仅体现在规范意义上，以确认大气层有关国际法规范与其他法律领域的规范之间正在形成交织关系为基础，而且目的是允许各国通过集体行动采取缓解措施，这些措施须考虑到整个大气层、水圈、生物圈和地圈及其相互作用。关于工作方法，阿根廷指出，在制定项目时考虑到了广泛适用的国际法标准，这令人鼓舞。<sup>20</sup>

<sup>12</sup> 巴哈马(代表加共体)，《大会正式记录，第七十三届会议，第六委员会，第 28 次会议》(A/C.6/73/SR.20)，第 34 段；智利，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)；哥伦比亚，A/C.6/73/SR.27，第 33 段；捷克共和国，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)；爱沙尼亚，A/C.6/73/SR.26，第 41 段，以及 2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)；芬兰(代表北欧国家)，A/C.6/73/SR.24，第 116 段；法国，A/C.6/73/SR.26，第 2 段；德国，A/C.6/73/SR.26，第 24 段，以及德国的评论(A/CN.4/735)；意大利，A/C.6/73/SR.25，第 24 段；日本，A/C.6/73/SR.26，第 32 段；葡萄牙，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)；新加坡，A/C.6/73/SR.25，第 53 段，以及 2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)；南非，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)；土耳其，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)；越南，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>13</sup> 汤加，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>14</sup> 葡萄牙，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>15</sup> 智利，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>16</sup> 葡萄牙的评论(A/CN.4/735)。

<sup>17</sup> 荷兰的评论(A/CN.4/735)。

<sup>18</sup> 比利时的评论(A/CN.4/735)。

<sup>19</sup> 爱沙尼亚的评论(A/CN.4/735)。

<sup>20</sup> 阿根廷的评论(A/CN.4/735)。

## 14. 联合王国指出，

“指南草案 1 界定的大气污染和大气退化有多个原因和来源，因果关系往往很复杂，任何一个国家都可以既是来源又是受害者，对于一个特定问题的形成，可能所有国家都有份。这些原则[载于指南草案 3 至 6]及其在保护大气层的特定方面的应用，实际上正在政治(条约)谈判过程中——特别是在与气候变化、臭氧消耗或远距离越境空气污染有关的谈判中得到解决”。<sup>21</sup>

15. 一些国家表示质疑委员会就这一专题所做工作是否有用。<sup>22</sup> 美国表示，该国“发现这一专题的许多内容存在问题”。<sup>23</sup> 斯洛伐克表示，“委员会没有改变对这一专题采取的高度抽象处理方式，即重申明显但往往非常基本、并非专门针对保护大气层的国际法一般规则或原则。”<sup>24</sup> 斯洛伐克还表示，该国认为“指南的潜在价值是作为示范条款或为将来就这一专题达成协定提供示范条款，而不是作为一套具有规范性内容的独立准则”。<sup>25</sup>

## 2. 2013 年的谅解

16. 一些国家关切地注意到 2013 年谅解的注重点狭窄(见上文脚注 1)。安提瓜和巴布达表示遗憾的是，自 2013 年项目开始以来，有关本专题的工作一直局限在范围之内，并认为委员会的工作不应受到该谅解的限制，特别是关于如此重要的一个专题。<sup>26</sup> 哥伦比亚赞扬特别报告员取得的进展，“尽管他必须在限制之内开展工作”。<sup>27</sup> 密克罗尼西亚联邦表示关切的是，“虽然为了使工作易于管理和有用而限制一个专题的范围是有益的，但主要(如果不是纯粹)出于政治原因而限制这一范围，则是不合适的，特别是这些限制削弱了该项工作本可以为国际社会提供的大部分价值。”<sup>28</sup> 荷兰感到遗憾的是：

委员会没有编写关于保护大气层的条款草案，而是局限于编写指南草案，同时还受到许多限制。鉴于与远距离越境空气污染、臭氧消耗和气候变化——都是大气层的组成部分——有关的国际法已经在发展，委员会似乎没有足够的理由藉由 2013 年谅解施加自我限制，特别是就(a)和(d)点而言。

……不清楚为什么需要忽视重要的、公认的环境法国际原则，如污染者付费原则、预防原则和共同但有区别的责任。担心指南草案会干扰“相关政治谈

<sup>21</sup> 联合王国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>22</sup> 捷克共和国，A/C.6/73/SR.25，第 59 段；斯洛伐克，A/C.6/73/SR.26，第 15 段；联合王国，A/C.6/73/SR.27，第 65 段。

<sup>23</sup> 美国，2018 年 10 月 31 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.29，第 35 段。

<sup>24</sup> 斯洛伐克，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>25</sup> 斯洛伐克，A/C.6/73/SR.26，第 17 段。

<sup>26</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>27</sup> 哥伦比亚，A/C.6/73/SR.27，第 30 段。

<sup>28</sup> 密克罗尼西亚联邦，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

判，包括关于气候变化、臭氧消耗和远距离越境空气污染的谈判”，这种担忧似乎也有些夸张。<sup>29</sup>

意大利赞赏“特别报告员注意避免干扰正在进行的关于环境保护的政治谈判。”<sup>30</sup> 捷克共和国指出，尽管被归类为“指南”，但若干条草案缺乏“指导”要素。捷克共和国认为，委员会有必要更确切地拟定每条指南草案的目的，以便为将来处理保护大气层有关问题的条约谈判提供指导。<sup>31</sup>

17. 相反，联合王国对指南草案的范围超出委员会在 2013 年商定的限制表示关切。<sup>32</sup> 中国和大韩民国提醒委员会遵循谅解。<sup>33</sup>

18. 尽管如此，各国注意到，特别报告员和委员会在完成本专题的一读时完全遵守了谅解。德国“满意地注意到，报告和指南草案显然都符合谅解”。<sup>34</sup> 日本也注意到，“委员会和特别报告员在完成本专题的一读时忠实地尊重了 2013 年的谅解”，因此“可能会提出一个问题，即是否有必要在指南草案中重复 2013 年谅解的内容”。<sup>35</sup>

### 3. 特别报告员的意见

19. 如上所述，委员会和特别报告员忠实遵守了 2013 年谅解设定的条件。因此，二读时没有必要在指南草案中重申该谅解的内容。正如第六委员会和国际法委员会的一些成员所指出的那样，向特别报告员施加条件是以前从未做过的，对国际法委员会而言是“不光彩”且“不合乎职业道德的”，<sup>36</sup> 更不用说会让特别报告员“难堪”，<sup>37</sup> 但他仍然忠实地遵守了这些条件。特别报告员想建议在 2020 年对本专题进行二读时删除序言和指南草案 2 第 2 段和第 3 段中提及的谅解。此外，这些条件不是由第六委员会施加的，第六委员会在表示注意到 2011 年提出的这一专题时并未附加任何条件，是国际法委员会自己设定的条件。一些国家和国际组织在其口头和书面评论中提议在指南草案中增加提及“预防原则”、“共同但有区别的责任”和“双重影响物质”，这些都是 2013 年谅解所明确禁止的。对于不受谅解约束的国家和国际组织来说，这当然是正当的。因此，特别报告员建议委员会考虑：(a) 删除从 2013 年谅解中逐字复制和粘贴的那些条款，即序言部分第

<sup>29</sup> 荷兰的评论(A/CN.4/735)。

<sup>30</sup> 意大利，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>31</sup> 捷克共和国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>32</sup> 联合王国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>33</sup> 中国，A/C.6/73/SR.25，第 11 段；大韩民国，A/C.6/73/SR.27，第 79 段。

<sup>34</sup> 德国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>35</sup> 日本的评论(A/CN.4/735)。

<sup>36</sup> Enrique Candiotti 先生，A/CN.4/SR.3212；Chris Peter 先生，A/CN.4/SR.3247 和 A/CN.4/SR.3358。

<sup>37</sup> Murase 先生，A/CN.4/SR.3413。

八段和指南草案 2 第 2 段和第 3 段；(b) 如下文中特别报告员所建议并得到某些国家和国际组织支持的那样，在相关序言段落和指南草案中提及一些原则和物质。

## B. 序言草案

### 1. 评论和意见

20. 序言得到各国的广泛支持。智利赞扬序言设法“充分涵盖了与保护大气层有关的各种事项”。<sup>38</sup> 有代表团提请注意《巴黎协定》<sup>39</sup> 和《全球环境契约》<sup>40</sup> 的发展动向与这一专题存在关联。欧洲联盟重申其建议“在序言中提及具体协定，如《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《远距离越境空气污染公约》，包括 1999 年《哥德堡减少酸化、富营养化和地面臭氧议定书》和批准该议定书的必要性，以及联合国环境大会关于空气污染的 3/8 号决议”。<sup>41</sup> 欧洲联盟还“敦促委员会考虑将政策应以科学为基础作为一般原则纳入[指南]草案”。<sup>42</sup>

21. 比利时注意到，正如序言部分第一段所述，指南草案强调指出大气层对人、植物和动物的生存至关重要，因此保护大气层是必要的。<sup>43</sup> 葡萄牙提议在“不可缺少的”后面加上“有限的自然资源”(在评注第(2)段中提及“有限的资源”)。<sup>44</sup>

22. 白俄罗斯提议在序言部分第二段中具体说明正在受到污染的是什么，在俄文文本中，这一点不清楚。<sup>45</sup> 爱沙尼亚提议提及大气层在输送和扩散污染物质和引起退化的物质方面的作用，而不是像目前措辞可能传达的意思那样，将这种输送和扩散仅局限于大气层，排除了水等其他介质。<sup>46</sup> 安提瓜和巴布达建议删除“和引起退化”的用语，认为只应使用“污染物质”，因为所有空气污染本质上都会使大气层退化。<sup>47</sup>

<sup>38</sup> 智利，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>39</sup> 芬兰(代表北欧国家)，A/C.6/73/SR.24，第 118 段。另见《巴黎协定》(2015 年 12 月 12 日，巴黎)，FCCC/CP/2015/10/Add.1，附件。

<sup>40</sup> 欧洲联盟，A/C.6/73/SR.24，第 106 段；法国，A/C.6/73/SR.26，第 2 段；古巴，A/C.6/73/SR.28，第 18 段。

<sup>41</sup> 欧洲联盟，A/C.6/73/SR.24，第 103 段。另见《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(1987 年 9 月 16 日，蒙特利尔)，联合国，《条约汇编》，第 1522 卷，第 26369 号，第 3 页；《远距离越境空气污染公约》(1979 年，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第 1302 卷，第 21623 号，第 217 页；《〈1979 年远距离越境空气污染公约〉减少酸化、富营养化和地面臭氧议定书》(1999 年 11 月 30 日，哥德堡)，联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 21623 号，第 81 页。

<sup>42</sup> 同上，第 108 段。

<sup>43</sup> 比利时的评论(A/CN.4/735)。

<sup>44</sup> 葡萄牙的评论(A/CN.4/735)。

<sup>45</sup> 白俄罗斯的评论(A/CN.4/735)。

<sup>46</sup> 爱沙尼亚的评论(A/CN.4/735)。

<sup>47</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

23. 秘鲁表示赞赏序言部分第三段提及“大气层与海洋的密切相互作用”，因其“确认了气候变化对海洋的影响，并强调必须增进对海洋-大气界面的科学了解。”<sup>48</sup> 安提瓜和巴布达强调序言草案第三段提及“大气层与海洋的密切相互作用”，这符合该国了解的第一手事实。加勒比区域组织，如加勒比区域环境规划署和东加勒比国家组织二十多年来一直在陈述这一事实。<sup>49</sup>

24. 关于序言部分第四段，欧洲联盟提到“整个国际社会面临的紧迫关切问题”，认为它偏离了国际环境法经常使用的“人类共同关心的问题”这个更为成熟的表述。因此，欧洲联盟建议委员会使用“人类共同关心的问题”这个说法。<sup>50</sup> 芬兰代表北欧国家质疑为什么用“整个国际社会面临的紧迫关切问题”，而不用《巴黎协定》中的表述——“人类共同关心的问题”。芬兰还称，“北欧国家鼓励委员会详尽说明‘人类共同关心的问题’这一法律概念在关于保护大气层的环境法的背景下的含义”。<sup>51</sup> 德国表示，也许采纳特别报告员的最初建议，把保护大气层归为“人类共同关心的问题”，是有道理的。<sup>52</sup> 荷兰也倾向于使用“人类共同关心的问题”，称这种说法已经得到普遍接受，使用“紧迫关切”可能造成不必要的混淆。<sup>53</sup> 葡萄牙认为应当结合具有法律约束力的国际文书，例如《联合国气候变化框架公约》，把保护大气层说成是“人类共同关心的问题”，<sup>54</sup> 主张从国际法的逐渐发展来看，规范性陈述好过纯粹的事实性陈述。<sup>55</sup> 安提瓜和巴布达、哥伦比亚、伊朗伊斯兰共和国、日本、斯里兰卡和越南也支持使用“人类共同关心的问题”。<sup>56</sup>

<sup>48</sup> 秘鲁，A/C.6/73/SR.27，第75段。

<sup>49</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。东加勒比国家组织1992年的一份报告表示特别关切气候变化对加勒比区域生物多样性的影响，包括对水生和陆地生态系统的影响(OECS *Regional Report on Environment and Development* (1992年，圣卢西亚，第61页)。1993年，加勒比环境规划署注意到气候变化对加勒比海和墨西哥湾组成的美洲海域的影响(见 G.A. Maul, *Ecosystem and Socioeconomic Response to Future Climatic Conditions in the Marine and Coastal Regions of the Caribbean Sea, Gulf of Mexico, Bahamas, and the Northeast Coast of South America* (1993))。《〈保护和开发大加勒比区域海洋环境公约〉关于陆地来源和活动的污染的议定书》序言部分第六段确认“陆地来源和活动的污染对大加勒比区域的海洋和沿海资源以及人类健康构成严重威胁”，在第一条(d)项中这种威胁被定义为包括“位于其领土的来源产生的大气沉降”。该议定书于1999年10月6日通过，2010年8月13日生效(《条约及其他国际文件汇编》，第10-813号)。

<sup>50</sup> 欧洲联盟，A/C.6/73/SR.24，第104段；欧洲联盟的评论(A/CN.4/735)。

<sup>51</sup> 芬兰(代表北欧国家)，2018年10月25日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)另见 A/C.6/73/SR.24，第119段。

<sup>52</sup> 德国的评论(A/CN.4/735)，里面写道：“《联合国气候变化框架公约》和大会第43/53号决议明确地将气候变化归为人类共同关心的问题。国际社会对此予以认可，2015年通过了《巴黎协定》”。

<sup>53</sup> 荷兰的评论(A/CN.4/735)。

<sup>54</sup> 见《联合国气候变化框架公约》(纽约，1992年5月9日)，联合国，《条约汇编》，第1771卷，第30822号，第107页。

<sup>55</sup> 葡萄牙的评论(A/CN.4/735)。

<sup>56</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)；哥伦比亚，A/C.6/73/SR.27，第33段。伊朗伊斯兰共和国，A/C.6/73/SR.27，第113段；日本，A/C.6/73/SR.26，第32段；斯里兰卡，A/C.6/73/SR.26，第121段；越南，A/C.6/73/SR.27，第91段。

25. 斯里兰卡支持插入序言部分第五段，称这“完全符合目前处理全球公域的法律文书的趋势”。<sup>57</sup>

26. 斯里兰卡建议加强序言部分第六段的语气，“以反映科学家关于海平面上升的紧急警告”。<sup>58</sup> 安提瓜和巴布达结合《巴黎协定》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》<sup>59</sup> 和《联合国气候变化框架公约》，提出该段应当写为：“认识到发展中国家特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家的具体需要和特殊情况，以及低地沿海地区的特殊情况。”<sup>60</sup>

27. 爱沙尼亚认为，应当重新安排段落顺序，把序言部分第七段里面“人类子孙后代在长期保护大气层质量方面的利益”放到序言部分第四段之前。<sup>61</sup> 安提瓜和巴布达赞成“考虑子孙后代的利益”。<sup>62</sup>

28. 日本提议删除序言部分第八段，指出鉴于委员会和特别报告员忠实地遵守了2013年谅解，所以无需在指南草案中重复谅解的内容。<sup>63</sup> 环境署称，需要找出当前条约制度存在的漏洞，这样就会更加清楚指南应当设法填补哪些漏洞。环境署认为，如果指南既不触及条约制度已有的内容，也不(以填补漏洞的方式)触及条约制度尚无的内容，指南的范围就不会明确。<sup>64</sup> 德国认为序言部分第八段显得多余。<sup>65</sup> 比利时的意见是，这对适用领域造成限制，削弱了指南草案的相关性和附加值，还可能让人以为国际社会不太重视大气层保护方面的明确协定。<sup>66</sup> 安提瓜和巴布达、哥伦比亚、斯里兰卡和越南有同感，<sup>67</sup> 但阿根廷则对该段表示欢迎。<sup>68</sup>

<sup>57</sup> 斯里兰卡，2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.26，第121段。

<sup>58</sup> 斯里兰卡，2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.26，第123段。

<sup>59</sup> 见《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(斯德哥尔摩，2001年5月22日)，联合国，《条约汇编》，第2256卷，第40214号，第119页。

<sup>60</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>61</sup> 爱沙尼亚的评论(A/CN.4/735)。

<sup>62</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)里面强调说(脚注略)：“《圣乔治宣言》希望‘国际和区域经济关系凡涉及成员国者，均公平地满足今世后代的发展和环境需要’”。同样，安提瓜和巴布达把近期环境立法的首个目标定为，“建立综合体系，妥善、可持续地管理环境，造福今世后代”。委员会也不妨注意加共体观察员国哥伦比亚最高法院近期的一项决定，里面承认后代人的环境权。

<sup>63</sup> 日本，2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.26，第34段；A/CN.4/735。

<sup>64</sup> 环境署的评论(A/CN.4/735)。

<sup>65</sup> 德国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>66</sup> 比利时的评论(A/CN.4/735)。

<sup>67</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)；哥伦比亚，A/C.6/73/SR.27，第31段。(“关于将专题列入委员会工作方案的委员会谅解……有可能危及工作可能取得的任何成效，因此哥伦比亚代表团希望委员会在案文二读时消除所有提及该谅解的文字”)；斯里兰卡，A/C.6/73/SR.26，第123段(“为避免重复，委员会应考虑删除序言部分第八段中提及2013年谅解的内容”)；越南，A/C.6/73/SR.27，第91段(回顾纳入“序言部分第八段旨在反映指南草案不得干预2013年《巴黎协定》谈判的谅解，但《巴黎协定》已于2015年获得通过……再无必要在指南草案中反映该项谅解，而委员会也应重新考虑列入该段的决定”)。

<sup>68</sup> 阿根廷的评论(A/CN.4/735)。

## 2. 特别报告员的建议

29. 特别报告员建议，按照葡萄牙的提议，照评注(2)的做法，在序言部分第一段“所不可缺少的”后面加上“一种有限的自然资源”。序言的评注(2)写道：“作为一种自然资源，大气层过去长期被视为无限、非专属的资源，因为存在一种认为人人可在不剥夺他人的情况下从中受益的假设。人们如今不再持有这种看法。必须牢记，大气层是一种吸收能力有限的有限资源”。<sup>69</sup> 特别报告员认为，必须在指南草案一开头就提出这种概念。

30. 关于序言部分第二段，特别报告员注意到安提瓜和巴布达、白俄罗斯和爱沙尼亚等一些国家表示不满。这可以理解，因为最初提出该段时，将之作为指南草案 1(a)段“大气层”一词定义的组成部分，但后来又把它挪到序言。评注说明了作此调整的原因：“委员会认为宜在序言部分提及这个功能方面。这一决定反映了一种关切，即如按原先提议，将功能方面包括在定义之中，可能暗示这种输送和扩散是所希望的，但这不是委员会的意向”。<sup>70</sup> 应当承认，这个解释没有道理。第一，这句话完全适合放进定义；否则，应当认为它也不适合作为序言段落。第二，“输送和扩散”这一表述仅陈述事实，未说明希望什么。只有“污染和引起退化的物质”这一表述才传达出问题所在。因此，特别报告员建议删除序言部分第 2 段，把它挪回原本所在的位置——指南草案 1(a)段(见下文特别报告员的提案，第 38 段)。

31. 特别报告员建议把序言部分第四段中“整个国际社会面临的紧迫关切问题”改为“人类共同关心的问题”。特别报告员在 2015 年第二次报告中原本提出的建议是“共同关切”，但为折衷起见，采用了“紧迫关切问题”，因为在 2015 年 5 月讨论此份报告时，有人说 1992 年之后国际社会已不再用“共同关切”的说法。然而，2015 年 12 月，关于气候变化问题的《巴黎协定》采用了“共同关心的问题”这一表述。<sup>71</sup> 所有发表评论的国家都同意把这一短语改为“共同关心的问题”，没有国家赞成“紧迫关切问题”。

32. 如上文第 19 段所述，特别报告员建议删除序言部分第八段。该段在专题工作刚开始时可能有些意义，但现在已无关紧要，因为项目已经结束且完全符合谅解中所设的限制。大多数发表评论的国家同意删除。

33. 特别报告员建议，采纳爱沙尼亚的建议，改变序言部分的段落顺序，也就是把第三段(“注意到大气层与海洋的密切相互作用”)挪到第五段后面(“认识到发展中国家的特殊情况和需要”)。调整后，需要把第六段开头的几个词“又……

<sup>69</sup> 《大会正式记录，第七十三届会议，补编第 10 号》(A/73/10)，第 78 页。指南草案 5(可持续利用大气层)的评注第(1)段重申了这一点(同上)。特别报告员在第一次报告(A/CN.4/667，第 84-85 段)中建议写上“自然资源”。指南草案 3(大气层的法律地位)规定，“大气层是维持地球上的生命……必不可少的自然资源”(同上，第 90 段)。

<sup>70</sup> 《大会正式记录，第七十三届会议，补编第 10 号》(A/73/10)，第 78 段，序言的评注第(3)段。

<sup>71</sup> 《巴黎协定》序言部分第 11 段。

意识到……”改为“又……注意到”，把第七段的“指出”改为“认识到”。委员会不妨考虑结合上述评论修改评注。特别报告员将在适当时候相应提出提案。

特别报告员提出序言草案案文如下：

### 序言

承认大气层是维持地球上的生命、人类健康和福祉以及水生和陆地生态系统所不可缺少的一种有限的自然资源，

~~铭记污染物质和引起退化的物质的输送和扩散发生在大气层内，~~

~~注意到大气层与海洋的密切相互作用，~~

因此认识到保护大气层免遭大气污染和大气层退化是整个国际社会面临的紧迫人类共同关心的问题，

认识到发展中国家的特殊情况和需要，

~~注意到大气层与海洋的密切相互作用，~~

~~又尤其意识~~注意到低地沿海地区和小岛屿发展中国家因海平面上升而面临的特别处境，

认识到指出应当充分考虑到人类子孙后代在长期保护大气层质量方面的利益，

~~忆及本指南草案不会影响有关的政治谈判，包括关于气候变化、臭氧层消耗、远距离跨界空气污染的政治谈判，也不会试图“弥补”条约制度中存在的缺陷，或是给现行条约制度强加条约制度尚不具有的法律规则或法律原则，~~

## C. 指南草案 1(用语)

### 1. 评论和意见

34. 关于指南草案 1(a)段，有些国家表示“大气层”一词的定义简单，令人感到不安。印度尼西亚认为，“大气层通过大气环流围绕地球移动并循环。这一自然特征应被吸纳为‘大气层’定义的组成部分”。<sup>72</sup>

35. 哥伦比亚指出，“指南草案 1(b)关于‘大气污染’的定义应在‘物质’一词之后插入‘和能量’等字样，使其更贴近 1979 年《远距离越境空气污染公约》和《联合国海洋法公约》”。<sup>73</sup> 奥地利和西班牙之前也提到这一点。<sup>74</sup> 白俄罗斯、<sup>75</sup> 爱沙

<sup>72</sup> 印度尼西亚，A/C.6/69/SR.27，第 61 段。

<sup>73</sup> 哥伦比亚，A/C.6/73/SR.27，第 33 段。另见《联合国海洋法公约》(蒙特哥贝,1982 年 12 月 10 日)，联合国，《条约汇编》，第 1833 卷，第 31363 号，第 3 页。

<sup>74</sup> 奥地利，A/C.6/70/SR.17，第 82 段；西班牙，A/C.6/70/SR.18，第 64 段。

<sup>75</sup> 白俄罗斯，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)；白俄罗斯的评论(A/CN.4/735)。

尼亚、<sup>76</sup> 日本<sup>77</sup> 和斯里兰卡<sup>78</sup> 也赞成插入“和能量”一词。爱沙尼亚质疑为什么把“能量”一词从定义中排除，因为“按照对能量一词的普遍理解，作为热、光、噪音和放射能的能量并不与物质相联系”。<sup>79</sup>

36. 荷兰称，“在‘大气污染’的定义中，‘有害影响’前没有‘重大’这个形容词，有些令人费解，尤其是关于越境空气污染的公约和议定书的案文一向假定有害越境影响必然是‘重大的’”。<sup>80</sup>

37. 白俄罗斯认为，(b)段还应当包括来源国领土内“引起有害影响的物质或能量”，因此提议在(b)段末尾加上“在来源国领土内和另一国管辖的领土内”这个短句。<sup>81</sup> 环境署注意到，(c)段没有提到物质是“大气层退化”的原因，所以不清楚“污染物质”与“引起退化的物质”有无区别。<sup>82</sup> 安提瓜和巴布达建议，为清楚起见，仅使用“大气污染”一词，并简化定义，把“超出来源国”这几个字删除。<sup>83</sup>

## 2. 特别报告员的建议

38. 如特别报告员在上文第 30 段中所提，应当把序言部分第二段挪回原本所在的位置——指南草案 1(a)段，写成：“‘大气层’指环绕地球的气体圈层，污染物质和引起退化的物质的输送和扩散发生在大气层内”。<sup>84</sup>

39. 特别报告员提出按照一些国家的建议，在指南草案 1(b)段关于“大气污染”的定义中，把“或能量”放在“物质”一词的后面。虽然《远距离越境空气污染公约》<sup>85</sup> 和《联合国海洋法公约》<sup>86</sup> 将“能量”和物质都列为致污原因，但是委员会在一读时决定不把“能量”纳入大气污染的定义。评注中说，“委员会的理

<sup>76</sup> 爱沙尼亚的评论(A/CN.4/735)。

<sup>77</sup> 日本，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)；日本的评论(A/CN.4/735)。

<sup>78</sup> 斯里兰卡，A/C.6/73/SR.26，第 122 段。

<sup>79</sup> 同上。

<sup>80</sup> 荷兰的评论(A/CN.4/735)。

<sup>81</sup> 白俄罗斯，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)；白俄罗斯的评论(A/CN.4/735)。

<sup>82</sup> 环境署的评论(A/CN.4/735)。

<sup>83</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>84</sup> 这样，大气的定义就完整了，既包括实质定义(气圈)，也包括功能定义(降解物质的输送和扩散)。见特别报告员的第二次报告(A/CN.4/681，第 12-13 段)。

<sup>85</sup> 《远距离越境空气污染公约》第一条(a)款规定：“‘空气污染’系指……把物质和能量引入空气，产生有害影响”。

<sup>86</sup> 《联合国海洋法公约》第一条第 1 款第(4)项把“海洋环境的污染”定义为“……把物质或能量引入海洋环境”。

解是，为了本指南草案的目的，‘物质’一词包含‘能量’”。<sup>87</sup> 但是，特别报告员认为，这应当在二读时予以纠正。“能量”包括热、光、噪音和放射能，在谈到污染时，通常的理解是它与“物质”各成一体。<sup>88</sup>

40. 特别报告员建议不做其他改动。一读时，指南草案 1(b)段中“有害”一词的前面故意略去“重大”一词，是因为上述两项文书在此方面都没有使用“重大”一词。如果委员会欲根据各国提出的某些意见修改评注，特别报告员将在适当时候相应提出提案。

特别报告员提出指南草案 1 案文如下：

#### 指南 1 用语

为了本指南草案的目的，

(a) “大气层”指环绕地球的气体圈层，污染物质和引起退化的物质的输送和扩散发生在大气层内；

(b) “大气污染”指人类直接或间接向大气层引入或释放某些物质或能量，产生的有害影响超出来源国，危及人类生命和健康以及地球自然环境的现象；

(c) “大气层退化”指人类直接或间接改变大气状况，产生重大有害影响，危及人类生命和健康以及地球自然环境的现象。

### D. 指南草案 2(指南的范围)

#### 1. 评论和意见

41. 斯里兰卡认为，“委员会应考虑删除……指南草案 2 第 2 段和第 3 段中提及 2013 年谅解的内容”。<sup>89</sup> 该国还称，第 2 段的两个否定可能显得“别扭”。<sup>90</sup> 在这之前提过。<sup>91</sup> 日本也认为宜考虑删除第 2 段和第 3 段，理由见前述日本就 2013 年谅解所持观点。<sup>92</sup> 安提瓜和巴布达认为，委员会在处理保护大气层问题时，不能不参考第 2 段所写的原则，也不能不顾及第 3 段关于“双重影响物质”的定

<sup>87</sup> 《大会正式记录，第七十三届会议，补编第 10 号》(A/73/10)，指南草案 1 的评注第(9)段。

<sup>88</sup> 同上，见脚注 858。

<sup>89</sup> 斯里兰卡，A/C.6/73/SR.26，第 123 段。

<sup>90</sup> 斯里兰卡，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>91</sup> 菲律宾，A/C.6/70/SR.19，第 15 段。

<sup>92</sup> 日本的评论(A/CN.4/735)。

义，因此应当把这两段删除。<sup>93</sup> 环境署注意到，指南草案中大部分用语的定义为否定句，仍不清晰。<sup>94</sup>

42. 哥伦比亚对决定“不包括黑碳和对流层臭氧等物质和其他双重影响物质”感到遗憾。<sup>95</sup> 白俄罗斯指出，第 3 段应当“要么列出所有双重影响物质的名称，要么不包括任何双重影响物质，将这一问题留交各国斟酌决定，特别是在对其中一些物质，如黑碳，存在意见分歧的情况下”。<sup>96</sup> 比利时认为应当对指南草案 2 第 3 段加以澄清：“这点是否意味着所有物质一旦成为谈判主题，就会超出指南的范围，或者它是否只涉及已经成为谈判主题的双重影响物质？指南草案的相关评论没有对此作出说明。因此，比利时要问是否将 CH<sub>4</sub>[甲烷]排除在指南草案范围之外”。比利时还称，可以注意到，“与越境空气污染关系特别大的多种污染物(例如氮氧化物、硫氧化物、氨气、重金属等)都是谈判和国际条约的主题。若把它们排除在指南草案的范围之外，又会造成一个很大的限制”。<sup>97</sup>

43. 阿根廷欢迎指南草案 2 第 4 段，这段涉及空气空间和外层空间的法律地位。<sup>98</sup>

## 2. 特别报告员的建议

44. 如第 16 至 19 段所述，在专题工作刚开始时提及 2013 年谅解可能有些意义，但现在项目已经结束且完全符合限制，这就变得无关紧要。如上文有些国家的意见所示，指南草案 2 第 2 段不通顺，因为这个句式带有“两个否定”，写成“不处理……，但也不妨碍”。此外，就这一专题制定的指南草案并不涉及该段所述原则。因此，这段应当删除。出于上述原因，第 3 段也应当删除。

特别报告员提出案文如下：

### 指南 2

#### 指南的范围

1. 本指南草案涉及保护大气层免遭大气污染和大气层退化。
2. ~~本指南草案不处理、但也不妨碍以下问题：污染者付费原则、谨慎原则、共同但有区别的责任、国家及其国民的赔偿责任，以及向发展中国家转让资金和技术，包括知识产权。~~
3. ~~本指南草案不涉及具体物质，例如国家之间正在谈判的黑碳、对流层臭氧以及其他双重影响物质。~~

<sup>93</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>94</sup> 环境署的评论(A/CN.4/735)。

<sup>95</sup> 哥伦比亚，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.27，第 30 段。

<sup>96</sup> 白俄罗斯，A/C.6/73/SR.26，第 92 段。

<sup>97</sup> 比利时的评论(A/CN.4/735)。

<sup>98</sup> 阿根廷的评论(A/CN.4/735)。

4.2. 本指南草案中的任何内容都不影响国际法规定的空气空间的地位，也不影响与外层空间，包括外层空间划界有关的问题。

## E. 指南草案 3(保护大气层的义务)

### 1. 评论和意见

45. 德国欢迎在指南草案 3 中提到保护大气层的义务，认为这是一项普遍适用的义务。<sup>99</sup> 安提瓜和巴布达认为，一般来说，保护大气层不受污染，无论是本指南草案所称的“大气污染”，还是“大气退化”，都是普遍适用的国际义务。<sup>100</sup>

46. 欧洲联盟建议，“委员会应考虑以什么方式拟订准则草案 3 的措辞，据以鼓励各国加入、批准或执行多边环境协定”。<sup>101</sup> 爱沙尼亚同样提议，在指南 3 中：

增加一段，鼓励各国考虑加入、批准或加入指南当前案文提到的相关国际条约(‘适用的国际法规则’)。这种鼓励是有意义的，因为指南 3 被视为指南草案的核心……况且就应对保护大气层的挑战而言，国际多边协定是全球层面上仅有的平台。<sup>102</sup>

47. 白俄罗斯着重强调，应当将国际法视为最低标准，因此，“在指南草案 3 中，委员会应当让各国自行决定在国内法所载标准高于国际法所定标准的情况下适用国内法。”<sup>103</sup> 该国还指出，应当考虑分解预防概念(同一义务，即“尽职义务”的多个方面)是否妥当。<sup>104</sup> 安提瓜和巴布达提到《联合国海洋法公约》(第一九四条)里的用语“防止、减少和控制”，还说到《联合国气候变化框架公约》第三条第 3 款中的概念，即“各缔约方应当采取预防措施，预测、防止或尽量减少引起气候变化的原因”。环境署还认为，“或”字应当改为“和”字。<sup>105</sup> 安提瓜和巴布达提出，可以把指南草案 3 写成：“各国义务履行应尽义务，按照适用的国际法规则采取适当措施，保护大气层不出现大气污染”。<sup>106</sup> 葡萄牙欢迎指南草案 3 明确写出各国义务保护大气层，在第六委员会进行辩论时表示赞成这种说法。葡萄牙支持这种理论，即承认环境权正在成为国际人权法的一项主要内容，由于环境权涵盖可持续的大气层，所以必须对明确且可强制执行的防止、

<sup>99</sup> 德国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>100</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>101</sup> 欧洲联盟，A/C.6/73/SR.24，第 103 段。

<sup>102</sup> 爱沙尼亚的评论(A/CN.4/735)。

<sup>103</sup> 白俄罗斯，A/C.6/73/SR.26，第 92 段。另见白俄罗斯的评论(A/CN.4/735)：“环境保护在许多国家的国家政策中占有重要地位，各国不仅在国际层面上，而且首先在国内层面上，就这一领域采取适当措施。因此，必须把关于防止、减少或控制大气污染和大气层退化的国际法规则作为最低标准，而不是各国必须追求的目标。在指南草案 3 中，或许应当让各国在本国法律所含标准高于国际法所定标准时，自行决定适用本国法律”。

<sup>104</sup> 比利时的评论(A/CN.4/735)。

<sup>105</sup> 环境署的评论(A/CN.4/735)。

<sup>106</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。其就这一建议所作解释详细且重要，但因报告篇幅有限，无法转载。

减少和控制大气退化的国家义务。葡萄牙还回顾了委员会围绕预防危险活动的跨界损害条款草案开展的工作，赞扬指南草案 3 的评注第(7)段所载评论意见连贯一致且承认关于国家有义务防止大气污染造成重大不利影响的规定已成为习惯国际规范。<sup>107</sup>

48. 中国表示，“目前国际法在保护大气层领域尚未形成清楚的具体规则，特别是还没有形成明确的国家保护大气层的法律义务，有关实践和规则尚在发展中”。<sup>108</sup>

49. 美国指出，“根据指南草案 3，其他‘适用的国际法规则’要求各国‘防止、减少或和控制大气污染和大气层退化’。但是，尚不清楚委员会是否认为现有国际法要求各国按照本指南草案列出的全部要素行事”。<sup>109</sup>

## 2. 特别报告员的建议

50. 如上文安提瓜和巴布达、环境署和葡萄牙的意见所示，应当把指南草案里面的“或”字改成“和”字，与《联合国海洋法公约》的写法保持一致。

51. 如上文德国与安提瓜和巴布达的评论所示，保护大气层的义务是一项普遍适用的义务，起码应当在评注中提到这一点。<sup>110</sup> 还应当像安提瓜和巴布达建议的那样，在评注中提及“预防措施”。特别报告员将在适当时候相应提出提案。

52. 欧洲联盟和爱沙尼亚建议鼓励各国批准相关多边公约，但特别报告员认为这不在本指南草案的范围之内。

特别报告员提出以下案文：

### 指南 3

#### 保护大气层的义务

各国有义务保护大气层，履行应尽义务，按照适用的国际法规则采取适当措施，防止、减少或和控制大气污染和大气层退化。

## F. 指南草案 4(环境影响评估)

### 1. 评论和意见

53. 德国欢迎指南草案 4 中关于进行环境影响评估的义务适用于跨界活动和可能对全球大气层产生重大不利影响的活动。<sup>111</sup> 秘鲁援引国际海洋法法庭 2011 年 2 月

<sup>107</sup> 葡萄牙的评论(A/CN.4/735)。另见关于预防危险活动的跨界损害条款草案(2001 年)，《2001 年……年鉴》，第二卷(第二部分)和更正，第 97 页(转载于 2007 年 12 月 6 日大会第 62/68 号决议，附件)。

<sup>108</sup> 中国，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.25，第 12 段。

<sup>109</sup> 美国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>110</sup> 见特别报告员的第二次报告(A/CN.4/681，第 42-51 段)。

<sup>111</sup> 德国的评论(A/CN.4/735)。

1 日咨询意见称，“习惯国际法规定”，有进行环境影响评估的“一般义务”。<sup>112</sup> 安提瓜和巴布达提议将指南草案 4 案文改为：“对于在本国管辖或控制下拟议开展的活动，凡可能造成大气污染的，各国有义务确保进行环境影响评估。”<sup>113</sup>

54. 爱沙尼亚希望该条指南：

也明确提及此类活动可能造成的跨界影响(除了指南草案 4 评注第(1)段中对跨界损害的阐述之外)。爱沙尼亚认为，最重要的是让邻国和公众参与环境影响评估进程，以确保尽可能广泛地讨论计划活动的影响。<sup>114</sup>

白俄罗斯提议在指南草案 4 案文第一个逗号后加上“包括在外国领土上拟议开展的活动”一语。<sup>115</sup>

55. 阿根廷认为，“指南草案 4 最好添加一个短语，大意如下：‘根据国家的能力和情况’。还可考虑添加‘取决于执行手段的三个方面，即融资、技术转让和能力建设的可得性’一语。”<sup>116</sup>

56. 环境署对该条指南评注第(7)段表示关切。它认为该条指南草案应列入程序权利；在它看来，这些权利是环境影响评估的关键所在。<sup>117</sup>

57. 中国指出，该规范“在有关条约和案例中有其特定的情况和适用范围，因此，很难说它已成为各方认可的原则”。<sup>118</sup> 土耳其指出，指南草案 4 是“一项‘新设义务’，而不是一项‘现有义务’”。<sup>119</sup>

## 2. 特别报告员的建议

58. 的确，正如环境署指出的，环境影响评估需要有程序上的考虑，但这种考虑可能不适合于此类性质的指南。在环境影响评估中提及“国家的能力和情况”可

<sup>112</sup> 秘鲁，A/C.6/73/SR.27，第 76 段。（“确保进行环境影响评估的国家义务是源于《联合国海洋法公约》第二〇六条的直接应尽职责义务，也是习惯国际法规定的一般义务。在这方面，除了回顾国际法院关于乌拉圭河纸浆厂(阿根廷诉乌拉圭)案的判决之外，特别报告员还应考虑 2011 年国际海洋法法庭海底争端分庭在担保个人和实体从事“区域”内活动的国家所负责任和义务案中针对该判决所发表的咨询意见”)。另见国际法院，《乌拉圭河纸浆厂(阿根廷诉乌拉圭)，判决书，2010 年国际法院案例汇编》，第 14 页；国际海洋法法庭，《各国对“区域”内活动的责任和义务(海底争端分庭咨询意见请求书)》，2011 年 2 月 1 日咨询意见，《2011 年海洋法法庭报告》，第 10 页。

<sup>113</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>114</sup> 爱沙尼亚的评论(A/CN.4/735)。

<sup>115</sup> 白俄罗斯的评论(A/CN.4/735)。另见白俄罗斯，2018 年 10 月 26 日提交六委员会的声明(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>116</sup> 阿根廷的评论(A/CN.4/735)。

<sup>117</sup> 环境署的评论(A/CN.4/735)。

<sup>118</sup> 中国，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.25，第 12 段。

<sup>119</sup> 土耳其，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.27，第 106 段。

能相当有问题。特别报告员没有对该条指南草案提出任何修改建议。委员会不妨在其评注中考虑各国表达的一些关切。特别报告员将在适当时候相应提出提案。

特别报告员提议案文如下：

#### 指南 4

#### 环境影响评估

对于在本国管辖或控制下拟议开展的活动，凡可能对大气层造成大气污染或大气层退化等重大不利影响的，各国有义务确保进行环境影响评估。

### G. 指南草案 5(可持续利用大气层)

#### 1. 评论和意见

##### 59. 爱沙尼亚指出：

第 1 段的措辞应与指南草案 3 的措辞一致，即宣称“各国有义务保护大气层”。爱沙尼亚认为，利用大气层也应隐含保护大气层的意思。因此，它提议指南草案 5 第 1 段用祈使语气措辞(“考虑到大气层是一种吸收能力有限的自然资源，各国有义务确保以可持续的方式加以利用。”)。爱沙尼亚欢迎需要兼顾经济发展和大气层保护的看法，认为这是今后几年不可避免的必经之路。<sup>120</sup>

安提瓜和巴布达建议在该条指南草案中注意到小岛屿发展中国家的特殊需要和具体情况，以反映 20 多年来的国家实践。<sup>121</sup>

60. 相比之下，白俄罗斯则认为：“保护大气层与发展经济不可兼顾，也不可能在两者之间找到平衡。各国都在谋求发展。因此，指南草案 5 第 2 段应改为：‘在促进经济发展的同时实现大气层的可持续利用，包括需要保护大气层和减少大气污染。’”<sup>122</sup> 环境署建议在第 2 段中提及“社会发展”，因为这是可持续发展的支柱之一。<sup>123</sup>

#### 2. 特别报告员的建议

61. 可持续发展概念的核心是在经济发展和环境保护之间找到平衡，就此而言，祈使性(或强制性)表述可能并不完全合适。为此，特别报告员没有提出任何修改提议。委员会不妨在评注中提及上述一些评论。特别报告员将在适当时候相应提出提案。

特别报告员提议案文如下：

<sup>120</sup> 爱沙尼亚的评论(A/CN.4/735)。

<sup>121</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>122</sup> 白俄罗斯的评论(A/CN.4/735)。

<sup>123</sup> 环境署的评论(A/CN.4/735)。

## 指南 5

### 可持续利用大气层

1. 考虑到大气层是一种吸收能力有限的自然资源，应以可持续的方式加以利用。
2. 可持续利用大气层包括需要兼顾经济发展和大气层保护。

## H. 指南草案 6(公平合理利用大气层)

### 1. 评论和意见

62. 爱沙尼亚同意“指南草案 6 评注第(1)段，即必须考虑到今世后代的利益，以公平合理的方式利用大气层”。不过，它更希望该条指南草案如下所示用祈使语气措辞：“各国义务确保考虑到今世后代的利益，以公平合理的方式利用大气层。”<sup>124</sup> 安提瓜和巴布达建议将指南草案 6 的案文改为：“应当考虑到今世后代的利益以及包括小岛屿发展中国家在内的发展中国家的特殊需要和具体情况，以公平合理的方式利用大气层。”<sup>125</sup>

### 2. 特别报告员的建议

63. 特别报告员没有提出任何修改提议。表示义务的措辞可能不适合于该条指南草案。委员会不妨在评注中提及上述一些评论。特别报告员将在适当时候相应提出提案。

特别报告员提议案文如下：

## 指南 6

### 公平合理利用大气层

应当考虑到今世后代的利益，以公平合理的方式利用大气层。

## I. 指南草案 7(有意大规模改变大气层)

### 1. 评论和意见

64. 各国普遍欢迎列入该条指南草案，并在其中强调在开展任何旨在有意大规模改变大气层的活动之前应保持审慎和谨慎。<sup>126</sup> 德国认为指南草案 7 称得上是“一种平衡的做法”。不过，它认为应在该条草案文末添加一个句子，指明根据指南草案 4 进行环境影响评估的必要性(例如：‘这可能意味着有必要进行环境影响评估。’)。<sup>127</sup> 安提瓜和巴布达建议在该条指南草案正文而非评注中说明环境影响

<sup>124</sup> 爱沙尼亚的评论(A/CN.4/735)。

<sup>125</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>126</sup> 意大利，A/C.6/71/SR.20，第 90 段；冰岛(代表北欧国家)，A/C.6/71/SR.24，第 62 段；大韩民国，A/C.6/71/SR.24，第 85 段。

<sup>127</sup> 德国的评论(A/CN.4/735)。

评估的必要性。<sup>128</sup> 多哥请相关方面明确解释何为“有意大规模改变大气层”并指明设想的活动。<sup>129</sup>

65. 欧洲联盟欢迎指南草案 7 评注第(9)段明确指出，该条指南：

“既不寻求授权也不寻求禁止”地质工程。然而，欧洲联盟仍然对地质工程可能对环境造成的影响表示关切，并邀请委员会通过参照预防原则等方式，考虑进一步提出警示。欧洲联盟虽然赞赏指南草案 2 第 2 段承认适用于国际关系的许多原则的努力，但认为有必要通过提及预防原则或其他包含对环境的关心的方式来处理有意大规模改变大气层的问题。在这方面，欧洲联盟对指南草案 7 的案文提出了以下具体的措辞建议：

应小心谨慎地开展旨在有意的大规模改变大气层的活动，但须经所有可能受影响的联合国会员国、联合国专门机构或区域经济一体化组织成员在根据预防原则、公众咨询和任何其他适用的国际法规则进行多国环境影响评估之后作出积极的评估。<sup>130</sup>

同样，芬兰代表北欧国家强调指出，“预防原则还包含在对环境的后果和影响不明确或无法评估时不进行活动的义务”。<sup>131</sup> 安提瓜和巴布达也提及了预防原则。<sup>132</sup>

66. 阿根廷认为，关于这一点，提及政府间气候变化专门委员会(气专委)的 2018 年报告《全球升温 1.5°C》<sup>133</sup> 所载结论是切合实际的，并指出气专委从广泛的“地质工程”概念转向了“太阳辐射改变措施”和“二氧化碳清除措施”。关于太阳辐射改变措施，阿根廷称气专委已认识到，它们虽然“在理论上是有效的”，但面临“重大的不确定性和知识缺口，加上与治理、伦理和对可持续发展的影响有关的重大体制和社会风险以及执行上的制约。它们也不能缓解海洋酸化”。<sup>134</sup> 关于后者，阿根廷注意到气专委的结论是，“现有和潜在的[二氧化碳清除]措施包括造林和再造林、土地恢复和土壤固碳、[生物能源与碳捕获和储存]、直接空气碳捕获和储存……风化和海洋碱化加强。这些措施在成熟度、潜力、成本、风险、共同利益和权衡方面差别很大。”在这方面，阿根廷指出，指南草案 7 所载“应当……审慎和谨慎地开展”此类干预活动的说法含糊不清且笼统。对于开展干预活动时必须“遵守适用的国际法规则”的说法，阿根廷强调指出，由于这是一个

<sup>128</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>129</sup> 多哥的评论(A/CN.4/735)。

<sup>130</sup> 欧洲联盟的评论(A/CN.4/735)。另见 A/C.6/73/SR.24，第 105 段。

<sup>131</sup> 芬兰(代表北欧国家)，2018 年 10 月 25 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.24，第 117 段。

<sup>132</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>133</sup> Valérie Masson-Delmotte 等人(编)，《全球升温 1.5°C：气专委关于在加强全球应对气候变化威胁、促进可持续发展和消除贫困努力的背景下全球升温超过工业化前水平 1.5°C 的影响及相关全球温室气体排放路径的特别报告》。可查阅：  
[www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_Low\\_Res.pdf](http://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_Low_Res.pdf)。

<sup>134</sup> “政策制定者摘要”，同上。

前所未有的问题，关于此类干预活动的科学知识仍处于起步阶段和不确定状态，“适用法律”并不存在。<sup>135</sup>

67. 荷兰指出，该条指南被错误地表述为一项“应当”的要求，而指南草案 3 应被视为也适用于有意大规模改变大气层。<sup>136</sup>

## 2. 特别报告员的建议

68. 正如德国和欧洲联盟所强调指出的，特别报告员同意，如果在评注中提及环境影响评估，<sup>137</sup> 那么也应在该条指南草案中加以提及。特别报告员建议在案文的第一个逗号后添加“包括与环境影响评估有关的国际法规则”一语。欧盟和芬兰提议在该条指南中添加“预防原则”一词，这是 2013 年谅解所禁止的。当然，这项谅解是委员会的内部限制，对各国没有任何约束力。“审慎和谨慎”一语是委员会根据国际海洋法法庭使用的用语仔细选择的措辞，后者在其判决中还避免了使用“预防原则”这一表述。<sup>138</sup> 但不言而喻，“审慎和谨慎”一语即使不是指“预防原则”，也隐含着与“预防措施”相近的意思。因此，特别报告员没有提出其他修改提议。委员会不妨在评注中提及上述一些评论。特别报告员将在适当时候相应提出提案。

特别报告员提议案文如下：

### 指南 7 有意大规模改变大气层

应当在遵守任何适用的国际法规则，包括与环境影响评估有关的国际法规则前提下，审慎和谨慎地开展旨在有意大规模改变大气层的活动。

## J. 指南草案 8(国际合作)

### 1. 评论和意见

69. 一些国家强调需要开展国际合作。<sup>139</sup> 智利请相关方面澄清合作义务的来源，因为“与环境法其他具体领域有关的具有约束力的国际文书规定的一般合作义务并不一定意味着在保护大气层问题上存在合作义务”。<sup>140</sup> 安提瓜和巴布达表示，它虽然同意各国必须合作保护大气层，但认为此类合作应超越“增进科学知识”的目标，并建议添加一个第三段来确认发展中国家的特殊需要和具体情况，可表述如下：“合作应当反映包括小岛屿发展中国家在内的发展中国家的特殊需

<sup>135</sup> 阿根廷的评论(A/CN.4/735)。另见政府间气候变化专门委员会的上述报告。

<sup>136</sup> 荷兰的评论(A/CN.4/735)。

<sup>137</sup> 《大会正式记录，第七十三届会议，补编第 10 号》(A/73/10)，第 78 段，指南草案 7 评注第(11)段。

<sup>138</sup> 同上，见脚注 915-916。

<sup>139</sup> 新加坡，A/C.6/73/SR.25，第 53 段；爱沙尼亚的评论(A/CN.4/735)；大韩民国，A/C.6/73/SR.27，第 79 段。

<sup>140</sup> 智利，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

要和具体情况，例如应为此进行能力建设和技术转让。”<sup>141</sup> 环境署建议在“科学”一词之后加上“技术”一词，同时进行其他措辞上的修改。<sup>142</sup> 美国指出，最好将指南草案 8 第 1 段所称义务理解为建议各国合作，而非指包含法律义务。<sup>143</sup>

## 2. 特别报告员的建议

70. 特别报告员同意一些国家关于合作应超越“增进科学知识”的目标的建议，也同意环境署的措辞建议，即在第 2 段中“科学”一词之后加上“技术”一词。委员会不妨在评注中提及上述一些评论，包括智利提到的合作义务的来源。<sup>144</sup> 特别报告员将在适当时候相应提出提案。

特别报告员提议案文如下：

### 指南 8 国际合作

1. 各国义务就保护大气层免遭大气污染和大气层退化，酌情与其他国家或有关国际组织合作。
2. 各国应当就进一步增进关于大气污染和大气层退化的原因与影响的科学技术知识开展合作。合作可包括信息交流和联合监测。

## K. 指南草案 9(相关规则之间的相互关系)

### 1. 评论和意见

71. 第六委员会广泛支持该条指南。葡萄牙指出，委员会就该专题作出的最大一项努力应该是澄清国际法不同领域的规则之间的相互关系，并欢迎指南草案 9 强调需要遵守关于解释和适用的国际法相关原则。葡萄牙希望委员会已完成的工作能为解决其中一些问题提供指导，并认为一读通过的指南草案有望做到这一点，途径是澄清适用于保护大气层的现有国际规范和原则，从而鼓励各国考虑通过与贸易和投资法、海洋法及人权法有关的共同规范、标准和建议措施。<sup>145</sup>

72. 关于第 1 段，一些国家表示支持按照协调原则和体系整合原则解释和适用于保护大气层的国际法规则和其他相关国际法规则，以避免冲突。<sup>146</sup> 白俄罗斯对第 1 段表达了一些复杂的感受，指出：

<sup>141</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>142</sup> 环境署的评论(A/CN.4/735)。

<sup>143</sup> 美国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>144</sup> 关于合作义务的来源的讨论，见特别报告员的第二次报告(A/CN.4/681，第 60-77 段)。

<sup>145</sup> 葡萄牙的评论(A/CN.4/735)。

<sup>146</sup> 意大利，A/C.6/72/SR.18，第 142 段；泰国，A/C.6/72/SR.23，第 53 段；希腊，A/C.6/72/SR.23，第 71-72 段；爱沙尼亚，A/C.6/72/SR.24，第 20 段；大韩民国，A/C.6/72/SR.24，第 100 段；以色列，A/C.6/72/SR.24，第 104-106 段。

在这方面可能更适合强调特别报告员指出的遵守国际法不同分支规则所带来的效应互为增强。同样，我们也认为，就相互关系和效应互为增强而言，更为可取的是考虑保护大气层与保护基本人权之间的相互关系。<sup>147</sup>

白俄罗斯还指出，第 1 段的“重点不应放在避免冲突上，而应放在国际法规范的发展上”，以维护良好的大气质量。<sup>148</sup> 捷克共和国认为，关于保护大气层的条约义务与其他条约义务之间可能存在的冲突很难以第 1 段第一句所建议的方式解决，因为条约法规则的目的不是要通过解释来调和各种不同条约文书产生的相互冲突的义务。<sup>149</sup>

73. 关于第 2 段，荷兰建议添加“在制定此类规则的早期阶段让相关科学家和法律专家参与”一语。<sup>150</sup> 捷克共和国指出，与第 1 段相比，第 2 段以更现实的方式处理法律文书的协调统一问题。<sup>151</sup>

74. 关于第 3 段，巴哈马代表加共体对“确认小岛屿发展中国家和低地沿海地区的特殊脆弱性”一语表示赞赏。<sup>152</sup> 葡萄牙赞扬第 3 段与序言部分第五和第六段的案文保持一致，非常明确地提及特别易受大气污染影响的个人和群体。它注意到，关于大气层与关于人权的国际法规则之间的相互关系存在许多问题，包括管辖权解释、识别和执行问题。<sup>153</sup> 伊朗伊斯兰共和国表示，必须适当考虑到“发展中国家的特殊需求和优先事项”。<sup>154</sup> 安提瓜和巴布达支持列入第 3 段，但建议删除“受海平面上升影响”一语，因为该表述导致“特别考虑到”的内容仅限于海平面上升造成的损害，而非对小岛屿发展中国家造成不成比例影响的大气层退化和大气污染的其他后果。不过，它认为评注能够而且应当确认海平面上升的影响。<sup>155</sup> 中国认为，没有充分理据将气候变化领域规定的“特殊处境国家的概念”推广到保护大气层领域。<sup>156</sup>

<sup>147</sup> 白俄罗斯的评论(A/CN.4/735)。

<sup>148</sup> 白俄罗斯，A/C.6/73/SR.26，第 92 段。另见白俄罗斯，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>149</sup> 捷克共和国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>150</sup> 荷兰的评论(A/CN.4/735)。

<sup>151</sup> 捷克共和国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>152</sup> 巴哈马(代表加共体)，2018 年 10 月 22 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>153</sup> 葡萄牙的评论(A/CN.4/735)。

<sup>154</sup> 伊朗伊斯兰共和国，A/C.6/73/SR.27，第 113 段。另见伊朗伊斯兰共和国，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>155</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>156</sup> 中国，A/C.6/73/SR.25，第 12 段。另见中国，2018 年 10 月 30 日提交六委员会的声明(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

75. 欧洲联盟重申其早先关于易受影响群体的评论，即第 3 段还应提及易受影响群体中不太富裕的国民成员。<sup>157</sup> 比利时也确认必须按照第 3 段的规定，特别关注特别易受影响的个人和群体。虽然这些易受影响群体的名单并不详尽，但比利时认为，还应具体提及发达国家的易受影响群体(例如儿童、老人、居住在受污染街区的人等等)。在这方面，比利时建议考虑到健康保护的概念，这一概念目前规范着欧洲和全球关于空气的工作，并影响着无论是发达国家还是欠发达国家的所有群体。<sup>158</sup>

76. 欧洲联盟提请委员会注意联合国及其附属机构主持在人权和环境领域的动态。此外，不限成员名额特设工作组关于加强国际环境法实施和国际环境治理的实质性建议得到了大会第 73/333 号决议的认可，也可能对委员会的工作具有切实意义。<sup>159</sup>

77. 美国注意到，指南草案 9 给人的印象是，国际法不成体系的问题将在保护大气层的背景下以特殊方式处理。<sup>160</sup> 联合王国对该条指南草案“含糊不清”的问题表示关切。<sup>161</sup> 它认为，指南草案 9 似乎采用了过度和不必要的手段来确保协调和整合与保护大气层有关的不同文书和不同机构。指南草案 8 就足以提供有效手段来达到这一目的。<sup>162</sup>

78. 德国建议在指南草案 9 中添加一个新段落，鼓励各国加入、批准和执行相关多边环境协定。<sup>163</sup>

## 2. 特别报告员的建议

79. 特别报告员认为，各国所作上述评论并不构成对指南草案案文作任何修改的理由。捷克共和国对第 1 段表示的关切可能是基于对条约解释过于僵化的看法。在实践中，解释是在相关条约规定的适当范围内的灵活过程，这是第 1 段所依据的基本概念。<sup>164</sup> 关于添加一个新段落，以鼓励各国“加入、批准和执行”多边环境协定的建议可能超出了本专题的范围。如果委员会愿意，可在评注中添加上文提到的一些评论，以丰富其内容。特别报告员将在适当时候相应提出提案。

特别报告员提议案文如下：

<sup>157</sup> 欧洲联盟的评论(A/CN.4/735)。另见 A/C.6/73/SR.24，第 106 段，欧洲联盟在其中建议，第 3 段中“也应该提及国家人口中属于弱势人口群体的贫困人口，因为即使在发达国家，由于贫困社区的人靠近繁忙的道路、他们的生活方式或获得医疗保健服务的机会有限，他们受到空气污染的影响往往更为严重”。

<sup>158</sup> 比利时的评论(A/CN.4/735)。

<sup>159</sup> 欧洲联盟的评论(A/CN.4/735)。

<sup>160</sup> 美国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>161</sup> 联合王国，A/C.6/73/SR.27，第 66 段。

<sup>162</sup> 联合王国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>163</sup> 德国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>164</sup> 捷克共和国的评论(A/CN.4/735)。

## 指南 9

### 相关规则之间的相互关系

1. 在确定、解释及适用关于保护大气层的国际法规则和其他相关的国际法规则，尤其是国际贸易和投资法规则、海洋法规则以及国际人权法规则时，应当依照协调原则和体系整合原则及为了避免冲突，尽可能产生唯一一套相互兼容的义务。在这样做时应当遵守载于 1969 年《维也纳条约法公约》的相关规则，包括其第三十条和第三十一条第三款(丙)项以及习惯国际法的原则和规则。
2. 各国在制定关于保护大气层的国际法新规则和其他相关的国际法规则时，应当尽可能采用协调的方式。
3. 在适用第 1 和第 2 段时，应当特别考虑到特别易受大气污染和大气层退化影响的个人和群体。这些群体除其他人外，可能包括土著人民、最不发达国家的人民和受海平面上升影响的低地沿海地区和小岛屿发展中国家的人民。

## L. 指南草案 10(执行)

### 1. 评论和意见

80. 意大利称赞指南草案 10 是“指南草案 3 的基本补充，后者限制了其适用范围”。<sup>165</sup> 比利时认为，各国根据国际法应当承担的义务显然必须通过国内法来履行。<sup>166</sup> 欧洲联盟欢迎提出关于执行的指南草案 10。<sup>167</sup> 捷克共和国认为，将该指南制定为用于未来文书谈判的指南会更为实际。<sup>168</sup>

81. 密克罗尼西亚联邦支持指南草案 10 第 1 段，但遗憾地指出，“该条指南草案本身没有提及各国不履行国际法规定的有关保护大气层的义务时应承担的责任”。它承认评注中提及了这一点，但认为应将其纳入该条指南草案本身的案文中。<sup>169</sup> 此外，它还对删除提及损害的案文表示关切，尽管它不一定同意最初的写法，但认为尝试制定标准总比根本不提及要好。<sup>170</sup> 南非也赞成在该条指南草案中提及国家责任。<sup>171</sup>

<sup>165</sup> 意大利，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.25，第 25 段(“指南草案 10(执行)是指南草案 3 的基本补充，后者规定各国负有义务通过防止、减少或控制大气污染和大气退化来保护大气层，但没有具体说明履行该义务的方式”)。

<sup>166</sup> 比利时的评论(A/CN.4/735)。它还指出：“因此，鼓励尚未加入某些多边文书的国家加入这些文书似乎更加重要。例如，可以通过修改指南草案 3 或 8 的案文做到这一点。”

<sup>167</sup> 欧洲联盟的评论(A/CN.4/735)。

<sup>168</sup> 捷克共和国的评论(A/CN.4/735)。

<sup>169</sup> 密克罗尼西亚联邦，2018 年 10 月 30 日在第六委员会发表的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 A/C.6/73/SR.27，第 19 段。

<sup>170</sup> 密克罗尼西亚联邦，A/C.6/73/SR.27，第 20 段(“同样令人遗憾的是，委员会没有保留特别报告员最初提议的草案所提到的损害。通过厘清损害与确定国家责任的相关性，特别报告员的提议原本能有助于澄清什么构成可触发与保护大气层有关的国家责任的国际不法行为或不行为”)。

<sup>171</sup> 南非，A/C.6/72/SR.24，第 18 段(“指南草案必须以适当方式处理责任问题，可能的话，要借鉴整套有关国家责任的国际法，确定在大气污染和大气层退化领域特别有助于指导各国的责任原则”)。

82. 古巴强调指出，各国应当“根据各自的国家宪法和法律制度，并按照各自按照国际法已承担的现有义务”采取措施。<sup>172</sup> 意大利也赞成“对执行采用自由裁量法”。<sup>173</sup> 波兰建议强调：“国际法允许各国依其偏好，以最适合本国的方式自由选择履行其国际义务的方式。”<sup>174</sup> 印度表示，按它的理解，“指南中提及的国际法义务对一国来说是指该国在自己参加的国际文书中商定的义务。因此，这意味着指南没有产生具有约束力的国际法。”<sup>175</sup>

83. 白俄罗斯认为，“在指南 10 第 1 和第 2 段中，有必要澄清所述事项的规定指的是‘本’指南的哪个部分”。<sup>176</sup> 芬兰代表北欧国家请相关方面澄清“指南与《巴黎协定》所规定义务之间的关系”。<sup>177</sup> 西班牙指出，指南作为一个整体只提及各国，但指南草案 10 的评注也提及欧洲联盟等区域组织的义务，它请委员会澄清这一提及。<sup>178</sup>

84. 关于第 2 段，欧洲联盟指出，委员会的建议有助于履行现有的国际法义务，例如《巴黎协定》规定的义务。因此，欧洲联盟希望第 2 段的措辞能鼓励各国表明各自对落实指南所载建议的政治承诺。<sup>179</sup> 爱沙尼亚也支持第 2 段，指出“各国应努力通过政治宣言等方式落实指南草案所载建议”。<sup>180</sup> 大韩民国指出有必要澄清“建议”的构成范围，这一点在评注中并不明确，如果将其列入正文，可能会更易于理解。<sup>181</sup> 安提瓜和巴布达建议将第 2 段案文改为：“各国应当考虑到不同的国情，特别是发展中国家的国情，努力落实本指南草案所载各项建议。”<sup>182</sup>

<sup>172</sup> 古巴，[A/C.6/73/SR.28](#)，第 16 段。另见古巴，2018 年 10 月 30 日提交第六委员会的声明(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>173</sup> 意大利，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见意大利，[A/C.6/73/SR.25](#)，第 25 段(“意大利代表团赞同在执行过程中可酌情行事：各国可自由选择在本国法律秩序中采取哪些保护行动”)。

<sup>174</sup> 波兰，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 [A/C.6/73/SR.25](#)，第 49 段。

<sup>175</sup> 印度，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 [A/C.6/73/SR.26](#)，第 78 段。

<sup>176</sup> 白俄罗斯，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>177</sup> 芬兰(代表北欧国家)，2018 年 10 月 25 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 [A/C.6/73/SR.24](#)，第 118 段(“北欧国家鼓励委员会在最后完成其工作时考虑到自《巴黎协定》生效以来取得的经验”)。

<sup>178</sup> 西班牙，[A/C.6/73/SR.26](#)，第 62 段(“关于保护大气层的指南草案侧重于国家。但指南草案 10 的评注中指出，‘“国家执行”一词也适用于欧洲联盟等区域组织的义务’。这句话的措词不清楚”)。

<sup>179</sup> 欧洲联盟的评论([A/CN.4/735](#))。另见 [A/C.6/73/SR.24](#)，第 107 段。

<sup>180</sup> 爱沙尼亚，[A/C.6/73/SR.26](#)，第 41 段。另见爱沙尼亚，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和爱沙尼亚的评论([A/CN.4/735](#))。

<sup>181</sup> 大韩民国，[A/C.6/73/SR.27](#)，第 80 段。

<sup>182</sup> 安提瓜和巴布达的评论([A/CN.4/735](#))。

85. 奥地利指出,第1段是多余的,因为该段只反映了一般国际法。它认为,第2段就足够了,因为该段鼓励各国落实指南草案所载各项建议。<sup>183</sup> 捷克共和国对此表示同意,指出“各国履行国际义务可采取的形式包括立法、行政、司法或其他行动,这只是对已知事实的陈述”。<sup>184</sup> 斯洛伐克也对此表示赞同,指出:“一国履行国际义务形式的选择是该国众所周知的主权权利”。<sup>185</sup> 捷克共和国强调,各国“努力落实”这些建议的最有效方式是以多边条约安排为基础作出集体努力,指南草案中应提到这一点。<sup>186</sup> 罗马尼亚也对指南草案的用处表示怀疑,认为“与保护大气层的国际义务的具体性质有更直接的联系是必要的”。<sup>187</sup> 联合王国对指南草案“没有解决因缺乏资源和政治意愿而妨碍有效执行的问题”表示关切。<sup>188</sup>

86. 法国、以色列、新西兰和美国对指南草案 10、11 和 12 的效用表示怀疑。<sup>189</sup>

## 2. 特别报告员的建议

87. 根据密克罗尼西亚联邦和南非的建议,特别报告员建议插入新的第2段,内容如下:“未履行义务构成违反义务的,将引起国家的国际法责任。”诚然,委员会决定不列入特别报告员最初建议的关于国家责任的指南草案,<sup>190</sup> 指出 2001 年通过的关于国家对国际不法行为的责任的条款“同样适用于环境义务,包括保护大气层免遭大气污染和大气层退化”。<sup>191</sup> 特别报告员认为,在指南草案本身明确说明这一点很有用。<sup>192</sup> 特别报告员没有提出任何其他修改建议。委员会不妨在评注中提及上述一些评论意见。特别报告员将在适当时候相应提出提案。

特别报告员建议案文如下:

<sup>183</sup> 奥地利,2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>184</sup> 捷克共和国,2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 [A/C.6/73/SR.25](#),第59段。

<sup>185</sup> 斯洛伐克,2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 [A/C.6/73/SR.26](#),第16段。

<sup>186</sup> 捷克共和国的评论([A/CN.4/735](#))。

<sup>187</sup> 罗马尼亚,2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 [A/C.6/73/SR.26](#),第104段。

<sup>188</sup> 联合王国,2018年10月30日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。另见 [A/C.6/73/SR.27](#),第66段。

<sup>189</sup> 法国, [A/C.6/73/SR.26](#),第3段;以色列,2018年10月30日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.27](#),第58段;新西兰,2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.26](#),第97段;美国的评论([A/CN.4/735](#))。

<sup>190</sup> 见特别报告员的第五次报告([A/CN.4/711](#),第31段)。

<sup>191</sup> 《大会正式记录,第七十三届会议,补编第10号》([A/73/10](#)),第78段,指南草案10评注第(7)段。另见大会2001年12月12日第56/83号决议。委员会通过的条款草案及其评注,见《2001年……年鉴》,第二卷(第二部分)和更正,第76-77段)。

<sup>192</sup> 特别报告员第五次报告的最初建议如下“未履行义务,构成违反义务的,如作为或不作为归于国家,并且损害或风险有令人信服的明确证据为证,则引起该国的国际法责任。”但特别报告员这次的提案更简单,因为没有提到归属问题,因此删除了“法律”一词之后的短语。

## 指南 10 执行

1. 各国在执行与保护大气层免遭大气污染和大气层退化有关的国际法规定的义务、包括本指南草案中所述的义务时，采取的形式可包括立法、行政、司法和其他行动。
2. 未履行义务构成违反义务的，将引起国家的国际法责任。
- 2.3. 各国应当努力落实本指南草案所载的各项建议。

## M. 指南草案 11(履约)

### 1. 评论和意见

88. 正如安提瓜和巴布达所指出的那样，大多数国家支持列入指南草案第 11 条第 1 段，该段反映了国际法中“条约必须遵守”的一般原则，<sup>193</sup> 而一些国家则指出，指南只是陈述了显而易见的事实。<sup>194</sup>

89. 关于第 2 段，爱沙尼亚表示强烈支持列入(a)项，该项涉及遵守国际义务和一些国家能力有限的问题，欢迎在出现不履约情况和认识到各国可能面临的具体挑战情况下向各国提供援助。爱沙尼亚表示，“鉴于保护大气层是我们的共同责任且各国能力不同，因此，向有关国家提供援助是加强遵守国际义务的必要手段”。<sup>195</sup> 白俄罗斯支持“指南 11 第 2 段规定的特别报告员的做法”。<sup>196</sup> 大韩民国和罗马尼亚呼应了这一观点。<sup>197</sup> 哥伦比亚赞同特别报告员的做法，即面对那些没有履行义务的国家，选择合作履约机制。<sup>198</sup> 意大利赞成特别报告员选择使用“合作履约机制，而不是惩罚性或强制执行机制”。<sup>199</sup> 汤加同意，“两种做法有助于区分那些希望遵守但由于能力和资源有限而无法这样做的国家和那些有能力遵守但拒绝这样

<sup>193</sup> 安提瓜和巴布达的评论(A/CN.4/735)。

<sup>194</sup> 奥地利，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。奥地利在发言中指出，“指南草案 11 [第 1 段]仅重申一般国际法规则，特别是就国际协定而言，‘约定必须遵守’的一般规则……”。捷克共和国(2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言)(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.25，第 60 段)、斯洛伐克(2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言)(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.26，第 16 段)和联合王国(2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言)(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.27，第 66 段)也表达了类似观点。

<sup>195</sup> 爱沙尼亚的评论意见(A/CN.4/735)。另见爱沙尼亚 2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.26，第 42 段。

<sup>196</sup> 白俄罗斯，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>197</sup> 大韩民国，A/C.6/73/SR.27，第 81 段。(“指南草案 11(履约)及其评注明确解释为实现履约可以采取的措施，包括促进性程序或强制执行程序，促进了对履约问题的全面理解，并可作为国际法的权威案文”)；罗马尼亚，A/C.6/73/SR.26，第 105 段(“为了促进在这一专题上的逐渐发展，罗马尼亚支持使用履约机制，这对于确保各国按照其国际义务诚意行事十分重要”)。

<sup>198</sup> 哥伦比亚，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.27，第 32 段(“哥伦比亚支持合作原则，因此，同特别报告员一样，认为合作履约机制优于基于国家责任及旨在惩处没有履行本国义务的国家的惩罚性或强制执行机制”)。

<sup>199</sup> 意大利，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.25，第 25 段(“根据分配正义的要求，合作履约机制要优于惩罚性或强制执行型机制”)。

做的国家”。<sup>200</sup> 罗马尼亚指出，可以先使用促进性机制，然后再使用强制执行机制。<sup>201</sup> 土耳其支持(a)项的做法，但对(b)项在不具约束力的指南草案内提及强制执行机制表示关切，并建议使用更多“开放式用语”。<sup>202</sup>

90. 密克罗尼西亚联邦对“提到在促进各国履约时需考虑到各国的能力和特殊情况”表示赞赏。<sup>203</sup> 意大利欢迎第2段提到“国家之间的差距，虽然不太直接”。<sup>204</sup> 马来西亚强调必须认识到“发展中国家和最不发达国家在履行国际环境保护义务时面临的挑战”。<sup>205</sup> 汤加赞赏地认识到“小岛屿发展中国家缺乏”必要的能力和资源，并指出评注第(4)段还可以提到“财政机制或其他财政支助手段”。<sup>206</sup> 捷克共和国认为，也可将现有协定下已有程序所提供的符合科学技术进步的定期审查和改进要素纳入指南。<sup>207</sup>

91. 关于(b)项，意大利强调指南草案 11 中的“强制执行程序”与援引国际责任不同。<sup>208</sup> 安提瓜和巴布达建议在(b)项后再加上一句话，内容可以是：“在确定适当的强制执行程序时，各国和国际组织应考虑受影响国家的能力和特殊情况。”<sup>209</sup>

## 2. 特别报告员的建议

92. 各国总体上支持该指南草案，没有提出修改指南草案案文建议。因此，特别报告员没有提出任何修改建议。委员会不妨在评注中提及上述一些评论意见。特别报告员将在适当时候相应提出提案。

<sup>200</sup> 汤加，2018年10月30日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.27，第25段(“委员会在指南草案 11 第2段规定促进性程序和强制执行程序两个选项，从而有可能区别对待希望遵守但无力为之的国家与尽管拥有必要能力和资源但拒绝遵守的国家，这是正确的做法。”)。

<sup>201</sup> 罗马尼亚，A/C.6/73/SR.26，第106段。另见罗马尼亚2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>202</sup> 土耳其，2018年10月30日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.27，第107段。

<sup>203</sup> 密克罗尼西亚联邦，2018年10月30日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.27，第21段。

<sup>204</sup> 意大利，2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.25，第26段(“虽然不太直接，但国际法委员会在[指南草案]11 第2段中确实呼吁采取促进性程序来协助有意愿但没能力履行国际义务的国家，以此弥合各国之间的差距”)。

<sup>205</sup> 马来西亚，2018年10月30日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.27，第97段。(“她指出，发展中国家和最不发达国家在履行这些义务时面临特殊挑战，所以能力建设措施尤为重要”)。

<sup>206</sup> 汤加，2018年10月30日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.27，第26段(“除了评注第(4)段所提到的普遍缺乏能力的问题外，发展中国家和最不发达国家面临的另一个挑战是利用融资机制和获得其他财政支助手段的机会有限”)。

<sup>207</sup> 捷克共和国的评论意见(A/CN.4/735)。

<sup>208</sup> 意大利，2018年10月26日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 A/C.6/73/SR.25，第26段(“第2(b)段所述强制执行程序应有别于任何援引各国国际责任的情况”)。

<sup>209</sup> 安提瓜和巴布达的评论意见(A/CN.4/735)。

特别报告员建议案文如下：

## 指南 11

### 履约

1. 各国须善意地遵守与保护大气层免遭大气污染和大气层退化有关的国际法规定的义务，包括为此遵守它们所加入的相关协定中所载的规则和程序。

2. 为实现履约，可根据相关协定酌情采用促进性程序或强制执行程序：

(a) 促进性程序可包括在出现不履约情况时，以透明、非对抗和非惩罚性方式向各国提供援助，确保当事国遵守国际法为其规定的义务，同时考虑到其能力和特殊情况；

(b) 强制执行程序可包括发布不履约警告、终止根据相关协定享有的权利和特权以及采取其他形式的强制执行措施。

## N. 指南草案 12(争端解决)

### 1. 评论和意见

93. 关于第 1 段，古巴同意“争端应通过和平手段加以解决”。<sup>210</sup> 欧洲联盟表示支持“重申和平解决与保护大气层有关争端的原则”。<sup>211</sup> 爱沙尼亚表示支持“和平解决争端”。<sup>212</sup> 新西兰也支持强调“通过和平手段解决争端”。<sup>213</sup> 安提瓜和巴布达强调和平解决争端的重要性。<sup>214</sup> 常设仲裁法院赞赏指南强调“和平解决争端”。<sup>215</sup> 葡萄牙和汤加也呼应了这一观点。<sup>216</sup> 西班牙支持列入该条指南草案。<sup>217</sup> 奥地利和斯洛伐克指出，第 1 段简单地说明了显而易见的情况。<sup>218</sup> 意大利倾向于“在指南

<sup>210</sup> 古巴，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.28](#)，第 17 段。

<sup>211</sup> 欧洲联盟，[A/C.6/73/SR.24](#)，第 108 段；欧洲联盟的评论意见([A/CN.4/735](#)) (“欧洲联盟也对关于解决争端的指南草案 12 表示欢迎。考虑到对和平的渴望一直植根于欧洲联盟的政策之中，是欧洲一体化的核心，欧洲联盟完全支持重申和平解决与保护大气层免受大气污染和大气层退化有关的争端的原则”)。

<sup>212</sup> 爱沙尼亚，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.26](#)，第 43 段。

<sup>213</sup> 新西兰，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.26](#)，第 97 段。

<sup>214</sup> 安提瓜和巴布达的评论意见([A/CN.4/735](#))。

<sup>215</sup> 常设仲裁法院，[A/C.6/73/SR.24](#)，第 70 段。

<sup>216</sup> 葡萄牙，[A/C.6/73/SR.26](#)，第 110 段；汤加，[A/C.6/73/SR.27](#)，第 27 段。

<sup>217</sup> 西班牙，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.26](#)，第 63 段。

<sup>218</sup> 奥地利，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.25](#)，第 2 段；斯洛伐克，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.26](#)，第 17 段。

草案 12 第 1 段开头增加不得干涉现有条约制度中关于解决争端的条款的措辞”。<sup>219</sup> 美国认为，“指南草案 12 第 1 段没有必要呼吁通过和平手段解决与保护大气层有关的争端。因为《联合国宪章》第二条第三项……要求应以和平方法解决国际争端。”<sup>220</sup> 环境署认为指南草案没有必要提及解决争端，因为还有很多其他国际渠道可以处理国家之间的争端。<sup>221</sup>

94. 关于第 2 段，哥伦比亚提议，“必须考虑到环境争端的技术性，以确保适当评价科学证据和采用适当的程序规则”。<sup>222</sup> 爱沙尼亚强调“在解决争端时需要考虑到科学和技术专家的知识”，<sup>223</sup> 并请委员会考虑增加一项自成一体的指南，说明如何明确表达科学知识对大气层保护行动的重要性。<sup>224</sup> 意大利赞赏“鉴于大多数涉及大气污染的国际争端往往具有事实密集性和科学依赖性，因此提出考虑技术和科学专门知识”，<sup>225</sup> 常设仲裁法院赞赏关注涉及大气层保护的争端的“独特的事实密集性和依赖科学性”。<sup>226</sup> 大韩民国和越南也呼应了这一观点。<sup>227</sup>

95. 奥地利说，“关于第 2 段，提到争端‘涉及大量事实’具有误导性，因为大的争端，即使不是与保护大气层有关的争端，也很可能涉及大量事实，这些事实是法官而不是‘技术和科学专家’必须处理的。”<sup>228</sup> 汤加也认识到，只有在“案件情况需要”时才需要使用这种专家。<sup>229</sup> 捷克共和国也表达了类似的关切，指出“如果

<sup>219</sup> 意大利，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.25](#)，第 27 段。

<sup>220</sup> 美国的评论意见([A/CN.4/735](#))。

<sup>221</sup> 环境署的评论意见([A/CN.4/735](#))。

<sup>222</sup> 哥伦比亚，[A/C.6/73/SR.27](#)，第 33 段。另见 2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>223</sup> 爱沙尼亚，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.26](#)，第 43 段。

<sup>224</sup> 爱沙尼亚的评论意见([A/CN.4/735](#))。

<sup>225</sup> 意大利，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.25](#)，第 27 段。

<sup>226</sup> 常设仲裁法院，[A/C.6/73/SR.24](#)，第 70 段。

<sup>227</sup> 大韩民国，[A/C.6/73/SR.27](#)，第 81 段(“由于与大气污染和大气退化有关的争端，包括国家间环境争端，都是事实密集性和以科学为依据的，因此，大韩民国代表团支持指南[草案]12(争端解决)中所载的建议，即使用技术和科学专家”)；越南，[A/C.6/73/SR.27](#)，第 91 段(“越南支持特别报告员的观点，即科学证据发挥不可或缺的作用，可确保对技术性很强的环境争端作出公正裁决及维护争端当事方的利益。因此，越南代表团同意，国际法庭和法院在处理这类争端时，应寻求科学家和专家的协助，而非被动地接纳当事方提交的证据”)。

<sup>228</sup> 奥地利，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.25](#)，第 2 段。

<sup>229</sup> 汤加，2018 年 10 月 30 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.27](#)，第 27 段(“汤加代表团支持关于争端解决的指南草案 12，特别是关于必须在争端解决程序中酌情使用技术和科学方面的专家以确保司法机关在解决争端时作出有依据的裁判的第 2 段”)。

争端涉及诸如条约的有效性、保留的效果等问题，就不需要这样的专家”。<sup>230</sup> 捷克指出，在制订政策和决策的所有阶段，以及旨在保护大气层的国际法律文书的编写过程中，都应认识到并强调科学家或技术专家参与的必要性，而不仅仅是在解决争端方面。捷克还指出，应强调预防争端的要素。<sup>231</sup> 斯洛伐克指出，“通常请相关主管部门决定哪项特定争端需寻求或使用相关专门知识”，“在涉及大量事实和依赖科学的争端中应考虑使用的不是专家，而是相关专门知识”。<sup>232</sup> 此外，捷克共和国表示，“在制订政策和[决策]的所有阶段，以及旨在保护大气层的国际法律文书的编写过程中，都应认识到并强调专家参与的必要性，而不仅仅是在解决争端方面”。<sup>233</sup>

96. 常设仲裁法院指出，其最近的判例法支持指南草案 12，同时也“指出了与环境、特别是与保护大气层有关的争端的特殊性质所产生的额外考虑”，包括证据困难、实地考察以及透明度和第三方参与问题。<sup>234</sup> 西班牙还评论说，争端的复杂性质涉及法官知法和超出诉讼请求之间的关系，并指出委员会似宜在二读期间的评注中处理这一问题。<sup>235</sup>

97. 安提瓜和巴布达欢迎“技术和科学专家”在和平解决争端方面可以发挥作用，特别是在涉及保护大气层的问题上，并认为委员会应审查，例如，法庭之友和国际法院和法庭的专家证人的作用，以及审议这类证据如何有助于保护大气层，同时适当尊重不超出诉讼请求原则。但安提瓜和巴布达强调，这类证据的适当作用必须反映发展中国家的特殊需要和具体情况，特别是它们缺乏提供技术和科学专家的能力，应考虑采取平权措施，以确立发展中国家与发达国家的平等，例如设立一个信托基金，以便发展中国家传唤专家证人。<sup>236</sup>

98. 密克罗尼西亚联邦赞赏“起草委员会决定完善[特别报告员]最初的指南草案 12，特别是关于法庭使用专家评估所收到的证据的措辞”。密克罗尼西亚还强调

<sup>230</sup> 捷克共和国，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.25](#)，第 60 段。

<sup>231</sup> 捷克共和国的评论意见([A/CN.4/735](#))。

<sup>232</sup> 斯洛伐克，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.26](#)，第 17 段。

<sup>233</sup> 捷克共和国，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)。

<sup>234</sup> 常设仲裁法庭，[A/C.6/73/SR.24](#)，第 73 段。

<sup>235</sup> 西班牙，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.26](#)，第 64 段(“特别报告员在其第五次报告([A/CN.4/711](#))中……指出，“法官知法”限定了“不超出诉讼请求”的限制范围……委员会决定不再采取进一步行动；鉴于这一问题具有重要性、复杂性和专题性，西班牙代表团认为目前这是正确的决定；也许可以在二读期间在评注中进一步讨论这一问题”)。

<sup>236</sup> 安提瓜和巴布达的评论意见([A/CN.4/735](#))。

“土著人民和当地社区的传统知识”在国际环境法中的作用，并鼓励委员会在指南草案 12 的案文中承认这种知识。<sup>237</sup> 古巴建议指南草案具体提到诚意原则。<sup>238</sup>

## 2. 特别报告员的建议

99. 各国提出了很多应列入评注的有用评论意见，但未就修改指南本身提出什么具体意见，因此，特别报告员没有提出修改建议。如果委员会想要在评注中提及上述一些评论意见。特别报告员将在适当时候相应提出提案。

### 指南 12 争端解决

1. 与保护大气层免遭大气污染和大气层退化有关的国家间争端应通过和平手段加以解决。
2. 鉴于此类争端可能涉及大量事实并依赖科学，应当适当考虑使用技术和科学方面的专家。

## 二. 向大会提出的建议

100. 根据《国际法委员会章程》第 23 条，应由委员会向大会提交某一专题最后报告草稿，同时附上进一步行动建议。本专题的工作涉及保护大气层，委员会在工作开始时确认了这一点。<sup>239</sup>

101. 拟议指南草案用来重申和澄清国际法的相关规则。因此，本指南草案可促进国际法的逐渐发展和编纂工作，但其目的不是取代某项现行公约或其本身最终成为一项公约。

102. 在此基础上，特别报告员提议委员会向大会提出以下建议：

(a) 表示注意到决议中关于保护大气层的序言和指南草案，将序言和指南作为决议的附件，并鼓励尽可能广泛地加以宣传；

(b) 赞扬序言和指南草案及其评注，提请各国和国际组织以及所有可能需要处理有关问题的人注意。

<sup>237</sup> 密克罗尼西亚，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.27](#)，第 22 段“密克罗尼西亚代表团支持对特别报告员提议的指南草案 12(争端解决)所作修正，这些修正都已反映在国际法委员会所通过的案文里。原提案限制性太强，因为它没有考虑到土著人民和地方社区的传统知识在众多国内和区域制度中发挥重要的解决争端作用，特别是在有关环境问题的争端方面。……密克罗尼西亚代表团鼓励国际法委员会考虑在指南草案或其评注中明确承认传统知识的相关性”)。

<sup>238</sup> 古巴，2018 年 10 月 26 日在第六委员会的发言(可查阅 PaperSmart 门户网站)和 [A/C.6/73/SR.28](#)，第 17 段。

<sup>239</sup> 《大会正式记录，第六十八届会议，补编第 10 号》(A/68/10)，第 168 段。

## 附件

## 委员会 2018 年一读通过的指南草案及特别报告员建议作出的修改

## 序言

承认大气层是维持地球上的生命、人类健康和福祉以及水生和陆地生态系统所不可缺少的一种有限的自然资源，

~~铭记污染物质和引起退化的物质的输送和扩散发生在大气层内，~~

~~注意到大气层与海洋的密切相互作用，~~

因此认识到保护大气层免遭大气污染和大气层退化是整个国际社会面临的紧迫人类共同关切心的问题，

认识到发展中国家的特殊情况和需要，

注意到大气层与海洋的密切相互作用，

又尤其意识注意到低地沿海地区和小岛屿发展中国家因海平面上升而面临的特别处境，

指出认识到应当充分考虑到人类子孙后代在长期保护大气层质量方面的利益，

~~忆及本指南草案不会影响有关的政治谈判，包括关于气候变化、臭氧层消耗、远距离跨界空气污染的政治谈判，也不会试图“弥补”条约制度中存在的缺陷，或是给现行条约制度强加条约制度尚不具有的法律规则或法律原则，~~

## 指南 1

## 用语

为了本指南草案的目的，

(a) “大气层”指环绕地球的气体圈层，污染物质和引起退化的物质的输送和扩散发生在大气层内；

(b) “大气污染”指人类直接或间接向大气层引入或释放某些物质或能量，产生的有害影响超出来源国，危及人类生命和健康以及地球自然环境的现象；

(c) “大气层退化”指人类直接或间接改变大气状况，产生重大有害影响，危及人类生命和健康以及地球自然环境的现象。

## 指南 2

## 指南的范围

1. 本指南草案涉及保护大气层免遭大气污染和大气层退化。

~~2. 本指南草案不处理、但也不妨碍以下问题：污染者付费原则、谨慎原则、共同但有区别的责任、国家及其国民的赔偿责任，以及向发展中国家转让资金和技术，包括知识产权。~~

~~3. 本指南草案不涉及具体物质，例如国家之间正在谈判的黑碳、对流层臭氧以及其他双重影响物质。~~

4.2. 本指南草案中的任何内容都不影响国际法规定的空气空间的地位，也不影响与外层空间，包括外层空间划界有关的问题。

### 指南 3

#### 保护大气层的义务

各国<sup>1</sup>有义务保护大气层，履行应尽义务，按照适用的国际法规则采取适当措施，防止、减少或控制大气污染和大气层退化。

### 指南 4

#### 环境影响评估

对于在本国管辖或控制下拟议开展的活动，凡可能对大气层造成大气污染或大气层退化等重大不利影响的，各国<sup>2</sup>有义务确保进行环境影响评估。

### 指南 5

#### 可持续利用大气层

1. 考虑到大气层是一种吸收能力有限的自然资源，应当以可持续的方式加以利用。
2. 可持续利用大气层包括需要兼顾经济发展和大气层保护。

### 指南 6

#### 公平合理利用大气层

应当考虑到今世后代的利益，以公平合理的方式利用大气层。

### 指南 7

#### 有意大规模改变大气层

应当在遵守任何适用的国际法规则，包括与环境影响评估有关的国际法规则前提下，审慎和谨慎地开展旨在有意大规模改变大气层的活动。

### 指南 8

#### 国际合作

1. 各国<sup>3</sup>有义务就保护大气层免遭大气污染和大气层退化，酌情与其他国家或有关国际组织合作。
2. 各国应当就进一步增进关于大气污染和大气层退化的原因与影响的科学技术知识开展合作。合作可包括信息交流和联合监测。

### 指南 9

#### 相关规则之间的相互关系

1. 在确定、解释及适用关于保护大气层的国际法规则和其他相关的国际法规则，尤其是国际贸易和投资法规则、海洋法规则以及国际人权法规则时，应当依照协调原则和体系整合原则及为了避免冲突，尽可能产生单一一套相互兼容的义务。在这样做时应当遵守载于 1969 年《维也纳条约法公约》的相关规则，包括其第三十条和第三十一条第三款(丙)项以及习惯国际法的原则和规则。
2. 各国在制定关于保护大气层的国际法新规则和其他相关的国际法规则时，应当尽可能采用协调的方式。

3. 在适用第 1 和第 2 段时，应当特别考虑到特别易受大气污染和大气层退化影响的个人和群体。这些群体除其他人外，可能包括土著人民、最不发达国家的人民和受海平面上升影响的低地沿海地区和小岛屿发展中国家的人民。

#### 指南 10

##### 执行

1. 各国在执行与保护大气层免遭大气污染和大气层退化有关的国际法规定的义务、包括本指南草案中所述的义务时，采取的形式可包括立法、行政、司法和其他行动。

2. 未履行义务构成违反义务的，将引起国家的国际法责任。

2.3. 各国应当努力落实本指南草案所载的各项建议。

#### 指南 11

##### 履约

1. 各国须善意地遵守与保护大气层免遭大气污染和大气层退化有关的国际法规定的义务，包括为此遵守它们所加入的相关协定中所载的规则和程序。

2. 为实现履约，可根据相关协定酌情采用促进性程序或强制执行程序：

(a) 促进性程序可包括在出现不履约情况时，以透明、非对抗和非惩罚性方式向各国提供援助，确保当事国遵守国际法为其规定的义务，同时考虑到其能力和特殊情况；

(b) 强制执行程序可包括发布不履约警告、终止根据相关协定享有的权利和特权以及采取其他形式的强制执行措施。

#### 指南 12

##### 争端解决

1. 与保护大气层免遭大气污染和大气层退化有关的国家间争端应通过和平手段加以解决。

2. 鉴于此类争端可能涉及大量事实并依赖科学，应当适当考虑使用技术和科学方面的专家。