



大会

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.503/Add.1
15 July 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

国际法委员会
第四十六届会议
1994年5月2日至7月22日

国际法不加禁止的行为所产生的
损害性后果的国际责任

报告员：Peter Kabatsi 先生

委员会第四十六届会议暂时通过的条款草案的
第1.2(A、B和C款)、11至14之二(20之二)、
15至16之二及17至20条的案文以及对其所作的评注

增 编

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的 国际责任(续)		
(第二章. 预防).....		3
第11条 事前核准 评注.....		3
第12条 对危险的评估 评注.....		4
第13条 未经核准的活动 评注.....		9
第14条 预防或尽量减少危险的措施 评注....		11
第14条之二(20条之二) 不转移风险 评注.....		14
第15条 通知和资料 评注.....		16
第16条 交换资料 评注.....		19

(第二章 预 防)。

第11条 事前核准

各国应确保第1条所述的活动未经其事前核准不在其领土或其管辖或控制下的其他地方进行。计划对一项活动作出重大改变，且可能将其变成第1条所指的活动，则亦须经事先核准。

评 注

(1) 本条规定各国义务保证有造成重大跨界损害危险的活动未经其事前核准不在其领土上或在其管辖或控制下的其他地方进行。“核准”一词指政府当局准许进行这些条款所涉及的一项活动。各国可随意选择核准的形式。

(2) 委员会还提到了国际法院对科孚海峡案的裁决，在这个裁决中，国际法院认为一国有义务“不故意允许使用其领土进行有违其他国家权利的行为。”³⁹委员会认为，事前核准的要求立下了这样一种假定，即这些条款所涉的活动正在一国的领土上或在其管辖或控制下的其他地方在该国知情的情况下进行。

(3) “在其领土上或在其管辖或控制下的其他地方”字样引自第1条，目的是前后一致。“第1条提议的活动”字样是“有造成重大跨界损害之危险的活动”的简略说法。

(4) 第11条的第2句考虑到这样一种情况，即建议对一项本来无害的活动的进行方式作重大的改变，而这种改变会将这项活动变成有造成重大跨界损害之危险的活动。实行这种改变也需要国家的核准。显然，一项活动本已在第1条的规定范围内，如计划作出重大改变，而且这种改变可能会增加危险或改变其危险的性质或危险的影响范围时，这种改变也需要事先核准。

* 本章暂定取用本标题。

³⁹ 国际法院《报告集》，1949年，第22页。

第 12 条

对于危险的评估

在决定核准进行第1条中所指的活动以前，一国务必确保对此种活动的危险进行评估。此种评估工作应包括估价该项活动可能对人身或财产以及对其他国家环境的影响。

评 注

(1) 根据第12条规定，一国在准许经营厂商开展第1条所提及的活动之前，应确保对有可能造成重大跨界损害的活动进行评估。通过这项评估可以使该国能够确定活动所涉危险的程度和性质，从而确定其应该采取的预防措施。委员会认为，由于这些条款全球适用，因而不能过份详细，而只应以规定清楚为限。

(2) 本条规定要通过对活动的后果进行评估考虑到其他国家的利益，这已经公开被确认为一项义务，并且为特雷尔冶炼厂法庭所提到，一些国家在其国际关系中也提到这一点。特雷尔冶炼厂法庭在就该案所作的裁决中简要地叙述并高度赞扬了全面长期进行的试验和收集的分析数据，以制订一套永久性的制度，履行关心这家加拿大冶炼厂的责任。在法庭称之为化学、植物生理学、气象学等方面的“公认知名的科学家”监督之下进行的试验长达3年，目的是收集有关冶炼厂造成的污染以及对美国利益的损害的资料。法庭认为，这项研究“可能是迄今对任何一个受到工业烟尘造成大气污染的影响的地区所进行的最为彻底的研究”。⁴⁰其中有些考虑过的因素首次用来评估烟尘控制情况。在试验中成功运用的方法最终体现在法庭通过的制度中。⁴¹

(3) 第12条的要求与里约环境和发展宣言的原则17相一致，原则17也规定评估对环境可能产生重大不良影响的活动：

⁴⁰ 《联合国国际仲裁书汇编》第三卷，第1973页。

⁴¹ 同上，第1973至1974页。

对拟议开展的可能对环境有重大不良影响的并须经主管国家机关决定的活动进行环境影响评估，以此作为国家手段。⁴²

许多国际公约以各种形式收入了对活动的不良影响进行评估的规定。⁴³其中最突出的是1991年2月25日的《关于在越界情况下环境影响评估的公约》，该公约全部都是有关进行影响评估的程序和内容的。⁴⁴

(4) 应该由谁进行评估的问题由各国自己决定。这种评估一般由经营厂商根据国家制定的某些指导原则进行。对这种评估一般由政府部门或机构进行评价。这些事情必须由各国本身通过其国内法加以解决。但是一般认为应由国家指定一个政府的或非政府的机构代表政府对评估工作进行评价，并对该机构得出的结论承担责任。

⁴² A/CONF.151/RE.1(vol.I),第3页。

⁴³ 例如参见《联合国海洋法公约》第205和205条(A/CONF.62/122);1988年6月2日的《管理南极矿物资源活动公约》第4条,《国际法律资料集》,第28卷,第868页;1991年10月4日的《南极条约环境保护议定书》第8条,《同上》第30卷,第1461页;1992年的《生物多样性公约》的第14(1)(a)和(b)条,DPI/1307号文件;1985年7月9日的《东盟保护自然和自然资源协定》第14条,载于《环境方面多边条约选集》第二卷,第343页;1986年11月24日的《努美阿保护南太平洋区域自然资源和环境公约》,《国际法律资料集》第26卷,第38页;1978年4月24日的《科威特合作保护海洋环境免受污染区域公约》第11条,《同上》,第17卷,第511页;以及1982年2月14日的《吉达保护红海和亚丁湾区域环境的区域公约》,《环境方面多边条约选集》第二卷,第144页。有些条约含蓄规定了影响评估的要求。例如,两项关于通讯系统的多边条约要求签约国使用其通讯设施时不对其他缔约国的设施产生干扰。1927年《国际无线电报公约》第10条第2款要求公约缔约国的无线电台的操作方式不至于影响到其他缔约国或受这些国家政府核准的个人的无线电通讯。国际联盟,《条约丛书》第84卷,第97页。再如,1936年的广播用于和平事业的国际公约禁止向另一国广播旨在挑动民众以不符合该国国内治安秩序的方式行事的材料。《同上》第186卷,第301页。

⁴⁴ 公约的条文见 *Internationales Umweltrecht-Multilaterale Verträge*, BzUB7/I./92,重新刊印在《国际法律资料集》第30卷第800页。

(5) 本条没有具体说明危险评估的内容是什么。显然活动危险评估工作只有将危险与可能造成的损害联系起来才能有的放矢地进行准备。现有的国际公约和法律文书多数都没有说明评估的内容。但也有例外,例如《关于在越界情况下环境影响评估的公约》就详细规定了这种评估的内容。⁴⁵ 大会1983年3月24日关于环境方面国际合作的第3/217号决议在第8条节段中也详细规定了对沿海采矿和钻探活动的评估内容⁴⁶。

(6) 委员会内的普遍看法是将评估的具体内容留给进行这种评估的国家的国内法去规定。但是,委员会认为这种评估至少应该含有对有关活动可能给人身和财产以及对其他国家的环境可能造成有害影响的估价。这个由第12条第2句规定的要求的目的是要进一步澄清第一句中提到的对“会造成重大跨界损害之活动的危险”的估价。委员会认为进一步澄清之所以必要仅仅是因为起源国必须将危险评估报告转交给可能受哪项活动损害的国家。为便于这些国家评估可能遇到的危险,他们需要知道哪项活动可能对他们造成有害影响以及产生这种损害的可能性大小。本条明确规定这种资料至为必要。

⁴⁵ 突出的例子是1991年《关于在越界的情况下环境影响评估的公约》第4条。这条规定与缔约国的环境影响评估最低限度应该载有公约附件二所述的资料。附件二开列有如下几项资料:

环境影响评估文献的内容

根据第4条的规定,须收入环境影响评估文献的资料最低限度应该有:

- (a) 说明拟议的活动及其目的;
- (b) 酌情说明能够合理取代拟议活动的办法(例如,地点或技术性取代办法以及不行动取代办法;)
- (c) 说明可能受到拟议活动重大影响的环境及其替代环境;
- (d) 说明拟议活动可能产生的环境影响及其替代活动并对其意义作出估计;
- (e) 说明使不利的环境影响降至最低程度的缓解措施;
- (f) 明确说明各种预测办法和基本假设以及所使用的有关环境资料;
- (g) 查明汇编所需资料过程中遇到的知识差距;
- (h) 酌情编制监测和管理方案的纲要以及项目后分析计划;
- (i) 非技术性的简要说明,包括酌情以图象说明(地图、统计图表等)。公约条文见《国际法律资料集》第30卷第800页,1991年。

⁴⁶ 《大会正式记录:第三十七届会议,补编第51》(A/37/51)。

(7) 评估不仅应该包括对人身和财产而且也应包括对其他国家环境的影响。委员会深信有这种必要性,深信保护环境的重要性不以是否对个人或财产造成任何损害为转移。

(8) 委员会认为,核准的要求使一国意识到一种有可能造成重大跨界损害之危险的活动正在其领土上或在其管辖或控制下的其他地方进行,该国应该采取这些条款规定的措施。这条要求该国起到一种比较负责和积极的作用,对在其领土或其管辖和控制下的其他地方进行的可能造成重大跨界损害的活动进行管理。委员会在这方面注意到特雷尔冶炼厂法庭的裁定,其中判定加拿大特雷尔冶炼厂的活动在国际法上负有责任,加拿大政府“有责任…保证这项活动符合该自治领根据这里确定的国际法所负有的义务。”⁴⁷ 法庭认为特别“应该要求特雷尔冶炼厂避免放出烟尘而给华盛顿州造成损害”。⁴⁸ 委员会认为第11条符合这项要求。

(9) 本条并不规定各国必须对任何在其领土或在其管辖或控制下的其他地方进行的活动作危险评估。可能造成重大跨界损害的活动有一些可识别的一般特征,可以在某种程度上向各国指明哪些活动可能属于这些条款的规定的范围之内。例如,制造过程中的使用的能源类型、生产中使用的物质、活动的地点以及活动靠近边界地区等等都能够表明这项活动是否可能属于这些条款范围内的。有一些物质在某些工业中被称为危险或有害物质,任何活动中使用这些物质本身就可能表明这些活动可能造成重大跨界损害。⁴⁹ 另外还有一些公约开列了据认为是有害的活动,这可

⁴⁷ 联合国,《国际仲裁书汇编》第3卷,第1965-66页。

⁴⁸ 《同上》第1966页。

⁴⁹ 例如,1974年《防止陆源物质污染海洋公约》第四条规定缔约国有义务消除或限制某些物质对环境的污染,公约附件中开列了这些物质,环境规划署,《环境方面多边公约选集》,参考丛书第三卷,1983年,第430页。同样,1974年《保护波罗地海区域海洋环境公约》附件一中也列有各种有害物质,附件二列有各种有毒物质和材料,公约禁止或严格限制将这些物质投入海洋,《防止陆源物质污染海洋公约》,第405页。另见1976年《保护地中海免受污染公约》的议定书,《同上》第448页; 以及1976年《保护莱茵河免受化学污染公约》,载于联合国《条约集》第1124卷,第375页。

能表明那些活动可能属于这种活动范畴之内的。⁵⁰ 委员会认识到需要制定一些附加标准，用以更加精确地确定属于这些条款范畴的那类活动。因此，委员会有意在下一阶段考虑这个问题，并建议制定一个条款，不是界定属于这些条款范畴的活动，就是列明这种活动或者这类活动的某些品质。

⁵⁰ 例如见1991年《关于在越界情况下环境影响评估的公约》附件一，其中把一些活动，例如原油冶炼厂、热电厂、核燃料提炼装置等确定为对环境可能有危险需要根据公约进行环境影响评估，《国际法律资料集》第三十卷，第800页；1993年《关于因危害环境活动造成的损害之民事责任公约》附件二，其中将通过陆上或海上焚化办法部分或全部处理固态、液态废物的装置或场地、固态、气态或液态废物在供氧降低的情况下进行热降解的装置或场地等确定为危险活动。本公约附件一中也列有危险物质的清单。

第 13 条

未经核准的活动

一国如承担这些条款载明的义务后确定：一项有造成重大跨界损害之危险的活动，未经第11条中规定的核准，已在其领土上或在其管辖或控制下的其他地方进行，即应指示此项活动负责的人员获得必要的核准。获得核准前，该国可允许所涉活动在自行承担风险的情形下继续进行。

评 注

(1) 第13条针对的是第1条范围内的活动，这些活动在一国承担这些条款所载明的义务之前即已在该国进行。“已承担这些条款载明的义务”字样不妨碍这些条款的最终形式。

(2) 根据这一条款的规定，当该国“确定”这种活动在这些条款对其生效之前已经在其领土上或在其管辖或控制下的其他地方进行，该国即应“指示”负责执行此项活动的人员获得必要的核准。“必要的核准”一语在这里指的是根据该国的国内法规定需要的许可，以便根据这些条款的规定履行其义务。

(3) 委员会认识到要求这些条款的缔约国对现有活动立即适用这些条款可能不合情理。要求立即适用这些条款可能使该国一旦加入即违反这些条款。此外，一缔约国在这些条款生效之际，可能还不知道在其领土上或在其管辖或控制的其他地方存在所有这一切活动。为此，本条规定，当一国“确定”存在这种活动时，即应履行义务。但是，对本条中“确定”一词的解释不应使各国在加入这些条款时以此为理由不采取行动查明这种活动或只是等待其他国家或私人实体将这种情况通知它们。对“确定”一词应该根据应有的注意这样一种义务来加以理解，要求缔约国合情合理而真诚地努力去查明这种活动。因此，“确定”一词应该按本段所做的解释加以理解。

(4) 进行该项活动的厂商履行核准要求可能需要一段时间。委员会认为，究竟在获得核准前应该停止这项活动还是在有关厂商申请获得核准的同时继续进行活动，这个问题应由起源国决定。如果该国决定让这项活动继续下去，则要自行承担风险。委员会认为，鉴于条款中没有表示可能产生的影响的字样，起源国不会有遵守或立即遵守这些条款要求的动力。与此同时，鉴于委员会还未决定这方面的责任制

度的形式和内容,现在对这问题还不能做过早的判断。因此,“自行承担风险”一语的意思是(a)不排除这样的可能性,即未来关于这一问题的条款草案可能规定起源国在这种情况下要承担任何产生的后果;(b)不排除适用关于在这种情况下应负责的国际法的任何其他规则。

(5) 委员会的某些委员主张删去“自行承担风险”的字样。他们认为,这些字眼意味着起源国得对这种活动获得核准前造成的任何损害负责。他们认为,这层意思等于对委员会尚未审议的责任问题预先做了判断。这些委员的保留意见也针对第18条第三款采用的这种字眼。但是委员会的其他委员主张保留这些字眼。他们认为,这些字眼并不意味着起源国要对任何造成的损害负责,而只是不排除今后可能涉及这种可能产生的责任问题。他们还认为,删除这些字眼还会改变本条中对起源国的利益和可能受影响国家的利益的平衡兼顾。

(6) 起源国如果拒绝予以核准,则按推定将制止这项活动。如果起源国未予制止,则将推定这项活动是在起源国知情和同意的情况下进行的,因此就要适用第3条的第二句。

第 14 条*

预防或尽量减少风险的措施

各国应采取立法、行政或其他行动,确保采取一切必要措施,以期预防或尽量减少第1条所述活动造成跨界损害的风险。

评 注

(1) 各国采取预防措施的义务,其标准是作出适当努力。第14条是适当努力义务的核心,它要求各国采取某些单方面措施来防止或尽量减少造成较大跨界损害的风险。本条的义务并非关于国家责任第一部分的第21条意义之内的一种义务。它是一个国家的行为,据以判断其是否遵守了本条所规定的义务。

(2) 适当努力的提法已广泛用于各项国际公约⁵¹以及国际会议和国际组织的决议和报告之中,作为保护环境免受损害的标准依据。⁵²最近德国与瑞士关于莱恩河污染的争端也讨论到适当努力的义务;瑞士政府承认,对于没有作出适当努力通过

* 鉴于委员会将对预防概念除包括在某一事故发生前为防止或尽量减少风险而采取的措施之外是否还包括在事故发生后为防止或尽量减少所造成的损害而采取的措施作出决定,因此,本条和其他条文中关于“预防或尽量减少”跨界损害的“风险”的提法还将重新考虑。

⁵¹ 见例如《联合国海洋法公约》第194条第1款, A/CONF.62/122;《防止倾弃废物和其他物质污染海洋公约》第一、二和七(2)条,载于《国际法律资料》第11卷,第1294页;《维也纳保护臭氧层公约》第2条,前引书,第26卷,第1529页;《管制南极矿产资源活动公约》第7条第5款,载于《国际法律资料》第28卷,第868页;《越界情况下环境影响评估公约》第2条第1款,文件E/ECE/1250;《保护及使用跨界水道和国际湖泊公约》第2条第1款,载于《国际法律资料》第31卷,第1313页。

⁵² 见《世界自然宪章》原则21,大会第37/7号决议,1982年10月28日;卫生组织和环境署草拟的有关气候变化的原则草案原则六和八,载于《美国在国际法领域的实践文摘》,1978年,第1205页。

管制其制药工业来防止事故，负有责任。⁵³

(3) 在亚拉巴马案件中，法庭研究了分别由美国和英国提出的关于适当努力的不同定义。美国提出的适当努力的定义是：

“ (A) 与问题的严重程度并与应运用的力量相适应的努力；在交易的所有各阶段，努力运用积极警戒，运用中立力量的所有其他手段，防止其国土受到侵犯；努力以类似方式制止使人们对中立领土犯下违背其意愿的战争行为，……”⁵⁴

作为争端的另一方，英国对适当努力的定义是“政府在其国内事项中通常运用的那种防范。”⁵⁵ 法庭似乎接受美国所提出的关于适当努力的标准的广泛定义，并对英国提出的适当努力的“国家标准”表示关切。法庭声称，“英国方面似乎还缩小了一国政府的国防义务，即它应行使由国内法赋予它的禁止权，并忽视了中立一方在其法律不充分时有修正其法律的义务。”⁵⁶

(4) 对于适当努力义务的程度和标准，Atkin勋爵在Donoghue诉Stevenson的案件中也作了如下的阐述：

爱护友邻的规则在法律上就是你不得损害自己的邻居； 律师的问题：“谁是我邻居？”所得到的是限定性的答案。你必须作出合理的防范，努力避免在你所能预测的范围内会损及邻居的行为或不行为。那么，法律上说，谁是我的邻居？答案似乎是：我的行为与之有密切与直接关系因而按情理上当我在思想上想到要迈向现已成为问题的那种行为或不行为时我必须想及会对其产生密切与直接影响的那些人。⁵⁷

⁵³ 见《纽约时报》1986年11月11日，A1页；1986年11月12日，A8页；1986年11月13日，A3页。又见Alexander Kiss, “Tchernobale” ou la pollution accidentelle due Rhin par les produits chimiques, in Annuaire Francais de Droit International, vol.33, 1987, pp.719-727。

⁵⁴ 《日内瓦仲裁(亚拉巴马案件)》，载于J.B.Moore, 《美国作为当事一方的国际仲裁的历史及文摘》，第一卷，1898年，第572-573页。

⁵⁵ 同上，第612页。

⁵⁶ 同上。

⁵⁷ (1932)A.C., 第580页(H.C.(Sc))。

(5) 在第14条之中,适当的努力表现为一个国家作出合理努力,让自己得知与设想中的程序预计密不可分的事实成分和法律成分,并及时地采取适宜措施。因此,按照第14条,各国负有义务采取单方面措施来防止或尽量减少第1条范围内的活动产生跨界危害的风险。此种措施包括:第一、制定旨在防止或尽量减少跨界损害的政策,第二、执行那些政策。此种政策表现为立法和行政指令,并通过各种执法机构来执行。“确保采取一切必要措施”一句中的“确保”一词目的是要求一种特别高的国家行为标准,严格制定和执行旨在尽量减少跨界损害的政策。

(6) 委员会认为,适当努力的标准,亦即某一国家的行为如有违反时应当受到审查的标准,只能是就具体情况而言对于跨界损害的风险大小应是适宜的、符合比例的。例如,被人们认为是特别有害的活动,在制定政策中就要求高得多的防范标准,国家方面就必须以大得多的严厉程度来执行那些政策。行动的规模,行动的地点,特别的气候条件,活动中使用的材料,在某一特定事例中应用这些因素所得出的结论是否合理,这些都是根据具体情况评定是否作出适当努力时所要考虑的因素。委员会还认为,如何才算是合理的防范标准或适当努力的标准,这也会随着时间的推移而改变;某一时间人们认为是适宜的、合理的程序、标准或规则,到了将来某一时间也许不被认为是适宜的 and 合理的。因此,适当努力的义务要求一个国家跟上技术变革和科学发展的形势,不仅确保某一活动所用的设备起到合宜的作用,而且确保它符合最新的规范和标准。

(7) 委员会注意到《关于环境与发展的里约热内卢宣言》原则11阐述如下:

各国应制定有效的环境立法。环境标准、管理目标和优先次序应反映它们所适用的环境与发展情况。一些国家所实施的标准对别的国家特别是发展中国家来说可能是不适当的,也许会使它们承担不必要的经济和社会代价。⁵⁸

《斯德哥尔摩宣言》原则23也有类似的阐述,但是,该项原则具体指出,此种国内标准“不妨碍国际社会可能议定的此类标准”。⁵⁹ 委员会的看法是,国家的经济水平是确定某一国家是否作出了适当努力时所应考虑的因素之一。但是,一个国家的经济水平不能作为借口来解除该国按照本条规定所应承担的义务。

⁵⁸ 文件A/CONF.151/26/Rev.1(第一卷),第8页。

⁵⁹ 联合国人类环境会议的报告,斯德哥尔摩,1972年6月5日至16日,文件A/CONF.48/Rev.1。

(8) “行政或其他行动”包括各种形式的执法行动。可以由管理机构采取此种行动,用以监测有关活动,也可以由法院或行政法庭对不遵守规章和标准的经营人施加惩罚,或采取某一国家已经确定的其他有关执法程序。

(9) 国家的义务首先是试图制定政策,采取立法或其他行动以期防止较大的跨界损害。如果不可能做到,则其义务是设法尽量减少此种损害。委员会认为,这里的“尽量减少”一词应理解为把可能的损害减少到尽可能低的程度。

(10) 本条中的“预防”一词,除有待委员会进一步决定外,本意只包括在事故发生之前采取的措施,以便防止或尽量减少发生事故的风险。

第14条之二(第20条之二)

不转移风险

各国在采取措施以预防或尽量减少造成重大跨界损害的风险时,应确保该风险不单是直接或间接地从一个地区转移到另一个地区或从一种风险转变为另一种损害风险。

评 注

(1) 本条阐明了不转移风险的一条总原则。它吁请各国在采取措施预防或尽量减少引起重大跨界损害的某一风险时,确保并不是“简单地”把风险直接地或间接地从一个地区转移到另一个地区,或从一种风险转变为另一种风险。本条的规定借鉴于环境法的新趋势,首先是斯德哥尔摩人类环境会议核可为保护环境而制定全面政策。由海洋污染问题政府间工作组提出的并经联合国人类发展会议核可的《评价和控制海洋污染的一般性原则》第13项规定:

防止和控制海洋污染的行动(特别是直接禁止和特定的排放限度)必须提防徒然把损害或危险从环境的一部分转移到另一部分所产生的影响。⁶⁰

⁶⁰ 联合国人类环境会议的报告,斯德哥尔摩,1972年6月5日至16日,附件三,文件A/CONF.48/Rev.1,第73页。

(2) 这一原则现已写入《联合国海洋法》第195条,该条规定:

在采取措施防止、减少和控制对海洋环境的污染时,各国在行动上务必不把损害或危害直接或间接地从一个地区转移到另一个地区或将一种污染转变为另一种污染。⁶¹

《关于跨国境内陆水域意外污染的行为守则》第二条第2款也规定了类似的原则:

在采取措施控制和管制危险性活动和物质、预防和控制意外污染、减缓由于意外污染造成的损害时,各国应尽一切力量务必不使损害或风险直接或间接地在不同的环境介质之间转移或从一种污染转化为另一种污染。⁶²

(3) 关于环境与发展的里约热内卢宣言的原则14促使各国防止将有害于环境和人类健康的活动及物质迁移和转移到其他国家。这一原则尽管主要针对另一问题,但比之评价和控制海洋污染的原则(原则13)、海洋法和上面提到的行为守则,限制性更大一些。原则14规定:

各国应进行有效合作,劝阻或防止任何造成环境严重退化或证实有害人类健康的活动及物质移至或转至他国。⁶³

(4) “简化地转移”一语取自1972年斯德哥尔摩会议核可的《评价和控制海洋污染的原则》的原则13。该词语的用意是防止有些行动名义上是预防或尽量减少损害风险,但实际上只不过把风险推向界外,转到另一种活动系列,并没有认真减少所述风险。委员会认识到,在这一题目之内,某项活动的选择,进行活动的地点以及采用何种措施来防止或减少跨界危害风险,这些事项一般而言都得经过对有关各方的利益找出某种均势平衡之后才能决定;显然,本条的要求应放在这一特定条件下来理解。但委员会的观点认为,在找出有关各方的利益平衡过程中,有关各方应考虑到本条内所规定的总原则。

(5) “转移”一词意指从一个地方向另一个地方的有形移动。“转变”一词取自《海洋法公约》第195条,意指风险的质量或性质改变。“直接或间接地”一语亦取自《海洋法公约》第195条,用以对各国遵守本条规定的义务提出更高层次的防范要求。

⁶¹ 文件A/CONF.62/122。

⁶² A/ECE/1225; ECE/ENVWA/16。

⁶³ 文件A/CONF.151/26/Rev.1(第一卷),第3页。

第 15 条

通知和资料

1. 如果第12条提及的评估结果表明有造成显著的跨界损害的危险，则起源国应毫不延迟地通知可能受影响的国家，并向它们提供评估工作依据的现有技术和其他有关资料，并且指明需要提出答复的合理期限。

2. 如果随后起源国获知还有其他国家可能受到影响，则应立即向这些国家发出通知。

评 注

(1) 第15条涉及到这样一种情况：一国根据第12条进行的评估结果表明所计划的活动的确有造成显著的跨界损害的危险。这一条款和第16、16之二、18和19条构成了平衡有关各国利益所需的必要程序，使它们有合理机会在设法开展活动的同时采取旨在预防或尽量减少跨界损害的合理措施。

(2) 第15条要求一国通知可能受到计划中的活动所影响的其他国家。这里所指的活动包括该国本身和私人实体所计划的活动。通知要求是任何一种旨在预防或尽量减少跨界损害的制度所不可或缺的一部分。

(3) 向面临显著损害的危险的其他国家发出通知的义务反映在《科孚海峡案》中，国际法院在该案中将警告的义务定性为出于“基本的人道考虑”。⁶⁴ 这一原则在国际水道使用法方面已相当完善，而且也载于一些国际协定、国际法院和法庭的决定、政府间组织和各种会议所通过的宣言和决议以及政府间组织和国际非政府组织的研究报告之中。⁶⁵

⁶⁴ 《科孚海峡方案》，国际法院《报告》，1949年，第22页。

⁶⁵ 关于在水道方面涉及预先通知和交换资料的条约，见《国际水道非航行使用法》条款草案第……章，第……页，第12条“关于可能造成不利影响的计划的措施的通知”的评注。

(4) 除了国际水道使用之外，通知原则也已纳入其他具有跨界影响的活动中。例如《跨界的环境影响评估公约》⁶⁶第3条和《工业事故跨界影响公约》⁶⁷第3条和第10条。《里约环境和发展宣言》第19条谈到了及时通知问题：

各国应就可能具有重大不利的跨国界环境影响的活动向可能受影响的国家预先和及时地发出通知和提供有关资料，并应在早期阶段诚意地同这些国家进行磋商。⁶⁸

(5) 经合发组织的一些决议也规定了通知程序。例如就某些化学品而言，经合发组织1971年5月18日第C(71)73号决议便规定，成员国若要求就对人类或环境有不利影响的化学品采取措施，而这些措施可能会对其他国家的经济和贸易产生显著影响，则必须预先通知其他成员国。⁶⁹经合发组织在1974年11月14日关于“跨界污染原则”的第C(74)224号决议中的“提供资料和磋商原则”中规定，在进行一项可能会造成显著跨界污染危险的活动之前应发出通知和进行磋商。⁷⁰

(6) 在环境发生紧急情况时发出通知的原则已成为一种成规。《里约环境与发展宣言》⁷¹第18条原则、《联合国海洋法公约》⁷²第198条、《及早通报核事故公约》⁷³第……条、《生物多样性公约》⁷⁴第14(1)(d)和(3)条、《关于油污准备、响应和合作的国际公约》⁷⁵第5(1)(c)条都规定了通知的责任。

⁶⁶ 公约第3条规定了详细的通知方法。公约案文见E/ECE/1250，转载于《国际法律资料》，第30卷，第800页。

⁶⁷ 同上，第31卷，第1333页。

⁶⁸ 文件 A/CONF.15/26/Rev.1(Vol.I)，第3页。

⁶⁹ 经合发组织，《经合发组织与环境》，1986年，第89页，附件，第4段。

⁷⁰ 同上，第142页。

⁷¹ 同上。

⁷² 文件 A/CONF.62/122。

⁷³ 《国际法律资料》，第25卷，第1369页。

⁷⁴ 文件 DPI/13070。

⁷⁵ 《国际法律资料》，第30卷，第735页。

(7) 当评估结果表明有造成显著的跨界损害的危险时，按照第1段，打算进行这一活动的国家有义务通知可能受影响的国家。随通知应附上评估工作依据的现有技术资料。案文中提到“现有”技术和其他有关资料是为了表明起源国的义务仅限于提供与活动有关的已有技术和其他资料。这种资料一般在按照第12条对活动进行评估时便已显示。第1段假定来自评估的技术资料不仅包括所谓的原始数据，如情况说明书、统计数字等，而且还包括起源国本身用以确定跨界损害危险的资料分析。

(8) 各国可自由决定如何通知可能受影响的国家。通常是假定有关国家会通过外交渠道同其他国家直接接触。在没有外交关系的情况下，各国可通过第三国向其他国家发出通知。

(9) 第2段是针对下列一种情况而规定的：尽管起源国作出了种种努力，但仍无法在授权进行该项活动之前辨认所有会受影响的国家，而只是在授权过程中或在活动进行后才认识到这一点。根据这一段，在这种情况下，起源国有义务立即发出通知。案文中提到立即是为了要求起源国一旦获得有关资料，并在合理期间内有机会确定某些其他国家可能会受到该项活动的影响时尽早发出通知。

第 16 条

交换资料

该项活动进行期间，有关各国应及时交换有关预防或尽量减少会造成显著跨界损害的危险的要求资料。

评 注

(1) 第16条涉及到一项活动开始进行后要采取的步骤。所有这些步骤的目标都与前面各条的一样，即预防或尽量减少会造成显著跨界损害的危险。

(2) 第16条要求起源国和可能受影响各国在活动开始进行后交换有关该项活动的资料。委员会认为，基于“应有的注意”的概念来预防和尽量减少跨界损害的危险并不是一次过的努力，而是需要持续不断的努力。这意味着“应有的注意”这一责任并不因为已授权进行活动和开始技术活动而告终；相反，只要该项活动仍在继续进行，则在监督活动执行的过程中一直必须负起这种责任。

(3) 根据第16条需交换的资料包括一切在具体情况下对预防显著损害的危险有用的资料。一般来说，获得这种资料的是起源国，但当可能会受影响的国家获得任何可能会有助于预防目的的资料时，它应向起源国提供这种资料。

(4) 要求交换资料的规定在旨在预防或减少环境和跨界损害的公约中非常普遍。这些公约规定有各种收集和交换资料的方法，或是在有关各方之间交换，或是通过向一个国际组织提供资料，而由该组织将资料提供其他国家。⁷⁶ 在这些条款中，

⁷⁶ 例如《关于保护海洋免受来自陆地的污染公约》(《国际法律资料》)第13卷，第352页)第10条；《维也纳保护臭氧层公约》(同上，第26卷，第1529页)第4条和《联合国海洋法公约》(A/CONF.62/122)第200条都谈到了缔约国就预防或减少污染进行的个别研究或联合研究，以及将这样得出的资料直接或通过主管国际组织发给其他缔约国。《关于长程跨界空气污染公约》规定就公约缔约国所进行的活动的影响进行调查并交换所得资料(《国际法律资料》，第18卷，第1442页)。其他公约也载有这方面的例子：《跨界内河水意外污染行为守则》(文件E/ECE/1225-ECE/ENVWA/16)，第六条第1(三)款；《生物多样性公约》(文件DPI/1307)第17条；《保护和利用跨界水道和国际湖泊公约》(《国际法律资料》，第31卷，第1313页)第13条。

如果有关活动很可能只涉及少数一些国家，则资料直接在有关国家之间交换。若资料涉及很多国家，有关资料可通过主管国际组织一类的其他渠道交换。

(5) 第16条要求这种资料应及时交换。这意味着一旦一国获得这种资料，它应尽快通知其他国家，以便有关国家有足够的时间探讨适当的预防措施，或使可能会受影响的国家有足够的时间采取适当的行为。

(6) 本条没有规定交换资料的频率。只有当一国得到任何与预防或尽量减少跨界损害有关的资料，第16条的规定才开始生效。

XX XX XX XX XX