



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

保护大气层

各国政府和国际组织的评论和意见

目录

	页次
一. 导言	3
二. 各国政府的评论和意见.....	3
A. 一般性评论和意见	3
B. 关于序言草案和指南草案的具体评论	10
1. 序言草案.....	10
2. 指南草案 1——用语	15
3. 指南草案 2——指南的范围	17
4. 指南草案 3——保护大气层的义务	19
5. 指南草案 4——环境影响评估	22
6. 指南草案 5——可持续利用大气层	24
7. 指南草案 6——公平合理利用大气层	26
8. 指南草案 7——有意大规模改变大气层	27
9. 指南草案 8——国际合作	30



10. 指南草案 9——相关规则之间的相互关系	31
11. 指南草案 10——执行	34
12. 指南草案 11——履约	35
13. 指南草案 12——争端解决	36
三. 从各国际组织收到的评论和意见	37
A. 一般性评论和意见	37
B. 关于序言草案和指南草案的具体评论意见	38
1. 序言草案	38
2. 指南草案 1——用语	39
3. 指南草案 2——指南的范围	39
4. 指南草案 3——保护大气层的义务	40
5. 指南草案 4——环境影响评估	40
6. 指南草案 5——可持续利用大气层	40
7. 指南草案 6——公平合理利用大气层	41
8. 指南草案 7——有意大规模改变大气层	41
9. 指南草案 8——国际合作	41
10. 指南草案 9——相关规则之间的相互关系	41
11. 指南草案 10——执行	42
12. 指南草案 12——争端解决	42
13. 增列更多条指南草案	42

一. 导言

1. 国际法委员会第七十届会议(2018 年)一读通过了关于保护大气层的指南草案及序言。¹ 根据其章程第 16 至第 21 条,委员会决定通过秘书长将指南草案转交各国政府和各国际组织,以便征求评论和意见,要求在 2019 年 12 月 15 日之前向秘书长提交此类评论和意见。² 秘书长于 2018 年 9 月 19 日向各国政府发出照会,转递了关于保护大气层的指南草案及序言,以及其评注,并邀请各国政府根据国际法委员会要求提出评论和意见。这些指南草案及其评注也在 2018 年 9 月 18 日的信函中发给各国际组织及其他方面,也请它们提出评论和意见。大会在其 2019 年 12 月 18 日的第 74/186 号决议中提请各国政府注意,就委员会第七十届会议一读通过的指南草案发表评论和意见对委员会十分重要。

2. 截至 2020 年 1 月 23 日,已收到下列书面评论:安提瓜和巴布达(2019 年 12 月 30 日);阿根廷(2019 年 12 月 17 日);白俄罗斯(2019 年 12 月 13 日);比利时(2019 年 12 月 13 日);捷克共和国(2019 年 12 月 19 日);爱沙尼亚(2019 年 12 月 12 日);芬兰(代表北欧国家:丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)(2019 年 12 月 11 日);德国(2019 年 12 月 13 日);日本(2019 年 9 月 13 日);荷兰(2019 年 12 月 9 日);葡萄牙(2020 年 1 月 7 日);多哥(2019 年 1 月 8 日);大不列颠及北爱尔兰联合王国(2019 年 12 月 20 日);美利坚合众国(2019 年 12 月 13 日)。

3. 截至 2020 年 1 月 23 日,还收到以下国际组织的书面意见:欧洲联盟(2019 年 12 月 3 日);联合国环境规划署(2019 年 12 月 18 日)。

4. 各国政府的评论和意见载于下文第二章,国际组织和其他实体的评论和意见载于第三章。³

二. 各国政府的评论和意见

A. 一般性评论和意见

安提瓜和巴布达

[原件:英文]

安提瓜和巴布达对一点感到遗憾,即自 2013 年该项目开始以来,特别报告员的工作范围一直受到限制。在该年的届会期间,国际法委员会将该专题列入其工作方案,但有一项谅解,即排除了对若干国际环境法原则的审议。安提瓜和巴布达认为,委员会的工作不应受到这一谅解的限制,特别是在如此重要的专题上。

¹ 《国际法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 77 段。

² 同上,第 76 段。

³ 在以下各章中,按名称的英文字母顺序排列各国、国际组织和其他实体提交的评论和意见。

安提瓜和巴布达期待委员会讨论这一专题，而且安提瓜和巴布达希望这将反映发展中国家在大气变化面前的脆弱性。

阿根廷

[原件：西班牙文]

阿根廷赞赏委员会继续努力制定一套保护大气层的指南，因为鉴于其横贯性和普遍性，大气污染和退化是当前对各国极为重要的问题。

在这方面，阿根廷欢迎不仅在规范意义上和在承认大气层相关国际法规则与其他法律领域的规则之间正在交织的关系基础上，而且也是为了使各国能够以集体行动采取缓解措施，考虑到整个大气层、水圈、生物圈和地圈及其相互作用，所采用的系统办法，这不仅是在规范意义上，而且是在承认与大气层有关的国际法规则与其他法律领域的规则之间正在交织的关系的基础上，而且为了使各国能够采取集体行动采取考虑到整个大气层、水圈、生物圈和地圈及它们之间相互作用的缓解措施。

关于工作方法，阿根廷注意到，在拟订草案时考虑了各种不同的适用的国际法标准，这是积极的。此外，阿根廷赞赏为每条指南草案起草了评注，解释起草的依据。

比利时

[原件：法文]

比利时赞同欧洲联盟的评论，但也希望发表本国的评论。

比利时注意到指南草案强调大气层对地球上的人类、动植物的生存至关重要，因此保护大气层是必要的。比利时欢迎为支持这一原则建立一个法律框架。

然而，在一并阅读序言草案和指南草案时，比利时质疑指南草案范围的限制性。由于该范围的这种限制性，似乎在指南草案的有效性方面出现了重要问题。比利时特别提到以下几点限制性：

- 本指南草案不得影响有关的政治谈判，特别是关于气候变化、臭氧消耗、远距离跨界空气污染的政治谈判(序言部分最后一段)
- 本指南草案不是为了“弥补”现行条约制度中的缺陷，或是对现行条约制度补以新的规则或新的法律原则(序言部分最后一段)
- 指南草案也不涉及国内或地方一级的污染(指南草案 2 的评注)
- 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(指南草案 2)
- 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(指南草案 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(指南草案 2)

在这方面，比利时注意到，序言部分最后一段提到，本指南草案不会干扰涉及与大气层有关的各种重要问题的相关政治谈判。被排除在范围外的内容如此之广，因而很难在与指南草案 2 第 1 段一起解读，该段提到，“本指南草案涉及保护大气层免遭大气污染和大气层退化”。此外，指南草案 2 的评注指出，指南“不涉及一国内部或局部的污染”，这进一步限制了本指南草案的范围。⁴ 比利时认为，这种对适用领域的限制有损于指南草案的相关性和附加值。这还可能给人一种印象，即国际社会不太重视关于保护大气层的明确协议。

捷克共和国

[原件：英文]

鉴于 2013 年关于该专题总体办法的谅解，捷克共和国同意委员会的一个结论，即工作成果应是一套指南。

尽管被归类为“指南”，但有几个条文的草案缺少“指导”的要素。有些尽是对事实情况的简单陈述或对公认的国际法原则的重申；指南草案其他各条确实包含一些有趣的内容，其中有些可进一步加以拟订。为了向各国提供有价值的工具，捷克共和国认为，委员会有必要更准确地拟定各条指南草案的目的。

例如，如果其目标是向关于保护大气层问题的未来条约文书的谈判者提供指导，那么现有指南草案的若干条经一些修改，实可在这样的进程有助于各国。在这类谈判进程中，单条指南草案所附评注可能特别有帮助，即为谈判者提供参考，并将他们引向具体文书，从中他们会发现一些方法和表述的例子，这些方法和表述是为了对指南的一般性案文加以“量体裁衣”，使之适应特定文书的更具体(技术性)的内容。这也将使委员会能够在单条指南的案文中作更加具体的规定。

本指南本应为各国在执行其所加入的法律文书的过程中提供指导，应“在不损害”各国根据此类文书承担的法律义务的情况下明确地拟订指南各条的案文。因此，其主要功能将是补充性的。

爱沙尼亚

[原件：英文]

爱沙尼亚对委员会和特别报告员所做的工作表示赞赏，并欢迎作为第一份综合了全球一级在保护大气层方面主要原则和关切的国际综合文件。除了指南草案评注中列出的相关多边协定外，爱沙尼亚强调，深入分析相关国际司法和仲裁实践以及对评注中提出的法律理论进行详尽概述，也会很有价值。

⁴ 指南草案 2 的评注第(3)段，[A/73/10](#)，第 78 段，见第 173 页。

芬兰(代表北欧国家：丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)

[原件：英文]

北欧国家欢迎国际法委员会和保护大气层问题特别报告员的工作，总体上支持指南草案。

北欧国家赞扬特别报告员就这一重大而复杂的问题开展工作的技巧，承认鉴于本专题的有限授权，要完成这项任务十分困难。应当回顾，根据委员会 2011 年报告所附的纲要，最初的计划是编写关于保护大气层的条款草案，作为与《联合国海洋法公约》可比的框架公约的基础。⁵ 北欧国家从一开始就认识到保护大气层作为委员会工作一个专题的重要性，⁶ 只是感到遗憾的是，指南草案不可避免地反映了对特别报告员任务的较紧限制。

德国

[原件：英文]

德国欢迎委员会就这一具有高度相关性的专题开展的工作。德国感谢特别报告员村濑信也先生的报告，并赞扬委员会最后确定了一读的案文。德国期待这一重要项目取得成功。通过防止引入有害物质来保护大气层，对于维持地球上的生命、人类健康和福祉以及生态系统至关重要。跨界空气污染、臭氧消耗和导致气候变化等情况的大气状况变化是国际社会需要解决的共同关切。

日本

[原件：英文]

日本认识到这一专题对于找出从与环境有关的现有条约中产生的共同法律原则很重要。日本谨祝贺委员会和特别报告员村濑信也先生圆满完成本专题的一读，并通过了序言和 12 条指南草案。

⁵ 《2011 年国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)，附件二，第 191 页，第 5 段。《联合国海洋法公约》(1982 年 12 月 10 日，蒙特哥湾)，联合国，《条约汇编》，第 1833 卷，第 31363 号，第 3 页。

⁶ [A/C.6/66/SR.18](#)，第 30 段。

日本赞赏委员会坚持 2013 年的谅解，该谅解是作为审议该专题的条件和指导原则而确立的。⁷ 日本注意到，委员会和特别报告员在完成该专题的一读时忠实遵守了 2013 年的谅解。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。因此，日本认为委员会在二读时应讨论所有可能的表述方式，包括删除序言部分第八段，以及关于“指南的范围”的指南草案 2 第 2 和第 3 段。

荷兰

[原件：英文]

荷兰请其国际公法问题咨询委员会提出报告，现已收到该报告，并请秘书长注意到该报告。除下文另有所述外，报告全文刊登在国际法委员会网站上。

对委员会将保护大气层这一重要问题列入其议程，荷兰表示赞赏。将大气视为一个“单一的全球单位”是一个积极的发展。

然而，委员会似乎对此犹豫不决。一方面，它认为保护大气层的问题非常重要，属于国际议程。然而，另一方面，它表现出极大的谨慎，在这是国际政治问题还是国际法问题上似乎出现了分歧。

荷兰在担任安全理事会成员期间把重点放在预防冲突上，其中部分针对与气候有关的根源和海平面上升给小岛屿发展中国家等带来的洪水风险，荷兰政府也利用该机会传达了关于保护大气层的追求。

委员会表示，通过指南草案，它寻求通过国际法的逐步发展和编纂，提供可以帮助国际社会解决与跨界和全球保护大气层有关的关键问题的指南。

委员会似乎仅取得了一定程度的成功。它没有编写若干关于保护大气层的条款草案，而是仅仅编写指南草案，而且同时受到许多限制。鉴于国际法中关于远距离跨界空气污染、臭氧消耗和气候变化——大气层所有部分——的新发展，委

⁷ 委员会将该专题列入其工作方案，但有一项谅解：

“(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、臭氧消耗、远距离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、共同但有差别的责任、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。”

《2013 年国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)，第 168 段。

员会似乎没有足够的理由根据 2013 年谅解对自己施加限制，特别是与(a)和(d)点有关的限制。

目前尚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、谨慎原则和共同但有区别的责任。对指南草案会影响有关政治谈判，特别是关于气候变化、臭氧消耗、远距离跨界空气污染的政治谈判的担忧似乎也被夸大了。

此外，甚至不可能“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”，因为这将远远超出委员会的权力范围。

由于现有条约制度可能存在漏洞，指南草案确实存在一定的风险，因为它们包含关于一般国际法规则或原则的提议，所以可能会在解决这些问题方面发挥作用，但委员会也努力完全排除这一可能性，这或是令人遗憾的。

序言中承认，保护大气层免受大气污染和大气退化是“整个国际社会面临的紧迫关切问题”，这是一种事实观察，本身并不是不正确的，但这也表明了某种程度上的不情愿态度。对在序言中加入“人类的共同关切”概念的法律后果的担忧不具令人信服的理由。这一概念被普遍接受，而引入“整个国际社会面临的紧迫关切问题”等新概念造成了不必要的混乱。

在指南草案中，委员会对大气层在国际法下的确切地位仍然极其含糊。在这一点上委员会应该更加明确。此外，委员会应更加清楚地说明，除了已知的问题之外，还可能有哪些与大气有关的问题。

鉴于委员会对自己施加的限制，令人欣慰的是，在本套指南草案的实质内容方面，委员会就“义务”拟订了指南草案 3(保护)、4(环境影响评估)、8(国际合作)、10(执行)、11(遵守)和 12(争端解决)。因此，委员会给人的印象是，它终究是以现有的规则和原则为起点的。

葡萄牙

[原件：英文]

葡萄牙出席大会第六委员会的代表团主张，有关大气层和人权的国际法规则之间的相互关系引起了许多问题，如管辖权的解释问题、识别问题和执行问题。葡萄牙希望，委员会已完成的工作将为解决其中一些问题提供指导。葡萄牙认为，一读通过的指南草案澄清了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、海洋法和人权法有关的共同规范、标准和建议做法，这是正确的道路。

葡萄牙强调，科学证据表明，大气退化对生态系统的可持续性产生了深远和长期的负面影响，损害了对人权的充分享有以及环境这一人类公共物。

防止、缓解和扭转这种大气退化要求人类社区有能力在政治、技术、经济 and 生活方式各层面上改变行为。因此，至关重要的是，委员会关于保护大气层的法律分析应从“因果”的角度处理这一问题。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]

总体而言，联合王国继续强调有关保护大气层的各项条约的重要性。联合王国注意到这些条约针对新的挑战或新的理解而不断发生演变。

尽管对指南草案有所保留，但联合王国强调，它支持保护大气和环境以及应对气候变化的必要性。但它仍然对委员会是否是寻求实现这些目标的最佳或最有效的论坛持保留态度。

美利坚合众国

[原件：英文]

美国赞赏委员会及其特别报告员就这一重要专题所作的努力。

美国通过在第六委员会的发言一再表示关切，认为委员会在这一专题上的工作将使与大气层有关的环境问题的谈判复杂化，而不是促进谈判，因而可能阻碍这一领域的进展。一读通过的指南草案基本上确认了这一总体上的关切，同时也就其形式和实质提出了具体问题。根据以下评论，美国认为，委员会的时间更宜用于其他专题，指南草案不应在二读时通过，而应由工作组根据收到的评论重新审议，以确定完成该项目是否可行。

由于指南草案的标题、实质内容和形式之间不一致，很可能会引起混乱。正如我们在第六委员会中关于国际法委员会工作产品的一般性评论中所解释的那样，“国际法委员会越来越远离条款草案，其工作产品冠以各种不同的名称，如结论、原则或指南。这些称谓之间的区别并不总是很清楚，特别是其中一些拟议的结论、原则和指南中似乎包含了对各国新的、积极义务的建议，而这些建议更适合采用条款草案的形式”。⁸ 在一般国际惯例中，题为“指南”的文件不被理解为阐述国际法律义务。然而，指南草案 3、4 和 8 都断言“各国有义务”采取某些行动。虽然委员会的《对条约的保留实践指南》⁹ 为在“指南”的背景下审议一国义务的范围提供了一定的先例，但那一个专题必然涉及对具有约束力的条约义务提出保留的能力。此外，选择《保留实践指南》的形式是为了表明该文件是提供指导，而不是规定义务。而相比之下，本套指南草案的模式更类似于条约或多边公约的条款草案，含有一个序言和明显的执行条款部分，其中包括涉及“履约”和“争端解决”的条文，这些条文在一套不具约束力的指南中出现似不适当。

指南草案 9 至 12 均涉及在国际公法范围内具有普遍适用性的，在保护大气层方面不须予以特别或具体考虑的专题。具体而言，指南草案 9、10、11 和 12 分别涉及“相关规则之间的相互关系”、“执行”、“履约”和“争端解决”。这些专题

⁸ 见美利坚合众国，2019 年 10 月 29 日发言，第 24 次会议，第六委员会(可从联合国 Papersmart 门户网站 <https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/sixth/74th-session/statements/>) 查阅；另见 A/C.6/74/SR.24，第 73 段。

⁹ 《国际法委员会 2011 年年鉴》，第二卷(第三部分)。

中的任何一个都可以，至少有两个已经被委员会本身作为专题加以审议，但现在委员会又在本案指南草案中处理这些一般法律领域，便造成了不必要的混乱。

B. 关于序言草案和指南草案的具体评论

1. 序言草案

安提瓜和巴布达

安提瓜和巴布达建议删除序言第二段中“和引起退化的物质”一语，理由见下文关于指南草案 1 的评论中的解释。为更明确起见，应该只用“污染物质”，因为所有的空气污染本质上都会引起大气层退化。

安提瓜和巴布达强调序言第三段关于“大气层与海洋的密切相互作用”的说明，这是该国第一手了解的事实。加勒比各区域组织，例如加勒比环境方案和东加勒比国家组织二十多年来一直在指出这一事实。东加勒比国家组织 1992 年的一份报告特别关切气候变化对加勒比地区生物多样性，包括对水生和陆地生态系统的影响。¹⁰ 1993 年，加勒比环境方案指出了气候变化对美洲海域包括加勒比海和墨西哥湾的影响。¹¹ 《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》确认，“陆地来源和活动的污染对大加勒比区域的海洋和海岸资源以及人类健康构成严重威胁”，根据第一条(d)款的定义，这类污染包括“本区域内来源的大气沉降”。¹²

安提瓜和巴布达承认，指南草案序言第四段的措辞是认真努力遵守 2013 年谅解的结果。然而，安提瓜和巴布达同许多国家一样，支持使用《巴黎协定》和《联合国气候变化框架公约》中的“人类共同关心的问题”一语，不用“整个国际社会面临的紧迫关切问题”。¹³

安提瓜和巴布达赞同加勒比共同体在大会第七十三届会议上的声明，即确认序言第六段中提及的“小岛屿发展中国家和低地沿海地区在海平面上升影响方面的特别脆弱性”。¹⁴ 正如东加勒比国家组织在 1992 年所指出：

¹⁰ 东加勒比国家组织，东加勒比国家组织，东加勒比国家组织为联合国环境与发展会议编写的关于环境与发展的区域报告(1992 年)，第 61 页。

¹¹ George 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*, CEP TR 22(1993)号报告，第 2 和 5 页。

¹² 《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》(1999 年 10 月 6 日，奥拉涅斯塔德，《条约及其他国际文件汇编》10-813，序言第六段和第一条。

¹³ 《巴黎协定》(2015 年 12 月 12 日，巴黎)，2015 年 11 月 30 日至 12 月 13 日在巴黎举行的缔约方会议第二十一届会议的报告，增编：第二部分：《公约》缔约方会议第二十一届会议采取的行动(FCCC/CP/2015/10/Add.1)，决定 1/CP.21，附件，案文也可查阅：<https://treaties.un.org>，保存人，经核证无误的副本，序言第十一段；《联合国气候变化框架公约》(1992 年 5 月 9 日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号，第 107 页，序言第一段。

¹⁴ 巴哈马，代表加共体，2018 年 10 月 22 日的声明，第六委员会第 20 次会议，(可查阅联合国节纸型门户网站，<https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/sixth/73rd-session/statements/>)。

“由于小岛屿和低地发展中国家极易受到经济和生态破坏，为了不让环境问题给国际社会带来难以承受的环境和财政压力，国际社会需要对这些造成环境问题程度最小的国家给予特别关注。”¹⁵

这一原则在各种多边条约中一直得到重申。然而，序言第六段的措辞可能会限制对特殊处境的承认。正如评注中所指出，《约翰内斯堡可持续发展宣言》申明，该宣言所代表的国家“应继续特别关注小岛屿发展中国家和最不发达国家的发展需要”。¹⁶ 《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》都指出“发展中国家缔约方，尤其是特别易受气候变化不利影响的发展中国家缔约方的具体需要和特殊情况……”。¹⁷ 安提瓜和巴布达支持采用与《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》相同的表述，不用“特殊处境”，后者在这些文书中仅用于技术转让相关表述。这些文书没有将特殊需要和具体情况限制在海平面上升的考虑范围内。气候变化的不利影响是小岛屿发展中国家面临的生存威胁之一，但它超出了海平面上升的范围。政府间气候变化专门委员会最近描述了这些影响，假设人类能够将全球变暖幅度保持在 1.5 摄氏度以下：“仅仅是气温影响下的增长率预测就已经显示对小岛屿发展中国家人均国内生产总值(国内总产值)增长率的巨大负面影响。”¹⁸ 除了气温的影响，“与气候相关的极端天气事件”和干旱风险也将增加，而依赖海洋系统的行业收入将减少。¹⁹ 序言第六段应该反映这些额外的影响，或许可以采用更具包容性的表述，例如：“意识到发展中国家，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处境”。这将包括《巴黎协定》、《斯德哥尔摩公约》和《联合国气候变化框架公约》中提到的最不发达国家，并注意小岛屿发展中国家和最不发达国家的“具体需要”，这三项协定目前的表述中没有确认这些需要。²⁰

安提瓜和巴布达支持在序言第七段考虑子孙后代的利益。《圣乔治宣言》希望“涉及会员国的国际和区域经济关系公平地满足今世后代的发展和环境需

¹⁵ 东加勒比国家组织，东加勒比国家组织关于环境与发展的区域报告，第 54 页。

¹⁶ 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡》，A/CONF.199/20 号文件，附件，第 24 段。

¹⁷ 《巴黎协定》，序言，第五段；《联合国气候变化框架公约》，第 3 条，第 2 款。

¹⁸ Ove Hoegh-Guldberg and others, “Impacts of 1.5°C of global warming on natural and human systems” in Valérie Masson-Delmotte and others (eds.), *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*(政府间气候变化专门委员会，2018 年)，第 235 页。可查阅：www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_Low_Res.pdf。

¹⁹ 同上。

²⁰ 《巴黎协定》第 4 条，第 6 款；《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(2001 年 5 月 22 日，斯德哥尔摩)，联合国，《条约汇编》，第 2256 卷，第 40214 号，第 119 页，序言第十一段；《联合国气候变化框架公约》，第 4 条，第 9 款。

要”。²¹ 同样，安提瓜和巴布达最近环境立法的第一个目标是“建立一个健全和可持续管理环境的综合系统，造福今世后代”。²² 委员会还不妨注意到加共体观察员哥伦比亚最高法院最近作出的一项确认子孙后代环境权利的裁定。²³

安提瓜和巴布达承认，序言第八段与序言第四段一样遵循了 2013 年谅解。委员会的任务是编纂和逐步发展国际法，但委员会的声明尽管有影响力，对各国却没有约束力。因此，安提瓜和巴布达不认为这个项目会“干扰相关的政治谈判”，因为这种情况下的谈判者不需要采用委员会的指南草案。此外，评注引用了几项与气候变化、臭氧层消耗、远距离越境空气污染有关的条约。这些议题的谈判者不太可能大幅偏离构成本项目基础的现行条约制度。安提瓜和巴布达建议删除序言第八段。

阿根廷

序言部分第二段的措辞可能令人困惑，在这方面，考虑到指南草案的相关评注，阿根廷认为可以使用以下措辞来澄清其含义：“铭记污染和引起退化的物质的不同类型和程度的输送和扩散在大气层内发生”。

阿根廷表示赞赏的是，序言第三段考虑到，鉴于大气层与海洋之间存在密切的物理相互作用，保护大气层与海洋和海洋法有着内在联系。

序言最后一段与指南草案 2 一同界定了本套指南草案的适用范围。但阿根廷认为序言最后一段比指南 2 本身更明确、更具体。在这方面，特别欢迎列入“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尚不具有的法律规则或法律原则”一语，因为它确认国际环境法最近几十年来主要通过日益具体的文书和公约取得了进展。

目前有必要强调，必须维护环境养护与保护之间的平衡，避免变相限制以环境为基础的国际贸易，并同时维持构成综合可持续发展的三个层面(环境、社会和经济)。在这方面，阿根廷认为至关重要是：不破坏现有谈判和协议；尊重国际法特殊制度(贸易、投资、知识产权、核、海事等)以及通过多边环境协定和相关文书(气候变化、生物多样性、化学品、臭氧层等)建立的环境制度的特殊性，以及这些制度的自身进化过程和正在进行的谈判；尊重区域制度的特殊性，这些制度适应有关国家的具体情况、优先事项和能力。

白俄罗斯

[原件：俄文]

为了确保对保护大气层指南草案案文的统一解释，建议在序言第二段具体说明是什么受到污染。如果是大气，应该在“vyzyvayushchikh”一词之后插入

²¹ 东加勒比国家组织，《东加勒比国家组织环境可持续性原则圣乔治宣言》，2006 年通过(以下称《圣乔治宣言》，第 18 页。

²² 2019 年《环境保护及管理法》，第 3(1)(a)节。

²³ 哥伦比亚最高法院，2018 年 4 月 5 日 STC 4360-2018。

所有格形容词“*ee*”。如果受到污染的是其他环境要素，案文应具体说明是指哪些要素(水、空气、生态系统)(英文文本中的“污染物质和引起退化的物质”一语需改为“污染和引起退化的物质”，并列明一个或多个直接对象(大气或其他环境要素(水、空气、生态系统)，取决于受到污染的是什么)。

保护大气层、大气污染和大气层退化与发展中国家的特殊需要之间的联系尚不明确。特定污染物质的高浓度对任何国家的人和生态系统都会产生同样的影响。因此，似乎没有理由保留序言第五段。

但是，鉴于对世代相互责任概念的法律解释是国际法进一步逐步发展的主要领域之一，序言中应该包括关于需要考虑到子孙后代利益的规定。

比利时

比利时的疑问是，为什么序言第三段仅限于强调大气层与海洋的相互作用。比利时建议强调，与森林等其他生态系统的互动，在气候和空气污染方面都同样重要。

如上所述，把序言最后一段与指南草案和评注一起解读时，该段对指南草案的适用范围作出了相当大的限制，比利时对此提出疑问。

爱沙尼亚

关于序言部分第二段，爱沙尼亚建议提及大气层在污染物质和引起退化的物质的输送和扩散中的作用，而不是将输送和扩散仅限于大气层(不包括水等其他介质)，目前的措辞可能被理解为后者。

爱沙尼亚指出，指南草案的序言各段遵循某种逻辑，即从总体考虑转向更具体的考虑。因此，爱沙尼亚建议，在提到承认整个国际社会面临的紧迫关切问题之前，先提及与大气层质量相关的人类子孙后代利益。根据爱沙尼亚的理解，子孙后代的利益是总体目标，它引起了当今国际社会的紧迫关切，因此序言第四和第七段的顺序应该重新排列。

关于序言最后一段，爱沙尼亚支持除了列出指南不会干涉的所有方面之外，还列出相关的国际条约制度，作为指南的现有背景。这样做的同时，还可以鼓励各国考虑加入和执行这些现有的多边环境协定。

芬兰(代表北欧国家：丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)

北欧国家在其先前的评论中遗憾地指出，指南草案序言第四段用了“整个国际社会面临的紧迫关切问题”这一表述，而不是“人类共同关切”，后者是国际环境法中更为常见的表述选择。²⁴ 选用在另一个完全不同的背景下使用的标准——即委员会为自身长期工作方案选定专题的标准——显然不是一个常见的选择。

²⁴ 见《联合国气候变化框架公约》，以及例如委员会 2018 年年度报告脚注 821 所列的文书，序言草案评注第(9)段，A/73/10，第 78 段，见第 165 页。

北欧国家承认委员会在相关评注中对这一术语选择的解释，²⁵ 但感到失望的是，指南草案中没有提到保护大气层是“人类共同关心的问题”，建议在序言中提到这一点。北欧国家希望强调，考虑到指南草案的主题以及保护大气层与气候变化之间的密切联系，列入“人类共同关心的问题”一语是有充分理由的。没有提到保护大气层是“人类共同关心的问题”，与这一概念的确切法律含义不清楚有关，北欧国家认为评注草案是委员会帮助澄清这一概念的宝贵机会。

德国

德国欢迎委员会决定在序言中承认大气层的重要性及其对于维持地球上的生命、人类健康和福祉以及生态系统的不可缺少的作用。德国还赞赏委员会认识到保护大气层的紧迫性和全球性，在序言中称其为“整个国际社会面临的紧迫关切问题”。事实上，没有哪一个国家能够独自保护大气层。这是所有国家关心的问题，事实上也是生活在我们星球上的所有人关心的问题。因此，从德国的视角来看，有理由按照特别报告员的初步建议，将大气层保护列为“人类共同关心的问题”。《联合国气候变化框架公约》和大会第 43/53 号决议已经将气候变化明确列为人类共同关心的问题。2015 年国际社会通过《巴黎协定》证实了这一点。

德国认为，2013 年达成的将“保护大气层”专题纳入委员会工作方案、仅受某些专题限制的谅解仍然相关。德国满意地注意到，报告和本套指南草案显然都符合这一谅解。由于指南草案 2 充分尊重了这一谅解，序言最后一段似乎是多余的。

日本

日本回顾，指南草案序言第四段案文是，“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关切问题”。考虑到 2015 年《巴黎协定》序言中回顾了“人类共同关心的问题”²⁶ 这一概念，日本认为委员会在二读时不妨重新审议该段并更新关于这一概念的讨论。

荷兰

根据关于序言第四段的评注，²⁷ 委员会倾向于采用“整个国际社会面临的紧迫关切问题”这一概念，而不是“人类共同关心的问题”这一概念来描述这个问题，因为后者的法律后果在有关大气层的国际法发展的现阶段尚不清楚。

荷兰指出，“人类共同关心的问题”这一概念已用于若干多边环境文书，包括与大气层有关的文书，而且已成为国际环境法的一个组成部分。因此，荷兰倾向于将这一概念用于保护大气层相关表述。

²⁵ 序言评注第(9)段，同上，见第 164-165 页。

²⁶ 《巴黎协定》，序言第十一段。

²⁷ 序言评注(9)段，A/73/10，第 78 段，第 164-165 页。

葡萄牙

葡萄牙主张，序言第一段应更明确地承认大气层是一种有限的自然资源。从这个意义上，葡萄牙提出以下案文：

“承认大气层是一种有限的自然资源，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，”

关于序言第四段，葡萄牙认为，根据《联合国气候变化框架公约》等具有法律约束力的国际文书，保护大气层应被称为“人类共同关心的问题”。葡萄牙主张，从国际法在这一专题上的逐步发展起见，规范性的表述优于纯粹事实性的表述（“国际社会面临的紧迫关切问题”）。为此，葡萄牙提出以下案文：

“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关切问题，是人类共同关心的问题，”

2. 指南草案 1——用语

安提瓜和巴布达

安提瓜和巴布达指出，“大气污染”和“大气层退化”都不需要作为定义使用。安提瓜和巴布达建议将重点放在“大气污染”上，采用与国际法中的通用含义相一致的扩大定义。如评注中所指出，与《远距离越境空气污染公约》和《联合国海洋法公约》中的“污染”定义相比，指南草案 1 增加了“超出来源国”一语，因此窄化了“大气污染”的含义。²⁸ 这两项文书都没有将“污染”的含义窄化到跨界影响；评注中提到，《远距离越境空气污染公约》提供了“远距离越境空气污染”的单独定义。²⁹ 更广泛的定义也符合《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》，该议定书将污染定义为“人类将物质或能量直接或间接引入公约区域，造成或可能造成有害影响，例如对生物资源和海洋生态系统的损害”。³⁰

然而，正如“大气层退化”的定义所示，本套指南草案处理跨界影响以外的大气层保护。该条指南草案的评注指出，“大气层退化”本应包括“臭氧层消耗和气候变化问题”。³¹ 鉴于大气层的性质，这些问题必然意味着“产生的有害影响超出来源国”，因此也属于“大气污染”的定义范围。

作为一个一般性问题，安提瓜和巴布达认为，“重大有害影响”或“大气层退化”这两个表述在国际法中没有足够的支持来肯定它们在本套指南草案中的使用。“大气层退化”尚未在国际条约体制中使用。如评注中所述，“重大有害影响”在《保护臭氧层维也纳公约》和《联合国气候变化框架公约》中能

²⁸ 《联合国海洋法公约》，第 1 条，第 4 款；《远距离越境空气污染公约》（1979 年 11 月 13 日，日内瓦），同上，第 1302 卷，第 21623 号，第 217 页，第 1 条(a)款。

²⁹ 《远距离越境空气污染公约》，第 1 条(b)款。

³⁰ 《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》，第一条(c)款。

³¹ 指南草案 1 评注第(11)段，A/73/10，第 78 段，见第 172 页。

找到。³² 然而，这两项文书都是在“不利影响”的定义而不是“污染”本身的定义中使用的“重大有害影响”。只用“有害影响”将更符合各种多边条约中使用的“污染”定义，例如《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》。³³ 但是，安提瓜和巴布达建议更明确地表述大气影响在何种情况下“有害”，这一标准不应自行判断。

为了清楚起见，安提瓜和巴布达建议只用“大气污染”一词，并删除“超来源国”一语，以简化“大气污染”的定义。

白俄罗斯

在解释“大气污染”一词时，值得注意的是，这种污染的主要来源是自然和人为造成的(交通、工业、日常活动)。后一类污染物具有跨界性质；换言之，在一国领土内排放的物质既落在本国领土上，也落在邻国和邻近大洲的领土上。考虑到这些具体方面，白俄罗斯认为有必要审查指南草案 1 中拟议定义的措辞，并指出，例如，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，产生有害影响，危及来源国领土和别国管辖领土上的人类生命和健康、生物资源和地球自然环境”。

爱沙尼亚

指南草案 1 的(b)段给“大气污染”下了定义。不清楚为什么将“能量”一词排除在定义之外，并认为“能量”本身是包含在“物质”一词中的(如指南草案 1 评注第(9)段所做的解释)，³⁴ 尽管指南草案 1 评注第(8)段提到的两项相关国际文书对“物质”和“能量”进行了明确区分。³⁵ 爱沙尼亚不认为这种概括有什么可取之处，而是更愿意看到术语尽可能连贯一致，符合现行条约惯例，指南草案 1 评注第(7)段也提到了这一原则。³⁶ 能量，如热、光、噪音和辐射，在人们对这个词的普遍理解中并不将其与物质联系在一起。因此，为了避免混淆或误解，每一次提到“物质”一词都需要额外的解释，并且在一定程度上需要人为的解释。

日本

日本忆及，指南草案 1 的(b)段指出，“‘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，产生的有害影响超来源国，危及人类生命和健康以及地球自然环境的现象”(着重部分由作者标明)考虑到 1982 年《联合国海洋法公约》第 1 条第 1 款(4)项中采用了“物质或能量”(原文无着重标示)这一说法，日

³² 《保护臭氧层维也纳公约(1985 年 3 月 22 日，维也纳)，联合国，《条约汇编》，第 1513 卷，第 26164 号，第 1 条，第 2 款；《联合国气候变化框架公约》，第 1 条，第 1 款。

³³ 《关于陆地来源和活动的污染的议定书》，第一条(c)款。

³⁴ A/73/10，第 78 段，见第 171 页。

³⁵ 同上，第 170 至 171 页。

³⁶ 同上，第 170 页。

本认为委员会有必要在二读时重新审议这一段，并介绍关于这一概念讨论的最新情况。

荷兰

虽然“大气污染”和“大气层退化”的定义原则上是适足的，但有些令人费解的是，“大气污染”的定义在“有害影响”之前没有加上“重大”这一形容词，而因为关于越境空气污染的公约和议定书的案文总是假定有害的越境影响必须是“重大的”，因此尤显如此。

同样值得注意的是，在这两个定义中，有害影响仅限于那些“危及人类生命和健康以及地球自然环境的现象”。

有必要将这一定义与 1979 年的《远距离越境空气污染公约》中对“空气污染”的定义进行比较：

为本公约的目的，“空气污染”指由人类直接或间接将物质或能量引入空气的现象，所致有害影响的性质包括危害人的健康、破坏生物资源和生态系统及物质财产，并损害或干扰舒适度及对环境的其他合理使用，而对“空气污染物”应作相应理解。³⁷

或者是 1991 年《越境环境影响评估公约》中对“影响”的定义：

为本公约的目的：

.....

“影响”是指拟议的活动对环境造成的任何影响，包括人类健康和安、植物、动物、土壤、空气、水、气候、景观和历史古迹或其他物理结构，或这些因素之间的相互作用；该定义还涵盖了这些因素改变对文化遗产或社会经济条件的影响。³⁸

“大气污染”和“大气层退化”的定义是基于一种过于有限的危害概念。

3. 指南草案 2：指南的范围

安提瓜和巴布达

指南草案 2 第 1 段的评注指出，“就保护大气层而言，当地发生的任何事情有时都可能对跨界和全球环境产生影响。”³⁹ 正如《圣乔治宣言》所述：“小岛屿国家的陆地和海洋是一个整体”，“它们的各种生态系统之间存在着密切的相

³⁷ 《远距离越境空气污染公约》第 1(a)条。

³⁸ 《越境环境影响评估公约》(1991 年 2 月 25 日，埃斯波)，联合国，《条约汇编》，第 1989 卷，第 34028 号，第 309 页，第 1(七)条。

³⁹ 指南草案 2 评注第(3)段，[A/73/10](#)，第 78 段，见第 173 页。

互关系”。⁴⁰ 安提瓜和巴布达重申需要对“大气污染”下一个反映这一现实的广泛定义。

第2段指出，本指南草案没有涉及国际环境法的几项原则。但其他指南草案提到了“国际法的适用规则”。安提瓜和巴布达认为，如果不参考评注中引用的许多国际文书所适用的原则，委员会就不能处理保护大气层问题。

第3段指出，本指南草案不涉及“双重影响物质”，并列出了若干双重影响物质。考虑到国际条约制度中没有使用过“双重影响物质”一词，因此，不清楚该词在此处的含义。所举的两个例子，黑碳和对流层臭氧，除了造成环境破坏外，都对人类健康有不利影响。但如果是这样的话，这两种物质将“危害人类的生命和健康”，因此属于“大气污染”的定义。《远距离越境空气污染公约》至少有两个议定书提到对流层臭氧；⁴¹ 评注引用《远距离越境空气污染公约》，但随后又排除了对其议定书的考虑，这很奇怪。安提瓜和巴布达建议删除本段，除非写明“双重影响物质”的定义。

阿根廷

阿根廷欢迎指南草案2第4段澄清指南草案的规定不影响空气空间的法律地位，也不影响外层空间问题。

白俄罗斯

今天，关于哪些物质是双重影响物质存在争议；这一争议尤其涉及到黑碳。⁴² 因此，白俄罗斯认为有必要在指南草案2第3段中列出所有主要的双重影响物质，或不提及任何一种双重影响物质，将这一问题留给各国自行决定。

比利时

比利时认为，应更加明确指南草案2第3段的内容。这一点是否意味着作为谈判主题的所有物质都不在指南草案的范围之内，还是该条款只关心作为谈判主题的双重影响物质？这在与本指南草案有关的评注中没有具体说明。因此，比利时想要问的问题是，甲烷是不是被排除在指南草案范围之外。

在此方面，还可以注意到，与越境空气污染特别相关的大量污染物是谈判和国际条约(例如氮氧化物、硫氧化物、氨、重金属等)的主题。如果把这些污染物也排除在指南草案的范围之外，这又是一个很大的限制。

⁴⁰ 《圣乔治宣言》，序言。

⁴¹ 《〈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2319卷，第21623号，第80页，第5条第1(c)款；《〈1979年远距离越境空气污染公约〉关于控制挥发性有机化合物排放量或其越境流量的议定书》(1991年11月18日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第2001卷，第34322号，第187页，序言部分第4段。

⁴² 目前的措辞中提到的黑碳是一种据称对气候有影响的物质。有人试图根据《远距离越境空气污染公约》等国际条约将黑碳列入限制或禁用物质清单。但没有人有计算/测量/评估该物质的方法。

荷兰

指南草案 2 第 4 段有一项保留条款，涉及国际法规定的空气空间地位和与外层空间有关的问题，包括外层空间的划界问题。

用委员会的话说：

大气和空气空间是两个截然不同的概念，应予区分。空气空间是一个静态的、基于空间的结构，每个国家对其领域内的“空气空间”拥有“完全的和排他的主权”。(……)领水边界以外的空气空间被视为处于任何国家的主权之外，像公海一样，开放供所有国家使用。另一方面，大气层作为环绕地球的气体圈层，是动态的、变化不定的，气体不断流动，与领土边界无关。大气层是不可见的、无形的和不可分割的。⁴³

情况可能是这样，但大气的法律地位是什么呢？与公海或国际水道的法律地位有何不同？

委员会没有采纳大气层是决定大气层法律地位的“人类共同关切”的观点。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

联合王国感到关切的是，指南草案的范围超出了委员会在 2013 年将这一专题列入其工作方案时商定的限制，特别是“关于这一专题的工作将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”。联合王国认识到，指南草案序言最后一段提到了委员会通过这一专题所依据的谅解的这一方面。但联合王国认为，序言部分的这一提法本身不足以避免本套指南草案(如指南草案 2 所述)干扰与保护大气层有关的政治谈判的风险。

一种可能的解决办法可能是在指南草案 2 中增加一个新段，澄清本套指南草案不涉及政治谈判的事项，特别是与气候变化、臭氧消耗或远距离跨界空气污染有关的政治谈判。可以澄清“政治谈判”的概念，以明确它并不局限于新条约的谈判，而是延伸到审查现有条约、关于执行这些条约的政治谈判以及在这些条约框架内进行的其他工作。

4. 指南草案 3——保护大气层的义务

安提瓜和巴布达

指南草案 3 的评注指出，指南 3 以《斯德哥尔摩宣言》和《里约宣言》为基础，同时也纳入了《联合国海洋法公约》和《联合国气候变化框架公约》的措辞。安提瓜和巴布达认为，考虑到所引用的资料来源的背景，指南草案 3 的提法应该更有力。《斯德哥尔摩宣言》和《里约宣言》仅仅规定，国家内部的活动不能“对

⁴³ 指南草案 2 评注第(6)段，[A/73/10](#)，第 78 段，见第 174 页。

其他国家的环境造成破坏”。⁴⁴ 《联合国海洋法公约》中“防止、减少或控制”的提法取代了“造成”，并对各国施加了积极的义务。评注还借鉴了《联合国气候变化框架公约》中的概念，即各国“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”。⁴⁵

但《联合国海洋法公约》和《联合国气候变化框架公约》之间的背景存在重要差异。首先，《联合国海洋法公约》使用“防止、减少和控制”(着重部分由作者标明)。使用“和”而不是“或”意味着义务更大。第二，该条增加了一款，说明与《斯德哥尔摩宣言》和《里约宣言》类似的“不因污染对其他国家及其环境造成损害”的义务。⁴⁶ 只能在规定了“不伤害”义务的整个条款的上下文中加以理解“防止、减少和控制”。此外，《联合国气候变化框架公约》的提法是在预防原则的背景下提出的，但指南草案 2 特别排除了这一原则。同样，正如《维也纳条约法公约》所指出的那样，如果不参考上下文，就不能理解这些术语的含义。⁴⁷ 安提瓜和巴布达建议指南草案 3 可以这样表述：“各国有义务履行应尽义务，根据适用的国际法规则，采取适当措施保护大气层不受大气污染。”

安提瓜和巴布达认为，作为一般事项，保护大气层不受污染，无论是本套指南草案中所称的“大气污染”还是“大气层退化”，都是普遍的国际义务。

白俄罗斯

环境保护在许多国家的国家政策中占有重要地位，各国正在这一领域采取适当措施，不仅在国际上，而且——首先是在国家一级——采取适当措施。因此，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必须被视为最低标准，而不是各国必须追求的目标。在指南草案 3 中，如果本国法律的标准高于国际法规定的标准，或许应由各国决定是否适用这些法律。

此外，还应考虑区分防止、减少和控制概念是否适当。这些概念似乎是同一义务，即“应尽义务”的不同方面。

爱沙尼亚

爱沙尼亚建议在该条指南中再增加一段，鼓励各国考虑批准或加入该条指南现有案文(“适用的国际法规则”)中提到的相关国际条约。在此情况，这种鼓

⁴⁴ 《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，第一卷：会议通过的各项决议(A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I)和 Corr.1；联合国出版物，出售品编号 E.93.I.8)(《里约宣言》)，附件一，原则 2；《联合国人类环境会议的报告》，1972 年 6 月 5 日至 16 日，斯德哥尔摩，(A/CONF.48/14/Rev.1；联合国出版物，出售品编号 E.73.IIA.14)(《斯德哥尔摩宣言》)，第一章，原则 21。

⁴⁵ 《联合国气候变化框架公约》第 3 条第 3 款。

⁴⁶ 《联合国海洋法公约》第 194 条第 2 款。

⁴⁷ 《维也纳条约法公约》(1969 年 5 月 23 日，维也纳)，联合国，《条约汇编》，第 1155 卷，第 18232 号，第 331 页，第 31 条第 1 款。

励合情合理，因为指南 3 被视为本套指南草案的核心(根据指南草案 3 评注第(1)段⁴⁸)，而国际多边协定是全球一级应对保护大气层挑战的唯一平台。

德国

德国欢迎指南草案 3 反映保护大气层的义务，德国认为这是一项普遍义务。

荷兰

本套指南草案交替使用“义务”、“应当”和“可以”等词语。

指南草案 3 是整个指南草案的核心。指南草案 4、5 和 6 与之密切相关，寻求将国际环境法的各项原则适用于保护大气层的具体情况。

指南草案 3 的案文受到了 1972 年《斯德哥尔摩宣言》原则 21 和 1992 年《里约宣言》原则 2 的启发。

委员会认为，指南草案 3 不影响保护大气层的义务是否是“国家对国际不法行为的责任条款”第 48 条意义上的普遍义务。⁴⁹ 委员会内部对这一问题意见不一。⁵⁰

指南草案 3 构成各国的“应尽”义务(或“尽最大努力”的义务)，鉴于有关法律的现状，这一提法是合适的。

虽然委员会认识到各国防止跨界空气污染造成重大不利影响的义务“已牢固确立为习惯国际法”，但它也认为“对于全球大气层退化而言，这项义务是否存在仍是一个未决问题”。……对于……国际习惯法中是否存在防止、减少或控制大气层退化这一义务，委员们意见不一。⁵¹

葡萄牙

葡萄牙欢迎指南草案 3 中明确写明国家有保护大气层的义务。葡萄牙支持这一理论，承认环境人权正在成为国际人权法的一项主要内容。包含可持续大气的人类环境权必须与明确和可执行的防止、减少和控制大气层退化的国家义务相对应。

因此，葡萄牙坚定支持指南草案 3、4、5 和 6 背后的想法，解决大气层退化所造成损害的跨界性质。葡萄牙回顾了委员会在关于预防危险活动所致跨界损害的条款方面所做的工作，⁵² 赞扬指南草案 3 评注第(7)段的评注前后一致，⁵³ 承认一项习惯国际准则规定国家有义务防止大气污染产生重大不利影响。

⁴⁸ A/73/10，第 78 段，见第 175 页。

⁴⁹ 大会 2001 年 12 月 12 日第 56/83 号决议，附件。委员会通过的条款草案及其评注收录在《2001 年……年鉴》第二卷(第二部分)和更正，第 76-77 页。

⁵⁰ 指南草案 3 评注第(4)段，A/73/10，第 78 段，见第 175 页。

⁵¹ 指南草案 3 评注第(7)段，同上，见第 176-177 页。

⁵² 关于预防危险活动所致跨界损害的条款，大会 2007 年 12 月 6 日第 62/68 号决议，附件。条款草案及其评注收录在《2001 年……年鉴》第二卷(第二部分)和更正，第 97-98 段。

⁵³ 同上。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

指南草案 3 的评注承认指南草案 3、4、5 和 6 相互关联。评注指出，这几条指南“寻求将国际环境法的各项原则适用于保护大气层的具体情况。”⁵⁴

联合王国认识到，每一条指南草案都涉及跨界污染背景下正在制定的原则。然而，正如指南草案 3 的评注所承认的那样，这些原则是否适用于大气污染和大气层退化还不确定。联合王国认为，这是因为大气污染和大气层退化的特殊性质。大气污染和大气层退化(根据指南草案 1 的定义)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国又是受害国，而一个特定问题的形成可能是所有国家促成的。事实上，在政治(条约)谈判过程中，特别是与气候变化、臭氧消耗或远距离越境空气污染有关的谈判过程中，正在处理这些原则及其在保护大气层的特定方面的适用。关于与保护大气层有关的特定主题的政治(条约)谈判是在有效考虑到该主题复杂性之后制订各项原则的更好工具。

美利坚合众国

本套指南草案的实际内容无助于澄清格式选择带来的混乱。本套指南草案的核心似乎是指南草案 3，但该条指南草案让人感到非常困惑。该条指南草案指出“保护大气层的义务”在于“各国负有义务保护大气层，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”。对指南草案 3 的最佳解读是，该条草案提出了一个简单的断言，即各国应遵守关于大气污染和大气层退化的现有“国际法适用规则”，因此对现有法律没有任何补充。但即便如此，指南草案 3 还造成了不必要的混乱。

根据指南草案 3，其他“适用的国际法规则”要求各国“防止、减少或控制大气污染和大气层退化”。但尚不清楚委员会是否认为目前的国际法要求各国做到本套指南草案中指出的所有内容，特别是为了：(a) 防止大气污染；(b) 防止大气层退化；(c) 减少大气污染；(d) 减少大气层退化；(e) 控制大气污染；和/或(f) 控制大气层退化。因此，委员会断言，至少有六项潜在的独立法律义务需要各国采取不同的行动。但做出这种断言似乎没有什么依据。评注指出，“防止、减少或控制”框架借鉴了《联合国海洋法公约》。但《联合国海洋法公约》没有解决大气污染和退大气层退化问题。此外，即使在保护海洋环境的背景下，《联合国海洋法公约》在第十二部分第 5 节中也包含了关于“防止、减少或控制”的具体规定。本套指南草案中没有与《联合国海洋法公约》第十二部分第 5 节相对应的大气污染和大气层退化方面的详细规定，这只会使得指南草案 3 更加混乱。

5. 指南草案 4——环境影响评估

安提瓜和巴布达

安提瓜和巴布达同意，各国负有义务确保在某些情况下完成环境影响评估。然而，指南草案 4 并未明确说明何时需要进行环境影响评估。评注并未界定“重大

⁵⁴ 指南草案 3 评注第(1)段，同上，第 175 页。

不利影响”一词；此外，“有害影响”一词已见于“大气污染”和“大气层退化”的定义。鉴于它们的定义已包含此意，因此只要项目产生属于这些类别的排放物(或“大气污染”的简化定义)，这些项目就应初步触发进行环境影响评估的义务，而不必对其“不利影响”做出要求。

诚然，评注中引用的证据更好地支持了只有在当前“大气层退化”的定义下才有初步的环境影响评估义务，该定义在“有害影响”前有限定词“重大”。例如，纸浆厂案例中使用了“重大”一词。⁵⁵ 《保护和发展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》要求在“可能造成显著污染”的情况下进行环境影响评估。⁵⁶ 然而，安提瓜和巴布达最近的立法要求在“拟议的开发可能对环境产生任何负面影响”时进行环境影响评估。⁵⁷ 因此，安提瓜和巴布达提议指南草案 4 如下：“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”。这是以安提瓜和巴布达在对指南草案 1 的评论中提出的“大气污染”的定义为假设前提。安提瓜和巴布达也可接受在“大气污染”一词之前插入“重大”或“显著”，如果评注中对其有更好的定义。如果“大气层退化”一词也用上，那么“大气层退化”一词之前没有必要插入“重大”或“显著”，因为该词定义中已包含“重大”，因此已初步触发环境影响评估。

阿根廷

虽然本套指南草案的规范性受到指南草案 11 和指南草案 2 的限制，指南草案 11 引入了促进性程序的概念，指南草案 2 规定指南的范围不会影响涉及气候变化、臭氧、化学品等的每项特定公约或制度的特设影响评估程序，但指南草案 4 最好增加措辞，大意如下：“根据国家能力和情况”。还可考虑添加“取决于执行手段的可获得性，在融资、技术转让和能力建设三个方面”。

后两项建议也可列入本套指南草案的其他章节，例如指南草案 3 和(或)对指南草案 11 第 2 段(a)项的补充，其中提到“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”。

白俄罗斯

建议指南草案 4 行文如下：“各国有义务确保对其管辖或控制下的拟议活动进行环境影响评估，这些活动可能对大气污染或大气层退化造成跨界影响，包括在外国领土上。”

⁵⁵ 《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。

⁵⁶ 《关于陆地来源和活动的污染的议定书》，第七条，第 2 款。

⁵⁷ 《环境保护和管理法》(见上文脚注 22)，第 41(2)节。

爱沙尼亚

爱沙尼亚希望指南草案 4 也明确提及此类活动可能产生的跨界影响(除了指南草案 4 评注第(1)段对跨界损害的阐述⁵⁸ 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一项计划活动的影响。

德国

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以及可能对全球大气层产生重大不利影响的活动。

荷兰

指南草案 4 被表述为“义务”,涉及环境影响评估,是指南草案 3 的延申。委员会在这方面指出了以下几点:

虽然环境影响评估要求的相关先例主要涉及跨界污染,但人们认为可能对全球大气层造成重大不利影响的项目也需遵守类似要求,如蓄意大规模改变大气层活动。⁵⁹

委员会认识到,国际判例法确认,进行环境影响评估的义务是“习惯国际法规定的一般义务”⁶⁰。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

见上文对指南草案 3 的评论。

6. 指南草案 5——可持续利用大气层

安提瓜和巴布达

安提瓜和巴布达同意大气是一种“吸收能力有限的自然资源”的概念,《圣乔治宣言》提到加勒比国家需要“管理其……大气资源……以确保最佳的可持续生产力”。⁶¹ 最近的政府间气候变化专门委员会报告广泛使用了“碳预算”的概念,将其定义为“与特定的变暖水平相适应的累积二氧化碳排放量”。⁶² 还使用

⁵⁸ A/73/10, 第 78 段, 见第 177 至 178 页。

⁵⁹ 指南草案 4 评注第(6)段, A/73/10, 第 78 段, 见第 178 至 179 页。

⁶⁰ 指南草案 4 评注第(1)段, A/73/10, 第 78 段, 见第 177 至 178 页。

⁶¹ 《圣乔治宣言》, 第 18 页。

⁶² Joeri Rogelj and others, “Mitigation pathways compatible with 1.5°C in the context of sustainable development” in Masson-Delmotte and others (eds.), *Global Warming of 1.5°C* (见上文脚注 18), p.101。

了“碳空间”、“大气空间”、⁶³ “生态空间”、⁶⁴ “温室气体预算”⁶⁵ 和“排放预算”⁶⁶ 等词语。这些概念中的任何一个都支持指南草案 5 中表达的概念。鉴于围绕适当术语的不确定性，安提瓜和巴布达认为最好按照本套指南草案目前的规定，对这一概念进行描述，而不是从各种表述中选择某一种。

大气层的吸收能力显然有限，而各国对如何获取这一资源有争议。《圣乔治宣言》指出，东加勒比国家组织“成员国仍然不可持续地依赖昂贵的、不可再生的或管理不善的燃料来源，这些来源污染空气并导致气候变化”。⁶⁷ 《巴巴多斯宣言》描述了“小岛屿发展中国家迫切需要解决可持续发展的制约因素……这些制约因素导致……可持续开发自然资源的手段有限”。⁶⁸ 《毛里求斯宣言》确认，小岛屿发展中国家“依然是可持续发展的特例”。⁶⁹ 《毛里求斯宣言》所附的《毛里求斯执行战略》五年期审查指出，“大多数小岛屿发展中国家面积小，地理位置偏远，资源和出口基础狭窄，并受到全球环境挑战的影响，所有这些妨碍了它们的可持续发展努力”。⁷⁰ 《萨摩亚途径》重申，“小岛屿发展中国家因其独有的特殊脆弱性，依然是可持续发展的特例”。⁷¹

安提瓜和巴布达建议在指南草案 5 或 6 中指出小岛屿发展中国家的特殊需要和具体情况，以反映 20 多年的国家实践。评注指出，第 2 段的意思是“更多地是作为国际政策和规范的声明”，而非权利和义务的来源。⁷² 反映这一政策的政治宣言一贯肯定小岛屿发展中国家的特殊情况。评注中可以提到这一点。然而，

⁶³ 多民族玻利维亚国代表美洲人民玻利瓦尔联盟集团提议在《巴黎协定》中使用这两个短语，但未成功。María Pia Carazo, “Analysis of the provisions of the Agreement, Contextual provisions (preamble and article I)” in Daniel Klein and others (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary* (Oxford University Press, 2017), pp. 107 ff., at p. 112, footnote 37.

⁶⁴ Tim Hayward, “Human rights versus emissions rights: Climate justice and the equitable distribution of ecological space”, *Ethics and International Affairs*, vol. 21 (2007), pp. 431–450.

⁶⁵ Michael Obersteiner and others, “How to spend a dwindling greenhouse gas budget”, *Nature Climate Change*, vol. 8 (2018), pp. 7–10.

⁶⁶ David R. Morrow, “Fairness in allocating the global emissions budget”, *Environmental Values*, vol. 26 (2017), pp. 669–691.

⁶⁷ 《圣乔治宣言》，第 14 页。

⁶⁸ 《小岛屿发展中国家可持续发展全球会议报告，布里奇敦，1994 年 4 月 26 日至 5 月 6 日》(A/CONF.167/9；联合国出版物，出售品编号 94.I.18)，附件一：巴巴多斯宣言，第一部分，第六条。

⁶⁹ 《审查小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领执行情况国际会议的报告，毛里求斯路易港，2005 年 1 月 10 至 14 日》(A/CONF.207/11；联合国出版物，出售品编号 E.05.II.A.4)，附件一：毛里求斯宣言，第 5 段。

⁷⁰ 《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》执行情况高级别审查会议成果文件，大会 2010 年 9 月 25 日第 65/2 号决议，第 5 段。

⁷¹ 《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》，大会 2014 年 11 月 14 日第 69/15 号决议，附件，第 5 段。

⁷² 指南草案 5 评注第(4)段，A/73/10，第 78 段，见第 180 页。

安提瓜和巴布达还认为，承认包括小岛屿发展中国家在内的发展中国家的特殊情况是一项法律原则，应该在指南草案 6 中加以阐述。

白俄罗斯

保护大气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：“在增加经济发展的同时实现大气的可持续利用，包括需要保护大气层和减少大气污染。”

比利时

比利时支持指南草案 5 的内容，但认为该一般原则应列入导言。

爱沙尼亚

第 1 段的措辞应与指南草案 3 的措辞一致，后者宣称“各国义务保护大气层”。爱沙尼亚认为，大气层的利用也应隐含地与保护大气层联系起来。因此，爱沙尼亚提议指南草案 5 第 1 段使用祈使性措辞（“考虑到大气层是一种吸收能力有限的自然资源，各国义务确保以可持续的方式加以利用”）。爱沙尼亚欢迎必须兼顾经济发展与保护大气层的想法，认为这是今后几年不可避免的必经之路。

荷兰

指南草案 5 涉及大气的可持续利用，因为大气是一种吸收能力有限的自然资源。它认识到，可持续利用大气层包括需要兼顾经济发展和大气层保护。该条指南草案是作为一项“应该”的要求拟订的。委员会在这方面指出了以下几点：

本条指南草案中“应当以可持续的方式加以利用”的措词简明而不过于注重法律细节……其行文方式更贴近国际政策和规范的声明，而非确定各国权利和义务的操作守则。⁷³

显然，委员会认为可持续发展原则的法律地位在现阶段尚不确定。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

见上文对指南草案 3 的评论。

7. 指南草案 6——公平合理利用大气层

安提瓜和巴布达

鉴于上文对指南草案 5 的讨论，安提瓜和巴布达建议将指南草案 6 更新如下：“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。”

比利时

比利时支持指南草案 6 的内容，但认为该一般原则应列入导言。

⁷³ 同上。

爱沙尼亚

爱沙尼亚赞同指南草案 6 的评注第(1)段,其中提到必须以公平合理的方式利用大气层,同时考虑到今世后代的利益。⁷⁴然而,与对指南草案 5 的评论一样,爱沙尼亚倾向于在该指南中使用祈使性措辞(“各国有义务考虑到今世后代的利益,确保以公平合理的方式利用大气层。”)。

荷兰

指南草案 6 涉及公平合理地利用大气层。其表述部分源自《国际水道非航行使用法公约》第 5 条⁷⁵ 以及跨界含水层法第 4 条,⁷⁶ “该句要求平衡各种利益并考虑大气污染或大气层退化可能独有的所有有关因素”。⁷⁷

值得注意的是,指南草案 6 被表述为一项“应该”的要求,而国际水道法下的规定被认为是一般国际法下的一项有约束力的义务。

“应该”的要求似乎是基于这样一个事实,即委员会认为大气层与其说是跨界资源,不如说是一种共同的全球资源。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

见上文对指南草案 3 的评论。

8. 指南草案 7——有意大规模改变大气层

安提瓜和巴布达

安提瓜和巴布达同意,关于这一专题的国家实践可能过于有限,不值得作为单独的指南草案列入。⁷⁸

可以说,某些类型的大规模改变,如评注中提到的二氧化碳去除技术,不属于大气污染或退化的定义,因为它们的影响可能不是“有害的”。那么,这些活动也不会触发指南草案 3 和 4 下的尽职调查或环境影响评估,这与关于指南草案 7 的评注第(11)段中的假设相反。⁷⁹

但是,可以理解为指南草案 3 和 4 涵盖了有意大规模改变大气层的行为,这些指南草案涵盖了国家无法直接控制的行为。这些指南草案还应更有理由地适用

⁷⁴ 同上,第 181 页。

⁷⁵ 《国际水道非航行使用法公约》(1997 年 5 月 21 日,纽约),可查阅 <https://treaties.un.org>, *Depositary, Certified True Copies*。

⁷⁶ 大会 2008 年 12 月 11 日第 63/124 号决议,附件。国际法委员会通过的条款草案及其评注载于《2008 年……年鉴》,第二卷(第二部分),第 53 至 54 段。

⁷⁷ 指南草案 6 评注第(2)段, A/73/10, 第 78 段,见第 181 页。

⁷⁸ 例如,见生物多样性公约缔约方大会通过的关于与气候相关的地球工程的 COP XIII/14 号决定 (UNEP/CBD/COP/DEC/13/14, 2016 年 12 月 8 日),第 4 段(注意到“很少有缔约方对提供信息的邀请作出回应”)。

⁷⁹ A/73/10, 第 78 段,见第 183 页。

于国家确实直接控制的大气污染或退化，因为指南草案 3 的评注包括何时对大气污染或大气层退化援引国家责任的讨论。国家或国内行为体可能开展本意为善的大规模改变行动，然后辩称这些行动不会触发指南草案 3 和 4 的规定，因为预期影响并非“有害的”。援引这些指南草案取决于污染或退化的可能性，而非当事方的意图。考虑到预防原则，各国在考虑“有害”影响的可能性时，应谨慎行事。

如果指南草案 3 和 4 没有明确涵盖大气的大规模有意改变，那将支持列入一项单独的指南草案来处理大气改变问题，就像此处讨论的那样。然而，鉴于安提瓜和巴布达担心一些国家可能希望在没有环境影响评估的情况下开展有意改变行动，认为所谓的善意行动不会触发这一要求，安提瓜和巴布达建议在该条指南草案正文中而非评注中澄清环境影响评估的必要性。《生物多样性公约》缔约方会议指出，“预防性方法以及习惯国际法的适用……可能与地球工程活动相关，但仍将构成全球监管的不完整基础”。⁸⁰ 联合国秘书长最近指出，包括“一些地球工程活动”在内的国际环境法的“具体部门……制度存在重大差距和不足”。⁸¹ 委员会可以而且应该介入逐步发展这一法律领域，同时为各国通过多边谈判解决这一问题留出空间。

阿根廷

阿根廷认为，有必要提到政府间气候变化专门委员会(政府间气候变化专门委员会)在其 2018 年全球变暖 1.5°C 的报告中适用于这一点的结论。⁸² 政府间气候变化专门委员会从广泛的“地球工程”概念转向“太阳辐射改变措施”和“二氧化碳清除措施”。

关于改变太阳辐射的措施，政府间气候变化专门委员会认识到，虽然这些措施“在理论上是有效的”，但它们面临“巨大的不确定性和知识差距，以及与治理、伦理和对可持续发展的影响有关的部署方面的重大风险以及体制和社会制约。它们也不能缓解海洋酸化”。⁸³

关于后者，报告的结论是，“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……、加强风化和海洋碱化。它们在成熟度、潜力、成本、风险、共同利益和权衡方面差别很大”。⁸⁴

在这方面，阿根廷指出，指南草案 7 所载的应对“审慎和谨慎地开展”此类干预的想法含糊不清且笼统。关于必须在“遵守任何适用的国际法规则前提下”

⁸⁰ 生物多样性公约缔约方大会通过的关于与气候相关的地球工程的第 XI/20 号决定 (UNEP/CBD/COP/DEC/XI/20, 2012 年 12 月 5 日), 第 11 段。

⁸¹ 《秘书长的报告，国际环境法和与环境有关的文书的欠缺：制定全球环境契约》(A/73/419), 第 104 段。

⁸² Masson-Delmotte and others (eds.), *Global Warming of 1.5°C*(见上文脚注 18)。

⁸³ “Summary for policymakers”, 同上。

⁸⁴ 同上。

的情况下进行干预的观点，阿根廷强调指出，由于这是一个前所未有的问题，关于这种干预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：应该谈判和制定。

芬兰(代表北欧国家：丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)

北欧国家注意到关于有意大规模改变大气层的指南草案 7 中使用了不太规范的措辞。具体而言，虽然他们支持指南草案 7 的目标，但他们对在案文中使用“审慎和谨慎”而非“审慎态度”的选择提出质疑。虽然委员会援引国际海洋法法庭的一些使用了“审慎和谨慎”的案例解释了为什么选择该措辞，⁸⁵ 但北欧国家认为，委员会关于跨界含水层法的条款可以提供另一种或许更相关的参考，其中第 12 条中包括了“审慎态度”一词。⁸⁶

德国

德国认为，指南草案 7 是一平衡办法。但是，应在指南草案 7 的第二句中增加根据指南草案 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。”)。

荷兰

指南草案 7 也被表述为“应该”要求，涉及对大气层的有意大规模改变。它只适用于“非军事”活动。所涵盖的活动包括，例如，从大气中清除二氧化碳(地球工程)或降低地球表面温度(太阳辐射管理)的项目。这些活动还包括可防止或限制干旱、飓风、龙卷风等灾害和灾害对大气层的不利影响的的活动，以及可提高作物产量和供水的活动。⁸⁷ 这些活动当然要“遵守任何适用的国际法规则”。

指南草案 7 在委员会内并非没有争议：“有些委员仍然认为无需拟订有关这一事项的指南草案，因为本质上对此事项仍有争议，这方面的讨论不断变化，而且可依据的实践很少。另一些委员认为，可在二读期间加强本条指南草案”。⁸⁸

指南草案 7 被错误地表述为“应该”的要求。指南草案 3 应被视为也适用于有意大规模改变大气层的行为。

多哥

[原件：法文]

委员会有必要明确解释“有意大规模改变大气层”的含义，并说明设想的活

⁸⁵ 指南草案 7 评注第(9)段，A/73/10，第 78 段，见第 183 页。

⁸⁶ 跨界含水层法条款(见上文脚注 76)，第 12 条。

⁸⁷ 指南草案 7 评注第(3)至(7)段，A/73/10，第 78 段，见第 182 页。

⁸⁸ 第(12)段，同上，见第 183 页。

9. 指南草案 8——国际合作

安提瓜和巴布达

安提瓜和巴布达同意，各国必须在保护大气层方面进行合作。但是，这一合作应该超越“增进科学知识”的范畴。国际文书一贯强调发达国家需要援助发展中国家。

《巴黎协定》规定，“发达国家缔约方应为协助发展中国家缔约方提供资金”，以及“本协定下的能力建设应当加强发展中国家缔约方的能力”。⁸⁹ 发达国家有义务援助发展中国家的其他例子，除其他外，包括《名古屋议定书》、《斯德哥尔摩公约》、《京都议定书》和《联合国气候变化框架公约》。⁹⁰ 加勒比区域文书也确认了这一概念。《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》在其关于合作的条款中指出，“缔约方应特别考虑最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家”。⁹¹ 《巴斯特尔条约议定书》在谈及环境可持续性问题时指出，需要进行能力建设，以确保成员国能够执行《圣乔治宣言》。⁹²

安提瓜和巴布达建议增加第 3 段，承认发展中国家的特殊需要和具体国情，可表述如下：“合作应反映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国情，例如为此开展能力建设和技术转让。”安提瓜和巴布达指出，指南草案第 11 条第 2(a)段也谈及这一问题。然而，能力建设不仅是为了在各国不履行义务时促进履约，而且也是为了在不履约情况发生之前开展合作。应在指南草案 8 内反映这一点。

荷兰

指南草案 8 第 1 段涉及各国的国际合作义务，该草案本身或多或少不言而喻。第 2 段是作为一项“应当”要求起草的，其中呼吁“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知识”开展合作。“合作可包括信息交流和联合监测。”

⁸⁹ 《巴黎协定》第九条第 1 款及第十一条第 1 款。

⁹⁰ 《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》(2010 年 10 月 29 日，日本名古屋)，联合国环境规划署，UNEP/CBD/COP/10/27 号文件，附件，X/1 号决定，附件一(名古屋议定书)第 22 条；《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》，第 12 条；《联合国气候变化框架公约京都议定书》(1997 年 12 月 11 日，京都)，联合国《条约汇编》，第 2303 卷，第 30822 号，第 162 页，第 10 条 e 款；《联合国气候变化气候公约》第 9 条第 2 款 d 项。

⁹¹ 《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(2018 年 3 月 4 日，埃斯卡苏)，案文可查阅 <https://treaties.un.org> (交由秘书长保存的多边条约状况，第二十七.18 章)，第 11 条第 2 款。

⁹² 《经修订的关于建立东加勒比国家组织经济联盟的巴斯特尔条约的东加勒比经济联盟议定书》(2010 年 6 月 18 日，Gros Islet)，2018 年 1 月在秘书处登记或归档和记录的条约及国际协定月报(ST/LEG/SER.A/851)，第 54946 号，第 24 条。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

联合王国支持指南草案 8 中提出的国际合作概念。国际合作是确保与保护大气层有关的单独文书和体系之间和谐与融合的有效手段，联合王国认识到这种和谐与融合是重要的。

美利坚合众国

指南草案 8 与指南草案 3 一样，也存在法律依据不明确的问题。特别是，指南草案 8 第 1 段规定，“各国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。”然而，与指南草案 3 不同的是，指南草案 8 第 1 段似乎没有纳入现有的国际法适用规则，以告知其中确定的所谓义务。事实上，该指南草案的相应评注中提到的任何来源都没有确立指南草案 8 第 1 段规定的一般性合作义务。具体地说，评注注意到两项政治宣言、⁹³ 两项多边公约的序言⁹⁴ 和委员会提出的三套条款草案，⁹⁵ 其中没有一项规定合作方面的任何法律义务。具有约束力的合作义务的单个例子来自《国际水道非航行使用法公约》，该条约只有 36 个缔约方，涉及国际法的一个完全独立的领域。因此，最好将指南草案 8 第 1 段中声称的义务理解为希望各国开展合作的建议，而不包含法律义务。

指南草案 5、6 和 7 与指南草案 8 第 1 段一样，基本上是推荐性或劝告性的。这些指南草案中的每一条都包含关于各国在与大气层有关的不同活动方面“应当”做些什么的断言。虽然指南草案 5 和 7 的评注分别承认它们的表述“简明而不过于注重法律细节”和“劝告性的”，⁹⁶ 但值得注意的是，这些指南草案是基于价值判断的政策处方。将此类政策偏好纳入委员会产品不符合委员会《章程》第 1 条第 1 款，该款明确规定，委员会“以促进国际法的逐渐发展和编纂为宗旨。”外交合作的政策处方，无论用意如何良好，都不是委员会任务的一部分，因此不应成为委员会工作的一部分。

10. 指南草案 9——相关规则之间的相互关系

安提瓜和巴布达

安提瓜和巴布达支持列入指南草案 9 第 3 段；但是，出于上文关于序言部分第六段的评论中讨论的相同原因，安提瓜和巴布达建议删除“受海平面上升影响”一语。同样，加入这一词语的效果是，将“特别考虑”仅限于海平面上升造成的损害，而不考虑对小岛屿发展中国家造成不成比例影响的大气退化和污染等其他后果。然而，评论可以也应该承认海平面上升的影响。

⁹³ 《斯德哥尔摩宣言》、《里约宣言》。

⁹⁴ 《保护臭氧层维也纳公约》、《联合国气候变化框架公约》。

⁹⁵ 《关于预防危险活动所致跨界损害的条款》(见上文脚注 52)；《跨界含水层法的条款》(见上文脚注 76)；“发生灾害时的人员保护”条款草案(A/71/10)，第 48-49 段。

⁹⁶ 指南草案 5 的评注第(4)段和指南草案 7 的评注第(9)段，A/73/10，第 78 段，分别见第 180 页和第 183 页。

白俄罗斯

关于指南草案 9 的评注，大意是说受国际法领域管辖的任何人类活动与大气层有关的说法似乎有些过分。白俄罗斯也不相信国际大气法已成为国际法的一个单独分支，这是本套指南草案所依据的推定。总体而言，本套指南草案中强调的问题似乎已由 1969 年《维也纳条约法公约》适用条款和委员会关于国际法不成体系问题的报告中所载结论加以充分规范。⁹⁷ 同时，草拟用于解释国际条约的规则有些超出了本套指南草案的范围。在这方面，或许更合适的做法是强调遵守国际法不同分支的规则有着相互增强效应，这是特别报告员确定的现象。同样，白俄罗斯认为，就相互关系和相互加强而言，最好考虑保护大气层和保护基本人权之间的相互关系。

关于本套指南草案评注⁹⁸ 第(13)段和第(15)段，在就是否存在习惯国际法规则和原则等草拟结论时应极为谨慎，以免引起有关个人和团体的错误期望。

同时，白俄罗斯支持要求在制定国际法规则时考虑到保护大气层(可能还有环境的其他要素)的规定。

比利时

比利时认识到，正如指南草案 9 第 3 段所规定的那样，应当关注特别脆弱的人和群体。虽然这些弱势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弱势群体(如儿童、老人、居住在受污染社区的人等)。

在这方面，比利时建议考虑到保护健康的概念，这一概念现在指导着欧洲和国际上关于空气的工作，并影响着来自无论发达国家还是欠发达国家的所有个人群体。

捷克共和国

尚不清楚，第 1 段中提及的“国际法规则”是否应仅涵盖习惯国际法规则，还是也应涵盖条约规定的义务。有关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加以解决。《维也纳条约法公约》关于解释的规则适用于单个条约。这些规则的目的在于通过解释来调和各种条约文书产生的相互冲突的义务，这些文书也可能对不同的条约缔约方集团具有约束力。如果法律文件间有实质上的矛盾，不能透过“和解性的”解释来解决问题。

这个问题主要是在“订立条约”阶段协调一国加入的各种国际法律文书所规定的实质性义务的问题。在进行这种协调之前，首先应为相互关联的问题确定适

⁹⁷ 国际法委员会研究组的报告(A/CN.4/L.682 和 Corr.1 及 Add.1) (油印；可查阅委员会的网站，第五十八届会议的文件；最后案文作为《2006 年国际法委员会年鉴》的附件出版，第二卷(第一部分)，第 328-340 段)。

⁹⁸ A/73/10，第 78 段，见第 192-193 页。

当的实质性和技术性解决办法，随后可能需要通过新的法律义务或修改现有的法律义务。第 2 段以更切合实际的方式处理协调法律文书的问题。

德国

此外，德国建议在指南草案 9 中增加一个新段，其中鼓励各国加入、批准和执行相关多边环境协定。

荷兰

指南草案 9 涉及关于保护大气层的国际法规则与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之间的相互关系，并建议“在确定、解释及适用”这些规则时，“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。”

在制定有关保护大气层的新国际法规则和其他相关国际法规则时，各国还应当“尽可能采取协调的方式”。在实施这些建议时，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，如土著人民、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。

应当指出，国际法相关规则之间的相互关系问题是一般性的，并不是关于保护大气层的规则所独有的。因此，鉴于委员会起草的其他条款或原则草案中没有列入一条任何一般性范围的条款，是否非常有必要制定一条一般性范围的指南草案，这是值得怀疑的。但是，如果要保留该指南草案，则可在第 2 段末尾加上“在制定此类规则的早期阶段就让相关科学家和法律专家参与”。

葡萄牙

委员会关于这一专题的最大努力之一应该是澄清国际法不同领域的规则之间的相互关系。因此，葡萄牙欢迎如指南草案 9 所述，强调需要在解释国际法时遵守有关解释和适用问题的国际法原则。

此外，葡萄牙赞扬指南草案 9 第 3 段——按照序言部分第 5 段和第 6 段的案文的精神——非常明确地提到特别容易受到大气污染的个人和群体。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

指南草案 9 与指南草案 8 一样，也旨在实现和谐与融合——但是通过限制对国际法规则的解释和发展来实现这一点的。指南草案 9 似乎是用来确保与保护大气层有关的不同文书和体系之间的和谐与融合的过度和不必要的手段。指南草案 8 是实现这一目标的充分和有效手段。

美利坚合众国

与下文指南草案 12 一样，指南草案 9 似乎表明，将在保护大气层的背景下以特殊方式处理有关国际法不成体系问题。委员会在 2006 年发布了一个研究小

组的一份长篇报告，专门讨论了这一主题，特别包括指南草案 9 第 1 段中提到的贸易与环境制度之间的关系。⁹⁹ 该报告包括对国际环境法的广泛考虑，但没有就国际环境法与其他国际法律制度之间的相互作用得出明确的规范性结论。值得注意的是，该研究小组的报告对恰恰在这种情况下协调解释的可行性提出了质疑。¹⁰⁰ 该报告没有直接涉及保护大气层的问题。然而，尽管委员会研究小组对不成体系专题进行了详尽的研究，但指南草案 9 意在确定应在保护大气层方面适用的协调和系统性融合的具体规范。美国没有看出在这方面建立具体规范的任何基础，并告诫委员会不要确立这样一种做法，即委员会以前旨在解决广泛专题的产品和努力遭到范围狭窄的新项目破坏。

11. 指南草案 10——执行

安提瓜和巴布达

安提瓜和巴布达支持列入指南草案 10，但建议在第 2 段中增加一个短语，承认共同但有区别的责任原则。参照《巴黎协定》，第 2 段可改为：“各国应根据不同的国情，特别是发展中国家的国情，努力落实本套指南草案中所载的建议。”

比利时

关于指南草案 10，比利时认为，显然，各国根据国际法承担的义务必须在国内法中执行。因此，似乎更重要的是鼓励尚未加入某些多边文书的国家加入这些文书。例如，可以通过修改指南草案 3 或 8 的案文来做到这一点。

捷克共和国

国家履行国际义务可以采取立法、行政、司法或其他行动的形式，这一事实是对众所周知的事实简单陈述。如果将本指南制定为谈判未来文书的指南，它将更加切合实际——例如，它可以包括一句开场白，建议未来的文书还应设想关于适当的国家执行手段的规定。

第 2 款旨在执行本套指南草案中所载的“建议”。有效执行一些指南，例如关于可持续利用的指南草案 5 或关于公平合理利用大气层的指南草案 6，需要国际社会采取协调一致的行动。各国“应努力落实”这些建议的最有效方式是通过基于多边条约安排的集体努力。应该包括这方面的内容。

爱沙尼亚

爱沙尼亚愿重申本国在 2018 年就该条指南草案第 2 段提出的评论意见，即本国认为所有国家在这一问题上的合作至关重要，并支持各国可以努力，例如通过政治宣言来落实建议的想法。

⁹⁹ 国际法委员会研究组关于国际法不成体系问题的报告(见上文脚注 97)。

¹⁰⁰ 同上，第 277 段。

荷兰

指南草案 10 和 11 涉及执行和遵守保护大气层的义务。指南草案 10 涉及执行，指南草案 11 涉及履约。这两条指南草案都与执行和遵守保护大气层的义务有关，它们之间的区别有点是人为性的。

根据委员会的说法，指南草案 10 涉及国家执行和遵守根据国际法承担的义务。国际一级的执行和遵守是指南草案 11 的主题。¹⁰¹

严格地说，指南草案 10 第 1 段没有被表述为一项义务，尽管它本应被表述为一项义务。照现在看来，这段话没有什么特别之处，实际上只不过是一种意见。第 2 段涉及指南草案所载的建议，该段指的是按照“应当”要求制定的所有指南草案。

美利坚合众国

指南草案 10 谈及的是“执行”问题。一般而言，一国选择在国内“履行”国际法律义务的手段由各国决定，而不是由一般国际公法事先规定的。虽然这些问题可以在一项条约中解决，但美国并不认为在不具约束力的指南草案中抽象地谈及这些问题有什么用处。

12. 指南草案 11——履约

安提瓜和巴布达

安提瓜和巴布达支持列入指南草案 11，该草案反映了国际法中条约必须遵守的一般原则。正如它在关于指南草案 9 的评论意见中指出的那样，安提瓜和巴布达欢迎在第 2 段(a)分段中确认促进措施应包括能力建设。然而，在(b)分段中也应说明这一点。安提瓜和巴布达建议在该分段中增加另一句话，行文可如下：“在确定适当的执行程序时，各国和国际组织应考虑受影响国家的能力和特殊条件。”

捷克共和国

指南 11 第 1 段中回顾各国“善意地遵守与保护大气层……有关的国际法规定的义务”的责任，但并没有补充已经被普遍接受的所有国际法律义务。因此，这条规定最好作为一个序言段。也没有理由明确提到“相关协定中所载的规则和程序”，因为没有根据国际义务的内容而善意遵守国际义务的不同标准。

本条指南第 2 段述及促进性或强制执行程序。该段可阐述为鼓励各国在未来的协定中列入这类规定，同时争取它们与其加入的现有协定已规定的程序保持一致。该指南还可包括定期审查和改进这些程序的内容，使其与科技进步保持一致。

爱沙尼亚

爱沙尼亚重申坚决支持列入指南草案 11 第 2(a)分段，该分段述及遵守国际义务及一些国家所缺少的能力的问题。爱沙尼亚欢迎在出现不遵守情况下向各国

¹⁰¹ 指南草案 10 的评注第(1)段和指南草案 11 的评注第(1)段，A/73/10，第 78 段，分别见第 194 页和第 196 页。

提供援助并认识到各国可能面临的具体挑战。鉴于保护大气层的共同责任和各国的不同能力，向有关国家提供援助是改善履行国际义务的必要工具。

荷兰

指南草案 11 第 1 段反映了关于国际法规定的现有义务的条约必须遵守原则。第 2 段述及根据相关国际协定使用可能现有的促进性或强制性程序问题。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

指南草案 11 述及“遵守相关协定的规则和程序”。然而，这种“相关协定”是正在进行的政治谈判的议题(因为已签订的协定是根据新的挑战和理解进行审查和演变的)。如上文对指南草案 2 的评注所述，委员会列入此专题时有以下谅解：“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、远距离跨界空气污染进行的政治谈判。”关于“遵守相关协定的规则和程序”的指南超出了这一限制。

美利坚合众国

指南草案 11 述及“履约”。一般而言，一国和/或多国同意“遵守”国际法律义务的方式由各国决定，一般国际公法没有事先规定。虽然在条约中可以述及这些问题，但美国并不认为在不具约束力的指南草案中抽象地述及这些问题有什么用处。

13. 指南草案 12——争端解决

安提瓜和巴布达

总的来讲，安提瓜和巴布达强调和平解决争端的重要性。它欢迎“技术和科学方面的专家”可在和平解决争端方面发挥的作用，特别是此事涉及保护大气层。例如，委员会应审查法庭之友和专家证人在国际性法院和法庭上的作用，以及审议这类证据如何有助于保护大气层，同时适当遵守不超出诉讼请求原则。然而，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。向法庭之友和专家证人敞开大门，应确保各国在法律面前一律平等。发达国家不得用发展中国家由于资源限制而无法获得的专家和辅助性法庭之友让诉讼程序吃不消。应考虑采取平权措施来确立平等，例如发展中国家用于设立传唤专家证人的信托基金。

捷克共和国

在制定政策和决策的所有阶段，以及在拟定旨在保护大气层的国际法律文书过程中，都应认识到并强调科学家或技术专家参与的必要性，即不仅仅是在解决争端方面。技术专家或科学专家在解决法律争端中是否发挥作用，取决于争端的内容。如果争端涉及条约的有效性、保留的效力等问题，就不需要这类专家。相比之下，应将专家参与解决现有条约文书执行过程中新出现的科学和技术问题视为预防争端的重要手段。这一方面应在本指南或关于履约的指南中加以强调。

爱沙尼亚

爱沙尼亚支持指南草案 12 中表示重申要和平解决争端。爱沙尼亚欢迎在该条指南草案的评注中通篇强调科学知识的重要性，而委员会认为科学知识是保护大气层的关键(指南草案 8 评注第(13)段中关于大气污染和大气层退化的原因和影响的科学知识；指南草案 12 的评注第(2)段¹⁰² 中使用技术和科学专家的必要性)。因此，爱沙尼亚请委员会考虑增加一项自主指南，明确说明基本科学知识对于与保护大气层有关的行动的重要性。

荷兰

指南草案 12 述及争端解决。第 1 段说明了各国通过和平手段解决争端的一般义务。第 2 段(不同于第 1 段，只是一项“应当”的要求)提醒人们，与保护大气层免受大气污染和大气层退化有关的争端可能具有“涉及大量事实”和“依赖科学”的性质。

美利坚合众国

美国认为没有必要在指南草案 12 第 1 段中要求通过和平手段解决与保护大气层有关的争端。评注中没有提到的《联合国宪章》第二条第三项，其中要求以和平方式解决国际争端，这也适用于与保护大气层有关的争端。尽管如此，指南草案 12 第 1 段中提到和平解决争端，似乎表明与其他类型的争端相比，有关保护大气层的争端享有特殊地位；这样做削弱了《联合国宪章》第二条第三项规定的一般规则。

三. 从各国际组织收到的评论和意见

A. 一般性评论和意见

联合国环境规划署

环境署致力于支持目前的进程，并高兴地看到指南草案的制定以其早先参与支持委员会和特别报告员工作为基础。这种参与包括 2016 年环境署参加了委员会召集的与编写指南草案有关的会议。在这次会议上，环境署介绍了国际环境法领域的发展情况，特别是关于环境法发展和定期审查的《蒙得维的亚方案四》的情况。

在类似的情况下，环境署注意到，关于环境法发展和定期审查的第五个《蒙得维的亚方案》(《蒙得维的亚方案五》)将于 2020 年 1 月开始实施。《蒙得维的亚方案五》是经联合国环境大会第 4/20 号决议(UNEP/EA.4/RES.20)通过的关于环境法的政府间方案。该十年方案旨在促进环境法治的发展和实施，加强各国的相关能力，为《2030 年可持续发展议程》的环境方面做出贡献。环境署欢迎有机会与委员会讨论《蒙得维的亚方案五》如何支持委员会关于指南草案的工作。

¹⁰² A/73/10，第 78 段，分别见第 187 页和第 198-199 页。

环境署认为，有必要在一般性评注第(2)段中查明现行条约体制下存在的差距。一旦查明，则对指南草案寻求填补的那些空白将更加清晰。

B. 关于序言草案和指南草案的具体评论意见

1. 序言草案

欧洲联盟

[原件：英文]

欧洲联盟遗憾地注意到，欧洲联盟 2017 年提出的关于在序言中提及如下具体协定的建议没有得到采纳：《蒙特利尔议定书》、¹⁰³ 《远距离越境空气污染公约》(包括《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)及其批准的重要性)以及 2017 年联合国环境大会关于预防和减少空气污染以改善全球空气质量的第 3/8 号决议。《远距离越境空气污染公约》和第 3/8 号决议为与陆源污染物排放相关的空气质量工作提供了最佳做法、主要原则与核心政策。此外，欧洲联盟谨提请注意关于防止船舶空气污染的《防止船污公约》附件六，¹⁰⁴ 该附件有助于带来在全球范围内减少船舶空气污染的非常积极的效果。所有这些文书都是根据过去 40 年里最先进的现有科学制定的，需要在这一现有框架和从中吸取的经验教训基础上再接再厉。欧洲联盟强调，这些文书反映在欧洲联盟文书中，特别是关于减少国家某些空气污染物排放的(EU)2016/2284 号指令，¹⁰⁵ 也反映在(EU)2016/1628 号《非道路移动机械条例》¹⁰⁶ 或(EU)2016/802 号含硫燃料指令中。¹⁰⁷ 在这方面，欧洲联盟建议国际法委员会考虑起草指南 3，以鼓励各国加入、批准或执行相关多边环境协定。这将符合指南 2 规定的指南的广泛范围。

序言中“国际社会面临的紧迫关切问题”一词背离了国际环境法中经常使用的更为接受的“人类共同关心问题”的说法。因此，欧洲联盟建议委员会使用“人类共同关心问题”一词。

¹⁰³ 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(蒙特利尔，1987 年 9 月 16 日)，联合国，《条约汇编》，第 1522 卷，第 26369 号，第 28 页。

¹⁰⁴ 《国际防止船舶造成污染公约》，1973 年(《防止船污公约》)(伦敦，1973 年 11 月 2 日)，同上，第 1340 卷，第 22484 号，第 184 页。

¹⁰⁵ 欧洲议会和理事会 2016 年 12 月 14 日关于减少国家某些空气污染物排放的(EU)2016/2284 号指令，它修订了 2003/35/EC 号指令并废除了 2001/81/EC 号指令(与欧经区相关的文本)，《欧洲联盟公报》L 344 号，2016 年 12 月 17 日，第 1-31 页。

¹⁰⁶ 欧洲议会和理事会 2016 年 9 月 14 日关于非道路移动机械内燃机气体和微粒污染物排放限制和型号审批要求的(EU)2016/1628 号条例，它修订了(EU)第 1024/2012 号和(EU)167/2013 号条例并修改和废除了 97/68/EC 号指令(与欧经区相关的文本)，《欧洲联盟公报》L 252 号，2016 年 9 月 16 日，第 53-117 页。

¹⁰⁷ 欧洲议会和理事会 2016 年 5 月 11 日关于减少某些液体燃料含硫量的(EU)2016/802 号指令，《欧洲联盟公报》L 132 号，2016 年 5 月 21 日，第 58-78 页。

联合国环境规划署

关于序言部分第二段，关于用语的指南草案 1 指出，“大气污染”需要一种物质，但没有提到物质是“大气层退化”的原因，特别是考虑到“大气层退化”的定义。此外，环境署注意到，除了序言部分的这一段之外，本套指南草案中没有进一步提及“造成退化的物质”。因此，环境署认为，“污染物质”和“造成退化的物质”之间是否有区别并不清楚。

从环境署的角度看，序言部分第三段与第八段密切相关。因此，建议将它们前后排列在一起。

关于序言部分第六段，环境署认为，本套指南草案应反映污染、大气层退化、气候变化、海平面上升及其对低地沿海地区和小岛屿发展中国家的影响之间存在的逻辑连贯性。鉴于关注的焦点是空气质量而不是海平面上升，环境署建议提到那些受到糟糕空气质量过度影响的发展中国家。在本套指南草案的措辞中，“大气层退化”和海平面上升之间的联系并不明显。因此，在环境署看来，单单提到易受海平面上升影响的国家的目的并不明确。

关于序言部分第八段，如果本套指南没有涉及条约体制中已有的内容，也没有涉及条约体制中没有说明的内容(通过填补空白)，那么本套指南草案的范围就不清楚了。

关于序言评注第(2)段，环境署认为，尚不清楚是否可以争辩说大气层是一种可耗尽的自然资源。本套指南草案中唯一提到的是 1996 年世界贸易组织仲裁委员会报告。¹⁰⁸ 环境署也不确定是否可以轻易地将水与空气/大气层进行比较。

2. 指南草案 1——用语

联合国环境规划署

关于指南草案 1 的评注第(11)段，环境署不清楚该定义在多大程度上适用于臭氧枯竭和气候变化。¹⁰⁹ 考虑到“大气层退化”的定义意在包括“臭氧消耗和气候变化”，但序言指出，“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……”，也不会填补条约体制的空白。

3. 指南草案 2——指南的范围

联合国环境规划署

尽管委员会提供了评注，但本套指南草案的范围仍然不清楚。此外，环境署注意到，其中大部分都用否定式定义，但仍然不清楚什么是需要监管的差距。

¹⁰⁸ A/73/10，第 78 段，见第 162 页。

¹⁰⁹ 同上，见第 172 页。

关于该条指南草案评注的第(2)段，¹¹⁰ 环境署认为，阐述源于人类活动和源于自然的区别的该段出现在指南草案 1(用语)(a)和(c)分段的评注部分更为合适。

4. 指南草案 3——保护大气层的义务

联合国环境规划署

环境署尚不清楚强加给各国的“履行应尽义务……采取适当措施”的义务如何确保履约。

关于该条指南草案评注第(2)段，¹¹¹ 为与案文其余部分保持一致，环境署建议将“防止、减少和控制大气污染和大气层退化”中的“和”一字改为“或”。

5. 指南草案 4——环境影响评估

联合国环境规划署

关于该条指南草案评注的第(5)段，¹¹² 其中正确地提到，“重大”标准的确定是基于对事实的考虑。但对环境署来说，不清楚事实是什么。环境署建议说明门槛值是什么。否则，在它看来，有两个因素(可能性和重要性)，而评估是主观的。一种情况对一个人来说可能是重要的事实，而对另一个人来说可能不那么重要。环境署还注意到，这就是为什么《埃斯波公约》¹¹³ 有一个附件，其中列举事实上可能对环境产生重大影响的活动，因此需要跨界环境影响评估程序。

关于该条指南草案评注第(7)段，¹¹⁴ 尽管环境影响评估的程序方面在其他国际文书中有所述及，但环境署认为，本套指南草案仍应述及这些问题。环境署注意到，这些指南草案中涉及其他文书(例如国际合作、土著权利)已经涉及到的许多问题，但本套指南草案仍论述了这些问题。环境署认为，程序性权利是一个关键问题，并建议将其纳入本套指南草案。

6. 指南草案 5——可持续利用大气层

联合国环境规划署

环境署建议在指南草案 5 第 2 段中也提及“社会发展”，因为它是可持续发展的支柱之一。

关于该条指南草案的评注第(1)段，¹¹⁵ 环境署还对能否将大气层类比为跨界水道或含水层表示怀疑。

¹¹⁰ 同上，见第 173 页。

¹¹¹ 同上，见第 175 页。

¹¹² 同上，第 178 页。

¹¹³ 《越境环境影响评估公约》(埃斯波，1991 年 2 月 25 日)，ECE/MP.EIA/21 号文件。

¹¹⁴ A/73/10，第 78 段，见第 179 页。

¹¹⁵ 同上。

关于该条指南草案评注第(3)段，¹¹⁶ 环境署建议举例说明大气层是如何利用的。

7. 指南草案 6——公平合理利用大气层

联合国环境规划署

该条指南草案的案文含糊不清，环境署建议进一步编写评注，以支持该条指南草案的内容。

关于该条指南草案的评注第(1)段，¹¹⁷ 环境署认为，没有解释为什么需要将“公平合理地”利用大气层作为一项自主原则。

关于该条指南草案的评注第(3)段，¹¹⁸ 环境署指出，该句应改为“委员会选择使用‘考虑到后世后代的利益’这一短语”。

8. 指南草案 7——有意大规模改变大气层

欧洲联盟

欧洲联盟欢迎指南草案 7 的评注第 9 段明确指出，后者“不试图授权或禁止”地质工程。¹¹⁹ 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，并请委员会考虑进一步提出告诫，特别是参考预防原则。欧洲联盟尽管赞赏在指南草案 2 第 2 段中确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纳入对环境的关切的方式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 的案文有一个具体的起草建议，具体如下：

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，应经联合国所有会员国、联合国各专门机构成员或可能有关的区域经济一体化组织提出积极意见，谨慎和小心地开展旨在有意大规模改变大气层的活动。

9. 指南草案 8——国际合作

环境署建议在指南草案 8 第 2 段中提及科学和技术知识，并提及原因、影响和预防方法。

10. 指南草案 9——相关规则之间的相互关系

欧洲联盟

欧洲联盟重申其先前关于弱势群体的意见，即指南草案 9 第 3 段还应提及弱势群体中不太富裕的国民。还可以指出，也是在发达国家，不太富裕社区的人们

¹¹⁶ 同上，见第 180 页。

¹¹⁷ 同上，见第 181 页。

¹¹⁸ 同上。

¹¹⁹ 同上，见第 183 页。

往往更容易受到空气污染的影响，原因是他们靠近繁忙道路、有其生活方式或没有足够的机会获得保护措施或医疗保健。

欧洲联盟还提请委员会注意在联合国及其在人权和环境领域的附属机构主持下的事态发展。此外，大会第 73/333 号决议认可的关于加强执行国际环境法和治理的不限成员名额特设工作组的实质性建议，也可能与委员会的工作相关。¹²⁰

11. 指南草案 10——执行

欧洲联盟

欧洲联盟欢迎关于执行的指南草案 10。然而，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，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示其对落实指南中所载建议的政治承诺。

12. 指南草案 12——争端解决

欧洲联盟

欧洲联盟还欢迎关于解决争端的指南草案 12。考虑到对和平的渴望一直根植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。

联合国环境规划署

环境署认为，没有必要在本套指南草案中提及解决争端，因为还有许多其他国际领域可以处理国家之间的争端。

13. 增列更多条指南草案

欧洲联盟

欧洲联盟欢迎提及环境问题的科学方面。然而，欧洲联盟请委员会考虑将基于科学的政策作为一项总原则纳入本套指南草案。

¹²⁰ 2019 年 8 月 30 日大会关于落实大会第 72/277 号决议所设不限成员名额特设工作组的报告的第 73/333 号决议。