第八章

保护大气层

A. 导言

77. 委员会在其第六十三届会议(2011年)决定将“保护大气层”专题列入其长期工作方案[783]。这是委员会根据该届会议工作报告附件二所载录的建议[784]作出的决定。大会在其2011年12月9日第66/98号决议第7段注意到委员会将此专题列入其长期工作方案。

78. 在2013年8月9日其第3197次会议上，委员会决定将“保护大气层”专题连同一项谅解[785]列入其工作方案，并任命村濑信也先生为该专题特别报告员。

B. 本届会议审议此专题的情况

79. 委员会本届会议收到了特别报告员的第一次报告(A/CN.4/667)。委员会在2014年5月22、23、27、28和30日以及6月3日举行的第3209至3214次会议上审议了该报告。

1. 特别报告员介绍第一次报告

80. 本报告旨在处理该项目的总体目标，包括说明就此专题开展工作的理由，划定一般范围，查明有关基本概念，提出处理此专题拟采用的观点和方法。为此，本报告概述了与保护大气层有关的国际法的演变，讨论了有关的法律渊源，包括习惯国际法、条约实践、判例，分析了专题所涉及的定义的各方面、与划定专题范围有关的要点以及大气层的法律地位问题，同时提出了相应的指南草案。

81. 特别报告员在介绍报告时回顾了委员会将此专题列入议程的背景和大会第六委员会进行的辩论，强调说，鉴于专题的技术性，他认真地对待了关于专题可行性的批评意见以及这一领域基于条约的规则。他将与委员会一起努力向这一领域的专家征求科学技术咨询意见，因为了解大气层退化问题的科学技术方面对于处理保护大气层问题是十分必要的。此外，他强调该报告完全符合2013年谅解，并向委员会特别保证说，他既无意干预有关的政治谈判，也无意处理特定的污染物质。同时，他指出，由于谅解是“不妨碍”，委员会在专题的研究中提到谅解(*a*)段中提到的一些问题并非不可。委员会的主要任务是查明与专题有关的习惯，无论是已经确立的还是正出现的习惯；查明现有的条约制度中是否存在任何空白，但不是填补这种空白；同时也力求探索可能的国际合作机制。

82. 特别报告员提到，大气层状况的恶化已经使保护大气层问题成了国际社会的一项紧迫的关切，指出该专题提供了一个机会，可以让委员会从一般国际法的角度来处理与特别制度有关的问题，这也是委员会完全能够履行的一项职责。他认为存在着大量的国家实践证据，包括条约、司法判例及其他规范性文件，将使委员会能够从根本上将这一专题作为一个法律问题，而不是一个政治问题加以处理。特别报告员还概括地叙述了与大气层有关的国际法发展历史，从公元6世纪到这一领域现代国际法开始发展的18世纪，一直到1941年关于跨界空气污染的特雷耳冶炼厂案仲裁[786]的经典案例，最后到现代环境

[783] 《2011年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第365–367段。

[784] 同上，第193–202页。

[785] 《2013年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第168段。委员会在将此专题列入工作方案时有以下谅解：“(*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、防范原则、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‘填补’条约制度存在的空白；(*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。”

[786] 特雷耳冶炼厂，《国际仲裁裁决汇编》，第三卷(出售品编号1949.V.2)，第1905页。

法作为专门研究领域在随后一些年具体成形的过程，包括20世纪70年代《联合国人类环境会议宣言》（“斯德哥尔摩宣言”）的通过。[787]他主张根据与这一问题有关的各种国际法渊源来对此专题进行详细和批判性研究。

83. 特别报告员强调指出，大气层面对的当代挑战涉及三个领域，即(*a*) 对流层跨界空气污染，(*b*) 平流层臭氧消耗及(*c*) 气候变化，同时也指出，在这方面，没有一个条约制度涵盖大气层问题的所有领域，也没有一个条约制度将大气层作为一个全球性的单一单元来对待，尽管针对每一个领域进行了制定条约的活动。

84. 特别报告员提供了关于大气层物理特性的有关信息，可用作为本指南草案的目的拟订“大气层”定义的基础；粗略地概述了构成本项目范围的各个要素，以确定所要涵盖的主要法律问题；分析了大气层的法律地位问题，他认为这是委员会审议该专题的先决条件。他尤其赞成用“人类的共同关切”这个概念来描述大气层的法律地位，而不是用共有物或人类共同遗产的概念。在这方面，他还介绍了其第一次报告所提议的三条一般性指南草案，分别涉及：(*a*) “大气层”这一用语的定义，既涉及其实质内含，即气层，又涉及它的功能方面，即气载物质在其中得到输送和扩散的介质；[788](*b*) 指南草案的范围，[789]这将包括处理涉及将有害物质引入大气层和改变其构成的人类活动引起的大气退化，力求既保护自然环境又保护人文环境，论述了大气层与其他领域如海洋、生物多样性（林业、荒漠化、湿地）以及人类活动其他方面和管理此类活动的法律之间的相互联系；及(*c*) 大气层的法律地位，[790]将大气层视为一种自然资源，这与“空气空间”有所不同，后者法律地位不受影响，并提出保护大气层是人类的共同关切这一命题。

2. 辩论摘要

(a) 一般性意见

85. 委员会的成员们承认保护大气层对于人类来说极为重要，同时回应得到科学数据支持的对大气层的关切，特别是由空气污染、臭氧消耗及气候变化引起的关切。有人说，这一专题从法律、政治、技术和科学上讲很复杂，但涉及一个真正的紧迫问题，对人们的日常生活已经产生可见的不良影响，例如，自然灾害在全球许多地方肆虐，污染导致许多人过早地死亡并引发重大的健康问题。与此同时，委员们也十分了解围绕这一专题所存在的并出现在各国讨论中的那些棘手的困难，同时也认识到，委员会面临的挑战是查明委员会能起到什么样的作用，以便为保护环境的全球总体努力作出适当的贡献。

86. 对于一些委员来说，考虑到该专题列入委员会议程的背景及2012年和2013年第六委员会里发表的多种意见，委员会采取更稳重和谨慎的态度尤其更为重要。在这方面，对2013年谅解及其对委员会工作的影响进行了详细的讨论。一些委员认为，谅解需要认真对待，不管是否喜欢它的内容。这是委员会就此专题开始工作的一个必要条件。此外，一些委员表示关切的是，特别报告员在编写和介绍他的报告时并未完全遵守谅解的规定；另一些委员发现有一点令人不安的是，他似乎淡化谅解的重要性，寻求逃避谅解中的明确规定，或使项目的方向偏离谅解的文字或精神。有人特别指出，拟订新的规则，或填补法律的空白，这都将与谅解发生矛盾。此外，有人表示担心，特别报告员关于侧重于空气污染、臭氧消耗及气候变化的提议，会干扰围绕这些专题进行的政治谈判，这是可以想象到的。

87. 另一种观点认为，通过2013年的谅解，委

---

[787]《1972年6月5日至16日在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议报告书》（联合国出版物，出售品编号E.73.II.A.14），第一部分，第一章，第3页。

[788] 特别报告员提议的指南第1条草案案文如下：

“用语

“为了本指南草案的目的，

“(*a*) ‘大气层’是指对流层和平流层中环绕地球的、气载物质在其中得到输送和扩散的气层。”

[789] 特别报告员提议的指南第2条草案案文如下：

“指南的范围

“(*a*) 本指南草案处理直接或间接将有害物质或能量引入大气层或改变大气层的组成，并且对人的生命和健康及地球的自然环境产生重大有害影响或可能产生这种影响的人类活动。

“(*b*) 本指南草案阐述与保护大气层有关的基本原则及各项基本原则之间的相互关系。”

[790] 特别报告员提议的指南第3条草案案文如下：

“大气层的法律地位

“(*a*) 大气层是维持地球上的生命、人的健康和福祉及水生和陆地生态系统必不可少的自然资源；因此，保护大气层是人类的共同关切。

“(*b*) 本指南草案中无任何内容意在影响空气空间在适用的国际法之下的法律地位。”

员会已经把特别报告员置于一个无法立足的位置上，在超出谅解的参数范围之外取得任何可能的进展，都取决于对谅解的解释是严格的，还是灵活的。有人进一步指出，谅解存在着一个根本问题：特别报告员面对着一个两难境地，这实际上意味着，报告所基于的几乎所有条约实践都可能归入到根据谅解不得处理的那些问题当中。一些委员认为谅解是不寻常的，给委员会开了一个坏的先例。因此，有人提出，委员会可重新考虑谅解或就谅解的适用达成一项灵活的方法。

88. 另一些委员说，2013年谅解含有足够的灵活性，容许特别报告员追求一个适度的目标，即查明现有的国际环境法一般原则，不论是基于习惯法的或是基于一般法律原则的，并宣布这些原则适用于保护大气层。

89. 几位委员认为整个任务不是不可完成的，强调委员会工作的合议性质和集体性质，并强调采取适度和合理的处理办法的重要性，像特别报告员所提议的那样，在留意谅解的规定的同时，也给予他一些灵活余地。必须承认，关于保护大气层的最重要的决定是在政治层面作出的，不能指望委员会在其工作中为政治层面的具体决定和行动开出处方或取而代之。

90. 尽管特别报告员曾在他的报告里表示，他希望在五年期余下的两年（2015年和2016年）审议与保护大气层有关的基本原则问题，包括各国保护大气层的一般义务，使用自己的财产时不得损害他人财产原则，以及公平、可持续发展和诚信原则，并在下一个五年（2017–2021），完成其他相关事宜的审议，如国际合作、遵守国际规范、争端解决和相互关系等，但一些委员表示这样的担心：整个画面仍然不是清晰可辨的，所提供的信息不足以让人对专题有一个总的方向感。他们寻求一个路线图或工作计划，其中制定出该项目的总体目标，并确定存在的主要问题，包括应该或可能适用的基本原则及如何实施这些原则，并提出应该由委员会给予优先考虑的问题。有人提出，这样的路线图可详细说明如何设想委员会的工作将不同于在其他地方做过的类似工作，例如国际法协会就有关气候变化的法律原则所做的工作。

91. 一些委员也就特别报告员处理专题的方式方法表示他们的不同看法。有人提出，与其像特别报告员在其报告里所喜欢的那样，将大气层视为一个全球性单一单元来关注并聚焦于其保护问题，不如注意如何规范国家和非国家行为者对大气层直接或间接产生影响的活动。这种替代方法所关注的不是大气层本身，而是国家和非国家行为者在这一领域的“权利和义务”；这被看作是保护和养护大气层的最佳保证，与国家实践和实际现实也更加一致。有人比照海洋法，提到海洋法根据沿海国行使主权或控制的程度将海洋分为不同的区，建议考虑将大气层分为不同的部分，分别受或不受国家的主权或控制权制约。另一方面，特别报告员采取的做法并非完全没有人支持，因为另一些委员认为，考虑到大气层面对的威胁，将其作为一个单元处理最能保证大气层得到保护以为人类造福。

92. 另一个涉及方法问题的关切，是特别报告员对其认为与专题的审议有关的各种法律渊源的处理及其对这些渊源的依赖，但有委员指出，有时候，特别报告员几乎完全信赖非政府行为者和学者的意见，而没有提及国家实践，即使援引了国家实践，也没有清楚地分析作为确定法律确信的来源的不具约束力的文书。另外对于一些委员来说，报告里所援引的条约实践和判例法与专题的关系，及其如何对特别报告员想要解决的问题具有相关性，均不够清楚。此外，在某些情况下，有一种感觉是，报告里显示一些政策偏好，并被认为是适当的，但这些偏好没有建立在任何稳固的法律基础上，或满足在识别法律时应遵循的严格要求。

93. 在专题的发展过程中有可能征求科学技术专家的意见，委员会们对此项可能性表示支持。

（b）对指南第1条草案（用语）的评论

94. 一些委员同意特别报告员的意见，也认为需要为指南草案的目的拟订一个定义，该定义与大气层的科学定义相对应。他们指出，这样的定义将有助于委员会的工作。但鉴于该专题的科学性，另一些委员建议制定一个拟使用的科学术语的词汇表可能更为有用。另有委员指出，在这个阶段考虑定义可能过早；经过一段时间，将有机会接触科学界，这样实际上委员会才能够拟订一个在法律上和在科学上都可靠的定义。有人还提出，定义应该具有综合性，而不必提到“对流层”和“平流层”这样的用语。

95. 另一种观点认为，定义的必要性是值得怀疑的。有人特别指出，直接涉及远距离跨界污染、臭

氧消耗和气候变化等大气层问题的各项条约并没有界定“大气层”。同样，《联合国海洋法公约》并没有定义海洋。

96. 一些委员还指出，拟议的定义的内容是有问题的。拟议的定义似乎没有任何国家实践、判例法或著作方面的依据。此外，有人指出，拟议的定义包括对流层和平流层，但有些任意且没有任何明显理由地排除了中间层、热层和外大气层，这些也是大气层的一部分。即使接受科学上已知的事实，即影响大气层的当代三大问题——空气污染、臭氧消耗及气候变化——只影响对流层和平流层，但一些委员基于谨慎原则，告诫说将大气层中出某些部分分隔出来，是不明智的做法。例如有委员提醒注意澳大利亚政府的南极计划对中间层进行的研究，结果发现在平流层和中间层有大气温室效应（强化冷却）现象。[791]还有一点意见认为，射入外层空间的卫星可给高层大气环境造成损害。因此，给大气层一个更广泛的定义，对应着科学上对大气层的确定，即由对流层、平流层、中间层和热层构成，或涉及大气层对人类生存和环境的影响的定义，被认为是理想的定义。

97. 一些委员还指出，将大气层定义为“围绕地球的对流层和平流层的气体层”，这可能隐含地施加了一个上限，从而触及与“外层空间”有关的问题，包括触及其划界问题，而2013年谅解的规定是将此排除在考虑之外的。另一些委员更倾向于用政府间气候变化专门委员会（气专委）使用的“环绕地球的气层”的概念来描述大气层，而不用“气层”。一些委员也质疑“气载物质”概念是否可以单独恰当地用来描述大气层。另一种意见认为，至关重要的一点是，应在大气层定义中嵌入大气层的自然特性，即大气环流概念。

98. 也有人指出，虽然指南草案并没有意图影响适用的国际法下空气空间的法律地位，但提议的定义因为包括了大气层的物理特性，即隐含表示了空气空间的上限。

99. 还有人提议，在注意2013年谅解的同时，为指南草案目的定义“空气污染”“臭氧消耗”和“气候变化”，以及定义“保护”。

(c) 对指南第 2 条草案（指南的范围）的评论

100. 一些委员认为指南第2条草案是令人满意的，但另一些委员指出需要从“因果”的角度解决涉及指南草案范围的问题，因为污染的来源地与发生不利后果的地方往往并非同一地方。对此，有人建议，制定指南草案的适用范围时，应铭记可能的覆盖范围的三个空间维度，即领土、跨界和全球性，侧重点应在后两个方面。因为对于大气层退化问题，并非总能查明原因和来源，所以有人提出，宜于从寻求限制有害物质的角度来处理保护问题，而这正是现有文书采用的做法。

101. 关于 (*a*) 分段，一些委员同意其实质内容，尤其是它提到对人与自然的环境的影响，但另有人表示，这一项同时过于宽泛和过于狭窄，因为它似乎覆盖了各种可以想象的人类活动，而同时在这一分段的后半部分里确立了一个很高的门槛。一些委员认为，列入“能量”一词，以此涵盖放射性/核污染问题，也是有问题的，因为和平利用核能问题是由特别制度来规范的。另一种意见认为，(*a*) 分段因使用“有害物质”或“重大有害影响”等用语，有误导性，因为它也似乎深入到了关于实质的问题。为了纠正这种缺陷，有人建议重写该条指南草案，使之更为宽泛，涵盖影响大气层的所有人类活动，以确保大气层得到保护，或者完全删除这一分段。

102. 关于 (*b*) 分段，一些委员指出，提到“与保护大气层有关的基本原则”有可能使指南草案的范围与2013年达成的谅解发生冲突。还有人指出，这一分段似乎更多地涉及到这项工作的性质，而不是范围。有人建议，我们的目标应该是拟订非规范性质的指南，各国在努力解决与大气层有关的问题时可借助于这些指南。另一些委员支持 (*b*) 分段的提法，因为它也是对目标的宣示。

103. 一些委员认为提及“基本原则”具有限制性，提及“及各项原则之间的相互关系”相对于整个指南草案来说意思不明确和不确定。另一些委员甚至质疑拟订关于范围的指南是否有用，在时间上是否合适。有人指出在这方面，应该牢记2013年谅解的规定。谅解曾告诫不处理也不妨碍污染者付费原则、防范原则、共同但有差别的责任等问题，因此有人提出，应该有一个保留条款，以反映该委员会以下意思：不处理这些原则不妨碍这些原则在国际法中的地位。

[791] 见www.antarctica.gov.au/about-antarctica/environment/atmosphere/studying-the-atmosphere/hydroxyl-airglow-temperature-observations/climate-change-in-the-mesosphere。

(d) 对指南第 **3** 条草案（大气层的法律地位）的评论

104. 指南第3条草案引起了委员们的各种评论，既针对特别报告员采取的做法，又针对该条指南草案的实质内容。主要的意见是，一些委员怀疑将大气层的法律地位建立在作为法律概念的人类共同关切这一概念的基础上这一做法。他们特别指出，其在国际法中的现有地位很有可能被高估了。按目前的措词，该条指南草案被视为内容宽泛且会有深远影响。

105. 委员们普遍觉得，为使特别报告员在该条指南草案里提出的主张和政策选择有充分理由，需要做更多的工作。特别是就方法来说，认为特别报告员应从国家的权利和义务角度拟订指南草案的那些委员认为，这条草案从与各国的权利和义务相关的角度将大气层视作一体的或统一的，这与实践不符。从海洋法及判例法（如特雷耳冶炼厂案仲裁）[792]来看，这些委员认为，须从主权和控制的角度来看待这些权利和义务，这一点很重要，这将意味着，例如，应从主权的角度来处理一个国家正上方的大气层。从报告中，看不出来为什么特别报告员要偏离实践中已经确立的做法，即把仍为局部性的损害归于损害发生所在地国家，或对于发生跨界损害的情形援引使用自己的财产时不得损害他人财产原则。在这方面，有人想知道使用自己的财产时不得损害他人财产原则如何适用于“保护大气层”。另一方面，一些委员与特别报告员意见一致，指出，《联合国海洋法公约》按区域保护海洋环境的做法不能简单地应用于保护大气层，因为这种做法是不恰当的，不切实际的，指出针对大气层的任何部分确立国家管辖权是有困难的。此外，他们还指出，即使海洋法被作为模式而采用，但在该领域仍然出了问题，尤其是涉及到国家管辖范围以外的区域，而对于这些区域，缔约国继续就共有海洋资源的管理问题进行讨论和谈判。

106. 就实质内容而言，一些委员欢迎在报告中主张大气层是一种自然资源；但他们怀疑是否有实践证明，可以将大气层描述为共有或共享的资源。一些委员指出，该条指南草案的语言在国家或条约实践或在任何判例法中找不到任何依据。此外，该条指南草案似乎与大气层的法律地位没有任何关系，除非有人将保护大气层是“人类的共同关切”这一说法赋予意义。这个概念的规范内容还不清楚；它不仅是有争议的，而且是模糊的，因为它有多种解释，其中包括有可能为个人和子孙后代创设权利。此外，其适用于大气层似乎并没有在各国的实践中得到支持。

107. 鉴于缺乏实践，特别报告员在报告中对这一概念的处理既不充分也不全面。它过早地提出了一项文本，但没有从法律角度全面分析所提出的概念及其影响。例如报告没有充分探讨“人类的共同关切”引起什么样的法律后果。一些问题产生了：是否存在着预防损害的法律责任？这项法律责任落在所有国家身上吗？它是否创设普遍义务并因此牵涉国家的责任？它是否为整个社会和社会的每一个成员创设义务？它是否确立起诉资格，包括公益之诉的资格？它是否创设国际环保团结义务？该条指南草案是否会并非无意地削弱使用自己的财产时不得损害他人财产原则的重要性？虽然特别报告员在报告中提示，这一概念将导致为所有国家创设保护全球大气层的可强制执行的普遍适用的实质性法律义务，但他在这样做时没有提供全面的分析。好几位委员还强调，不是大气层本身，而是它的保护是人类的共同关切。然而有一点意见是，大气层状况的退化应该是这样的关切的例子。

108. 另一些委员指出，这一概念值得给予积极的考虑，并指出，委员会在阐述及说明保护大气层问题的范围方面可以发挥作用。也有人说，将这一概念理解成意味着需要在保护大气层方面进行国际合作，意味着相应地有预防与合作的义务，这样有其好处。另据认为，与其专注于大气层的法律地位，不如专注于作为人类共同关切的保护大气层问题，而“共同关切”的概念既应是一条单独指南的基础，也应是说明与保护大气层有关的基本原则的另一条指南的基础。

109. 另一种观点认为，这个概念太弱，不能应用到大气层的保护上。尽管一些委员倾向于赞同反映这一概念适用于保护大气层的可能性，但仍然指出，在报告中用于支持这一偏好的法律推理很少。目前尚不清楚，例如，为什么在没有“有深远影响的体制制度，用于控制开采权和收益的分配”时，“人类共同遗产”概念不理想，这一点似乎促使特别报告员放弃了这一概念。在这方面，有人提请注意1972年《保护世界文化和自然遗产公约》和1997年《世界人类基因组与人权宣言》[793]，两者均提到“人类共同遗产”，而未具备复杂的体制结构。实际上，另一些委员责怪特

[792] 见上文脚注786。

[793] 教科文组织，《大会记录，第二十九届会议》，第一卷，《决议》，第16号决议，由1998年12月9日大会第53/152号决议通过。

别报告员相当快地且没有提供令人信服的理由就排除将“人类共同遗产”概念应用到大气状况的可能性。

110. 关于(*a*)分段，有人提出，提及“水生和陆地生态系统”的措词可以简化。

111. 至于(*b*)分段，有一项意见认为，这一分段没有必要。据进一步的看法，即使空气空间在适用的国际法下具有的法律地位不会受到该条指南草案的影响，这并不意味着在空气空间进行的活动不会被本项目涵盖。

(e) 其他考虑

112. 好几位委员欢迎特别报告员表示，为解决共同关切的问题，他将侧重于合作机制，并敦促特别报告员给予这方面以优先考虑。一些委员认为，也应该考虑一下各国不仅保存而且养护大气层的义务，以及已经确立的习惯国际环境法规则与大气层监管之间的关系，包括无害原则和预防原则及可持续发展原则。

113. 鉴于国际法院在乌拉圭河纸浆厂案[794]指出，只要提议的活动有可能在跨界背景下产生较大不利影响时，都要进行环境影响评估，这应视作一般国际法的要求，委员会也可以除其他外，处理与此专题所涉义务内容有关的各个方面，从而做出有意义的贡献。

114. 有人还建议，委员会在处理与公平有关的考虑时，可以借鉴原则6[795]、9[796]和11[797](《斯德哥尔摩宣言》[798])来处理本专题。

115. 一些委员表示倾向于采用另一种处理办法，设法查明具体的以国家实践为基础的“实践指针”，这可能对政策制定者们处理与大气层有关的问题有用。按照这种方法，指南草案可以侧重于各国在全球、区域和双边各个层面的合作等问题，以及各国为加强合作安排而采用的各种方法、框架和技术等。

3. 特别报告员的总结

116. 特别报告员欢迎委员们提出的有益的意见、建议和建设性批评。他重申委员会以谦虚、理智的态度处理这一专题是重要的，同时也同意这样的感觉，即与科学界磋商将使委员会在工作中受益。为此，他表示他打算探索在2015年举办一次简报会的可能性。他还指出，他倾向于推迟到明年再将指南草案移交起草委员会，这样他会有机会参照所提出的意见重新拟订部分内容。

117. 特别报告员承认委员们对于2013年谅解持有各种各样的看法。他特别强调，他想像不出他对专题的处理，特别是专注于空气污染、臭氧消耗及气候变化，与政治谈判有任何冲突。他主张采取中庸的做法，并指出没有必要放弃谅解，因为谅解是委员会去年决定处理此专题时所依赖的基础。与此同时，他表示希望给予特别报告员灵活性，使他能够查明与本专题有关的问题，从而协助委员会在审议专题方面取得进展。

---

[794] 乌拉圭河纸浆厂(阿根廷诉乌拉圭)，判决，《2012年国际法院汇编》，第82–83页，第204段。另见根据巴基斯坦伊斯兰共和国和印度共和国1960年9月19日签署的1960年印度政府和巴基斯坦政府之间的《印度河水域条约》组成的仲裁庭，关于印度河水域吉申甘加河的仲裁事项，2013年2月18日的部分裁决，常设仲裁法院，ILR, vol. 154，第1页；常设仲裁法院的裁决可获自www.pca-cpa.org。关于1960年9月19日在卡拉奇签署的1960年《印度河水域条约》，见联合国，《条约汇编》，第419卷，第6032号，第125页。

[795] 原则6案文如下：

“含毒物质或其他物质和热的排出，其数量或浓度超过环境所能将其化为无害的能力时，必须加以阻止，以确保生态系统不致受严重的或无法补救的损害。对于各国人民进行的反污染的正当斗争，应该予以支持。”

[796] 原则9案文如下：

“发展落后情况和自然灾害所造成的环境缺陷，引起了严重的问题，补救的办法，最好是向发展中国家大量提供财政和技术协助，以补充这些国家的国内努力，而加速推进发展工作，并及时提供可能需要的协助。”

[797] 原则11案文如下：

“一切国家的环境政策，都应增进发展中国家现在和将来的发展潜能，而不应对它有不利的影响，也不妨碍全体人类获致更优良的生活条件，因此各国和各国际组织都应该采取适当步骤，就如何处理因实施环境措施而可能引起的国家和国际经济后果的问题达成协议。”

[798] 见上文脚注787。

118. 特别报告员还指出，在他的报告第92段，他提供了一个开展该专题工作的完整工作计划，并承认国际合作作为大气层保护的关键要素的重要性。在他的第二次报告中，他有意处理大气层保护方面的国家责任的实质内容。

119. 关于指南第1条草案，特别报告员强调，有意将第1条拟订成一个为条款草案的目的的工作定义，这是出于实际需要而提出来的，因为现有的文书没有定义大气层。他指出，他在定义中侧重对流层和平流层，这样做不是任意的。由于高层大气层在大气层的总质量中只占0.0002%，他认为这一部分极小，可排除在外。此外，没有任何有意义的证据表明，气候变化对改变中间层或热层的状况起了作用或应为之负责。澳大利亚政府的南极计划进行的在中间层的“气候变化”研究涉及“太阳通量”，这是测量太阳在相同时间内的活动的指标，他表示怀疑该研究在其检测到的变化与“气候的自然变异之外，由于直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而造成的气候变化”（《联合国气候变化框架公约》所采用的气候变化定义）之间建立了具体联系。此外，特别报告员承认，由于缺乏科学的数据，人们对高层大气层的变化了解有限。也因此，他认为，针对这一领域制定保护制度将过于雄心勃勃。关于卫星的潜在危害，特别报告员回忆说，外层空间的环境保护，包括空间碎片的问题，是在和平利用外层空间委员会（外空委）的职权范围内的问题。特别报告员还强调，依照国际法，空气空间和大气层是两个完全不同的概念。因此，确定大气层的界限并不影响各国空气空间的边界或外层空间的边界。尽管如此，他表示愿意从指南第1条草案的定义中删除提及对流层和平流层的词语，但条件是任何评注将进一步澄清大气层与外层空间的关系。

120. 关于指南第2条草案，特别报告员证实，该项目的重点将是具有跨界或全球性影响的损害。他说，使用诸如“产生重大有害影响或可能产生这种影响”的“有害物质”等短语，意在适当地限制指南草案关注的人类活动和有害物质的范围。特别报告员回忆说，委员会在定义类的规定里使用过实质性概念，在先前的工作里使用过“重大”一词。例如在关于预防危险活动的跨界损害的条款草案中这样用过。[799]委员会指出，“重大”是一个事实和客观性认定，涉及依赖于特定案件具体情况的价值认定；这意味着超出了“可检测到的”，但不一定达到“严重”或“实质性”的水平。特别报告员还指出，在拟议的定义里列入“能量”一词对应着《远距离跨界空气污染公约》和《联合国海洋法公约》中的定义。在此写进这个词无意干涉各国在核能及其利用方面的政策。

121. 对于指南第3条草案，特别报告员确认，大气层本身不是一项共同关切，但保护大气层是。其范围有意保持狭窄，用于建立保护大气层的合作框架，而不是建立对大气层的共同拥有或管理。除了那些已经被习惯国际法承认的义务以外，它创设了环境保护的实质性义务。他证实了他的信念，即相信普遍义务及其执行与“共同关切”概念之间有密切联系，共同关切的各个方面，包括有关的公益之诉概念，将在今后的报告里进一步探讨。他认为，造法过程既是归纳性的，又是演绎性的。委员会的任务是探索可能包含在并不缺乏规范性内含的“共同关切”概念里的法律义务，并阐明这些义务，将之作为指南草案的一部分。他同意一部分委员的说法，即“共同关切”的概念隐含了合作义务，以确保为了子孙后代而保护大气层。另外他没有看到将使用自己的财产时不得损害他人财产原则适用于保护大气层会有任何障碍，因为这一原则的适用不仅限于双边跨界损害；《联合国气候变化框架公约》（序言部分第八段）和《保护臭氧层维也纳公约》（第2条第2款(*b*)项）都承认了这一原则。特别报告员还指出，如果委员会选择在本项目里使用“共同遗产”概念，他并不从根本上反对将这一概念用于保护大气层。

122. 特别报告员还强调，应将大气层视为一个综合的单一单元，不应沿国家界线加以划分，这一点很重要。大气层是动态的流体，将大气层划分，称这一部分空气受一国的领土管辖和控制，有别于这一管辖范围外的空气，这对于本项目来说，即使不是不可能，至少是不切实际的。

---

[799]《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分），第97–98段。委员会第五十三届会议通过的关于预防危险活动造成的跨界损害以及此类损害的损失分配的条款载于大会2007年12月6日第62/68号决议的附件。