



国际法委员会

第六十届会议

2008年5月5日至6月6日和
7月7日至8月，日内瓦

共有自然资源：各国政府对跨界含水层法条款草案的评论和 意见

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	8
二. 从各国政府收到的评论和意见	3-237	8
A. 一般性评论	3-63	8
巴西	3-5	8
加拿大	6	9
哥伦比亚	7-13	9
古巴	14-15	10
捷克共和国	16-17	10
芬兰	18-25	10
德国	26-30	11
以色列	31-32	12
荷兰	33	12



波兰	34-42	13
葡萄牙	43-47	13
大韩民国	48-52	14
沙特阿拉伯	53-59	15
塞尔维亚	60	15
瑞士	61-63	16
B. 对条款草案的具体评论	64-237	16
标题	64	16
伊拉克	64	16
第 1 条草案. 范围	65-71	17
巴西	65-66	17
以色列	67-68	17
荷兰	69	17
沙特阿拉伯	70-71	17
第 2 条草案. 用语	72-88	18
巴西	72	18
哥伦比亚	73	18
德国	74-76	18
匈牙利	77-78	18
伊拉克	79	19
荷兰	80-81	19
葡萄牙	82-85	19
沙特阿拉伯	86	20
瑞士	87-88	20
第 3 条草案. 含水层国的主权	89-94	20
奥地利	89	20

巴西	90	20
古巴	91	20
以色列	92	20
葡萄牙	93	21
土耳其	94	21
第 4 条草案. 公平合理利用	95-112	21
奥地利	95-97	21
古巴	98	22
德国	99	22
伊拉克	100-102	22
以色列	103-106	22
波兰	107	23
沙特阿拉伯	108-109	23
瑞士	110-111	23
土耳其	112	23
第 5 条草案. 与公平合理利用相关的因素	113-130	24
巴西	113-114	24
古巴	115	24
德国	116-118	24
伊拉克	119-120	25
以色列	121	25
荷兰	122	25
波兰	123-124	26
沙特阿拉伯	125-127	26
瑞士	128-129	26
土耳其	130	27

第 6 条草案. 不对其他含水层国造成重大损害的义务	131-143	27
巴西	131-132	27
哥伦比亚	133	27
古巴	134	27
芬兰	135	27
匈牙利	136	27
以色列	137-138	28
荷兰	139-140	28
沙特阿拉伯	141	29
土耳其	142-143	29
第 7 条草案. 一般合作义务	144-151	29
奥地利	144	29
巴西	145	29
捷克共和国	146-147	30
德国	148	30
以色列	149	30
波兰	150	30
沙特阿拉伯	151	31
第 8 条草案. 数据和资料的定期交流	152-155	31
奥地利	152	31
巴西	153	31
哥伦比亚	154	31
瑞士	155	31
第 9 条草案. 生态系统的保护和保全	156-158	32
以色列	156	32
荷兰	157	32

土耳其	158	32
第 10 条草案. 补给区和排泄区	159-163	32
奥地利	159	32
巴西	160	32
以色列	161-162	33
波兰	163	33
第 11 条草案. 防止、减少和控制污染	164-174	33
奥地利	164	33
巴西	165-166	33
芬兰	167	34
匈牙利	168	34
荷兰	169-170	34
葡萄牙	171	34
波兰	172	35
沙特阿拉伯	173	35
瑞士	174	35
第 12 条草案. 监测	175-177	35
巴西	175-176	35
土耳其	177	35
第 13 条草案. 管理	178-181	35
奥地利	178	35
巴西	179	36
德国	180-181	36
第 14 条草案. 既定活动	182-188	36
巴西	182	36
哥伦比亚	183	37

古巴	184	37
捷克共和国	185	37
以色列	186	37
荷兰	187	37
土耳其	188	37
第 15 条草案. 与发展中国家的科学技术合作.	189-195	38
巴西	189	38
哥伦比亚	190	38
以色列	191	38
波兰	192	38
沙特阿拉伯	193-194	39
土耳其	195	39
第 16 条草案. 紧急情况	196-204	39
奥地利	196	39
巴西	197	39
古巴	198	39
以色列	199-201	39
荷兰	202	40
波兰	203	40
沙特阿拉伯	204	41
第 17 条草案. 武装冲突期间的保护.	205-206	41
奥地利	205	41
巴西	206	41
第 18 条草案. 与国防或国家安全有关的数据和资料	207-209	41
巴西	207	41
芬兰	208	41

以色列	209	41
第 19 条草案. 双边和区域协定和安排	210-217	42
奥地利	210-211	42
巴西	212	42
荷兰	213	42
沙特阿拉伯	214-216	42
瑞士	217	43
增加条款草案和条款草案的重新排列	218-223	43
瑞士	218-220	43
伊拉克	221-223	43
最后的形式	224-237	43
巴西	224	43
加拿大	225	44
捷克共和国	226-230	44
芬兰	231	45
大韩民国	232-233	45
荷兰	234	45
波兰	235	46
葡萄牙	236	46
瑞士	237	46

一. 引言

1. 国际法委员会在第五十八届会议（2006 年）上，一读通过了跨界含水层法条款草案。¹ 委员会在报告第 73 段中决定，根据其章程第 16 条和第 21 条，请秘书长将该条款草案转发各国政府以征求评论和意见，并要求在 2008 年 1 月 1 日以前将这类评论和意见提交秘书长。委员会在报告第 26 段中指出，委员会欢迎各国政府就条款草案的所有方面、条款草案的评注和最后形式提出评论和意见。2006 年 11 月 27 日，秘书长发出向各国政府转发条款草案的说明。大会在第 61/34 号决议第 5 段和第 62/66 号决议第 6 段中，提请各国政府注意就条款草案提出意见对委员会工作的重要性。

2. 截至 2008 年 3 月 31 日，收到了下列国家的答复：奥地利、巴西、加拿大、哥伦比亚、古巴、捷克共和国、芬兰、德国、匈牙利、伊拉克、以色列、荷兰、波兰、葡萄牙、沙特阿拉伯、大韩民国、塞尔维亚和土耳其。这些答复按专题排列，首先是一般性评论，接着逐条排列。

二. 从各国政府收到的评论和意见

A. 一般性评论

巴西

3. 巴西感谢委员会在审议这一如此复杂而又现实的问题方面所做的工作。巴西还要感谢特别报告员山田中正先生和恩里克·坎多蒂先生领导的工作组卓有成效的工作和贡献，使得在较短的时间内完成了一读。

4. 委员会的条款草案应该指导联合国大会今后在这一事项上的工作。委员会可以作出的一个主要贡献是建立一套一般原则。这些原则应该有充分的灵活性，而且要掌握平衡，使跨界含水层所在国能够据此开展合作，以公平的方式并根据每个含水层的具体特点，对含水层加以最佳利用。国家本身应酌情制定自己的文书和机制，要考虑到具体情况和区域不同现实。由于情况多种多样，区域现实各有不同，因此条款草案应该承认区域协议享有优先地位，最适合管理有关跨界含水层的合作。

5. 委员会和大会工作重点应放在制定一般原则上，用以指导各国谈判，达成更为具体的区域协定。这样，委员会和大会就能避免拟定的案文因过于庞大而且技术和法律细节过多而无法在各国间取得广泛共识这样一种风险。此外，一个较为灵活和开放的案文可有助于提高对这一专题的认识，并强化该专题在国家议程上的优先地位，鼓励它们谈判区域协定。巴西认为，条款草案反映了国家对其管辖

¹ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号（A/61/10），第 75 段。

区内的自然资源拥有主权的原则和不对这种资源造成重大损害这两者间的谨慎平衡。必须维持这一平衡，避免过度限制国家进行的合法活动。

加拿大

6. 加拿大赞赏委员会在审查可用于跨界含水层的各种可能的国际法选案方面所做的宝贵工作。在有些方面，尤其是在将使用自己财产时不得损害别人财产的原则作为不造成跨界损害的义务依据而运用时，委员会强化了该原则作为习惯国际法基石的地位。

哥伦比亚

7. 委员会提交的条款草案涉及到有关跨界地下水资源的实质性问题以及国家对养护和保存这种资源的权利和义务。条款草案为确保全面和谐地管理水资源提供了一个管理框架，以便能养护、管理和利用跨界含水层。

8. 条款草案列示的活动结果对共有含水层和自然资源的国家来说极为重要而且很有用处，因为从中将产生按轻重缓急安排活动所需的数据，并确保在管理这些资源时注意环境。

9. 但对哥伦比亚来说，应该注意以下几点：为了确定条款草案是否符合国家关于这一问题的现有规定，应该进行一次全面的法律审查，例如 1995 年第 191 号法案（边界法）和国家关于自然资源和环境保护的法规、指导哥伦比亚处理涉及这些资源的关系的有关条例以及多边和双边协定。

10. 为了符合第 4、5、8、9、11、12、13 和 14 条草案的规定，首先将要求每个国家着手确认、划定和评估其境内含水层的状况、容量（供应量）和可用性（使用可行性）。为此，必须考虑是否可能设立进行国际合作的金融手段或机制，协助各国执行这项任务。

11. 为了以一致方式实施有关其他活动的第 1 条和第 14 条草案，必须对涉及要求执照或环境许可证的含水层或地下水补给区的工程或活动着手统一要求、条件和职权范围。

12. 关于有权管辖同一跨界含水层的两个国家彼此定期交流数据和资料的提案，首先必须制定收集数据的程序和格式，以便确保收集的数据和资料相互补充并增添价值，从而为有关国家共同拟订规划和管理活动提供必要的参考。

13. 值得注意的是，条款草案在提到对含水层造成的损害或最终会造成的损害时，使用了“显著”[西班牙语是“sensible”或“significativo”]或“严重”[西班牙语是“grave”]这样的修饰词。应该澄清这些词语的意义和范围。因此，条款草案应该界定这一概念的范畴，以便为裁决条款草案规定的法律效力产生作用的案件提供依据。

古巴

14. 鉴于如 1992 年 6 月 5 日在里约热内卢通过的《生物多样性公约》所示，环境法越来越倾向于使用“可持续的”一词，案文通篇在各处使用“公平合理利用”这一短语未免不足。因此，古巴认为，“公平可持续利用”更为确切。

15. 古巴还希望感谢特别报告员努力编写委员会审议的 4 个报告，特别感谢他提议对这一问题采取逐步解决的做法，首先从跨界地下水着手。古巴还感谢共有自然资源工作组主席恩里克·坎多蒂先生努力起草条款草案。

捷克共和国

16. 捷克共和国赞赏委员会迄今为止的讨论结果，即关于跨界含水层法的条款草案。捷克共和国认为，条款草案可以作为今后就跨界含水层问题谈判详细的双边或多边协议的基础。关于跨界含水层的条款草案在国家对自然资源的主权、合理公平利用自然资源、保存和保护自然资源以及不造成重大损害的义务等原则之间，实现了平衡。

17. 但是，捷克共和国想对跨界含水层法的条款草案提出若干评论意见，特别是第 7 条和第 14 条草案（见下文）。

芬兰

18. 应该指出，条款草案有过于谨小慎微之虞。例如，与欧洲经济委员会（欧洲经委会）1992 年缔结的《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》相比，条款草案中规定的保护环境义务依然不够大胆。虽然在制定条款草案时，这项《公约》不曾作为参考文献使用，但它毕竟是对地下水制定了适当的合作框架的极少数国际区域文书之一，可以作为进一步拟议委员会草案的一个范例。

19. 1997 年的《国际水道非航行使用法公约》也树立了一个典范，尽管这一典范不十分令人鼓舞。在谈判该公约时，与之有关的委员会条款草案仅能在某些方面得到强化，在许多有冲突的问题上，委员会的案文被作为通融说法提及。令人注目的是，各国不愿通过一个具有法律约束力的文书受制于他们在诸如 1992 年里约热内卢举行的联合国环境与发展会议上通过的原则。1997 年的《公约》只得到极少数国家的批准。

20. 关于跨界含水层法的条款草案大致依据 1997 年《公约》中通过的原则，主要是为了管理地表水。在联合国欧洲经济委员会的《公约》中，“越境水域”一词既指划分、跨越或位于两个或两个以上国家边界的地表水，也指地下水。但仍有理由独立考虑地下水的特征，而不是过于拘泥 1997 年的《公约》。还值得注意的是，与地下水有关的环境问题在性质上与有关天然气和石油的环境问题截然不同，因此，并不适用同样的原则。倘若委员会决定今后开始审议天然气和石油的问题，则应考虑这一点。

21. 如今，许多关于环境的国际公约是作为框架公约起草的。有关这些公约的合作通过缔约国和附属机构的会议进行管理和发展。从这种合作中产生了不同类型的公约制度。例如，一些公约通过了详细的议定书，以便具体说明公约中作出的一般规定。值得指出的是，委员会的条款草案没有关于这种制度要素的想法。相反，条款草案意在作为一项一般文书，为区域和双边的合作制定框架。虽然这一起点有其合理性，但也有风险。国家并不一定会有积极性批准一项罗列原则的一般性公约，而且这种公约也不一定会显著增添价值。此外，在没有强有力的制度要素情况下，最终达成的一项一般性公约不过是一系列不起作用的原则而已。必须鼓励各国相互进行双边合作，强调邻国之间共同协议、计划和其他合作形式的重要性，以便在有关使用和保护水资源的细节问题上达成更为具体的协定。

22. 为了明确起见，应该考虑统一整个条款草案中的有关术语。应该指出，第 6 条草案使用了“重大损害”一词，以规定使用跨界含水层等对其他国家造成的不利影响临界值。但在关于计划活动的第 14 条草案中，如果计划的活动会对其他国家产生“重大不利影响”，则含水层国家有义务通知这些国家。另外，在关于紧急情况下采取措施的第 16 条草案中，含水层国家有义务将可能造成“严重损害”的紧急情况通知其他可能受影响的国家。

23. 条款草案中使用的不同措辞还表明，委员会没有按照可持续发展的流行做法起草文本。再举一个例子。第 5 条草案(b)提到社会、经济和其他需要，但没有提到环境需要。应该将第 4 条草案中的“合理”一词改为“可持续”，以体现可持续发展的做法。

24. 在今后的工作中，应该重点考虑各种类型的环境威胁对地下水的数量和数量的影响。在这方面，委员会尤其应该考虑气候变化的影响。在拟定条款草案的进一步工作中，除了抽取和保护地下水之外，还应该考虑含水层（即贮存地下水的地质层）的新用途，例如储存二氧化碳，提供地热资源等。

25. 最后，芬兰想提请注意 1992 年欧洲经济委员会的《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》。该公约的内容比目前拟定的国际文书草案要全面和详细得多。该公约于 1996 年生效。迄今为止，已有 36 个国家批准这一草案，包括俄罗斯联邦。缔约国在 2003 年通过了《水公约》补编，使不属于欧洲经济委员会区域的国家也能加入这一《公约》。

德国

26. 德国感到高兴的是，委员会已着手处理跨界含水层问题，因为地下水利用往往会引发冲突，尤其是在欧洲边界之外。从地下水的数量和构成两方面来说，这的确如此。鉴于存在冲突的可能，拟订一份国际公约或原则宣言似乎是有益的步骤。尤其是第 3 条至第 8 条草案所列的一般性原则，是迄今有关资源利用方式的明显改进，确定了合作与协调利用的原则。

27. 有关德国的地下水以及德国与其邻国之间的跨界地下水的利用问题，德国甚至在当今都遵守委员会条款草案的规定，因为德国受到欧洲联盟有关地下水保护的《水务框架指令》(第 2000/60/EC 号指令)和《地下水子系指令》(第 2006/118/EC 号指令)的约束，且这些指令在联邦和土地法中得到落实。

28. 对德国来说，必须确保，与联合国条例的执行和适用相关的今后任何报告要求所带来的工作不要与《水务框架指令》和（或）《地下水子系指令》规定有义务做的工作相重复。

29. 作为一项原则问题，应采取不同于处理石油和天然气储藏的方法，单独审议地下水问题，即使有些地质因素表明要将这些问题一起处理。但是，地质办法完全忽视社会和经济的所涉影响，而这些影响在涉及地下水问题时却发挥重要的作用。石油和天然气储藏通常要在地下水储藏之下更深地层，这就使比较产生了问题。

30. 德国特别希望看到其提议在即将举行的二读中能得到反映。按照特别报告员的建议，不管今后可能就石油和天然气开展任何工作，这次宣读都应进行下去。

以色列

31. 以色列看不出有任何理由将这些条款草案分为两个不同的部分。以色列建议将这第二部分和第三部分合并起来，以便避免出现不同条款之间存在层级的含意。正如其下列意见所反映的，以色列认为，按照条款草案的讨论内容，所有国家就跨界含水层的所有有关事项进行合作是非常重要的，对于含水层的养护和管理以及有关人民的福祉来说至关重要。

32. 正如在 2007 年 11 月 2 日向第六委员会发言时已经表达的，以色列愿重申支持特别报告员在其第四次报告（A/CN.4/580）中提出的结论，即认为委员会应将跨界含水层问题与其今后就石油和天然气开展的工作分开处理。

荷兰

33. 荷兰十分关注委员会就共有自然资源开展的工作。荷兰有许多自然资源是与其他国家共有的或在国家管辖范围之外的地区。其中包括地下水、矿藏（如石油和天然气等）以及陆地、空中和海洋中的移栖物种。因此，有关共有自然资源利用的国际条例及其影响显然对于荷兰来说至关重要。现有的条款草案仅涉及含水层问题。预计在完成含水层的工作之后还会进一步开展有关其他共有自然资源的工作。因此，似乎可以设想就这些其他共有自然资源制定一套或几套规则。目前的做法似乎放弃了为所有共有自然资源制定一套总规则的机会。尤其是尚未充分澄清为什么这些条款草案不能同样适用于除地下水以外的气体物质和液体物质。条款草案的一般性评注第(2)段指出，特别报告员注意到与石油和天然气存在许多类似之处，并注意到在完成二读之前有必要适当注意这一关系。荷兰支持这一

意见，并吁请委员会在这些条款草案二读期间适当注意这方面的问题。看来大多数条款草案尤其是公平合理利用的基本义务和不对其他国家造成重大损害的义务同样适用于其他共有自然资源，如除地下水以外的气体物质和液体物质。因此，荷兰尚未确信需要对其他共有自然资源另外采取办法。

波兰

34. 波兰欢迎跨界含水层及含水层系统法条款草案一读完成。这个议题亟待水资源国际法的进一步发展。

35. 鉴于水资源是人类生存所必不可少的，国际有关跨界含水层及含水层系统的利用和保护条例是非常热门的话题，也是至关重要的。

36. 波兰认为，条款草案总的来说就跨界含水层及含水层系统的原则和规则为各国提供有益的指导，在长期利用和保护含水层的需要之间建立适当的平衡。但是，将适用于所有国家的一般性义务的规定纳入条款草案中并提及非含水层国家的活动也许也是有益的，因为这可能会对跨界含水层及含水层系统产生影响。

37. 为避免可能出现的重叠，似乎也有必要确定条款草案与 1997 年《联合国国际水道非航行使用法公约》之间的关系，因为在水文上与国际水道相连的跨界含水层同时受这两文书的管辖。

38. 考虑到跨界含水层及含水层系统具有十分广泛的多样性，因此必须赞扬委员会在拟订条款草案时采取一种框架办法，可以通过各国就某一共有的含水层或含水层系统达成双边或区域协定，使这种方法适应具体跨界含水层的各种需要。

39. 至于条款草案第二部分提及的一般性原则，正在讨论的议题的性质似乎充分证明强调可持续性方面是有道理的。因此，可持续发展的原则完全应该纳入该部分。

40. 此外，有人提议将国际环境法的另外两项原则，即义务教育原则和预防原则，也应该加入该部分。

41. 在地下水资源这样非常薄弱的领域开展义务教育的原则对于公众特别重要，尤其是对于直接负责水资源利用和管理的政府和市政当局来说特别重要。

42. 至于预防办法原则（这一用语有待进一步澄清），应将其作为在整个条款草案中适用于过度开发、水位下降、地表下沉等问题的一般性原则来对待，而不是只适用于预防、减少和控制污染问题（见第 11 条草案）。

葡萄牙

43. 含水层具有复杂的多学科性，对人类未来十分重要，因此，葡萄牙赞赏特别报告员致力于发展这一议题，赞赏他竭尽全力拟订了一套非常好的条款草案。葡

葡萄牙继续对他的工作抱有极高的期待。还要感谢共有自然资源问题工作组以及委员会合作的地下水问题专家。

44. 迄今提出的各种解决办法相当平衡，人们可以发现条款草案与 1997 年的《国际水道非航行使用法公约》和《联合国海洋法公约》的某些条款具有某些类似之处，这表明这些解决办法符合当代国际法的发展。

45. 此外，由于这是葡萄牙主要关注的问题，条款草案与已经对葡萄牙具有约束力的欧洲有关法律是一致的，这些法律是 2000 年 10 月 23 日确定水政策领域的共同体行动框架的欧洲议会和欧洲联盟理事会第 2000/60/EC 号指令以及 2006 年 12 月 12 日欧洲议会和欧洲联盟理事会关于保护地下水不受污染和恶化的第 2006/118/EC 号指令。但是，葡萄牙认为，尽管欧洲有具体的法律适用于这一专题，但这不应妨碍欧洲联盟成员国为跨界含水层法的制订和全面编纂作出贡献。

46. 总的来看，葡萄牙注意到条款草案反映出人们对质量方面的关切大于数量方面。葡萄牙认为数量方面和质量方面不可分开，条款草案应更平衡地反映这两方面。在有关地下水的质量方面，条款草案提到预防和控制污染的问题，这是人们主要关切的一方面。但并没有提及各国在现在或今后发生有关跨界含水层水质量问题时应该采用何种程序处理。受影响或在其他方面涉及到污染问题的国家必须同时采取类似的措施，尽量缩小问题的影响。

47. 葡萄牙还指出，将有关水的人权的规定和国际环境法的原则纳入条款草案中是值得赞赏的。

大韩民国

48. 大韩民国认为，委员会就共有自然资源开展了宝贵的工作，通过在这一法律领域的编纂工作，及时地促进进步发展。

49. 大韩民国注意到条款草案的某些规定是对现有的惯例进行编纂，因此反映了各国目前的做法和义务、原则和判例。但是，另一些规定似乎又超越了各国目前的做法和义务，这就意味着条款草案不仅仅是习惯法的宣示或该法的合理逐渐发展。有人强调需对此进行认真的审议和讨论。

50. 可能有这样的情况，即如果对于非含水层国家没有任何真正的激励，那么就只有含水层国家成为这一文书的缔约国。

51. 有关非含水层国家，缔约国可能不愿为那些不承担该公约义务的非缔约国的利益承担潜在的重大义务。

52. 委员会要作出的一项重要决定是是否需要超越跨界含水层的范围，然后同时处理其他共有自然资源。委员会谨慎处理此事是明智的。国家和产业对于石油和

天然气资源的分配和管理有着巨大的经济和政治利益，委员会的任何提议都有可能引起极大的争议。国际社会各国在处理跨界石油和天然气储藏方面都有相当丰富的经验和做法。委员会是否应超越跨界含水层问题令人怀疑。

沙特阿拉伯

53. 条款草案没有涉及以下方面：(a) 禁止在含水层中进行转向、斜向和横向钻孔；(b) 不向非含水层或非含水层系统国家的各方提供；(c) 如何考虑一含水层在面积、程度、厚度及其他特点存在的不同之处；地下水流动的方向；或者各国人口存在的差异；(d) 使用导致污染的物质及其对含水层或含水层系统的影响(e) 不可再生含水层、沙漠地区含水层以及降雨量丰富地区的含水层。

54. 条款草案涉及隐藏的地下水源，这是一个充满危险的专题，因为缺乏精确的资料和数据，而且许多地下地质结构如裂沟和地层褶曲等可能阻碍这些地下水的流动。这些因素并未列入考虑。

55. 条款草案并没有对降雨量极少的干旱沙漠地区和地下水丰富的地区进行区分。这就是为什么必须优先考虑为特定目的使用沙漠地区跨界含水层，如提供饮用水。

56. 最好是建立一种机制，就跨界含水层管理方面的成功经验进行交流，以便其他国家从这一经验中受益。

57. 构成条款草案的一般概念包括含水层和含水层系统。但是，有些条款只提及含水层，而没有提及含水层系统，除其他外，其中包括第 6 条草案(2)、第 7 条草案(1)和第 8 条草案。

58. 在一般性评注第(4)段中，“委员会审议了以下问题：是否需要在条款草案中列出全面适用于所有国家的义务、含水层国对其他含水层国的义务以及含水层国对非含水层国的义务。委员会决定，为了能够行之有效，一些条款草案必须对不分享所涉跨界含水层的国家施加义务，并且在某些情况下赋予这类国家对含水层国的权利。委员会在达成这些结论时，强调了对跨界含水层或含水层系统的保护。

59. 由于该段暗示，尽管有些非含水层国家不是含水层的所涉国家，也不是该项目的参与方，但它们有可能得到含水层国家才有的权利，因此，该段的措词需要加以澄清。应重新审议这一项目。案文也谈到一般适用于所有国家的义务以及含水层国家对其他含水层国家的义务，但对这些义务并未作出具体规定。

塞尔维亚

60. 在与塞尔维亚各机构和研究所进行协商之后，塞尔维亚审议了条款草案的各方面及其评注，不作任何补充意见。

瑞士

61. 众所周知，世界各地的地下水在数量和质量上正在悄悄地不断减少。委员会的条款草案是朝水资源综合管理迈出的一步。条款草案加强了会员国在 2002 年可持续发展问题世界首脑会议上作出的决定，以便：

“支持发展中国家到 2005 年年底前制定出水资源综合管理和提高用水效率的规划，需在各级采取行动，以便：

(a) 制定和执行关于河流流域、水域和地下水综合管理的国家和区域战略，规划和方案，以及采取措施提高水基础设施的效率，减少流失，增加水的回收。”²

62. 瑞士是 1992 年《欧洲经委会保护与使用越境水道和国际湖泊公约》的缔约国。瑞士有关这一问题的立法包括 1991 年 1 月 24 日的《联邦水保护法》(SR 814.20)、1991 年 6 月 21 日的《联邦水灾保护法》(SR 721.100) 和 1983 年 10 月 7 日的《联邦环境保护法》(SR 814.01)。

63. 委员会的条款草案与瑞士的立法是一致的。但是，并不是所有的条款草案都与瑞士的情况有关。有些条款草案涉及的水文地质条件在瑞士是很少见的，如古地下水或含水层补充条件不稳定供水不足的含水层的管理问题。在瑞士，跨界水的质量方面也非常重要（第 11 条草案）。此外，大型的含水层与河流如莱茵河和 Arve 河的地表水紧密相连。³ 条款草案这方面的内容较少。

B. 对条款草案的具体评论

标题

伊拉克

64. 应在条款草案标题上加上“共有”一词，而后行文为“共有跨界含水层法条款草案”。这应适用于整个条款草案。

² 《约翰内斯堡执行计划》第 26 段。

³ 瑞士的跨界含水层包括：位于瑞士、列支敦士登和奥地利交界处的康士坦茨湖上游地区莱茵河的冲积含水层；位于瑞士和德国交界处的康士坦茨湖下游地区的冲积含水层；位于瑞士和法国交界处的 Arve 河冲积含水层。瑞士与法国之间有关小型跨界含水层利用的第一份协定是在 1978 年签订的。在 1970 年代对双方开发的泵站以及利用 Arve 河河水运作一人造水补给站进行管理，以便控制其过度开发。这一含水层为日内瓦州供应饮用水约占 20%（储量估计为 1 700 万立方米）。自 2008 年 1 月 1 日以来，日内瓦州与法国的有关城市签署的一份公约取代了这一协定。

第 1 条草案

范围

巴西

65. 巴西对第 1 条(b)项草案有所保留。措辞太泛最终会给在含水层周围地区进行的活动造成不必要的限制。目前条款草案的措辞范围可能涵盖农业和杀虫剂使用、城镇排水系统和废物堆积等问题，大大超过条款草案的初设范围。前述规定也可能对不大可能产生影响的活动带来麻烦，因为活动和影响之间的直接联系没有得到保证。使用“影响”（不带“重大”限定词）而不使用“损害”一词也有问题，因为“损害”一词的含义更加具体，并用于第二部分和第三部分的各项规定中。用“重大损害”这一表述取代“影响”不妨是一种办法，能以某种方式解决巴西对这个问题的关切。不过，巴西倾向于完全排除这一款，因为(a)和(c)款已适当界定了条款草案的范围。

66. 关于对第 1 条草案的评注，巴西对《国际水道非航行使用法公约》（1997 年）关于对连接国际水道的跨界含水层适用公约条款的第(2)款中的提法表示强烈保留。巴西不是 1997 年公约的缔约国，该公约因其多项条款未获共识而尚未生效。另外，巴西无法接受以“国际水域”这一表述指称跨界水域，因为这样做可能对国家对位于本国领土内的水资源所拥有的主权产生怀疑。

以色列

67. 以色列支持在第 1 条(a)项草案中使用“利用”一词。以色列认为，在第 1 条(b)项草案中使用“其他活动”一词过于笼统，可能导致错误解读。

68. 以色列建议对 1997 年《国际水道非航行使用法公约》是否已涵盖第 1 条(c)项草案的某些规定以及条款草案与该公约之间的关系性质进行研究。

荷兰

69. 委员会在第 1 条草案评注第(2)段中指出，1997 年《国际水道非航行使用法公约》和条款草案的各项规定对在水文上与国际水道相连的含水层和含水层系统的双重适用原则上不会造成任何问题，因为这两项法律制度不会相互冲突。不过，荷兰要指出，已重新确定公平合理利用的原则，以将之适用于不可再生资源。荷兰同意对使用不可再生资源适用获取最大长期惠益的原则，而对使用可再生资源适用可持续利用的原则。然而，荷兰恰恰在这方面察觉到两个法律制度之间可能存在紧张关系。荷兰认为，需要作出进一步澄清，说明如何才能协调对水文上与国际水道相连的含水层适用同一原则的两个不同定义。

沙特阿拉伯

70. 沙特阿拉伯提议将本条款草案的起句改为：

“本条款草案的目的是规范下述情况：”。

71. 沙特阿拉伯还提议在该条款草案中列入有关优先利用跨界地下水的规定。因此，应增列一个新的(d)项，内容是：

“制定利用共有地下水和含水层系统方面的优先事项”。

第 2 条草案

用语

巴西

72. 应改善含水层概念，以涵盖抽取的可能性，因为有些岩石含水，但无法抽取，因此在技术意义上不属于含水层。含水层不一定是在透水性较弱的结构之上（例如，渗水结构之上的断裂含水层也是含水层）。因此，巴西建议对第 2 条(a)项采用以下措辞：

“含水层是指含水并可从中抽取大量水的地下透水性地质结构”。

哥伦比亚

73. 鉴于各国际场合经常使用“公平合理使用”资源这一措词，哥伦比亚认为应确定该措词的定义，并将其定义列入条款草案。

德国

74. (a)项中“位于透水性较弱的地层之上”这一措词可以删除，因为该措词没有必要并可能造成混淆。

75. 应在(f)项中增加以下内容：

“……从地面流入或通过土壤渗入或直接渗滤……”。

76. 最好在第 2 条草案评注第(4)段（倒数第三句）中使用“水量或水质”，而非“水量和水质”。视化学构成不同，即使转移少量的水也可能对收受含水层产生重大影响，因此有必要使用含水层系统一词。

匈牙利

77. (f)项补给区定义中的“汇集区域”表述更经常用于地表水。此外，地下水补给区可以不仅仅在地下，排泄区地表也属于雨水汇集区域。换言之，补给区只是汇集区域的一部分，该区域土壤渗水量很大，并且（或者）由地表水直接补给地下水。

因此，匈牙利提议(f)项采用以下措辞：

“‘补给区’是指向含水层供水的区域，[包括]雨水从地面流入和（或）通过土壤渗入含水层的汇集区域。”

78. (g) 项中的排泄区定义仅涵盖确实存在某种形式地表水的情况。匈牙利的理解是，排泄区可以在没有地表水的情况下存在。在许多地区，上流系统保持地下水位长期接近地表，这些地区确实被视为排泄区。考虑到关于补给区和排泄区的第 10 条草案，各项定义应旨在确定有助于突出体现跨界含水层以上全部地区内的某些区域的具体特征。

因此，匈牙利提议(g)项采用以下措辞：

“‘排泄区’是指含水层的水流向水道、湖泊、绿洲、湿地或海洋等出口的流经区域，或上流系统保持地下水位长期接近地表的区域。”

伊拉克

79. 应在(f)项中加入“和其他水源”一词。该项因此行文如下：

“‘补给区’是指向含水层供水的区域，包括雨水和其他水源汇集区域，以及雨水和其他水源从地面流入或通过土壤渗入含水层的区域。”

荷兰

80. 虽然对有些人来说，在(d)项“含水层国”定义中的“含水层”和“含水层系统”两词前使用形容词“跨界”的用意可能显而易见，但对其他人来说，如果在该款中的“含水层系统”一词前和条款草案的其他部分重复使用这个形容词，也许会避免混淆。

81. 荷兰的理解是，含水层尤其是其封闭地下水形式，也可在国家领土外的管辖或控制地区中发现。荷兰认为，委员会在条款草案二读期间考虑对所有共有自然资源适用条款草案时，势必重新审议“含水层国”的定义，并处理条款草案是否适用可在国家大陆架地下发现的共有自然资源尤其是石油和天然气的问题。

葡萄牙

82. 葡萄牙对没有就“重大损害”（第 6 条草案）和“重大不利影响”（第 14 条草案）作出定义颇感关切。国家有可能根据其当时的自身利益逐案任意解释这一具有主观性的措词。实际上，这可能使较弱的国家处于不当不利地位。这两个词也因此更难以区分。

83. 另外，人们还应考虑应否按照危险活动造成跨界损害情况下的损失分配原则草案的做法确定“生态系统”一词（第 9 条草案）的定义。

84. “造成重大不利影响”一词（第 19 条草案）也有同样的问题，即不够明确，使人们对要怎样评价此类影响的严重程度产生怀疑。

85. 鉴于上述词汇是条款草案基本规定的部分内容，如果对这些词汇没有统一和明确的理解，对国家在这个问题上的义务就会有不同的解释，甚至不履行这些义务。因此，在有关用词的第2条草案中确定其定义不妨是一个不错的选项。

沙特阿拉伯

86. (a)项应予修改，行文如下：

“‘含水层’是指位于透水性较弱的地层之上或之下的含有封闭或未封闭水的渗透性地下地质结构以及该结构饱和带所含之水”。

瑞士

87. 第2条草案和以后各条款草案英文本中的“recharge”一词在法文本中译成“realimentation”。瑞士认为也应在法文本中保留“recharge”一词，因为其含义更接近于人类活动（人工补给）。

88. 第2条草案和以后各条款草案法文本中的“zone de deversement”一词（英文本：“discharge zone”）也许更应称为“zone d'exutoire”。

第3条草案

含水层国的主权

奥地利

89. 奥地利曾建议将提及主权的内容移至序言部分。不过，按照目前的条款草案，似乎应该保留第3条草案的案文，以便在权利和义务之间达成某种平衡，同时强调主权是条款草案全文所依据的基本规则，必须据此解释条款草案。

巴西

90. 必须保留第3条草案中重申国家对位于其领土内的含水层拥有主权的文字。尽管如此，还应修改该条款草案的最后部分，申明应根据国际法，而非“按照本条款草案”行使主权。应在国际法一词前增添以下文字：“除其他外联合国大会1962年12月14日第1803（XVII）提及的”。

古巴

91. 考虑到国家对位于其领土内的含水层拥有主权，并因此可自由确定对任何特定含水层的政策，第3条草案最后一句应该删除。

以色列

92. 以色列欢迎条款草案强调对跨界含水层的主权问题。不过，以色列不支持对有关这个问题的公认习惯国际法规定任何例外。因此，以色列建议在“根据”两字后面增添“国际法和”几字。

葡萄牙

93. 葡萄牙认为，应考虑是否要逐步采用更加符合实际情况和更加温和的主权理论。在不怀疑国家对位于本国领土内的跨界含水层或含水层系统的部分拥有主权的情况下，拟应考虑强调国家间合作原则，以此作为一般性规则。

土耳其

94. 最好是明确提及国家对其领土内的自然资源拥有主权。在跨界含水层周边国家之间的对话或合作没有达到共同公平合理利用的水平的前提下，这种提法尤为重要。因此，各国应能够根据本条款草案为利用、开发和管理位于本国领土内的水资源而充分行使主权。在这方面，拟议第 3 条行文如下：

“每一含水层国应按照本条款草案并为第 3 条规定的宗旨对位于其领土范围内跨界含水层或含水层系统之部分行使固有主权。”

第 4 条草案 公平合理利用

奥地利

95. 必须密切结合关于“与公平合理利用相关的因素”的第 5 条草案审视第 4 条草案。不过，需要对上述条款草案中使用的某些概念加以澄清：

96. (a) 项提出的“从中获益”概念引起某些怀疑。首先，在阐述第 4 条草案的第 5 条草案中列述与公平合理利用相关的因素，就是不尊重第 3 条草案所体现的基本规则，因为第 5 条除其他外仅提及对含水层或含水层系统的形成和水补给所起的作用。有鉴于第 3 条草案，一定要在第 4 条草案中插入这个内容，从而使第 4 条草案(a)项行文如下：

“(a) 含水层国应以与其含水层及其补给区份额相一致的方式利用跨界含水层或含水层系统。”

其次，如评注所示，对于为何应把“利用”改为“从中获益”没有提出令人信服的理由，尤其是鉴于第 5 条草案规定的标准提到“利用”。虽然(b)和(d)项评注非常明确和繁复地说明了在确定跨界含水层“公平合理利用”时、尤其在阐述补给含水层和非补给含水层时遇到的困难，但提及这类使用可以接受，从而使第 4 条(a)项全文如下：

“(a) 含水层国应以与其含水层及其补给区份额相一致并符合公平合理利用的方式利用跨界含水层或含水层系统”。

97. 如果要把条款草案变成一份具有国际法律约束力的文书，就必须对“获取最大长期惠益”的概念进行进一步研究，因为这个概念包括许多模糊不清的问题，

例如，“浪费使用”。就跨界含水层而言，在具体案件中应由谁确定“获取最大长期惠益”的含义这个问题尤其模糊不清。必须考虑到，对跨界情况适用“获取最大利益”的概念极为困难，因为为此目的需要免费转让利益，而这在跨界情况下难以实现。另外，也不能排除这样一种情况，即各含水层国会对利益评价得出不同的结论，因为这些利益经常是按政治标准评价，而非按纯粹的经济和生态标准评价。

古巴

98. 古巴提议在(c)项(英文本)中加入“generations”一词。而后行为如下：

“含水层国应在考虑到含水层国今世和后世的需要及替代水源的基础上，单独或联合制定全面利用规划。”

德国

99. 应在第4条草案评注第(1)段中加入以下文字：

“含水层地质结构的使用今后可能更加重要，在深含水层二氧化碳封存方面尤为如此。利用该地质结构的其他例子包括：采矿活动产生的盐水处理或可能造成水质恶化的核废料处理。”

伊拉克

100. (b)项应与(a)项合并，而后行文如下：

“含水层国应以从含水层水利用中获取最大长期惠益的公平合理的方式利用共有跨界含水层或含水层系统”。

101. (c)项中的“及替代水源”几词应予删除。

102. (d)项应加入“无补给”一词。而后该项行文如下：

“含水层国对于有补给或无补给跨界含水层或有补给或无补给跨界含水层系统的利用不应达到妨碍其持续发挥有效作用的程度”。

以色列

103. 以色列认为，第4条至第6条草案成功确定了已获各国公认的若干重要一般性原则，即含水层公平合理利用原则和不对其他含水层国造成重大损害的义务。在表明这一点后，以色列建议采取一种平等对待上述原则的办法，任何一项原则都不能凌驾于其他原则之上。

104. 根据前述，以色列提议在第4条草案起句“利用原则”几词后加上以下文字：“并在适当顾及避免对其他含水层国造成重大损害情况下”。

105. 以色列认为，需要对(c)项规定的制定“全面利用规划”的义务进行进一步审议，因为以色列认为拟议该项规定给各国造成不当负担。另外，由于允许单独制定利用规划而非仅要求进行合作，合作的义务被推翻了。因此，(c)项中的“单独或”几字应予删除。

106. 以色列愿对可持续性原则表示支持，并欢迎这项原则在(d)项中得到认可。尽管如此，以色列仍建议代之使用“最合适和可持续的利用”措词，因为类似措辞已在1997年《国际水道非航行使用法公约》第5条中使用。

波兰

107. 在提出第二部分增列可持续发展原则的建议（见上文一般评论）后，应在第4条草案中加以适当提及。

沙特阿拉伯

108. 应该阐明公平合理利用的具体定义。(c)项为变化和不可预测性敞开了大门，因为各国的需要不尽相同。应该在这方面制定严格的规定。(d)项不甚明确、也许需要稍加澄清或重新拟定。

109. 应加入一个新的(e)项，行文如下：

“任何国家都不得向任何其他国家，无论是含水层国或非含水层国，分配、租赁或出售利用跨界含水层的全部或部分权利”。

瑞士

110. (c)项规定，含水层国应“单独或联合”制定全面利用规划。瑞士认为，跨界含水层的利用规划不应单独制定。正如第13条草案正确指出的那样，需要对含水层进行“联合管理”。如果存在两个（或两个以上）相互矛盾的利用规划，联合管理就难以进行。

111. (d)项中“发挥有效作用”的表述不甚清晰。需要表达的思想是：经过一段时间后，净产出不应高于投入。

土耳其

112. 关于(c)项，综合水资源管理是利用地表和地下资源方面的基本概念。这一概念考虑到水文、社会、经济和环境方面，并争取达成有益、可持续、可行、公平和环境友好的目标。不过，这一概念没有考虑到开发盆地水源问题。另外，也不能将地下水源和地表水源视为可相互替代。相反，这两种水源是相辅相成的。因此，在制定全面利用规划时，“替代水源”不应成为有待考虑的一个因素，它已经是规划的一部分。因此，“替代水源”一词应予删除。

第 5 条草案 与公平合理利用相关的因素

巴西

113. 巴西建议在第 1 款中列入一个与利用地热能有关的增列项目。地热能仍没有被大多数发展中国家和最不发达国家充分利用。新项目可采用以下措辞：

“尽可能利用地热能”。

114. 第 5 条草案确定了决定“公平合理利用”概念的相关因素。巴西特别赞赏第 2 款最后一句载有的一般性原则：即“但是，在权衡对跨界含水层或含水层系统的不同用途时，应该特别考虑人类的基本需要。”

古巴

115. 关于第 2 款中“应该特别考虑人类的基本需要”的提法，古巴愿提请注意下述可能性，即使为公平起见有理由利用含水层，满足人类需要的努力仍会危及待开发含水层地区生态系统的自然运作。

德国

116. 第 5 条草案评注第(2)段指出：

“系统变量与含水层的传导性(渗透性)以及储水性有关。”

这里，应把“水文传导性”列在“含水层的传导性(渗透性)”后面，并把“储水性”改为“储水系数”。

117. 应该把第(2)段中“它们是地下水位分布和水的特性，如温度、硬度……”这句话改成：“……如含水层的厚度、温度和硬度……”。

118. 第 5 条草案评注第(5)段指出：

“在确定‘人类的基本需要’时，应该特别注意提供足够的水，以维持人类的命，包括饮用水和制造食物所需的水，以避免饥饿。”

在许多旱地和半旱地国家中，以地下水为基础的农业是大规模过度使用地下水储备的主要原因。现有定义为以粮食安全为借口的过度使用所规定的范围太大。目前在这些国家中，大多数农业都是为了出口，而不是为了粮食安全。在几乎所有旱地和半旱地国家中，粮食自给自足是不现实的。因此，德国建议删除这项定义，而采用国际法协会提出的较狭义的定义：

“‘人类的基本需要’是指为直接人类生存而使用的水，包括饮用水、炊用水和卫生用水，以及家庭基本维持生命所需要的水”。⁴

⁴ 《国际法协会水资源问题柏林规则》(2004 年) 第 3 (20) 条。

伊拉克

119. 应在起句中加上“通过双边或多边协定”措词，而后行文如下：

“依照第4条草案所述的公平合理方式通过双边或多边协定利用跨界含水层或含水层系统，须考虑到所有相关因素，包括[……]”。

120. (g)项中应增加“其他”一词，以便使案文在提及替代特定用途的办法时更加全面。而后该项行文如下：

“对于含水层或其他含水层系统的某一现有和已规划的用途，是否存在替代办法”。

以色列

121. 就制定与决定什么构成公平合理利用有关的因素而言，必须避免背离 1997 年《国际水道非航行使用法公约》的内容，以便按照以色列 2007 年 11 月 2 日在第六委员会发言时提出的建议，维护具有法律统一性和一致性的制度。在这方面，以色列愿着重指出条款草案中两处背离公约内容的地方：

(a) (d)项提出了一个新的因素，即“对含水层或含水层系统的形成和水补给所起的作用”。以色列认为，在适用公平合理利用的原则时，毗邻社区的需要最为重要。没有证据支持相反的主张，例如，根据各方领土内相应补水区的降雨量分配水量。

在表明这一点后，鉴于现有技术能够以人工方式向含水层注水，因此也许应该大力主张对以人工方式向含水层补水的国家所作的努力予以回报，为其分配更多来自该含水层的水量。各项规定有助于奖励各国积极向含水层补水。当然，其条件应是，为了避免污染，人工注水的质量可获接受。简言之，以色列认为，(d)项的目前文本给人留下的印象是，自然补水是决定公平合理利用的一个相关因素，而这有悖于习惯国际法。因此，该项应予删除，或加以更正，仅提及以人工方式向含水层补充净水。

(b) (g)项列明“对于含水层或含水层系统的某一现有和已规划的用途，是否存在替代办法”。虽然毫无疑问，替代水源是一个相关因素，但以色列认为，仅存在替代办法还不够，还必须考虑其可行性。以色列建议回到 1997 年《国际水道非航行使用法公约》第 6(g)条的最初条文，在“是否存在”后增加“可比价值的”几字。

荷兰

122. 根据第 1 条草案、本条款草案除了利用跨界含水层和跨界含水层系统外，还涵盖对跨界含水层和跨界含水层系统有影响或可能有影响的其他活动。第 1 条草案评注第 (6) 段指出，有必要规范此类其他活动，以便适当管理含水层。荷兰

同意应对此类活动适用本条款草案，并希望这样做会对如何确定与公平合理利用含水层和含水层系统相关的因素产生影响。因此，荷兰建议在第 5 条(d)项草案中增列一切现有和已规划的其他此类活动及其影响，作为与公平合理利用含水层和含水层系统有关的补充因素。

波兰

123. 拟在(f)项规定后部插入“实际和潜在”几词。

124. 在提出第二部分增列可持续发展原则的建议（见上文一般性评论）后，应在第 5 条草案中予以适当提及。

沙特阿拉伯

125. (c)项应改为：

“特定利用模式与每个国家内的含水层或含水层系统自然特性的兼容性”。

应增加一个新的(e)项之二，其中考虑到含水层面积、范围、厚度和特征以及地下水流向。

126. 第 5 条草案评注第(3)段除其他外指出：“除了可行性和可持续性之外，替代办法的服务期限在分析中的作用也很重要。例如，一个可持续的替代办法从含水层的补给排泄比率来说可能是更好的，但其利用期可能不如一个有控制的耗减替代办法那么长。”这一段头两行不明确。

127. 第 5 条草案评注第(4)段中以“例如，……”起始的句子应采用以下行文：

“湖泊接受地下水注入有多种方式。一些湖泊从整个湖底获得地下水注入。一些湖泊则通过整个湖底的渗流获得地下水注入。一些湖泊从部分湖底获得地下水注入，其他渠道则通过渗流获得注入。”

瑞士

128. 关于“对含水层的形成所起的作用”（法文本：“contribution a la formation”）的(d)项似乎不是一个与含水层或含水层系统公平合理利用相关的因素，因为含水层是大约几百万年前形成的。把法文和英文本中的“formation”一词换成“transformation”也许更为适宜。

129. (i)项中的“有关生态系统”不明确。似应重复第 9 条草案使用的行文（“跨界含水层或含水层系统内的、或赖以生存的生态系统”/“*écosystèmes qui sont situés a l'intérieur, ou sont tributaires, de leurs aquifères ou systèmes aquifères transfrontières*”）。

土耳其

130. 第 4 条草案(c)项的基本原理适用于(g)项, (g)项应予删除。

第 6 条草案

不对其他含水层国造成重大损害的义务

巴西

131. 巴西支持使用“重大损害”一词。必须将第 1 款和第 2 款提及的“重大损害”一词理解为通过含水层造成的损害。巴西强调, 委员会已经表达的理解十分重要, 即为避免重大损害而采取适当措施的义务属于“行为”义务, 而非“结果”义务。

132. 关于“影响或可能影响……的活动”术语的使用, 其上下文与第 1 条草案(b)项的情况不同。为此, 如果“影响”一词改成“重大影响”这一表述就可以保留在案文中。委员会应找出适当语言更清楚地表述以下内容, 即采取一切措施防止重大损害的义务仅适用于可合理认为国家知悉的活动或国家知道对含水层具有真正或潜在影响的活动。

哥伦比亚

133. 评注阐述了“重大”一词的用途, 因为重大损害的提法会引起推想, 认为还可能不存在不重大的损害。哥伦比亚认为这两个形容词都不适宜描述损害, 因此提议仅使用“损害”一词而不带任何限定词。哥伦比亚提议修改所有条款草案, 删除“重大”一词。

古巴

134. 古巴认为, 第 2 款中使用的“防止造成[……]损害”的措词应改成“避免造成[……]损害”, 因为在环境问题上, 目的不是防止而是避免造成一切形式的损害。

芬兰

135. 应在条款草案中更加重视环境观点。第 6 条采纳了“重大损害”门槛, 考虑到地下水的脆弱性, 这种门槛相当高。

匈牙利

136. 委员会决定取消下述规定: 即使已采取一切适当措施防止发生损害, 但如造成重大损害, 应予以赔偿。匈牙利认为, 鉴于最近国际环境法领域的发展情况, 每次一含水层国对另一含水层国造成重大损害时, 应根据“谁污染谁付费”的原则提供适当赔偿。匈牙利愿指出, 根据这项原则, 国家负有客观责任, 这就是说, 无论它们是否采取一切适当措施防止损害, 只要它们造成重大损害, 就得支付赔

偿。这项原则和由此产生的义务已在其他国际法文书中确立无疑。匈牙利认为，应把提及这项原则和义务的内容纳入草案，以明确表明应适用的国际法制度。本条款评注提到，包括赔偿责任原则草案在内的其他国际法规则都涵盖了这个问题。这种推理可能不妥，因为一般国际赔偿责任都以可归咎性为基础，但国际环境法领域有所例外，赔偿责任完全建立在造成损害的基础上。

以色列

137. 以色列建议采纳比采取“一切适当措施”更高的门槛，取消第 1 款中的“重大”一词。这项建议符合以色列的上述评论以及以色列在 2007 年 11 月 2 日第六届委员会发言时所说的话，并考虑到含水层的易受影响性。

138. 另外，以色列建议增加几项具体规定，明确阐明第 6 条草案规定的义务。例如，不妨考虑采用更详细的义务清单，如 2004 年《柏林规则》第 41 条开列的义务。此外，以色列还提请注意预防性原则，许多人现在都认为，预防性原则已成为国际环境法的习惯性规则。

荷兰

139. 第 1 款阐述了有关预防的各个方面，在违规情况下可能引起国家责任。荷兰认为，这已被正确列为“应有的注意”义务。第 3 款阐述的是尽管履行了“应有的注意”义务，而因此也遵守了第 1 款，但仍造成重大损害的情况。评注第 (6) 段提出论点认为，应在此段中删除尽管履行了“应有的注意”但仍造成重大损害时讨论赔偿问题的义务，但这些论点没有说服荷兰。虽然关于对未被国际法禁止的行为造成的损害性后果所负国际赔偿责任的国际法近年来有了进一步发展，包括制定了关于危险活动造成的跨界损害案件中损失分配的原则，但荷兰认为，这些事态发展无法证明应在这款中删除尽管履行了“应有的注意”但仍造成重大损害时讨论赔偿问题的义务。尤其是，关于危险活动造成的跨界损害案件中损失分配的原则草案仅适用与使用含水层和含水层系统有关的危险活动，不涵盖非危险活动。另外，关于不造成重大损害的义务的条款草案和关于公平合理利用的条款草案前后参照，把赔偿问题与这两项条款草案的相互影响联系起来。在具体情况下，结果可能是，如果履行了“应有的注意”还要求支付赔偿既不公平也不合理。

140. 总评注第 4 段指出，为了使条款草案行之有效，一些条款草案必须对不分享所涉跨界含水层的国家施加义务。荷兰同意采取这种办法，并注意到由于对利用跨界含水层以外的其他活动适用了本条款草案，该办法特别切合实际。因此，荷兰认为，第 6 条草案第 2 款的主体应是所有国家，而不应是含水层国。非含水层国从事的活动可能对位于其他国家的跨界含水层产生影响，从而造成重大损害。另外，如此扩大本条款草案的范围也与适用所有国家而非仅含水层国的关于既定活动的第 14 条草案相一致。荷兰认为，第 14 条草案评注第 (1) 段提出的将

该条款草案范围扩大到所有国家的论点可比照适用于第 6 条草案第 2 款，并进而适用于第 9 条和第 11 条草案。

沙特阿拉伯

141. 第 6 条草案应包括一项明确规定，对不可逆转的损害、造成损害的国家所负赔偿义务和赔偿方法加以规范，并应指定主管机构负责此事。

土耳其

142. 有关如何解释“重大损害”和界定重大损害适当门槛的辩论仍在进行之中。虽然大多数国际法典都采用“防止造成重大损害”的概念，但这个概念模糊不清、具有相对性并难以适用。此外，如果没有适当门槛，“防止造成重大损害的适当措施”就难以确定。

143. 另一方面，地下水源的开发或少量污染都可被解释为重大损害。因此，该条款草案总体看目标过高，应予修改。拟议案文如下：

1. 含水层国在本国领土内使用跨界含水层或含水层系统时，应给予应有的注意，防止对其他含水层国造成重大损害。
2. 含水层国在进行非利用跨界含水层或含水层系统、但影响或可能影响该跨界含水层或含水层系统的其他活动时，不应通过该含水层或含水层系统对其他含水层国造成重大损害。
3. 如果仍对其他含水层国造成重大损害，其活动造成损害的含水层国应适当注意到第 4 条和第 5 条草案的规定，努力同受影响国协商，消除或减轻这种损害。

第 7 条草案 一般合作义务

奥地利

144. 奥地利支持关于含水层国有进行合作的一般义务的概念。然而，目前的草案中，在把“互利”列入条款方面有不明确之处。“互利”是通过合作要实现的目标，但奥地利对是否要将其列为一项基本原则仍然有怀疑。

巴西

145. 巴西支持第 7 条的措辞和其中所载原则，认为这是进行合作的良好基础。这些原则，包括主权平等和领土完整方面的原则，同其他原则一道构成一种均衡的方式，以有利于含水层国在善意和相互尊重的基础上进行合作。

捷克共和国

146. 第 7 条中的“善意”一词使人担心，一些国家可能本着善意采取未同其他缔约方协商的措施，而可能对其他缔约方的需要产生不利影响。

147. 根据第 2 款，含水层国应当设立联合合作机制。捷克共和国认为，最好用“shall”而不是“should”，因为这将规定各国在任何情况下都建立联合机制。

德国

148. 应在第 2 款增加案文如下：

“含水层国应把关于地下水的合作酌情纳入现有的关于地表水的合作机制中”。

从中期来看，专门为地下水建立新的单独合作机制在许多地区是不实际的。在含水层与地表水没有水力接触的地区，单独就地下水进行合作是可取的。因此，在建立新的机构之前，都应首先检查现有的关于跨界水合作的机构结构是否能予以扩大，把地下水包括在内。

以色列

149. 以色列谨表示支持第 7 条第 2 款草案，并提议通过把“should”改为“shall”来加强关于建立联合合作机制的义务。还可以通过以下方法进一步加强此种义务：详细说明联合合作机制所涉问题和提及适当的条款草案，例如交流数据和信息（第 8 条草案）、监测（第 12 条草案）和管理（第 13 条草案）。

波兰

150. 鉴于合作对于保护、保全和管理含水层及含水层系统的重要性，应更详细地阐述合作的形式。该条款草案第 2 款可修改如下：

“2. 了第 1 款的目的，含水层国应当，除其他外，就以下事项设立联合合作机制：

- (a) 管理；
- (b) 监测和评估；
- (c) 数据库；
- (d) 协调的通信、预警和警报系统；
- (e) 研究和发展；
- (f) 相互援助”

沙特阿拉伯

151. 对于“主权平等”和“领土完整”需规定得更详细一些，因为地下水不同于地表水（例如河流），因而难以对地下水适用这些概念。

第 8 条草案

数据和资料的定期交流

奥地利

152. 许多条约中都有与第 8 条草案中“定期交流数据和资料”类似的条款。奥地利支持列入这一规定，因为国际惯例强调定期交流数据和资料的重要性。关于目前的案文，奥地利谨指出两个问题：

(a) 第 2 款最后一句应改为：

“它们应单独、或酌情共同地、以及协同或通过国际组织采取这种行动。”

(b) 对于第 4 款中的“尽力”，奥地利将此理解为是表示一个国家应努力提供数据和资料的条款，而不是提供数据和资料的严格义务。

巴西

153. 第 8 条和第 12 条草案都提及一个或多个国家“适当时”在国际组织的援助下采取措施。第 8 条草案没有具体说明由谁确定就国际组织的援助而言何种情况被视为“适当”。巴西认为，在条款草案中必须说明，只有国家才享有此种权利。数据和资料交流方面的主要实际困难是数据库、参数和信息系统没有实现标准化。因此，第 8 条草案中应增加具体提及必须“共同努力，尽可能整合现有的数据库，使其相互兼容，同时考虑到各区域的具体情况和经验”的内容。例如，在南美洲，巴西地质局已同许多国家达成协定，以便“地下水信息系统”可供各国使用。

哥伦比亚

154. 为了确保有着共同含水层的国家建立监测和控制网络，提议把第 4 款的措词修改如下：

“有着共同含水层的国家应酌情尽力使其收集和处理这种数据和资料方式能便于获取此种数据和资料的其他含水层国予以利用，以便建立监测环境和控制含水层的联合网络”。

瑞士

155. 第 8 条草案应更加明确地鼓励各国建立其含水层资料册。许多国家仍然不了解其含水层的范围、质量和数量。第 8 条草案应提及第 4 条(c)款。确实，任何含水层利用计划的质量都取决于能否获得相关的数据。

第 9 条草案

生态系统的保护和保全

以色列

156. 由于以色列和许多其他国家对于滥用含水层和含水层系统日益感到关切，以色列谨赞扬委员会草拟了第 9 和第 11 条草案，其中规定各国义务保护和保全含水层和含水层赖以存在的生态系统。

荷兰

157. 在第 9 条草案评注第(4)段中，委员会指出，该条草案所规定的各国的义务只限于保护“相关生态系统”。条款草案的措词表明，相关系统是：(a) 跨界含水层内的生态系统；和(b) 依靠跨界含水层生存的生态系统。荷兰对这是不是正确地确定了相关的生态系统有怀疑。特别是，荷兰认为条款草案的目的不应是保护和保全依靠跨界含水层生存的生态系统（(b)类），因为保护和保全这些生态系统对跨界含水层并没有影响。而看来需处理的是正好颠倒的关系。因此，条款草案的目的应是保护和保全跨界含水层所依赖的生态系统，例如补给区的生态系统。此外，可能应象第 11 条草案评注第(2)段那样，在评注中说明，该条款草案中规定的义务是应有的谨慎义务。最后，荷兰认为，该条款草案的范围应从含水层国扩大到所有国家。

土耳其

158. 虽然在管理跨界地下水资源方面，保护和保全生态系统非常重要，但应特别注意到人类的基本用水需要。因此，应在该条款草案末加上“同时特别注意人类的基本用水需要”。

第 10 条草案

补给区和排泄区

奥地利

159. 第 10 条草案是从地下水法领域的国际法演变而来的。评注解释说，必须使其领土内有补给区或排泄区的国家也参与进来。奥地利赞同这种意图。关于规定这些国家合作义务的问题，考虑到跨界含水层和含水层系统的复杂性，奥地利仍然怀疑这是否可行。奥地利认为，应倒置这种义务，规定含水层国家有义务谋求其境内有补给区或排泄区的国家予以合作。

巴西

160. 该条款草案第三部分规定了含水层国的重要义务。第 10 条草案第 2 款还规定了非含水层国的义务。总体而言，巴西支持目前这一部分的内容和均衡结构，该部分依据的是过去通过的全球和区域法律文书。然而，第 10 条草案的某些部

分必须更加准确，因为现正在辩论关于何谓补给区的问题。应该努力避免因确认和处理的地域过于宽广而迷失方向。应在第 10 条草案中增加“最重要”补给区和排泄区的措词，确认“最重要”补给区和排泄区需要相当大的努力，但可促进以可持续方式管理地下水。

以色列

161. 以色列建议加强本条款草案对各国规定的义务。因此，以色列建议委员会考虑采用比目前第 1 款的拟议案文更强硬的措词，用能够确保含水层和含水层系统受到保护的措词取代“最大限度减少……有害影响”。

162. 以色列认为第 2 款不能够在非含水层国境内的补给区可能遭破坏方面给予含水层国足够的保护。应规定其境内有补给区的非含水层国应对第 6 条和第 11 条草案规定的关于保护含水层的所有具体义务负有责任，而不是规定关于在保护含水层或含水层系统方面进行合作的一般义务。

波兰

163. 提议第 10 条还提及在可行的情况下消除对补给区和排泄区进程的任何有害影响。该条应改为：

“1. 含水层国应查明其跨界含水层或含水层系统的补给区和排泄区，并应在这些区域内采取特别措施，以防止、最大限度减少、控制以及在可行的情况下消除对补给和排泄过程的有害影响”

第 11 条草案

防止、减少和控制污染

奥地利

164. 奥地利坚决支持把“审慎态度”写入条款，但希望看到把第二句改为：

“含水层国应采取审慎态度”。

虽然奥地利并不反对第二句中表达的观点，但认为所作的解释应属于评注部分。

巴西

165. 第 11 条草案规定了含水层国有义务防止、减少和控制对其他含水层国可能产生损害的污染。根据这项规定，鉴于跨界含水层和含水层系统的性质和范围不确定，并且它们易受污染，含水层国应采取“审慎态度”。如委员会所知，一些跨界含水层已受到不同程度的污染，其他则还未受到污染。“防止”的义务针对的是新污染，“减少”和“控制”义务则针对现存污染。该条款草案评注第(2)段说，减少和控制污染的义务反映了目前各国的做法。该段还指出，在一些情况

下，立即消除现有污染可能非常困难，制造污染的国家遭受的这种困难远远大于受到损害的含水层国可能得到的好处。巴西同意这种解释。

166. 巴西支持委员会关于提及“审慎态度”而不是“审慎原则”的决定。巴西赞同这样的看法：鉴于科学上的不确定性和含水层的脆弱性，“审慎态度”这种说法不太容易引起争议。在条款草案中保留“审慎态度”这个用语，是可取的。

芬兰

167. 在条款草案中应更加注重环境观点。应促进人们所普遍接受的审慎原则，以便减轻事故可能造成的地下水污染的风险。

匈牙利

168. 匈牙利属于认为审慎原则已被列入国际环境法的国家。然而，匈牙利认识到一些国家表达了相反的看法。匈牙利认为，把“审慎原则”概念纳入条款草案案文，将十分有助于在国际法中普遍接受这一原则。

荷兰

169. 委员会在评注第(1)段中说，该条款是第4条（公平合理利用）及第6条（不对其他含水层国造成重大损害的义务）草案所包含的一般原则的具体应用。荷兰谨提请委员会注意就1977年《关于国际水道非航行使用法公约》中相应条款解释进行的学术辩论，特别是关于保护、保全和管理的一章中的特别规则是否优先于关于水质量的一般原则的问题的辩论。进一步澄清这些条款之间的关系将是有益的，特别是适用关于公平合理利用含水层的条款草案与保护和保全含水层中的水质量的关系。此外，荷兰认为，应把本条款草案的范围从含水层国扩大到所有国家。

170. 在评注第(6)段中委员会还说，对“审慎原则”是否已被确立为习惯国际法有不同的意见，因而使用了争议较少的“审慎态度”的表述。荷兰坚信，审慎原则是习惯国际法的一个组成部分，但无论是否已成为习惯国际法的组成部分，还是赞成在条款草案中使用“审慎原则”。此外，荷兰认为必须澄清在哪方面含水层国必须应用审慎原则。从目前的表述和背景来看，必须在预防、减少和控制对跨界含水层的污染方面采用审慎原则。然而，荷兰认为，在使用跨界含水层活动的任何方面都必须应用审慎原则。可以将这作为一个单独条款列入第三部分：

“含水层国应在使用跨界含水层和含水层系统方面采用审慎原则”。

葡萄牙

171. 为了处理地下水质量的问题，葡萄牙认为第11条草案应采用以下措词：

“……含水层国应单独地，并在适当情况下，共同采取一切措施，以防止、减少和控制对跨界含水层或含水层系统的污染”

波兰

172. 提议在消除污染的问题上将该条款改写如下：

“在污染，包括补水过程产生的污染，有可能对其他含水层国造成重大损害的情况下，含水层国应单独地，并在适当情况下，共同预防、最大限度减少、控制以及在可行的情况下消除对跨界含水层或含水层系统的污染。”

沙特阿拉伯

173. 在界定“审慎态度”的含义方面需要更加详细；并需要说明各国的义务。

瑞士

174. 瑞士认为，应加强这项规定。足够好质量是使用任何含水层或含水层系统的先决条件。

第 12 条草案

监测

巴西

175. 第 12 条草案中包含关于监测的规则和一些概念，如是否方便寻求统一的标准和参数，用于监测跨界含水层的管理。此条草案建议，只要有可能，含水层国应与其他有关含水层国联合开展监测活动。这一义务独立于联合监测活动，并适用于资料交流。应在第 1 款最后一句中“含水层国应”后加上“酌情”一词，因为出于技术或其他原因，资料交流有时是不可能的。

176. 第 2 款把对跨界含水层监测标准和方法的使用定为含水层国义务的关键要素。巴西建议，在第 2 款关于使用商定统一标准的义务部分中加入“尽可能”一词，这样才更切实可行。

土耳其

177. 采用一种比较温和的措辞，更为恰当：

“含水层国应监测其跨界含水层或含水层系统。他们应酌情联合其他有关含水层国并协同各主管国际组织，进行这些监测活动。”

第 13 条草案

管理

奥地利

178. 第 13 条草案以现有条约为例。评注解释说，含水层国应在国内一级制定管理计划，并应要求展开协商。奥地利认为，第一句应当改写，以明确反映在国内一级制定管理计划的义务。

巴西

179. 第 13 条草案第一部分让巴西感到困惑，因为按照该部分的规定，含水层管理计划的制定和实施依据完全基于该委员会的条款草案。这些计划必须在区域一级制定，不仅要依据条款草案所预见的这些原则，而且还主要须依据区域和次区域的有关协定。条款草案确立的第二项义务，即应任何有关含水层国的要求，就跨界含水层或含水层系统的联合管理展开协商的义务，似乎是在鼓励对这一问题采取单方面的解决方案。第 13 条第二部分的措辞必须重写，以求更积极表述：关于管理含水层的“协商途径和方法”，各国“应达成协商一致”。该条款草案最后一部分提出了“联合管理机制”的概念，但该委员会似乎在其评注中表示，这一机制可能是不切实际的。巴西认为，提出统一的管理标准可能更妥，因为这样则更具互补性和合作性。不管怎样，每个国家都必须管理位于自己领土上的含水层部分。因此，不宜使用“联合管理”或“联合管理机制”等提法。

德国

180. 应在条款草案中加上一款，强调必须交流基本社会经济资料：

“在这一联合管理机制中，含水层国应交换关于其含水层地域中社会经济现状与发展的数据和资料。含水层国在考虑其管理计划的依据时，应尽力单独或联合收集和编制上述数据和资料。”

181. 因此，应在评注中加入以下内容：

“第 2 款涉及到关于含水层地域居民或以含水层为生者的当前社会经济状况数据和资料。此外，该款还涉及到关于这些人之间社会经济动态的数据和资料。社会经济数据和资料包括如下方面的详细资料：(a) 利用含水层或含水层之水进行的所有经济活动；(b) 由含水层供水的所有水利用活动；(c) 为经济或生活目的而依靠含水层的人数；及(d) 因人口增长、迁移等原因而出现的利用活动变化”

第 14 条草案

既定活动

巴西

182. 关于第四部分第 14 条草案，巴西支持委员会在拟订这样一个敏感条文过程中采用的平衡做法。必须强调，该条草案并未规定建立一个实况调查机构的义务，因此不同于 1997 年《国际水道非航行使用法公约》。巴西支持目前的措辞，而且不会接受关于对既定活动予以“停效”的条款。

哥伦比亚

183. 不应使用“重大”一词来形容影响；应使用“不利影响”，而非“重大不利影响”。同样，哥伦比亚提议，在发出第 2 款中所提的可能影响含水层的活动通知时，应附上技术和科学数据。

古巴

184. 古巴认为，为确保其正确实施，第 14 条草案应明确“重大不利影响”的含义。

捷克共和国

185. 根据第 14 条草案，如果一国有合理理由认为，其境内某项既定活动可能对跨界含水层或含水层系统造成影响，并因而可能对另一国造成重大不利影响，该国应在切实可行的情况下，对此活动可能造成的影响进行评估。捷克共和国认为，这种评估绝对不能仅由一方来进行；所有有关国家均须参与这一评估。

以色列

186. 第 14 条草案中所使用的“公平”一词，其含义似乎不同于案文前文所用的含义。以色列认为，该词的词义应在条款草案全文中前后一致，因此，以色列建议，在第 14 条草案中使用一个不同的词，以免混淆。

荷兰

187. 依照第 1 款，对某项既定活动的可能“影响”应进行事先评估，且因此包括对“环境影响”的评估。不过，第 2 款中使用的“任何”一词则暗示，仅在能够找到环境影响评估资料的前提下，才须通知“环境影响评估”。此款的制作参照了 1997 年《国际水道非航行使用法公约》第 12 条，似乎并不符合第 1 款。荷兰认为，在任何情况下，通知都应附上现有的技术数据和资料，包括按照第 1 款进行的评估。荷兰认为，明确提及“环境影响”的措辞可以而且应该保留在此条草案之中，例如，可在第 1 款中明确提及环境影响。虽然正如关于第 14 条草案的评注第(1)段所示，荷兰理解该委员会在这些条款草案中作出的程序规定为何比 1997 年《国际水道非航行使用法公约》所作的规定简单，但是本条款草案中似乎缺少一个不可或缺的程序要素。此要素就是，有义务应要求在磋商和谈判期间不实施或许可实施某项既定活动。这不仅在协商和谈判期间为可能受影响的国家提供了保障，而且也可在磋商和谈判结束后给规划国提供保障，无论商谈成功与否。

土耳其

188. 此条草案第 3 款未明确规定，如果经协商和谈判未能达成合理解决办法，那么，接下来应如何处理某项可能对其他含水层国产生不利影响的既定活动。因此，应在该款末尾加上如下文字，以免模糊不清：

“若在适当时限内未达成协议，通知国则可以行使其主权权利，实施既定活动，同时尽力减少其不利影响”。

第 15 条草案 与发展中国家的科学技术合作

巴西

189. 在第五部分中，第 15 条草案规定了与发展中国家进行科学技术合作的规则。巴西赞同这一规定，但建议增列两项，案文分别如下：

“收集数据和联合开展技术研究和项目”；

和

“促进含水层国之间的技术知识和经验交流，以在地下水管理方面提高它们的能力并加强它们之间的合作”。

哥伦比亚

190. 哥伦比亚再次强调必须设立含水层监测和控制系统，并提议增列一项，案文如下：

“支持建立一个跨界含水层监测和控制网络”。

以色列

191. 以色列强调其支持在水技术领域与发展中国家进行合作。

波兰

192. 由于发展中国家对条款草案规定的义务的遵守情况主要取决于其物质资源和能力，因此，此条草案试图确保发展中国家具有适当的物质资源和能力，这是正确的。然而，波兰认为，这里所讨论的合作应扩大，以包括财务及法律事项。因此，建议将此条款修改如下：

“第 15 条. 与发展中国家的科学、技术、教育、财务及法律合作

各国应直接或通过主管国际组织，促进与发展中国家的科学、教育、技术、法律及其他合作，以保护和管理跨界含水层或含水层系统。此类合作除其他外应包括：

- (a) 培训其科学、技术及法律人员；
- (b) 便利上述人员参加相关国际项目；
- (c) 向其提供必要的设备和设施；
- (d) 提高其制造这种设备的能力；

- (e) 为研究、监测、教育和其他项目提供咨询意见并发展这方面的设施；
- (f) 为最大限度减少重大活动对跨界含水层或含水层系统的有害影响而提供咨询意见并发展这方面的设施；
- (g) 编写环境影响评估报告；以及
- (h) 调动财政资源并建立适当机制，以协助他们开展有关项目和促进他们的能力建设。”

沙特阿拉伯

193. 此条草案第一行包括“各国应……促进”的措辞。应界定“各国”的含义。该词是指世界上所有的国家吗？有必要予以澄清。

194. 沙特阿拉伯提出，鉴于发达国家掌握了方法并具有实践经验，此条草案应敦促发达国家分享其在跨界含水层联合管理方面的经验。

土耳其

195. 第 15 条草案第一句促进与发展中国家的科学、教育、技术及其他合作。但第二句却规定，“此类合作除其他外应包括：”，意味着这是义务。因此，在第二句中应以“可”取代“应”。

第 16 条草案

紧急情况

奥地利

196. 奥地利赞同第 16 和 17 条草案，但就二者之间的关系提出疑问。应说明，第 16 条草案是否适用于属于第 17 条草案的情况。

巴西

197. 关于第 16 条草案，最好用“风险”一词而不用“威胁”一词。虽然可以较清楚地看出，此条草案中的“威胁”的含义不同于国际安全领域中的威胁，但必须尽量避免可能导致国际行动的措辞。而如果此条草案中的“威胁”指的是伤害，那么，应采用“风险”这一含义中立的词。

古巴

198. 关于第 16 条草案第 1 款，古巴认为，“造成严重损害”的措辞不确切，因此应予以明确。

以色列

199. 以色列提议，应去掉此条草案第 1 款中的“突然”一词。就此，以色列指出，其对该条草案的理解是，该条基本上是指出现一般国际法中所定义的“危急

情况”的情形。在加布奇科沃-大毛罗斯项目案⁵中，国际法院研究处理了“危急情况”的构成规则问题。国际法院的裁决特别切合于我们正在研究的问题，因为当时国际法院面对的危急情况是生态问题，涉及水的管理。在该裁决中，法院裁定，“危急情况”的构成要件之一是存在“迫在眉睫的危险”。法院在第54段中裁定：

“……一旦在适当的时候可以确定，一个危险无论如何遥远，只要其会发生的确定性和不可避免性没有因此丝毫减少，即可认定该长期‘危险’属于‘迫在眉睫’的危险。”

200. 以色列认为，这一结论尤其切合于含水层，因为含水层具有逐步受到损害的特点。以色列因此认为，一旦发现将发生的危险，无论如何遥远，都应认为是出现了紧急情况。

201. 关于第2款，在推行要求各国援助受紧急情况影响的其他国家的一般规则时，有必要持谨慎态度。这种一刀切的义务规定，无论如何可取，尚不是习惯国际法的一部分。此外，尽管这项原则有其重要性，但以色列对其实用性提出疑问。

荷兰

202. 虽然荷兰赞同强加于各国向受紧急情况影响的其他国家提供科学、技术、后勤及其他方面的合作的义务目的，但对这一规定是否反映了国际习惯法，却表示疑问。荷兰认为，受紧急情况影响的其他国家可要求其他国家“援助”，被要求的其他国家有义务考虑这样的要求并作出决定，但这并不意味着被要求的其他国家有实际提供援助的义务。“合作”一词，似乎本是用来使这一规定更容易被接受，但实际上掩盖了当代国际法在这一点上的立场。如果委员会有意将这项条文作为国际法的一项逐步发展步骤，则应在关于此条草案的评注中加以明确。同样，荷兰赞同第3款中特殊例外条文的目的是为了保护人类基本需要，含水层国可不顾两个基本义务，即公平合理利用原则以及不对其他含水层国造成重大损害的义务。然而，荷兰仍然认为，不需要增添这一特殊临时例外规定，因为按照国家责任法，一国本来就有权援用解除不法性的情况，以此为理由不遵守它本应遵守的某一特定义务。对解除不法性的情况的援用须遵守保障条款，应进一步审议是否应为保护人类基本需要的目的而不遵守保障条款。如果委员会有此意愿，可在对此条草案的评注中论述上述问题。

波兰

203. 现在的问题是，为什么这项规定只限于“突然”出现的紧急情况？有的紧急情况下可能会过一段时间后才出现，但也是紧急的。因此，建议将第1款改写如下：

⁵ 加布奇科沃-大毛罗斯项目案（匈牙利诉斯洛伐克，《1997年国际法院案例汇编》，第7页）。

“1. 为本条款草案的目的，“紧急情况”是指由自然原因或人类行为引起而给含水层国或其他国家造成严重损害之急迫威胁的情况，无论此种情况是突然发生的，还是经过事前已发生但其影响当时尚未被认识的若干事件或活动积累而成。”

沙特阿拉伯

204. (b)项中有“各国……”一词。有必要界定并澄清该词的含义。

第 17 条草案

武装冲突期间的保护

奥地利

205. 可能需要根据委员会关于“武装冲突对条约的影响”的工作结果，调整第 17 条草案。

巴西

206. 巴西赞同第 17 条草案目前的措辞。

第 18 条草案

与国防或国家安全有关的数据和资料

巴西

207. 巴西支持第 18 条草案当前的措辞。巴西不接受任何对各国决定它们希望分享哪些数据或信息的权利施加限制的修正。善意合作的义务不干涉国家对被认为具有国家安全敏感性的信息所拥有的权利，因此使条款草案达到适当的平衡。

芬兰

208. 定期交换覆盖面足够广泛的关于跨界含水层的信息特别重要。分享的信息应包括在国家和区域一级参与保护环境的主管部门的联系方法。如出现任何紧急情况，应保证与主管部门之间的畅通联系。不应在第 18 条草案下明确阻止或妨碍关键信息的分享，而且所有活动都应本着善意进行。

以色列

209. 第 18 条草案为交换数据和信息的义务做出了例外规定，使各国只有在影响国防或安全的情况下才能够不提供数据和信息，没有触及 2004 年《柏林规则》第 56(5)条所述其他重要的国家利益，例如知识产权、隐私权或重要的文化或自然财富，而所有这些都可能由于分享信息的要求而面临危险。因此，应该考虑增加交换数据和信息的义务的例外，以便也保护这些重要的利益。

第 19 条草案

双边和区域协定和安排

奥地利

210. 第 19 条草案仍然引起某些问题：(a) 不清楚这条草案的意图到底是在各条款草案转变为一项公约的情况下，将其界定为一项要求进一步就具体跨界含水层达成更多协定的框架协定的基础，还是应该在没有这些协定的情况下适用这样一项公约；(b) 还需要澄清与第 13 条草案，特别是与该条关于建立“联合管理机制”的最后一句话之间的关系。这样的机制显然将构成第 19 条草案所设想的双边和区域协定和安排；(c) 这条草案没有说明，这些执行协定可以在多大程度上偏离当前的条款草案。特别是，不清楚这项规定是否旨在偏离 1969 年《维也纳条约法公约》所体现的相互间条约规则。虽然关于这项规定的评注明确提到 1997 年《国际水道公约》第 4 条，但前者远没有后者那样详细；(d) 此外，这条草案还没有以任何方式说明与现有或今后协定之间的关系。

211. 条款草案还必须在设计中考虑到区域经济一体化组织成员国的特殊情况，这些组织的权限包括这样一项公约所处理的问题。

巴西

212. 第 19 条草案的内容是双边和区域协定和安排。这项条款含有建议性措辞，鼓励含水层国家达成这样的协定和安排。巴西同意委员会在评注第(2)段表示的以下意见：不能把第 19 条草案的第二句理解为赋予其他含水层国家对该条提到的项目或方案的否决权。然而，为了避免任何有悖于该条草案的精神的解释，委员会应在条款草案的二读当中争取找到某些进一步的措辞，以非常清楚地表明，没有任何这样的否决权。

荷兰

213. 条款草案不是以合作框架的形式提出。荷兰同意第 19 条草案评注的第(1)段所反映的委员会的意见，即，在地下水以及其他液体物质和气体物质方面，双边和区域协定的发展仍处于胚胎阶段，而且仍然有待妥为建立合作框架。起草并纳入与双边和区域协定和安排有关的条款草案的工作体现了这个方法，荷兰充分支持这样做。

沙特阿拉伯

214. 双边利用既有积极方面也有消极方面。积极方面之一是，双边利用在边境地区人民之间导致更多和更富有成果的合作，从而鼓励保持和平关系。其消极方面之一是，这种利用无论多么仅限于局部，也可能损及另一个国家。条款草案解决这个问题的办法是申明：“除非此种协定或安排在未经其明示同意的情况下，

对一个或多个其他含水层国利用该含水层或含水层系统的水资源造成重大不利影响”。

215. 然而，“重大不利影响”的提法非常泛泛，需要某种具体说明和界定，以避免被其他含水层国家误解或错误引用。除非具体说明或明确界定不利影响，否则一个或更多国家可能最终获得“否决”权。

216. 第 19 条草案评注的第(2)段提到“除极个别情况外”。最好是澄清，这些极个别情况是什么，以免它们成为多重解释的理由。

瑞士

217. 在第 19 条法文本的第 3 行，“tout ou partie”几个字有一处小小的疏忽。

增加条款草案和条款草案的重新排列

瑞士

218. 联邦条款：在联邦制国家，地下水的管理经常属于地区实体的权限范围。例如，在瑞士，各州与和它们分享水资源的邻国签订了关于跨界水资源的协定。

219. 应进一步阐述地面水与地下水之间的相互关系。

220. 应制订解决争端的规定（除第 14 条第(3)款以外的规定，因为该款适用的情况仅限于计划开展的活动）。

伊拉克

221. 应以更为适当的方式对某些条款进行重新排列和排序如下：第 9 条：管理；第 10 条：监测；第 11 条：生态系统的保护和保全。

222. 应在第五部分增加新的一条，题为：“含水层或含水层系统国家与有关国际组织的合作”，以便把与这些组织的合作纳入拟议条款草案的内容。

223. 增加另一条，题为“强制仲裁条款”，所涉问题是在发生任何与法律的解释或适用有关的国际争端时诉诸国际法庭。

最后的形式

巴西

224. 委员会应在条款草案的二读期间决定，它将提交联合国大会的文书的最后形式到底是一项公约草案，还是供大会核准和通过的条款草案。巴西重申，它希望产生一项非约束性文书。鉴于含水层具有技术特异性，而且关于含水层的知识刚开始形成，并鉴于含水层的情况多种多样，在现阶段需要通过灵活的准则。这些准则应构成一个框架，供各国建立合作关系，特别是通过双边和区域安排和协定来开展合作。1997 年《国际水道非航行使用法公约》树立了一个需要注意的先

例。该公约除其他外，载有引起争议的关于解决争端的规定，因此未能得到足够数目的批准书以便生效。这个先例显示，为了推动发展关于这个问题的国际法，也许最好是采取循序渐进的方法。为达成一项约束性文书所进行的谈判会造成这样一个印象：有可能越过一些阶段，加速整个进程，但经验显示，在依据多种多样的现实情况处理新的课题时，最好的办法往往是通过非约束性文书，在其中做出一般性、灵活和可以调整的规定。巴西认为，在跨界含水层问题上取得进展的最好方法是把这些条款草案转变为一项非约束性宣言，这将鼓励各国通过谈判达成更为具体的区域和次区域法律文书，并在必要时达成约束性文书。在现阶段，如果通过一项宣言，并不妨碍今后随着跨界含水层法律在区域一级取得进展，并随着含水层国家加强彼此之间的合作机制，再通过一项具有普遍约束力的框架公约。然而，这个重要的一步依赖于一个尚未完成的进程。最后，委员会如果决定提出一项非约束性文书，应相应调整条款草案中的措辞，特别是在案文中删除“应”字，因为这个字眼有着明确的强制含义。

加拿大

225. 正如加拿大在第六委员会发表的评论所指出的那样，该国可以支持这项工作，将其作为一套示范原则，可能由各国政府采用，特别是在若干国家可能共享同一个地下水资源的区域背景下采用。然而，条款草案必须反映替代机制的功用，而且尊重那些已经存在的双边或多边机制（在加拿大的具体情况中无疑应该如此）。实际上，考虑到加拿大当前的有效机制，该国现在无法积极支持把条款草案作为一项多边公约的基础。

捷克共和国

226. 捷克共和国一直在考虑跨界含水层法律条款草案的最佳最后形式问题。该国在委员会的工作期间数度强调，跨界含水层项目显示，它有许多与导致通过1997年《国际水道非航行使用法公约》的条款草案以及2001年关于预防危险活动引起跨界损害的条款草案完全相同或类似的特点。因此，如果使跨界含水层法律条款草案最后采取一项框架公约的形式，完全顺理成章。

227. 另一方面，可以争论说，由于各国对批准1997年《公约》的兴趣不足，该公约尚未生效，并表示担心，关于跨界含水层的条款草案会遇到同样的命运。

228. 然而，在这个具体情况中，公约的形式与非约束性决议的形式相比，或与甚至只是一项委员会报告的形式相比，看来更为有利。重要的是，这个具体情况涉及国际法的逐步发展。诚然，一项把国际法习惯规则编纂为法律的公约如果失败，有可能导致人们对这些习惯规则的普遍约束性提出疑问，但如果考虑通过一项框架公约来逐步发展法律，则没有任何这样的风险。虽然这样一项公约的生效所需时间比较长，而且公约将对较少国家有约束力，但对于特定领域的国际法发展而言，约束性公约将是更为适当的文书。

229. 委员会仍待解决的问题是，是否应该把关于跨界含水层的条款草案与今后关于石油和天然气的条款草案合并为一项公约。尽管地下水与石油和天然气问题之间有很多相似之处，但捷克共和国主张看到它们之间的不同之处。这正是为什么捷克共和国认为，无论委员会关于石油和天然气所涉法律问题的讨论取得什么样的结果，都可以完成对条款草案的审议。实际上，捷克共和国把共有自然资源问题看作一个非常广泛的题目，因此认为，委员会如果就这样广泛的题目开展工作，将取得更多的产出。

230. 捷克共和国认为，必须查明各国在关于石油和天然气问题的国际法律问题上的做法。捷克共和国希望指出，收集这样的信息和随后评估这些信息的工作会需要较长的时间。这正是为什么捷克共和国认为，无论关于石油和天然气问题的的工作进展如何，完成关于跨界含水层的工作都是有用的。

芬兰

231. 条款草案是以公约的形式提出的。仍然应该考虑，这样一项公约有可能增加多少价值。仍不清楚这样一项公约是否会很快生效。此外，最后举行的谈判也有可能冲淡这些条款草案。

大韩民国

232. 看来较好的办法是能够把条款草案纳入一项关于这个主题的宣言。作为替代办法，可以采用跨界损害赔偿责任的办法，使条款草案成为一套建议。如果使案文采取公约的形式，较好的办法将是为当前的条款草案列入一个解决争端的机制。

233. 还应建议，如果通过一项框架公约，该公约的缔约方应能够选择与其他含水层国家缔结协定，从而选择退出公约的某些内容。退出选择是有意义的，因为具体的含水层国家最适于权衡与它们的共有含水层有关，而且为其本国情况所特有的各种相互冲突的考虑因素，从而就自己的具体情况做出判断。建议考虑增加诸如“除非另有商定”这样的措辞，以之作为一项选择退出规定。

荷兰

234. 委员会在总评注第(3)段表示，鉴于各国在联大第六委员会所表达的意见各不相同，现在要就最后形式问题作出结论尚为时过早。荷兰理解委员会采取的谨慎方法，建议只有在适当考虑把条款草案适用于除地下水以外的其他共有自然资源之后，再重新审议这个问题。荷兰认为，无论在任何情况下，如果尚未完成关于那些其他共有自然资源的工作，都不宜考虑制定一项公约。在完成关于所有共有自然资源的工作之前，也许应该考虑通过一项没有法律约束力的有关跨界含水层法律的文书，以之作为第一步，来为共有自然资源的使用建立一个适当的法律制度。

波兰

235. 鉴于各国表示的意见多种多样，而且国际做法仍在发展之中，在现阶段就这个问题做出一项决定为时过早。

葡萄牙

236. 葡萄牙支持委员会着手对条款草案进行二读的打算。葡萄牙重申，它确信，条款草案的最后形式应该是一项国际框架公约。

瑞士

237. 条款草案的案文是一个健全的总框架，主要体现了被确认为习惯国际法的规范。瑞士可以预想或是在全球、区域或双边一级把其中的规定用作具有法律约束力的文书，或是将其作为一项范本，以供邻国之间就具体的含水层达成具体协定。
