



第六十八届会议

临时议程* 项目 87

跨界含水层法

跨界含水层法

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 66/104 号决议编写，载述各国政府对跨界含水层法条款草案的评论和意见。

* A/68/150。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 从各国政府收到的评论和意见.....	3
智利.....	3
古巴.....	3
萨尔瓦多.....	3
芬兰.....	4
伊拉克.....	4
日本.....	5
科威特.....	5
摩洛哥.....	6
葡萄牙.....	6
西班牙.....	7
美利坚合众国.....	8

一. 引言

1. 本报告根据大会第 66/104 号决议编写，其中大会决定将题为“跨界含水层法”的项目列入大会第六十八届会议临时议程，并参考各国政府的书面评论以及在第六十三届和第六十六届会议期间第六委员会举行的辩论中表达的意见，继续审查国际法委员会通过的关于跨界含水层法条款草案最后可能采取的形式等问题。
2. 秘书长在 2011 年 12 月 28 日的通告中提请各国政府注意该决议，并于 2013 年 1 月 21 日发出了催复通知。
3. 本报告应与秘书长前一份报告(A/66/116 和Add. 1)一并阅读。

二. 从各国政府收到的评论和意见

智利

4. 智利重申了其先前呈件(见 A/66/116/Add. 1, 第 1 至 3 段)中的内容。它还指出，关于跨界含水层法的讨论，应以得到科学证实的知识为基础。

古巴

5. 古巴指出，它支持在各国之间达成区域和双边协定，以此解决跨界含水层引起的冲突。此外，鉴于地表和地下的集水区之间的密切关系，以及水文循环的特征，应该结合跨界水道来分析跨界含水层。

萨尔瓦多

6. 萨尔瓦多回顾，联合国可持续发展大会成果文件(大会第 66/288 号决议，第 119 至 124 段)中确认，“水是可持续发展的核心，因为它与几个主要的全球性挑战密切相关”，如消除贫穷、环境卫生和粮食安全等挑战，并就此指出，各国必须采取旨在防止对含水层内在脆弱性的伤害以及由包括污染物和过度使用在内的各种外部因素所造成的伤害的恰当措施，帮助确保对含水层的保护。
7. 对萨尔瓦多而言，至关重要的是在权利与义务之间取得平衡，确认各国对处于其领土内的自然资源的主权以及某些限制的存在，这种限制在这一情况中产生于含水层的性质和容量及含水层系统本身、目前和未来的需求以及使用含水层的影响。
8. 由于迫切需要保护这种水资源，萨尔瓦多注意到近年来在联合国的框架内在跨界含水层的议题上取得了相当大的进展。这一进展载于大会第 63/124 号决议，其中注意到国际法委员会通过的条款草案的最后文本。

9. 萨尔瓦多回顾其先前的评论(见 A/66/116, 第 41 至 49 段), 指出条款草案按照国际环境法的发展而正确地将各项义务纳入其中, 如预防、监测和适当管理的义务。此外, 由于这些属于主要义务, 应辅之以与国际不法行为或造成巨大环境破坏的合法行为的赔偿责任等国家责任有关的准则。国际法委员会所制定的这些准则在国际法中得到广泛承认。

10. 关于条款草案的最后形式, 萨尔瓦多指出, 在国际一级通过有约束力的准则来规范含水层的利用并防止其遭到破坏, 显然是确保保护水资源的一个途径。因此, 不应完全排除拟定一项关于该问题的国际公约的举措。萨尔瓦多对条款草案的最后形式仍然持灵活态度, 但认为有必要重申: 辩论的焦点应当是有鉴于跨界含水层对全人类的重要意义而选择最有利于其真正保护的形式。

芬兰

11. 芬兰高度重视在全世界推动可持续利用和保护含水层。目前的研究显示, 气候变化及其影响进一步增加了淡水储存、尤其是清洁的地下水的重要性, 这是未来尤其宝贵的自然资源。目前, 很多人口稠密地区消耗地下水储存的速度已经超过形成新的水储存的速度。对芬兰而言, 鉴于很多含水层跨越国界, 有关国家应当就其保护和利用达成协定。

12. 因此, 理应在条款草案的基础上起草一项国际公约。此外, 应当鼓励相互和双边合作, 并强调邻国之间的双边和区域条约、计划和其他合作形式是更细致地规范水资源的保护和利用的手段。各国之间存在的自然资源、文化、经济 and 立法方面的差别, 可在双边而非多边协定中得到更有效的考虑。

13. 芬兰与挪威、俄罗斯联邦和瑞典缔结了关于边界水域的双边协定, 但这些协定仅涉及地表水域。芬兰还是 1992 年缔结的《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》的缔约国, 该公约与目前审议的条款草案均以同样的国际水法原则为基础。芬兰根据其实施这些协定的经验, 认为这些条款草案也可促进含水层的保护和集体利用。

14. 然而, 芬兰认为应该在最终的新公约中加入一项推进公约实施的体制机制。芬兰还指出, 第 4 条草案(c)项规定的制定全面利用计划的义务, 可能与不利用跨界含水层或由于其他原因而不需要保护的情况不相称。

15. 芬兰还强调了作为含水层风险管理主要形式的预防性措施的作用。应当识别现有的风险因素, 并需要采取措施预防出现这种风险的措施。为此, 芬兰建议在条款草案中加入强调预防措施的规定。此外, 除了应当加入承认目前和未来环境威胁对地下水储存的质量和容量的影响的规定外, 还应采取手段适应这些影响。

伊拉克

16. 伊拉克建议, 将“跨界含水层”一词改为“共有含水层”。

17. 此外，伊拉克认为，鉴于 1997 年《国际水道非航行使用法公约》所涉及的问题与任何可能通过的关于跨界含水层法的框架草案之间的密切联系，应开展进一步的讨论以找到可接受的提法。

18. 伊拉克还指出，发展中国家需要得到支助，以确保其跨界含水层不会过度开发或受到污染。它建议，要求联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的国际水文方案向有意缔结双边和区域协定的国家提供更多的用以执行条款草案的援助。

日本

19. 日本真诚感谢国际法委员会在跨界含水层法方面所做的宝贵工作，包括通过了各项条款草案及其详细的评论。

20. 它强调必须适当管理含水层，指出许多地方、尤其是社会经济迅速发展的地区因人口显著增长而造成的对淡水的需求大幅度增加。它还强调，大部分淡水处于含水层中，常常横跨国家边界。尽管需要建立对其进行适当管理的机制，但一些跨界含水层严重过度开发，消耗殆尽并因污染而被破坏。因此，迫切需要制定法律文书来规范跨界含水层的使用，从而实现可持续发展的共同目标。

21. 从这一角度上讲，条款草案为考虑建立双边和区域框架以管理其特殊的含水层系统的国家提供了重要的平台。首先，日本认为，这些条款草案充分反映了广泛的国际做法并准确地说明了该领域的惯例。鉴于教科文组织为委员会拟订这些条款草案提供了宝贵的科学和技术专长，故其拟订工作也得到了科学证据的充分证明。此外，条款草案规定了一个可能建立的法律框架的主要内容，成为双边和区域公约谈判工作的共同基础。例如，在起草《瓜拉尼含水层协定》时就适当注意到这些条款草案。日本还指出，大会第 63/124 号和 66/104 号决议鼓励有关各国为管理其跨界含水层作出适当安排，同时考虑到条款草案的规定。

22. 关于条款草案的最后形式，日本指出，在分别于 2008 年和 2011 年举行的大会第六十三届和第六十六届会议上，绝大多数国家都积极地审议了这些条款草案。然而，大会没有就该问题作出结论。考虑到跨界含水层法的重要性和紧迫性，日本认为大会第六十八届会议将为就该问题作出结论提供理想的机会。日本建议，如果一些会员国仍然认为难以立即将这些条款草案通过为一项国际公约，则应当考虑是否能够宣布这些条款草案为双边、区域和其他形式的适当管理跨界含水层的安排的指导原则。

科威特

23. 科威特指出，在该国所处的干旱环境中没有地表水，可用的地下水不是有限就是过度开发。这种事态需要其对跨界含水层进行有效管理，其中包括达曼灰岩和科威特含水层群系统，其主要补充区位于沙特阿拉伯，其排水区则沿科威特的沿海地区以及伊拉克阿拉伯河谷下游地区延伸。

24. 为了确保以有效的方式可持续地管理其跨界含水层，科威特确定了一些必要的措施。首先，必须对邻国的含水层系统进行全面与合作水文评价，以便评估该地区含水层的长期可持续性和水质。其次，该地区各国必须合作管理地下略咸水资源，使其能够得到可持续利用、养护和保护。另外，科威特将尽全力就跨界含水层问题与各邻国签订双边和区域协定。它在这一举措中，可能会争取教科文组织国际共有含水层资源管理方案的帮助。

25. 对科威特而言，关于跨界含水层法的条款草案及大会关于各国政府予以注意的建议，标志着支持对跨界含水层进行有效管理的及时步骤。它希望将尽快通过条款草案，同时考虑到所有相关利益攸关方的观点。科威特还期待着在其与邻国达成相互谅解的努力中利用这些条款草案。

摩洛哥

26. 摩洛哥指出，鉴于该国拥有横跨其东北部之间的重要含水层系统(其中部分与毛里塔尼亚和阿尔及利亚所共有)，它为保护和养护其地下水资源作出了巨大努力。这些努力体现为通过了第 10-95 号法及其执行规定，构成了关于所有水体(地表水和地下水)的总条例框架，并将其确定为属于国家公共领域的范畴。此外，摩洛哥表示，它已经于 2011 年 4 月 13 日加入了《国际水道非航行使用法公约》。

27. 摩洛哥认为，第 66/104 号决议的通过以及建立关于跨界含水层法的国际法律框架的愿望，具有不可否认的重要意义。这些举措除了促进合理的管理之外，还有助于加强国家一级在这一专题上采取的措施，并鼓励有关国家为适当管理其跨界含水层作出必要的双边或区域安排。

28. 摩洛哥认为，按照大会第 1803 (XVII) 号决议的规定(条款草案序言部分第三段回顾了这一规定)，跨界含水层的问题无疑涉及到对于自然资源的永久主权。因此，跨界含水层方面的国际合作将不仅限于合理和可持续地利用这种含水层的标准以及各国不对其他国家的地下水资源造成破坏的义务，而且还涉及到每个国家对管理、控制和利用其领土全境的含水层的主权权利。

葡萄牙¹

29. 葡萄牙指出，跨界共享水源的问题是当代世界中极为相关和尤其复杂的问题。它与发展相关，并具有政治和经济重要性。同时，存在着共享水域所固有的潜在冲突以及由此产生的环境问题。

30. 葡萄牙表示，它认为关于该议题的条款草案可为适当管理全世界现存跨界含水层做出积极贡献，因而促进和平。在这方面，葡萄牙强调有必要在条款草案中提到获得水的人权以及国际环境法原则。

¹ 葡萄牙先前的评论见 A/66/116，第 90 和 91 段。

31. 葡萄牙指出，总体而言条款草案中提出的解决办法是得体的，符合当代国际法。因此，它指出，关于跨界含水层法的条款与 1997 年《国际水道非航行使用法公约》的条款及《联合国海洋法公约》有一些相似之处。葡萄牙还指出，条款草案符合已经适用于葡萄牙的欧洲联盟关于该问题的法律，即 2000 年 10 月 23 日欧盟议会和欧洲理事会制定水道政策方面共同体行动的框架指令 2000/60/EC(《框架指令》)和 2006 年 12 月 12 日欧盟议会和欧洲理事会关于保护地下水不受污染和恶化的指令 2006/118/EC。适用于该议题的特定欧洲联盟法律不应妨碍包括葡萄牙在内的欧洲联盟成员国为跨界含水层法的发展和统一编纂做出贡献。在这方面，葡萄牙重申，它认为这些条款草案应变成一项国际框架公约。

西班牙²

32. 西班牙指出，该国有必要的法律和技术文书来确保适当管理跨界含水层的合作。同葡萄牙、法国和安道尔等邻国的合作天意无缝，有助于解决管理共有地表水和地下水资源方面的问题和冲突。

33. 例如，西班牙同葡萄牙签订了《关于保护和可持续利用西班牙-葡萄牙水文流域的合作协定》(《阿尔布费拉协定》)。该协定于 1998 年 11 月 30 日签署，于 2000 年生效，目的是促成两国之间关于保护除地表水和地下水之外还保护直接依赖这种水源的水生生态系统和陆地生态系统、以及可持续利用 Miño Sil, Duero、Tajo 和 Guadiana 河流域水资源的合作。它还旨在保护水(包括地下水)的良好状况并推动已经或可能会产生跨界影响的用水活动。它还促成采取了减轻洪灾和干旱影响的措施。

34. 为了实现《协定》的目标，西班牙和葡萄牙商定实施以下合作机制：定期和系统地交换信息；在《协定》的各机构(缔约国会议和《阿尔布费拉协定》实施与发展委员会)范围内开展协商和活动；单独或共同采取《协定》的实施与发展所需要的技术、法律、行政或其他措施。《协定》还规定建立联合或协调通信系统，用以转递警报和紧急信息，以便采取适当的预防或纠正措施。

35. 西班牙回顾，虽然存在着共有含水层，但在欧盟议会和欧洲理事会制定水道政策方面共同体行动框架指令 2000/60/EC(《框架指令》)的第一个水文规划周期中制订的地下水水体的定义中并未考虑到跨界水体。最相关的跨界含水层多见于先前的 Bajo Miño、Ciudad Rodrigo-Salamanca、Moraleja 和 Vegas Bajas 的水文地质区，分别分布在 Miño-Sil、Duero、Tajo 和 Guadiana 河流域。四个水文地质区的表面面积约为 5 000 平方公里，其中 4 000 平方公里为 Ciudad Rodrigo-Salamanca 河流域。该河流域可再生资源的估计数量每年不超过 150 立方百米，其中最大部分与直接连接地表水道的冲积含水层有关。

² 西班牙先前的评论见 A/66/116，第 110 和 111 段。

36. 西班牙还提供了关于同法国就水管理问题达成的行政协定(《图卢兹协定》)的资料,该协定规范西班牙、法国和安道尔之间跨界水道的可持续和综合管理。这些国家的跨界含水层位于先前的埃布罗河流域的 Larra 和 La Cerdanya 水文地质区。这些是独立的含水层,分别含有碳酸盐和混合岩质,表面面积分别为 62.7 平方公里和 245.49 平方公里。如同西班牙和葡萄牙之间的共有跨界含水层一样,西班牙、法国和安道尔之间的共有跨界含水层大规模不大。因此,目前没有规范这些国家之间跨界含水层法的特定双边协定。然而,有一个跨界技术委员会,用以确保各方之间的相互理解,整个过程的特点是良好的协调与协商。

37. 总之,西班牙认为,目前同葡萄牙、安道尔和法国之间的国际合作框架与跨界含水层法相吻合,符合大会第 66/104 号决议第 1 至 3 段的规定。

美利坚合众国³

38. 美国仍然认为,国际法委员会关于跨界含水层的工作是在为合理利用和保护地下含水层提供可能框架方面的巨大进展,这些含水层作为人类的水资源发挥着日益重要的作用。对各国尤其是那些疲于应付对跨界含水层的压力的国家而言,委员会为制定一套利用和保护这些含水层的灵活工具而开展的努力,是一项十分有益的贡献。

39. 然而,由于国家做法迥然不同,在跨界含水层的一般和特定含水层状况方面仍待掌握更多的信息。此外,大会在第 63/124 号决议中提到并与第 66/104 号决议一道讨论的这些条款草案,超出了现有法律和做法的范围。由于这些原因,美国仍然认为,不同于一项全球框架条约的特定情况安排,提供了缓解对跨界地下水的压力的最佳途径。大会第 63/124 号决议和第 66/104 号决议决定,有关国家在就适当管理跨界含水层的相关双边或区域安排进行谈判时,应考虑到这些条款草案的规定。任何具体的谈判均可酌情考虑众多因素,如所涉含水层的水文特点、目前利用情况以及对未来利用的期望、气候条件和预期状况以及经济、社会和文化考虑。保存条款草案的目前形式,符合这些目标。

40. 美国还是不能确信,如果将这些条款草案变成一项全球条约,它是否会得到充分的支持或有此必要。但它意识到,很多国家对建立该框架公约表示兴趣。如果要将条款草案变为一条约,就需要解决一些重要的问题。例如,需要制订公约的适当最后条款,外加确定拟议公约同其他双边或区域安排之间关系的条款。特别需要谨慎行事,不致取代现有双边或区域安排和限制各国做出这种安排的灵活性。

³ 美国先前的评论见 A/66/116, 第 116 至 118 段。