



理事会

Distr.: General
4 December 2018
Chinese
Original: English

第二十五届会议

理事会会议，第一部分

2019年2月25日至3月1日，金斯敦

临时议程* 项目 11

“区域”内矿物资源开发规章草案

关于“区域”内矿物资源开发规章草案的评论意见

秘书处的说明

一. 引言

1. 在2018年7月第二十四届会议第二部分期间，国际海底管理局理事会审议了法律和技术委员会编写的“区域”内矿物资源开发规章草案订正本([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#))以及委员会提供的说明，其中重点强调了需要理事会注意的事项([ISBA/24/C/20](#))。在其关于理事会第二十四届会议第二部分期间工作的声明([ISBA/24/C/8/Add.1](#))中，理事会主席总结了理事会对规章草案提出的评论意见，并指出，理事会成员已同意在2018年9月30日前向秘书处提交关于订正规章草案的具体评论意见。

2. 在编写报告时，秘书处已收到42份关于规章草案的评论意见。¹ 利益攸关方提交的按类别分列的材料如下所示：区域组(1)；成员国(21)；国际海底管理局承包者(6)；相关国际组织(1)；工业和其他协会(3)；环境非政府组织(1)；政府间组织(1)；学术和科学机构(3)；个人(5)。

3. 本说明通过全面概述在提交的书面材料中提出的主要专题问题，补充了理事会于2018年7月提出的评论意见(见[ISBA/24/C/8/Add.1](#)，附件一)。在对所提交材料进行了分析之后，秘书处还确定了8个关键领域，供理事会在2019年届会第一部分期间讨论(见下文第三部分)，以期在法律和技术委员会努力订正规章草案时为其提供明确的政策指导。

* [ISBA/25/C/L.1](#)。

¹ 提出评论意见的利益攸关方名单以及提交的各份材料链接，可查阅：<http://bit.ly/isba-coms>



4. 所提交的很多书面材料载有修改措词的建议,并要求澄清若干规章条款的内容和目的。另外也对规章草案附件所载环境计划的内容提出了详细的评论意见。按照理事会的要求,秘书处将编写一份总结报告,以反映建议作出的修改,包括附带的修改理由,以及各利益攸关方提出的其他要点,供委员会在 2019 年届会第一部分期间审查。目标将是由委员会编写进一步订正的案文,同时考虑到已收到的所有材料,以及理事会在 2019 年届会第一部分期间就下文第三节所列项目提出的任何补充意见。理事会将在 2019 年 7 月本届会议第二部分期间开始审议委员会提出的订正案文。

5. 本说明不涉及各利益攸关方就制作经济模型及合同的财务条款提出的要点。遵照理事会 2018 年提出的要求,麻省理工学院一直负责对 ISBA/24/C/8/Add.1 号文件附件二所列报告和研究报告进行比较分析。预计关于此事项的最后报告将于 2018 年年底之前发布。

二. 各利益攸关方在所提交材料中确定的共同问题

6. 总的来说,各利益攸关方欢迎不断改进规章草案的结构和规章案文,并普遍承认理事会所提事项(见 ISBA/24/C/8/Add.1, 附件一)的重要性。各利益攸关方要求随时审查规章的结构,特别是规章正文、附件和附录案文之间的平衡,以及准则载有哪些内容更加妥当。几个利益攸关方指出,他们将欢迎提供更多流程图,以帮助了解规章草案规定的各种流程。

7. 根据已收到的材料,已将下列问题确定为优先领域,作为总体规章框架所涉事项予以审议。本说明附件概述了具体规章条款引起的一般问题。

1. 推动制订标准和准则, 此作为一个优先领域

8. 很多利益攸关方一致认为,必须在制订规章案文的同时制订标准和准则。一些利益攸关方还主张在通过并核准规章草案之前制订关键的标准和准则。各利益攸关方还希望明确界定目标、标准、准则和阈值、它们之间的关系以及它们在界定良好行业做法和制定最佳做法方面发挥的作用。

9. 制订标准和准则的关键将是就确定标准和准则内容的透明、包容性进程以及标准和准则的法律地位达成一致。正如理事会重点强调的那样,标准和准则必须列为优先事项,并按顺序予以处理(ISBA/24/C/8/Add.1, 附件一, 第 2(h)段)。鉴于这一事项的重要性,将编写一份单独的讨论文件,供理事会在 2019 年届会第一部分期间审议。该文件将包括各种建议,涉及开展一个灵活的参与式进程,以便在其他国际组织内部的既定结构和各利益攸关方对规章草案第 92 和 93 条所提评论意见的基础上,制订并通过技术标准和准则。此外,秘书处将编写一份按问题领域和规章条款分列的指示性标准和准则清单。

2. 人类的共同继承财产

10. 各利益攸关方重点强调,必须在规章全文中承认人类的共同继承财产,需要在规章条款中更加明确地予以落实。各利益攸关方承认,在加强规章框架方面取

得了一些进展([ISBA/24/C/20](#), 第 6 段)。但仍有利益攸关方要求继续审查, 并提出告诫, 规章案文必须准确、具体, 以便于实际实施和强制执行(例如, 见本说明附件第(5)段中关于规章草案第 12 条第 4 款的评论意见)。

3. 决策和机构运作的效率: 理事会、委员会和秘书长在监管进程中各自的作用和职责

11. 要进行有效的监管合规和执法, 将需要在理事会的适当指导和监督下委派某些任务和职责。各利益攸关方在其提交的材料中对分派给秘书长(在有些情况下根据规章草案分派给委员会)的某些权力的合法性和适当性表达了各种各样的看法, 特别是在未规定可求助于理事会的情况下。另一方面, 一些利益攸关方认为, 鉴于海管局各机构的会议有时间间隔, 应授权秘书长采用额外批准机制。

12. 如能更详细地讨论秘书处的作用、结构和供资问题, 将使这一领域受益。如一个利益攸关方指出的那样, 需要对可授权或应授权的决定以及授权给谁的决定类型进行评估, 而且还需要在理事会发布的一份指导文件中载明据以作出授权决定的决策标准。此外, 有利益攸关方指出, 规章草案没有为经济规划委员会分配具体任务, 应对这一情况进行审查。秘书处将编写一份简短的讨论文件, 供理事会分享这方面的想法。

4. 区域环境管理计划的现状

13. 理事会已邀请委员会审查规章草案第 2 条第 5 款中与区域环境管理计划有关的“如有”一词的使用情况, 并考虑将此类计划作为硬性要求([ISBA/24/C/8/Add.1](#), 附件一, 第 2(d)和 5(c)段)。所提交的书面材料显示, 就这一点提出评论意见的利益攸关方一致认为, 此类计划应在授予开发合同之前制定。不过, 也有人指出, 不应借此机通过拖延相关区域环境管理计划的制定或阻止其获得通过, 使工作计划无法获得核准。

14. 如以前指出的那样, 制定和实施区域环境管理计划是海管局环境管理政策框架的一部分([ISBA/24/C/3](#), 第 7 段)。问题仍然是, 规章草案应在多大程度上反映环境政策框架, 制定规章草案的主要目的是执行《联合国海洋法公约》附件三, 规范工作计划申请过程, 并确定承包者与海管局各自的权利和义务(见 [ISBA/24/C/CRP.1](#), 附件五)。理事会需要考虑, 它是否希望规定一项制定区域环境管理计划的义务, 此类义务对其自身具有法律约束力, 而此类计划本身并非法律文书。理事会还需要考虑法律义务是否源于此类计划, 如果是的话, 这些法律义务对于缔约国、担保国和承包者而言具有何种性质和程度。秘书处将在一份简短的讨论文件中概述就此类计划提出的法律问题, 该文件重点强调将由理事会审议的问题。

5. 审查时间表

15. 各利益攸关方强调决策过程应具有确定性, 但有利益攸关方询问, 所设想的期限是否足以供审查复杂文件。反过来, 也有人关切, 所设想的总的时间表太长, 特别是申请过程, 而且, 决策机构的会议时间表不确定。委员会将不断审查这一事项([ISBA/24/C/20](#), 第 10 段), 它与上文第 11 段所述海管局的机构运作有关。

6. 适用预防性办法

16. 各利益攸关方对预防性办法在规章案文中的使用和适用问题提出了评论意见。在这方面，即将解决的关键问题是，申请者、承包者、海管局和担保国如何将预防性办法适用于“区域”内的活动。为便于进一步讨论这个问题，秘书处将提供一份最新分析报告，说明目前在规章中是如何适用预防性办法的。

7. 使用和界定良好和最佳做法及有关术语

17. 各利益攸关方要求进一步明确规章草案附表 1 所界定的下列术语的内容、用法和目的：“最佳可得科学证据”、最佳可得技术”、“最佳环保做法”和“良好行业做法”。秘书处将就这些术语在国家监管环境中的使用问题编写一份简短的讨论文件，供理事会和委员会审议，同时借鉴各利益攸关方提出的评论意见。

8. 加强由独立专家核查环境计划的程序和机制

18. 很多利益攸关方支持采纳独立咨询意见，以加强透明的决策程序，这一事项最初是由比利时在第二十四届会议期间提交的一份非正式文件中提出的。如一个利益攸关方重点强调的那样，任何此类审查机制均应符合《公约》框架。秘书处建议起草一份简短的讨论说明，供理事会审议，其中将包括所建议的专家甄选机制和有关程序。

9. 澄清各监管方的作用和职责

19. 各利益攸关方仍然关切的是，海管局、担保国、船旗国和相关国际组织等监管方各自的职责如何相互关联。秘书处指出，它正在编制两个职责汇总表，以说明海管局与担保国以及海管局与船旗国之间的相互联系。这些汇总表和一份有关说明将在理事会和委员会于 2019 年 7 月举行会议之前提供给它们。

10. 检查和检查员

20. 一些利益攸关方对规章草案第十一部分的规章条款表示一定的关切。这包括与海管局管辖权有关的问题，规定的检查范围太广的情况，以及应提供进一步指导以便为何时应进行检查制订明确标准的情况。另外还建议，应开展风险评估，帮助海管局确定将对哪些活动进行检查，还有人表示支持理事会邀请委员会探讨适当的远程监测技术(ISBA/24/C/8/Add.1, 附件一, 第 12 段)。委员会已请秘书处概述可能的检查机制、与担保国机制的互动以及制定检查员行为守则的情况 (ISBA/24/C/20, 第 29 段)。秘书处计划在理事会于 2019 年 2 月举行会议之前向其提供这份概要。

三. 下一步工作

21. 建议理事会进一步讨论以下关键领域，以便为委员会提供明确指导。为此，如上文所述，秘书处将就以下事项提交一些简短的讨论文件：

- (a) 财务模型：审议麻省理工学院对各个财务模型和变式的比较报告；

(b) 标准和准则：对审查、制定、整合标准和准则的可能运作框架、包括此类标准和准则的指示性优先排序清单进行审查；

(c) 决策：与依据规章草案授予核准权和决策权有关的待审议事项；

(d) 区域环境管理计划：考虑在规章框架下制定和实施这类计划的法律背景；

(e) 预防性办法：审查预防性办法对“区域”内活动的适用情况；

(f) 关键概念：参照国际监管惯例，对纳入规章草案的关键概念(良好行业做法和最佳做法)加以思考；

(g) 对环境计划的独立评估：根据规章草案审议独立合格专家参与机制和甄选流程；

(h) 检查机制：审查纲要检查机制，包括检查员任命机制。

22. 根据各代表团在第二十四届会议期间提出的要求，秘书处将依据 2018 年举行的科学研讨会取得的成果和提出的建议，在 2019 年期间提出规章未来发展路线图及推动制定区域环境管理计划的路线图。

附件

具体规章案文中出现的问题

第一部分

1. **规章草案第 2 条(基本原则)**。利益攸关方对这条规章草案提出了积极的评论意见,也提出了建设性批评。有人担心《联合国海洋法公约》第一五〇条的措辞没有全部转载,这可能会产生误导,第一五〇条讲的是“政策”而不是“原则”。同样,这些原则的宽泛表述可能会对明确、统一地适用执行部分的规章条款造成负面影响。还要求清楚说明关于陆上生产国的规章草案第 2 条第 2 款(d)项将如何执行,以及在规章草案中是否适当提到了这一点。此外,有些案文(例如规章草案第 2 条第 7 款)没有准确反映《公约》的措辞,应予以纠正。

2. **规章草案第 4 条(沿海国的权利)**。利益攸关方支持理事会的意见([ISBA/24/C/8/Add.1](#), 附件一, 第 2(e)段), 希望依照《公约》第一四二条, 加强规章草案下的程序(如通知和协商)机制, 向其分派明确的角色和职责。这包括: 设立适当的程序, 就意外影响持续向沿海国发出通知; 审查“明确理由”方面适用的最低要求及沿海国相关申诉机制, 并审议正当法律程序, 因为发出遵行通知可能会造成严重影响。还有人建议, 委员会可以把该领域作为发展环境评估技能的能力建设举措的一部分加以审议。

第二部分

3. **规章草案第 5 条(合格申请者)**。一些利益攸关方主张, 开发工作计划的申请者应该是目前有效的勘探合同的持有者。这一问题已在先前的一条规章([ISBA/23/LTC/CRP.3](#), * 规章草案第 2 条第 6 款)中部分得到解决。然而, 该款后被删除, 因为以前利益攸关方提交的材料对根据《公约》实行这样一项限制的法律依据提出了质疑。建议委员会参考利益攸关方的进一步评论意见, 重新审议这一问题, 并分析《公约》和《关于执行 1982 年 12 月 10 日联合国海洋法公约第十一部分的协定》中的有关条款。有争议的是, 这些条款考虑的是提交仅用于开发的工作计划申请(例如, 见《公约》附件三第三条第 4 款(c)项)。

4. **规章草案第 6 条(担保书)**。关于该规章草案(以及关于担保终止的规章草案第 22 条), 人们提出了一些问题, 特别是涉及由一个以上国家提供担保的情况, 如多国实体组成的联营企业的情况。利益攸关方还就规章草案第 25 条(控制权的变更)提出了有效控制要求的适用问题。这是一个需要委员会进一步和最终审查的领域。

5. **规章草案第 12 条(一般规定)**。虽然总体上支持第 4 款关于拟议工作计划在多大程度上有助于实现全人类的利益的补加案文的意图, 但也有人担心, 该案文的表述既不准确也不具体, 可能会在实施和强制执行上造成问题。同样, 第 4 款提到《公约》第十一部分和附件三以及《协定》规定的与“区域”内活动有关的原则、政策和目标, 那么问题就出现了——在评估工作计划时如何考虑这些原则、政策和目标。

6. 规章草案第 14 条(委员会审议环境计划)。要求委员会考虑制定基本标准(类似于规章草案第 13 条中采取的做法),参照这些标准来确定工作计划是否根据《公约》第一四五条,规定了切实保护海洋环境。

第三部分

7. 规章草案第 20 条(联合安排)。该规章草案使人们要求审议是否有必要列入关于企业部作用和运作的执行条款。秘书处指出,它正在根据委员会 2018 年 3 月核可的工作范围,进行关于企业部运作相关问题的研究(ISBA/24/C/9, 第 19 段)。

8. 规章草案第 21 条(开发合同的期限)。关于该条规章,人们就续签流程和程序提出了一些评论意见。利益攸关方建议对所有续签申请进行更严格的审查,包括要求提交修订后的工作计划、承包者迄今为止的环境履约和监管绩效审查结果及协商请求书。还要求海管局重新审查根据第 4 款核准续签申请的标准。

9. 规章草案第 31 条(根据工作计划优化开发)。利益攸关方的意见与理事会意见类似(ISBA/24/C/8/Add.1 附件一, 第 4 段(c)和(d)),对以下方面提出了一些关切:本规章草案的意图和目的;缺乏委员会或理事会的干预;海管局在对被视为商业问题的事项可能进行的事后评估中发挥的作用;第 4 款中海管局的管辖范围、数据和信息要求的相关性,以及承包者不同意对工作计划进行任何修改会产生的后果。

10. 规章草案第 33 条(合理顾及海洋环境中的其他活动)。评论意见集中在如何解释与具体活动有关的“合理顾及”义务,包括铺设海底电缆和管道,以及在“区域”内进行海洋科学研究。有些利益攸关方建议海管局就此类活动制定准则,包括程序。另一方面,其他人指出,合理顾及义务是《公约》缔约国之间的义务,海管局无权监管这些事项。就采取切实措施避免和尽量减少深海采矿与海底电缆之间相互影响的问题,泰国政府、海管局和国际缆线保护委员会成员于 2018 年 10 月 29 日和 30 日举办了讲习班。将在适当时候提供此讲习班的成果和报告。

11. 规章草案第 38 条(保险)。几个利益攸关方希望能进一步明确承包者的保险义务,尽管委员会已指出,这条规章草案的案文待定,尚待进一步的技术和法律审查(见 ISBA/24/C/20, 附件)。一些利益攸关方就规章草案第 13 条第 2 款(b)项⁽⁴⁾建议委员会评估保险合同的适当性。秘书处目前正在与保险业界讨论,以期就此事向委员会提供进一步的技术信息。

第四部分

12. 一般性评论意见。利益攸关方普遍赞同理事会就规章草案第四部分提出的、供委员会审议的九点意见(ISBA/24/C/8/Add.1, 附件一, 第 5 段)。

13. 规章草案第 46 条(一般义务)。利益攸关方希望就如何执行这条规章草案做出更清楚的说明。某利益攸关方指出,这条规章会加重监管负担,甚至可能使之翻倍,而并不会增强对海洋环境的总体保护。

14. 环境问题范围界定报告。一些利益攸关方要求在第四部分重新引入范围界定要求。虽然利益攸关方承认,委员会根据勘探规章出台的建议中将规定并详述范围界定流程,但仍倾向于在第四部分中列出范围界定要求。

15. **环境管理系统**。尽管环境影响报告及环境管理和监测计划中必须概述环境管理系统的细节，但人们注意到，规章案文中并没有具体要求采用这一系统(或安全管理系统)。环境管理系统是实现环境目标和持续改善环境履约情况的关键。建议重新列入较早前对环境管理系统所作的定义及一条适当的规章，规定该系统必须符合准则中开列的公认标准，并规定可对这类系统进行独立核查。¹

16. **规章草案第 50 条(环境管理和监测计划执行情况评估)**。秘书处指出，需要根据利益攸关方的评论意见重新评估这条规章草案的内容。这些评论意见涉及：审查的频率；从符合资格要求的专家名册中选出独立合格人员进行绩效评估；本规章中没有谈及理事会的任何作用，也没有规定，绩效评估若不能令人满意地进行，将以何理由采取进一步行动。关于持续改进的问题，利益攸关方要求考虑在海管局一级建立一个适当的机制，通过改进知识传播最佳做法。

17. **第 4 节(环境责任信托基金)**。人们普遍认为，此基金的目的应限于国际海洋法法庭海底争端分庭在其 2011 年 2 月 1 日的咨询意见中提出的与可能出现的环境责任方面的空白有关的目的。建议在适当时候制定该基金的运作准则，除其他外，规定谁可以向基金寻求赔偿。

第五部分

18. **规章草案第 55 条(承包者对工作计划的修改)**。许多利益攸关方认为，迫切需要就“重大变更”的参数以及附表 1 中该词定义里设定的门槛是否过低的问题提供指导。

第六部分

19. **关闭计划**。理事会已邀请委员会审议关闭计划的若干方面(**ISBA/24/C/8/Add.1**，附件一，第 7 段)。已要求海管局考虑，对比申请时实际可获得的数据和资料，规章草案附件三中规定的详情应详细到什么程度。

第七部分

20. **规章草案第 61 条(鼓励)**。利益攸关方虽然对这一规章表示欢迎，但要求进一步明确理事会审议及核可此类鼓励措施的机制。

第八部分

21. **年费、行政费和其他有关规费**。利益攸关方就第八部分提出了一些评论意见，特别是固定年费的目的(规章草案第 83 条)。委员会目前正在评估此事项(见 **ISBA/24/C/20**，附件)。

第九部分

22. **规章草案第 87 条(资料的机密性)**。虽然该规章中采取的方法得到普遍认可，但仍需就机密资料的定义、预期的审查机制以及与勘探规章可能发生的冲突做进

¹ 见“关于制定和起草《“区域”内矿物资源开发规章》(环境事项)的讨论文件”中的规章草案第 28 条(国际海底管理局，2017 年 1 月)。参见：<http://bit.ly/2Sj5yVX>。

一步微调。关于规章草案第 87 条第 2 款(e)项，利益攸关方指出，这是承包者可能受到差别对待的一个例子，为了确保公平竞争环境，本项应予删除(另见 [ISBA/24/C/8/Add.1](#)，附件一，第 11 段)。

第十二部分

23. **争端的解决。**委员会注意到，尤其是在成员国发表评论意见后，较早前的草案中规定的行政审查机制被删除(见 [ISBA/24/C/20](#)，附件)，因为行政审查机制可能会破坏《公约》中精心拟订的争端机制。有人建议，委员会可考虑为某些类别的争端设立一个较为非正式的机制，或者海管局可与国际海洋法法庭一起探讨建立特别程序规则的可能性，以加快对特定类别争端的审理。