



理事会

Distr.: General
27 March 2019
Chinese
Original: English

第二十五届会议

理事会会议，第二部分

2019年7月15日至19日，金斯敦

议程项目 11

“区域”内矿物资源开发规章草案

“区域”内矿物资源开发规章草案

法律和技术委员会的说明

一. 引言

1. 2018年7月，法律和技术委员会印发了关于“区域”内矿物资源开发的订正规章草案([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#))，供国际海底管理局理事会审议，并附有一份评注，里面列出委员会需要理事会指导的事项，并阐明委员会仍在审议的关键事项([ISBA/24/C/20](#))。为此，理事会对订正草案提出了评论意见，作为理事会主席关于第二十四届会议第二部分期间工作的声明的附件([ISBA/24/C/8/Add.1](#)，附件一)，并请理事会成员在2018年9月30日之前对订正草案提出书面意见。[ISBA/25/C/2](#)号文件概述了这些评论意见，包括来自其他利益攸关方的评论意见，并讨论了所提交材料中提出的共同主题。秘书处在审查利益攸关方提交的材料时确定了八个关键领域，这些领域的确定工作得益于海管局理事会在其第二十五届会议第一部分会议期间的一次讨论(见 [ISBA/25/C/17](#))。那次讨论旨在帮助推进理事会和委员会在若干领域的工作，得到了秘书处之前编写的几份讨论文件的助益。¹

2. 委员会在2019年3月的会议上作为优先事项推进了对规章草案的审议，并根据海管局成员和其他利益攸关方最近就规章草案提交的材料、提交理事会的讨论文件中提出的事项和理事会的反馈意见进行了讨论。该讨论受益于秘书处编写的对订正规章草案的评述，其中包含最近收到的提交材料中针对具体规章草案的

¹ [ISBA/25/C/3](#)、[ISBA/25/C/4](#)、[ISBA/25/C/5](#)、[ISBA/25/C/6](#)、[ISBA/25/C/8](#)、[ISBA/25/C/10](#) 和 [ISBA/25/C/11](#)。



建议订正案文和评论意见，以及秘书处向委员会所作的介绍，其中概述了理事会成员就上述讨论文件提出的评论意见。

3. 本说明向理事会概述了委员会审议的与细微调整规章案文有关的关键事项，并重点阐述了在秘书处和外部咨询人支持下需要进一步开展工作的具体领域。委员会还表示注意到，理事会认为通过规章草案是紧迫事项(见 [ISBA/24/C/8/Add.1](#) 和 [ISBA/25/C/17](#))。为此，委员会提供了一份订正规章案文([ISBA/25/C/WP.1](#))供理事会审议。

二. 一般性意见

4. 委员会欢迎海管局成员和其他利益攸关方就规章草案广泛提交材料，其中指出，规章草案的总体内容和结构提供了解决用户需求的可行办法。在讨论期间，委员会一直注意不让规章过于庞杂，没有纳入更适合作为标准 and 准则的内容，包括对关键用语和短语的解释性指导，同时确认此类标准和准则的拟订将成为委员会今后工作的主要重点。

5. 委员会的一个工作组最后确定了即将于 2019 年 5 月在比勒陀利亚举行的标准和准则讲习班的工作范围。工作范围包括讲习班的目标和预期产出以及在 [ISBA/25/C/3](#) 号文件的附件中向理事会提出的标准和准则指示性清单。讲习班将侧重于提供一份按优先次序排列的文件清单，其中包括建议的参考资源和制定每份文件的指示性时间框架，并概述制定标准和准则文件的包容性进程。讲习班的成果很有价值，有助于委员会与秘书处一道，为制定标准和准则而设计适当的工作方案。

6. 委员会在审议期间还注意到了监管框架规定的时限问题。委员会注意到广大利益攸关方提出的一些合理关切，即规章草案设想的一些时限可能太长，或者，鉴于文件审查过程可能存在复杂性，某些规定期限实际上可能又太短。这些关切在申请核准开发工作计划的情况下尤其真切，因为必须在核准过程的确定性与留给海管局充足时间之间进行平衡，使海管局作为监管机构有时间审查可能很复杂的工作计划。这一困难以及规章草案要求取得的若干其他监管同意，因为委员会和理事会目前的会议时间安排而变得更加突出。理事会和委员会应不断审查这一事项。

7. 委员会了解，理事会、委员会和国际海底管理局秘书长在《联合国海洋法公约》框架内就海管局的决策和机构运作各自发挥的作用和职责仍然是理事会审议的事项(见 [ISBA/25/C/6](#))。审查 [ISBA/25/C/6](#) 号文件的附件所载评论意见之后，委员会在订正规章案文中回应了其中一些建议。委员会一致认为，理事会制定一份业务政策文件，其中概述海管局基于风险的监管办法，包括指导决策下放以及更清晰地理解担保国和船旗国的作用和责任，将会进一步澄清规章案文及其执行工作。

8. 本说明没有讨论关于“区域”内采矿活动经济模型开发以及今后开发合同有关财务条款的拟订事宜。委员会明白，除对规章草案第七部分所载的规章案文稍

作修正外，理事会不限成员名额工作组第二次会议还将推进讨论经济模型、缴费制度和此种机制下的缴款率。

三. 委员会对订正规章案文的评论意见

9. 委员会提出下列评论意见，以支持在 [ISBA/25/C/WP.1](#) 号文件中提交给理事会的订正规章案文。

第一部分

10. 规章草案第 2 条(之前是“基本原则”，现为“基本政策和原则”)。委员会重新审议了规章草案第 2 条的结构和内容，特别是照搬《公约》第一五〇条部分条款的内容。利益攸关方表示担心，仅照搬第一五〇条的部分案文可能会产生误导，为此，委员会现在完整复制该条款文。由于规章草案的这一条既反映了政策，也反映了原则，因此对其标题和案文作了相应订正。除了作出其他修改以准确反映《公约》措辞外，委员会还修改了最后一段的措辞，指出规章的执行和相关决策应符合这些基本政策和原则。委员会还思考了理事会关于在规章中应保持“养护”与“保全”两个术语之间区别的要求，指出第一四五条规定的海管局任务授权仅限于制定规则、规章和程序，包括保护和养护“区域”的自然资源。此外，还删除了(e)分款中与区域环境管理计划有关的“如有”一词。

11. 规章草案第 4 条(之前是“沿海国的权利”，现为“对沿海国的保护措施”)。委员会注意到，规章草案这一条的案文主要借鉴了勘探规章中的一项类似规定。在审查案文以及在申请程序中增加与有关沿海国协商的建议时，委员会指出，就《公约》第一四二条而言，包括事前通知制度在内的协商仅限于跨越国家管辖范围边界的资源矿床。委员会指出，规章草案这一条所载的程序性措施并不源自第一四二条本身，因为规章草案不妨碍沿海国根据第一四二条享有的权利，包括沿海国有权采取与《公约》第十二部分的条款相符的措施。委员会还表示注意到利益攸关方就委员会和理事会在执行本条规章方面的各自作用提出了评论意见，并对案文作了相应修改。此外，委员会注意到，一些利益攸关方提出，应为“明确理由”确立证据标准。在这方面，委员会建议通过制定准则解决这个问题以及有关适当协商和通知规程的问题。

第二部分

12. 规章草案第 10 条(秘书长初步审查申请书)。委员会认为，作为程序事项，根据《公约》附件三第十条的规定就申请者是否享有优惠和优先进行的认定，应由秘书长在初步审查申请书时作出，早于委员会对申请书的审议。

13. 规章草案第 11 条(公布和审查环境计划)。考虑到申请书可能具有的复杂性，对规章草案第 11 条作了修改，规定了一个机制，让委员会更早审查环境计划，使其评论意见能够更早地提交给申请者。这样的时间安排还能让委员会有机会在审议环境计划之前，确定是否需要求助于外部专家。关于环境计划，之前规章草案第 14 条的内容已作为委员会在审议拟议工作计划时应考虑的资料组成部分，

移至规章草案第 11、12 和 13 条。本说明的附件载有一份流程图，显示了申请书核准程序中的这一订正步骤。²

14. 作为讨论的一部分，鉴于规章草案第 11 条和第 12 条与之前的规章草案第 14 条之间有关联，委员会回顾了关于环境计划和执行情况评估独立审查机制和进程(规章草案第 52 条)审议情况的 ISBA/25/C/10 号文件。委员会表示注意到理事会关于这一事项的讨论，特别是提到任何此类审查机制均应符合《公约》规定并且不应取代或损害《公约》第一六五条规定的委员会的作用和责任。委员会确认，与外部专家接触对于补充其工作和专门知识有好处，但认为此类接触应由委员会自行斟酌决定而非强制性。委员会指出，这种求助方式还与委员会在特定时间的组成及其成员的专门知识有关。

15. 委员会进而指出，可在必要时求助于外部专门知识，特别是从《公约》第一六三条第 13 款所考虑的专门机构和国际组织获得专门知识。这样的机制还体现在委员会议事规则第 15 条中。虽然委员会认为，征求外部专家的意见以补充自己的专门知识是有益的，但委员会意识到，必须避免建立一种过于官僚主义和形式主义的机制。同时，委员会指出，在审议申请书时必须确保所有申请者得到平等待遇。委员会还指出，规章草案第 11 条规定了公开审查和评论流程。

第三部分

16. 规章草案第 18 条(开发合同规定的权利和排他性)。委员会进一步思考了合同区内勘探活动的监管问题，并且，考虑到利益攸关方的评论意见，认为相关准则应明确规定勘探规章的哪些部分仍然适用。

17. 规章草案第 20 条(开发合同的期限)。委员会表示注意到利益攸关方提出评论意见，认为对续签申请需要进行更严格的审查，包括必须提交订正工作计划。在规章草案第 20 条中，最初提议为续签程序制定准则，包括文件要求。委员会现已加强了规章草案的该条款，要求在发生重大变更时，审议订正工作计划并审查承包商履约情况，同时认识到工作计划可能在根据规章草案第 58 条开展的近期审查程序中已作更新。

18. 规章草案第 21 条(担保的终止)。委员会进一步讨论了将担保国终止通知期延长至 12 个月的理由(勘探规章的规定为 6 个月)，并讨论了利益攸关方所关切的一种情况，即终止担保的原因是承包者未能遵守其与担保国的安排。规章草案的该条款现已作修改，规定终止通知期最长为 12 个月，在不遵守约定的情况下，有可能减至 6 个月。

19. 规章草案第 22 条(使用开发合同作为担保)。委员会注意到秘书处在评论意见中表示这一事项仍在审查之中。委员会已请秘书处提交一份文件，说明其对规章草案该条款下应审议事项的调查结果，供委员会 2019 年 7 月的会议审议。

² 流程图最初载于 ISBA/24/LTC/6 号文件。

20. **规章草案第 24 条(控制权的变更)**。鉴于承包者履行开发合同义务的财务能力十分重要，委员会修改了规章草案的该条款，增加了委员会向理事会提出适当建议的职责。

21. **规章草案第 26 条(环境履约保证金)**。委员会注意到理事会要求详细说明这种保证金所作要求，认为需要与相关利益攸关方进一步讨论，以期推进规章草案该条款的内容，特别是关闭计划之下的目标和要求。随后，可以更新规章案文并制定准则。

22. **规章草案第 29 条(因市场条件而减少或暂停生产)**。考虑到利益攸关方的评论意见，委员会认为不可能无限期暂停生产。规章草案的这一条已修改，以便理事会可以终止暂停生产已经超过 5 年的开发合同。原来的规章草案第 29 条第 4 款已经移至第 28 条，因为该款所述的减少或暂停生产与市场条件无关。

23. **原规章草案第 31 条(根据工作计划优化开发)**。委员会讨论了利益攸关方对原规章草案该条款的内容和执行挑战表达的普遍关切，包括该条款对已获核准的工作计划可能产生的影响，并讨论了该条规章草案是否有可能改变对工作计划进行审查和修改的正当程序。在这一阶段，什么是“低效率的采矿或加工做法”尚不完全清楚。但是，按照良好行业做法执行工作计划是一般性合同义务。良好行业做法的概念可以延伸至包含良好的采矿做法和尽可能减少废物(有待进一步讨论)，在制定相关准则时可列入并详述良好行业做法的这些要素。不过，承包者应根据经核准的工作计划(包括经核准的采矿工作计划)进行采矿作业，而工作计划本身就应反映良好的商业采矿做法。委员会已删除这项监管性条款。

24. **规章草案第 30 条(安全、劳动和卫生标准)**。在审查规章草案该条款和利益攸关方的评论意见时，委员会注意到，该条款的内容可能存在不足，特别是在安全事项方面，例如需要安全管理系统、监测和不断的改进。虽然该条规章草案已稍作修改，但仍需与国际海事组织进一步讨论，特别是争取更好地了解《公约》第一四六条所设想的补充规则、规章和程序，并澄清规章草案第 30 条第 2 款规定应遵守的“适用国际规则 and 标准”。委员会请秘书处继续探讨这些问题，并于 2019 年 7 月向委员会提出报告。

25. **规章草案第 36 条(保险)**。虽然委员会对规章草案的这条案文作了一些修改，但在秘书处完成对保险要求和市场可得性的审查之前，不能采取进一步行动。虽然国际海事惯例应确定与正常船舶营运和损失有关的典型保险单，但尚不清楚需要何种类型的额外保险，即保险应涵盖的伤亡和意外事件。与规章草案规定的若干问题一样，需要有一个公平的竞争环境来履行保险义务。委员会请秘书处作为优先事项，总结关于保险的调查结果。

第四部分

26. **规章草案第 44 条(一般义务)**。委员会对规章草案该条款作出修订，删除(e)段，因为该段放在该条下并不适当。为了使该条规章草案发挥效力，需要更清楚地界定海管局和担保国各自的作用和责任。

27. **规章草案第 45 条(制定环境标准)**。规章草案的这一新增条款列出了制定环境标准的问题领域。委员会认为，在 2019 年 5 月将于比勒陀利亚举行的讲习班上作进一步讨论之前，该条款下没有实质性内容。

28. **规章草案第 46 条(环境管理系统)**。委员会新增了建立环境管理系统的要求。该系统的细节以及有关的基准和原则应载于准则中。

29. **规章草案 47 条(环境影响报告)**：针对利益攸关方的若干要求，委员会重新引入对环境问题范围界定阶段的要求，尽管规章草案保留了必须进行具体环境风险评估的规定，将其作为环境影响评估程序的一部分，以期环境影响报告能重点阐述重大影响。利益攸关方提交的材料表明，对环境影响评估各种要素的理解存在一些混乱，对此，委员会对案文进行了修改，以进一步澄清该程序。范围界定阶段的详细要求，包括相关程序，应在勘探制度下加以详细说明。

30. **规章草案第 52 条(环境管理和监测计划执行情况评估)**。虽然这项规章草案的案文大体上得到保留，但已作修改，表明执行情况评估的频率现在是参照环境管理和监测计划所规定的期间来确定。此外，该条规章草案现在包含向理事会报告的义务，包括根据委员会的建议向理事会报告。

31. **第 5 节(原为环境责任信托基金，现为环境赔偿基金)**。委员会注意到利益攸关方普遍感到，该基金的宗旨应仅限于规章草案第 55 条(a)项所阐明的宗旨。委员会认为，有必要进一步讨论应当落实到位的金融工具的范围，目的是激励环境履约并提供机制根据《公约》第二三五条第 3 款作出适当赔偿。委员会认为，虽然可以对赔偿基金本金(即资本金)的用途加以限制，将其限定用于未来可能出现的任何环境责任缺口，但投资收入可用于规章草案第 55 条所列的其他目的。委员会已经请秘书处考虑与这一专题有关的讨论，以期进一步确定这种基金的设立理由、宗旨和供资，以及如何确保供资充足。

第六部分

32. **规章草案第 60 条(最终关闭计划：停止生产)**。委员会对规章草案该条款作了修改，以反映理事会在通过最后关闭计划方面将承担的职责。

第八部分

33. **规章草案第 85 条(固定年费)**。委员会继续审查固定年费的目的、理由和功能。1994 年《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》规定的该项费用背景情况表明，这笔费用应视为过渡阶段的一部分，以便在收到商业生产特许权使用费之前提供搭桥资金。固定年费构成合同财务条款的组成部分，将由理事会确定。委员会的初步意见是，该费用应是一种固定收费，而不是原先规章草案所设想的根据区域计算的费用。委员会认为，该事项适宜在 2019 年 7 月继续讨论。

第九部分

34. 规章草案第 89 条(资料的机密性)。考虑到利益攸关方对原规章草案第 87 条第 2 款(e)项的评论意见,以及对承包者进行区别对待的可能性和确保公平竞争环境的必要性,委员会删除了规章草案的该条款。

第十部分

35. 规章草案第 94 条(通过标准)和第 95 条(原为“指导文件事宜”,现为“准则事宜”)。委员会指出,即将在比勒陀利亚举行的讲习班将推进关于标准和准则问题的思考,并且认为应该有一个基本假设,即理事会通过的标准是强制性的,而准则的目的是作出澄清,应当是建议性的。规章草案第 94 条和第 95 条已作修改,以反映这一假设。这两条现在规定了利益攸关方参与制定标准和准则,而参与的程序尚待确定。

第十一部分

36. 关于第十一部分,委员会表示注意到关于执行“区域”内活动的检查机制的 ISBA/25/C/5 号文件和理事会的讨论情况。由于时间限制,委员会没有机会详细审议这一事项,将在以后的会议上审议,然后向理事会提出建议。不过,规章草案第 96 条和第 97 条已作修改,包括设立检查机制和任命检查员。委员会认识到远程监测技术的价值和意义,并理解秘书处将就这一专题开展研究,包括提出建议,说明如何在规章草案和相关准则中反映此类技术的使用。

37. 规章草案第 103 条(遵行通知和终止开发合同)。委员会考虑了 ISBA/25/C/6 号文件附件中提出的秘书长、委员会和理事会的各自作用以及发出遵行通知的有关问题。委员会注意到理事会仍在审议权力下放问题,但是,可以确认的是,一旦发生某些事件,需要采取紧急行动,在这种情况下秘书长应当有权发出遵行通知。委员会还注意到,该规章草案中使用的术语表可以进一步修改。在规章草案该条款中,委员会认为需要明确区分秘书长发出的要求承包者采取行动的通知与理事会施加的制裁措施(罚款)。因此,相应重新安排了规章草案该条款的措辞。

第十三部分

38. 规章草案第 107 条(本规章的审查)。一些利益攸关方提到了规章修订(以及根据规章草案第 94 条和第 95 条通过(和更新)标准和准则)所涉及的不确定性和缺乏稳定性问题。委员会认识到让相关利益攸关方参与的重要性,并仿效规章草案第 94 条和第 95 条所采取的办法,为相关利益攸关方参与未来对规章的修正作了规定。这种参与过程需要在准则中加以概述。

附件

39. 附件四、七和八分别涉及环境影响报告、环境管理和监测计划以及关闭计划,利益攸关方对此提出了许多评论意见。评注的大部分是编辑性质,但也指出了与各种计划的内容和明确性有关的一些问题。需要为这些文件编写准则,委员会认为,在拟定准则时处理所提交文件中提出的事项更有效率。这样,就可以确保在一个单一过程中,模板、标准和准则保持一致、协调和统一。

附表

40. 委员会根据 [ISBA/25/C/11](#) 号文件和理事会对这一问题的讨论，讨论了规章草案中关键术语的使用问题。至于把最佳环保做法纳入良好行业做法的定义，委员会认为这种办法有一定好处。然而，委员会决定，单独拟定最佳环境做法和良好行业做法的概念更为可取，理事会可在稍后阶段重新审议这一问题。关于良好行业做法的概念，委员会认为，在附表中采用一种更具概念性的办法是适当的，相关准则可以提供具体内容作为支持。委员会还重新审查了最佳环境做法的定义，重申了这一术语具有动态性。

四. 供理事会审议的其他事项

41. 正如 [ISBA/25/C/2](#) 号文件突出强调的那样，利益攸关方建议委员会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是否有可能制定特别程序规则，以加快对特定类别的争端或有分歧的意见进行审理。委员会虽然认为这项建议有一定的可取之处，但也意识到，曾经考虑到成员国的评论意见而删除了之前规章草案中的一个条款，即 [ISBA/23/LTC/CRP.3](#) 号文件中的第 92 条，特别是意识到此类审查机制可能会破坏《公约》精心设计的争端机制。鉴于海管局成员和其他利益攸关方近期提出了评论意见，理事会不妨考虑快速行政审查程序的效能问题。

附件

采用合同形式的开发工作计划的申请及核准程序

