



理事会

Distr.: General
15 January 2019
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

关键用语：区别“区域”内矿物资源开发规章草案下的良好行业做法和最佳做法

秘书处的说明

一. 背景

1. “区域”内矿物资源开发规章草案([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#))多次提及“良好行业做法”、“最佳环保做法”和“最佳可得技术”的适用以及“最佳可得科学证据”的纳入。

2. 这些用语并不是海管局采矿准则中的新用语。勘探规章规定，承包者、海管局和担保国必须适用最佳环保做法。此外，此类规章规定，法律和技术委员会须根据最佳可得科学和技术资料制定和实施某些程序。勘探合同的标准条款第4节规定，承包者经海管局同意，“可根据采矿业的良好做法”，对活动方案“作必要和谨慎的”调整。在指导承包者评估“区域”内海洋矿物勘探活动可能对环境造成的影响的建议([ISBA/19/LTC/8](#))中，法律和技术委员会建议使用最佳可得技术、最佳可得方法和将这二者结合使用。勘探规章和委员会的建议均未对这些用语进行界定。不过，开发规章草案附表1对上文第1段所述用语进行了暂时界定。

3. 这些用语或与其近似的变体也出现在很多国际和区域文书、国际标准以及国内采矿、石油¹和环境法律、条例和许可证中。列入这些用语的目的通常是规定或促进有效回收资源的特定做法、方法、措施或标准，以及为健康、安全和环境

* [ISBA/25/C/L.1](#)。

¹ 在石油勘探和生产方面，使用“良好油田做法”等类似用语。



所提供的保护的水平。不过，非专业人士可能有时认为这些用语产生的具体法律要求模糊不清，在实施方面可能具有不确定性和主观性。因此，必须就其范围和目的提供相关指导意见。

4. 除了需要提供这些用语的更明确的定义，在与利益攸关方协商期间还指出，海管局一些成员和其他利益攸关方还力求更好地理解这些用语之间的关系。在起草开发规章的过程中，委员会面临的任务是确保各用语在适当语境中使用，并有助于结合规章草案规定的具体义务和已核准工作计划所载的具体义务，使实施工作具有高度确定性。

5. 在本说明中，秘书处为理事会和委员会提供更多关于这些用语的思考，以推进关于它们在规章草案中的定位和相互关系的讨论，并推进结合“区域”内活动对它们的解释和实际实施。

二. 良好行业做法

6. 良好行业做法是规章草案中的一个关键用语。“区域”内的开发活动必须符合良好行业做法标准。规章草案第 13(3)(a)条规定，委员会必须确定申请者拥有必要的技术和业务能力，以便根据良好行业做法执行拟议工作计划，并且，开发合同的标准条款(ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1, 附件十)第 3 节第 3.2 款规定，工作计划如获得核准，必须根据此种做法加以执行。因此，申请者必须明确了解须提供信息，以便向委员会证明它拥有财务和技术能力，可根据此种做法开展工作计划规定的采矿作业，² 并且它的作业实际上是按此种方式进行的。因此，至关重要是，海管局应通过准则，明确说明它将如何看待和适用良好行业做法，并明确界定其运用范围。

7. 规章草案附表 1 对良好行业做法进行了如下界定：

“良好行业做法”是指通常合理预期全球范围内从事海洋采矿业和其他相关采掘业的技术娴熟和经验丰富的人员根据海管局的规则、规章和程序规定的绩效和流程要求以及海管局不时通过的适用标准，而具备的技能、勤勉、审慎和远见卓识程度，包括最佳环保做法。

8. 这一定义基于《矿业开发示范协议》，³ 并且范围有所扩大，包括最佳环保做法、海管局规则、规章和程序下的绩效和流程要求以及海管局可能不时通过的适用标准。与规章草案类似的是，《矿业开发示范协议》在环境评估等多个专题领域提到良好行业做法的适用；不过，《协议》没有提到环境方面的“最佳做法”一词。

9. 对良好行业做法的其他表述往往更为概念化，可辅之以解释性指导意见。例如，新西兰的 1991 年《国家矿业法》第 2 节对良好行业做法进行了更为笼统的

² 在申请和生产前阶段，可行性初步研究和可行性研究将是证明已经适用并将在整个采矿周期继续适用良好行业做法的重要来源。

³ 矿业开发示范协议项目和国际律师协会，《矿业开发示范协议》1.0，《矿业开发示范协议》——谈判和起草模板，2011 年 4 月 11 日。

界定，在该国的矿物方案下提供了解释性指导意见。⁴ 在该法中，这一用语的定义如下：

与某种活动有关的良好行业做法指在采取行动时具备技术能力，并且在类似环境下从事类似活动的经验丰富的运营者通常合理具备一定程度的勤勉和审慎，但(为本法的目的)不包括根据环境立法管制的活动的任何方面。

10. 值得一提的是，这一定义考虑到业务风险以及健康和安全风险，但没有延伸到环境风险。此外，关于良好行业做法的解释性指导意见指出，“良好的勘探或采矿做法无法明确界定”，并且，在考虑某项活动是否已根据或将根据此种做法开展时，需要专业判断和咨询意见。建议对海管局的规章采取同样的方法。

11. 良好行业做法的另一个例子载于国际金融公司环境和社会可持续性绩效标准及相关准则。该标准规定，确定某个项目的环境和社会风险及影响的进程须符合国际良好行业做法，国际良好行业做法的定义是“合理预期全球或区域范围内在相同或类似环境下从事同种工作的技术娴熟和经验丰富的专业人员具备的专业技能、勤勉、审慎和远见卓识”。⁵ 这一定义也同样更为概念化，而没有提及任何具体标准。

12. 在就良好行业做法的实施问题提供指导意见方面，海管局面临的一项挑战是承认“区域”内的采矿作业将是一种新的努力。尽管如此，规章草案对此种做法作出的定义虽然提及从事海洋采矿业的技能娴熟和经验丰富的人员，但也承认人们可能已在其他有关采掘业发展类似技能和经验，其中包括其他近海产业，比如石油和天然气开采。

13. 良好行业做法并非取代规章和已核准工作计划所规定的清楚明确的义务。不过，良好行业做法确实在监管范围内规定了将随着时间的推移而发生变化的业务技能和技术能力方面的基准，这些基准主要涉及业务风险管理。良好行业做法也将作为一种参考，可据此评估承包者是否正在履行开发合同规定的尽职义务。

三. 最佳环保做法和最佳可得技术

14. 规章草案第 46(b)条规定，海管局、担保国和承包者必须确保在执行确保有效保护海洋环境所需的措施时适用最佳可得技术和最佳环保做法。规章草案附表 1 对这两个关键用语进行了界定。“最佳可得技术”的定义是“设施或作业方法的最新发展阶段、最先进的流程，这种技术显示防止、减少和控制污染及保护海洋环境免受开发活动的有害影响的某项措施实际上比较合适，同时考虑到适用准则规定的标准”。“最佳环保做法”的定义是“考虑到适用准则规定的标准，适用一

⁴ 见新西兰，商业、创新和就业部，新西兰石油和矿产局，“关于良好行业做法的指导意见”，2017年6月。

⁵ 国际金融公司，国际金融公司的指导说明：环境和社会可持续性绩效标准，2012年1月1日，第6页。

套最合适的环境控制措施和策略”。在这两个定义中，均预计为适用此种技术和做法起草准则。

15. 这两个用语均有动态的定义，这意味着它们的内容将随着技术、科学知识和认识的进步渐渐发生变化。其他载有对“最佳环保做法”和“最佳可得技术”的定义的国际和区域文书实例包括《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《保护东北大西洋海洋环境公约》。

16. 《保护东北大西洋海洋环境公约》第 2 条第(3)(b)(c)款规定，在执行《公约》的过程中，缔约方须确保在执行各项方案和措施时适用最佳可得技术和最佳环保做法。在《公约》附录 1 中，根据一套标准对这两个用语进行了界定。在最佳环保做法方面，附录所载清单内列有九项分级措施，其中第二项是制定和适用良好环保做法守则；不过，并未界定良好环保做法本身。

17. 《斯德哥尔摩公约》第 5 条(d)至(g)款规定，缔约方必须酌情促进和适用最佳可得技术和最佳环保做法。⁶ 特别是，该《公约》还概述了最佳可得技术的适用方面的若干因素和考虑。⁷

18. 为最佳可得技术和最佳环保做法采取一种前瞻性的环境保护办法。在适用此种技术和做法时，还必须分别适当考虑各项技术和措施的经济和技术可行性。特别是，在最佳可得技术方面，正如《斯德哥尔摩公约》所强调的那样，⁸ 海管局的准则未必应当规定将要部署的具体技术或技艺，但为其适用提供框架或参考。这些技艺将对设定环境履约阈值非常重要。

19. 上述例子展示了为公约特有的环境界定这两个用语并概述其范围而采取的具体办法。研究这些办法，并研究其他最佳可得技术和最佳环保做法实例，将有助于海管局制定自己的办法，以便为“区域”内活动拟订关于这两个专题的具体准则。

20. 关于“最佳可得科学证据”这一用语，也提议制定准则，以便进一步阐述这一用语的定义(见 ISBA/25/C/3, 附件)。按照下文所述对“最佳做法”一词的理解，为提供最佳可得科学证据而采取的行动不应只限于对科学工作的同行审议，而是或许应扩展到对正在进行的工作或仅在灰色文献中公布的知识审议。⁹

四. 区别规章草案下的良好做法和最佳做法

21. 良好做法和最佳做法的概念通常用于监管用语和有关讨论中。尽管其法律含义和目的存在明显区别，但这一区别往往被忽视。

⁶ 另外还根据《斯德哥尔摩公约》编写了准则，即与《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》第 5 条和附件 C 相关的最佳可得技术准则和最佳环保做法临时指导意见，2008 年 10 月。

⁷ 见《斯德哥尔摩公约》，附件 C，第五部分。

⁸ 同上。

⁹ 见国际海底管理局，努力制定海管局的“区域”环境管理战略，《海管局技术研究第 17 号》(2017 年，金斯敦)，第 29 页。

22. 从监管者的角度来看，良好做法可被视为机会和风险管理业务中的最低法律标准。良好做法是参考其他运营者为管理可比风险而以类似方式采取的措施来评判的。良好做法可能出自法律法规、监管准则、国际、区域和国家标准、行业业务守则以及各个运营者的程序。良好做法指在某一时刻正在适用的做法，将随着时间的推移而发生变化。良好做法可能因广泛采取更为惯常实施的最佳做法而产生。

23. 最佳做法是一个不断改进和改革做法、措施、技术和技艺的过程。它可被界定为依赖新的知识和经验，通过寻找管理机会和风险的新办法来超越最低法律要求。

五. 进一步讨论

24. 重要的是要在规章中保持良好行业做法和最佳做法(即最佳环保做法和最佳可得技术)之间的区别，尽管它们并不相互排斥。在目前的行业发展阶段，对良好行业做法进行绝对的界定虽然很难，但并非不可能，与承包者群体和该领域专家的对话将推动定义的拟订。同样，随着进一步制定海管局准则，将对良好行业做法有更明确的认识。

25. 关于最佳做法，从监管者的角度来看，总体监管框架必须促进和鼓励承包者群体和行业制定最佳做法，作为更加有效和高效地达到绩效标准的手段。为此，规章草案第 46(e)条认识到必须建立奖励架构，包括市场手段，以支持和加强技术开发和创新。

26. 委员会已经认识到，必须开展进一步工作，以制定良好行业做法、最佳环保做法和最佳可得技术的定义，并确定其在规章案文中的适当定位。应作为优先事项制定准则，说明如何解释良好行业做法和如何适用最佳环保做法和最佳可得技术(见 [ISBA/25/C/3](#)，附件)。

27. 在对其范围和目的有普遍认识前，良好行业做法、最佳环保做法和最佳可得技术的现有定义仍为待定内容。尽管如此，考虑到上文各项要素，委员会不妨重新审议良好行业做法的定义。首先，应重新审查把最佳环保做法纳入良好行业做法的定义的做法；如一个利益攸关方指出的那样，最佳环保做法的适用太重要，不能不作为规章草案规定的一项明确、单独的义务提及。同样，保持关键业务和安全方面与环境方面之间的区别可能有助于减少实施此类做法方面的不确定性。其次，委员会应在适当准则的支持下，考虑良好行业做法的定义是否过于复杂和具有误导性，是否应更加概念化。

28. 此外，委员会不妨重新审议这些用语在上文第 2 段所述指导承包者的建议中是如何使用的，以确保在勘探和开发框架下采用的用语用法和方法一致。

六. 建议理事会审议和讨论的项目

29. 请理事会审议在本说明中提出的事项，并根据成员在国家、区域和国际资源管理法规方面的经验，提供它希望委员会在推动关于这些关键用语的思考时应考虑到的任何补充评论意见。