



理事会

Distr.: General
9 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

对“区域”内的活动采取预防性办法

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](#))在三项规章规定中提到采用预防性办法：作为若干基本原则之一的规章草案第 2 条 5(b)；与审议环境计划有关的规章草案第 14 条(2)；要求海管局、担保国和承包者采用这种办法评估和管理危害海洋环境的风险的规章草案第 46 条(a)。
2. 在战略层面上，预防性办法也被确认为海管局 2019-2023 年期间战略计划的一项指导原则(见 [ISBA/24/A/10](#)，附件，第 4(i)段)，并将通过执行海管局的许多战略方向和采用海管局基于风险的监管办法来实施。此外，在海管局的环境政策框架下制定的区域环境管理计划使预防性办法得以实施。¹
3. 与关于探矿和勘探的三套规章一样，开发规章草案中预防性办法的内容体现在《关于环境与发展的里约宣言》原则 15 中，其内容是：“为了保护环境，各国应按照国家的能力，广泛采用防备措施。遇有严重或不可逆转损害的威胁时，不得以缺乏科学的充分可靠性为理由，延迟采取符合成本效益的措施防止环境退化。”海底争端分庭称，就《联合国海洋法公约》第十一部分下制定的制度而言，海管局探矿和勘探规章的规定已将这一不具约束力的预防性办法表述转变为具

* [ISBA/25/C/L.1](#)。

¹ 见 [ISBA/18/C/22](#)，关于核准克拉里昂-克利珀顿断裂区环境管理计划的第 1 段。



有约束力的义务。海底争端分庭确认，实施海管局规章中规定的预防性办法是担保国履行应尽职责的一般义务的一个组成部分。²

4. 本说明旨在帮助理事会进一步了解海管局采矿准则所规定的预防性办法的实际执行情况，以使理事会能够就如何向理事会提出更好地执行这种办法的建议，向法律和技术委员会提供指导和指示。³ 如过去所述，海管局要解决的根本问题是海管局、担保国和承包者如何对“区域”内的活动采取和适用预防性办法。⁴ 本说明特别强调了海管局已经采用或正在审议的实施这一办法的某些程序措施。

二. 将预防性办法与背景相结合

5. 许多国际、区域和国家环境保护文书均承认预防性办法的广泛适用性，但这一办法的具体内容各不相同且往往不明确。然而，不能孤立地理解这一办法。在开发规章草案下，预防性办法与其他环境原则、方法和义务一并审议，并且相辅相成，包括生态系统方法的应用(规章草案第 2 条(5)(c))、适用最佳环保做法的义务(规章草案第 46 条(b))以及纳入最佳可得科学证据的要求(规章草案第 46 条(c))。

6. 海管局采用的《里约宣言》原则 15 下确立的办法并非阻止对科学产生未知影响的活动继续进行，而是要求这些活动只在存在适当检查和减少风险措施的情况下进行，⁵ 包括在整个采矿周期中有以科学为基础的强有力的决策过程。⁶

7. 从根本上说，预防性办法促进了更好的知情决策。虽然这种决策将以最佳可得科学证据为基础，但这一办法承认科学证据是不完整的，因此需要采用技术和措施来应对科学的不确定性和相关风险。原则 15 是在可持续发展背景下通过的，其适用需要考虑到任何预防性措施的成本效益和相称性，即在采用成本效益措施方面，必须在评估由此减少风险将得到哪些好处时遵守一定程度的相称性。

8. 在目前制定规章的阶段，至关重要的一点是，把重点放在以适当的评估框架为支撑作出知情决定的过程(即程序机制)上，以及此类过程对增进知识和持续的科学研究不确定性这两个方面的适应性上。也就是说，必须把重点放在如何适当考虑科学研究不确定性并将其与决策过程中的其他因素进行平衡上，而不是把重点放在结果本

² 海底争端分庭，《担保个人和实体从事“区域”内活动的国家所负责任和义务》，第 17 号案件，咨询意见，2011 年 2 月 1 日，第 131 和 132 段。

³ 法律和技术委员会有责任就在“区域”内的活动范围内采取预防性办法的问题向理事会提出建议。见《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》规章第 31 条第(2)和(3)款(ISBA/19/C/17, 附件)。

⁴ 见国际海底管理局，“制定‘区域’内矿物开发监管框架：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”，2017 年 1 月，金斯敦。

⁵ 国际海底管理局，《深海矿物勘探和开发的环境管理需求》，《海管局技术研究第 10 号》(2012 年，金斯敦)，第 32 页。

⁶ 《海洋采矿环境管理守则》确认了对深海采矿作业的各个阶段采取预防性办法。见 2011 年 9 月 16 日通过的《守则》修订版，第 3 页。

身上。这种做法符合海底争端分庭为界定行为义务和应尽职责义务提出的理由，⁷ 预防性办法是其中的一个组成部分。⁸

9. 正是这种程序性的适用及其在风险评估和管理框架内的重要性，使预防性办法得到有效实施，以促进实现《公约》第一四五条规定的主要目标，即确保切实保护海洋环境。

10. 必须指出的是，预防性办法作为一种程序性工具，促进在面对科学不确定性时考虑成本效益措施；该办法的适用是对现有环境决策过程提出质疑和加以改进的手段。然而，这种适用必须符合《公约》第十一部分和 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》，特别是关于海管局各主要机关决策权的规定，而且必须符合评估工作计划申请书的标准。

11. 少数利益攸关方主张海管局采用预防性原则，而不是预防性办法。在原则 15 中适用时，可以说这是一个语义问题，而非在内容和意图上具有重大差异。然而，这可能突出各区域和各国在预防性办法的内容和适用方面可能出现的差异。在原则 15 中，还承认各国在风险管理方面的能力可能因技术和财政能力不同而存在差别。⁹ 因此，为了确保海管局承包者群体的公平竞争环境和最高环境保护标准，海管局应通过委员会就原则 15 所作规定的执行问题向理事会提出的建议，努力对“区域”内的活动一致地采用预防性办法。

三. 海管局采取预防性办法

12. 2017 年 3 月，秘书处发布了一份讨论文件，其中对海管局采取预防性办法的情况进行了批判性评估。¹⁰ 该文件还概述了可采取预防性办法的三个层面，即保护性、体制性(与能力有关)和程序性层面。在这些层面下界定的措施并非孤立，而是正在制定的一揽子规章的组成部分，特别是在根据《公约》第一四五条制定“必要措施”方面。

13. 将海管局决策过程包含其中的程序性层面是本说明的主要关注领域。在这一层面下，承认了预防性办法作为促进履行《公约》第一四五条内在的应尽职责(即程序性)义务的工具的重要性。这一层面包括评估勘探或采矿活动可能产生的任何有害影响的风险和可接受性，包括审查科学证据和科学资料的不确定性。在这

⁷ 海底争端分庭，《担保个人和实体的国家所负责任和义务》，第 110 段。

⁸ 同上，第 131 段。

⁹ 海底争端分庭也在其《关于担保个人和实体从事“区域”内活动的国家所负责任和义务的咨询意见》中确认了这一点，其中指出，根据其对于原则 15 的解释，“可以断定，对作为发达国家的担保国遵守采取预防性办法这一义务的要求比对作为发展中国家的担保国的要求更为严格”(第 161 段)。尽管如此，分庭仍认为，原则 15 中“能力”一词的提法是“对发达国家和发展中国家之间差异的宽泛且不准确的提法”，“在特定情况下重要的是某一特定国家在相关科学和技术领域拥有的科学知识和技术能力的水平”(第 162 段)。应提供培训(即能力建设)(见第 163 段)，并且应共享数据和资料，以弥合知识和技术差距。

¹⁰ 国际海底管理局，“国际海底管理局采取预防性办法”，第 5 号讨论文件，2017 年 3 月。可查阅：<https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org/jm/s3fs-public/documents/EN/Pubs/DPs/DP5.pdf>。

方面，允许获取非机密数据和资料，并通过利益攸关方的参与推进透明和负责任的决定，¹¹ 将促进海管局作出知情决策(见上文第 6 和第 7 段)。

14. 本说明附件列出了一份现有和潜在程序性措施的不完全清单，这些措施将加强预防性办法的实际实施。通过已确定的各种措施，全面的预防性评估和决策框架将付诸实施并得到加强。

15. 体制措施主要涉及海管局在评估、监测和执法方面的能力和胜任情况，需要随着海管局需求的变化，对秘书处的专家资源需求和委员会的组成进行持续评估。这一点在海管局的战略计划下得到确认，¹² 并将继续受到审查。同样，继续为发展中国家进行能力建设，¹³ 建立和加强与其他组织和专家机构的战略联盟和伙伴关系，¹⁴ 以及海管局致力于实现与其任务有关的可持续发展目标，¹⁵ 都有助于通过合作与协作促进和加深了解，从而改进知情决策。

16. 关于保护措施，海管局正在推进为“区域”制定区域环境管理计划的战略(见 [ISBA/24/C/3](#) 和 [ISBA/25/C/4](#))。此外，委员会将在 2019 年的会议上审议总体环境政策框架的内容。这一政策将在制定符合《公约》第一四五条规定的目标和宗旨方面，有利于制定环境履约标准和准则(见 [ISBA/25/C/3](#))。

17. 执行海管局的数据管理战略、评估目前的基线数据以及采取促进和鼓励在“区域”内进行海洋科学研究的措施，¹⁶ 将加强在“区域”的知情决策，并使海管局能够与其承包者群体和更广泛的科学界一道，把在科学上具有不确定性的领域作为目标。保护性措施和技术也将随着整套标准和准则的制定而变化发展。制定和通过以及随后更新标准和准则的程序性机制是通过包容性和透明的进程实施预防性办法的一个重要考虑因素。

四. 结论意见

18. 从上文的讨论和附件的内容可以明显看出，海管局制定规章的议程和程序确实适当考虑到《里约宣言》原则 15 下确立的办法，在涉及通过外联方案和观察员的参与(例如通过理事会举行非正式会议)增进海管局的知识并推进其工作和作用时尤其如此。随着时间的推移，将通过有意义的利益攸关方对话制定更多措施。

19. 各利益攸关方对“区域”内活动背景下预防性办法的内容和含义看法不同。虽然有关其内容和适用的辩论仍将继续，但过度设计原则 15 下确立的办法，则会有危险。对海管局来说，建立一个促进决策进程的参与和讨论的框架是成功实

¹¹ 见国际海底管理局 2019-2023 年战略计划([ISBA/24/A/10](#))中与透明度承诺有关的战略方向 9。

¹² 见战略方向 8，改善海管局的组织业绩，包括为此分配充足的资源和专业知识。

¹³ 见战略方向 5，发展中国家能力建设，以及战略方向 6，确保发展中国家充分综合参与。

¹⁴ 见战略方向 1.2。

¹⁵ 见战略方向 1.1。

¹⁶ 见战略方向 4，促进并鼓励“区域”内的海洋科学研究。

施预防性办法的首要目标,应适当考虑到在这一框架下采取的任何措施的成本效益。

20. 应进一步努力推进原则 15 下所确立办法的适用,特别是在明确界定的程序性(即决策)机制方面,海管局的战略计划和战略方向提供了总体框架。虽然理事会和委员会不妨考虑更多的内容(例如程序性措施),以在规章草案下加强这一办法的实施,但也应考虑到 ISBA/25/C/3 号文件附件中提议拟订的准则以及相关的发展进程:许多准则将在实践中加强和改进预防性办法的实际适用。

五. 建议审议和讨论的项目

21. 请理事会注意本文件及其附件,并就如何在规章草案和总体规章框架中进一步加强《里约宣言》原则 15 所述办法的实际实施问题向委员会提供指导或指示。

附件

加强实施预防性办法的现有和潜在的程序性措施

已确定以下程序性措施与建立海管局一级关于环境问题的更加知情、透明和包容性决策进程相关。其中许多措施有助于促进在环境决策方面及时获取数据和资料以及环境决策方面的透明度和问责制，尽管实施某些措施的机制的具体内容需要通过相关准则加以进一步详细阐明。

程序性措施	“区域”内矿物资源开发规章草案或参考文件(如适用)	评注
1. 制定可识别环境影响的通用和具体评估框架	ISBA/25/C/3 附件	拟在包容性和透明的进程下制定以基于风险的方法编制和评估环境阈值和指标的(通用)准则。
2. 建立程序上的保障措施，确保向海管局提供足够的环境基线和监测数据	ISBA/25/C/3 附件	提出了关于基线数据收集的预期范围和标准的准则。还提出了监测和评价“区域”内活动对环境影响以及报告结果的准则。 执行海管局的数据管理战略与确保公众获取数据和资料也是关键措施。
3. 申请者在工作计划核准申请中写明不确定性，包括所提交数据和资料的不确定性和不足之处，以及海管局关于环境影响评估要求和内容的指导	规章草案附件四和 ISBA/25/C/3 附件	提出了风险评估和影响评估准则，包括关于如何适当说明不确定性以及如何通过程序性和保护性措施(包括适应性管理技术)来处理这些不确定性的指导。
4. 持续审查及改进公众参与措施	规章草案第 2 条(5)(d)	海管局促进利益攸关方参与制定规章的方式受到赞扬。这包括：自 2014 年以来开展若干利益攸关方调查和磋商活动，作为制定规章框架工作的一部分；为非会员国的观察员参加理事会和大会的会议提供便利，并协助理事会举行与制定规章有关的非正式会议。其他活动包括与主要利益攸关方合作举办多个专家和多利益攸关方讲习班和设立工作组，并为

程序性措施	“区域”内矿物资源 开发规章草案或参考 文件(如适用)	评注
		发展中国家代表的参与提供支持。
		所缺乏的是确定利益攸关方何时以及如何可参与“区域”未来采矿活动决策过程的明确机制。将通过拟议的《利益攸关方参与“区域”内活动的程序准则》(见 ISBA/25/C/3 , 附件)提供这方面的指导。
5. 公布环境计划并由海管局成员和利益攸关方进行审查	规章草案 第 11 条	提出了利益攸关方参与“区域”内活动的程序准则(见 ISBA/25/C/3 , 附件)。
6. 委员会审议环境计划, 并确定这些计划是否按照《公约》第一四五条的规定对有效保护海洋环境作出规定	规章草案 第 14 条(2)	需要确定委员会要考虑的标准和事项。这些标准应由委员会与秘书处和其他利益攸关方共同制定, 并建议理事会予以审查和通过。
7. 在生产前对工作计划进行审查	规章草案 第 26 条	提议制定程序性机制, 以审查和批准重大变更, 包括对环境计划进行公开审查。
8. 提供环境履约保证金	规章草案 第 27 条	提供此种保证金具有预防性质。
9. 就如何获取数据和资料提供指导	规章草案 第 46 条(d)	提出了关于获取环境数据和资料的准则(见 ISBA/25/C/3 附件)。
10. 公布承包商执行情况评估报告, 以及委员会对此类报告的审查结果和建议	规章草案 第 50 条(4)	—
11. 设立环境责任信托基金	规章草案 第 52 条	这是一项预防措施, 因为基金是在环境责任缺口出现之前设立。
12. 承包者修改工作计划	规章草案 第 55 条	这是一项预防措施。
13. 审查工作计划下的活动	规章草案 第 56 条	这是一项预防措施, 还应包括在审查后公布审查结

程序性措施	“区域”内矿物资源 开发规章草案或参考 文件(如适用)	评注
14. 要求制定关闭计划和进行关闭后监测	规章草案 第 57 和 59 条	果和建议。 在进程开始时将关闭采矿活动纳入采矿周期这一目标是预防性的，关闭后继续监测残留环境影响。
15. 编制一份机密资料清单，供理事会核准	规章草案 第 87 条(2) (c)	这些措施将强化如下推定，即有关工作计划、开发合同、其附表和附件或根据开发合同开展的活动的任何数据和资料是公开的，而非机密性的(规章草案第 87 条(1))。
16. 为指定机密资料制定政策指导并概述机制	规章草案第 87 条 第 (2)(d) 和 (5)款	这将便于公众通过公开登记册获取资料。
17. 设立海底采矿登记册	规章草案 第 90 条	—
18. 通过包容性和透明的机制，不断审查规章框架(规章、标准和准则)是否适当	规章草案 第 93 条(3) 和第 105 条	—