



## 理事会

Distr.: General  
23 August 2021  
Chinese  
Original: English

## 第二十六届会议

理事会届会，第二期会议

2021年7月19日至23日，\* 金斯敦

议程项目 12

“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现状及 2022 年和 2023 年 拟议路线图

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 理事会目前正在审议“区域”内矿物资源开发规章草案([ISBA/25/C/WP.1](#))，该草案由法律和技术委员会编写，并于 2019 年提交理事会。此前的反复拟订和磋商进程始于 2011 年斐济代表([ISBA/17/C/22](#))请理事会开始审议“区域”内矿物资源开发规章草案之时。2011 年至 2019 年在编写规章草案方面采取的主要步骤列于附件一。附件二提供了与编写规章草案有关的相关文件、报告和研究的完整清单。

2. 截至 2020 年 7 月，法技委编写了一整套规章，并根据《联合国海洋法公约》第一六五条第 2 款(f)项提交理事会。理事会目前正在审议规章草案。法技委还编写了 10 项标准和准则草案，以支持实施未来的规章。由于自 2020 年 2 月以来无法举行理事会面对面会议，理事会未能推进对规章草案的审议。本报告的要旨在于概述理事会 2022 年和 2023 年拟议路线图和工作计划，以期最迟于 2023 年 7 月通过规章草案及相关的第一阶标准和准则。

\* 面对面会议的新日期，原定于 2020 年 7 月举行。



## 二. 回顾 2017 年至 2020 年 2 月的制定过程

3. 在 2017 年第二十三届会议上，理事会商定了最迟于 2020 年 7 月通过和批准规章草案的时间表。<sup>1</sup> 在同届会议上，大会核可了 2018 年、2019 年和 2020 年订正会议时间表，旨在让法技委和理事会能够依照路线图交付规章。按照订正会议时间表的设想，法技委举行两次年度会议，每次为期两周，理事会举行两次年度会议，每次为期一周。<sup>2</sup>

4. 依照订正会议时间表，法技委和理事会在 2018 年和 2019 年期间就规章草案并行开展工作。在 2018 年第二十四届会议上，理事会重申其意见，即应当作为紧急事项通过规章草案，赞扬法技委完成了大量工作，并鼓励其在 2019 年会议期间继续努力。<sup>3</sup> 理事会还向法技委提供了对正在审议的规章草案案文的评论意见，<sup>4</sup> 并启动了一个磋商进程，使所有利益攸关方都能提交具体的书面意见，供法技委审议。<sup>5</sup> 法技委在第二十五届会议第一期会议期间审查了这些评论意见，并最终确定了关于规章草案的建议。<sup>6</sup>

5. 2019 年举行的利益攸关方磋商的关键成果之一是，许多利益攸关方一致认为，规章草案的实施标准和准则必须与规章文本并行制定。利益攸关方还主张在通过规章之前制定关键的第一阶段标准和准则。鉴于这一问题非常重要，于是为理事会编写了一份单独报告，其中提出一份应制定的标准和准则优先事项清单。<sup>7</sup> 为进一步支持法技委和理事会的工作，2019 年 4 月(第二十五届会议第一期和第二期会议之间)在比勒陀利亚举办了一次关于制定标准和准则的国际讲习班。<sup>8</sup>

6. 在第二十五届会议第二期会议期间，理事会审议了法律和技术委员会主席的报告，其中纳入了对制定标准和准则的建议，包括将在第一阶段编制的文件清单。<sup>9</sup> 理事会就规章草案进行了讨论，并通过了一项决定，其中除其他外，表示理事会的意图是确保全面及时地制定规章草案，同时铭记应在通过规章草案之前制定必要的标准和准则，并请法技委作为优先事项就标准和准则开展工作。<sup>10</sup> 理事会又决定，关于规章草案的书面评论意见，包括具体的起草建议，可以提交

<sup>1</sup> ISBA/23/C/13，附件。

<sup>2</sup> 回应荷兰的提议，理事会决定，理事会届会的第一期会议将在法技委会议之前举行，第二期会议将在法技委会议之后举行。一些代表团关切，为发展中国家参加理事会额外会议提供的财政支助有限，针对这一关切设立了一个自愿信托基金，用于支持理事会发展中国家成员的参与。

<sup>3</sup> ISBA/24/C/8/Add.1，第 7 段。

<sup>4</sup> 同上，附件一。

<sup>5</sup> ISBA/25/C/2 号文件概述了书面呈件中提出的主要专题问题。

<sup>6</sup> 规章草案载于 ISBA/25/C/WP.1 号文件，法技委的解释性说明载于 ISBA/25/C/18 号文件。

<sup>7</sup> ISBA/25/C/3，附件。

<sup>8</sup> 见 [www.isa.org.jm/event/workshop-development-standards-and-guidelines-mining-code](http://www.isa.org.jm/event/workshop-development-standards-and-guidelines-mining-code)。

<sup>9</sup> ISBA/25/C/19/Add.1，第 20-22 段和附件。

<sup>10</sup> ISBA/25/C/37。

给秘书处但不得晚于 2019 年 10 月 15 日，并请秘书处编写一份理事会成员所提提议和意见汇编以及一份海管局成员国、观察员和其他利益攸关方所提提议和意见汇编，供理事会第二十六届会议在 2020 年审议。<sup>11</sup>

7. 理事会第二十六届会议第一期会议于 2020 年 2 月举行。理事会恢复从第二十五届会议开始的规章草案审议工作，审议了草案第四、五和六部分以及相关的附件四、七和八。理事会还就推进对规章草案讨论的工作方法通过了一项决定，<sup>12</sup> 其中决定设立三个专题问题非正式工作组，每个工作组由一名协调人领导，此外，已经有一个拟订和谈判合同财务条款的不限成员名额非正式工作组。<sup>13</sup> 新的工作组是：

(a) 保护和保全海洋环境非正式工作组，由 Rajjeli Taga(斐济)主持；

(b) 检查、合规和执行问题非正式工作组，由 Janet Omoleegho Olisa(尼日利亚)主持；

(c) 机构事项非正式工作组(包括海管局各机关的作用和职责、时间表、求助于独立的专业知识以及利益攸关方的参与)，由拉丁美洲和加勒比国家组的提名人主持。

8. 理事会请各位协调人在 2020 年 7 月理事会下一次会议上报告其工作进展情况。

### 三. 2020 年 3 月以来的进程

9. 自 2020 年 2 月以来，理事会一直无法举行面对面会议，因此，新设立的非正式工作组都没有取得任何进展。关于拟订财务条款和谈判合同财务条款不限成员名额非正式工作组的工作，2020 年 6 月 9 日、11 日和 12 日及 10 月 28 日举行了一系列非正式网络研讨会，应理事会的要求介绍了与深海海底采矿和陆上采矿的财务比较分析有关的研究方法和成果。

10. 此外，秘书处能够分别应法技委和理事会的要求，继续开展规章草案有关的研究和报告编写工作。这包括编写关于以下方面的研究和报告：(a) 与保险有关的事项；(b) 环境补偿基金；(c) 国际海底管理局和国际海事组织的权限；(d) 环境履约保证金；(e) 在检查中进行远程监测；(f) 对陆上生产者的潜在影响；(g) 国际劳工组织各项文书对“区域”内活动的适用。

11. 关于第一阶段标准和准则，法技委在 2020 年和 2021 年期间举行了远程会议，制定了以下标准和准则草案供利益攸关方提出评论意见：(a) 关于编写和评估请求核准开发工作计划的申请的准则；(b) 关于制定和应用环境管理系统的标

<sup>11</sup> 所有已提交的评论意见和提议都可在海管局网站上查阅。评论意见中主要专题内容的摘要载于 ISBA/26/C/2 号文件。对理事会成员所提具体起草建议的整理载于 ISBA/26/C/CRP.1 号文件。

<sup>12</sup> ISBA/26/C/11。

<sup>13</sup> 不限成员名额工作组由 Olav Myklebust(挪威)担任主席。该工作组到目前为止已经举行了 4 次会议。

准和准则；(c) 关于环境履约保证金形式和计算的标准和准则；(d) 确立基线环境数据的准则；(e) 环境影响评估程序的标准和准则；(f) 环境影响报告编制准则；(g) 环境管理和监测计划编制准则；(h) 关于危害识别和风险评估工具和技术准则；(i) 采矿船只和装置的安全管理和操作标准和准则；(j) 关于编制和执行应急和应变计划的标准和准则。法技委将审查利益攸关方的评论意见，并在 2021 年 9 月最终完成对第一阶段标准和准则的修订。

#### 四. 2022 年和 2023 年拟议路线图

12. 瑙鲁总统在 2021 年 6 月 25 日的信中通知理事会，瑙鲁海洋资源公司是瑙鲁担保的实体，打算提交申请，请求核准“区域”内开发工作计划。<sup>14</sup> 在这一背景下，根据 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》附件第一节第 15(b)段的要求，理事会应在请求提出后两年内完成拟订必要的规则、规章和程序，以便利核准“区域”内开发工作计划。<sup>15</sup>

13. 为了赶上这一最后期限，并确保理事会在 2023 年 7 月 9 日或之前通过一个强有力的全面监管框架，理事会显然有必要投入更多的时间和财政资源来加快规章草案工作。

14. 因此，作为初步措施，建议理事会在 2022 年将第二十七届会议的两期会议时长从每期一周延长到三周，会议的首要重点是规章草案。正如先前商定的那样，许多工作将在非正式工作组中进行，不举行平行会议。如果可以从 2021-2022 年财政期间的会议事务总体预算中实现节余，还可以考虑在 2022 年举行理事会届会的第三期会议。附件三提供了 2022 年的拟议会议时间表。

15. 鉴于法技委已按照理事会的指示完成了关于第一阶段标准和准则的工作，预计法技委 2022 年的工作量将低于 2021 年。此外，预计法技委和财务委员会今后将采用混合会议形式，将虚拟会议和实体会议结合起来，这有助于节省差旅费用。这两个机关在整个 2020 年和 2021 年都采取虚拟方式举行会议，并设法高效完成了预定工作。虽然成员们表示强烈倾向于保留实体会议，但可以看到，有机会以虚拟形式提前审议和讨论议程项目提高了效率，可以减少但并非完全消除对实体会议的需要。

16. 海管局 2021-2022 年财政期间的预算依据是会议为期 8 周(42 天)，配备全面服务，理念上会议时间分配如下：大会(5 天)、理事会(12 天)、技委会(20 天)和财务委员会(5 天)。在总上限之内，会议天数可以在各机关之间重新分配。因此，分配给技委会的一些天数可以在 2022 年分配给理事会，而不产生财务影响。规划没有考虑到非正式工作组的会议，因为这些会议可能不需要全面服务。

<sup>14</sup> ISBA/26/C/38，附件一，附文。

<sup>15</sup> 鉴于该请求的生效日期是 2021 年 7 月 9 日(ISBA/26/C/38，附件二)，规章最迟必须在 2023 年 7 月 9 日通过。

17. 将在下一个财政期间的拟议预算框架内审议 2023 年的会议日程。会议日程将在 2022 年第一季度制定，但显然需要纳入足够的额外资源，用于制定“区域”内活动的监管框架。

18. 自愿信托基金很可能还需要额外资源，以支持来自发展中国家的理事会成员参加理事会的额外会议。假设理事会届会在 2022 年举行三期会议，基金所需追加资源估计数约为 130 000 美元。

## 五. 秘书处的能力

19. 除了增加会议时间以使理事会成员有足够时间讨论规章草案外，秘书处还需要提高其支持成员国和履行适当监管职能的能力。

20. 秘书长已经采取步骤，提高秘书处履行规章草案规定的监管职能的能力。第一步是在 2017 年成立合同管理股。该股后来演变成合规保证和监管管理股，由秘书长于 2021 年 8 月设立。该股的初始职能和职责将包括处理勘探和开发工作计划的申请，监督承包者的活动，处理承包者提交的报告、数据和资料，向法技委和理事会报告，并支持有系统地发布和持续审查各项标准和准则。预计该股最终还将管理检查机制，这是规章草案的一项基本要求，也是《公约》第一六二条第 2 款(z)项和第一六五条第 2 款(m)项的规定。目前尚不存在这样的能力，但法技委已开始考虑这种机制的必要范围和职能。

21. 除了加强秘书处内部的能力外，为遵循已加速的时间表，即不迟于 2023 年 7 月 9 日完成规章草案，显然需要增加专业法律支持，以确保规章草案及配套的标准和准则是一个整体且健全的一揽子监管方案。

## 附件一

## 2011 年至 2020 年监管动态时间表

| 2011 年 |  |
|--------|--|
| 7 月    | 斐济发表声明，请理事会开始审议“区域”内矿物资源开发规章( <a href="#">ISBA/17/C/22</a> )，理事会则请秘书处编制一项战略工作计划，以拟订“区域”内深海矿物开发规章   |
| 2012 年 |  |
| 7 月    | 理事会审议了秘书长关于拟订“区域”内多金属结核开发规章的工作计划的报告( <a href="#">ISBA/18/C/4</a> )   |
| 2013 年 |  |
| 7 月    | <p>法律和技术委员会讨论了与拟议的“区域”内多金属结核开发规章有关的问题。法技委成员认可秘书处在编制国际海底管理局第 11 号技术研究方面所做的工作，该报告题为“努力制定‘区域’内多金属结核开发监管框架”。法技委认为，研究报告第 10 章提出的拟议战略计划为海管局如何着手制定监管框架提供了有用的指标。法技委赞同关于编写背景研究报告和进行利益攸关方问卷调查的建议(<a href="#">ISBA/19/C/14</a>)</p> <p>理事会赞扬并表示注意到秘书长关于制定“区域”内多金属结核开发守则的报告，并同意应进行更深入的研究。还鼓励法律和技术委员会在继续起草采矿守则的同时审查这些问题(<a href="#">ISBA/19/C/18</a>)</p> |
| 2014 年 |  |
| 2 月    | 法技委审议了关于制定深海矿物开发财务制度的详细技术研究报告( <a href="#">ISBA/20/C/20</a> )  |
| 3 月    | 秘书处启动了一项利益攸关方问卷调查，目的是向海管局成员和其他利益攸关方征求相关资料，用于制定“区域”内矿物开发监管框架( <a href="#">ISBA/20/C/20</a> )  |
| 7 月    | <p>法技委审议了对利益攸关方问卷调查的答复，并请秘书处编写一份可能的开发规章框架草案(<a href="#">ISBA/20/C/20</a>)</p> <p>理事会请法技委作为优先事项继续就规范开发活动的规章开展工作，并在 2015 年 2 月会议结束后尽快向海管局所有成员和所有利益攸关方提供开发规章框架草案(<a href="#">ISBA/20/C/31</a>)</p>  |
| 2015 年 |  |
| 2 月    | 法技委决定向所有利益攸关方分发一份开发框架草案，以及正在讨论的高级别问题摘要。此外，法技委同意分发根据监管框架草案拟定的行动计划草案。法技委同意在收到利益攸关方对框架报告的答复后，于 2015 年 7 月向理事会提交一份最新报告，其中包含订正框架草案和订正行动计划，以及优先行动领域摘要( <a href="#">ISBA/21/C/16</a> )  |
| 6 月    | 在新加坡举办了关于框架草案和支付机制的利益攸关方研讨会(见简报文件 04/2015)   |

|        |   |
|--------|---|
| 7月     | 法技委讨论了利益攸关方对拟议框架草案、高级别问题和行动计划的反馈，并发布了经订正的框架草案和行动计划，同时考虑到利益攸关方提出的任何实质性评论意见( <a href="#">ISBA/21/C/16</a> )   |
|        | 理事会表示赞赏地注意到法技委在开发规章框架方面的工作，请法技委作为优先事项继续就开发规章开展工作，并核可法技委在未来 12 至 18 个月内制定开发守则方面的优先交付成果清单，该清单载于法律和技术委员会主席的报告附件三( <a href="#">ISBA/21/C/20</a> )               |
| 2016 年 |   |
| 7月     | 法技委发表了一份报告，其中载有第一份规章草案和用于开发的标准合同条款，以征求利益攸关方的意见 <sup>1</sup>   |
| 2017 年 |   |
| 2月     | 法技委审议了秘书处的一份报告，其中概述了利益攸关方提交的第一份工作草案，并继续审查规章草案( <a href="#">ISBA/23/C/13</a> )   |
| 3月至7月  | 就规章草案举办了几次技术讲习班和研讨会   |
| 8月     | 法技委编写了订正规章草案，并邀请利益攸关方提供评论意见( <a href="#">ISBA/23/LTC/CRP.3</a> )  |
| 2018 年 |   |
| 3月     | 在与利益攸关方磋商之后，法技委审议了订正规章草案，其中包括工作组建议的条款。法技委请秘书处将其建议和评论意见纳入案文，并编写进一步修订的文本( <a href="#">ISBA/24/C/9</a> )   |
| 7月     | 法技委发布了修订后的规章草案( <a href="#">ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1</a> )  |
|        | 理事会就修订后的规章草案向法技委反馈评论意见，并将修订后的规章草案发给利益攸关方以供磋商( <a href="#">ISBA/24/C/8/Add.1</a> ，附件一)   |
| 12月    | 秘书处发布一份说明，概述了利益攸关方对规章草案的评论意见( <a href="#">ISBA/25/C/2</a> )   |
| 2019 年 |   |
| 3月     | 法技委在与利益攸关方磋商后向理事会提供了关于规章草案的最后建议( <a href="#">ISBA/25/C/WP.1</a> )   |
| 7月     | 理事会审议了载于 <a href="#">ISBA/25/C/WP.1</a> 号文件的规章草案以及法技委的解释性说明( <a href="#">ISBA/25/C/18</a> )。理事会请利益攸关方最迟于 2019 年 10 月提供补充评论意见( <a href="#">ISBA/26/C/2</a> ) |
| 2020 年 |   |
| 2月     | 理事会审议了利益攸关方的评论意见和起草建议，并同意就剩余的专题问题设立三个非正式工作组( <a href="#">ISBA/26/C/11</a> )   |

<sup>1</sup> 可查阅：[https://isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/DraftExpl/Draft\\_ExplReg\\_SCT.pdf](https://isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/DraftExpl/Draft_ExplReg_SCT.pdf)。

## 附件二

### 与规章草案有关的文件、报告和研究一览表\*

#### 规章草案

- “区域”内矿物资源开发规章草案,由法律和技术委员会编写([ISBA/25/C/WP.1](#))
- 秘书处的说明:“区域”内矿物资源开发规章草案的规章草案第 30 条和附件六草案([ISBA/26/C/17](#))

#### 标准和准则草案

- [编制和评估请求核准开发工作计划的申请的准则草案](#)
- [制定和应用环境管理系统的标准和准则草案](#)
- [环境履约保证金形式和计算的标准和准则草案](#)
- [确立基线环境数据的准则草案](#)
- [环境影响评估程序的标准和准则草案](#)
- [环境影响报告编制准则草案](#)
- [环境管理和监测计划编制准则草案](#)
- [关于危害识别和风险评估工具和技术的准则草案](#)
- [采矿船只和装置的安全管理和操作标准和准则草案](#)
- [关于编制和执行应急和应变计划的标准和准则草案](#)

#### 其他文件

##### 2020 年

- 理事会关于推动讨论“区域”内矿物资源开发规章草案的工作方法的决定([ISBA/26/C/11](#))

##### 2019 年

- 秘书处的说明:对“区域”内的活动采取预防性办法([ISBA/25/C/8](#))
- 秘书处的说明:“区域”内矿物资源开发规章所述环境计划和执行情况评估独立审查机制和进程的审议情况([ISBA/25/C/10](#))
- 秘书处在说明: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([ISBA/25/C/11](#))
- “区域”内矿物资源开发规章草案([ISBA/25/C/18](#))

---

\* 所有文件、报告和研究均可在海管局网站查阅。

## 2018 年

- 秘书处的说明：海管局监管框架下“区域”内活动相关标准和准则的内容与制定工作([ISBA/25/C/3](#))
- 秘书处的说明：“区域”内矿物资源开发规章草案与区域环境管理计划的关系([ISBA/25/C/4](#))
- 秘书处的说明：执行“区域”内活动的检查机制([ISBA/25/C/5](#))
- 秘书处的说明：理事会的职能下放和监管效率([ISBA/25/C/6](#))
- 秘书处的说明：管理局各机关在拟订“区域”内矿物资源开发的规则、规章和程序以及在《联合国海洋法公约》第一五一条第 10 款所设想的补偿制度方面的职能([ISBA/24/C/10](#))
- 法律和技术委员会的说明：“区域”内矿物资源开发规章草案([ISBA/24/C/20](#))

## 2017 年

- 秘书处的说明：“区域”内矿物资源开发规章草案([ISBA/23/C/12](#))

## 研究、报告和研讨会报告

## 2021 年

- Massachusetts Institute of Technology, “Update: [Report to the International Seabed Authority on the Development of an Economic Model and System of Payments for the Exploitation of Polymetallic Nodules in the Area Based on Stakeholder Feedback](#)”
- 海管局技术研究第 27 号，“关于‘区域’内活动环境补偿基金的研究”

## 2020 年

- [关于“区域”内多金属结核生产对受影响最严重的该等金属发展中陆上生产国经济的潜在影响研究](#)
- [税制分析：15 个国家陆上采矿税制的比较分析](#)
- [为国际海底管理局确定适当社会贴现率的研究](#)
- [制作其他深海矿物的财务模型](#)
- [关于国际劳工组织各项文书应用于“区域”内活动的研究\(编制中\)](#)

## 2019 年

- [多金属结核开发的财务制度：四种经济模式的比较](#)
- [多金属结核估值](#)

- 海管局技术研究第 25 号，“国际海底管理局和国际海事组织在‘区域’内活动方面的权限”
- 开发背景下的远程监测系统研究(编制中)

2017 年

- 海管局技术研究第 16 号，“‘区域’内矿物开发的环境评估和管理”
- 海管局技术研究第 17 号，“努力制定海管局‘区域’内环境管理战略”

2015 年

- 制定“区域”内矿物开发的监管框架：关于制定和执行“区域”内支付机制的讨论文件，供海管局成员和所有利益攸关方审议
- 制定“区域”内矿物开发的监管框架：给海管局成员和利益攸关方的报告
- 制定“区域”内深海矿物开发监管框架：框架草案、高级别问题和行动计划，第二版

2014 年

- 最大限度地利用深海矿物资源：制定深海采矿开发的财务条款

2013 年

- 海管局第 11 号技术研究，“制定‘区域’内多金属结核开发监管框架”

其他来源

除上述材料外，理事会还协助就规章草案与利益攸关方进行了几轮磋商。利益攸关方磋商和收到的所有材料的详细信息可查阅：[www.isa.org.jm](http://www.isa.org.jm)。

## 附件三

## 2022 年第二十七届会议暂定时间表

| 第一期会议(2月/3月) |    |  |
|--------------|----|--|
| 机关           | 时长 | 与规章草案有关的工作方法   |
| 法律和技术委员会     | 1周 |  |
| 理事会          | 3周 | 拟订和谈判合同财务条款不限成员名额非正式工作组<br>保护和保全海洋环境非正式工作组<br>检查、合规和执行事项非正式工作组<br>全体会议 |
| 第二期会议(7月)    |    |  |
| 财务委员会        | 3天 |  |
| 法律和技术委员会     | 1周 |  |
| 理事会          | 3周 | 工作组(视需要)<br>制度工作组<br>全体会议(标准和准则)                                       |
| 大会           | 1周 |  |
| 第三期会议(视资源而定) |    |  |
| 理事会          | 2周 | 工作组(视需要)<br>全体会议(审查工作组的产出)   |