

Distr.: General
19 March 2010
Chinese
Original: English

国际海底管理局理事会

第十六届会议

2010 年 4 月 26 日至 5 月 7 日

牙买加金斯敦

审查“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章草案的未决问题

秘书处编写

1. 本文件旨在向理事会成员提供关于“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章草案(ISBA/15/C/WP.1/Rev.1)未决问题的最新情况,以便为管理局第十六届会议继续讨论规章草案做准备。

一. 背景和迄今的进展

2. 理事会成员应记得,理事会 2007 年第十三届会议开始审议规章草案,第十五届会议继续详细审议规章草案。

3. 理事会进行审议的基础是秘书处结合理事会第十三届和第十四届会议期间的讨论和提出的建议编写的规章草案订正文本(ISBA/15/C/WP.1 和 Corr.1)。理事会面前还有秘书处编写的一份工作文件(ISBA/15/C/WP.2),其中载有对规章草案未决问题的审查情况以及一些可能的订正建议。经过讨论,理事会就规章草案第 21 条、第 28 条和第 45 条第 3 款的订正以及规章草案附件 4 的第 17.3 节、第 21.1 节之二和第 25.2 节规定的订正达成一致意见。

4. 秘书处是在会议结束时发布了规章草案订正案文(ISBA/15/C/WP.1/Rev.1),其中纳入已达成一致意见的订正内容。

二. 未决问题

5. 对规章草案中分别涉及反垄断和重叠主张的第 12 条第 5 款和第 23 条的拟议订正，理事会未能完成审议。理事会同意在下届会议上继续讨论这些问题。

A. 反垄断

1. 背景

6. 理事会成员可能也记得，法律和技术委员会曾于 2008 年建议将反垄断规定列入多金属硫化物规章草案和富钴铁锰结壳规章草案。委员会主席在给理事会的总结报告中指出，1982 年《联合国海洋法公约》(《公约》)附件三所载的反垄断规定不能有效适用于多金属硫化物或富钴结壳。作为替代，委员会建议多金属硫化物和富钴结壳规章草案应防止联营申请者提出超过规章第 12 条所指的总面积限制(富钴结壳为 2 000 平方公里，多金属硫化物为 10 000 平方公里)的多重申请。提议的措辞将作为新增的一款列入规章第 12 条，案文如下：

“5. 联营申请者的申请书所包括的总区域不得超过本条第 2、3 和 4 款规定的限制。就本条而言，申请者与另一申请者有联营关系系指申请者直接或间接控制或受控于另一申请者，或与另一申请者受相同的控制。”

7. 尽管理事会在十五届会议期间广泛讨论了这一问题，却未能达成共识。提出了若干非正式提议草案，这些草案在印度代表团协调的非正式协商后，作为 2009 年 6 月 2 日发布的一份会议文件(ISBA/15/C/CRP.3)分发。该文件所载措辞的大意是，对联营实体(包括由不同国家担保的联营实体)或由单一国家担保的不同实体可能持有勘探合同的数量和规模，实行限制。

2. 分析

8. 《公约》或 1994 年《协定》中没有任何内容明确禁止一成员国(作为缔约国或作为国营企业)，对多金属结核或其他任何类型的矿物资源，提出一份以上的勘探工作计划申请。同样，也没有内容禁止自然人、法人或联营企业提出一份以上申请。但令人遗憾的是，关于上述实体或实体组合最多能提出多少份申请，《公约》非常模糊。

9. 关于结核，可以在《公约》附件三第六条第 3 款(c)项中找到一条反垄断条款。这条规定从来没有在实际中适用，部分原因是根据第三次联合国海洋法会议决议二，决定建立先驱投资者制度。对单个国家能够持有或担保的勘探工作计划的数量，决议二载有一条默示限制，即：第 1(a)(1)至(3)段中所列每一实体仅限一个合同。然而，即使在这种情况下，第 1(a)(2)段的实际效果也允许若干西欧国家的自然人、法人以及此类实体的组合提出多个申请(尽管这种情况并未实际发生)。

10. 随着《公约》生效以及管理局随后通过《多金属结核探矿和勘探规章》，先驱投资者制度结束。就反垄断而言，管理局的《规章》遵循了附件三第六条第 3 款(c)项的规定。正如《规章》反映的那样，结果是当前对单个缔约国(不管以何种组合形式)能够提出或担保的多金属结核勘探申请数量的唯一限制，是《公约》附件三第六条第 3 款(c)项的规定。

11. 就多金属硫化物而言，法律和技术委员会在讨论这一主题的早期就做出决定，附件三第六条规定的限制不适用。有两个原因：(a) 该规定明确仅适用于多金属结核；(b) 如果适用于硫化物，从科学角度考虑，该规定不具有实际意义。因此，委员会努力制定一条对所有潜在申请者是公正、合理的反垄断规定。如上文第 6 段所示，委员会的建议反映在规章草案第 12 条第 5 款中，其意图是对“联营申请者”的多重申请进行限制，“直接或间接控制或受控于另一申请者，或与另一申请者受相同的控制”的申请者被界定为“联营申请者”。联营申请者的定义是，“直接或间接控制或受控于另一申请者，或与另一申请者受相同的控制”的申请者。

12. 在理事会讨论这条建议期间，有人问道，“联营申请者”的确切含义是什么？例如，依照《公约》，除企业外，有资格申请在“区域”内勘探的实体还包括缔约国、国营企业、自然人、法人或上述各方的任何组合。能否由此推断出这样的结论：对管理局的一个成员国而言，有资格申请勘探的实体仅限一个？这个问题与“受相同的控制”这一短语的含义有关，即：如果“受相同的控制”的含义不是“受管理局同一成员国的控制”，似乎同一成员国的多个实体可以申请勘探合同。真正的问题是，反垄断条款的目标是为了防止单一申请者的垄断(不管它是国家、国营企业、还是个人)，还是为了防止管理局单一成员国的垄断？

13. 出于这些考虑，理事会不妨重新审查第十四届会议期间提出的建议。

B. 重叠主张

14. 与规章草案有关的另一未决问题，是如何处理在短时间内对同一区域先后提出两份或更多申请的情况(被称为重叠主张)的问题。

15. 在第十四届会议期间，对这一问题进行了初步讨论。应该记得，就多金属结核而言，没有必要在规章中对重叠主张作出任何规定，因为对潜在矿址的所有重叠主张实际上都已根据决议二和筹备委员会工作期间作出的安排予以处理。将严格按照“先到先得”的次序，审议在《区域》内多金属结核探矿和勘探规章》生效后提出的所有新申请。

16. 然而，就多金属硫化物和富钴结壳而言，法律和技术委员会认识到，初期有可能存在对重叠区域提出的申请。因此，委员会认为有必要在规章草案中列入一个程序，以在公正、公平的基础上解决此类主张，虽然规章草案的基本原则仍是，按“先到先得”的次序接受申请。

17. 因此，委员会建议，适用一个类似决议二中程序的程序。委员会的建议(ISBA/13/C/WP.1 号文件附件中的规章草案第 24 条第 2 款)规定，如果出现重叠主张，秘书长将在理事会审议之前，就此通知申请者。申请者随后将有机会修正其申请书，以解决与申请书有关的任何冲突。但在出现冲突时，理事会将在公平、无歧视的基础上确定分配给每一申请者的一个或多个区域。

18. 在第十四届会议讨论过程中，理事会多数成员显然不同意法律和技术委员会的提议。大家尤其普遍认为不宜迫使理事会在相互竞争的申请书中作出选择。有人表示最好允许相互竞争的申请者有一段时间彼此解决重叠的问题，最终还有可能诉诸有约束力的争端解决机制。初步辩论之后，秘书处编写了规章草案第 22 条之二的另一拟议案文(ISBA/14/C/CRP.2)，并于 2008 年 6 月 2 日予以分发。由于没有充足时间详细讨论这一提议，若干代表团要求有更多时间审议所涉法律问题和先例。

19. 秘书处考虑到 2008 年的讨论情况，按建议编写了新的第 23 条的案文(ISBA/15/C/WP.2，附件二)，供理事会第十五届会议审议。根据新措辞，重叠的申请书如果在早先申请书提交后 60 天内提交，在申请者之间的冲突得到解决之前，将中止就这两份(或所有)申请书采取的进一步行动。由于《公约》和 1994 年《协定》都没有规定由法律和技术委员会或理事会在相互竞争的申请书中作出选择的机制，¹ 因此建议在与这种申请书有关的所有冲突得到解决之前不采取进一步行动。相互竞争的申请者将有机会通过谈判解决冲突。在此期间，所涉申请者可提交经修正的主张。如果无法通过谈判解决重叠主张，就需将主张交由适当争端解决机制处理。在这方面，秘书处编写的工作文件(ISBA/15/C/WP.2)为各代表团分析了各种可供采用的选择办法，其中包括《联合国国际贸易法委员会(贸易法委员会)仲裁规则》、常设仲裁法院的《与自然资源和/或环境有关争端仲裁任择规则》、以及适用《公约》第一八八条的讨论情况。

20. 在十五届会议期间，对这一问题进行了讨论，并提出了若干正式和非正式建议。大部分讨论是在由新西兰主持的不限成员名额非正式工作组内进行的。虽然对规章草案第 23 条的一些要点基本达成协议，但对第 23 条的全部案文没有达成共识，尤其是如何最终解决重叠主张争端的问题。另一方面，大家似乎基本认同“先到先得”原则的相关性，认为对同一区域后续提出的申请，应设定一个可以被认定为重叠的有限时间段(虽然对时间段应该多长，大家有不同观点)，此外，对同一区域有相互竞争主张的申请者需要以公正、公平的方式，解决重叠主张。

¹ 理事会核可与勘探工作计划有关的建议的权力受 1994 年《协定》第 3 节第 11 和 12 款规定的严格限制。由理事会核可部分工作计划或解决争端的程序并不存在。

21. 鉴于 2009 年讨论的性质，秘书处无法对规章草案第 23 条提出任何新措辞。因此，理事会将继续讨论的文件 ISBA/15/C/WP.1/Rev.1 中第 23 条的案文仅是 2009 年理事会讨论案文的最新版本。需要认识到，对此案文没有达成一致。

三. 建议

22. 请理事会注意到“区域”多金属硫化物探矿和勘探规章草案的背景情况和迄今为止所取得的进展概要。关于本文件所指出的未决问题，请理事会第十六届会议处理这些问题，以使规章草案获得通过。

23. 若理事会成员无法对第 12 条第 5 款和第 23 条的措辞达成一致，可以考虑的一种可能办法是，从规章草案中删除这些规定，将其实质内容纳入一份与规章同时提交大会通过的决议草案。这一办法的好处是更加明确地承认，有关重叠主张的问题仅在规章通过后的限定时间内出现。一旦这段时间结束，将按照适用于多金属结核的方式，适用“先到先得”原则。这种方式也可以更加灵活地处理对“区域”的潜在垄断问题。也应指出，这一办法与对决议二中的先驱投资者制度采用的办法相似。