



理事会

Distr.: General
3 June 2014
Chinese
Original: English

第二十八届会议

2014年7月14日至25日

牙买加金斯敦

“区域”内矿产开采监管框架中的环境管理计划

解释性说明

荷兰提交

一. 引言

1. 在其2011年7月的会议上，理事会要求秘书处为拟订“区域”内深海矿物开采规章编写一份战略工作计划。理事会是为回应斐济代表所作发言而做出这一决定的。
2. 根据理事会的这一决定，秘书处编写了一份关于拟订“区域”内多金属结核开采规章的工作计划，并将这一工作计划提交给理事会于2012年举行的会议（ISBA/18/C/4）。
3. 理事会审议了该计划，一些代表团也予以赞同，之后“区域”内开采活动监管框架的制定工作一直在秘书处、法律和技术委员会以及本理事会持续中进行。

二. 提交理由

4. 事实证明，制定这些开采规章的工作所涉问题非常复杂。海底局第11号技术研究的一名咨询人为秘书处编写的报告对这些问题进行了很好的概述。该研究的执行摘要称，(依照上文第1段所述要求)管理局面临的挑战是制定一个开采框架，以确保多金属结核开采将：(a) 造福“全人类”（包括子孙后代）；(b) 促进对“区域”内矿产资源进行商业上可行和可持续的开采(包括合理的经济回报)。
5. 第11号技术研究未论述多金属结核开采环保制度的具体方面。不过，该研究具体说明了有待制定并包含于一个整体框架中的关键环境构件。



6. 关键环保构件包括：在开采期间收集环境数据，作为研究开采的环境影响的环境监测计划一部分；分析所有迄今收集的环境数据，以助了解开采的所有方面累积的环境影响；分析开采期间环境监测方案收集的数据，旨在为环境监测计划和系统提供重要反馈(也许有助于作出调整)。

7. 秘书长关于“区域”内多金属结核开采规章拟订工作计划的报告(ISBA/18/C/4)表示，鉴于拟订开采规章的工作所涉问题非常复杂，“必须在法律和技术委员会审议详细的规章草案之前，向其提供相关的技术咨询和信息。这些意见和信息包括可比陆上采矿的财务制度；矿物生产的经济评估，包括矿的资本总额、业务费用、折旧和摊销；预期吨位、等级和回收效率；以及其他财务和技术问题。还需要进一步开展关于评估未来采矿对环境的潜在影响的工作。”

8. 鉴于 1994 年关于执行 1982 年 12 月 10 日《海洋法公约》第十一部分的协定附件第 1 节第 5(k)段规定的海底局的任务，即“适时地拟订关于开发，包括与保护和保全海洋环境有关的规则、规章和程序”以及理事会为其机构，如法律和技术委员会行使职能而制定有关方针和指示的作用(参见《公约》第 163 条第 9 款)，荷兰特此提出所附文件《“区域”内矿产开采监管框架中的环境管理计划》(见附件)。

三. 目标

9. 管理局正在制定的开采规章应包括下列内容：

(a) 规定管理局有义务制定一项环境管理计划，以此作为授予指定区域开采合同的条件之一；

(b) 规定承包者有义务及时开展事前环境影响评估和环境影响评估。

10. 我们谨就此指出，本着这一目标，我们希望利用《联合国海洋法公约》的法律框架和管理局迄今为止的成就，如三套开采规章及法律和技术委员会的有关建议，这些建议导致了克拉里昂-克利珀顿区环境管理计划等的通过(见 ISBA/17/LTC/7 和 ISBA/17/C/19)，以及法律和技术委员会指导承包者评估“区域”内海洋矿物勘探活动可能对环境造成的影响的建议(见 ISBA/19/LTC/8)。

四. 建议

11. 邀请理事会在审议本解释性说明的附件时注意上述内容。

12. 还邀请理事会请法律和技术委员会在制定开采规章过程中解决如下两个问题：

(a) 规定管理局有义务制定一项环境管理计划，以此作为授予指定区域开采合同的条件之一；

(b) 规定承包者有义务及时开展事前环境影响评估和环境影响评估。

附件

“区域”内矿产开采监管框架中的环境管理计划

一. 引言：法律背景

1. 法律依据见下列文书：

(a) 《联合国海洋法公约》，1994 年关于执行第十一部分的协定，附件，第 1 节，第 5(f)段，其中包括：

(一) 第 194 条、196 条(1)款、204 条和 206 条；

(二) 与深海海底开采特别相关的是第 194 条(3)款(c)项，其中规定，各国应采取 措施，在最大可能范围内尽量减少来自在用于勘探或开发海床和底土的自然资 源的设施装置的污染,特别是为了防止意外事件和处理紧急情况,确保海上操作 安全,以及规定这些设施或装置的设计、建造、装备、操作和人员配备的措施；

(b) 探矿和勘探规章和建议，包括：

(一) 多金属结核规章、多金属硫化物规章和富钴铁锰结壳规章第五部分；

(二) 理事会克拉里昂-克利珀顿区环境管理计划(ISBA/17/LTC/7)及之后关于 克拉里昂-克利珀顿区环境管理计划的决定(ISBA/17/C/19)；

(三) 法律和技术委员会指导承包者评估“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)；

(c) 海底争端分庭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(2011 年)，第 141 至 150 段。

二. 管理局的作用

2. 管理局应负责针对区域内的特定区域拟订和制定环境管理计划。^a 制定环境 管理计划将是缔结特定区域任何开采合同的一个先决条件。

3. 环境管理计划是决策过程中一个支持性框架。其目标是列出与拟议开采活动 相关的政策、方案和计划。环境管理计划应包含有关信息，以利于：

(a) 担保国主管部门作出有事实依据的(知情的)决定，即决定是否为承包者 参加管理局的开采合同竞标提供担保；

(b) 管理局作出有事实依据的(知情的)决定，即决定是否批准开采工作计划。

^a 见环境规划署，“环境影响评估和战略环境评估：迈向综合办法”（2004 年）。

4. 此信息应该包括评估这一特定区域内所有采矿活动对海洋环境的潜在累积环境影响，包括评估社会、经济和健康方面的影响。该信息还应当包括关于发生在特定区域除采矿外的活动的现有和潜在影响的一般环境基线评估。这一一般评估将对在现有条件基础上评估采矿影响有用。

5. 此外，环境管理计划应有助于在管理局决策过程中确保环境影响评估各方面的透明度和清晰度。

6. 环境管理计划的指导原则(另见 [ISBA/17/LTC/7](#))如下：

- (a) 保护和保全海洋环境；
- (b) 人类的共同继承财产；
- (c) 预防性办法；
- (d) 保护生活质量；
- (e) 养护和可持续利用生物多样性；
- (f) 有助于将环境因素纳入促进可持续发展的计划和方案；
- (g) 事前环境影响评估(须在“商业”开采活动开始前进行)；
- (h) 环境影响评估(须在“商业”开采活动开始前进行)；
- (i) 累积环境影响评估；
- (j) 最佳可得技术；
- (k) 最佳实用环保办法；

(l) 透明度：管理局应按照自己的规则和程序，并按照环境规划署 2010 年《关于为在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定国家立法的准则》或 1998 年《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》等，使公众能够参与环境决策过程。

三. 承包者依据环境管理计划的(强制性)要求应负的具体义务及其定期评估

7. 在勘探活动中，承包者与管理局之间反复不断的沟通对管理局能否制定特定区域开采活动的环境管理计划是(将是)至关重要的。

8. 这一进程在开采阶段将继续进行，要求承包者在向主管部门报告情况以期进行环境管理计划定期评估时履行具体义务。承包者的这些义务应包括至少以下构件：

- (a) 事前环境影响评估：事前评估任何可能对环境产生重要不利影响的活動。

(b) 环境影响评估：在考虑到相互关联的社会经济、文化和人类健康方面的有利和不利影响基础上评估拟议项目或开发的可能环境影响的过程。^b

(c) 完成事前环境影响评估/环境影响评估的程序步骤(最低要求/标准/构件)：

(一) 筛查：例如，哪些活动可能对环境产生重要不利影响；

(二) 界定范围：例如，评估拟议项目可能产生的环境影响(如：承包者会运用何种技术)；

(三) 评估和评价影响并制定替代办法；

(四) 提交环境影响的报告(包括报告累积效应)；

(五) 审查：例如可能的替代办法；损害的预防机会；减轻不利影响；

(六) 决策：关于实施/适用作为强制性环境管理计划一部分的环境影响评估(包括指定境特受关注、不会发生采矿的区域)；^c

(七) 监测、遵守、执行和环境审计^d (反馈)。

四. 环境影响

9. 环境影响评估对下列方面特别有用：

(a) 确定和分析拟议人类活动可能造成的环境影响；

(b) 制定减轻措施，或在适当情况下，建议对某一活动不予授权，因为其造成的影响会过于严重或因为其不确定性过大；

(c) 帮助主管部门就开展某一活动作出最终决定。^e

五. 建议

10. 建议在开采规章中解决如下两个问题：

(a) 规定管理局有义务制定一项环境管理计划，以此作为授予指定区域开采合同的条件之一；

(b) 规定承包者有义务及时开展事前环境影响评估和环境影响评估。

^b “影响评估：关于涵盖生物多样性各个方面的影响评估的自愿性准则”，生物多样性公约缔约方大会第八届会议，第 VIII/28 号决定。

^c 见 ISBA/17/LTC/7。

^d 伊丽莎白·迪尤尔，“努力达成关于国家管辖范围以外地区环境影响评估的全球协定”，可持续发展国际关系学院政策简报，第 01 号，2013 年。

^e 同上。