



## 第二十一届会议

2015年7月13日至24日

牙买加金斯敦

# 根据《联合国海洋法公约》第一百五十四条的规定定期审查 “区域”的国际制度

## 秘书长的说明

1. 在提交给 2014 年国际海底管理局(海管局)大会第二十届会议的年度报告中, 秘书长提请各会员国注意《联合国海洋法公约》第一百五十四条的规定。他指出, 鉴于: (a) 对国家管辖范围内和“区域”内深海海底海洋矿物的开发日益关注; (b) 秘书处工作量增加, 尤其是合同管理和监督方面的工作量增加; (c) 需要进一步收集关于知之甚少的多金属硫化物和富钴铁锰结壳矿床的基线环境数据, 包括使用标准化分类; (d) 需要在制订适当财政制度方面取得进展, 以便使有能力这样做的承包者进行开发, 同时保障海管局会员国作为一个整体的利益, 大会不妨利用这一机会, 全面和系统地审查“区域”国际制度实际运作的方式([ISBA/20/A/2](#), 第 93 段)。

2. 在关于秘书长报告的一般性辩论期间, 大会注意到第一百五十四条的规定和秘书长的意见, 决定 2015 年第二十一届会议更详细地重新讨论这个问题。大会指出, 为了确保适当进行全面和系统的审查, 大会必须拟订审查的职责范围和息要求并确定适当的方法。

3. 编写本说明是为了协助大会审议根据第一百五十四条定期审查的可能职责范围和方法。本说明简要分析了在《公约》生效头二十年期间海管局如何实现第一百五十四条的各项要求, 提出了供审查的职责范围和拟议 2016 年年底实施的方法。



4. 第一百五十四条规定，从本公约生效之日起，大会每五年应对本公约设立的“区域”的国际制度的实际实施情况，进行一次全面和系统的审查。它规定，参照上述审查，大会可按照《公约》第十一部分和与其有关的附件的规定和程序采取措施，以导致对制度实施情况的改进。

5. 《公约》第一百五十五条第1款还规定，自最早的商业生产开始进行的那一年一月一日起十五年后，大会应召开一次审查会议。继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》后，该条款不再适用(见《协定》附件，第4节)。但大会可以在任何时候，根据理事会的建议审查《公约》第一百五十五条第1款所述事项。然而，《1994年协定》并不影响《公约》第一百五十四条要求大会每五年一次全面和系统地审查“区域”国际制度的实际实施方式。

6. 《公约》于1994年11月16日生效，因此，根据第一百五十四条规定首次定期审查于2000年进行。秘书长在2000年向海管局第六届会议提交的年度报告(ISBA/6/A/9, 第63段)中表明，海管局第一个四年的运作主要是审议海管局作为自主国际组织适当运作的组织问题。他补充说，尽管海管局已开始进行业务和实务工作，但在这一阶段就判定《公约》和《协定》设立的制度在实践中是否有效运作为时尚早。在审议此事后，大会赞同秘书长的建议，即鉴于海管局迄今执行该制度的经验非常有限，大会采取第一百五十四条所设想的任何措施为时尚早(ISBA/6/9/19, 第8段)。

7. 可以从审查秘书长的年度报告中看出自2000年以来海管局工作方案和优先活动的演变。因此，2004年秘书长在向海管局第十届会议提交的年度报告(ISBA/10/A/3, 第104-105段)中得出结论，海管局工作的组织阶段已经完成。他进一步指出，在2000年通过《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》后，海管局已与已登记的先驱投资者签订了为期15年的勘探合同，从而有效地终止了根据第三次联合国海洋法会议决议二制定的先驱制度。在同一报告中，秘书长首次建议海管局秘书处采用三年期工作方案(2005年至2007年)，其中侧重于执行《1994年协定》附件第1节第5段所列清单中的项目(c)、(d)、(f)、(g)、(h)、(i)和(j)：

- 海管局关于多金属结核勘探现有合同的监督职能；
- 为今后开发“区域”内矿物资源、特别是热液多金属硫化物和富钴结壳制定一个适当的监管框架，包括保护和养护海洋环境的标准；
- 不断评估克拉里昂-克利珀顿断裂区多金属结核探矿和勘探的现有数据；
- 除其他外，通过持续的技术讲习班方案和散发此类研究成果，促进和鼓励“区域”内海洋科学研究；
- 收集信息并建立和开发独特的科学技术信息数据库，以更好地了解深海环境。

8. 秘书长在他的建议中解释说，由于显然商业开发仍是许多年后的事情，海管局投资有限的资源研究“区域”内矿物生产对发展矿物陆基生产者经济(《1994年协定》附件第1节第5段所述清单项目(e))的潜在影响，或者拟订开发的细则、规章和程序(清单项目(k))，都被视为没有必要或不具备成本效益。他补充说，实施清单上的一些项目，例如项目(c)和(i)——只需要被动监测，不需要在秘书处内追加任何资源，而另一些项目或多或少有重叠现象。

9. 自从2004年以来，海管局的实质性工作方案大体上没有改变，自2000年以来，大会没有明确地重新审议第一百五十四条的专题。这本身就可被视为进行工作方案战略审查的足够理由。然而，除此之外，过去几年“区域”内的活动大幅度增加，因而海管局的工作也大幅度增加。例如，2013年秘书长在提交给海管局第十九届会议的报告中指出，“开发深海海床海洋矿产的兴趣不断增加，导致海管局过去一年的工作量大幅度增加”(ISBA/19/A/2, 第6段)。秘书长还指出，2012年理事会核准了五项勘探工作计划申请书，预计到2013年年底海管局将签发17份勘探合同。同时，海管局颁发的在2001年和2002年签署的第一批勘探合同，将在2016年和2017年到期，预计承包者届时将具备开发的能力。

10. 这一情况给海管局带来了若干挑战。首先，对勘探合同的法律和技术内容进行有效的管理和监督显然正变得日益复杂、更耗时间且日益要求秘书处不断增加对法律和技术委员会的需求。其次，理事会已经商定，现在必须在制订适当财政制度方面取得进展，使那些有能力从事开发的承包商这样做，同时保障海管局会员国作为一个整体的利益。再次，必须确保采取保护海洋环境的适当措施。

11. 如何实现这些目标构成了海管局的真正挑战。国际海底管理局委托进行技术研究，以评估和分析制订“区域”内矿产开采监管框架相关的问题，海管局第11号技术研究报告<sup>1</sup>指出，必须要制定一个战略框架，使海管局具有必要的任务、组织能力(技术和管理能力)、政策和规章和(财政、人力和专业)能力。研究报告指出，按照《1994年协定》提出的海管局组织机构采用循序渐进的办法，海管局一直是一个主要向会员国和专家机构提供会议服务的国际组织。研究报告强调了作为总体战略计划一部分需要解决的众多组织、财政和研究的建议，包括制订内部采矿监察局，其具体责任是维持对所有勘探和开发活动的监督和合规以及建立一个应对明显和迫切需要的常设机构，在不断演变的开发框架内理顺和纳入过去和当前的环境细则、规章和程序。法律和技术委员会在审议开发框架草案时进一步强调了这些关切问题和需要。在这方面，委员会在2015年3月分发给会员国的一份报告<sup>2</sup>中确定了需要审议的若干高级问题以及提出了一项提供监管框架

<sup>1</sup> 国际海底管理局制订“区域”内多金属结核开采监管框架，第11号技术研究报告(2013年，金斯敦)。

<sup>2</sup> 制定“区域”内矿产开采监管框架，2015年3月向海管局会员国和所有利益攸关方提交的报告。

的行动计划草案。尽管该报告中强调的一些问题将在 2015 年 7 月由理事会和财务委员会审议，但是海管局受目前的业务因素制约，实现委员会预期成果的能力有限。

12. 如果大会决定根据第一百五十四条进行定期审查，建议采用以下方法，确保这次审查根据现有最佳资料全面和系统地进行，为海管局未来工作计划更加深谋远虑的愿景提供一个基础。

13. 这次审查将由大会第二十二届会议进行。应该由大会决定如何执行审查所产生的建议。审查将根据一项全面研究报告进行，该报告至迟在第二十二届会议三个月前提交给海管局会员国，本说明附件载有该研究的拟议职责范围。有人建议，这份研究报告由外部顾问编写，向审查委员会报告工作，该审查委员会由秘书长或其指定一名或多名代表、大会主席、理事会主席以及每个其他区域集团的一名代表组成。

14. 据设想，审查委员会将就甄选审查咨询人提出咨询意见、在起草报告前与咨询人举行会议以决定报告范围并审查最后报告和建议的草案、将报告提交给大会第二十二届会议，包括旨在改进该制度运作的任何建议草案。该报告将至少在大会第二十二届会议前三个月分发给所有会员国。

## 附件

### 背景研究职责范围草案，为根据《联合国海洋法公约》第一百五十四条定期审查“区域”的国际制度提供资料

1. 国际海底管理局是根据《联合国海洋法公约》(《公约》)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》(《1994年协定》)成立的自治国际组织。海管局是《公约》缔约国须根据《公约》规定安排和控制“区域”内活动、特别是管理“区域”内资源的组织。
2. 《公约》第一百五十四条要求国际海底管理局大会自《公约》生效之日起每五年一次全面和系统地审查《公约》设立的“区域”国际制度的实际实施方式。第一百五十四条的目的是使大会有机会根据大会存在的经验和变化情况采取措施或建议其他机关采取措施，以导致该制度运作的改进。
3. 大会打算2016年第二十二届会议根据第一百五十四条进行定期审查。为了向审查提供一个基础，将根据以下职责范围编写一份综合报告。
4. 该报告将审查海管局各个机构和分支机构的实际实施方式，他们是否有效地履行《1994年协定》附件第1节第5段规定的职能。特别是对海管局主要机构(大会、理事会、秘书处、法律和技术委员会和企业部)，该报告将：
  - (a) 审查海管局会员国出席海管局年度常会的代表级别和到会情况；
  - (b) 根据《公约》第一百六十条第2款，分析大会作为海管局的最高机关在制定一般政策和行使其他权力和职能方面的执行情况；
  - (c) 根据《公约》第一百六十二条第2款，分析理事会作为海管局执行机关，在海管局职权范围内制定海管局所遵循的任何问题或事项的具体政策和行使其他权力和职能方面的业绩；
  - (d) 审查秘书处对《公约》第一百五十七条第1款规定职能、包括《1994年协定》附件第1节第5段所述职能的执行情况；
  - (e) 审查目前秘书处工作人员结构，特别提及技术和专业人员的分配，以确定目前的均衡组合能否最大限度地发挥效率并有能力向开发管制系统提供必要的行政和技术支助；
  - (f) 审查法律和技术委员会目前及预期的工作量以及确定可导致今后业务工作改进的措施。
5. 有关报告和报告中提出的任何建议都必须在审查委员会监督下编写，审查委员会由以下人员组成：秘书长或其指定一名或多名代表、大会主席、理事会主席以及其他区域集团各派一名代表。