



## 第二十一届会议

2015年7月13日至24日

牙买加金斯敦

# 在“区域”内矿产资源开采规章中处理对海洋环境造成严重损害的问题

荷兰代表团提交

## 一. 导言

1. 国际海底管理局理事会在其2011年7月第七十届会议上请秘书处为拟订“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团提交的发言([ISBA/17/C/22](#))而做出这一决定的。
2. 根据理事会的上述决定，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战略工作计划(见 [ISBA/18/C/4](#))，并将其提交给2012年举行的理事会第十八届会议。
3. 该计划经理事会审议并得到一些代表团的赞同，之后秘书处、法律和技术委员会以及理事会一直在持续进行“区域”内矿产资源开采活动规章(开采规章)的制定工作。

## 二. 提交理由

4. 事实证明，制定开采规章所涉及的问题非常复杂。一位咨询人为秘书处编写的技术研究报告较好地概述了这些问题。<sup>1</sup> 该研究报告的执行摘要指出，管理局

<sup>1</sup> Clark 等人，“制定‘区域’内多金属结核开采的监管框架”(国际海底管理局，技术研究报告第11号，2013年2月，金斯敦)。



在遵循上文第 1 段所述要求时面临的挑战是制定一个开采框架，以确保多金属结核的开采将：(a) 造福“全人类”，包括子孙后代；(b) 促成在商业上可行和可持续的开采“区域”内矿产资源，包括取得合理经济回报。

5. 该研究未论及多金属结核开采所适用的环保制度的具体内容，但具体说明了有待制定并纳入整体开采框架的主要环境要素。此外，研究指出，如果补救措施不现实或在技术上不可能，合理的替代办法是就海底的环境损害和生态系统服务的丧失提供经济补偿。

6. 载有拟议工作计划的秘书长报告(ISBA/18/C/4)指出，由于开采规章拟订工作所涉问题的复杂性，

“……有必要在法律和技术委员会审议详细的规章草案之前，向其提供相关技术咨询和信息。这些咨询意见和信息包括具有可比性的陆上采矿财政制度的有关资料；矿物生产的经济评估，包括矿产品的资本总额、业务费用、折旧和摊销；预期吨位、等级和回报率；以及其他财务和技术事项。还需要进一步开展工作，评估未来采矿对环境的潜在影响”。

7. 法律和技术委员会在 2015 年 3 月给管理局成员和所有利益攸关方的题为“制定‘区域’内矿产开采监管框架”的报告中，确定恢复和重建海洋环境是规章草案有待解决的事项，涉及：(a) 环境管理计划；(b) 环境保证金和履约担保；(c) 海洋环境恢复和重建。

8. 考虑到 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 1 节第 5(k)段规定的管理局的任务，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”，并考虑到理事会可发挥作用为其各机关(如本文提到的法律和技术委员会)行使职能而制定有关方针和指示(见《海洋法公约》第一百六十三条第 9 款)，荷兰特此提交所附文件，内容是在“区域”内矿产资源开采规章中处理对海洋环境造成的严重损害。

### 三. 目标

9. 所附文件的目的是在开采规章中进一步增加有关条款，处理承包者在“区域”内的活动引起或导致的事件发生后对海洋环境的严重损害和有可能带来的此类损害。

10. 在这方面，荷兰代表团愿指出，其目的是利用《海洋法公约》的法律框架和管理局迄今取得的成就，包括“区域”内矿产资源勘探的三套规章(勘探规章)。

### 四. 建议

11. 请理事会在审议所附文件时考虑到上述因素。

12. 还请理事会要求法律和技术委员会审议以下建议：

(a) 以勘探规章中的紧急命令条款为基础制订开采规章，以处理因承包者在“区域”内的活动所引起或导致的事件发生后对海洋环境可能带来的严重损害；

(b) 在开采规章中纳入一项义务，要求承包者通过以下方式处理对海洋环境造成的严重损害：

(一) 评估执行恢复措施在技术和经济上的可行性；

(二) 如果尚未或不能采取适足的恢复措施，则提供同等恢复、补偿措施及(或)支付赔偿金；

(c) 支持和鼓励私营部门采取举措，处理对海洋环境造成的损害。

## 附件

# 在“区域”内矿产资源开采规章中处理对海洋环境造成的严重损害

## 一. 导言

1. “区域”内活动可能造成对他人利益的损害，包括对私人(法人和自然人)、国家、国际组织和整个国际社会的利益损害。损害的原由可能是人身伤害、财产损失、经济损失或环境损失，包括对生物多样性的破坏。本文件将重点关注环境损失。
2. “区域”内的活动会对海洋环境产生影响。应在环境影响评估中指出并说明此种影响。“区域”内活动也可能造成产生影响的风险。根据 1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》，在有实质证据显示可能对海洋环境造成严重损害的情况下，国际海底管理局理事会应当不批准勘探区域(第一百六十二条 2(X)款)。应在环境影响评估中查明并量化风险。理事会将在核准具体活动的工作计划时决定查明的影响和风险是否可以接受，并制定措施来管理这些风险。
3. 环境影响评估的质量取决于现有的科学水平，因此，此类评估可能无法查明所有影响和风险，也无法完全准确地量化风险。
4. 在国内司法管辖区得到普遍接受的规则是损害自负，除非损害由某人的不当行为引起，如承包者的不当行为(过错民事责任)。有必要建立框架以确定“区域”内活动造成的损害是否以及在何种程度上应放任不管、不予补救，还是损害应由参与“区域”内活动的实体来承担。
5. 针对一些会造成重大损害风险的活动，已经制定量特别规则，包括关于石油污染损害和核损害的国际规则。根据这些规则，民事责任采取严格标准，即不以过错为归责基础，没有或几乎没有免责或减轻责任的抗辩理由可以援引，但赔偿责任在赔偿数额和时间上是有限的。此外，这种特别规则可能会规定额外补救机制，例如，由业界资助的基金、国家承担剩余责任及(或)国家资助的基金。
6. 传统民事责任做法不适合处理环境损失，因为传统做法假定会有自然人或法人(即受害人)来为损害提出索赔请求。就环境损失而言，如果满足以下条件，则民法补救措施可以解决损失问题：(a) 允许采取措施应对损失或损失风险的人回收成本；或(b) 就损失提出赔偿请求或禁令救济。但是，民事责任不包含向污染者施加义务，要求其采取应对措施。此外，民事责任是国内法的一个核心要素，各国的规则和程序不尽相同，试图统一民事责任的尝试并不成功。在国家管辖范围以外的地区，只有在已经建立国际规范框架且该框架允许一个主体：(a) 采

取应对措施并收回成本；或(b) 代表国际社会提出赔偿请求或禁令救济，民法救济才有可能用于处理环境损失。

## 二. 处理环境损失

7. 在发生或有可能发生环境损失的情况下，主要目标应该是预防和恢复，而非金钱赔偿。事件发生后在应对环境损失风险时，重点应放在预防损失上。为补救环境损失，应注重修复损失。这一点可以通过要求执行应对措施来实现。应对措施的目的是：

- (a) 在面临迫在眉睫的环境损失威胁时，防止、减少和控制环境损失；
- (b) 在已经发生环境损失后，将环境恢复到损失之前的状态。

8. 若干国际协定可视为以这种办法处理环境损失的先例，包括：

(a) 采矿规范，特别是《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》第 33 条 (ISBA/6/A/18, 附件)、《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》第 35 条 (ISBA/16/A/12/Rev.1, 附件)和《“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》第 35 条 (ISBA/18/A/11, 附件)，要求在紧急情况下执行应对措施，防止对海洋环境造成严重损害；

(b) 关于南极条约地区环境紧急情况，《南极条约环境保护议定书》关于环境紧急情况所产生责任的附件六((2005)1 号措施)要求在环境紧急情况下执行应对措施，预防环境损失；

(c) 关于改性活生物体所造成的损害，《卡塔赫纳生物技术安全议定书关于赔偿责任和补救办法的名古屋-吉隆坡补充议定书》要求执行应对措施，以避免生物多样性损失或修复此类损失。

9. 根据第 8 段提及的文书，执行应对措施的义务不适用于所有环境损失。损失对环境产生的不利影响须可度量或能以其他方式观察到并超过特定阈值。界定阈值时通常使用“重大”或“严重”等定性词语。就“区域”内活动而言，发布防止环境损失紧急命令的阈值是“对海洋环境造成严重损害”(见《海洋法公约》第一百六十二条第 2(W)款)以及第 8 段提到的采矿规范)。此外，还应规定损失是否可以通过自然修复在合理的时间内得到恢复(消极重建)。

10. 执行应对措施有时不具有技术可行性或经济合理性。在“区域”内发生环境损失时，采取恢复措施更有可能是这种情况。问题是损害发生后是应当放任不管还是施加义务以采取替代措施处理环境损失。如下文所述，此类替代措施可以采用的形式有：同等恢复、补偿措施或金钱赔偿。

(a) 要做到同等恢复，可通过在相同或另一地点使用同等环境要素来替换受损的环境要素，将其用于相同或另一种用途。如果在“区域”内用同等恢复在技术上不可行或经济上不合理，可以在“区域”外采取恢复措施，例如在处于非有利养护状态的沿海地区。例如，这类措施的目的可以是恢复受损坏的珊瑚礁或红树林。《名古屋-吉隆坡补充议定书》提供了采用同等恢复的先例(见第 2.2(d)(ii)b 条)；

(b) 实施补偿措施可以包括在“区域”内指定禁止开展活动的地区。这样，通过保留一片本来可用于开采的地区，可以抵销被破坏的地区。这些措施将导致国际海底管理局的收入遭受可量化的损失，管理局应得到赔偿；

(c) 应要求支付赔偿金，以显示造成环境损失会产生后果。付款金额可以依据采用同等恢复措施的成本来计算。《南极条约环境保护议定书》附件六提供了以金钱赔偿作为采取应对措施替代方案的先例(见第 6.2(b)条)。

11. 除了政府间监管框架外，还可以通过私营部门工具(自律)来应对环境损失。这方面的例子包括，《契约：释放改性活生物体对生物多样性造成损害情况下的应对合约机制》以及与近海勘探和生产石油和天然气有关的《近海污染责任协定》。在深海海底采矿方面，国际海洋矿物学会提供了进一步开展工作的平台，该学会提供《海洋采矿环境管理准则》供自愿采纳，其中载有关于重建和赔偿的规定，可以作为开展进一步工作的基础。

### 三. 现行法律框架

12. 现行法律框架包括《海洋法公约》、《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》和采矿规范，其中都载有关于损害赔偿责任的规则。国际海洋法法庭已经在其 2011 年 2 月 1 日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说明了现行法律框架。

#### (a) 国家和国际组织的责任

(一) 根据《海洋法公约》第一百三十九条，国家或国际组织可能因其未能根据第十一部分履行职责所造成的损害承担责任。法庭在其咨询意见中解释说，根据第十一部分履行职责的义务是行为义务和尽责义务(第 111 段)。因此，如果一个国家或国际组织对其担保的承包者开展了所要求程度的尽职调查，则无须为造成的损害承担责任。

(二) 根据《海洋法公约》第二百三十五条，各国有责任履行其保护和保全海洋环境的国际义务，并按照国际法承担责任。根据国际法，国际不法行为会导致国家责任。国家负有防止其管辖或控制范围内的活动造成跨边界损害的习惯国际法义务，这通常被视为行为义务和尽责义务。为履行必要程度的尽职，各国必须确保提供追索权，允许针对其管辖范围内的自然人或法人造成

的海洋环境污染所引起的损害，要求获得迅速和适足补偿或其他救济(第二百三十五条第 2 款)。

(b) 承包者的责任

根据《海洋法公约》附件三第二十二条，承包者应对其在作业过程中的不当行为所造成的任何损害承担责任。该条款在结核规章(第 30 条和附件四第 16 条)、硫化物规章(第 32 条和附件 4 第 16 条)和结壳规章(第 32 条和附件四第 16 条)中得到重申。

(c) 管理局的责任

根据《海洋法公约》附件三第二十二条，管理局对其履行权力和职能过程中的不当行为引起的任何损害承担责任。该条款在结核规章(第 30 条和附件四第 16 条)、硫化物规章(第 32 条和附件 4 第 16 条)和结壳规章(第 32 条和附件四第 16 条)中得到重申。

## 四. 差距分析

13. 法庭在 2011 年 2 月的咨询意见中指出，如果担保国已采取一切必要和适当措施，但被担保的承包者仍然造成了损害且无法充分承担责任，则可能出现责任缺口(第 203 段)。还有人指出，如果担保国未履行其义务，但这与损害之间没有因果关系，也可能出现责任缺口(第 203 段)。法庭建议管理局考虑建立一个信托基金，为无人担责的损害提供赔偿(第 205 段)。

14. 因此，值得考虑在这种情况下，尤其是在发生环境损失时，损害是否应予以纠正以及如何纠正。就人身伤害、财产损坏和经济损失等传统损害而言，现行法律框架可视为令人满意。如果认为“区域”内活动有可能对海洋环境造成严重损害，则应当考虑引入特别民事责任规则(见第 5 段)。就环境损失而言，现行法律框架不尽人意。特别是当承包者不负责任或不能完全承担责任时，对海洋环境的严重损害可能得不到处理。因此，值得在开采规章中处理这一问题。

## 五. 处理对海洋环境造成或有可能带来严重损害的备选办法

15. 建议以勘探规章中的紧急命令条款为基础制订开采规章，以处理因承包者在“区域”内的活动所引起或导致的事件发生后对海洋环境可能带来的严重损害(见第 8 段)。

16. 为处理对海洋环境造成的严重损害，建议考虑在开采规章中引入一项义务条款，要求承包者：

(a) 评估实施恢复措施在技术和经济上的可行性；

(b) 如果未能或不能实施适足的恢复措施,则提供同等恢复、补偿措施及(或)支付赔偿金(见第 10 段)。

17. 还建议支持和鼓励私营部门采取措施处理对海洋环境造成的损害(见第 11 段)。

---