



法律和技术委员会

Distr.: General
5 July 2017
Chinese
Original: English

第二十三届会议

2017年8月7日至18日，金斯敦

议程项目10

审议和核准“区域”内矿产资源开采规章草案

“区域”内矿产资源开采规章草案

秘书处的说明

一. 引言

1. 2016年7月，在国际海底管理局第二十二届会议结束时，法律和技术委员会发布了“区域”内矿产资源开采规章的订正工作草案。订正工作草案包括开采规章和开采合同的标准条款，已提供给所有利益攸关方征询意见，这一过程于2016年11月结束。委员会在其2017年2月/3月会议期间，通过审议利益攸关方关于草案的评论意见，以及管理局秘书处编写的关于制定和起草“区域”内矿产资源开采环境规章的讨论文件，继续开展采矿法规方面的工作。

2. 2017年3月20日至24日，秘书处与德国联邦环境保护局和德国联邦地球科学和自然资源研究所在柏林联合举办了一次国际讲习班，题为“达成国际海底管理局‘区域’环境管理战略”。讲习班的目的是协助管理局制订一项深海海底采矿的环境管理战略。更具体地说，讲习班提供了一个多利益攸关方论坛，在论坛上，科学、法律、环境管理等领域的专家根据秘书处2017年1月发布的关于环境事项的讨论文件，从多学科角度就设计和制定与采矿法规的环境条款有关的各种问题交换了看法，并提供了反馈意见。讨论的事项包括环境标准、环境影响评估程序和标准、适应性管理、区域环境管理以及管理局长期环境战略的要素。讲习班的报告确定了供进一步审议的要点，将作为管理局的技术研究报告出版。

3. 秘书处和法律和技术委员会一些成员也以个人身份参加了一个关于建立缴费机制的外部讲习班。讲习班于2017年4月在新加坡举行，侧重向参与的利益攸关方介绍一个工作财务模型，随后讨论了该模型的组成部分及其基本假设。财



务模型是一项重要的交付成果，委员会可借此研究各个开采阶段的特许权使用费率方案和备选缴费机制，并与承包者和其他利益攸关方讨论这些方案。为将讲习班成果进一步发展成可行的工作模型并纳入建议的备选方案，秘书长打算请承包者向秘书处提供预测的财务数据，以便为这一系列数据建立模型。秘书处还将与经济学专家合作，核实并验证模型的功能及其包含的收入和成本假设，以便为不同的特许权使用费缴费方案建立模型。预计将在 2018 年委员会第一次会议上将这些数据和建模方案提交委员会。新加坡讲习班的参与者还审议了用于支持实现环境目标的可能的奖励机制，包括基金和债券。尚需对这类机制做出进一步研究，包括研究其他基于市场的财务工具和“区域”赔偿责任制度的相关问题。

4. 随后，秘书处在外部专家的必要协助下，根据委员会 2017 年 2 月/3 月会议期间的讨论以及柏林和新加坡讲习班的成果，重新调整了订正工作草案。已将环境保护条款和拟议的检查制度条款纳入草案，从而为监管开采活动建立一套更为简洁、综合、精简和结构化的框架，同时避免多项监管文书造成的重复和不可避免的矛盾与模糊。与此同时，根据委员会成员 2017 年 3 月提出的建议，已把与技术细节有关的事项列入附件，或将在随着开采的进行而不断更新的准则中说明这些事项。

5. 这份题为“‘区域’内矿产资源开采规章草案”的文件将作为会议室文件提交委员会。

二. 供委员会审议的一般政策问题

6. 提请委员会注意下文所述的政策问题。在某些情况下，秘书处已在委员会以往讨论的基础上做出最佳判断。在其他事项上，秘书处寻求委员会的指导。

A. 规章与标准合同的关系

7. 将过去标准合同条款中的若干条款移到了规章草案中。此外，已尽一切努力避免规章与合同重复。据信，这种做法使作为监管机构的管理局拥有更大的灵活性，因为在符合《联合国海洋法公约》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》相关条款的情况下，¹ 可以改变规章以反映新的知识和经验，但合同的变更需要管理局与承包者达成协议。因为合同规定承包者须遵守可能不时修订的规章，所以最佳做法要求重大的规章变更必须经过广泛协商，包括与承包者和产业界协商。

B. 申请程序

8. 核准开采工作计划的申请程序和对相关申请文件的要求已大大简化，与委员会对各开采阶段(例如预可行性、可行性、商业生产和结束等阶段)的了解保持一致。取消了编写单独采矿计划的要求，因为这只会重复预可行性和可行性研究中所载的资料。为协助委员会的工作，秘书处将提供申请和批准程序的流程图。

¹ 例如，《执行协定》附件第 8 节第 1(e)段规定，对缴费制度的任何修改只能通过与承包者的协议作出。

9. 规章草案现在要求申请人在进行环境影响评估及随后提交环境影响说明之前提交一份范围界定报告。秘书处的讨论文件建议，这一步骤可以是任择性的。但包括承包者在内的广大利益攸关方的压倒性意见要求将其作为申请过程的强制性步骤。规章草案还包括一份最新的环境影响说明模板。应当指出的是，在适当时候，需要更详细的指导方针来支持此项要求及其他文件要求。

C. 担保国

10. 以前的讨论强调必须明确担保国的作用和责任，特别是考虑到海底争端分庭在 2011 年 2 月 1 日发表的咨询意见，分庭认为根据管理局的规章，可让担保国承担直接义务。因此，新的规章草案列出了要求担保国采取行动的条款，但这些条款并不侵蚀《公约》规定的担保国责任和义务的一般性质。

D. 合同区的定义

11. 在以前的讨论中，委员会一直难以解决如何分配开采权以及勘探与开采之间关系的问题。订正工作草案中的条款含糊不清。规章草案参照勘探合同下承包者得到的剩余总面积来定义合同区的最大面积。具体矿区是在工作计划中确定的，可根据规章不时修改或审查工作计划。承包者可在合同区的其他部分继续进行勘探。

E. 管理局的监管管辖权

12. 处理管理局监管管辖权权限的办法一直与海底争端分庭在 2011 年 2 月 1 日的咨询意见中对“‘区域’内活动”一词的解释保持一致。一些利益攸关方提出了有关管理局管辖范围以及管理局规章与其他国际文书之间关系的问题。有必要在某些时候举办关于管辖权问题的法律讲习班，讨论这些事项，包括“区域”内矿产的后续加工责任和废物处置责任等问题。

13. 利益攸关方还指出，根据《公约》第一百五十五条，管理局有责任考虑到与“区域”内资源开发有关的某些政策，还应发挥更广泛的管理作用。因此，可能需要更加关注某些下游问题，例如管理加工产生的废物和缴款机制的执行问题。

F. 合同的财务条款

14. 根据利益攸关方的评论意见和以前的讨论，修订更新了关于特许权使用费的行政管理条款。规章草案还反映了缴款制度讲习班和其他讨论中建议的特许权使用费机制的运作方式。在编写本报告时尚未确定特许权使用费的数量(百分比)。如上文所述，需要在委员会的参与下验证财务模型并为各种方案建立模型。因此，规章草案的这一部分是进一步讨论的基础，在目前阶段没有任何具体建议或背书。

三. 今后的步骤

15. 为在 2017 年 8 月的会议上有所侧重，建议委员会在确定今后步骤时考虑下列事项：

- (a) 需要一个路线图和时间表；

- (b) 需要同利益攸关方进一步协商；
- (c) 向国际海底管理局理事会提出的问题。

16. 2017年3月，在会议的最后一天，委员会为向理事会提交开采规章并为之后核准规章，审查了可能的路线图。在当时讨论的基础上，秘书处将提出一份经修订的路线图和时间表，供委员会在8月份审议，其中包括确定今后应在哪里协商以及如何进行协商。委员会不妨考虑向理事会提供这份文件，这样可以对期望进行管理。

17. 建议在本届会议后尽快发布规章草案，供利益攸关方协商。但在这样做时，委员会不妨考虑采取更有针对性的方法，包括向利益攸关方提出具体问题。虽然规章草案的大部分内容是基于利益攸关方以前的意见，包括从讲习班中得到的意见，但在目前的拟订阶段，可能不宜接受过于详细和可能重复的意见。委员会也不妨考虑与特定利益攸关方群体进行有针对性的协商。

18. 另一个问题是，成员国对利益攸关方协商的回应有限。只有6个成员国对利益攸关方关于订正工作草案的协商做出了回应。为确保规章的制定朝着理事会可接受的方向进行，委员会不妨考虑确定具体政策问题，供理事会审议。
