



## 第二十六届会议

理事会届会，第一期会议

2020年2月17日至21日，金斯敦

临时议程\* 项目12

“区域”内矿物资源开发规章草案

## 区域环境管理计划制定、核准和审查程序

由德国和荷兰代表团提交，哥斯达黎加为共同提案国

## 导言

1. 根据《联合国海洋法公约》第145条，<sup>1</sup> 区域环境管理计划被解释为确保有效保护海洋环境的重要工具。在开发规章草案的协商过程中，许多缔约国强调，原则上，若有关区域尚无区域环境管理计划，理事会则不应核准开发工作计划。
2. 区域环境管理计划提供关于特定区域的信息，从而为相关各区的开发活动决策过程提供便利。只有通过区域环境管理计划才能在考虑到区域的承载能力、累积影响和与其他合法用途的冲突基础上，适当地考虑关于特定区域的目标。此外，这些计划还为承包者提供了长期规划可靠性和公平竞争环境，特别是在从勘探转向开发之际。
3. 国际海底管理局已核准克拉里昂-克利珀顿断裂区的区域环境管理计划。大西洋中脊北部多金属硫化物和西北太平洋富钴铁锰结壳的区域环境管理计划正在制定之中。此外，海管局已将若干具体区域确定为制定区域环境管理计划的优先区域(见 [ISBA/24/C/3](#) 和 [ISBA/25/C/13](#))。

\* [ISBA/26/C/L.1](#)。

<sup>1</sup> 例如，见《克拉里昂-克利珀顿区环境管理计划》的通过([ISBA/17/LTC/7](#) 和 [ISBA/18/C/22](#))、荷兰于2014年提交的文件([ISBA/20/C/13](#))、国际海底管理局的《2019-2023年战略计划》。



## 背景

4. 根据大会 2018 年通过的战略计划(ISBA/24/A/4)，区域环境管理计划是保护海洋环境的手段。如战略方向 3(保护海洋环境)所述，应制定、执行和不断审查区域环境管理计划。
5. “区域”内矿物资源开发规章草案(目前的版本)要求承包者的环境影响报告(规章草案第 47 条)、环境管理和监测计划(规章草案第 48 条)和关闭计划(附件八)应符合各自的区域环境管理计划。
6. 2019 年 11 月，海管局秘书处在征求了法律和技术委员会的意见后，印发了题为“促进制定区域环境管理计划的指导意见”的文件。<sup>2</sup>
7. 到目前为止，区域环境管理计划的规定内容、其制定、核准和审查程序，以及其与区域内活动之间的关系，都没有得到明确的澄清和商定。
8. 在关于开发规章草案的协商过程中，许多缔约国表示，需要对区域环境管理计划的制定和内容采取标准化的办法。
9. 为此，德国和荷兰在哥斯达黎加作为共同提案国的情况下，特此提交一份关于区域环境管理计划制定、核准和审查程序的提案。
10. 关于标准化区域环境管理计划模板的提案载于另一份由德国和荷兰提交，哥斯达黎加为共同提案国的提案中。
11. 这两份文件都反映了由德国、荷兰和皮尤慈善信托基金于 2019 年 11 月 11 日至 13 日在德国汉堡组织的、主题是“为‘区域’内的区域环境管理计划制定标准化方法”的国际讲习班成果。80 多名专家以及理事会、海管局机关和其他国际机构成员出席了研讨会，反映了广泛的区域代表性和不同的利益攸关方视角。
12. 讲习班与会者强烈赞同需要有一个标准化办法，以及规定对所有区域环境管理计划的最低要求和内容，以及一个具体程序。
13. 讲习班报告将在海管局第二十六届会议第一期会议上提交理事会。

## 区域环境管理计划制定、核准和审查程序的理由

14. 在履行深海海底采矿监管职能时，海管局有义务确保海洋环境得到保护，以使其不遭受采矿活动所致任何有害影响。区域环境管理计划是确保有效保护海洋环境的重要工具。
15. 制定实施一份区域环境管理计划的制定、核准和审查程序应作为海管局监管职能的一部分。

---

<sup>2</sup> 见 [www.isa.org.jm/workshop/workshop-regional-environmental-management-plan-area-northern-mid-atlantic-ridge](http://www.isa.org.jm/workshop/workshop-regional-environmental-management-plan-area-northern-mid-atlantic-ridge)。

16. 《联合国海洋法公约》和《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》附件载有海管局及其机关制定这一程序的法律依据(见本文件附件第 1 节)。

17. 本文件附件所载的拟议程序涉及理事会和法律和技术委员会的明确作用,以及一独立机构(专家委员会)的作用。该专家委员会将负责编制具体区域的区域环境管理计划草案,并将该草案提交法律和技术委员会,供后者审议以及建议理事会通过。

18. 该程序为包括科学家和其他国际机构在内的所有利益攸关方参与区域环境管理计划的制定,作出了规定。该程序还有助于就关于“区域”内采矿活动的任何决定达成广泛共识,同时确保有效保护海洋环境。

19. 需要有区域环境管理计划制定、核准和审查程序,以之作为善治的重要环节,促进解决问责和透明度、可靠性和可接受性、澄清环境保护标准和为承包商提供公平竞争环境等问题。

20. 鉴于“区域”内矿物资源开发规章草案的起草进展情况,迫切需要制定一个区域环境管理规划的制定、核准和审查程序。这种紧迫感反映在关于促进制定区域环境管理计划的指导意见的文件之中,以及正在召开的许多讨论计划制定问题的讲习班之中。

## 建议

21. 请理事会在审议本文件附件时注意到上述问题。

22. 还请理事会通过附件中的程序,旨在确保区域环境管理计划以明确清楚的方式得到制定、核准和审查。

## 附件

### 区域环境管理计划制定、核准和审查程序

#### 1. 引言

在履行“区域内”海底采矿监管职能时，国际海底管理局有义务确保海洋环境得到有效保护，以使其不遭受海底矿物活动所致任何有害影响。《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 段规定：

在《公约》生效至第一项开发工作计划获得核准之间的期间，海管局应集中于：

[.....]

(g) 制定保护和保全海洋环境的包括适用标准的规则、规章和程序；

(h) 促进和鼓励进行关于“区域”内活动的海洋科学研究，以及收集和传播关于这些研究和分析的可以得到的结果，特别强调关于“区域”内活动的环境影响研究；

(i) 取得与“区域”内活动有关的科学知识和监测这方面的海洋技术的发展情况，特别是与保护和保全海洋环境有关的技术；

(j) 评估可以得到的关于探矿和勘探的数据；

(k) 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。

区域环境管理计划应有助于海管局实现这些目标。下文所述区域环境管理计划制定程序还考虑到：

(a) 根据《联合国海洋法公约》第 162 条第 2(d)款，理事会有权设立其认为履行其职能所必需的附属机构；

(b) 法律和技术委员会应在考虑到该领域公认专家意见的基础上，就保护海洋环境向理事会提出建议(《公约》第 165 条，第 2(e)款)，而法技委在行使其职能时，除其他外，可与对协商的主题事项具有有关职权的任何国际组织进行协商(《公约》第 163 条，第 13 款。)

#### 2. 启动区域环境管理计划制定过程

对于就其进行“区域”内开发活动而正受到审议的每个区域，海管局应制定区域环境管理计划。

理事会负责启动每个区域环境管理计划的制定工作。

#### 3. 制定区域环境管理计划

##### 专家委员会

理事会应根据法律和技术委员会的建议设立一个专家委员会，负责拟订具体区域的区域环境管理计划初稿。

该专家委员会应作为法律和技术委员会的一个技术机构而设立，定性为特设委员会，负责为制定和审查一个具体区域的一项区域环境管理计划。专家委员会应支持法技委履行其向理事会提供咨询的任务。

专家的遴选和任命应依照相关准则和联合国采购过程进行，须注重的是所确定的与具体区域环境管理计划相关的能力。该专家委员会应作为一个独立的专家机构而进行配置，由约 5 至 7 名以个人身份行事的专家组成。专家们至少应具备以下领域的专门知识：生物学、地质学、海洋学、空间规划和建模。生物学方面的专门知识至少应包括与生物多样性、连通性以及底栖和中上层群落生态系统功能有关的专门知识。

在遴选专家时，应特别考虑关于特定区域的知识。

专家委员会成员不应在同“区域”内勘探和开发有关的任何活动中有财务上的个人利益。

### 区域环境管理计划初稿

专家委员会负责根据所有现有数据和下文所述讲习班和协商提供的信息，编写区域环境管理计划草案。区域环境管理计划的内容应遵循区域环境管理计划模板([ISBA/26/C/7](#)，附件)中规定的格式。

海管局秘书处应为区域环境管理计划初稿的拟订提供便利。

专家委员会应采取措施，确保其能够获取所有现有数据。其中包括：

(a) 提交给海管局与该区域有关且根据海管局的规则、规章和程序不被视为机密的承包者数据；

(b) 科学信息，特别是来自经同行评审的文章和可公开访问的数据库的信息；

(c) 专家委员会能够收集和汇编的，且为完成区域环境管理计划模板各部分及其最低要求所必需的任何其他信息。

专家委员会应在海管局秘书处支持下组织一个或多个国际专家讲习班，以拟订区域环境管理计划初稿。应根据相关准则，在(由或替专家委员会进行的)关于专家和利益攸关方的摸底工作基础上，邀请有关专家、实地利益攸关方(包括相关沿海国代表、具有传统知识的专家和当地社区代表)和相关国际机构的代表参加讲习班。讲习班的目的，除其他外，是收集所有现有信息，并将所有相关的观点、兴趣、信息和专门知识纳入其中。

专家委员会应在秘书处协助下将所有现有数据汇编入特定数据库中(例如，利用 DeepData 平台)。在制定和执行区域环境管理计划期间，应不断更新关于特定区域的数据库。

对发现数据缺失之处，区域环境管理计划则应基于替代数据制定，并采用预防性办法。

### 法律和技术委员会的审议

专家委员会将向法律和技术委员会提交其区域环境管理计划草案供审议，并附上一份说明所采取的过程和参与制定该计划的利益攸关方的声明。

### 正式的利益攸关方协商

法律和技术委员会从专家委员会收到区域环境管理计划草案和(根据计划模板及其最低要求)收集到的信息摘要后，即应将这些文件放在海管局网站上，公布至少 90 天，并应在这一时限内征求有关各方的评论意见。

海管局秘书处应在海管局网站上公布收到的作为协商工作一部分的任何答复。

### 法律和技术委员会的建议

在协商期(至少 90 天)结束后，法律和技术委员会应在其接下来的例会上审议区域环境管理计划草案，同时考虑到在正式利益攸关方协商期间提交的评论意见和来自法技委的任何进一步信息。法技委还应让自己确信，根据任何相关准则，在制定该计划时遵循了适当的程序。

法律和技术委员会应建议理事会通过区域环境管理计划，或请专家委员会对计划草案进行修订和(或)采取进一步的过程拟订或核实其内容。

法律和技术委员会向理事会提出的关于通过区域环境管理计划的任何建议都应附有该建议的理由、对制定该计划时所用过程的说明以及专家委员会的报告。这些文件应在会上将提出该计划以供通过的理事会会议之前提前至少三个月即在海管局网站上公布供查阅。

### 通过区域环境管理计划

理事会根据法律和技术委员会的建议，作出关于通过区域环境管理计划的决定。如不通过该计划，理事会可要求法技委委托专家委员会对该计划进行具体修订和(或)采取进一步的过程制定或核实其内容。

## 4. 审查区域环境管理计划

### 提交年度报告

专家委员会应在秘书处的行政支助下，每年向理事会提交一份报告，汇总概述所有承包者提供的新环境数据，以及与区域环境管理计划和监测数据和信息有关的新科学文献数据。此外，专家委员会应就新知识和新发现对计划的影响(如有)提出建议。

海管局秘书处应公布年度报告供查阅。

如海管局成员国或观察员希望讨论年度报告所载结果，它们可将该专题列入理事会下一届会议议程。

## 时间安排

对每项区域环境管理计划都应进行审查，最迟在理事会通过计划后五年内进行审查，或应理事会要求，更早进行审查。

可能导致理事会要求提前审查的事件可包括：

- (a) 海管局发布涉及该区域内某地点的紧急命令；
- (b) 海管局另一机关请求；
- (c) 提交该区域大量新的环境知识或数据；
- (d) 该区域内或影响该区域的重大环境变化(如自然灾害或人为灾难)；
- (e) 放弃该区域内之前属合同所涉范围的区；
- (f) 提交新的区域开发工作计划申请，且所要开发的是相关区内的新资源类别。

## 责任

专家委员会牵头审查过程(同时考虑到理事会的任何具体指示)，并向法律和技术委员会报告审查结果。

法律和技术委员会审议专家委员会的审查报告，以确定按照任何相关准则在审查区域环境管理计划时是否遵循了适当程序。法技委向理事会建议有关该计划及其内容、目标和措施的任何拟议修正案。在向理事会提交此类建议时，法技委应说明其建议的理由，并说明审查该计划时所遵循的过程。

理事会审查法律和技术委员会建议的修正案，并通过经修订的计划或将建议发回法技委作进一步处理。

秘书处在整个区域环境管理计划审查过程中提供行政支助。

## 协商

作为审查过程的一部分，应邀请通过专家和利益攸关方(包括相关国际机构)摸底工作确定的相关人员向专家委员会提供信息。

法律和技术委员会从专家委员会收到经修订的拟议区域环境管理计划和专家委员会的报告后，即应在海管局网站上将这些文件公布 90 天，并应在这一时限内征求有关各方的评论意见。

在公众协商期结束后，法律和技术委员会的建议以及拟议供理事会通过的经修订区域环境管理计划应在会上将提出该经修订计划供通过的理事会会议之前提前至少三个月在海管局网站上公布。