

Distr.: General
27 June 2019
Arabic
Original: English

المجلس



الدورة الخامسة والعشرون

دورة المجلس، الجزء الثاني

كينغستون، ١٥-١٩ تموز/يوليه ٢٠١٩

البند ١١ من جدول الأعمال

مشروع نظام استغلال الموارد المعدنية في المنطقة

تعليقات على مشروع نظام استغلال الموارد المعدنية في المنطقة

وثيقة مقدمة من وفد ألمانيا

أولا - مقدمة

١ - أحاطت ألمانيا علما بمشروع نظام استغلال الموارد المعدنية في المنطقة الثالث (ISBA/25/C/WP.1)، وهي تقرّ بالتقدم الكبير الذي أحرزته أمانة السلطة الدولية لقاع البحار واللجنة القانونية والتقنية في المضي قدما في صياغة مشاريع مواد النظام.

٢ - بيد أن عددا من المسائل الجوهرية لا تزال بحاجة إلى توضيح وسيكون من المفيد إجراء مزيد من المناقشات بشأنها، إذ أن تسويتها، في رأينا، خطوة أساسية للتوصل إلى نهج تنظيمي متوازن.

ثانيا - المسائل الرئيسية

٣ - لقد حددنا خمس مسائل شاملة نعتبرها بالغة الأهمية للمضي قدما.

ألف - المعايير والمبادئ التوجيهية

٤ - يتناول هذا الفرع، في المقام الأول، المواد ١١ و ٤٥ و ٩٤ و ٩٥ والمرفقات الرابع والسابع والثامن من مشروع النظام.



الطابع القانوني للمعايير والمبادئ التوجيهية

٥ - تؤمن ألمانيا إيماناً راسخاً بأن المعايير يجب أن تكون ملزمة قانوناً، في حين يمكن للمبادئ التوجيهية أن تكون إيصائية. وتؤيد تفسيراً قانونياً يسمح للسلطة باستخدام المبادئ التوجيهية باعتبارها أداة تحفز على الامتثال، بحيث يمكن التوصل إلى نتائج يفترض أنها سليمة من الناحية القانونية في الحالات التي تبين فيها الجهة المتعاقدة امتثالها لهذه المبادئ التوجيهية.

لا استغلال قبل اعتماد المعايير ذات الصلة

٦ - ترى ألمانيا أنه من المهم للغاية ألا تسمح السلطة بممارسة أي أنشطة استغلالية قبل اعتماد المعايير ذات الصلة، سواء كانت معايير بيئية أو غير ذلك. وقد ينشأ عن البت في طلبات منح ترخيص للاستغلال قبل وضع الصيغة النهائية للمعايير ذات الصلة خطر عدم الامتثال للمادة ١٤٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، وقد يفرض مخاطر تنظيمية غير عادلة على الجهة طالبة الترخيص أو الجهة المتعاقدة، ويؤدي إلى التشكيك في شرعية الترخيص عموماً.

ضرورة وضع خريطة طريق منظمّة وشفافة وشاملة بمهدف وضع معايير محددة وفق ترتيب الأولويات

٧ - في وقت كتابة هذا التقرير، كانت حلقة العمل المخصصة لوضع المعايير والمبادئ التوجيهية المدونة التعديين المعقودة في برينوريا في الفترة من ١٣ إلى ١٥ أيار/مايو ٢٠١٩ قد أسفرت عن قائمة من ١٤ معياراً، اقترح صياغتها قبل اعتماد مشروع النظام. وبالنظر إلى وجود خريطة الطريق التي وضعتها الأمانة العامة لاعتماد مواد النظام، وإضافة إلى القدرات والموارد والوقت اللازم لوضع المعايير من قبل المؤسسات الدولية المختصة بذلك، يجب بذل جهود مشتركة. ويجب أيضاً وضع المعايير ذات الأولوية بطريقة منظمة، بسبب احتمال حدوث تداخل بين بعض المعايير. ولكن، من ناحية أخرى، قد يفسح الترتيب الذي تُناقش فيه المعايير المجال لنشوء أوجه تآزر أيضاً. وتبرز أهمية التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة لأن هيئات معنية مختلفة قد تتولّى مسؤولية وضع معايير أو مجموعات من المعايير المختلفة. وأخيراً، توخياً للجودة العلمية وضماناً لشرعية المعايير، ينبغي أن تتسم عملية وضع المعايير والمبادئ التوجيهية عموماً بالشفافية وبالانفتاح على جميع الجهات صاحبة المصلحة، بما في ذلك ممثلي الصناعة والمنظمات البيئية غير الحكومية.

استمرار الافتقار إلى معايير بيئية محددة في المشروع الحالي للنظام المتعلق بتقييم الأثر البيئي وخطة الإدارة والرصد البيئيين والخطة الإغلاق

٨ - في الوقت الراهن، إن الشروط اللازمة لتقييم الأثر البيئي هي تلك التي يتعين على الجهة المتعاقدة أن تتناولها على نحو وصفي، وهي تفتقر إلى معايير تقييم محددة ذات حدود دنيا بيئية كمية، مثل الحدود الدنيا للآثار الضارة، أو، عوضاً عن ذلك، طرائق استحداث هذه الحدود الدنيا. ويوصي الاستعراض الدوري الذي أُجري عملاً بالمادة ١٥٤ من الاتفاقية والتقاريرين ذي الصلة بأن تكون الشروط واضحة وقابلة للقياس، وذلك لأسباب ليس أقلها ضمان تكافؤ الفرص بين الجهات المتعاقدة. فعلى سبيل المثال، من الضروري تحديد الحدود الدنيا لحماية موائل قاع البحار المتضررة ولرصد رشاش الرواسب، سواء الرشاش الناتج عن التشغيل في قاع البحر أو الرشاش الناجم عن تصريف الأتربة في أعماق المياه الوسطى أو المياه الأعمق من ذلك.

الحاجة إلى تمييز واضح بين أنواع المعايير وفعاليتها

٩ - تدعم ألمانيا المعايير المتعلقة بالعمليات وتلك المتعلقة بالأداء، على نحو ما اقترح على المجلس في الجزء الأول من دورته، في شباط/فبراير/آذار/مارس ٢٠١٩. غير أن المصطلحين غير كافيين لوصف المعايير والحدود الدنيا الخاصة بجودة البيئة، التي تمثل الفئة الثالثة من المعايير. وتشمل الأمثلة على هذه المعايير معدلات التعكر البيولوجي للرواسب السطحية، ومؤشر التنوع البيولوجي للكائنات البحرية الحيوانية القاعية، وتركيز الأكسجين في الرواسب في بعض الأعماق.

التفاعل بين المعايير البيئية والمبادئ التوجيهية والتكنولوجيا

١٠ - ترى ألمانيا أن المعايير والمبادئ التوجيهية البيئية ينبغي أن تتضمن الشروط والمراجع الخاصة بالتكنولوجيا التي ستستخدم. وينبغي أن تكون هذه الشروط مرنة بحيث يمكن للجهات المتعاقدة أن تثبت، بما يرضي السلطة، بأن أنواع تكنولوجيا أخرى تضمن الحصول على النتيجة نفسها.

باء - خطط الإدارة البيئية الإقليمية

١١ - يتناول هذا الفرع، في المقام الأول المواد ٢ و ١٥ و ٢٠ و ٣١ و ٣٨ و ٤٧ و ٤٨ و ٤٩ و ٥٢ و ٥٨ و ٦٠ و ٧٦ والمرفقات الرابع والسادس والثامن من مشروع النظام.

الطابع لخطط الإدارة البيئية الإقليمية

١٢ - ترى ألمانيا أنه ينبغي أن تكون أحكام خطة الإدارة البيئية الإقليمية ملزمة وأن تنفذ من خلال قرارات صريحة من المجلس عند اعتماد الخطة ومن خلال التزام يرد في نظام الاستغلال بأن يمثل بيان الأثر البيئي وخطة الإدارة والرصد البيئيين وخطة الإغلاق لخطة الإدارة البيئية الإقليمية.

لا استغلال قبل وضع خطط الإدارة البيئية الإقليمية

١٣ - تعتقد ألمانيا أنه من الضروري وضع خطة للإدارة البيئية الإقليمية لضمان الحماية الفعالة للبيئة البحرية من الآثار الضارة التي قد تنشأ عن الأنشطة المضطرب بها في المنطقة. ولذا تقترح ألمانيا أن يتوقف منح تراخيص الاستغلال على وجود خطط إدارة بيئية إقليمية مكتملة ومتفق عليها. ومع ذلك، ينبغي أيضا ضمان ألا تحول عرقلة المضي في تطوير هذه الخطط واعتمادها دون منح تراخيص الاستغلال.

الآثار المترتبة على الخطط

١٤ - تعتقد ألمانيا أنه ينبغي أن يُوضَّح أن خطط الإدارة البيئية الإقليمية ستستتبع شروطا إلزامية للموافقة على خطط العمل. فعلى سبيل المثال، يجب تحديد النظم الإيكولوجية المشهة في المناطق المعنية وحمايتها في إطار هذه الخطط قبل منح عقود التعدين، ومن الأفضل أن يتم ذلك قبل تحديد مناطق معينة لأنشطة التنقيب.

خطط الإدارة البيئية الإقليمية والنهج التحوطي

١٥ - تعتقد ألمانيا أنه يجب التأكد من أن وضع خطط الإدارة البيئية الإقليمية وتحديد المناطق ذات الأهمية البيئية الخاصة يستند إلى العلم. ونظرا لمحدودية المعارف العلمية المتاحة عن معظم موائل البحار العميقة، يجب أن يكون النهج التحوطي نقطة البداية والمبدأ الأساسي لوضع أي خطة من هذا القبيل.

وضع خطط الإدارة البيئية الإقليمية والموافقة عليها

١٦ - ترى ألمانيا أن السلطة تفتقر حاليا إلى استراتيجية عامة لوضع خطط الإدارة البيئية الإقليمية وإقرارها. وقبل التعمق في تحليل الاحتياجات من الموارد والاحتياجات الخاصة بكل منطقة للقيام بالتخطيط البيئي، من الضروري التوصل إلى اتفاق بشأن شروط هذه الخطط وإجراءاتها الأساسية. وتشمل هذه الخطوة تعريف الوضع القانوني للخطط وأحكامها، وتحديد دور المنظمات الإقليمية ذات الصلة وغيرها من الهيئات الدولية المختصة، ووضع الشروط والمعايير لتطوير شبكات المناطق المحمية وتعميم المعايير الحدود الدنيا البيئية على الصعيد الإقليمي. وكما أعلن المجلس خلال الجزء الأول من دورته، من المقرر أن تستضيف ألمانيا حلقة عمل دولية بشأن وضع نهج موحد لهذه الخطط في هامبورغ، ألمانيا، في الفترة من ١١ إلى ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩.

جيم - الإدارة التكيفية

١٧ - يتناول هذا الفرع، في المقام الأول، مشروع المادة ٤٨ والمرفق السابع من النظام.

مفهوم الإدارة التكيفية

١٨ - ترى ألمانيا أنه من الملح إجراء مناقشة متعمقة لمفهوم "الإدارة التكيفية". فللجهات المتعاقدة مصلحة بموجب العقد المبرم مع السلطة. وقد تنشأ حالات طعن قانوني إذا عُدلت العقود نتيجة التوصيات أو القرارات أو المبادئ التوجيهية الصادرة عن السلطة وفُرضت التزامات إضافية على الجهات المتعاقدة. ومن حيث المبدأ، لا ينبغي تعديل عقود الاستغلال إلا بالاتفاق وبتوافق آراء الأطراف المتعاقدة. وفي الحالات التي تكون فيها التعديلات من جانب واحد ضرورية، ينبغي أن تكون هذه التعديلات ملزمة وأن تُجرى على نحو متوازن. وينبغي استحداث مفهوم فعال للإدارة التكيفية وأن يُرسى بما يُحقق التوازن بين مختلف المصالح. وينبغي أن يتضمن مشروع النظام تحديدا دقيقا للمعايير والإجراءات التي تُعَدّل الإدارة التكيفية بموجبها خطط العمل المعتمدة بالاستناد إلى المعارف والتكنولوجيات العلمية الناشئة. ولكن في الوقت الراهن، تُوفّر الإدارة التكيفية غير مطلوب إلا بعبارة عامة جدا في إطار الأحكام التي تنظّم خطة الإدارة والرصد البيئيين (انظر المرفق السابع من النظام)، إلا أن توفّرها ملزم للجهة المتعاقدة. بيد أن مفهوم ألمانيا للإدارة التكيفية أوسع نطاقا بكثير، وهي تود أن تناقش بوجه خاص إعطاء دور تنظيمي فعلي للسلطة ووضع إجراءات محددة لتنفيذ النهج التحوطي في هذا الصدد.

دال - التعديلات الاختبارية

١٩ - يتناول هذا الفرع مشروع المادتين ٧ و ٩٢ من النظام، من بين أمور أخرى. وتُقدّم ألمانيا وضع مجموعة جديدة من المواد.

لا استغلال قبل نجاح التعدين الاختباري

٢٠ - تكرر ألمانيا تأكيد وجوب جعل التعدين الاختباري المرخص له والناجح شرطا قانونيا لأي طلب ترخيص بالاستغلال في المنطقة الجغرافية المعنية، وكذلك شرطا إلزاميا للموافقة على خطة العمل. وينبغي أن تدرج أحكام بهذا الشأن صراحة في مشروع النظام. وينبغي تنظيم الظروف والشروط والإجراءات التي يُجرى بموجبها التعدين الاختباري، مثل شرط إجراء تقييم الأثر البيئي ورصد الامتثال للشروط والإفصاح عن النتائج العلمية وإبراز شهادات المعدات، في إطار مجموعة مستقلة من المواد، في جزء مخصص من نظام الاستغلال، على سبيل المثال.

هاء - الرصد

٢١ - يتناول هذا الفرع، في المقام الأول المواد الواردة في القسمين ٢ و ٤ من الجزء الرابع، وكذلك المرفقات الرابع والسادس والثامن من مشروع النظام.

الرصد أثناء المرحلة الأولية من الاستغلال

٢٢ - ترى ألمانيا أن على مشروع النظام أن يتضمن حكما يشترط الرصد المستقل لفترة زمنية محددة، خلال السنوات السبع الأولى من العمليات، على سبيل المثال.

الرصد وأحكام تقييمات الأثر البيئي

٢٣ - تفتقر مشاريع الأحكام المتعلقة بتقييمات الأثر البيئي إلى شروط محددة وقابلة للقياس يتعين على الجهات المتعاقدة استيفاؤها. وتوصي ألمانيا بوضع دليل منفصل لرصد الأنشطة وتقييمها قبل مرحلة الاستغلال وأثناءها وبعدها. ويمكن أن يشمل الدليل طرائق مفصلة لاستحداث خطوط الأساس البيئية. إذ لا يمكن الوقوف على التغيرات، ومن بينها فقدان التنوع البيولوجي، ولا المبادرة ببذل الجهود التخفيفية المعقولة إلا على أساس جمع البيانات بطريقة موحدة.

رصد عمليات التعدين الاختباري

٢٤ - توصي ألمانيا بوضع استراتيجية للرصد العلمي مستقلة وملزمة قانونا تهدف إلى التحقق من الأثر البيئي لعمليات التعدين الاختباري، وتُجرى بموجبها عمليات الرصد من قبل أطراف ثالثة، بصورة جزئية أو كلية.

ثالثا - مسائل محددة

٢٥ - بالإضافة إلى المسائل الرئيسية المذكورة أعلاه، نود إثارة النقاط التالية فيما يتعلق بمواد محددة. وقد سبقت الإشارة إلى معظم هذه المسائل في التقرير المقدم في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨^(١) والوارد في الوثيقة ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1:

(١) متاح عبر الرابط التالي: www.isa.org.Jm/files/documents/EN/Regs/2018/Comments/Germany.pdf

(أ) ينبغي أن تُذكر أهداف التنمية المستدامة التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ بصفتها المبدأ الرئيسي الذي يوجّه عمليات التعدين في المنطقة (انظر مشروع المادة ٢)؛

(ب) وفقا لمشروع المادة ١١ لا تنشر في الموقع الشبكي للسلطة إلا الخطط البيئية. ولكن يجب التأكد من أن المعلومات العامة المتعلقة بالمشايخ، ولا سيما فيما يتعلق بتقنيات الاستغلال، متاحة لعامة الجمهور، ليتمكن من التعليق على الخطط البيئية. وفي هذا الصدد، من المهم أن تكون الشروط المتعلقة ببيانات الأثر البيئي فيما يتعلق بتقديم المعلومات عن جوانب مثل جدوى المشروع والموارد المعدنية وتكنولوجيا التعدين واضحة بالقدر الكافي (انظر المرفق الرابع، الفقرتين ١ و ٣ من النظام)؛

(ج) ينبغي أن يُوضّح في الحكم ذي الصلة أن الحقوق الحصرية في إطار عقد الاستغلال لا تنتقص من الحق في إجراء أبحاث علمية بحرية (انظر مشروع المادة ١٨)؛

(د) قبل بدء الإنتاج التجاري، ينبغي أن يُطلب من الجهات المتعاقدة تقيح الخطط البيئية على وجه الخصوص. وبعد ذلك، ينبغي ألا تنظر اللجنة إلا في الأجزاء المنقحة التي يوافق عليها المجلس في نهاية المطاف. وفي حالة إدخال تغييرات جوهرية، يجب إشراك عامة الجمهور في إجراءات الموافقة هذه (انظر الفقرة ١ من مشروع المادة ٢٥)؛

(هـ) بخصوص تعديل خطة العمل، نعتقد أنه ينبغي للجنة والمجلس أن يشاركا في البت في ما إذا كان هناك "تغيير جوهري" (انظر الفقرة ١ من مشروع المادة ٢٥ والفقرة ٢ من مشروع المادة ٥٧)؛

(و) ينبغي ألا تُقدّم أي حوافز للجهات المتعاقدة (انظر مشروع المادة ٦٣) إلا إذا تواءمت تماما مع المبادئ الواردة في مشروع المادة ٢؛

(ز) بشأن سرية المعلومات، نرى أنه من الضروري وضع تعاريف واضحة للمعلومات التي ينبغي أن تعتبر سرية أو علنية. ويجب ضمان أقصى قدر من الشفافية في إجراءات التعيين المقترحة. وينبغي أن يكون من الممكن تتبع الكيان الذي يمتلك المعلومات المحددة بوصفها سرية لتمكين الوصول إلى تلك المعلومات عند منح الإذن في تاريخ لاحق (انظر مشروع المادة ٨٩)؛

(ح) ثمة سؤال يُطرح بشأن ما إذا كان التمييز بين التزامات السلطة والتزامات السلطات الوطنية التكميلية أو المتبقية واضحا ومتسقا في مشاريع المواد ٣٢ و ٣٧ و ٥٣، من بين أمور أخرى. وفي هذا الصدد، هناك أيضا أسئلة مفتوحة متصلة بالموارد والموظفين وشؤون السلطة المالية؛

(ط) تحث ألمانيا على أن يكون للمجلس على الأقل إمكانية للتخفيف والتأثير على نطاق وثائق المبادئ التوجيهية وإنشائها و/أو إصدارها (انظر مشروع المادة ٩٥)؛

(ي) على النحو المقترح في الوثيقة التي قدّمناها في عام ٢٠١٨، ينبغي أن تتضمن الخطة المالية تحليلا للتكاليف والفوائد بين الفائدة الصافية التي ستنج عن خطة العمل، وأن تأخذ في الحسبان التكاليف اللازمة لتخفيف أي آثار تطل البيئية البحرية (انظر المرفق الثالث من النظام). وتقترح ألمانيا إجراء مناقشة أولية في اللجنة المالية بشأن النهج الممكنة؛

(ك) استند المعهد الاتحادي لعلوم الأرض والموارد الطبيعية في ألمانيا، وهو جهة متعاقدة، في تقييم الأثر البيئي لاختبار مركبات التجميع في المنطقة المرخص لألمانيا العمل فيها على بنية نموذج بيان

الأثر البيئي المدرج في المرفق الرابع. ولقد وجدنا أن التقسيم إلى أقسام فرعية وفقا للمنهجية، أي التركيب الجيولوجي والتركيب الأوقيانوغرافي الفيزيائي والتركيب الأوقيانوغرافي الكيميائي، ملائم لوصف البيئة في القسمين ٤ و ٥، ولكنه غير عملي لوصف الآثار المحتملة في أجزاء مختلفة من العمود المائي وفي قاع البحر. فعلى سبيل المثال، يشمل انتشار الرشاش الناجم عن تصريف الأتربة وتأثيره وترسبه اللاحق عناصر ترسبية وكيميائية وأوقيانوغرافية لها آثار متضادة على البيئة. وفي رأينا، سيكون من الأفضل العمل مع فئات التأثيرات المحتملة، التي تشمل رشاش الرواسب الناتج عن العمليات المذكور في الفقرة ٨، من أجل توفير بيانات مفصلة عن حجم الآثار البيئية وتدبير التخفيف اللازمة لتقليل هذه الآثار إلى حدّها الأدنى (انظر المرفق الرابع للنظام)؛

(ل) يتعيّن أيضا تعريف بعض المصطلحات بوضوح، ومن بينها "أفضل الممارسات البيئية" و "أفضل الأدلة العلمية المتاحة" و "أفضل التقنيات المتاحة". وفيما يتعلق بالمصطلح الأخير، نوصي بالاستعاضة عن التعريف الحالي (انظر الجدول ١ للنظام) بالتعريف المنصوص عليه في الأمر التوجيهي للاتحاد الأوروبي بشأن الانبعاثات الصناعية^(٢)؛

(م) وبصورة أعم، نشكك باستخدام عبارة "[بذل] أفضل ما في وسعهم" في مختلف فروع مشروع النظام، لأنها لا تبدو دالة على أوضح مستوى من العناية ولا على أكثرها جدوى عمليا.

(٢) انظر الأمر التوجيهي بشأن الانبعاثات الصناعية 2010/75/EU الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي في ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ (المكافحة المتكاملة للتلوث)، الفقرة ١٠ من المادة ٣، وتنص على ما يلي:

"أفضل التقنيات المتاحة" تعني أكثر مرحلة فعالية وتقدمًا في تطور الأنشطة وطرق إدارتها مما يبين الملاءمة العملية لتقنيات معيّنة في توفير الأساس لوضع الحدود القصوى للانبعاثات والشروط الأخرى لمنح الترخيص التي تستهدف منع، وحيثما يكون ذلك غير عملي، خفض الانبعاثات وتأثيرها على البيئة ككل:

(أ) "التقنيات" تشمل كلا من التكنولوجيا والطريقة التي تم بها تصميم المنشأة وبنائها وصيانتها وتشغيلها ووقفها عن العمل؛

(ب) "التقنيات المتاحة" تعني تلك التقنيات التي طوّرت على نطاق يتيح تنفيذها في القطاع الصناعي ذي الصلة، في ظروف اقتصادية وتقنية صالحة، مع مراعاة تكاليفها ومزاياها، بصرف النظر عن استخدام هذه التقنيات أو استحداثها في الدولة العضو المعنية، طالما أن وصول المشغل إليها متيسر بالقدر المعقول؛

(ج) "أفضل" يعني الأكثر فعالية في تحقيق مستوى عام مرتفع من حماية البيئة ككل.