



理事会

Distr.: General
27 June 2019
Chinese
Original: English

第二十五届会议

理事会会议，第二部分

金斯敦，2019年7月15日至19日

议程项目 11

“区域”内矿物资源开发规章草案

关于“区域”内矿物资源开发规章草案的评论意见

由德国代表团提交

一. 引言

1. 德国注意到“区域”内矿产资源开发规章第三稿([ISBA/25/C/WP.1](#))), 并肯定国际海底管理局秘书处和法律和技术委员会在进一步拟订规章草案方面取得的重大进展。
2. 然而, 一些我们认为其解决会对实现平衡的规制办法至关重要的实质性问题尚待澄清, 宜作进一步讨论。

二. 主要问题

3. 我们确定了五个我们认为对今后至关重要的全局性问题。

A. 标准和准则

4. 本节主要涉及规章草案第 11、45、94 和 95 条以及附件四、七和八。

标准和准则的法律性质

5. 德国坚定地认为, 标准必须具有法律约束力, 而准则可以是建议性的。德国赞成作为一种法律解释, 即海管局可将准则用作劝导遵规的文书, 这样, 在承包者能够证明遵守准则的情况下, 则可在法律上推定, 所产生的结果在法律上是合理的。



在采用相关标准之前不得进行开发

6. 德国认为, 至关重要是, 除非采用了相关(无论是环境还是其他)标准, 否则海管局不许任何开发活动。在最后确定相关标准之前对开发申请作出决定, 则将引入不遵守《联合国海洋法公约》第一四五条的风险, 并将给申请者或承包者施加不公平的规制风险, 还可能造成对许可证的总体正当性的疑问。

优先制定具体标准需要有一个有结构、透明、包容和全面的路线图

7. 在编写本报告时, 2019年5月13日至15日在比勒陀利亚举行的关于制定采矿守则相关标准和准则的讲习班产生了一份包括14项标准的清单, 并建议在通过规章草案之前制定这些标准。鉴于秘书处通过规章草案的路线图, 以及国际标准制定机构在制定标准能力、资源和时间方面的通常要求, 需作共同努力。这些优先标准的制定工作需要有序地进行, 因为某些标准之间可能存在干扰。从另一方面看, 由于讨论顺序的不同, 也可能产生协同效益。不同的机构可能负责制定不同的单项标准或成组的标准, 这便突出了有关不同行为体之间协调的重要性。最后, 为确保标准的科学质量及其正当性, 标准和准则的制定过程一般应透明, 并向所有利益攸关方开放, 包括向行业代表和非政府环保组织开放。

目前的规章草案仍然缺乏关于环境影响评估、环境监测和管理计划和关闭计划等的具体环境标准

8. 目前, 环境影响评估方面的要求只是承包者需描述性地处理的若干项要求, 没有具体的评估标准, 以及量化的环境阈值(如有害影响)或制定阈值的方法。依《公约》第154条进行的定期审查及相关报告建议了明确和可衡量的要求, 特别是因为商定的阈值可确保承包者的公平竞争环境。例如, 需要有受影响的海底生境和沉积物羽流(无论是海底作业羽流, 还是中水深度或更深处的排放羽流)的阈值。

需要明确区分标准的类型和类别

9. 德国支持在2019年2-3月理事会届会第一部分中向理事会提出的对过程标准和履行表现标准加以区别。然而, 这两个术语都不足以描述环境质量状况的标准和阈值, 而环境质量状况应归为第三类标准。此种标准的例子包括表层沉积物中的生物扰动率、底栖小型动物生物多样性指数以及在特定沉积物深度的含氧量。

环境标准、准则和技术之间的相互作用

10. 德国认为, 环境标准和准则应包括关于将要使用的技术的要求和参考。同时, 若承包者能够令海管局满意地证明, 它具有同样完备的其他种类的技术, 可确保取得同样结果, 则有关要求应有灵活性。

B. 区域环境管理计划

11. 本节主要涉及规章草案第2、15、20、31、38、47、48、49、52、58、60和76条以及附件四、七和八。

区域环境管理计划的法律性质

12. 德国认为，区域环境管理计划的规定应具有约束力，实施的具体办法应该是理事会在通过区域环境管理计划时作出在这方面有明示规定的决定，以及在开发规章中规定一项义务，即环境影响报告、环境监测和管理计划和关闭计划须遵守区域环境管理计划。

没有区域环境管理计划，则不得开发

13. 德国认为，有必要制定区域环境管理计划，以确保有效保护海洋环境免受“区域”内活动可能产生的有害影响。因此，德国建议，应将充分拟订和商定的区域环境管理计划作为授予开发许可证的条件。不过，应确保避免仅通过阻止进一步制定和通过相关计划即可阻止发放开发许可证的情况。

计划的影响

14. 德国认为，应当澄清，区域环境管理计划将包含核准工作计划的强制性要求。例如，在授予采矿合同之前，需在区域环境管理计划中对这些区域的脆弱生态系统加以确定和保护，而且在理想情况下，这应该发生在指定具体勘探区之前。

区域环境管理计划和预防性办法

15. 德国认为，须确保区域环境管理计划的制定和特别环境利益区的指定是由科学驱动的。由于大多数深海生境的可得科学知识有限，须将预防性办法作为任何区域环境管理计划制定工作的起点和基本原则。

区域环境管理计划的制定和核准

16. 德国认为，海管局目前缺乏制定和核准区域环境管理计划的一般策略。在进一步分析环境规划方面特定资源和特定区域的需求之前，有必要就区域环境管理计划的基本要求和程序达成一致。这一步骤包括确定区域环境管理计划以及其中有关规定的法律地位、相关区域组织和其他主管国际机构的作用、建立保护区网络的要求和标准，以及环境标准和阈值的区域化。正如在其届会第一部分中向理事会宣布的那样，德国定于 2019 年 11 月 11 日至 13 日在汉堡主办一次关于制定对区域环境管理计划的标准化办法的国际讲习班。

C. 适应性管理

17. 本节主要涉及规章草案第 48 条和附件七。

适应性管理的概念

18. 德国认为，迫切需要深入讨论“适应性管理”的概念。承包者根据与海管局的合同，持有既得利益。当合同因海管局通过的建议、决定或准则而被修正时，可能会出现一个法律难题，并为承包者引入额外的义务。原则上，开发合同只能通过商定并经缔约各方协商一致才能修正。在有必要作单方面修正的情况下，所作修正应具约束力，但需以平衡的方式进行。为了平衡各种利益，应该形成和确立一个有效的适应性管理的概念。规章草案应明确规定用于根据新出现的科学知

识和技术修改已核准工作计划的适应性管理标准和程序。然而，目前在《环境管理和监测计划》有关规定(见规章附件七)中仅非常宽泛地要求进行适应性管理，并将之仅作为承包商的一项义务。德国对适应性管理概念的看法内涵要宽得多，并特别希望讨论给予海管局积极的规制角色以及在这方面实施预防性办法的具体程序。

D. 试采

19. 本节除其他外涉及规章草案第 7 和 92 条。德国建议拟订若干条新的规章。

在成功试采之前不得开发

20. 德国重申，获得许可并成功进行的试采应成为在有关地理区域提出开发申请的法律先决条件，并应成为核准工作计划的一项强制要求。在规章草案中应明示地列入这方面的规定。对进行试采的条件、要求和程序，如环境影响评估的要求、监测要求、科学结果的披露、设备的认证等，应当在一套单独的规章下，例如在开发规章的专门部分中进行规制。

E. 监测

21. 本节主要涉及第四部分第 2 和 4 节中的规定草案以及附件四、七和八。

开发初始阶段的监测

22. 德国认为，需要在规章草案中制订一项规定，要求在一具体规定的期间，例如在作业的头七年，进行独立监测。

监测和环境影响评估的规定

23. 与环境影响评估有关的规定草案缺少承包者须满足的具体和可衡量的要求。德国建议编写一份单独的手册，用于监测和评估在开发阶段之前、期间和之后的活动。该手册可包括关于建立环境基线的详细方法。只有在标准化数据收集的基础上，才能适当地检测到任何变化，包括生物多样性的丧失，并进行合理的缓解努力。

试采作业的监测

24. 德国建议制定一项独立且具有法律约束力的科学监测战略，用于查实这些活动对环境的影响，而监测则部分或全部由第三方进行。

三. 具体问题

25. 除上述主要问题外，我们愿就具体各项规章提出了以下几点意见。我们在 2018 年 10 月 4 日就 ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1 号文件提交的材料件¹ 中已经提到了这些问题中的大部分：

¹ 可在下列网址查阅：www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/2018/Comments/Germany.pdf。

(a) 应提及联合国大会通过的 2030 年可持续发展目标，将之作为“区域”内采矿作业的一项主要原则(见规章草案第 2 条)；

(b) 根据规章草案第 11 条，只应将环境计划登载于海管局网站上。然而，须确保项目的一般资料——特别是开发技术方面的资料可获取，以便公众可对环境计划发表评论。在这方面，重要的是，环境影响报告方面关于提供有关项目可行性、矿产资源和采矿技术等资料的要求必须足够明确(见规章附件四，第 1 和 3 段)；

(c) 应在相关规定中澄清，进行海洋科学研究的权利不受开发合同下排他性权利的限制(见规章草案第 18 条)；

(d) 在开始商业生产之前，承包者须特别对环境计划进行修订。此后，仅经修订的部分应经委员会审议，并最后经理事会核准。在发生重大变更的情况下，公众须参与这一核准程序(见规章草案第 25 条，第 1 款)；

(e) 关于工作计划的修改，我们认为委员会和理事会需参与作出关于是否有“重大变更”的决定(规章草案第 25 条，第 1 款以及第 57 条，第 2 款)；

(f) 任何对承包者的激励措施(见规章草案第 63 条)只有在完全符合规章草案第 2 条下原则的情况下，才应予以制定；

(g) 关于资料的机密性，我们认为有必要规定关于应被视为机密或公开的资料的确切定义。在建议的指定程序中，必须确保最大程度的透明度。对被指定为“机密”的资料，应有可能追踪查出是哪个实体持有相关资料，以便在之后某阶段经授权后获取该资料(见规章草案第 89 条)；

(h) 目前尚不清楚海管局的义务与国家当局的(补充或余留)义务之间的区分是否明确且前后一致，特别是在规章草案第 32、37 和 53 条中是否前后一致。关于海管局在这方面的资源、人员和财务方面的问题也仍无定论；

(i) 德国强烈建议至少理事会要拥有一个可选择的可能性，即选择在指导文件的范围、制订和(或)发布(见规章草案第 95 条)方面加以促进和影响；

(j) 正如我们在 2018 年提交的材料中所建议的那样，财务计划中应含有成本效益分析，以资证明工作计划将产生净收益，同时还考虑到为缓解对海洋环境的任何影响而产生的成本(见规章附件三)。德国建议在财务委员会中就可能采用的办法进行初步讨论；

(k) 德国的承包者，即联邦地球科学和自然资源研究所基于附件四中环境影响报告模板的结构，对德国许可证区内的收集器测试进行了环境影响评估。我们发现，根据方法，即地质环境、物理海洋环境和化学海洋环境方法，而细分为几个小部分，足以在第 4 和 5 节中描述现有环境，但在描述水柱不同部分中的以及对海底的潜在影响时是不实际的。例如，作业排放物羽流及其随后的沉积的扩散和影响可分为沉积学、化学和海洋学几个组成方面，对环境则产生了各个方面的综合影响。我们认为，最好是采用潜在影响类别，包括第 8 段所

提的作业泥沙羽流，以详细描述影响的规模和需采取的缓解措施，以尽量减少这些影响(见规章附件四)；

(l) 还需要清楚地界定某些术语，包括“最佳环保做法”、“最佳可得科学证据”和“最佳可得技术”。对于最后一术语，我们建议用《欧洲工业排放指令》²规定的定义取代当前的定义(规章附表 1)；

(m) 总体而言，我们对规章草案若干部分使用了“尽其最大努力”表示质疑，因为我们不认为这种表述反映了最明确和实际最可行的照护水平。

² 见欧洲议会和理事会 2010 年 11 月 24 日关于工业排放(综合污染防治)的第 2010/75/EU 号指令，第 3 条，第 10 款，即：

“‘最佳可得技术’系指活动及其作业方法发展过程中最有效和最先进的阶段，其显示特定技术在实际适合于为旨在防止和(在实际无法防止的情况下)减少排放及其整体环境影响的排放限制值和其他许可条件提供基础：

(a) ‘技术’包括所采用的技术以及所涉装置的设计、建造、维护、运行和淘汰的方式；

(b) ‘可得技术’系指开发规模使之在考虑到成本和优势的情况下能够在经济和技术可行条件下在相关工业部门实施的技术，无论此种技术是否在有关成员国内部使用或生产，只要运营者享有获取技术的合理便利即可；

(c) ‘最佳’系指在实现对整个环境的高水平全面保护方面最为有效。”