



## 理事会

Distr.: General  
29 February 2024  
Chinese  
Original: English

## 第二十九届会议

理事会届会，第一期会议

2024年3月18日至29日，金斯敦

临时议程\* 项目 19

秘书长关于与奥斯巴保护东北大西洋  
海洋环境委员会合作的报告

## 国际海底管理局与奥斯巴保护东北大西洋海洋环境委员会 之间的协商情况

### 秘书长的报告

#### 一. 导言

1. 国际海底管理局大会第二十八届会议请秘书长就奥斯巴保护东北大西洋海洋环境委员会通过的一项决定对海管局关于“区域”的专属任务造成的影响编写一份报告，供理事会第二十九届会议审议，前述决定导致北大西洋洋流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区的范围扩大。大会请秘书长在报告中详细说明海管局秘书处与奥斯巴委员会围绕这项决定进行的沟通，评估这项决定对海管局任务的潜在影响，并且建议如何在防止海管局的任务受到干涉的同时，加强与有关组织的合作与协商。<sup>1</sup>

2. 应这一要求，本报告概述了奥斯巴委员会通过的决定，总结了委员会与海管局秘书处就此项决定和相关事项进行的沟通。报告还评估了委员会通过的决定对海管局任务的影响。提出的一些建议供理事会审议。

\* ISBA/29/C/L.1.

<sup>1</sup> ISBA/28/A/18，第 24 段。



## 二. 奥斯巴委员会的权限

3. 奥斯巴委员会根据 1992 年《保护东北大西洋海洋环境公约》(《奥斯巴公约》)设立,是一个机制,供 15 个国家政府<sup>2</sup>与欧洲联盟合作,保护东北大西洋海洋环境。<sup>3</sup>委员会的权限是,依照该公约第 2 条所规定的一般义务拟订方案和措施,以防止和消除污染,并控制可能直接或间接对东北大西洋海洋区域产生不利影响的人类活动,但明显不包括渔业管理,在航运规制方面也存在其他特定限制。

4. 理事会应记得,海管局在 2010 年与奥斯巴委员会签署了一份谅解备忘录。<sup>4</sup>备忘录的主要目的是说明委员会与海管局的 合作范围。根据备忘录,对奥斯巴海洋区域与“区域”发生重叠的地方,委员会和海管局的权限互补,必须按照《联合国海洋法公约》第十一部分第二节规定的、支配“区域”的原则行使。备忘录意在作为一个框架,供双方就共同关心的事项进行协商,以促进或推动彼此更好地理解 和协调各自围绕该等事项开展的活动,包括为此收集并交流国家管辖范围以外东北大西洋海洋区域的环境数据。两个组织还相互给予对方观察员地位。<sup>5</sup>

5. 决定签署谅解备忘录,背后的动力来自奥斯巴委员会 2008 年的一项提议——在奥斯巴海洋区域以内、国家管辖范围以外的大西洋中脊查理·吉布斯断裂区建立一个海洋保护区。委员会、海管局秘书处和东北大西洋渔业委员会秘书处随后举行了会议,结果商定:鉴于有关组织在任务和管辖上存在重叠,特别是海管局就奥斯巴海洋区域以内、国家管辖范围以外海底所承担的任务具有专属性质,应当启动对话,以确保在建立海洋保护区时,适当考虑《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》(《1994 年协定》)为各国规定的权利和义务,而且充分尊重海管局对“区域”内活动的组织和控制所享有的管辖权。

6. 海管局秘书处还以观察员身份参加了就主管国际组织有关东北大西洋国家管辖范围以外区域内选定区域的合作与协调的集体安排<sup>6</sup>举行的会议。集体安排由奥斯巴委员会和东北大西洋渔业委员会确立,为促进讨论和信息交流搭建了平台,尤其是在保护东北大西洋国家管辖范围以外区域方面。根据这一不具法律约束力的安排,参与方同意就已经采取划区管理措施的区域通报信息,还同意努力协调各自的活动,以确保酌情参考为该等区域确定的养护目标,执行适

<sup>2</sup> 比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、冰岛、爱尔兰、卢森堡、荷兰王国、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

<sup>3</sup> 《奥斯巴公约》第 1 (a)条界定了奥斯巴海洋区域。它按地理位置确定,部分位于国家管辖范围以内,部分位于国家管辖范围以外,覆盖了从北极到亚速尔群岛、从大西洋中脊到北海的辽阔海洋区域。

<sup>4</sup> ISBA/16/A/INF/2, 附件。

<sup>5</sup> 同上,第 4 段。另见 ISBA/16/A/13, 第 6 段。

<sup>6</sup> ISBA/20/C/15, 附文二。另见 [www.ospar.org/documents?v=33030](http://www.ospar.org/documents?v=33030)。

当的区域养护和管理措施。虽然国际海事组织和海管局均出席了集体安排会议，但都避免全面参与，部分原因是有的成员对区域海洋组织在管理国家管辖范围以外区域所发挥的作用感到关切。<sup>7</sup> 近期，在集体安排的框架内，讨论过集体安排可否向其他国际组织开放的问题(或集体安排与包括海管局在内其他国际组织可采取其他哪种体制形式，开展进一步协作的问题)。秘书处正在参加这些讨论。

### 三. 奥斯巴委员会关于北大西洋海流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区的决定

7. 北大西洋海流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区根据奥斯巴委员会 2021 年的一项决定<sup>8</sup> 设立，旨在保护、养护在奥斯巴海洋区域以内、国家管辖范围以外 595 196 平方公里海洋区域海床上方水域的海鸟和生态系统。同年，“北大西洋海流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区进一步发展路线图”<sup>9</sup> 获得通过。2022 年 12 月 1 日，委员会遵照路线图，启动了公开协商进程，审查是否有证据能支持将海洋保护区的范围扩大到海床和洋底及其底土以及其他物种和栖息地。

8. 接下来，奥斯巴委员会于 2023 年 6 月 26 日至 30 日在奥斯陆举行会议，其间决定就北大西洋海流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区作出修正，在范围中纳入了奥斯巴委员会进一步列出的地物(物种和生境)以及海床和洋底及其底土。<sup>10</sup> 此项决定于 2024 年 1 月 16 日生效，开始对《奥斯巴公约》缔约方产生约束。更详细地说，通过修正，在建立海洋保护区的宗旨里增加了保护、养护、维持和恢复海床和洋底及其底土以及该地上层水域生态系统的完整性这个目标，并且把《联合国海洋法公约》第一条所界定的“区域”中 546 511 平方公里的面积归入北大西洋洋流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区。

#### A. 奥斯巴委员会和海管局秘书处之间就北大西洋海流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区进行的沟通

9. 奥斯巴委员会与海管局成员之间没有用来围绕影响“区域”事项开展协商的具体通知程序。在此情况下，海管局秘书长于 2023 年 6 月 9 日就关于扩大北大西洋海流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区的提议发表了评论，作为对公开协商进程的参与。他在评论中回顾了保护“区域”海洋环境为海管局分配的任务，包括要求海管局按照《联合国海洋法公约》第一四五条和《1994 年协定》附件第一节第 5 条(g)款通过适当的规则、规章和程序。他还强调，依照《公约》第一六五条，法律和技术委员会负责就以下事宜向理事会提出建议：根据相关规则、规章和程序保护海洋环境，监测与“区域”内活动给海洋环境带来的风险和影响有关的方案，最后持续审查与“区域”内活动有关的规则、规章和程序。

<sup>7</sup> 特别见国际海事组织 A 29/19(c)号文件。另见 ISBA/28/A/18，第 24 段。

<sup>8</sup> 第 2021/01 号决定。可查阅 [www.ospar.org/documents?v=46308](http://www.ospar.org/documents?v=46308)。

<sup>9</sup> 第 2021-08 号协议。可查阅 [www.ospar.org/documents?v=46310](http://www.ospar.org/documents?v=46310)。

<sup>10</sup> 第 2023/01 号决定。可查阅 [www.ospar.org/documents?v=52056](http://www.ospar.org/documents?v=52056)。

10. 秘书长回顾，2022 年 11 月法律和技术委员会向理事会呈交了就北大西洋中脊“区域”制定的、以多金属硫化物矿床为侧重点的区域环境管理计划草案。<sup>11</sup> 区域环境管理计划草案的制定立足于广泛的科学进程，包括 2018 年至 2020 年召开的三次专家讲习班和 2022 年 4 月至 6 月进行的正式利益攸关方协商。奥斯巴委员会收到了关于参加讲习班和利益攸关方协商的邀请，但没有出席。<sup>12</sup>

11. 秘书长告知奥斯巴委员会，北大西洋中脊“区域”区域环境管理计划草案并不囊括北大西洋洋流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区下的“区域”，但是的确规定了区域环境管理的目标和目的，包括鼓励有关国际和区域组织等利益攸关方在各自任务范围内相互合作，并且确定了各种措施，比如用来维持区域生物多样性及生态系统结构和功能的不同划区管理工具。

12. 鉴于上述考虑，秘书长敦促奥斯巴委员会确保《联合国海洋法公约》、《1994 年协定》和《奥斯巴公约》为海管局和委员会确立的任务和权限保持一致。为实现这一目标，有建议说委员会应当把关于可能扩大北大西洋海流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区的讨论与正在围绕北大西洋中脊“区域”区域环境管理计划开展的工作对接，后者是根据《联合国海洋法公约》在理事会主持下发起的一个全球进程，法律和技术委员会为此投入了专家力量。这将确保讨论立足于现有的科学数据和信息，着眼于建立协调一致、生态互联的划区管理工具网络，使之纳入北大西洋各海洋保护区、得到有效管理和监测。

13. 奥斯巴委员会于 2023 年 6 月召开会议，几个缔约方在会上表示欣见海管局来函，其中所载信息有价值且能引发兴趣，还强调委员会与海管局保持良好工作关系很重要。几个缔约方提议，今后在指定国家管辖范围以外区域的海洋保护区时、在讨论区域环境管理计划时，应当加强与海管局和其他主管当局的接触与协作。然而，由于所说的海管局迟交资料一事，委员会决定不将资料列入北大西洋洋流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区暂定提名订正稿的最终版，而是将之放进所收答复概览。

14. 秘书长于 2023 年 9 月 29 日去函，向奥斯巴委员会执行秘书通报了 2023 年 7 月大会第二十八届会议就海管局与委员会之间关系进行的讨论。他一方面提出委员会将来可考虑审查就涉及主管政府间组织职权范围的事项(包括开发划区管理工具)与主管政府间组织协商的程序，另一方面确认秘书处愿进一步讨论这些以及其他共同关心的事项。当委员会的决定与《联合国海洋法公约》和《1994 年协定》赋予海管局的专属任务、与海管局成员的权利和义务、与已同海管局签署了合同的实体的权利和义务重叠时，这似乎尤其重要。

<sup>11</sup> ISBA/27/C/38。

<sup>12</sup> 2022 年 3 月 10 日、2023 年 3 月 14 日和 2023 年 6 月 9 日，向奥斯巴委员会发出邀请。

## B. 奥斯巴委员会与海管局秘书处之间就奥斯巴法学家和语言学家小组围绕委员会对奥斯巴海洋区域内深海海底采矿活动的权限所作报告进行的沟通

15. 2023年1月24日，奥斯巴委员会执行秘书邀请海管局秘书处就奥斯巴法学家和语言学家小组就委员会对奥斯巴海洋区域内深海海底采矿活动的管辖权出具的法律咨询意见发表评论。奥斯巴委员会下设的人类活动对环境的影响问题委员会要求小组就《奥斯巴公约》在深海海底采矿方面的解释和适用问题，提供法律咨询意见。<sup>13</sup>

16. 2023年3月14日，海管局秘书处提交了意见。秘书处回顾，《联合国海洋法公约》具有普遍性和统一性，对海洋包括“区域”内的所有活动来说，是统领性法律框架。秘书处还指出，《奥斯巴公约》缔约方系海管局成员，应当遵守由海管局通过的、对奥斯巴委员会海洋区域内“区域”适用的规则、规章和程序，从而确保与《联合国海洋法公约》和《1994年协定》确立的制度保持一致。更具体地说，秘书处指出：

(a) 《联合国海洋法公约》和《1994年协定》为海管局赋予组织和控制“区域”内活动的专属权限，包括采取措施保护海洋环境免受“区域”内活动可能造成的有害影响这个权限；

(b) 虽然有些国家可以在《奥斯巴公约》等区域合作框架内，集体采取比海管局采取的措施更为严格的环境保护措施，但这没有为该等国家或区域组织赋予规制“区域”内活动的任何权限；

(c) 处置深海海底采矿活动产生的废物，属于《奥斯巴公约》第1条对“倾倒”一词所下定义的范围，因而也属于该公约第四条和附件二的范围；

(d) 关于业已根据《奥斯巴公约》附件五(为保护海洋区域不受人类活动的不良影响)采取的措施，一般来说对深海海底采矿适用，具体要视其内容；

(e) 深海海底采矿不是《奥斯巴公约》第3、4和5条范围内的污染源之一，所以，《奥斯巴公约》缔约国如希望将深海海底采矿作为污染源处理，就需要根据第7条通过一个附件。

17. 秘书处强调，勘探和开发合同的授予，是对于“区域”及其资源适用的法律制度的核心。奥斯巴委员会对根据此类合同在“区域”内开展的活动采取的任何措施，无论是否涉及奥斯巴成员，都与《联合国海洋法公约》和《1994年协定》建立的制度相冲突，也与《奥斯巴公约》承认的权限相冲突。

18. 对此，奥斯巴法学家和语言学家小组强调，秘书处与小组在意见上有多处一致，在法律解释上有一些分歧，但小组已向奥斯巴委员会各代表团团长建议，

<sup>13</sup> 奥斯巴委员会的网站上既没有公布人类活动对环境的影响问题委员会的有关议事记录，也没有公布法学家和语言学家小组的咨询意见。为供海管局成员参考，执行秘书2023年1月24日的信函和秘书处2023年3月14日的答复连同本报告一并上传海管局网站。

在奥斯巴委员会秘书处和海管局秘书处之间启动非正式讨论，研究两个组织如何在更实际的方面，比如海洋保护区的指定和管理，一起开展工作。<sup>14</sup>

#### 四. 针对北大西洋海流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区范围扩至“区域”这个决定对海管局任务的潜在影响进行的初步评估

19. 目前，在北大西洋洋流和叶夫拉诺夫海盆海洋保护区，“区域”内还没有开展任何活动。此外，据认为，由于这一区域沉积过程剧烈，存在多金属硫化物和多金属结核经济可采矿床的概率微乎其微。<sup>15</sup> 然而，不排除海管局今后收到的探矿通知或勘探工作计划核准申请可能会牵涉到“区域”的这一个部分。

20. 在奥斯巴代表团团长会议<sup>16</sup> 等场合均确认，海管局是唯一有权限从事以下工作的主管组织：规制“区域”内活动，包括为此通过适当的规则、规章和程序，确保有效保护海洋环境，使其不受“区域”内活动可能产生的有害影响。

21. 奥斯巴委员会决定把自身措施扩大到“区域”，这似乎与海管局的权限相冲突，因为它影响到那些非属《奥斯巴公约》缔约方的海管局成员的权利和义务。奥斯巴委员会的决定<sup>17</sup> 以及据此通过的措施或方案，仅对奥斯巴委员会 16 个成员有约束力，而且仅适用于奥斯巴海洋区域。

22. 在保护“区域”内海洋环境方面分配给海管局的监管权限不可推翻，海管局的决定适用于海管局所有成员，包括同时也是奥斯巴委员会成员的海管局成员。

23. 在此方面，兹回顾，海管局成员有义务与海管局合作，这要求海管局成员除其他外确保不与海管局的工作和任务重复，不通过区域组织开展的工作进行干涉。

24. 总之，根据奥斯巴委员会就《联合国海洋法公约》和《1994 年协定》规定属于海管局权限范围的事项所作决定而采取的措施：(a) 没有适当反映和尊重海管局对“区域”的权限；(b) 可能与海管局根据自身任务采取的其他行动发生冲突；(c) 对“区域”适用有别于全球通行标准和科学标准的标准和科学标准，可能破坏海管局的权限；(d) 由于对《奥斯巴公约》的非缔约方不具约束力，因此可能起不到效果。

<sup>14</sup> 奥斯巴委员会各代表团团长(1) 23/2/1 Rev.1 (L)，第 8.2 段。

<sup>15</sup> 见海管局第 30 号技术研究报告，可查阅 [www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/05/ISA\\_Technical\\_Study-30.pdf](http://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/05/ISA_Technical_Study-30.pdf)。

<sup>16</sup> 见 ISBA/15/A/2，第 21 段。

<sup>17</sup> 虽然《奥斯巴公约》缔约方通过的决定有法律约束力，但根据《奥斯巴公约》第 13 条，提出的建议没有约束力。

## 五. 关于如何在防止海管局的任务受到干涉的同时，加强与有关组织的合作与协商的建议

25. 重中之重，是确保经现有法律框架认可的、由海管局和奥斯巴委员会各自承担的任务和权限之间保持一致。在此方面，海管局已邀请委员会出席海管局的讲习班、参加利益攸关方就制定大西洋中脊北部“区域”区域环境管理计划一事进行的协商。海管局还提议，可拓展区域环境管理计划的地理范围，以确保全球进程与区域进程对接。

26. 2023年11月17日，海管局秘书处和奥斯巴委员会秘书处召开了双边会议。二者商定举行更多的定期会议，彼此通报有关事项，相互交流最新情况。海管局秘书处还将酌情参加委员会的有关工作，例如《奥斯巴公约》修正案特设工作组、集体安排和委员会会议。

27. 请理事会表示注意到本报告，并为秘书处提供必要的指导，以便海管局与奥斯巴委员会之间加强合作与协商。