



## 理事会

Distr.: General  
12 May 2016  
Chinese  
Original: English

## 第二十二届会议

金斯敦

2016年7月11日至22日

## 勘探区域内开展海洋科学研究相关问题

## 秘书长的报告

## 导言

1. 区域内活动增加体现为核准的勘探工作计划从2011年的7个增至2016年的27个，活动增加的一个后果是，承包者和研究人员就在勘探区域内海床上进行海洋科学研究发生冲突的可能性增加。作为勘探活动一部分经常开展的许多活动，根据《联合国海洋法公约》第1(3)条“区域内活动”的术语定义可被视为“区域内活动”，这些活动也可作为海洋科学研究来开展。例如这些活动包括利用自动潜航器进行侧扫声纳测绘、箱芯取样和多心取样、温深电导探测器测量以及为高密度照片定性分析部署遥控潜水器。

2. 根据《公约》第256条，所有国家和各主管国际组织均可根据第十一部分的规定在区域内进行海洋科学研究。第十一部分相关规定是第143条，其中规定，区域内的海洋科学研究应专为和平目的并为谋求全人类的利益进行，从而将其与根据第七部分第87(1)(f)条进行的海洋科学研究区分开来。与此同时，勘探规章还规定，根据《公约》第87条，规章不得影响科学研究的自由，根据第143条和第256条，规章也不得影响在区域内开展海洋科学研究的权利。《公约》和勘探规章还要求管理局给予承包者在勘探工作计划中所述区域内进行勘探的专属权利，并确保其他实体不得为获取合同涵盖范围以外的其他资源而干扰承包者在同一区域作业。

\* 由于技术原因于2016年5月31日重发。



3. 有许多原因表明在公海和区域内开展公开和广泛的海洋科学研究是必要的和可取的。海洋科学研究取得的资料有助于为制定勘探规章提供知识基础。健全管理区域环境很可能需要大型数据库和透彻的数据分析，这是个体承包者难以获得的。很可能无法完全根据个人承包者的勘探区域对环境影响做出全面评估，这种评估需要更全面的环境梯度情况。另一方面，承包者必须遵守严格的环境标准，监测其在勘探区域内的活动所产生的影响。这两项活动通常应互补，但在特定情况下，可能是第三方作为海洋科学研究开展的活动会干扰承包者为监测其勘探活动的环境影响而做出的持续努力。如何调和承包者和研究人员可能出现的利益冲突，提出了若干复杂和敏感的法律问题和关切事项。此外，一方面必须保障承包商的使用权，另一方面必须保障行使海洋科学研究的权利和自由，这对区域内矿产资源的善治和管理必不可少。本文件旨在简要概述这些问题，并找出符合《公约》有关规定的可能应对办法。

#### 国际海洋法关于海洋科学研究的适用规则

4. 《公约》第 87(1)(f)条规定，公海自由包括海洋科学研究自由，但受第十三部分的限制。第 87(2)条规定，公海自由应由所有国家行使，并适当顾及《公约》规定的同区域内活动有关的权利。《公约》第十三部分广泛探讨了海洋科学研究。第十三部分第 240(c)和(d)条提出的开展海洋科学研究的其中两项一般原则是，海洋科学研究不应符合《公约》的海洋其他正当用途有不当干扰，而这种研究在这种用途过程中应适当地受到尊重，而且，海洋科学研究的进行应遵守依照《公约》制定的一切有关规章，包括关于保护和保全海洋环境的规章。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)是公认的促进海洋研究方面全球合作的组织。教科文组织的政府间海洋学委员会自 1960 年成立以来一直在促进海洋科学研究所有方面的国际合作。该委员会设立了海洋法专家咨询机构，处理根据《公约》规定产生的许多问题，特别是根据《公约》第 251 条制定标准和准则，协助各国确定海洋科学研究的性质和所涉问题。

5. 第 256 条规定，所有国家均有权依第十一部分的规定在区域内进行海洋科学研究。在这方面，第 143(3)条规定，各缔约国可在区域内进行海洋科学研究，并应以若干规定方式促进在这种研究过程中开展国际合作，包括通过管理局或适当时通过其他国际途径，切实传播所得到的研究和分析结果。相比之下，第 257 条规定，所有国家均有权依《公约》在专属经济区范围以外的水体内、即在区域以及从基线量起超过 200 海里处的扩展大陆架的上覆水体内开展海洋科学研究。

#### 《公约》第十一部分中的国际海洋法适用规则

6. 《公约》第 139(1)条规定，所有缔约国有责任确保区域内活动，不论是由缔约国或具有缔约国国籍的自然人或法人或受缔约国有效控制的自然人或法人所从事者，一律依照《公约》第十一部分进行。同一条第 2 款规定了缔约国对未能履行第十一部分规定责任所造成的损害承担赔偿责任的条件。

7. 第 145 条规定, 应按照《公约》对区域内活动采取必要措施, 以确保切实保护海洋环境不受这种活动可能产生的有害影响的危害。第 145 条责成管理局为此制定适当的规则、规章和程序。该条还提供了一份非排他性的需要保护的情形清单。

8. 第 147(1)条规定, 开展区域内活动时“合理地顾及”海洋环境中的其他活动。同一条第 3 款载有一项相应条款, 规定在海洋环境中开展的其他活动应“合理地顾及”区域内的活动。第 3 款沿袭第 87(2)条, 规定行使公海自由应“适当顾及”《公约》规定的同区域内活动有关的权利。

9. 《公约》没有定义“合理顾及”一词。鉴于上述第 87(2)条的规定, 可以得出的结论是, “合理顾及”与“适当顾及”含义相同, 这一词还用在《公约》许多其他条款中(诸如关于航行的第 27(4)、第 39(3)(a)和第 234 条; 关于捕捞的第 60(3)和第 66(3)(a)条; 关于海底电缆和管道的第 79(5)条; 关于国家权利和义务的第 56(2)、第 58(3)和第 142(1)条; 关于其他国家在技术转让方面合法利益的第 267 条; 以及关于地域分配的第 162(2)(d)和第 167(2)条。弗吉尼亚评注提出, 第 147 条中的“合理顾及”“将包括承认各国有权在海洋环境中开展活动和第 192 条规定的各国有保护和保全海洋环境的义务”。另一位评论员提出, 该词要求“某种形式的行为, 但未明确任何具体的规范性内容”。

10. 可以合理地断定, 区域内的海洋科学研究活动不应不合理地干扰承包者与管理局签订的合同所赋予承包者的权利和义务, 而且, 承包者和研究人员以及承包者担保国和对研究人员的活动负有责任的国家必须适当顾及彼此开展活动的权利, 不对另一方的活动予以不适当的干预。然而, 尚不清楚哪级或哪种类型的干涉会超出“合理顾及”标准, 现行规定未就什么行动或后果可能构成不当干预, 或为达到适当顾及要求必须采取什么具体步骤问题, 向科学界和深海采矿界提供实际指导(例如, 通知要求或事先交流信息)。与关于跨界资源矿床的《公约》第 142 条形成对照的是, 《公约》或勘探规章中没有针对在区域内进行海洋科学研究影响承包者权利这一情况的具体规定, 甚至不要求通知承包者或管理局打算进行这种研究。可能没有具体的规定来支持这一解读, 即信息交流要求是不言而喻的。

#### 与环境影响评估和承包者其他环境义务有关的问题

11. 如上文所述, 《公约》第 240 条(d)要求进行海洋科学研究时必须遵守依照《公约》通过的所有规章, 包括保护海洋环境的规章。此外, 《公约》第 205 条和第 206 条要求缔约国对在本国管辖和控制范围内计划开展、可能给海洋环境造成大量污染或使海洋环境发生重大、有害变化的活动开展环境评估, 并公布评估的结果。国际法院在 2010 年《乌拉圭河上的纸浆厂(阿根廷诉乌拉圭)》一案的判决中, 认为这一要求现在是习惯国际法的一部分。海底争端分庭在 2011 年关于担保个人和实体从事“区域”内活动的国家所负责任和义务的咨询意见中, 扩展了开展环境影响评估要求的范围, 以涵盖《公约》和管理局规章具体规定以外的“区域”内活动。

12. 承包者负有大量环境义务，包括建立环境基线和开展监测方案。指导承包者评估“区域”内海洋矿物勘探活动可能对环境造成的影响的建议，阐述和澄清了承包者进行环境影响评估的义务，承包者必须在合理可行的情况下遵守该建议。在需要进行环境影响评估的情况下，必须在有待进行环境影响评估的活动开始一年之前向管理局提交评估。

13. 问题是，在某些情况下，承包者以勘探或开采“区域”内资源为目的而开展的某些科学研究活动，需要根据法律和技术委员会印发的建议，事先开展环境影响评估。如果同样的活动作为海洋科学研究活动开展，则没有明确要求研究人员事先开展环境影响评估。国家义务(包括指导文件、软性法律或区域文书中规定的义务)虽然具有切实意义，但可能无法为此类义务提供坚实的基础。缺乏对研究人员就有关活动进行环境影响评估的明确要求，特别是如果计划在管理局已授予勘探合同的部分“区域”内开展此类工作，那么根据第 145 条要求进行环境影响评估的初衷似乎会受到质疑。在这方面可能需要更多的实际指导，如果能获得政府间海洋学委员会理事会的授权，那么可能可以通过海洋法专家咨询机构提供此类指导。

#### 与责任和赔偿责任有关的问题

14. 另一方面的问题涉及到责任和赔偿责任。第十三部分第 263 条规定，缔约国有责任确保海洋科学研究按照《公约》开展(而不仅仅是第十三部分)。第 263 条第 2 款和第 3 款规定了赔偿责任，要求对违反《公约》的活动所造成的损害以及海洋科学研究活动引起的海洋环境污染造成的损害提供赔偿。

15. 《公约》第十一部分第 139 条规定，缔约国有责任确保“区域”内活动一律依照本部分进行，不论活动是由缔约国、国营企业、具有缔约国国籍的自然人或受到缔约国或其国民有效控制的法人所开展。国际组织对于本组织在“区域”内开展的活动负有同样责任。《公约》第 139 条第 2 款规定了未能履行第十一部分规定责任所造成损害的共同连带赔偿责任。

16. 如果在勘探区域内进行海洋科学研究活动使承包者无法充分执行已获批准的工作计划，这是否会构成承包者的违规行为，使其负有赔偿责任？这是否将构成不可抗力事件，产生与开展活动和延长合同期限相关的法律后果？由于缔约国有责任确保“区域”内活动的开展符合《公约》第十一部分，这种不合理的干扰是否会导致对于未能根据第十一部分履行责任所造成的损害承担赔偿责任？鉴于缔约国有责任确保海洋科学研究的开展不因不适当地干扰承包商的专属权利而违反《公约》，似乎得出如下结论不可避免，即干扰情形会导致对承包商损害的赔偿责任。不过，确定解决这种情况所产生争端的适当平台可能更加困难。

#### 解决争端

17. 在承包者的活动和已规划或现有的海洋科学研究活动发生冲突的情况下，有许多寻求解决办法的方式。首先，管理局可以在有关缔约国、承包者和研究人员

之间进行调解，使他们能够开展各自的活动。《公约》第十五部分终归提供了全面的解决争端制度。第 279 条和第 280 条要求缔约国通过自行选择的和平方法，解决他们之间有关适用或解释《公约》的任何争端。第 288 条(3)提到根据第十一部分第五节设立的国际海洋法法庭海底争端分庭。第 187 条列举了受海底争端分庭管辖的涉及“区域”内活动的各类争端。具体而言，分庭对以下争端有管辖权：缔约国之间有关解释或适用第十一部分及其有关附件的争端，以及缔约国与管理局之间就管理局的行为或不行为，或缔约国据称违反第十一部分、与其有关的附件或管理局规则、规章和程序的行为所产生的争端。

18. 第 264 条规定，应根据第十五部分第二节和第三节处理有关解释或适用《公约》中有关海洋科学研究的规定的争端。如上文所述，第十五部分第二节在第 288 条(3)中规定了海底争端分庭的管辖权。第 290 条规定了在法院或法庭初步认为自身根据第十五部分或第十一部分第五节拥有管辖权的情况下，在作出最后决定之前，可酌情根据案情，为保全当事方各自的权利或防止对海洋环境造成严重损害采取哪些临时措施。

19. 法院或法庭对争端的解决将不可避免地针对具体事实，可能无法解决上文所述的各种法律问题。这还可能导致任意选择诉讼地，也不能排除对同一条款解释不一致的风险。在任何情况下，应尽可能避免争端。因此，有争议的诉讼可能不是最适当的方式，无法阐明与解释和适用适当顾及义务有关的核心问题，也无法提供适当行为方面的法律确定性，以避免研究人员和承包者之间的不当干扰。

20. 避免今后出现争端的一个办法可能是进一步发展勘探规章，为承包者和研究人员制定具体规则。这可以辅以实用准则。可以就此指出的是，根据现行规章，探矿者在勘探阶段必须“根据这方面今后的相关准则”，尽量减少或消除“对现有或计划进行的海洋科学研究活动的实际或潜在冲突或干扰。”令人遗憾的是，还没有按照这一规定制定任何准则，有关规章并不处理勘探和开采阶段的情况，而承包者的专属权利问题会在这一时期出现。然而，也许采取管制方法面临的主要困难是，需要确保完全符合《公约》、尤其是第 143 条规定的各国和管理局的权利与义务，而且这一困难也使管制办法变得不切实际。

21. 采取更多的管制措施在任何情况下可能都不是适当的对策，因为所需要的是澄清现行条款，特别是“合理顾及”的对等义务。请海底争端分庭就此提供咨询意见将是得到此类澄清更加合适的手段。《公约》第 191 条要求海底争端分庭在大会或理事会请求下提供咨询意见，说明其活动范围内出现的法律问题。这类意见必须紧急提供。除了可以避免需要针对具体争端处理相关问题以外，这一做法的另一个好处是增加透明度。这还会使分庭受益于各缔约国就该问题提交的资料，包括研究国和担保国以及相关国际组织，如管理局和政府间海洋学委员会。

22. 分庭就这一重要专题提供的咨询意见可能有助于管理局制定未来的开采规章，有助于政府间海洋学委员会通过海洋法专家咨询机构制定研究者导则。此类

建议还有助于大会第 69/292 号决议所设筹备委员会开展讨论，就《公约》之下关于国家管辖范围以外各区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题的具有法律约束力的国际文书草案的要点，向大会提出实质性建议。

### 问题总结

23. 根据上述讨论，提议需要澄清的主要法律问题如下：

(a) 《公约》第 147 条(3)中“海洋环境中的其他活动”一语是否包括在“区域”内开展的海洋科学研究？

(b) 《公约》第 147 条(3)中关于“区域”内活动的“合理顾及”一语是何含义，是否与第 87 条(2)中的“适当顾及”一语含义相同？

(c) 哪些行为会不合理地干扰承包者在勘探区(或未来勘探区)的权利和义务？

(d) 与承包者有义务对某些具体勘探活动进行事前环境影响评估一样，在“区域”内开展某些海洋科学研究活动是否也要求事前评估，特别是根据第 204 和 206 条？

(e) 在进行海洋科学研究的实体没有单独的法律人格，无法明确分配赔偿责任或责任的情况下(由多国供资的国际科学联合会通常如此)，应该采用何种程序？

24. 请理事会审议本报告中提出的问题，并采取适当行动或提出适当建议。