



第二十四届会议

理事会会议，第二部分

2018年7月16日至20日，金斯敦

议程项目 11

“区域”内矿物资源开发规章草案

法律和技术委员会的说明

一. 引言

1. 法律和技术委员会在其 2018 年 3 月的会议上继续就“区域”内矿物资源开发规章草案进行讨论。这其中包括审议理事会向委员会提出的要求(见 [ISBA/24/C/8](#)，第八节)，以及海管局成员和其他利益攸关方对秘书处 2017 年 8 月发布的规章草案做出的回应。¹

2. 根据委员会的评论意见，秘书处编写了一份订正案文，供委员会在 7 月的会议上审议(见 [ISBA/24/LTC/WP.1](#) 和 [ISBA/24/LTC/WP.1/Add.1](#))。秘书处还编写了一份说明，其中提供了订正草案的结构和内容概览，以及需要委员会提供意见建议的其他事项，并附有申请核准程序流程图(见 [ISBA/24/LTC/6](#))。委员会在其 2018 年 7 月的会议上在制订规章草案方面取得了进一步进展，并发布了订正案文([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#))。²

3. 本说明的目的是就向委员会提出的各项要求向理事会提供最新资料，并重点强调那些需要委员会进一步调查或研究的事项，以及需要理事会指示或指导的事项(见 [ISBA/24/C/8](#)，第 20 段)。此外，为了在理事会即将审议规章草案方面为其

¹ [ISBA/23/LTC/CRP.3](#)。

² 订正文件纳入了 [ISBA/24/LTC/WP.1/Add.1](#) 号文件（环境影响报告模板草案）。在 [ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#) 号文件中使用了文本框，重点强调对 [ISBA/24/LTC/WP.1](#) 号文件所载规章案文做出的主要改动。既没有改动各部分的结构，也没有改动各文件间的规章草案编号。



提供协助，本说明的附件针对具体规章草案提供了评注。本说明应对了理事会就规章草案提出的大多数要求，并重点强调委员会所讨论的主要事项，并酌情强调将采取的行动。

4. 本说明没有就“区域”内采矿活动经济模型的开发情况以及今后开发合同的有关财务条款的制订情况提供最新资料。2018年7月13日，与财务委员会举行了一次联席会议，讨论关于付款机制和公平分享标准的工作方案(系理事会所要求：见 [ISBA/24/C/8](#)，第 22(j)段)，此后，两个委员会的主席将向理事会作口头报告，包括提供最新资料，说明两个委员会将要开展的工作。

二. 需要法律和技术委员会进一步调查或研究的主要事项

5. 有很多领域需要由委员会继续审查。这些领域包括：

6. 人类的共同继承财产(见 [ISBA/24/C/8](#)，第 22(a)段)。理事会请委员会考虑如何在规章执行部分条款中加强人类的共同继承财产原则，包括申请程序中的评估。委员会虽然审查了这一问题，并提出了具体规章案文，³ 但认为，随着规章的进一步发展，这仍是一个需要持续审查的问题。这将尤其包括拟议工作计划在多大程度上有助于为全人类实现利益，以及如何对此进行评估(见规章草案第 12 条，第 4 款)。

7. 根据勘探合同所开展活动的有关资料以及申请核准开发工作计划(见 [ISBA/24/C/8](#)，第 22(b)段)。委员会审查了标准勘探合同第 11 节规定的文件和资料要求及其在支持开发申请方面的重要意义。采矿工作计划(规章草案，附件二)目前体现出这一数据和资料要求，并确认勘探和开发活动之间的连续性。委员会指出，将需要制订准则，比照采矿工作计划的目录标题，说明具体资料要求。开发合同的标准条款第 11 节提出的数据和资料要求连同随附的可行性初步研究或可行性研究，将对委员会审查申请很关键。

8. 确定如何监管根据开发合同进行的勘探活动(见 [ISBA/24/C/8](#)，第 22(b)(四)段)。委员会继续研究如何监管根据开发合同进行的勘探活动(见 [ISBA/24/LTC/6](#)，第 26-28 段)。

9. 针对具体资源的规定(见 [ISBA/24/C/8](#)，第 22(l)段)。委员会将继续审查这一事项，并建议在规章附件中处理针对具体资源的要求。为此，委员会已请秘书处参考其他国际文书规定的现有最佳做法，考虑所建议的通过技术附件的程序。

10. 时限和最后期限(见 [ISBA/24/C/8](#)，第 22(o)(四)段)。委员会同意，在监管程序中，包括在申请和持续监管阶段，都需要有确定性。虽然一些规章条款的确为决策和审查程序规定了明确时限，但仍有若干规章条款提到，例如，委员会“在其下一次可安排的会议上”审议文件(比如规章草案第 9 条，第 2 款；规章草案第 21 条，第 3 款；规章草案第 24 条，第 3 款)。同样，理事会会议的时间安排也会

³ 见规章草案第 2 条第 1 和 2 款、第 12 条第 4 款以及第 16 条第 1 款。

影响时限。委员会认为，必须持续审查海管局的机构运作，以便进行监管方面的核准，并审查已确定的便利核准程序的方式。

11. 对发展中国家的不利影响(见 ISBA/24/C/8, 第 26 段)。委员会在 2018 年 3 月的会议上审议了源于《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》的相关案文。关于推进“区域”内矿物生产的潜在影响研究，委员会指出，委员会仍在制定研究的职权范围，将于 2019 年 3 月提交委员会通过。2019 年 7 月将向理事会提供影响研究的时间安排。委员会指出，新插入了一条规章草案(规章草案第 3 条(g)项)，以预测数据和资料需求，以便随着开发活动的推进，为今后的影响研究做准备。

12. 与担保国有关的事项(见 ISBA/24/C/8, 第 31-33 段)。委员会指出，必须澄清海管局和担保国各自的作用。委员会了解到，秘书处正在推动就管辖权限及合作领域与国际海事组织进行讨论，并将审查与担保国有关的这些事项，以期制定监管行为体的义务和责任汇总表。

13. 标准和准则(见 ISBA/24/C/8, 第 35-39 段)。关于标准的制订，委员会为一次多利益攸关方讲习班编写了广泛的职权范围，以审查并草拟一份与“区域”内活动相关的标准清单。该讲习班将审议制订标准的程序，并编写一份按主题领域分列的指示性标准清单。该讲习班还将考虑哪些标准应具有法律约束力的问题，以及如何在规章中最好地反映和纳入标准。委员会已请秘书处根据职权范围制定一项工作计划，以便于 2019 年第一季度举办第一期讲习班。委员会还要求在制定职权范围时借鉴 2017 年 3 月在柏林举办的一次讲习班已经开展的工作。⁴

14. 至于准则的制订，委员会请秘书处提供一份清单，列出那些在规章草案中提到的准则，并提供指示性内容，供委员会于 2019 年 3 月审查并就今后的前进方向提出建议，包括考虑举行一次后续讲习班。

15. 环境政策框架(见 ISBA/24/C/8, 第 40(c)段)。委员会指出制订一项总括环境政策框架的重要性，以及此种框架下的区域环境管理计划的重要意义。鉴于最近举办了两次关于区域环境管理计划的讲习班，⁵ 以及克拉里昂-克利珀顿断裂区的现有环境管理计划，委员会将在其 2019 年 3 月的会议上考虑框架的具体内容。

16. 合同区和采矿区(见 ISBA/24/C/8, 第 22(o)(t)段)。委员会认为，规章草案目前提供了这两个区域的明确定义并对其进行区分。随着规章的发展，委员会将不断审查这些概念，并请理事会提供任何指导。

17. 对拟议工作计划的修正(规章草案第 15 条第 2 款)。这条规章草案允许委员会在向理事会提出建议前，建议对拟议工作计划进行修正。该条规章规定，申请者

⁴ 《海管局技术研究》第 17 号，努力制订海管局的“区域”环境管理战略，德国环境局、德国联邦地球科学和自然资源研究所（地科所）和国际海底管理局（海管局）秘书处于 2017 年 3 月 20 日至 24 日在德国柏林所举办国际讲习班的报告。

⁵ 2018 年 6 月 27 日至 29 日在波兰什切青举行的关于制订大洋中脊多金属硫化物矿床区域环境管理计划框架的讲习班；2018 年 5 月 26 日至 29 日在中国山东省青岛举行的关于制订区域环境管理计划的讲习班。

可同意或拒绝建议的修正，或向委员会提出其他提案，但并没有明确说明如果申请者断然拒绝委员会提出的任何修正会怎么样。委员会将继续审议这条规章草案的内容和执行问题。

18. **术语。**委员会重点强调，目前的草案案文中的一些用语和短语可能需要进一步审议，以便在落实规章草案或后续准则中的法律框架方面提供一定的确定性，例如，“优化”一词的用法(见规章草案第 29 条，第 1 款)。委员会指出，理事会提到的其他用语(如商业生产的定义：见 ISBA/24/C/8，第 27(e)段)仍需委员会进一步审查。

三. 需要理事会指示、指导或评论的事项

19. 理事会受邀在审查订正规章草案时审议以下项目，并向委员会提供进一步指示、指导或评论意见。

20. **规章草案的结构**(见 ISBA/24/C/8，第 22(o)(一)段)。委员会重新审查了规章草案相关部分的结构和活动流程。委员会将继续审查这一事项，同时欢迎理事会对规章各部分的结构和流程以及潜在规章进一步提出意见。

21. **权利和义务之间的平衡**(见 ISBA/24/C/8，第 22(o)(二)和 40(e)段)。理事会目前是否认为规章草案：(a) 反映承包者权利和义务之间的适当平衡，特别是第三部分；(b) 第四部分(以及第六部分和有关附件)适当处理切实保护海洋环境的问题(同时考虑到需要制订适当的标准和准则组合)?⁶

22. **确定性与可预测性之间的平衡，以及灵活性和适应性**(见 ISBA/24/C/8，第 22(m)段)。委员会意识到必须制定一项监管框架，为承包者和其他利益攸关方提供确定性、可预测性和稳定性，同时提供灵活性和适应性，以便随着工业发展和掌握新知识调整框架。这种平衡有时很微妙。除须遵照规章草案第 50、55 和 56 条外，海管局修订个别开发合同和潜在工作计划的能力受合同限制，特别是受合同在期限内持续有效的保证条款的限制。尽管如此，根据开发合同，承包者必须遵守规章以及海管局不时修订的其他规则(见 ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1 号文件，开发合同的标准条款，第 3.3(a)节)。同样，承包者必须根据良好行业做法开展活动，此种做法包括海管局通过的标准。只要合理可行，承包者还须遵守任何准则(见规章草案，附件十(开发合同的标准条款)，第 3.3(c)节)。凡修正规章、通过标准或发布对承包者业务有重大影响的准则，均应在修正或通过前事先进行协商。考虑到这些规定，理事会是是否认为现有条款在确定性与可预测性之间保持了适当平衡，并提供灵活性和适应性？

23. **海管局各机构的作用和权力平衡**(见 ISBA/24/C/8，第 42 段)。这是 2018 年 3 月作为六个共同主题之一向理事会提出的事项(ISBA/24/C/CRP.1，附件六)，包括审议在执行规章过程中作出有效决策的需要。

⁶ 委员会注意到 ISBA/24/C/8 号文件第 22(f)和(g)段所载理事会要求，这些要求涉及各条规章从技术、科学和环境角度来看是否可行，并考虑到规章条款的商业可行性；随着规章框架的发展，委员会将继续审查这些方面。

24. 委员会审查了规章草案中的权力平衡问题。与早前的草案相比，现有规章草案需要理事会同意或核准：规章草案第 23 条(使用开发合同作为担保)；规章草案第 24 条(权利和义务的转让)；规章草案第 26 条(生产前提交的文件)。秘书长在以下规章草案方面拥有决策权：规章草案第 25 条(控制权变更)；规章草案第 31 条(根据工作计划优化开发)；规章草案第 38 条(保险(修改))；规章草案第 101 条(遵行通知和终止开发合同)。

25. 委员会指出，规章草案第 26 和 55 条(承包者修改工作计划)确实会引起建议(委员会)及核准(理事会)程序发生延误的可能性。委员会注意到理事会的意见，即一种选择可能是由秘书长临时作出决策。如果此种决策已由一个承包者执行，但后来被理事会推翻，这就会引起法律框架的不确定性和风险。因此，委员会请理事会就上文第 24 段所述规章草案的规定是否反映适当的权力平衡提供指导或评论意见，同时考虑到决策所用时间。特别是，委员会请理事会提供指导，说明是否有些职能可根据适当的权力和指导框架授予秘书长。

26. **资料的机密性**(规章草案第 87 条)。委员会认为，鉴于利益攸关方以前提交的资料以及对数据透明性和资料可用性的需要，资料机密性的出发点是推定与开发合同和根据此种合同开展的活动有关的数据和资料可公开获得。将以此为出发点，制定一份机密数据和资料清单。委员会请理事会考虑，制定规章草案第 87 条第 1 款所述保密制度的拟议出发点是否妥当。

27. **固定年费**(规章草案第 83 条，第 5 款)。根据 1994 年《协定》附件第 8 节第 1 段(d)项的规定，自商业生产开始之日起应缴付固定年费，此种年费可以用来抵免承包者按照所采用的缴费制度应缴付的其他款项。委员会目前正在评估计算年费的依据，同时请理事会提供指导，说明在哪些情况下可用固定年费来抵免其他款项。

四. 其他事项

28. 在委员会讨论的过程中，提出了供委员会今后审议的若干其他事项，包括以下事项。

29. **检查机制**(第十一部分)。在审查这一部分的过程中，委员会指出，它有义务就检查人员的指导和监督事宜，向理事会提出建议(见《公约》第一六五条第 2 款(m)项)。委员会请秘书处概述可能的检查机制，包括此种检查的协调人、与担保国机制的互动、制定检查员行为守则以及采用远程监测技术。

30. 委员会指出，作为全面环境(和社会)评估进程的一部分，应进一步考虑未来采矿活动是否可能产生不利的社会经济影响(如对渔业的影响，包括对小岛屿发展中国家的任何影响)。委员会认为，虽然环境影响报告规定考虑此种影响，⁷ 今后的环境影响评估准则应反映造成此种影响的可能性。

⁷ 见环境影响报告模板草案，第 9 节 (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1，附件四)。

附件

规章草案(见 ISBA/24/LTC/ WP.1/Rev.1)	规章标题	参考 ISBA/24/C/8 (如适用)	委员会对具体规章案文提出的评论意见
第 2 条	基本原则	第 40(e)(四)段	这条规章草案第 8 款促进这些关键原则的适用,并确保活动系根据此种原则开展。鉴于第 8 款和导言段落的语言具有迂回性,将重新审议措词。
第 3 条	合作义务与资料交换		合作义务对执行规章至关重要,这条规章草案的案文已得到扩充,并移至第一部分(也就是说,与其在早前草案中的内容和位置相比)。
第 13 条	评估申请者		委员会指出,将需要准则来辅助落实委员会确定申请者的财政能力和技术能力以及确定某项工作计划在技术上可实现、经济上可行的标准和参数(规章草案第 13 条第 4 款(a)项)。
第 14 条	委员会审议环境计划		委员会将审查这条规章,特别是在根据第 2 款进行确定时应采用的标准以及相关空间尺度。
第 19 条	开发合同规定的权利和排他性	第 22(o)(二)和 (七)段	这条规章草案参考附表 1 中的定义,澄清了承包者勘探和开发矿物资源的专属权利。
第 21 条	开发合同的期限		委员会将进一步审议第 2 款下针对续签提出的文件要求,包括经修订的工作计划。
第 22 条	担保的终止	第 33(a)段	规章草案第 22 条第 2 款规定的 12 月终止期仍然是一个有待讨论的问题。将期限(从勘探规章规定的 6 个月)延至 12 个月的理由是认识到承包者可能需要一些时间才能找到另一担保国。
第 23 条	使用开发合同作为担保	第 33(c)段	这依然是一条须执行的复杂的技术规章。为了推动关于这一问题的思考,委员会要求解决若干问题,包括:除筹集资金外有哪些备选办法?有哪些潜在的筹资结构,筹资工具位于何地?潜在财产负担有哪些典型条件?在哪个管辖区内提出申诉?原转让人处于什么地位?委员会已请秘书处推动与承包者的讨论,以了解可能的筹资安排及其所涉问题。
第 24 条	权利和义务的转让		委员会将审议这条规章草案第 10 款以及开发合同的标准条款第 14.3 节所涉问题。委员会指出,一些国家制度规定征收采矿或产油权转让税或其他此类税费,应把这个问题当做目前正在进行的有关缴款制度的讨论的一部分加以审议。
第 25 条	控制权的变更		这条规章草案不涉及控制权本身的变更,而是涉及此种变更对承包者财政能力的影响。也就是说,不要求事先同意,但要求审查承包者是否将继续履行其财政义务,包括环境履约保证金义务。
第 26 条	生产前提交的文件		在委员会内部讨论了提交可行性研究的问题以及后续审查及核准机制后,做出了实质性改动。目前的重点放在对申请阶段核准的工作计划做出的任何重大变更上。这条规章草案的措词严重偏离 ISBA/23/LTC/CRP.3 号文件所载规章草案第 29 条的最初案文。
第 27 条	环境履约保证金	第 22(o)(四)段	这条规章草案中涉及环境履约保证金的宗旨和导致审查保证金数额的事项的内容得到了扩充。在讨论向前推进前,这一内容被视为临时性的,特别是涉及此种保证金的目标和宗旨的内容,以及与其他环境鼓励办法(尤其是基金、保险,规费、赔偿责任)有关的内容。

规章草案(见 ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1)	规章标题	参考 ISBA/24/C/8 (如适用)	委员会对具体规章草案文提出的评论意见
第 31 条	根据工作计划优化开发		委员会注意到, 各利益攸关方对这条规章草案表达了若干关切, 因为它们认为该条监管的是生产率本身, 可能不是确保采矿活动具有商业效率和环境敏感性的最有效方式。各利益攸关方所提建议包括, 海管局应在生产率偏离采矿工作计划特定百分比的情况下提出咨询性建议或规定通知程序。委员会指出, 这条规章草案的意图并非监管商业生产, 而是让海管局拥有监督权, 确保根据良好行业做法开采和加工共同继承的财产资源。委员会还注意到《南非矿物和石油资源开发法》第 51 条中有一条类似的规定。ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1 号文件中经修订的案文目前反映出承包者和秘书长在执行这条规章方面采取更协商性的做法。而不是秘书长能够公布纠正措施。这么做确认了经核准的采矿工作计划已到位, 但由于在这条规章草案下考虑的情形, 可能需要对该工作计划作出修改。
第 33 条	合理顾及海洋环境中 的其他活动	第 22(o)(ii)段	ISBA/24/LTC/WP.1 号文件目前反映出合理顾及方面的对等义务, 但委员会指出, 任何未来的进程, 比如与其他用户协商的进程, 均可能需要特别概述海管局、担保国和承包者在此类协商进程中的作用和责任。
第 38 条	保险	第 22(o)(i)段	这条规章草案的案文待定, 尚待进一步调查具体保险要求。保险要求、可通过商业手段获得或将获得哪些类别的保险(比如环境赔偿责任保险)以及关闭后的义务及其期限仍有待调查。
第 46 条之二	环境影响报告	第 40(e)(-)段	提交全面环境影响评估的要求需要进一步讨论。委员会已请秘书处适当考虑制订要求的时间和程序。
第 46 条之三	环境管理和监测计划	第 40(e)(-)段	对规章草案第 46 条之二的评论意见。
第 48 条	限制采矿排放	第 40(f)段	海管局目前是海洋环境保护的科学方面联合专家组的赞助组织。联合专家组的第 42 工作组正在审议采矿作业在海洋环境中产生的废物和其他物质造成的影响。委员会认为该工作组的工作与国际海底管理局相关, 并将适时审议该工作组目前正在编写的报告。
第 52 至 54 条	环境责任信托基金	第 25(n)段	这些规章草案案文待定, 尚待进一步讨论最适当的环境履约鼓励手段和环境损害赔偿。此种基金的概念是海底争端分庭在其 2011 年 2 月 1 日的咨询意见中提出的, 具体目的是填补环境赔偿责任方面的空白。设立此种基金作为全面环境鼓励机制的一部分的理由、基金的目的(和供资来源)需要讨论。
第 55 条	承包者对工作计划的 修改		这条规章草案的重点目前放在重大变更以有关程序及核准机制上, 包括对环境计划作出重大变更的程序及核准机制。何为重大变更, 将需要通过准则确定。委员会已请秘书处寻求这方面的最佳做法指导, 并审查附表 1 所载“重大变更”一词的定义。
第 61 条	鼓励	第 25(n)和 28 段	委员会已请秘书处根据采掘业财政制度的最近变化和动态, 更新采矿财政制度研究。这还将包括审查供委员会审议的可能的鼓励架构。
第 83 条	固定年费	第 27(d)段	委员会指出, 需要重新评估此种年费及其目的、功能和计算依据。
第 87 条	资料的机密性		根据各利益攸关方的回应, 委员会认为, 制定一个清单, 列出哪些资料构成机密资料, 是切实推动机密性问题的有力依据。虽然委员会承认, 某些广泛类别的资料(如环境资料)应公开提供, 但技术数据等其他类别的资料可在一段时间内保密。也就是说, 某些资料仅可另择时间公布。虽然确定最终清单为时尚早,

规章草案(见 ISBA/24/LTC/ WP.1/Rev.1)	规章标题	参考 ISBA/24/C/8 (如适用)	委员会对具体规章案文提出的评论意见
			<p>但应编写一份指示性清单，这份清单将被视为动态性清单，可随着时间的推移添加更多细节。委员会认为下列问题是推动讨论的关键：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 出发点是什么？推定可公开提供资料？ • 制定机密数据清单的标准是什么？ • 清单内应列入哪些内容，也就是说，有关特殊程度？ • 应采取何种程序，包括修订清单的程序，以及验证清单的程序(比如，理事会的决定？)。 <p>委员会还确定了一个与制订标准有关的实际问题，以及机密性问题将如何对此造成影响。委员会指出，在制定资料分类清单时，澳大利亚政府的《报告和提交近海石油数据的准则》可能是有用的参考点。</p> <p>还将在知识产权保护制度方面进一步征求意见。</p>
第 104 条	争端的解决	第 22(o)(v)段	ISBA/23/LTC/CRP.3 号文件中规章草案第 93 条所载行政审查机制已被删除，因为各利益攸关方特别是海管局成员国提供了反馈，它们在反馈中感到关切的是，此种机制可能损坏《联合国海洋法公约》中精心拟订的争端机制。
附录四	确定特许权使用费负债		委员会设立了一个工作组，以审议三个矿物资源类别的金属篮设计和估值问题，同时认识到组成金属和金属品位上的差异。
附表 1	最佳可得技术	第 22(e)段	委员会审议了为指导和促进技术发展而将最佳可得技术概念纳入规章草案的意义，同时认识到需要为发展这一概念并就其在规章相关部分的位置以及持续发展和审查机制开展进一步工作。鉴于这一概念的动态性，为了推动在开发技术时提供必要的适应性和灵活性，必须制订最佳可得技术标准。注：2018 年 11 月将举办一次风险问题讲习班，以讨论并提出最佳可得技术标准。
附表 1	最佳环保做法		鉴于这一概念的动态性，委员会认为，必须为落实这一概念制订标准。
附表 1	开发和开发活动	第 22(b)(iii)段	除了增加“拥有专属权利”、终止和关闭以及反映“区域”内活动边界的内容外，“开发”一词的定义已恢复为勘探规章中的定义。
附表 1	良好行业做法	第 40(e)(iii)段	这一定义的内容仍然待定，需进一步讨论。
附表 1	环境影响区		委员会认为，开发规章中的“环境影响区”概念，尤其是与影响参照区和保全参照区等划区监测工具的关系，可能起误导作用(正如一些利益攸关方重点指出的那样)。将根据后续环境管理和监测计划，在环境影响评估进程中确定经环境影响评估进程本身修改的“影响区”(项目区)概念。委员会指出，关于此类“影响区”，必须考虑到有可能影响到合同区边界以外的区域的那些影响，以及为了顾及这一点，必须反映何种考虑因素或要求。
	(ISBA/23/LTC/CRP.3) (已删除)		