ISBA/16/C/WP.1

Distr.: General
19 March 2010
Arabic
Original: English

مجلس السلطة الدولية لقاع البحار
الدورة السادسة عشرة
كينغستون، جامايكا
٢٦ نيسان/أبريل – ٧ أيار/مايو ٢٠١٠

استعراض المسائل المعلقة فيما يتصل بمشروع نظام التنقيب عن الكبريتيدات المتعددة الفلزات واستكشافها في المنطقة

من إعداد الأمانة العامة

١ – الهدف من هذه الورقة تزويد أعضاء المجلس بأحدث المعلومات عن المسائل المعلقة فيما يخص مشروع نظام التنقيب عن الكبريتيدات المتعددة الفلزات واستكشافها في المنطقة (ISBA/15/C/WP.1/Rev.1)، تحضيرا لمتابعة مناقشة النظام في الدورة السادسة عشرة للسلطة.

أولا – المعلومات الأساسية والتقدم المحرز حتى الوقت الحاضر

٢ – لعل أعضاء المجلس يذكرون أن المجلس واصل خلال الدورة الخامسة عشرة النظر بتفصيل في مشروع النظام، الذي بدأه في الدورة الثالثة عشرة عام ٢٠٠٧.

٣ – وأجرى المجلس مداولاته استنادا إلى نص منقح لمشروع النظام أعدته الأمانة، مراعية المناقشات التي جرت والمقترحات التي طُرحت في المجلس خلال دورتيه الثالثة عشرة والرابعة عشرة (ISBA/15/C/WP.1 و Corr.1). وكان معروضا على المجلس أيضا ورقة عمل أعدتها الأمانة تتضمن استعراضا للمسائل المعلقة فيما يتصل بمشروع النظام، وكذلك عددا من التنقيحات الممكنة المقترحة (ISBA/15/C/WP.2). وتوصل المجلس نتيجة مناقشاته، إلى اتفاق على تنقيح مشاريع المواد التالية: المواد ٢١ و ٢٨ و ٤٥ (٣)، والأحكام التالية من المرفق ٤ لمشروع النظام: البند ١٧–٣؛ والبند ٢١–١ مكررا؛ والبند ٢٥–٢.

310310 310310 10-28084 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

٤ - وفي ختام الدورة، أصدرت الأمانة العامة نصا منقحا لمشروع النظام (ISBA/15/C/WP.1/Rev.1) يتضمن التنقيحات التي تم التوصل إلى اتفاق بشأنها.

ثانيا - المسائل المعلقة

٥ - لم يتمكن المجلس من إتمام نظره في التنقيحات المقترحة للمادتين ١٢ (٥) و ٢٣، اللتين تتناولان تباعا مكافحة الاحتكار والطلبات المتداخلة. واتُّفق على مواصلة مناقشة هاتين المسألتين في الدورة المقبلة.

ألف - مكافحة الاحتكار

١ - معلومات أساسية

٦ - لعل أعضاء المجلس يذكرون أيضا أن اللجنة القانونية والتقنية أوصت في عام ٢٠٠٨ بإدراج حكم متعلق بمكافحة الاحتكار في مشروع النظام المتعلق بالكبريتيدات المتعددة الفلزات ومشروع النظام المتعلق بالقشور المنغنيزية الحديدية الغنية بالكوبالت. وأشار رئيس اللجنة، في التقرير الموجز الذي قدمه إلى المجلس، إلى أن الحكم المتعلق بمكافحة الاحتكار الوارد في المرفق الثالث لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ (''الاتفاقية'') لا يمكن تطبيقه بفعالية سواء على الكبريتيدات المتعددة الفلزات أو على القشور الغنية بالكوبالت. وبدلا من ذلك الحكم، أوصت اللجنة بأن يمنع النظام المتعلق بكل من الكبريتيدات المتعددة الفلزات والقشور الغنية بالكوبالت مقدمي الطلبات المرتبطين من تقديم طلبات متعددة بما يتجاوز حدود المساحة الإجمالية المشار إليها في المادة ١٢ (وهي ٠٠٠ ٢ كيلومتر مربع للقشور الغنية بالكوبالت، و ٠٠٠ ١٠ كيلومتر مربع للكبريتيدات المتعددة الفلزات). وتنص الصيغة المقترحة التي يتعين إدراجها على شكل فقرة إضافية في المادة ١٢، على ما يلي:

> ''٥ - لا تتجاوز المنطقة الإجمالية المشمولة بطلبات مقدمي الطلبات المرتبطين الحدود الواردة في الفقرات ٢ و ٣ و ٤ من هذه المادة. ولأغراض هذه المادة، يعتبر مقدم الطلب مرتبطا بمقدم طلب آخر إذا كان لأي منهما سلطة الرقابة على الآخر أو إذا كانا يخضعان للرقابة بصورة متبادلة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر''.

٧ - وعلى الرغم من أن هذه المسألة نوقشت على نطاق واسع في المجلس خلال الدورة الخامسة عشرة، لم يكن بالإمكان التوصل إلى اتفاق. وقُدم عدد من المقترحات المتعلقة بوضع صيغة غير رسمية، وإثر مشاورات غير رسمية قام بتنسيقها وفد الهند، عُممت هذه المقترحات

لاحقا في ورقة اجتماع صادرة في ٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٩ (ISBA/15/C/CRP.3). وستؤدي الصيغة الواردة في تلك الوثيقة إلى فرض قيود على عدد وحجم عقود الاستكشاف التي يمكن أن تحوزها كيانات مرتبطة، حتى لو كانت ترعاها دول مختلفة، أو كانت برعاية دولة واحدة، حتى لو حازتها كيانات مختلفة.

٢ - التحليل

٨ - لا يوجد في هذه الاتفاقية أو في اتفاق عام ١٩٩٤ ما يمنع، على وجه التحديد، دولة عضوا واحدة (سواء كانت تقدم الطلب بوصفها دولة طرفا أو مؤسسة حكومية) من تقديم أكثر من طلب واحد لوضع خطة عمل لأغراض الاستكشاف، سواء بالنسبة للعقيدات المتعددة الفلزات أو لأي نوع آخر من الموارد المعدنية. بالمثل، ليس هناك ما يمنع أي شخص طبيعي أو اعتباري أو اتحاد مالي من تقديم أكثر من طلب واحد. بيد إن الاتفاقية، للأسف، لا تنص صراحة على الإطلاق على الحد الأقصى لعدد الطلبات التي يمكن أن يقدمها أي كيان من الكيانات المذكورة أعلاه أو أي مجموعة منها.

٩ - أما بالنسبة للعقيدات، فيوجد شرط متعلق بمكافحة الاحتكار في المادة ٦ (٣) (ج) من المرفق الثالث للاتفاقية. وهذا الحكم لم يطبق عمليا قط، ويعزى وذلك جزئيا إلى قرار إنشاء نظام للمستثمرين الرواد بموجب القرار الثاني لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار. ويشمل القرار الثاني فرض تقييد ضمني على عدد خطط العمل لأغراض الاستكشاف التي يمكن لفرادى الدول أن تحوزها أو أن ترعاها؛ وهذا يعني منح عقد واحد فقط لكل كيان من الكيانات المذكورة في الفقرات من ١ (أ) '١' حتى '٣'. غير أنه، حتى في هذه الحالة، فإن الأثر العملي للفقرة ١ (أ) '٢' يتمثل في إتاحة الفرصة لتقديم طلبات متعددة من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، ومجموعات من هذه الكيانات من عدد من دول أوروبا الغربية (رغم أن هذا لم يحدث في الواقع).

١٠ - وانتهى العمل بنظام المستثمرين الرواد مع بدء نفاذ الاتفاقية واعتماد السلطة لاحقا للنظام المتعلق بالتنقيب عن العقيدات المتعددة الفلزات. أما بالنسبة لمكافحة الاحتكار، فيتبع نظام السلطة الصيغة الواردة في المادة ٦ (٣) (ج) من المرفق الثالث للاتفاقية. ويتمثل التأثير في أن القيد الوحيد المفروض حاليا على عدد الطلبات المقدمة لأغراض استكشاف العقيدات المتعددة الفلزات التي يمكن أن تقدمها أو ترعاها دولة واحدة طرف (في أي مجموعة من الكيانات)، هو القيد المنصوص عليه في المادة ٦ (٣) (ج) من المرفق الثالث للاتفاقية، على النحو المبين في النظام.

١١ - أما بالنسبة للكبريتيدات المتعددة الفلزات، فقد قررت اللجنة القانونية والتقنية في مرحلة مبكرة من مراحل المناقشات التي دارت بشأن الموضوع أن القيود المنصوص عليها في المادة ٦ من المرفق الثالث لا يمكن تطبيقها. وكان ذلك لسببين هما: (أ) لا ينطبق الحكم في حد ذاته بشكل صريح إلا على العقيدات المتعددة الفلزات؛ (ب) وليس للحكم من جدوى عملية من منظور علمي عند تطبيقه على الكبريتيدات. وحاولت اللجنة، تبعا لذلك، وضع حكم يقضي بمكافحة الاحتكار يكون عادلا ومعقولا لجميع مقدمي الطلبات المحتملين. ويتجلى اقتراح اللجنة في مشروع المادة ١٢ (٥) على النحو المبين في الفقرة ٦ أعلاه، وهو يهدف إلى فرض قيود على تقديم طلبات متعددة من ''مقدمي طلبات مرتبطين'' ومعرَّفين بأنهم مقدمو طلبات ''يكون لأي منهم سلطة الرقابة على الآخرين أو يخضعون للرقابة بصورة متبادلة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر''. ويعرَّف مقدم الطلب المرتبط بأنه مقدم طلب ''يكون له سلطة الرقابة على آخر مقدم طلب أو يخضعان للرقابة بصورة متبادلة بشكل مباشر''.

١٢ - وخلال المناقشات التي دارت حول هذا الاقتراح في المجلس، أثيرت مسألة ما الذي يعنيه بالضبط مصطلح ''مقدم طلب مرتبط''؛ فمثلا، وفقا للاتفاقية، بالإضافة إلى المؤسسات، تشمل الكيانات المؤهلة للتقدم بطلب من أجل التنقيب في المنطقة الدول الأطراف والمؤسسات الحكومية، وأشخاصا طبيعيين أو اعتباريين، أو أية مجموعة من العناصر السالفة الذكر. وهل يمكن تفسير ذلك على أنه بالنسبة لدولة عضو في السلطة، تقتصر الكيانات المؤهلة لتقديم طلب متعلق بالاستكشاف على كيان واحد؟ والسؤال يتعلق بمعنى عبارة ''يخضعان للرقابة بصورة متبادلة'' أي إذا كانت عبارة ''يخضعان للرقابة بصورة متبادلة'' لا تعني ''يخضعان لرقابة نفس الدولة العضو في السلطة''، فيبدو أنه يمكن للمزيد من الكيانات التابعة للدولة العضو نفسها تقديم طلب للحصول على عقد الاستكشاف. وتتمثل القضية الحقيقية في مسألة ما إذا كان الهدف من شرط مكافحة الاحتكار هو منع قيام مقدم طلب واحد بممارسة الاحتكار (بغض النظر عن مسألة ما إذا كان الطرف هو دولة من الدول، أو إحدى المؤسسات الحكومية، أو أحد الأفراد)، أو ما إذا كان الهدف هو منع قيام دولة عضو واحدة في السلطة بممارسة الاحتكار؟

١٣ - وقد يرغب المجلس، بعد أخذ هذه الاعتبارات في الحسبان، في إعادة النظر في المقترحات التي قُدمت خلال الدورة الخامسة عشرة.

باء – المطالبات المتداخلة

١٤ – تتمثل المسألة الأخرى المعلقة فيما يتصل بمشروع النظام في مسألة كيفية التعامل مع الحالة التي يقدَّم فيها طلبان أو أكثر قريبا من بعضها بعضا زمنيا بالنسبة إلى نفس المنطقة (يشار إلى هذه الطلبات بالمطالبات المتداخلة).

١٥ – وجرت مناقشة أولية بشأن هذه المسألة خلال الدورة الرابعة عشرة. فأشير إلى أنه لم يكن من داع، بالنسبة للعقيدات المتعددة الفلزات، إلى إدراج أي حكم في النظام يتعلق بالمطالبات المتداخلة لأن جميع المطالبات المتداخلة بالحصول على مواقع تعدين محتملة عولجت، في واقع الأمر، في إطار القرار الثاني أو عن طريق ترتيبات تم التوصل إليها أثناء عمل اللجنة التحضيرية. وسيُنظر في أي طلبات جديدة تقدم بعد بدء نفاذ نظام التنقيب عن العقيدات المؤلفة من عدة معادن واستكشافها في المنطقة بصورة حصرية، على أساس قاعدة الأولوية بالأسبقية.

١٦ – أما بالنسبة للكبريتيدات المتعددة الفلزات والقشور الغنية بالكوبالت، فقد اعترفت اللجنة القانونية والتقنية بإمكانية تقديم طلبات أولية بشأن مناطق متداخلة. ولذلك، ترى اللجنة أن من الضروري إدراج إجراء في مشروع النظام من أجل تسوية هذه المطالبات، بصورة عادلة ومنصفة على الرغم من أن المبدأ الأساسي لمشروع النظام يظل متمثلا في أن يُعامَل الطلب على أساس قاعدة الأولوية بالأسبقية.

١٧ – وبناء على ذلك، اقترحت اللجنة تطبيق إجراء مماثل للإجراء الوارد في القرار الثاني. وينص مقترح اللجنة (مشروع المادة ٢٤ (٢) في مرفق الوثيقة ISBA/13/C/WP.1) على أن يقوم الأمين العام، في حالة تقديم مطالبات متداخلة، بإخطار مقدمي الطلبات قبل أن ينظر المجلس في المسألة. فتُتاح لمقدمي الطلبات عندئذ فرصة تعديل مطالباتهم من أجل تسوية أي نزاعات قد تنشب فيما يتعلق بطلباتهم. أما في حالة وجود خلاف، فيحدد المجلس، آنئذ، المنطقة أو المناطق التي تخصص لكل مقدم طلب بإنصاف ودون تمييز.

١٨ – وخلال المناقشات التي جرت في الدورة الرابعة عشرة، اتضح أن معظم أعضاء المجلس لا يوافقون على الاقتراح بالصيغة التي وضعته بها اللجنة القانونية والتقنية. وعلى وجه التحديد، ارتُئي عموما أنه من غير اللائق أن يضطر المجلس إلى الاختيار بين طلبات متنافسة. وتم تفضيل فكرة تخصيص مدة زمنية يُسمح خلالها لمقدمي الطلبات المتنافسين أنفسهم بحسم أي تداخلات، مع وجود إمكانية اللجوء كحل أخير إلى تسوية إلزامية للمنازعات. وعقب إجراء مناقشة أولية، أعدت الأمانة العامة اقتراحا بديلا لمشروع المادة ٢٢ مكررا (ISBA/14/C/CRP.2) وعُمّم في ٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٨. وقد تعذرت مناقشة هذا الاقتراح

بالتفصيل نظرا لضيق الوقت، ولذلك طلبت وفود عديدة مزيدا من الوقت للنظر في المسائل والسوابق القانونية التي ينطوي عليها الأمر.

١٩ - وفي ضوء المناقشات التي جرت في عام ٢٠٠٨، أعدت الأمانة صيغة مقترحة جديدة للمادة ٢٣ لكي ينظر فيها المجلس في الدورة الخامسة عشرة (ISBA/15/C/WP.2، المرفق الثاني). ووفقا لتلك الصيغة، فإن تقديم طلب متداخل في غضون فترة ٦٠ يوما من طلب آخر قُدم في وقت سابق يؤدي إلى تعليق الإجراءات المتعلقة بالطلبين (أو جميع الطلبات) حتى وقت تسوية أي نزاع بين مقدمي الطلبات. ولما كان أي من الاتفاقية أو اتفاق عام ١٩٩٤ لم ينصا على آلية تتيح للجنة القانونية والتقنية أو للمجلس اختيار أحد الطلبات المتنافسة[(١)]، فقد اقتُرح ألا تُتخذ أي إجراءات أخرى بشأن أي طلب من هذا القبيل لحين تسوية جميع المنازعات المتعلقة بالطلبات. وستُتاح لمقدمي الطلبات المتنافسين فرصة لتسوية منازعاتهم عن طريق التفاوض. وخلال هذه المدة، يجوز لأي منهم تقديم مطالبة معدلة. وفي حال عدم إمكانية حسم المطالبات المتداخلة عن طريق التفاوض، يصبح من الضروري إحالة المطالبات إلى جهة مناسبة لتسوية المنازعات. وفي هذا الصدد، زوّدت ورقة العمل التي أعدتها الأمانة العامة (ISBA/15/C/WP.2) الوفود بتحليل لمختلف الخيارات المتاحة، بما فيها قواعد تحكيم لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال)، والقواعد الاختيارية للتحكيم في المنازعات المتعلقة بالموارد الطبيعية و/أو بالبيئة لمحكمة التحكيم الدائمة، فضلا عن مناقشة تطبيق المادة ١٨٨ من الاتفاقية.

٢٠ - ودارت مناقشات بشأن هذه المسألة خلال الدورة الخامسة عشرة، وقدِّم عدد من المقترحات الرسمية وغير الرسمية. وجرى الكثير من المناقشات في إطار فريق عامل غير رسمي مفتوح باب العضوية ترأسته نيوزيلندا. وعلى الرغم من وجود اتفاق عام على بعض عناصر مشروع المادة ٢٣، لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء بشأن مجمل نص مشروع هذه المادة، ولا سيما مسألة كيفية حل أي خلاف بشأن المطالبات المتداخلة في نهاية المطاف. ومن ناحية أخرى، كان هناك على ما يبدو اتفاقا عاما على أهمية مبدأ الأولوية بالأسبقية وفكرة وجود مدة زمنية محدودة يمكن خلالها أن يُعد تقديم طلب لاحق لنفس المنطقة طلبا متداخلا (على الرغم من تباين الآراء بشأن طول هذه المدة)، وضرورة قيام مقدمي الطلبات ذوي المطالبات المتنافسة على نفس المنطقة بتسوية المطالبات المتداخلة تسوية عادلة ومنصفة.

---

(١) تحد الفقرتان ١١ و ١٢ من المادة ٣ في اتفاق عام ١٩٩٤، بشكل كبير، من صلاحيات المجلس بالنسبة للموافقة على التوصيات المتعلقة بخطط عمل الاستكشاف. وما من إجراء يخول المجلس الموافقة على أي جزء من خطة العمل أو تسوية المنازعات.

٢١ - ونظرا لطبيعة المناقشات التي جرت في عام ٢٠٠٩، فإن الأمانة العامة ليست في وضع يسمح لها باقتراح أية صياغات جديدة لمشروع المادة ٢٣. وبالتالي فإن صيغة المادة ٢٣ الواردة في الوثيقة ISBA/15/C/WP.1/Rev.1، كأساس لمواصلة المناقشة في المجلس، تعكس فقط الصيغة الأخيرة من النص الذي نوقش في المجلس في عام ٢٠٠٩. وقد أُقرّ بعدم وجود توافق في الآراء بشأن هذا النص.

ثالثا - التوصيات

٢٢ - المجلس مدعو إلى الإحاطة علما بالمعلومات الأساسية المتعلقة بمشروع النظام المتعلق بالتنقيب عن الكبريتيدات المتعددة الفلزات في المنطقة، وبموجز التقدم المحرز حتى الآن. وفيما يتعلق بالمسائل المعلقة المحددة في هذه الورقة، يُدعى المجلس إلى معالجة هذه القضايا خلال الدورة السادسة عشرة بهدف اعتماد مشروع النظام.

٢٣ - وفي حال لم يتمكن أعضاء المجلس من الاتفاق على صيغة للمادتين ١٢ (٥) و ٢٣، يمكن النظر في احتمال واحد وهو إمكانية إزالة هذه الأحكام من مشروع النظام وإدراج مضمونها في مشروع قرار يُقترح على الجمعية العامة لاعتماده في نفس الوقت مع النظام. وميزة ذلك النهج أنه يعترف اعترافا أكثر صراحة بأنه لن تنشأ أي مشكلة من مشاكل المطالبات المتداخلة إلا خلال مدة زمنية محددة بعد اعتماد النظام. فما إن تنتهي هذه المدة، حتى يطبَّق مبدأ الأولوية بالأسبقية بنفس الطريقة التي يُطبق بها في حالة العقيدات المتعددة الفلزات. ويمكن أيضا معالجة مشكلة احتمال حدوث احتكار في المنطقة بطريقة أكثر مرونة بهذا الشكل. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النهج أيضا يماثل النهج المتبع بخصوص نظام المستثمرين الرواد بمقتضى القرار الثاني.