

Distr.: General
24 May 2006
Arabic
Original: English

المجلس



الدورة الثانية عشرة

كنغستون، جامايكا

٧-١٨ آب/أغسطس ٢٠٠٦

تحليل مشروع نظم التنقيب عن الكبريتيدات المتعددة الفلزات وقشور المنغنيز الحديدي الغنية بالكوبالت واستكشافها في المنطقة

الجزء الأول: الأحكام المتعلقة بالتنقيب، وتداخل المطالبات، والحكم المتعلق
بمكافحة الاحتكار

من إعداد الأمانة العامة

أولاً - مقدمة

١ - أثناء الدورة الحادية عشرة للسلطة الدولية لقاع البحار المعقودة في عام ٢٠٠٥، أتم المجلس قراءة أولى لمشروع نظم التنقيب عن الكبريتيدات المتعددة الفلزات وقشور المنغنيز الحديدي الغنية بالكوبالت واستكشافها في المنطقة (الذي سيسمى هنا بعد ذلك "مشروع النظام"). وفي نهاية تلك القراءة الأولى، رأى المجلس أنه يلزم توفير المزيد من الإيضاح والتفصيل فيما يتعلق ببعض نواحي مشروع النظام (ISBA/11/C/11، الفقرة ١٤). وعلى وجه الخصوص، طلب إلى الأمين العام أن يزود المجلس بتحليل بناء أكثر تفصيلاً للنواحي التالية من مشروع النظام:

(أ) فيما يتعلق بالتنقيب، طلب المجلس مزيداً من الإيضاح للعلاقة بين التنقيب والاستكشاف، ومبررات التغييرات المحددة التي اقترحتها اللجنة؛

(ب) فيما يتعلق بحجم المساحات المخصصة للاستكشاف، طلب المجلس توفير المزيد من المعلومات عن النظام المقترح لتخصيص قطع الاستكشاف والطريقة التي قد يعمل



بها في الممارسة العملية، وكذلك عن الجدول الزمني المقترح للتخلي ومدى اتساقه مع أحكام الاتفاقية؛

(ج) وفيما يتعلق بمشروع المادتين ١٦ و ١٩ المتعلقة بالنظام المقترح للمشاركة من جانب السلطة، طلب المجلس تحليلاً أكثر تفصيلاً للكيفية التي يمكن أن يعمل بها مشروع الأحكام في الممارسة العملية في ضوء التعليقات والآراء التي أعرب عنها في المجلس.

٢ - وتجري مناقشة المسائل المشار إليها في الفقرتين ١ (ب) و (ج) أعلاه في الجزء الثالث من هذه الدراسة وفي الوثيقة ISBA/12/C/3. ويستجيب هذا الجزء من الدراسة (الجزء الأول) للطلب المتعلق بإيضاح العلاقة بين التنقيب والاستكشاف. وقد ذكر المجلس كذلك في نهاية مناقشاته في الدورة الحادية عشرة أنه سيكون من الضروري أن يشمل مشروع النظام حكماً ملائماً، يتمشى مع اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار واتفاق عام ١٩٩٤ المتعلق بتنفيذ الجزء الحادي عشر من الاتفاقية، لحل تداخل المطالبات التي يتقدم بها مقدمو طلبات مختلِفون، وأن مشروع النظام يبدو أنه لا يبين بشكل تام أحكام مكافحة الاحتكار الواردة في المرفق الثالث للاتفاقية (ISBA/11/C/11)، الفقرة ١٦. وتجري معالجة هذه المسائل أيضاً في هذه الوثيقة.

ثانياً - التنقيب

٣ - ”التنقيب“، بمعناه العام المتمثل في الاضطلاع بمسح عام لمساحة كبيرة بغية جمع بيانات يمكن على أساسها تحديد ما إذا كانت مساحات محددة تستحق التنقيب، يُعترف به على نطاق واسع كمرحلة أساسية من مراحل تهيئة الموارد المعدنية للاستخراج، سواء على البر أو في البحر. ويظهر مصطلح ”التنقيب“ في المرفق الثالث للاتفاقية، ولكن لا يرد تعريف له. وينظر إلى التنقيب كمرحلة تمهد للاستكشاف، وإن كانت متميزة عنه. ويشير التاريخ التفاوضي للمرفق الثالث من الاتفاقية إلى أنه كانت هناك صلة بين النظام المتعلق بالتنقيب والنظام المتعلق بالبحوث العلمية البحرية. بموجب الجزء الحادي عشر (المادة ١٤٣) والجزء الثالث عشر (المادة ٢٥٦) من الاتفاقية^(١). وفي الواقع، يمكن الاضطلاع في المنطقة بمعظم التنقيب غير المسبب لاضطراب الموقع على أساس البحوث العلمية البحرية التي تدخل، عملاً بالمادة ٨٧ من الاتفاقية، ضمن حرية أعالي البحار، والتي يجب ممارستها في حدود الجزأين السادس والثالث عشر للاتفاقية. وعلى ذلك، فالمدى الذي يمكن أن تصل إليه الدول

(١) انظر لودجر، م. و.، ناندان س.، نوردكويست، م. هـ.؛ روزين، س. (محررون)، ”اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢: تعليق“، المجلد السادس، الناشر، مارتينوس نيجهوف، ٢٠٠٣.

الأطراف، من خلال السلطة، في تنظيم التنقيب في المنطقة والتحكم فيه هو، بالمقارنة بالاستكشاف والاستغلال، محدود بشدة. ويقدر ما يشكل التنقيب "أنشطة في المنطقة"، لا يُشترط في الاتفاقية إلا أن يقوم المنقب بإخطار السلطة بالمساحة أو المساحات التقريبية التي يجري فيها التنقيب وتزويدها بتعهد كتابي بأنه سيمثل للاتفاقية ولقواعد السلطة ونظمها وإجراءاتها بشأن بعض المسائل المحددة.

٤ - ولأن الاتفاقية ونظام التنقيب عن العقيدات المتعددة الفلزات واستكشافها في المنطقة (الذي سيشار إليه في هذه الوثيقة بعد ذلك باصطلاح "نظام العقيدات")، الذي اعتمده السلطة في عام ٢٠٠٠^(٢)، يعترفان بتلك العلاقة، فهما يحاولان إيجاد توازن بين مصالح السلطة ومصالح المنقبين المحتملين. فمن ناحية، يكون التنقيب غير محدد المدة، ولا يُشترط وجود عقد بين السلطة والمنقب، بينما من الناحية الأخرى، ليس للمنقب حقوق خالصة، فلا حقوق في الموارد. أو في اللجوء إلى دائرة منازعات قاع البحار: والطريقة الوحيدة لاكتساب حقوق خاصة والأمان المصاحب للحيازة، هي الدخول في عقد لـ "الاستكشاف" مع السلطة.

ألف - نظام التنقيب بموجب الاتفاقية

٥ - يُعالج التنقيب في المادة ٢ من المرفق الثالث من الاتفاقية. وتنص المادة ٢ على أن التنقيب (الذي لم يرد تعريف له) لا يجوز إجراؤه إلا بعد أن تتلقى السلطة تعهدا كتابيا من المنقب المقترح بأنه سيمثل لأحكام الاتفاقية ولقواعد السلطة ونظمها وإجراءاتها ذات الصلة بالتعاون في برامج التدريب المشار إليها في المادتين ١٤٣ و ١٤٤، وحماية البيئة البحرية. ويجوز أن يجري التنقيب في آن واحد من جانب أكثر من منقب واحد في المساحة أو المساحات نفسها. ولا يترتب على التنقيب أية حقوق للمنقب فيما يتعلق بالموارد. ومع ذلك، يجوز للمنقب استعادة كمية معقولة من المعادن لاستخدامها في الاختبارات.

باء - التنقيب بموجب نظام العقيدات

٦ - في نظام العقيدات، يُعرّف التنقيب على أنه:

"البحث عن رواسب العقيدات المتعددة الفلزات في المنطقة، بما في ذلك تقدير تركيب العقيدات المتعددة الفلزات وحجمها وتوزيعها وقيمتها الاقتصادية دون أن تترتب على ذلك أي حقوق خالصة".

ولتفعيل الفقرة ١ من المادة ٢ من المرفق الثالث للاتفاقية، يتضمن نظام العقيدات إجراءات مفصلة لإيداع إخطارات التنقيب مع السلطة، بما في ذلك تفاصيل نموذج التعهد المطلوب في الفقرة ١ (ب). ويضيف النظام أيضا إلى الاشتراطات الواردة في المرفق الثالث اشتراطه أن يقدم المنقب إلى الأمين العام للسلطة تقريراً سنوياً عن "حالة التنقيب والنتائج التي حصل عليها" (انظر المادة ٥). وهذا من شأنه أيضاً أن يساعد المنقب إذا قرر في المستقبل أن يطالب بتكلفة التنقيب كجزء من تكاليف هينة الموقع التي تكبدها قبل الاستغلال وذلك في إطار أي عقد لاحق مع السلطة. وإضافة إلى ذلك، يُشترط أن يخطر المنقب السلطة بـ "أي حادثة تنشأ من التنقيب وتسبب ضرراً بالغاً للبيئة البحرية" (انظر المادة ٧) وبأي اكتشاف في المنطقة لشيء ذي طابع أثري أو تاريخي. ويوضح النظام أيضاً المقصود بعبارة "كمية معقولة من المعادن لاستخدامها في الاختبارات" الواردة في الفقرة ٢ من المادة ٢ من المرفق الثالث، بالنص على أنه "يجوز للمنقب مع ذلك أن يستعيد كمية معقولة من المعادن، وهي الكمية اللازمة لإجراء الاختبارات، لا للاستعمال التجاري" (انظر المادة ٢).

جيم - التنقيب بموجب مشروع النظام

٧ - فيما يتعلق بالتنقيب عن الكبريتيدات المتعددة الفلزات والقشور الغنية بالكوبالت، يتبع مشروع النظام (المادتان ٢ و ٤) الصياغة الواردة في نظام العقيدات. ومع ذلك، أوصت اللجنة القانونية والتقنية بإضافة شرطين إضافيين. فأولاً، كجزء من التعهد الذي يقدمه المنقبون للسلطة، يُشترط عليهم أن:

"... يتيحوا للسلطة، بقدر ما تسمح به الاعتبارات العملية، البيانات التي

قد تكون ذات صلة بحماية البيئة البحرية وحفظها".

ورغم أنه فيما يتعلق بالكشف عن معلومات يمكن أن يكون لها قيمة تجارية، من الواضح أن ذلك الاشتراط يتجاوز ما يتطلبه المرفق الثالث من الاتفاقية، يمكن التذليل على أن هذا الحكم تبرره المصلحة المجتمعية الأعم في تحقيق زيادة المعرفة بالبيئة البحرية في المساحات التي توجد فيها الكبريتيدات المتعددة الفلزات والقشور الغنية بالكوبالت.

٨ - والحكم الثاني الذي أدخلته اللجنة القانونية والتقنية يشكل مادة خامسة جديدة كلية تعالج حماية البيئة البحرية وحفظها خلال عملية التنقيب. ويفرض مشروع النظام الجديد، فيما يتعلق بمنع التلوث وغيره من الأخطار المهددة للبيئة البحرية وحفظها ومكافحتها، على المنقبين نفس الالتزام الذي ينطبق على المتعاقدين بمقتضى الفقرة ٣ من مشروع المادة ٣٣. وإضافة إلى ذلك، يُشترط على المنقبين أن يقللوا إلى أدنى حد أو يزيلوا تماماً أية آثار سلبية على البيئة يسببها التنقيب وأية تناقضات أو تداخلات مع أنشطة البحوث العلمية البحرية

القائمة أو المعترمة. ويُشترط على المنقيين أيضا التعاون مع السلطة في وضع وتنفيذ برامج لرصد وتقييم الآثار المحتملة للاستكشاف والاستغلال المتعلقين بالكبريتيدات المتعددة الفلزات وقشور الكوبالت على البيئة البحرية.

٩ - ومن الواضح أن هذه الأحكام تُدخل التزامات جديدة ليست واردة في المرفق الثالث للاتفاقية. ومع ذلك، يمكن القول، على الأقل فيما يتعلق بالدول الأطراف في الاتفاقية، بأن هذه التزامات تتماشى تماما مع الالتزام العام بضمان حماية البيئة البحرية على نحو فعال من الآثار الضارة التي تسببها الأنشطة التي يُضطلع بها في المنطقة عملا بالمادة ١٤٥ من الاتفاقية. وقد تعتبر هذه الالتزامات متمشية (وإن كان ذلك بدرجة كبيرة من التفصيل) مع ما اشترطته الاتفاقية (الفقرة ١ (ب) من المادة ٢ من المرفق الثالث) من أن يتعهد المنقب بالامتثال لأحكام الاتفاقية وقواعد السلطة ونظمها وإجراءاتها ذات الصلة فيما يتعلق بحماية البيئة البحرية.

ثالثا - تداخل المطالبات

١٠ - لم يرد في نظام العقيدات أي إشارة إلى مشكلة تداخل المطالبات. وذلك لأنه لم يكن من الضروري معالجة تلك المسألة في سياق العقيدات المتعددة الفلزات حيث أن جميع المطالبات المتداخلة الخاصة بمواقع محتملة للمناجم قد عولجت بالفعل. بمقتضى القرار الثاني الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بقانون البحار أو بمقتضى ترتيبات جرى التوصل إليها خلال أعمال اللجنة التحضيرية. ومن الواضح أن ذلك لا ينطبق في حالة الكبريتيدات المتعددة الفلزات والقشور الغنية بالكوبالت. والمبدأ الأساسي في معالجة تداخل المطالبات هو "من يأت أولا، يخدم أولا". ومع ذلك، فاعترافا بأن الطلبات الأولية قد تُقدم بالنسبة لمساحات متداخلة، تتضمن البنود النموذجية التي أعدتها الأمانة العامة (ISBA/7/C/2) في بداية المناقشات المتعلقة بمشروع النظام المقترح، إجراء مماثلا للإجراء الوارد في القرار الثاني، لحل هذه المطالبات بشكل عادل ومنصف. وقد أُبقي على الإجراء في مشروع النظام الذي اقترحه اللجنة القانونية والتقنية (مشروع المادة ٢٤، الفقرة ٢).

١١ - وتنص المادة ٢٤ (٢) على أنه في حالة وجود مطالبة متداخلة، يقوم الأمين العام بإخطار مقدم الطلب قبل أن ينظر المجلس في المسألة. ويُعطى مقدمو الطلبات عندئذ فرصة لتعديل مطالباتهم. وفي حالة وجود تعارض، يقرر المجلس المساحة أو المساحات التي تُخصص لكل مقدم طلب بشكل منصف وغير تمييزي. ومن الواضح أن مقصد الاتفاقية واتفاق ١٩٩٤ هو أن اللجنة القانونية والتقنية هي هيئة فنية ولا ينبغي أن يطلب منها إصدار أحكام

كيفية بين أحد مقدمي الطلبات ومقدم آخر. وإذا وجدت اللجنة أن هناك تداخلا في المطالبات، فإنها تحيل المسألة إلى المجلس.

١٢ - والسؤال الذي يبقى بعد ذلك هو ما إذا كان يلزم وضع أي إجراء إضافي لحل تداخل المطالبات. وقد أدرج إجراء من هذا القبيل في القرار الثاني الذي ورد في الفقرة ٥ منه إجراء يقوم على التحكيم الملزم. وكان المطلوب أن يجري هذا التحكيم وفقا لقواعد التحكيم التي وضعتها لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، والذي تأخذ في الحسبان عددا من العوامل المحددة في الفقرة ٥ (د) من القرار الثاني.

رابعا - حكم مكافحة الاحتكار

١٣ - يظهر الحكم المسمى بحكم "مكافحة الاحتكار" في الفقرة ٣ (ج) من المادة ٦ من المرفق الثالث من الاتفاقية وفي الفقرة ٦ (د) من المادة ٢١ من نظام العقيدات. وإجمالا، يهدف هذا الحكم إلى منع دولة وحيدة من الوصول إلى السيطرة على مساحة محددة من قاع البحر أو نسبة مئوية إجمالية معينة من "المنطقة". ولا يظهر حكم مماثل في مشروع النظام؛ وأحد أسباب ذلك هو أن الفقرة ٣ (ج) من المادة ٦، خلافا للأحكام الأخرى الواردة في المرفق الثالث، تقتصر بوضوح على العقود المتعلقة بالعقيدات المتعددة الفلزات وليس على أية موارد أخرى.

١٤ - ومع ذلك، فقد اعترف بالحاجة إلى الحد من امتلاك فرادى الدول لدور مهيمن في استغلال قاع البحار وذلك منذ المراحل الأولى للمفاوضات التي أجريت في مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار. وقد تضمنت المقترحات الأولى التي قدمت في عام ١٩٧٤ اقتراحا بتعيين حدود عليا لعدد العقود التي يمكن منحها لمقدمي الطلبات لكل فئة من الموارد. وتنبع الصياغة الحالية للمرفق الثالث من اقتراح غير رسمي قدمته فرنسا في عام ١٩٧٩، وإن كانت قد عدلت بدرجة كبيرة من خلال التفاوض والتوفيق. والحكم بصيغته الحالية معقد ويتضمن صعوبات من الناحية العملية في تطبيقه (ليس أقلها ما يتعلق بحساب الحجم الإجمالي "للمنطقة"). وحتى إذا أمكن التغلب على هذه الصعوبات العملية فإن الصيغة الحالية ليس من المرجح أن تكون لها فائدة في حالة الكبريتيدات المتعددة الفلزات والقشور الغنية بالكوبالت وعلى ذلك قد يحتاج المجلس إلى مواصلة النظر في هذه المسألة في سياق المناقشات المتعلقة بحجم المساحات المخصصة للاستكشاف.

١٥ - وفي صناعة التعدين، تشمل الأساليب الأخرى التي شاع تطبيقها لمجابهة الممارسات ذات النزعة الاحتكارية، تطبيق معايير الأداء من خلال بنود العناية الواجبة، واستعمال رسم

استكشاف متغير بدلا من استخدام رسم ثابت. فنهج الرسم الثابت الذي يرد في النظم التي تحكم العقيدات المتعددة الفلزات يميل إلى أن يكون بمثابة حافز على المطالبة بالحد الأقصى من المساحة المسموح بها. ومن الناحية الأخرى فإن الرسم المتغير المبني على حجم المساحة التي يشملها الترخيص، يعمل كحافز على إبقاء المطالبات صغيرة بقدر الإمكان كما أنه يثبط المشاريع القائمة على المضاربة.

١٦ - وفي حالة العقيدات المتعددة الفلزات، يقتضي القرار الثاني، ألا يحصل المستثمرون الرواد إلا على موقع استكشاف واحد لكل منهم. ولذلك السبب، ورد في مشروع البنود النموذجية المتعلقة بالكبريتيدات والقشور والذي أعدته أمانة السلطة في عام ٢٠٠١ (ISBA/7/C/2)، حكم يهدف إلى منع تقديم طلبات متعددة من جانب مقدمي طلبات مرتبطين. وكان مقدمو الطلبات يعتبرون مرتبطين وإذا كان بعضهم يمارس، بشكل مباشر أو غير مباشر، سيطرة على البعض الآخر أو يخضع لسيطرته أو كانوا يخضعون جميعا لسيطرة مشتركة.