

Distr.: General
15 January 2019
Arabic
Original: English

المجلس



الدورة الخامسة والعشرون

دورة المجلس، الجزء الأول

كينغستون، ٢٥ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٩

البند ١١ من جدول الأعمال المؤقت*

مشروع نظام استغلال الموارد المعدنية في المنطقة

المصطلحات الرئيسية: التمييز بين الممارسات الجيدة في القطاع وأفضل الممارسات في إطار مشروع نظام استغلال الموارد المعدنية في المنطقة

مذكرة من الأمانة

أولا - معلومات أساسية

١ - يورد مشروع نظام استغلال الموارد المعدنية في المنطقة (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1) إشارات متكررة إلى تطبيق "الممارسات الجيدة في القطاع"، و "أفضل الممارسات البيئية" و "أفضل التقنيات المتاحة"، والأخذ بـ "أفضل الأدلة العلمية المتاحة".

٢ - هذه المصطلحات ليست جديدة على مدونة التعدين الخاصة بالسلطة. فبموجب نظام الاستكشاف، يطلب إلى المتعاقدين والسلطة والدول المزمكة تطبيق أفضل الممارسات البيئية. وعلاوة على ذلك، وبموجب هذا النظام، يتعين على اللجنة القانونية والتقنية وضع وتنفيذ إجراءات معينة على أساس أفضل المعلومات العلمية والتقنية المتاحة. وبموجب البند ٤ من الشروط القياسية لعقد الاستكشاف، يُجوز للمتعاقدين، بموافقة من السلطة، أن يدخل على برنامج أنشطته التغييرات التي "قد يكون من الضروري ومن الحكمة إدخالها وفقا للممارسات الحميدة في صناعة التعدين". وفي توصياتها التوجيهية للمتعاقدين لتقييم الآثار البيئية المحتملة الناشئة عن استكشاف المعادن البحرية في المنطقة (ISBA/19/LTC/8)، توصي اللجنة القانونية والتقنية باستخدام أفضل التكنولوجيات المتاحة وأفضل المنهجيات المتاحة ومزيج منهما. ولا تُعرّف المصطلحات في نظام الاستكشاف أو في توصيات اللجنة. إلا أن المصطلحات المشار إليها في الفقرة ١ أعلاه قد تم تعريفها مؤقتاً في الجدول ١ من مشروع نظام الاستغلال.

* ISBA/25/C/L.1



٣ - قد ترد أيضا هذه المصطلحات أو صيغ بديلة قريبة منها في العديد من الصكوك الدولية والإقليمية وفي المعايير الدولية، فضلا عن القوانين والأنظمة والتراخيص الوطنية المتعلقة بالتعدين والنفط^(١) والبيئة. وعادة ما يتم إيرادها لضمان تنفيذ أو لترويج ممارسات أو طرائق أو تدابير أو معايير معينة بشأن الاستفادة من أحد الموارد بشكل فعال ومستوى الحماية التي تُمنح للصحة والسلامة والبيئة. إلا أن عامة الناس قد يجدون أن ما ينشأ عن تلك المصطلحات من متطلبات قانونية خاصة يكون أحيانا غير واضح، مع ما يترتب على ذلك من احتمالات انعدام اليقين والموضوعية في تنفيذها. ونتيجة لذلك، يجب توفير التوجيهات ذات الصلة فيما يتعلق بنطاقها أو الغرض منها.

٤ - وإلى جانب الحاجة إلى تعريف أوضح لهذه المصطلحات، تم تسليط الضوء خلال مشاورات أجريت مع جهات صاحبة المصلحة على أن بعضا من أعضاء السلطة وغيرهم من الجهات صاحبة المصلحة يلتمسون أيضًا فهمًا أفضل للعلاقة القائمة بين المصطلحات. وعند صياغة نظام الاستغلال، تواجه اللجنة مهمة ضمان أن تستخدم المصطلحات في سياقها الصحيح وأن تتيح التنفيذ بدرجة عالية من اليقين اقترانا بالالتزامات المحددة التي ينص عليها مشروع النظام والوارد في خطة عمل معتمدة.

٥ - وتطرح هذه المذكرة على الأمانة والمجلس واللجنة أفكارا إضافية بشأن هذه المصطلحات من أجل المضي قدما بالمناقشة المتعلقة بموضعها في مشروع النظام والعلاقة القائمة بين كل منها في إطاره، فضلا عن تفسيرها في سياق الأنشطة في المنطقة وتنفيذها العملي.

ثانيا - الممارسات الجيدة في القطاع

٦ - يمثل مصطلح الممارسات الجيدة في القطاع مصطلحا رئيسيا في إطار مشروع النظام. ويجب أن تستوفي أنشطة الاستغلال في المنطقة معيار الممارسات الجيدة في القطاع. فيموجب مشروع المادة ١٣ (٣) (أ)، تقرر اللجنة ما إذا كان مقدم الطلب قد تزود بالقدرة التقنية والتشغيلية اللازمة لتنفيذ خطة العمل المقترحة وفقا للممارسات الجيدة في القطاع، وتنص الفقرة ٣-٢ من البند ٣ من الشروط القياسية لعقد الاستغلال (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1، المرفق العاشر) على أن ينفذ المتعاقد خطة العمل، إذا تمت الموافقة عليها، وفقا لهذه الممارسات. وبالتالي، من المهم أن يكون لدى الجهة المقدمة للطلب فهم واضح للمعلومات المطلوبة كي تثبت للجنة أنها تمتلك القدرة المالية والتقنية للقيام بعمليات التعدين بموجب خطة عمل ما وفقا لهذه الممارسات^(٢) وأن عملياتها يتم فعلا الاضطلاع بها على هذا النحو. ولذلك من الأهمية بمكان أن تقدم السلطة، من خلال مبادئ توجيهية، تفسيرا واضحا لطريقتها في النظر إلى الممارسات الجيدة في القطاع وفي تطبيقها، فضلا عن تعريف واضح لنطاقها التشغيلي.

٧ - وتُعرف الممارسات الجيدة في القطاع في الجدول ١ من مشروع النظام كما يلي:

”الممارسات الجيدة في القطاع هي ممارسة درجة من المهارة والعناية والحذر والبصيرة يتوقع بصورة معقولة وطبيعية أن يطبقها شخص يتمتع بالمهارة والخبرة يعمل في قطاع التعدين البحري وسائر القطاعات الاستخراجية ذات الصلة في أنحاء العالم، بما يشمل أفضل الممارسات البيئية وشروط

(١) في سياق عملية استكشاف النفط وإنتاجه، تستخدم مصطلحات مقابلة مثل ”الممارسات الجيدة في قطاع النفط“.

(٢) في مرحلة التطبيق وما قبل الانتاج، تكون دراسات الجدوى التمهيدية ودراسات الجدوى مصادر هامة للدلالة على أنه جرى تطبيق الممارسات الجيدة في القطاع وسيستمر تطبيقها طوال عملية التعدين.

الأداء والعمليات بموجب قواعد وأنظمة وإجراءات السلطة والمعايير المنطبقة التي يمكن أن تعتمد عليها السلطة من حين إلى آخر“.

٨ - واستند التعريف إلى صيغة وردت في الاتفاق النموذجي لتطوير التعدين^(٣)، وتم توسيع نطاقها ليشمل أفضل الممارسات البيئية و شروط الأداء والعمليات بموجب قواعد وأنظمة وإجراءات السلطة، وكذلك المعايير السارية التي يمكن أن تعتمد عليها السلطة من وقت لآخر. وعلى غرار مشروع النظام، يتضمن الاتفاق النموذجي لتطوير التعدين إشارات إلى تطبيق الممارسات الجيدة في القطاع في عدد من المجالات المواضيعية، بما في ذلك التقييم البيئي؛ إلا أن الاتفاق لا يتضمن أي إشارة إلى مصطلح “أفضل الممارسات” في سياق البيئة.

٩ - وعادة ما يكون للصيغ الأخرى المعتمدة بالنسبة إلى الممارسات الجيدة في القطاع طابع أكثر اتصالاً بالمفاهيم ويمكن دعمها بتوجيهات تفسيرية. فعلى سبيل المثال، في المادة ٢ من قانون نيوزيلندا لإدارة المعادن المملوكة للتاج لعام ١٩٩١، تُعرّف الممارسات الجيدة في القطاع بشكل أعم، وتوفر توجيهات تفسيرية^(٤) في إطار برنامج المعادن القطري. وفي قانون نيوزيلندا، يُعرّف المصطلح كما يلي:

الممارسات الجيدة في القطاع، فيما يتعلق بنشاط ما، تعني التصرف على نحو يتسم بالكفاءة التقنية وعلى مستوى من العناية والحذر يتوقع بصورة معقولة وطبيعية أن يطبقها مشغلون ذوو خبرة يعملون في نشاط مماثل وفي ظروف مماثلة، ولكنها لا تشمل (لأغراض هذا القانون) أيًا من جوانب النشاط الذي تنظمه التشريعات البيئية.

١٠ - وتجدر الإشارة إلى أن هذا التعريف يشمل مراعاة المخاطر التشغيلية والمخاطر المتعلقة بالصحة والسلامة، ولكنه لا يشمل المخاطر البيئية. وبالإضافة إلى ذلك، يُشار في التوجيهات التفسيرية المتعلقة بالممارسات الجيدة في القطاع إلى أن “الممارسات الجيدة في مجالي الاستكشاف والتعدين لا يمكن تعريفها بشكل لا لبس فيه”، وأن النظر فيما إذا كان نشاط ما قد تم أو سيتم الاضطلاع به وفقاً لهذه الممارسات، يتطلب حسن التقدير المهني والتماس المشورة المهنية. ويقترح اتباع النهج ذاته فيما يتعلق بنظام السلطة.

١١ - ويرد مثال آخر على الممارسات الجيدة في القطاع في إطار معايير الأداء فيما يتصل بالاستدامة البيئية والاجتماعية وما يرتبط بها من المبادئ التوجيهية لمؤسسة التمويل الدولية. وتنص المعايير على أن عملية تحديد المخاطر والآثار البيئية والاجتماعية لمشروع ما يجب أن تكون متسقة مع الممارسات الدولية الجيدة في القطاع، التي تُعرّف بأنها “التحلي بالمهارة والعناية والحذر والبصيرة المهنية التي يتوقع بصورة معقولة توفرها لدى المهنيين المهرة والمتمرسين الذين يعملون في نفس النوع من المشاريع في ظل الظروف

(٣) Model Mining Development Agreement Project and International Bar Association, *MMDA 1.0: Model Mine Development Agreement – A Template for Negotiation and Drafting*, 4 April 2011

(٤) أنظر New Zealand, Ministry of Business, Innovation and Employment, New Zealand Petroleum and Minerals, “Guidance on good industry practice”, June 2017.

نفسها أو في ظروف مماثلة على الصعيد العالمي أو الإقليمي^(٥). وتجدر الإشارة من جديد إلى أن التعريف له طابع أكثر اتصالاً بالمفاهيم وأنه لا يتضمن أي إشارة إلى معايير محددة.

١٢ - ومن التحديات التي تواجه السلطة في توفير التوجيهات بشأن تنفيذ الممارسات الجيدة في القطاع الاعتراف بأن عمليات التعدين في المنطقة ستكون عبارة عن مسعى جديد. ومع ذلك، وفي حين أن تعريف هذه الممارسات في مشروع النظام يشير إلى أشخاص يتمتعون بالمهارة والخبرة يعملون في قطاع التعدين البحري، فإنه يقر كذلك بإمكانية أن يطور الأشخاص مهارات وخبرات مماثلة في قطاعات استخراجية أخرى ذات الصلة، بما في ذلك سائر قطاعات الاستخراج البحري، من قبيل استخراج النفط والغاز.

١٣ - ولا يمكن أن تحل الممارسات الجيدة في القطاع محل الالتزامات الواضحة التي لا لبس فيها المنصوص عليها في النظام والمحددة في خطة عمل معتمدة. إلا أنها تضع فعلاً، في سياق تنظيمي، معياراً مرجعياً من حيث المهارات التشغيلية والقدرات التقنية، يتصل أساساً بإدارة المخاطر التشغيلية، ويتطور بمرور الوقت. وتكون الممارسات الجيدة في القطاع بمثابة مرجع يمكن أن يُجرى، على أساسه، تقييم لما إذا كان المتعاقد يفي بالتزاماته المتعلقة ببذل العناية الواجبة بموجب عقد الاستغلال.

ثالثاً - أفضل الممارسات البيئية وأفضل التقنيات المتاحة

١٤ - بموجب مشروع المادة ٤٦ (ب)، يقوم كل من السلطة والدول المزمكة والمتعاقدين بضمان تطبيق أفضل التقنيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية في الاضطلاع بالتدابير اللازمة لضمان الحماية الفعالة للبيئة البحرية. ويرد تعريف لكلا المصطلحين الرئيسيين في الجدول ١ من مشروع النظام. وتُعرف "أفضل التقنيات المتاحة" بأنها "أحدث مراحل التطوير وأحدث العمليات فيما يتعلق بالمرافق أو طرائق العمل التي تشير إلى الملاءمة العملية لتدبير خاص لمنع التلوث وخفضه والسيطرة عليه وحماية البيئة البحرية من الآثار الضارة الناجمة عن أنشطة الاستغلال، مع مراعاة المعايير الواردة في المبادئ التوجيهية المنطبقة". وتُعرف "أفضل الممارسات البيئية" بأنها "تطبيق المزيج الأكثر ملاءمة من تدابير واستراتيجيات الرقابة البيئية، مع مراعاة المعايير الواردة في المبادئ التوجيهية المنطبقة". وفي كلا التعريفين، يتوخى وضع مبادئ توجيهية لتطبيق هذه التقنيات والممارسات.

١٥ - ولكل من هذين المصطلحين تعريف دينامي، مما يعني أن محتواه يتغير مع تقدم التكنولوجيا والمعرفة والفهم العلميين بمرور الوقت. ومن الأمثلة على الصكوك الدولية والإقليمية الأخرى التي تتضمن تعريفات لـ "أفضل الممارسات البيئية" و "أفضل التقنيات المتاحة" اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة واتفاقية حماية البيئة البحرية لشرق المحيط الأطلسي.

١٦ - وبموجب الفقرة ٣ (ب) '٢' من المادة ٢ من اتفاقية حماية البيئة البحرية لشرق المحيط الأطلسي، يطلب إلى الأطراف المتعاقدة، في سياق تنفيذ الاتفاقية، ضمان تطبيق أفضل التقنيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية عند تنفيذ البرامج والتدابير. وفي التذييل ١ للاتفاقية، يُعرف المصطلحان على أساس مجموعة من المعايير. وفي حالة أفضل الممارسات البيئية، يتضمن التذييل قائمة بمجموعة مدرّجة

(٥) International Finance Corporation, *International Finance Corporation's Guidance Notes: Performance*

Standards on Environmental and Social Sustainability, 1 January 2012, p. 6

تتألف من تسعة تدابير، ويتمثل التدبير الثاني منها في تطوير وتطبيق مدونات الممارسات البيئية الجيدة؛ غير أنه لا يورد تعريفاً للممارسات البيئية الجيدة بحد ذاتها.

١٧ - وموجب الفقرات (د) إلى (ز) من المادة ٥ من اتفاقية استكهولم، يطلب من الأطراف، عند الاقتضاء، الترويج لأفضل التقنيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية وتطبيقها^(٦). كما تورد الاتفاقية، على وجه الخصوص، عدداً من العوامل والاعتبارات لأغراض تطبيق أفضل التقنيات المتاحة^(٧).

١٨ - ويُعتمد نهج تطوعي إزاء حماية البيئة بالنسبة إلى أفضل التقنيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية. كما يجب تطبيق هذه التقنيات والممارسات مع إيلاء الاعتبار الواجب للجدوى الاقتصادية والقبالية التقنية لتطبيق التقنيات والتدابير، على التوالي. وفيما يتعلق بأفضل التقنيات المتاحة، على وجه الخصوص، وحسبما أبرزته اتفاقية استكهولم^(٨)، لا ينبغي بالضرورة أن تنص المبادئ التوجيهية للسلطة على التكنولوجيات أو التقنيات المحددة التي يتعين نشرها، ولكنها توفر إطاراً أو مرجعاً لتطبيقها. وتكون هذه التقنيات مهمة لتحديد عتبات الأداء البيئي.

١٩ - وتوضح الأمثلة المذكورة أعلاه النهج الخاصة المتبعة في تحديد وتبيان نطاق المصطلحين بالنسبة إلى ظروف خاصة بالاتفاقيتين. ومن شأن دراسة تلك النهج، إلى جانب دراسة أمثلة أخرى لأفضل التقنيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية، أن يساعد السلطة على وضع نهج خاص بها لصياغة مبادئ توجيهية محددة بشأن هذين الموضوعين لأغراض الأنشطة في المنطقة.

٢٠ - وفيما يتعلق بمصطلح "أفضل الأدلة العلمية المتاحة"، يقترح أيضاً وضع مبادئ توجيهية للتوسع في تعريف هذا المصطلح (انظر ISBA/25/C/3، المرفق). وتمشياً مع فهم مصطلح "أفضل الممارسات" المبين أدناه، ينبغي ألا تقتصر الإجراءات المتخذة لتوفير أفضل الأدلة العلمية المتاحة على استعراض الأقران للعمل العلمي، بل ربما تشمل النظر في العمل الجاري أو في المعارف المنشورة فقط في المؤلفات غير الرسمية^(٩).

رابعاً - التمييز بين الممارسات الجيدة وأفضل الممارسات في إطار مشروع النظام

٢١ - عادة ما يستخدم مفهوم الممارسات الجيدة وأفضل الممارسات في النصوص التنظيمية والمناقشات ذات الصلة. وبالرغم مما يوجد من تمييز واضح في معنى وغرض كل منهما من الناحية القانونية، غالباً ما يتم تجاهل ذلك التمييز.

٢٢ - فمن منظور الجهة النازمة، يمكن اعتبار الممارسات الجيدة المعيار القانوني الأدنى في عملية إدارة الفرص والمخاطر. وتُقيّم الممارسات الجيدة على أساس التدابير التي تنفذها بطريقة مماثلة جهات تشغيل

(٦) أعدت أيضاً مبادئ توجيهية في إطار اتفاقية استكهولم، وهي *the Guidelines on Best Available Techniques and Provisional Guidance on Best Environmental Practices Relevant to Article 5 and Annex C of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*, October 2008.

(٧) أنظر اتفاقية استكهولم، المرفق جيم، الجزء الخامس.

(٨) المرجع نفسه.

(٩) أنظر *International Seabed Authority, Towards an ISA Environmental Management Strategy for the Area*, ISA Technical Study No. 17 (Kingston, 2017), p. 29.

أخرى لإدارة مخاطر مقارنة. ويمكن استقاء الممارسات الجيدة من القوانين والأنظمة، والمبادئ التوجيهية التنظيمية، والمعايير الدولية والإقليمية والوطنية، ومدونات الممارسات في القطاع، وإجراءات فرادى جهات التشغيل. والممارسات الجيدة هي الممارسات التي يتم تطبيقها في وقت معين، مع احتمال تطورها بمرور الوقت. وقد تنشأ الممارسات الجيدة عن الأخذ على نطاق واسع بأفضل الممارسات التي تنفذ على نحو أكثر انتظاماً.

٢٣ - وأفضل الممارسات هي عملية متواصلة لتحسين وابتكار الممارسات والتدابير والتكنولوجيات والتقنيات. ويمكن تعريفها بأنها عملية السعي إلى تجاوز الحد الأدنى القانوني من خلال إيجاد طرق جديدة لإدارة الفرص والمخاطر بالاستفادة من المعارف والخبرات الجديدة.

خامساً - الإسهاب في المناقشة

٢٤ - من المهم الإبقاء على التمييز بين الممارسات الجيدة في القطاع وأفضل الممارسات (أي أفضل الممارسات البيئية وأفضل التقنيات المتاحة) في إطار النظام، رغم أنها لا تستبعد بعضها بعضاً. ومع أن تعريف الممارسات الجيدة في القطاع بشكل مطلق أمر صعب في المرحلة الحالية من تطور القطاع، فإنه ليس مستحيلاً، إذ من شأن المحادثات الجارية مع المتعاقدين والخبراء في هذا المجال أن تدفع قدماً بعملية صياغة التعريف. وبالمثل، فمع مواصلة تطوير المبادئ التوجيهية للسلطة، قد تظهر صورة أوضح للممارسات الجيدة في القطاع.

٢٥ - أما فيما يتعلق بأفضل الممارسات، من منظور الجهة النازمة، فمن المهم أن يشجع الإطار التنظيمي العام قاعدة المتعاقدين والقطاع ويحثهما على تطوير أفضل الممارسات كوسيلة لاستيفاء معايير الأداء على نحو أكثر فعالية وكفاءة. وتحقيقاً لهذه الغاية، ففي مشروع المادة ٤٦ (هـ)، يتم التسليم بضرورة إنشاء هيكل للحوافز، منها أدوات قائمة على السوق، تدعم وتعزز تطوير التكنولوجيا والابتكار.

٢٦ - وقد أقرت اللجنة بضرورة الاضطلاع بمزيد من العمل لتطوير تعريف الممارسات الجيدة في القطاع وأفضل الممارسات البيئية وأفضل التقنيات المتاحة، وكذلك لتحديد موضعها المناسب في النص التنظيمي. وينبغي وضع مبادئ توجيهية بشأن كيفية تفسير الممارسات الجيدة في القطاع وكيفية تطبيق أفضل الممارسات البيئية وأفضل التقنيات المتاحة على سبيل الأولوية (انظر ISBA/25/C/3، المرفق).

٢٧ - وتظل التعاريف الحالية للممارسات الجيدة في القطاع وأفضل الممارسات البيئية وأفضل التقنيات المتاحة تعاريف مؤقتة إلى أن يتم التوصل إلى فهم عام لنطاقها وغرضها. ومع ذلك، وعلى ضوء العناصر الموضحة بالتفصيل أعلاه، قد تود اللجنة إعادة النظر في تعريف الممارسات الجيدة في القطاع. أولاً، يجب إعادة دراسة مسألة تضمين ذلك التعريف أفضل الممارسات البيئية؛ فكما لاحظت إحدى الجهات صاحبة المصلحة، فإن تطبيق "أفضل الممارسات البيئية" على قدر من الأهمية يحتم إدراجها كالتزام صريح قائم بذاته في إطار مشروع النظام. بالمثل، قد يؤدي الإبقاء على التمييز بين الجوانب الرئيسية المتعلقة بالتشغيل والسلامة من جهة والجوانب البيئية من جهة أخرى إلى التقليل من انعدام اليقين في تنفيذ هذه الممارسات. وثانياً، ينبغي للجنة أن تنظر فيما إذا كان تعريف الممارسات الجيدة في القطاع معقداً ومضلاً بشكل مفرط وما إذا كان ينبغي أن يكون أكثر اتصالاً بالمفاهيم، تدعمه مبادئ توجيهية مناسبة.

٢٨ - بالإضافة إلى ذلك، قد تود اللجنة إعادة النظر في كيفية استخدام المصطلحات في توصياتها التوجيهية للمتعاقدین المشار إليها في الفقرة ٢ أعلاه لضمان الاتساق في استخدام المصطلحات المعتمدة في إطار الاستكشاف والاستغلال وفي النهج المتبع إزاءها.

سادس - البنود المقترحة عرضها على المجلس للنظر فيها ومناقشتها

٢٩ - المجلس مدعو إلى النظر في المسائل التي أثّرت في هذه المذكرة، وإلى أن يقوم، استناداً إلى خبرات الأعضاء فيما يتعلق بالأنظمة الوطنية والإقليمية والدولية التي تحكم إدارة الموارد، بتقديم أي تعليقات إضافية قد يرغب في أن تأخذها اللجنة في الحسبان عند مواصلة التفكير بشأن تلك المصطلحات الرئيسية.