



第二十五届会议

理事会会议，第一部分

2019年2月25日至3月1日，金斯敦

临时议程* 项目 11

“区域”内矿物资源开发规章草案

“区域”内矿物资源开发规章所述环境计划和执行情况评估
独立审查机制和进程的审议情况

秘书处的说明

一. 背景

1. 为了加强必要的程序机制，确保有效保护海洋环境，一些利益攸关方主张国际海底管理局针对“区域”内矿物资源开发规章草案([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#))所述环境计划和执行情况评估，建立一个独立审查机制。在理事会第二十四届会议第二部分会议期间，比利时代表团提出了一份题为“加强国际海底管理局环境科学能力”的非正式文件；这份非正式文件提出了在申请阶段对环境计划进行独立评价和在开发阶段进行环境审查和监测的建议，并且讨论了与加强法律和技术委员会及秘书处的环境专门知识有关的事项。
2. 在实践中，秘书处或委员会在必要时会按照开发规章草案的设想，在申请阶段和开发阶段征求独立专家的意见([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#)，规章草案第 12(5)(b)条、第 40(2)(h)条、第 50(5)(c)条和第 50(6)条)。此外，环境管理和监测计划必须由独立合格人员核实并提出报告(同上，附件七)。¹
3. 《联合国海洋法公约》也规定需吸收国际专门知识。根据《公约》第一六三条第 13 款，委员会可“在适当时同另一委员会或联合国任何主管机关、联合国各专门机构、或对协商的主题事项具有有关职权的任何国际组织进行协商”。委

* [ISBA/C/25/L.1](#)。

¹ 需要在适当时候确定规章草案所述“独立合格人员”的定义标准。



员会在就海洋环境保护问题向理事会提出建议时，还需要考虑公认海洋环境保护专家的意见。²

4. 因此，《公约》和规章草案都支持并已规定在适当情况下咨询相关专家意见，并要求在特定情况下使用独立合格人员。不过，鉴于海管局成员和其他利益攸关方就最新一套规章草案发表的评论以及针对过去的利益攸关方调查作出的回应，不妨考虑在使用和聘请独立专家方面采取比较正规化和比较透明的做法。同样，还需要澄清应进行或寻求进行独立审查的主题事项和领域或活动，以及这种审查的时间点和频率。

5. 本说明的目的是协助理事会和委员会进一步审议，考虑是否可以建立一个让规章草案所述独立合格专家参与的机制，是否可以建立一个挑选独立合格专家的程序，并确定应接受独立审查的相关事项。

二. 海管局成员和其他利益攸关方的意见

6. 利益攸关方针对关于环境计划独立科学咨询和审查的规定发表了一般性评论，此外，他们着重指出，可通过规定进行独立专家审查，加强具体规章条款草案。这些条款包括：根据规章草案第 11 条审查环境计划，并由委员会(对照有关标准)确定环境计划为有效保护海洋环境作出了规定(见规章草案第 14(2)条)；根据规章草案第 50 条进行执行情况评估或汇编执行情况评估报告，并根据规章草案第 59 条独立评估关闭后监测和管理情况。关于规章草案第 12(5)(b)条，一些利益攸关方还表示，应通过透明程序征求专家咨询意见，并且应确保专家库中有不同地域和文化的代表。其他利益攸关方建议建立一份合格专家名册，这个名册可用于对具体主题事项进行独立审查。

7. 此外，委员会可认定有关申请者是否已经拥有或将拥有必要的财政和技术能力、是否已展示采矿项目的经济可行性以及拟议的工作计划是否在技术上可实现并在经济上可行，关于这种认定，一个利益攸关方指出了可能出现主观评估的风险，并提出了委员会可以选择的一个办法，即聘请独立专家评估达到必要标准的情况(见规章草案第 13(1)(e)和(f)条和第 13(4)(a)条)。

8. 还有人建议，规章草案应适当提及从哪些相关国际机构获得独立的专门知识，供委员会和海管局其他机关在决策时参考。关于规章草案是不是此类具体问题的适当参考文书，这可以讨论。如上文第 3 段所述，委员会已有征求国际机构咨询意见的授权，或许较可取的做法是，由理事会制定关于委员会应如何征求和向哪些机构征求意见的准则或政策指南。鉴于海管局是海洋环境保护的科学方面联合专家组(科学专家组)10 个赞助组织之一，³ 这种指南可以规定由科学专家组这样

² 《公约》第 165(2)(e)条。

³ 海洋环境保护的科学方面联合专家组(科学专家组)是 1969 年设立的咨询机构，负责就海洋环境保护的科学方面向联合国系统提供咨询意见。科学专家组的职能是：进行和支持海洋环境评估，深入研究、分析和审查具体专题，确认与海洋环境状况相关的新问题。今天，科学专家组由来自范围广泛的相关学科的 17 名专家组成，他们以个人身份独立行事。研究和评估通常由专职工作小组进行，这些小组的多数成员不是科学专家组的现任成员，而是更广泛的科学专家网络的成员。

的公认国际机构发挥某种作用，科学专家组的专家小组来自不同背景，有发展中国家的代表，还有区域和全球两级广泛网络的代表。如果向这些国际机构的专家征求了意见，委员会在向理事会提出建议时应披露这个情况，并且披露这些专家对委员会的审议和建议产生了哪些影响。同样，这种指南还应提及国际海事组织等国际组织。

9. 从利益攸关方的评论中可以明显看出，虽然在申请阶段利用独立的专门知识(包括提及国际组织的专门知识)和在开发阶段进行执行情况评估审查有一些共同的好处，但如何将其纳入规章草案或如何进一步加强规章草案，这一点尚不清楚。也就是说，是规定哪些主题事项或条款规定需要进行独立专家审查(或哪些事项应触发此种审查)还是给予秘书处或委员会等特定机关酌情征求独立专家咨询意见的酌处权？

三. 规章草案所述需独立审查事项的审议情况

10. 如上文第 2 和第 6 段所强调指出，可能需要对规章草案所述若干文件和程序进行独立检查，例如，可能需要检查环境影响报告、环境管理和监测计划、关闭计划和规章草案第 13 条和第 14 条所述评估标准，而且还可能需要独立进行环境执行情况评估或独立评价这种评估。

11. 在这方面，需要就任何独立检查的具体性质和范围提供明确的指导。例如，关于环境影响报告检查，需要确定的问题是，这种检查的目的到底是要核实文件是否按照良好行业做法、最佳可得科学证据和最佳可得技术编写的(见规章草案第 46 之二(3)(b))，还是要核实所依据的数据是否准确和具有统计可靠性。同样，关于环境管理和监测计划，除了检查是否符合编制要求外，任何审查是否还应包括检查任何拟议的管理和缓解措施及对策的依据和有效性？⁴

12. 因此，必须进一步考虑与具体文件和程序有关的任何拟议独立评价的确切目的和功能，并在适当时候规定适当的职权范围。

四. 制定独立合格人员名册

13. 无论是按照具体规章草案的规定，还是应秘书处或委员会在需要咨询的情况下提出的请求，如果决定进行独立专家审查，则应制定一份名册，并规定将专家列入名册和从名册上挑选专家的程序，名册和规定最好都列入准则。

14. 理事会和委员会成员在审议挑选独立专家的程序时，不妨参考海洋法领域现有的程序。

15. 在这方面，《公约》附件八为解决与渔业、保护和保全海洋环境、海洋科学研究和航行有关的争端、包括与船只和倾倒造成污染有关的争端规定了特别仲裁办法，其第二条提到了专家名单。编制和维持的名单必须涵盖这些领域的专家，设

⁴ 规章草案附件七第 1(b)段规定，环境管理和监测计划应有独立合格人员的报告核实。问题是，独立合格人员是从事先核准的名册中挑选还是从海管局持有的专家名册中挑选。

立一个由专家领导的解决争端论坛时，必须参照 1958 年《捕鱼及养护公海生物资源公约》规定的安排。在渔业领域，编制和维持名单属于联合国粮食及农业组织的职权范围，⁵ 在海洋科学研究领域，政府间海洋学委员会负责这项工作，而在保护和保全海洋环境领域，联合国环境规划署是相关主管组织，国际海事组织则负责航行和有关事项领域的专家名单。每个缔约国有权在每个领域提名两名享有公平和正直最高声誉的专家。除非提名缔约国撤回提名，否则，专家一直列在名单内。

16. 鉴于所有缔约国都有平等的机会向附件八所述名单提名专家，因此，一种办法是在规章中规定，允许从这些名单中挑选独立专家。另一种办法是，或者除前述办法外，规章可以规定由秘书长根据缔约国的提名并在与《公约》附件八相同的基础上拟订和保持一份类似的专家名单。

五. 其他意见

17. 要实现《公约》第一四五条的主要目标，就必须实施若干必要的程序性保障措施。将独立专家审查进程正规化可视为此类保障措施的一个重要内容。然而，这种审查进程必须是有意义的，必须能够增加价值，而且不能仅仅流于官僚主义。这一进程必须补充和支持而不是破坏《公约》规定的现有治理和决策结构，特别是委员会作为一个专家机构的作用。具体而言，独立专家的意见不应取代委员会的决定。

18. 除编制专家名册的程序和挑选专家的程序外，其他考虑因素还包括适当程序方面的公正性问题。例如，如何从名册中挑选专家——是仅由秘书处或委员会挑选还是由其在与申请者或承包者协商后挑选？委员会或理事会在审议工作计划申请或执行情况评估报告时，会给予独立专家咨询意见多大分量？在意见有重大分歧的情况下，会给予申请者或承包者什么机会就咨询意见得出的结果提出异议？注入稳妥和客观的专家观点和意见，以支持在知情情况下作出决策，这是一项必要的程序保障，可以说是实施预防性办法的一个环节。此外，正如一些利益攸关方所指出的那样，独立合格人员的意见有助于尽量减少主观性，有助于促进申请者和承包者公平竞争，促进根据新的知识和经验推广最佳做法。

⁵ 联合国粮食及农业组织，“为联合国海洋法公约附件八(特别仲裁)第二条目的编制的渔业领域专家名单”(截至 2017 年 1 月 12 日)可查询：http://www.fao.org/fileadmin/templates/legal/docs/fish_experts.pdf 以及 http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/expertsunclosVIIIjan2017fao.pdf；国际海事组织，“航行、包括船只和倾倒造成污染领域提名专家名单”(截至 2016 年 3 月 11 日)，可查询：http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/expertsunclosVIIIimo2016.pdf；政府间海洋学委员会，“供联合国海洋法公约附件八所述特别仲裁使用的海洋科学研究专家名单”(截至 2016 年 1 月 28 日，可查询：http://ioc-unesco.org/index.php?option=com_content&view=article&id=365&Itemid=100048 以及 http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/expertsunclosVIII_iocunesco.pdf)；联合国环境规划署，“保护和保全海洋环境领域专家名单”，截至 2013 年 10 月 25 日。

19. 然而，除非制定并采用一种公平和有效率的程序，除非可实现有意义的交付成果，否则，独立的审查进程可能产生其他复杂问题，并产生与实现的惠益不相称的费用(以及由谁承担这些费用的问题)。

六. 建议审议和讨论的项目

20. 理事会不妨审议本说明提出的问题，特别是：

(a) 就规章草案所述应接受独立合格人员审查的事项向委员会进一步提供指导；

(b) 就建立专家名册以及这些专家的提名和挑选过程和程序发表意见。