

Distr.: General
11 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

النظر في آلية وعملية للاستعراض المستقل للخطط وتقييمات الأداء البيئية في إطار نظام استغلال الموارد المعدنية في المنطقة

مذكرة من الأمانة

أولاً - معلومات أساسية

١ - من أجل تعزيز الآليات الإجرائية اللازمة لضمان الحماية الفعالة للبيئة البحرية، يدعو بعض أصحاب المصلحة إلى أن تقوم السلطة باعتماد آلية استعراض مستقلة فيما يتصل بالخطط وتقييمات الأداء البيئية في إطار مشروع نظام استغلال الموارد المعدنية في المنطقة (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1). وخلال الجزء الثاني من الدورة الرابعة والعشرين للمجلس، قدم وفد بلجيكا ورقة غير رسمية معنونة "تعزيز القدرات العلمية البيئية للسلطة الدولية لقاع البحار". وتضمنت الورقة غير الرسمية مقترحات بشأن التقييم المستقل للخطط البيئية في مرحلة تقديم الطلب وبشأن الاستعراضات البيئية والرصد أثناء مرحلة الاستغلال، وتناولت مسائل تتعلق بتعزيز الخبرات البيئية للجنة القانونية والتقنية والأمانة.

٢ - ومن المرجح، في الممارسة العملية، أن يُلمس رأي الخبراء المستقلين خلال عملية تقديم الطلبات وخلال مرحلة الاستغلال، حيثما تطلب الأمانة أو اللجنة ذلك، على النحو المتوخى في إطار مشروع نظام الاستغلال (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1)، مشاريع المواد ١٢ (٥) (ب)، و ٤٠ (٢) (ح)،

* ISBA/C/25/L.1



الرجاء إعادة استعمال الورق

250119 220119 19-00493 (A)



و ٥٠ (٥) (ج) و ٥٠ (٦)). وعلاوة على ذلك، يجب التحقق من خطة الإدارة والرصد البيئيين وتقديم تقارير عنها من قبل أشخاص مختصين مستقلين (المرجع نفسه، المرفق السابع)^(١).

٣ - وتنص اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار أيضا على إدماج الخبرات الدولية. فموجب المادة ١٦٣ (١٣) من الاتفاقية، تحول اللجنة بأن "تتشاور حيثما يكون ذلك مناسبا مع لجنة أخرى أو مع أية هيئة مختصة من هيئات الأمم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة أو مع أية منظمة دولية يكون لها اختصاص في موضوع هذا التشاور". ويتعين أيضا على اللجنة أن تأخذ في الحسبان آراء خبراء معترف بهم في ميدان حماية البيئة البحرية عند تقديم توصيات إلى المجلس بشأن تلك الحماية^(٢).

٤ - وبناء على ذلك، فإن كلا من الاتفاقية ومشروع النظام يدعم الإحالة إلى خبرة فنية ذات صلة، حيثما كان ذلك مناسبا، وينص بالفعل على ذلك ويشترط الاستعانة بأشخاص مختصين مستقلين في ظروف معينة. ولكن، بالنظر إلى التعليقات المقدمة من أعضاء السلطة وغيرهم من أصحاب المصلحة بشأن أحدث مجموعة من مشاريع المواد، والرد على الاستقصاءات السابقة لآراء أصحاب المصلحة، يجدر النظر في وضع نهج أكثر اتساما بالطابع الرسمي والشفافية لإزاء الاستعانة بخبراء مستقلين والتعاقد معهم. وبالمثل، سيلزم أيضا توضيح المواضيع والحالات أو الأنشطة التي ينبغي أن تُنفَّذ أو تُطلب عمليات الاستعراض المستقلة بشأنها وتوقيت تلك الاستعراضات وتواترها.

٥ - والغرض من هذه المذكرة هو مساعدة المجلس واللجنة في المضي قدما بنظريهما في إمكانية وضع آلية لمشاركة خبراء مختصين مستقلين بموجب مشروع النظام، وإمكانية وضع عملية لاختيارهم، بالإضافة إلى المسائل ذات الصلة التي ينبغي أن تخضع للتمحيص المستقل.

ثانيا - ملاحظات أعضاء السلطة وأصحاب المصلحة الآخرين

٦ - بالإضافة إلى تعليقات أعم بشأن تقديم المشورة العلمية المستقلة واستعراض الخطط البيئية، أبرز أصحاب المصلحة مشاريع مواد محددة يمكن تعزيزها من خلال النص على إجراء استعراض من جانب خبراء مستقلين. وتشمل تلك الحالات استعراض الخطط البيئية في إطار مشروع المادة ١١ وفي إطار ما ستقره اللجنة (قياسا إلى المعايير ذات الصلة) من أن تلك الخطط البيئية تنص على الحماية الفعالة للبيئة البحرية (انظر مشروع المادة ١٤ (٢))، وفي إطار إجراء تقييم أداء أو في إطار إعداد تقرير عن تقييم الأداء بمقتضى مشروع المادة ٥٠، والتقييم المستقل للرصد والإدارة في مرحلة ما بعد الإغلاق في إطار مشروع المادة ٥٩. وفي إطار مشروع المادة ١٢ (٥) (ب)، علّق بعض أصحاب المصلحة أيضا بأنه ينبغي الحصول على مشورة الخبراء من خلال إجراءات شفافة وأنه ينبغي ضمان التمثيل المتنوع جغرافيا وثقافيا في مجموعة من الخبراء. واقترح أصحاب مصلحة آخرون إنشاء قائمة بخبراء مؤهلين يمكن استخدامها لإجراء استعراضات مستقلة بشأن مواضيع محددة.

٧ - وعلاوة على ذلك، وفيما يتصل بتقرير اللجنة بشأن ما إذا كانت لدى مقدم الطلب القدرة المالية والتقنية اللازمة أو أنه سيحوز تلك القدرة وأنه برهن على الجدوى الاقتصادية لمشروع التعدين،

(١) سيتطلب مصطلح "الأشخاص المختصون المستقلون" المستخدم في مشروع النظام وضع معايير تعريفية في الوقت المناسب.

(٢) المادة ١٦٥ (٢) (هـ) من الاتفاقية.

وأن خطة العمل المقترحة ممكنة الإنجاز من الناحية التقنية ويمكن الاستمرار بها من الناحية الاقتصادية، لاحظ أحد أصحاب المصلحة المخاطر الممكنة في التقييم الذاتي وأشار إلى أن أحد الخيارات المتاحة للجنة يتمثل في إشراك خبراء مستقلين لتقييم التنفيذ قياساً إلى المعايير اللازمة (انظر مشروعى المادتين ١٣ (١) (هـ) و (و)، و ١٣ (٤) (أ)).

٨ - وأشير أيضاً إلى أن مشروع النظام يحيل بصورة ملائمة إلى الهيئات الدولية ذات الصلة التي يمكن اختيار الخبرة المستقلة منها، للمساعدة في دعم اللجنة وغيرها من الهيئات التابعة للسلطة بالمعلومات في عملية اتخاذ القرارات التي تقوم بها. وتظل مسألة ما إذا كان مشروع النظام يمثل الأداة المرجعية المناسبة لتلك التفاصيل المحددة مفتوحة للمناقشة. وعلى النحو المشار إليه في الفقرة ٣ أعلاه، فإن اللجنة مخولة بالفعل بأن تلتزم المشورة من الهيئات الدولية، وقد تكون المبادئ التوجيهية أو التوجيهات في مجال السياسة العامة التي يضعها المجلس بشأن الكيفية التي ينبغي أن تتشاور اللجنة بها والجهات التي ينبغي أن تتشاور معها مفضلة. ويمكن لتلك التوجيهات، في ضوء كون السلطة إحدى ١٠ منظمات راعية لفريق الخبراء المشترك المعني بالجوانب العلمية لحماية البيئة البحرية^(٣)، أن توفر دوراً للهيئات الدولية المعترف بها من قبيل الفريق، مع شتى مجموعات الخبراء المنضوية فيه، بما في ذلك التمثيل من الدول النامية، والشبكات الواسعة النطاق على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وينبغي للجنة، في سياق تقديم توصياتها إلى المجلس، أن توضح عن الحالات التي تلتزم فيها آراء الخبراء من تلك الهيئات الدولية، وكذلك مساهمتهم في مداورات اللجنة وتوصياتها. وبالمثل، ينبغي الإشارة أيضاً إلى المنظمات الدولية مثل المنظمة البحرية الدولية في تلك التوجيهات.

٩ - ويتضح من تعليقات أصحاب المصلحة أنه على الرغم من أن هناك بعض الفوائد المشتركة في الاستناد إلى الخبرة المستقلة، بما في ذلك الإحالة إلى الخبرة في المنظمات الدولية، أثناء مرحلة تقديم الطلبات وفي استعراضات تقييم الأداء خلال مرحلة الاستغلال، فإن كيفية إدماج ذلك في مشروع النظام أو مواصلة تعزيزه في إطار مشروع النظام أقل وضوحاً. أي، ليس من الواضح بشأن أي المواضيع أو الأحكام التنظيمية ينبغي أن يكون هناك شرط بشأن الدعوة إلى إجراء استعراض من جانب خبراء مستقلين (أو المسألة التي ستحفز على إجراء هذا الاستعراض)، على التقيض من إعطاء السلطة التقديرية لهيئات محددة، مثل الأمانة أو اللجنة، لطلب المشورة من خبراء مستقلين عند الاقتضاء.

ثالثاً - النظر في المسائل من أجل إجراء استعراض مستقل بموجب مشروع النظام

١٠ - على النحو المبين في الفقرتين ٢ و ٦ أعلاه، هناك عدد من الوثائق والعمليات بموجب مشروع النظام تصلح لتكون موضوع الدراسة المستقلة. وقد يشمل ذلك دراسة بيان الأثر البيئي، وخطة الإدارة والرصد البيئيين، وخطة الإغلاق، ومعايير التقييم بموجب مشروعى المادتين ١٣ و ١٤، إلى جانب التنفيذ أو التقييم المستقل لتقييمات الأداء البيئي.

(٣) فريق الخبراء المشترك المعني بالجوانب العلمية لحماية البيئة البحرية هو هيئة استشارية، أنشئت في عام ١٩٦٩، تقدم المشورة إلى منظومة الأمم المتحدة بشأن الجوانب العلمية لحماية البيئة البحرية. وتتمثل وظائف الفريق في إجراء تقييمات البيئة البحرية ودعمها، وإجراء دراسات متعمقة وتحليلات واستعراضات لمواضيع محددة والوقوف على المسائل المستجدة المتعلقة بحالة البيئة البحرية. ويتألف فريق الخبراء نفسه اليوم من ١٧ خبيراً، مختارين من طائفة واسعة من التخصصات ذات الصلة، يعملون بصفة مستقلة وفردية. وتجري الدراسات والتقييمات عادة من قبل أفرقة عاملة مخصصة، معظم أعضائها من غير الأعضاء العاملين في الفريق ولكنهم يشكلون جزءاً من شبكة الفريق الواسعة.

- ١١ - ومع ذلك، ستكون هناك حاجة إلى توجيهات واضحة فيما يتعلق بالطبيعة والمدى المحددين لأي دراسة مستقلة. وفيما يتعلق بدراسة بيان الأثر البيئي، على سبيل المثال، سيتمثل السؤال المطروح في ما إذا كان يقصد من مثل هذه الدراسة التحقق مما إذا كانت الوثيقة قد أعدت وفقاً للممارسة السليمة للصناعة، وأفضل الأدلة العلمية المتاحة وأفضل التكنولوجيات المتاحة (انظر مشروع البند ٤٦ مكرراً (٣) (ب)) أو ما إذا كانت البيانات الأساسية دقيقة وموثوقة من الناحية الإحصائية. وبالمثل، فيما يتعلق بخطة الإدارة والرصد البيئيين، بالإضافة إلى الشروط المتعلقة بالإعداد، هل ينبغي أن يشمل أي استعراض دراسة لأساس أي تدابير واستجابات مقترحة في مجال الإدارة والتخفيف، ولفعاليتها؟^(٤)
- ١٢ - وبناء على ذلك، يجب مواصلة التفكير فيما يتعلق بالغرض الدقيق والوظيفة الدقيقة لأي تقييمات مستقلة مقترحة فيما يتعلق بالوثائق والعمليات المحددة، إلى جانب وضع الاختصاصات المناسبة في الوقت المناسب.

رابعاً - وضع قائمة بأسماء الأشخاص المختصين المستقلين

- ١٣ - بصرف النظر عما إذا كان اللجوء إلى الاستعراض من جانب خبراء مستقلين مطلوباً بموجب مشاريع مواد محددة أو بناء على طلب الأمانة أو اللجنة عند الحاجة إلى المشورة، ينبغي إنشاء قائمة، وينبغي أن تحدد الإجراءات المتعلقة بالإدراج في القائمة واختيار الخبراء منها، ويفضل أن يكون ذلك في المبادئ التوجيهية.
- ١٤ - ولدى النظر في إجراء من هذا القبيل بشأن اختيار الخبراء المستقلين، قد يرى أعضاء المجلس واللجنة أنه من المفيد الإشارة إلى الإجراءات القائمة في مجال قانون البحار.
- ١٥ - وفي هذا الصدد، يشار إلى قائمة الخبراء في المادة ٢ من المرفق الثامن للاتفاقية، الذي يتناول التحكيم الخاص لحل المنازعات المتعلقة بمصائد الأسماك، وحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها، والبحث العلمي البحري والملاحة، بما في ذلك التلوث من السفن وعن طريق الإغراق. ويجب إنشاء وتعهد القائمة في ميادين عمل الخبراء المنفصلة تلك، وإنشاء منتدى لتسوية المنازعات يقوده خبراء يستمد أصوله من الترتيبات المحددة في إطار اتفاقية صيد الأسماك وحفظ الموارد الحية لأعالي البحار لعام ١٩٥٨. وفي ميدان مصائد الأسماك، يندرج إنشاء وتعهد القائمة ضمن اختصاص منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة^(٥)؛ وفي ميدان البحوث العلمية البحرية، تتولى اللجنة الدولية الحكومية لعلوم المحيطات تلك

(٤) بموجب الفقرة ١ (ب) من المرفق السابع لمشروع النظام، يلزم التحقق من خطة الإدارة والرصد البيئيين وتقديم تقارير عنها من قبل أشخاص مختصين مستقلين. والسؤال المطروح هو ما إذا كان هؤلاء الأشخاص ينبغي أن يُختاروا من قائمة معتمدة مسبقاً أو من قائمة خبراء تحتفظ السلطة بها.

(٥) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، "قائمة الخبراء لأغراض المادة ٢ من المرفق الثامن (التحكيم الخاص) لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار في ميدان مصائد الأسماك" (في ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧)، متاحة على <http://www.un.org/Depts/los/> وعلى http://www.fao.org/fileadmin/templates/legal/docs/fish_experts.pdf settlement_of_disputes/expertsunclosVIIIjan2017fao.pdf؛ والمنظمة البحرية الدولية، "قائمة الخبراء المرشحين في مجال الملاحة، بما في ذلك التلوث من السفن وعن طريق الإغراق" (في ١١ آذار/مارس ٢٠١٦)، متاحة على http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/expertsunclosVIIIimo2016.pdf؛ واللجنة الدولية الحكومية لعلوم المحيطات، "قائمة الخبراء المعنيين بالبحر العلمي البحري لاستخدامها في التحكيم بموجب المرفق الثامن من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار" (في ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)، متاحة على http://ioc-unesco.org/index.php?option=com_content&view=article&id=365&Itemid=100048؛ وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، "قائمة الخبراء في مجال حماية البيئة البحرية والحفاظ عليها" المؤرخة ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣.

المسؤولية؛ وفي ميدان حماية البيئة البحرية والحفاظ عليها، تتمثل المنظمة المعنية في برنامج الأمم المتحدة للبيئة؛ وتقوم المنظمة البحرية الدولية بالمثل فيما يتعلق بالخبراء في ميدان الملاحة والمسائل ذات الصلة. ويحق لكل دولة طرف أن ترشح خبيرين في كل ميدان من الميادين يتمتعان بسمعة التحلي بأعلى مستوى من الإنصاف والنزاهة. ويظل الخبراء في تلك القائمة إلى أن تسحب الدولة التي رشحتهم أسماءهم.

١٦ - وبالنظر إلى أن لجميع الدول الأطراف فرصا متكافئة لترشيح خبراء للقوائم المحتفظ بها في إطار المرفق الثامن، قد يتمثل أحد الخيارات في أن يسمح النظام باختيار خبراء مستقلين من تلك القوائم. ويمكن أن ينص النظام بدلا من ذلك، أو بالإضافة إلى ذلك، على قائمة خبراء مماثلة يضعها ويحتفظ بها الأمين العام على أساس الترشيحات المقدمة من الدول الأطراف وعلى نفس الأساس المبين في المرفق الثامن للاتفاقية.

خامسا - ملاحظات إضافية

١٧ - لتحقيق الهدف الأساسي في إطار المادة ١٤٥ من الاتفاقية، يجب تنفيذ عدد من الضمانات الإجرائية باعتبارها تدابير لازمة. ويمكن اعتبار أن إضفاء الطابع الرسمي على عملية استعراض يجربها خبراء مستقلون يشكل عنصرا هاما من تدابير الضمانات تلك. ولكن، يجب أن تكون عملية الاستعراض تلك معقولة وأن توفر قيمة مضافة، وليس مجرد عملية بيروقراطية. ويجب أن تتم العملية هياكل الحوكمة واتخاذ القرارات القائمة بموجب الاتفاقية وتدعمها، ولا سيما دور اللجنة باعتبارها هيئة خبراء، لا أن تقوضها. وعلى وجه التحديد، ينبغي ألا تكون آراء الخبراء المستقلين بديلا عن قرارات اللجنة.

١٨ - وبالإضافة إلى عملية الاختيار والإجراءات المتعلقة ببناء قائمة خبراء، تشمل الاعتبارات الأخرى الإنصاف مع القيام بالإجراءات القانونية الواجبة والإجراءات المرعية. فعلى سبيل المثال، هل يُختار الخبراء من القائمة من جانب الأمانة أو اللجنة وحدهما، أم بالتشاور مع مقدم الطلب أو المتعاقد؟ وما هي الأهمية التي توليها اللجنة أو المجلس للمشورة المقدمة من الخبراء المستقلين عند النظر في طلب للموافقة على خطة عمل أو تقرير عن تقييم الأداء؟ وما هي الفرصة التي تمنح لمقدم الطلب أو المتعاقد للاعتراض على أي استنتاجات تنجم عن تلك المشورة عند وجود اختلاف جوهري في الآراء؟ ويشكل ضخ وجهات نظر وآراء الخبراء السليمة والموضوعية لدعم اتخاذ قرارات مستنيرة أحد الضمانات الإجرائية اللازمة، ويمكن القول إنه أحد العناصر في تطبيق النهج الوقائي. وعلاوة على ذلك، كما لاحظ بعض أصحاب المصلحة، يمكن أن تسهم آراء الأشخاص المختصين المستقلين في تقليص العامل الذاتي، والمساعدة على تعزيز الأجواء التي تتيح تكافؤ الفرص في قاعدة مقدمي الطلبات والمتعاقدين والتشجيع على نشر أفضل الممارسات في ضوء المعارف والخبرات الجديدة.

١٩ - ومع ذلك، يمكن أن يؤدي الاستعراض المستقل إلى استحداث تعقيدات ومستويات تكاليف إضافية (بالإضافة إلى مسألة الجهة التي تتحمل تلك التكاليف) لا تتناسب مع الفوائد الناشئة، ما لم توضع وتعتمد إجراءات تتسم بالنزاهة والكفاءة، وما لم يكن بالإمكان تحقيق نواتج مستهدفة معقولة.

سادسا - البنود المقترحة للنظر فيها ومناقشتها

٢٠ - المجلس مدعو إلى النظر في النقاط المثارة في هذه المذكرة، ولا سيما:

- (أ) تقديم المزيد من التوجيهات إلى اللجنة بشأن المسائل المشمولة بمشروع النظام التي ينبغي أن تخضع للاستعراض من جانب شخص مختص مستقل؛
- (ب) التعليق على إنشاء قائمة خبراء وعلى كل من العملية والإجراءات فيما يتعلق بترشيح واختيار أولئك الخبراء.