



缔约方会议

第十一届会议

2013年9月16日至27日，纳米比亚温得和克

临时议程项目 13(c)

未决项目

载有仲裁和调解程序的附件

载有仲裁和调解程序的附件

秘书处的说明

概要

本报告讨论自缔约方会议第二届会议以来列在议程上的一个未决项目。报告阐述了根据《公约》第 28 条第 2 款(a)项和第 6 款解决冲突时或可采用的国际环境法领域内涉及仲裁和调解程序的相关先例和最新动态。本报告还载有结论、建议和拟议行动。

本文件是根据第 29/COP.10 号和第 30/COP.10 号决定在 ICCD/COP(10)/26 号文件基础上编写的，酌情参考了以前提交给缔约方会议的与此问题相关的报告和书面建议。

目录

	段次	页次
一. 背景资料	1-8	3
二. 缔约方和有关机构和组织提交的材料	9-27	4
A. 导言	9	4
B. 图瓦卢	10-12	4
C. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》	13	5
D. 《联合国欧洲经济委员会在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥胡斯公约》(《奥胡斯公约》)提交的资料.....	14-24	5
E. 常设仲裁法院	25-27	7
三. 相关考虑	28	8
四. 结论、建议和拟议行动	29-31	9

一. 背景资料

1. 《公约》第 28 条第 2 款规定：

“缔约方如果不是区域经济一体化组织，可在批准、接受、核准或加入本公约时或在其后任何时间向保存人提出一项文书，就本《公约》的解释或使用方面的任何争端作出声明，承认对于接受同样义务的任何缔约方而言，下列两者或其中之一为强制解决争端手段：

- (a) 按照缔约方会议尽快通过的列入一项附件的程序仲裁；
- (b) 将争端提交国际法院审理。”

2. 为本分析之目的，亦应指出的是，第 28 条第 6 款还规定：

“如果争端当事方未接受……同一或任何程序，又如果一方通知另一方双方存在争端之后十二个月内未能解决争端，应依照缔约方会议尽快通过的列入一项附件的程序，应争端任一当事方的请求，将争端交付调解。”

3. 关于调解和仲裁的规定未能成为《公约》原始文本的一部分。因此，第 28 条第 2 款和第 6 款规定，应依照“缔约方会议尽快通过的列入一项附件的程序”进行仲裁和调解。

4. 秘书处为第二届至第十届缔约方会议编写了仲裁和调解程序报告。¹ 这些报告介绍了环境机构方面与这些问题相关的背景资料、先例和最新动态，并汇编和分析了缔约方和有关机构和组织的书面建议。

5. 在第十届会议上，为履行《公约》第 28 条规定之目的，缔约方会议决定：

(a) 在第十一届会议上重新召集不限成员名额特设专家组会议，进一步审议以下问题并就其提出建议：

- (一) 仲裁程序附件；
- (二) 调解程序附件。

此外，在同一届会议上，藉第 30/COP.10 号决定，缔约方会议：

(b) 请希望就《公约》第 27 条发表意见的任何缔约方和有关机构和组织，在 2013 年 1 月 31 日前以书面形式向秘书处提交意见；

(c) 请秘书处编写一份新的工作文件，以列入：(一) 缔约方会议在以前关于此问题的文件中提交的资料和根据以上(b)分段提交的资料之汇编；(二) ICCD/COP(10)/26 号文件为反映这些意见而更新的附件。

¹ ICCD/COP(2)/10、ICCD/COP(3)/18、ICCD/COP(4)/8、ICCD/COP(5)/8、ICCD/COP(6)/7、ICCD/COP(7)/9、ICCD/COP(8)/8、ICCD/COP(9)/14 和 ICCD/COP(10)/26 号文件。

6. 本说明整合并更新 ICCD/COP(10)/26 号文件。由于联合国报告格式和提交方面的要求，无法按照第 30/COP.10 号决定第 3 段的要求载录缔约方会议以前的报告所载的缔约方意见。这些书面建议按秘书处收到的原文完整地载录于《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)网站(www.unccd.int)。

7. 本文件由四章组成。第一章介绍秘书处就第 30/COP.10 号决定和秘书处收到的缔约方和有关机构和组织寄来的书面建议所采取的行动。缔约方和有关机构和组织提交的资料以及这些书面建议的简要概述载于第二章。第三章提出应加以考虑的一系列问题，以使这种程序符合《荒漠化公约》的性质和特点。最后，第四章提出关于此问题的结论、建议和拟议行动。

8. 考虑到《防治荒漠化公约》仲裁和调解程序附件的最后起草工作，应指出的是，ICCD/COP(9)/14 号文件载有关于这些附件的两个更新对比表，这些对比表对于本分析而言仍有相关性和有效性。对比表参考了缔约方提交的材料中的建议和意见以及 1999 年以来在多边环境协定方面所取得的进展情况。这些对比表仍然有效，可用于参考和比较分析之目的。因此，缔约方在就这一法律问题进行相关讨论和向缔约方会议提出相关建议时，这些对比表可作为很好的工具，可向其提供关键信息和某种启迪。

二. 缔约方和有关机构和组织提交的材料

A. 导言

9. 2012 年 9 月和 2013 年 3 月，秘书处向缔约方和有关机构和组织寄发了一份普通照会，提醒它们提交关于载有仲裁和调解程序的附件的意见。截至 2013 年 5 月 31 日，秘书处收到了三份提交资料，即：图瓦卢提交的资料；《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》提交的资料；《联合国欧洲经济委员会在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥胡斯公约》(《奥胡斯公约》)提交的资料。这些书面建议按秘书处收到的样式全文载录于《荒漠化公约》网站 www.unccd.int/cop/officialdocs/Submissions.pdf。

B. 图瓦卢

10. 在审议这一问题时，应首先考虑的是，在第 28 条下可产生的纠纷的可能性。《公约》第二部分所载的缔约方的大部分义务都是一般性的，不大可能在缔约方之间产生争议。也许，出现争议的最可能原因是，发展中国家缔约方不履行在以下方面的义务：根据第 6 条(c)项，促进筹集新的和额外资金，促进和便利受影响国家缔约方获得适用技术、知识和诀窍。应注意的是，这些义务是一般性的，因而，解决此类争端的最适当程序应基于 ICCD/COP(10)/26 号文件第 3 段所

指出的“事先防范和非对抗方针”。缔约方会议应作出一切努力，鼓励所有缔约方履行《公约》下的义务。

11. 如果某种形式的仲裁被认为是必要时，以下程序可作为有益指南：

(a) 如果一个缔约方向执行秘书表示，它希望根据第 28 条提请仲裁，执行秘书应任命一名调解人，在有关缔约方之间进行协商。执行秘书应确保，仲裁仅可审理与《公约》下的义务相关的事项；

(b) 调解人应与受影响缔约方会晤并讨论所涉问题，以调解分歧。调解人应尽一切努力，以非对抗方式调解分歧。调解人不应判定惩罚措施；

(c) 如果调解人无法调和缔约方之间的分歧，她/他应通知执行秘书。此时，执行秘书应组成一个特设仲裁委员会，由相等数目的发达国家和发展中国家的代表组成，不超过 10 名成员；

(d) 特设仲裁委员会应举行听证会，审理有关争议并将其结论和建议通告执行秘书。应将特设仲裁委员会的结论和建议通告所有缔约方；

(e) 如果有关缔约方不接受特设仲裁委员会的结论和最初提请仲裁的缔约方可将此事项提交国际法院进一步审理。

12. 程序清单仅是一般性的。如果缔约方会议希望着手制订此种措施，可能需要组建一个起草委员会。

C. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》

13. 《巴塞尔公约》仅在第 20 条第 2 款专门提及仲裁并在附件六中规定了仲裁程序。《鹿特丹公约》第 20 条第 2 款和第 6 条、《斯德哥尔摩公约》第 18 条第 2 款和第 6 条与《荒漠化公约》第 6 条第 2 款十分相似。在第一次会议上，藉 RC-1/11 号决定，《鹿特丹公约》缔约方会议通过了附件六(“争端的解决”)，该附件在 A 部分规定了仲裁程序，在 B 部分规定了调解规则。此外，也是在第一次会议上，藉 SC-1/2 号决定，《斯德哥尔摩公约》缔约方会议通过了附件 G，即用于解决争端问题的仲裁和调解程序仲裁和调解程序。该附件在第一部分规定了仲裁程序，在第二部分规定了调解程序。

D. 《联合国欧洲经济委员会在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥胡斯公约》(《奥胡斯公约》)提交的资料

14. 关于解决争端问题的《奥胡斯公约》第 16 条第 2 款规定：

“2. 在签署、批准、接受、核准或加入本公约时，或在其后任何时候，缔约方可向保存人书面声明，对于未能按照以上第 1 款解决的争端，它

接受将下列两种争端解决途径或其中之一作为义务性的办法用于解决与接受同样义务的任何缔约方的争端：

- (a) 将争端提交国际法院；
- (b) 按照附件二所列程序交付仲裁。”

15. 《奥胡斯公约》的这一规定在很大的程度上与《荒漠化公约》第 28 条第 2 款相类似。原则上，鼓励缔约方通过谈判寻求解决办法(见《奥胡斯公约》第 16 条第 1 款和《荒漠化公约》第 28 条第 1 款)。在谈判和调解等不具约束力的方法不足以解决争端的情况下，缔约方可向作为保存人的联合国秘书长作出书面声明，选择仲裁或交由国际法院裁决。强制性争端解决手段的结果将对任何接受该争端解决手段的缔约方具有约束力。一缔约方可谋求成立仲裁法庭或将争端提交国际法院审理，也可两种方法皆用。

16. 就《奥胡斯公约》而言，从一开始就进行了关于仲裁程序的谈判，仲裁程序载于该公约的附件二；下文将简要讨论这一程序。仲裁是一种解决争端的程序，以独立的第三人或作为第三方的一组人对事实和法律的认定为依据。仲裁程序最终形成一项具有约束力的裁决。

17. 提交国际法院审理的程序载于《国际法院规约》，在其实践中又有所发展。迄今为止，在《奥胡斯公约》之下，没有发生将争端交付仲裁或交由国际法院裁决的情况。

18. 在决定选择国际法院还是选择仲裁法院解决争端时，缔约方可能会考虑若干实际方面，诸如：国际法院的程序是非常正式的程序，而仲裁当事方则可自定规则(例如《奥胡斯公约》附件所列规则)，这些规则可根据案件的需要和适用的国际法予以修改；国际法院的 15 名法官中只有某些法官具有环境方面的专门知识，而特定案件的仲裁员则对案件主题很精通，而且熟悉案件所涉国家的文化和法律问题；国际法院或仲裁程序作出结论所需的时间(国际法院案件审理时间可能长达四年或更长，而《奥胡斯公约》附件二则视特定案件的需要规定时限)；以及费用(国际法院的费用一般低于仲裁费用，因为仲裁当事方须支付仲裁员费用，包括旅费及其他开支)。

19. 《奥胡斯公约》附件二为缔约方使用仲裁解决在该公约下发生的争端确立了框架。该附件的要点几乎与联合国欧洲经济委员会其他几项公约包括《关于工业事故越界影响的公约》和《越界环境影响评估公约》完全相同。

20. 附件二的范围仅限于该公约缔约方之间的争端，不包括与第三方(例如非政府组织)的争端。但这并不意味着缔约方无法通过仲裁解决在《奥胡斯公约》下与第三方发生的争端。缔约方与第三方同意交付仲裁，这并不违反该公约的规定，只不过是在此情况下不适用附件二的规定而已。例如，常设仲裁法庭经常解决国家与私人当事方之间的争端。因此，该法庭有用于审理此类案件的一套特别程序性规则。

21. 根据附件二第 1 段，一旦当事方决定使用仲裁，组成仲裁庭的第一个步骤是，通知《奥胡斯公约》秘书处。当事方必须指明希望仲裁的主题事项和争端所依据的《公约》条文。鉴于该《公约》强调，应积极散发信息，秘书处随即将收到的这一信息转送该《公约》的所有缔约方。

22. 附件第 7 段规定，仲裁庭的决定均应以仲裁员的多数票作出。因此，庭长的作用局限于主持仲裁听证会和投票，庭长的投票权重与仲裁庭另外两名成员的投票相同。这种投票结构类似于其他公约(例如《生物多样性公约》)所使用的投票结构。

23. 如果应诉缔约方希望对启动仲裁的一个或多个缔约方提出反诉，第 13 段对这种行动作了规定。唯一限制是，反诉必须与正在仲裁的最初争端的主题事项直接相关。

24. 根据第 17 段，仲裁庭的裁决应是最后裁决，对争端的所有当事方都具有约束力。裁决必须附有理由陈述，通常涉及对案件结果的事实和法律解释。一旦作出裁决，仲裁庭必须通知争端当事方和《公约》秘书处。秘书处将所收到的此种信息转送《公约》所有缔约方。虽然裁决仅对争端当事方有约束力，但传播这一信息可使缔约方随时掌握《公约》的执行问题，考察仲裁在解决争端方面的作用，了解仲裁员如何解释《公约》具体条款，并对仲裁员在未来对类似问题可能作出的反应形成一种概念。

E. 常设仲裁法院

25. 常设仲裁法院鼓励不限成员名额特设专家组和缔约方会议考虑通过《常设仲裁法院环境仲裁规则》，作为《公约》第 28 条第 2 款(a)项和第 6 款所提及的仲裁和调解附件。

26. 《常设仲裁法院环境仲裁规则》(《环境规则》)依据的是联合国国际贸易法委员会(贸易法委员会)仲裁规则，但与其不同的是，《环境规则》加强了保密保障，使当事方可遵守环境信息方面的国家法律和政治敏感考量。而且，在证据提举、专家任命和发出保护环境临时措施命令方面，《环境规则》也有更详尽的规定。在多种文书中，从条约(例如 2003 年《欧洲经委会民事责任议定书》)到与《联合国气候变化框架公约京都议定书》相关的大量公共和私人二氧化碳排放交易合同，《环境规则》继续作为参考，作为解决某些争端的程序性规则。此外，常设仲裁法院已成功向《环境规则》的两个案件提供了行政支持；两个案件均涉及《京都议定书》框架下的碳排放问题。

27. 作为第二章提交材料的总结，图瓦卢认为，鉴于第 28 条可能产生的义务的一般性质，这些义务不大可能在缔约方之间产生争端，因而，从逻辑上讲，《荒漠化公约》的仲裁和调解附件应遵循事先防范和非对抗方针。《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》通过了仲裁和调解程序附件，这些附件与《荒漠化公约》秘书处在 ICCD/COP(9)/14 号文件中建议的附件十分相似。《奥

胡斯公约》也有若干程序，与缔约方和有关机构和组织所建议的程序相似，特别是关于仲裁和调解程序附件的对比表(见上文第 16 段)。由于多边环境协定的性质和特点，《奥胡斯公约》也倾向于使用这些较为灵活的程序解决争端，而不是按照《荒漠化公约》第 28 条第 2 款(b)项的规定，向国际法院提起诉讼。最后，常设仲裁法院表示，在试图解决条约和大量公共和私人碳排放量交易合同方面的某些争端时，其《环境规则》仍是参考物。因此，常设仲裁法院认为，《荒漠化公约》通过这些《环境规则》是有利的，这些规则已证明有助于解决国际环境法方面的争端。

三. 相关考虑

28. 特设专家组不妨处理某些初步问题，以便起草载有仲裁和调解程序的附件。这些问题有助于界定《荒漠化公约》在通过这些附件方面所涉及的法律框架和具体需要：

(a) 第 27 条下的程序和体制机制与缔约方会议根据第 22 条审查执行情况之间的关系如何？与根据第 26 条提交信息的相关规定之间的关系如何？

(b) 第 27 条的程序和体制机制与第 28 条规定的争端解决程序之间的关系如何？它们是否相互排斥——也即，如果采用了其中一条之下的程序是否排除采用另一条之下的程序？

(c) 根据第 27 条所定程序和体制机制可提出哪些类别或范围的问题？第 27 条的程序和体制机制应遵循什么原则？是否仅需简单、透明、便利和非对抗性就已足够？第 27 条设想的制度机制应具有什么确切性质和构成？其成员资格和参与是仅限于缔约方代表，还是也让以个人身份任命的法律、经济、社会或技术专家发挥作用？

(d) 谁能援用第 27 条？换言之，缔约方以外的实体是否可以援用第 27 条？例如，政府间组织？非政府组织？秘书处？《荒漠化公约》附属机构？

(e) 这些程序和机制应是公开和不限成员名额的，还是非公开的？应有什么样的透明度和灵活度？

(f) 一缔约方何时和在何种条件下可启动对第 27 条规定的程序和体制机制的适用？

(g) 此类程序和机制从启动到作出结论，其适用时限是多长？

(h) 此类程序和机制依据什么模式作出结论？其各阶段的性质如何？

(i) 此类程序和机制的结论是否具有法律效果？何种法律效果？

(j) 为通过这些程序和体制机制，应采取何种措施？

四. 结论、建议和拟议的行动

29. 缔约方会议不妨在第十一届会议上审议载有仲裁和调解程序附件的有关背景资料，以协助缔约方会议定期审评《公约》特别是第 28 条第 2 款(a)项和第 6 款的执行情况。

30. 缔约方会议还不妨审议秘书处编写的报告：其他环境机构的有关先例和最新动态阐释了履约程序的最实质性内容。有关先例和最新动态方面的资料，尤其是本文件第四章所载的一些初步问题和 ICCD/COP(9)/14 号文件附件所列的两个对比表，对协助缔约方会议按照《荒漠化公约》第 28 条的要求审议拟订程序和机制的问题仍然有用。在上述文件的附件中，对 1999 年第三届缔约方会议初次编写的附件草案和 2000 年第四届缔约方会议编写的附件草案作了比较，结果表明，所作的有关更改对于就合并的程序草案达成协议并不构成严重障碍。先前已指出，多边环境协定下的仲裁和调解程序的设计和-content 有丰富的先例可循，而且无可争议。拟订此类程序的工作主要是技术性的。

31. 在审议了上述问题后，缔约方会议不妨：

(a) 通过并酌情修订 ICCD/COP(9)/14 号文件附件所载的载有仲裁和调解程序的附件；

(b) 再行通过常设仲裁法庭 2001 年 6 月 19 日《关于自然资源和/或环境争端的任择仲裁规则》和 2002 年 4 月 16 日《关于自然资源和/或环境争端的任择调解规则》；

(c) 延长特设专家组的工作期限，并决定特设专家组在《公约》执行情况审评委员会闭会期间举行为期三天的会议，以减轻财务负担。在建议召开的特设专家组会议上，各代表团和其他与会者应有充分的时间分析、讨论并草拟仲裁和调解程序附件。特设专家组在第十二届缔约方会议期间可再度审查该附件，使缔约方会议能够通过这些附件，以协助缔约方履行其在《公约》下的承诺；

(d) 进一步审议《公约》第 28 条第 2 款(a)项和第 6 款。在此情况下，该项目将推迟到将来的一届缔约方会议上审议，即在缔约方确认有足够共识可作出最后决定的时候。