



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICCP/1/5
30 September 2000
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

卡塔赫纳生物安全议定书政府间委员会
第一次会议
2000 年 12 月 11 日至 15 日于法国蒙彼利埃
临时议程*项目 4.3

决策程序(第 10 条, 第 7 款)

帮助进口缔约方作出决策

执行秘书的说明

一. 导言

1. 根据缔约方大会在第 V/1 号决定中通过的卡塔赫纳生物安全议定书政府间委员会的工作计划, 委员会应在其第一次会议上审议《议定书》第 10 条第 7 款, 如果必要的话, 还应在第二次会议上继续审议。缔约方大会特别要求政府间委员会考虑“确定帮助进口缔约方作出决策的适当程序和机制的基本组成部分”。

2. 本说明是执行秘书为协助政府间委员会完成这项任务编写的。第二节简短地介绍了另外两个在决策方面对缔约方作出类似规定或要求的公约所采取的措施, 这两个公约是: 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》和《关于在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》。第三节开列了帮助根据《卡塔赫纳议定书》第 10 条作出决定的适当程序和机制的某些基本组成部分。执行秘书在第四节中提出了一个以各缔约方就本说明中的建议所提交的意见为核心, 对这些基本组成部分进行审议的程序, 以供政府间委员会审议。

* UNEP/CBD/ICCP/1

二. 其他公约为帮助缔约方作出决策所采取的有关举措

3. 第 10 条第 7 款规定，作为议定书缔约方会议的公约缔约方大会将在其第一届会议上“就旨在便利进口缔约方决策的适当程序和机制作出决定”。如果参阅第 10 条全面阐述的决策程序，该款的具体意图就更为明显。根据这个决策程序，进口缔约方必须在第 19 条第 3 款规定的时限（收到通知后的 270 天）内向发出通知者作出答复。根据同一条第 5 款，进口缔约方即使没有在规定时限内通报其决定，“亦不应意味着该缔约方对有意越境转移表示同意”。参照第 9 条第 4 款，这种关于进口缔约方所表示同意的假设更为明确，因为该款为进口缔约方确认收到通知的程序明确地作出了同样的规定。

4. 第 11 条第 7 款还就拟直接作食物、饲料或加工之用的改性活生物体（LMO-FFP）作出了类似规定，但没有要求缔约方会议在一定时限内审议适当的程序。

5. 与《鹿特丹公约》和《巴塞尔公约》为某些危险化学品和农药以及危险废物所制订的事先知情同意（PIC）程序不同的是，《议定书》没有就是否可以在未得到进口缔约方许可的情况下出口或进口规定任何明确的义务。但是，在很多实际情况中，由于一般性的进口、海关或检疫规定，或由于其他管理一般货物或改性活生物体的处理、运输和运送有关的条例，如果没有进口缔约方的明确同意，将无法进行越境移动。执行秘书关于遵守问题的说明（UNEP/CBD/ICCP/1/6）讨论了这方面的有关国际标准，该说明是为了在临时议程项目 4.5 之下进行审议而编写的。

6. 因此，当前在第 10 条中阐述的决策程序可能导致这样一种情况：如果进口缔约方没有作出任何决定，活生物体的进口将被无限期搁置或禁止。如果出现这样的情况，会不仅违反其他国际规则，而且将有悖于《议定书》的意图和宗旨。

7. 其他国际公约，尤其是采用了事先知情同意程序的公约，在作出决定方面为缔约方制订了类似的规定或要求。在这方面，两个与《议定书》最有关的公约是《鹿特丹公约》和《巴塞尔公约》。

A. *《关于在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》*

8. 《鹿特丹公约》的目标是为了促进缔约方之间在某些危险化学品* 的国际贸易中承担共同责任和进行合作，以便保护人类健康和环境免于可能的损害，并为这些化学品的无损于环境的利用作出贡献。《公约》为此采取的方式包括：促进就这些化学品的特性交换信息；规定各国就这些化学品的进出口作出决定的程序；向各缔约方通报这些决定。

* 根据《公约》的定义，本节提到的“化学品”包括农药（其中包括危害极大的农药制剂）和工业化学品。

9. 根据《鹿特丹公约》，只有在进口缔约方作出事先知情同意的情况下，才能够出口受事先知情同意程序管辖的化学品^{**}。事先知情同意程序是为了正式获得并通报进口国就是否希望在将来允许把某种化学品运输入境所作出的决定，并保证使出口国遵守这些决定。这样做的目的是促使出口国和进口国承担共同责任，以便保护人类健康和环境不受这些化学品的有害影响。

10. 《鹿特丹公约》载有关于在缔约方之间就可能出口和进口的具有潜在危险性的化学品的交换信息的条款，为各国就进口问题作出决定建立了一个程序，并规定出口国应遵守这些决定。

11. 关于交换信息的规定包括：

- (a) 要求缔约方把本国每一项关于禁止或严格限制某种化学品的规定通知其他缔约方；
- (b) 发展中缔约方或经济转型缔约方可以通知其他缔约方，某种危险农药的制剂在本国领土上的使用条件下引起了问题，以便使该种制剂受事先知情同意的管辖；
- (c) 规定凡《公约》缔约方，如计划出口在本国领土上被禁止或受严格限制的化学品的，均应在首次发货之前向进口缔约方通知该化学品的出口，并应在此后每年通知一次；
- (d) 规定凡出口缔约方，如果为职业用途出口事先知情同意程序所涉化学品或在其领土上被禁止或严格限制的化学品，均应向每个进口国送交一份按国际公认格式填写的安全数据说明，在其中开列最新的资料；
- (e) 规定凡《公约》缔约方，均应要求使事先知情同意程序所涉化学品以及在本国领土上被禁止或受严格限制的化学品遵守标识规定，以保证充分说明对人类健康或环境构成的风险和/或危险。

12. 缔约方大会负责监督《公约》的执行。化学品审查委员会将协助其进行工作。截至 2000 年 9 月 11 日，《鹿特丹公约》有 73 个签署国，共有 11 个国家批准了该《公约》。通过了《鹿特丹公约》的全权代表会议还向联合国环境规划署（环境规划署）以及联合国粮食及农业组织（粮农组织）提出以下请求：在缔约方大会举行第一届会议之前的过渡期间继续召开该《公约》的政府间谈判委员会的会议。全权代表会议还商定，对当前自愿实施的事先知情同意程序进行改动，以使其符合《公约》的规定。该程序是以下两项文件规定的：环境规划署的《在国际贸易中交换关于化学品的资料的伦敦准则修正案》；粮农组织的《有关发售和使用农药的国际行为守则》。政府间谈判委员会随后于 2000 年 7 月 12 日至 16 日举行了第六次会议，并定于 2000 年 10 月 30 日至 11 月 3 日举行第七次会议。

^{**} 《公约》附件三开列了这些化学品。下文将把这些化学品称为“附件三所列化学品”或“事先知情同意程序所涉化学品”。

13. 与本说明的目的特别有关的，是缔约方在进口和出口附件三所列化学品方面的责任。化学品审查委员会负责建议应把哪些化学品列入附件三，均为每种建议列入该附件的化学品编写一份决策指导文件草案。第 3 条规定，《公约》适用于被禁止和受严格限制的化学品以及危险性极大的农药制剂。《公约》不适用于：麻醉品和精神药物；人类药品和兽用药品；用作食品添加剂的化学品；食品。

14. 第 10 条第 1 款规定，各缔约方有义务采取适当措施，以便保证就附件三所列化学品的进口问题及时作出决定。第 2 款要求缔约方在决策指导文件送交之日起 9 个月内就今后进口所涉化学品的问题向秘书处作出回复。第 4 款开列了回复的类型（临时性答复或最后答复）。第 3 款规定，秘书处随后应该以书面形式要求没有作出这种回复的缔约方作出回复。该款还规定，缔约方如无法作出回复，秘书处应酌情向其提供协助。

15. 《公约》第 11 条第 2 款规定如下：

“各缔约方应确保不从其境内将附件三所列化学品出口到因特殊情况未送交回复或送交了一份未包括临时决定的临时回复的缔约方，除非：

- (a) 该化学品在进口时已作为化学品在进口缔约方注册登记；或
- (b) 有证据表明该化学品以前曾在进口缔约方境内使用过或进口过、且没有采取过任何管制行动予以禁用；或
- (c) 出口商曾通过进口缔约方的指定国家主管部门要求给予明确同意、且已获得此种同意。进口缔约方应在六十天内对此要求作出回复，并应立即将其决定通知秘书处。”

16. 该条还规定，出口缔约方的上述义务应从秘书处根据第 10 条第 10 款将一缔约方未送交回复或送交了一份未包括临时决定的临时回复的情况首次通报各缔约方之日起 6 个月后开始适用，并应适用一年。

17. 根据第 10 条第 10 款，秘书处通过《事先知情同意程序简报》把从各国收到的进口国的回复通知各缔约方，并通报没有送交回复的情况。该简报每 6 个月出版一期。对于每一种化学品，《简报》均指明每一个送交回复的缔约方，并列出秘书处通过出版《简报》首次把该缔约方没有送交回复的情况通知各缔约方的日期。此外，《事先知情同意程序简报》中开列的任何回复，如果没有涉及进口问题，均被视为没有包括临时决定的临时回复。

18. 秘书处于 2000 年 5 月 31 日编写了一份概述文件，其中开列了截至该日期各缔约方提交并经秘书处核对的进口回复数目，并按类型对这些回复进行了划分（UNEP/FAO/PIC/INC.7/14）。有关 29 种事先知情同意程序所涉化学品的回复情况汇总如下：362 项表示同意的回复；1,524 项表示不同意的回复；90 项没有涉及进口问题的回复；在 2,600 个案例中没有送交回复。

19. 除了这些活动之外，《公约》及其整个进程开展了一系列活动和采取了若干措施，以

便帮助各缔约方为执行《公约》并根据其条款作出决定进行必要的能力建设。对于《公约》特别重要的一项活动是制订上文第 13 段提到的决策指导文件。迄今已经编制了 6 份这样的文件，涉及大约 29 种物质。秘书处还为发出禁止或严格限制某种化学品的最后管理行动的通知以及进口国的回复制订了表格和指示。除了这些协助作出决策的具体程序之外，秘书处还为《公约》出版了一份小册子并组织了区域和次区域研讨会，以便协助各缔约方执行事先知情同意程序。

B. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》

20. 《巴塞尔公约》包括一个关于越境转移危险废物的事先知情同意类型的程序。《公约》第 6 条规定了这方面的主要义务。该条第 1 款规定，出口缔约方或出口者必须把任何拟议的废物越境转移通知进口缔约方。第 2 款规定进口缔约方必须对这个通知作出答复。第 3 款规定，出口缔约方在收到进口缔约方的同意之前不得允许开始出口。该为穿越或过境缔约方作出了类似的规定，从而使越境转移既需要过境缔约方的事先批准，也需要进口缔约方的事先批准。

21. 巴塞尔公约缔约方大会及其各缔约方在《公约》决策程序中的注意焦点主要是《公约》的“禁令修正案”。缔约方大会第二届会议通过决定，在其中立即禁止经济合作与发展组织（经合组织）成员国向非成员国进行任何旨在最后处置的危险废物越境转移。经合组织成员国必须在 1997 年 12 月 31 日之前停止向非成员国进行的旨在进行再循环和回收的危险废物越境转移。缔约方大会第三届会议把该项禁令作为《公约》的一项修正案予以通过。这项修正案尚未生效。修正案为《公约》增加了一个附件（附件七），其中开列的国家不得向没有开列的国家出口危险废物。该清单当前包括《公约》的缔约方、其他经合组织和欧洲共同体成员国以及列支敦士登。该禁令并不禁止在附件七国家之间或在非附件七国家之间越境转移废物。

22. 作为更为一般性的措施，缔约方大会还为支持发展中国家以及经济转型国家进行能力建设作出了一系列决定。提供这种支持的一个重要措施是，缔约方大会通过了一系列文件，以便协助决策者、专家和技术人员执行《公约》，并以无损于环境的方式进行废物的管理和处置。这些文件包括：《关于管理危险废物和其他废物的示范国家法》和《关于控制危险废物和其他废物的越境转移及其处置的示范国家法》；《管制制度指南》（越境转移文件和通知文件）；各种关于处置操作办法、废水和危险废物定义的准则。对于本说明具有特别意义的是《巴塞尔公约执行手册》，该手册的目的是协助缔约方和非缔约方、私营部门、非政府组织以及个人理解《公约》所规定的义务。《手册》以简单明了的语言解释了公约的条款，并举例说明了《公约》所管辖的涉及无损于环境的危险废物管理及其处置的情况（例如出口国、进口国和过境国采取的行动以及出口者、进口者、运输者、产生废物者、处置者等等采取的行动）。

23. 秘书处帮助各缔约方解决与管理危险废物有关的具体问题。秘书处还协助缔约方为举办关于《公约》执行问题的国家和次区域研讨会获取财政和技术援助。

24. 《巴塞尔公约》第 14 条还呼吁建立区域或次区域的培训和技术转让中心。已经在世界各地建立了这样的中心，其资源和活动的程度各不相同。

三. 有助于进口缔约方作出决策的适当程序和机制的基本组成部分应考虑的问题

25. 缔约方可以出于很多理由不在规定的时限内对通知作出答复。《巴塞尔公约》和《鹿特丹公约》的事先知情同意程序所取得的经验表明，这两个公约的缔约方没有作出答复的主要理由是：进口缔约方缺乏内部能力；在涉及某些化学物质时，为作出决定所规定的时间不够。由于《卡塔赫纳生物安全议定书》的提前知情同意程序在作出决定方面对缔约方提出了相似的要求，因此在执行该《议定书》的过程中有可能出现类似问题。

26. 在像《议定书》所涉及的这样复杂的领域中，各国政府是否能够有效和及时地作出决定，取决于以下因素：配备了充分资源的机构、可以获得信息、可以获得有关专门知识、明确的责任分工以及决策过程的透明度。大多数这样的能力对于有效执行《议定书》的其他规定来说也是必要的。将在临时议程项目 4.2 下全面审议为执行《卡塔赫纳议定书》进行能力建设的问题，执行秘书为政府间委员会在这个项目下进行审议所编写的说明（UNEP/CBD/ICCP/1/4）介绍了有关的活动。

27. 《巴塞尔公约》和《鹿特丹公约》取得的经验还显示，尽管全面的能力建设努力对于有效地执行文书来说是必要的，然而，人们还认为，有必要在这两个公约的进程中进行一系列专门为协助进口缔约方作出决策所规划的活动。

28. 以下的清单根据其他有关文书取得的经验，开列了有助于进口缔约方作出决策的适当程序和机制的各种基本组成部分。这些基本组成部分考虑到了《议定书》决策程序以及整个生物技术和生物安全问题的性质。开列的顺序大致反映了发展这些基本活动的容易程度、所需要的资源水平以及在规范上的重要性：

- (a) 关于决策程序的说明材料；
- (b) 关于现有的进口缔约方决策措施和程序的个案研究；
- (c) 为根据《议定书》执行决策程序制订的示范法和示范行政措施；
- (d) 关于程序各方面的自愿准则，这些准则将得益于进一步的指导意见（即关于风险评估的指导意见）；
- (e) 就某些类别的改性活生物体提供指导意见的决策指导文件；
- (f) 可以提供援助的专业中心清单；
- (g) 建设共享的区域能力和联络点；
- (h) 向缔约方提供财政援助和技术援助；

- (i) 培训讲习班；
- (j) 缔约方之间结成的双边和多边伙伴关系；
- (k) 《议定书》所建立的在决策方面提供技术援助的委员会和工作组。

29. 还有一个措施或程序是《鹿特丹公约》针对进口缔约方作出决定的情况所采用的，但也许对于监测和执法问题的关系更大，这就是建立以下程序：如果某个缔约方在一再发出通知之后仍不作出答复，经过一段规定的时间后将其撤出文书保护范围。

四. 建议

30. 鉴于以上所述，谨提议政府间委员会请各缔约方和其他有关组织考虑以上所提议的基本组成部分，并向执行秘书通报其关于采取任何拟议措施的适当性的意见，以使执行秘书能够编写一份关于这些意见并载有其他资料的综述文件，以供政府间委员会第二次会议审议。
