



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/9  
24 July 2012

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的  
缔约方大会第六次会议  
2012年10月1日至5日，印度海德拉巴  
临时议程\*项目10

### 与改性活生物体的处理、运输、包装和标识相关标准的信息的分析

执行秘书的说明

#### 一. 导言

1. 《卡塔赫纳生物安全议定书》第18条第3款要求作为议定书缔约方会议的缔约方大会与其他相关的国际机构协商,考虑是否有必要以及以何种方式针对标识、处理、包装和运输诸方面的习惯做法制定标准。

2. 在其第五次会议上,缔约方在第BS-V/9号决定的第1(d)段请执行秘书委托进行一项研究,分析与改性活生物体的处理、运输、包装和标识相关的现行标准、方法和指导的有关信息,并将该研究提交给作为议定书缔约方会议的缔约方大会第六次会议审议。该决定规定,该项研究应包含以下具体内容:

- (a) 现行标准、方法和指导可能存在哪些漏洞;
- (b) 通过哪些途径促进有关组织进行合作;
- (c) 就现行国际规章标准的用法提供指导;
- (d) 是否有必要细化与改性活生物体的处理、运输、包装和标识相关的标准。

\* UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/1。

3. 因此，执行秘书委托一顾问开展了要求进行的工作。全面报告已作为资料文件 UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/INF/24 印发。下文第二节载有该报告的摘要。第三节提出了决定草案的若干建议的要点。

## 二. 分析与改性活生物体的处理、运输、包装和标识相关标准的信息的报告摘要

4. 《卡塔赫纳议定书》生效将近 10 年后，缔约方继续谈判《议定书》第 18 条第 3 款的执行。各国的具体立场显示在环境-贸易的关系方面存在不同的模式。这些不同的模式反映在涉及改性活生物体的支离破碎的国际条例中，<sup>1</sup> 这种支离破碎的情况从量的角度来看虽然并不“危险”，但从质的角度来看却十分复杂。有时候，国际机制体现出多种多样甚至相互对立的概念。

5. 这些实际情况带来了很现实的问题，这些问题可概况如下：各项标准之间是否一致，如果不一致，在处理、运输、包装和标识改性活生物体时如何统一战略部署的国际标准、指导和方法？

6. 因此，本报告的总体目标是探讨和说明应以何种方式方法来实现改性活生物体处理、运输、包装和标识的标准、指导和方法的统一。从方法上来说，本报告分成两个考虑的方面，即：改性活生物体的越境转移，以及消费者改性活生物体的标识（销售）；报告还区分了两类问题，即：法律空白和法律上的不一致之处。

### 1. 国际规范的分析：查明一致性、法律空白和法律上的不一致之处

#### 1.1 改性活生物体的越境转移（贸易物流）

7. 首先，关于改性活生物体的越境转移，可能确认的一点是，涉及海上运输的商业用途的国际标准、指导和方法在全世界都是一致的。<sup>2</sup> 为所有这些文书规定的提单必须包括以下同货物相关的信息：(a) 对货物的说明；(b) 识别货物所必需的主标识；(c) 货物包数或件数；(d) 货物数量；(e) 货物的重量；以及 (f) 对货物表面状况的说明。但是，《海牙规则》及其修正中可能存在空白，原因是这些规则及其修正没有包括“对货物的说明”。然而，通过法律解释是可以很容易地解决这一空白，因为《海牙规则》第三条第 3 款规定，提单所显示资料“除其他外”，需包括细目(b)、(c)、(d)、(e) 和 (f)；从中可以得出结论认为，此清单单仅仅是指示性的清单。同样，提单中可能包括某一改性活生物体的最终用途（封闭使用、有意引入环境中、粮食、原料或加工）。包括这些之所以合理原因有两个：首先，通过系统式解释（见上）；其次，可以使用演进式解释。标识这一术语<sup>3</sup> 可

<sup>1</sup> 见国际食品法典委员会（法典）：《国际植物保护公约》（植保公约）；世界动物卫生组织；《联合国关于危险货物运输的建议》；联合国贸易便利化和电子商务中心；经济合作与发展组织（经合组织）；世界海关组织；联合国国际贸易法委员会；世界贸易组织（世贸组织）；以及《卡塔赫纳生物安全议定书》。

<sup>2</sup> 见《统一提单若干法律规则国际公约》（海牙 1924 年及其修正：《1968 年海牙-维斯比规则》以及《1979 年布鲁塞尔议定书》），《联合国全程或部分海上国际货物运输合同公约》（《2008 年鹿特丹规则》），以及联合国/电子商务中心第 1 号建议（1973 年）。

<sup>3</sup> 见《海牙规则》第三条第 3 款所列“识别货物所必需的主标志”的一句。

以演进式方式加以解释，原因是自 1924 年以来，国际社会已就货物的标识制定了几项国际规则，<sup>4</sup> 显示了对于改性活生物体更普遍地使用标识的始终的关注。因此，一种有效的解决办法是在提单中列入“改性活生物体的最终用途”这一新的方框。

8. 关于越境转移期间的改性活生物体的标识，必须指出的是，现有的国际标准<sup>5</sup> 应该能够一般地、具体地和专门性地说明越境转移中的改性活生物体的所有特点。但是，需要记住的是，经济合作与发展组织（经合组织）尚未就微生物或动物等其他形式的改性活生物体制定出的独特的标识。就这些情况来说，只有世界海关组织所界定的关税等级和《联合国危险货物运输建议—示范条例》可以使用。所有这些信息均可列入运输单据，以便就越境转移提供明确的信息。

9. 关于越境转移中的改性活生物体的包装，托运人有义务考虑到货物的性质——这里说的是改性活生物体——让货物得到妥善的包装。<sup>6</sup> 具体而言，《联合国危险货物运输建议—示范条例》确认，如果某一改性活生物体被归类为有毒或传染性，该改性活生物体必须根据 P620 或 P650 号指示进行包装；如果某一改性活生物体被归类为“杂项危险物质包括有害环境物质”，则必须根据 P904 号指示进行包装。

10. 关于越境转移中的改性活生物体的运输，托运人向承运人通报货物危险性的义务，系建立在这种特点决定承运人就所承运货物所负责任这一原则之上。<sup>7</sup>

11. 因此，或许可以认为，现有的标准应该能够管理改性活生物体的处理、标准和运输条件。但是，除了这些国际标准的总的一致性之外，在改性活生物体的贸易物流方面还存在若干空白。

## 1.2 消费者改性活生物体的标识（销售）

12. 其次，关于消费者改性活生物体的标识（销售），或许可以确认，这一议题同不同的国际机制相关联。<sup>8</sup> 在这一领域里，有可能发现在“预先防范”的性质方面采取广泛的争论，因为《卡塔赫纳议定书》的很多规范系建立在或与“预先防范（原则）”相关联。但是，当前在“预先防范性”这一术语的性质方面还没有达成国际间的一致意见，这种情况说明了国际规范之间的重大法律上的不一致性，尽管《卡塔赫纳议定书》要求各贸易协定（例如世界贸易组织协定）和环境协定之间应相互支持。

---

<sup>4</sup> 例如世界海关组织的关税等级以及经合组织转基因植物的“独特标识”。

<sup>5</sup> 见世界海关组织界定的关税等级，经合组织 2002 年（2006 年修订）并由作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会所建议（作为议定书缔约方会议的缔约方大会第一次会议的第 BS-I/6 号决定，C 节，第 1 段）的“转基因植物的独特标识”，以及《联合国危险货物运输建议—示范条例》的守则。

<sup>6</sup> 《海牙规则》第 3 条第 5 款可与其第 4 条第 4.2 (n) 款和第 4 条第 3 款一起系统地加以解释。

<sup>7</sup> 见《海牙规则》第 6 条和《鹿特丹规则》第 32 条。

<sup>8</sup> 见《卡塔赫纳议定书》、世界贸易组织协定和国际食品法典委员会。

## 2. 法律空白和法律上的不一致性的解决办法

### 2.1 改性活生物体贸易物流情况的解决办法

13. 就与改性活生物体的越境转移相关联的情况（贸易物流）而言，需要采取集中实质性的行动：

(a) 通过微生物和动物独特的标识的新标准；

(b) 批准其中包括国际标准的国际条约；

(c) 考虑到《鹿特丹规则》的批准进程十分缓慢，因此，最好应继续现有协定方面的工作，例如《海牙规则》及其通过法律解释作出的可能调整；

(d) 关于每一国家所适用的健全标准以及所有国际组织所管理分析的技术和科学信息缺乏宣传的问题，通过秘书处之间的行政协定，将联合国粮食及农业组织（粮农组织）所建立的“粮食安全以及动植物健康国际门户”转化为国际组织的项目正式化，将是令人感兴趣的。这一统一门户可以用作储存所有与改性活生物体和转基因生物体相关信息的虚拟场所；

(e) 生物多样性公约秘书处可通过机构间行政协定探讨加强组织间合作的可能性，例如：

(i) 建议在世界海关组织的领导下，制定改性活生物体及其不同用途（直接作粮食或原料或加工之用；封闭使用；有意引入环境；）的新的关税等级；

(ii) 与粮农组织分享粮食安全以及动植物健康国际门户，以便在一个网站上储存所有现有信息；

(iii) 向联合国危险货物运输专家委员会通报改性活生物体的风险，并最终就联合国示范条例的若干调整提出建议。

### 2.2 改性活生物体销售情况的解决办法

14. 就与消费者改性活生物体的标识（销售）相关的情况而言，需要采取程序性行动：

15. 所查明的主要问题是《卡塔赫纳议定书》和贸易协定之间的规范可能发生冲突，特别是关于与使用“预先防范原则”相关的改性活生物体的标识，以及与上诉机构拒绝接收“预先防范”是一般性国际原则或习惯相关联的动植物卫生检疫义务。

16. 从技术上说，如果“充足的科学证据”这一术语<sup>9</sup>作演进式的解释，考虑到诸如《卡塔赫纳议定书》等国际文书中所体现的国际社会当前的兴趣，看来预先防范的概念正在迅速地从一种僵硬的概念演变为中间性概念。

17. 这种新的解释扩大了政治理解的范围，尽管这种解释并不排除对应该以何为基础实行各种贸易限制性卫生检疫措施而进行新的和全面风险评估的这一国际义务。因此，或许可通过演进式解释解决明显的不一致之处，但这种机制需要组织间的合作。考虑到没有哪一个缔约方利用这种程序来解决可能的情况，《卡塔赫纳议定书》的宗旨仍然缺乏国际法律基础，因此，同样可取的是，各国应该更经常地使用《卡塔赫纳议定书》的履约程序和机制，将之作为激励本国判例法的机制，因而能够在同时对国际制度产生影响。

### 3. 结论和建议

18. 改性活生物体的处理、运输、包装和标识的国际标准、指导和方法，是一个相关国际条例支离破碎性的一个领域。这说明最好应该在《卡塔赫纳议定书》框架范围内的设计一种新的国际标准，将最好和最完整的国际规范统一起来以实现《卡塔赫纳议定书》的宗旨。但是，经过十多年后，这方面未取得任何进展，在这种情况下，制定新标准的建议至少可以说是十分天真的建议。

19. 为此，在对改性活生物体的处理、运输、包装和标识作了广泛深入的法律研究后，报告认为，现有的国际标准、制度化方法足以实现《卡塔赫纳议定书》的宗旨。通过将些机制和文书结合起来，就能够就改性活生物体的越境转移作出通报并使之安全。各国应继续致力于制定一种国际惯例，以期承认预先防范性原则是普遍的国际原则和习惯。这种进程总是会十分缓慢，但却是改变国际法结构的正确程序。

20. 因此，报告建议采取以下行动：

(a) 鼓励各国继续使用《卡塔赫纳议定书》的商业发票范本；或在传统的“提单”内列入世界海关组织、《联合国危险货物运输建议—示范条例》以及经济合作与发展组织所制定的编码和建议；

(b) 鼓励经合组织成员国制定微生物和动物独特标识的新标准；

(c) 提出并支持将《卡塔赫纳生物安全议定书》确定为《动植物卫生检疫协定》框架下的新的相关国际标准（《动植物卫生检疫协定》第12条第4款第2句和《动植物卫生检疫协定》附件A第3(d)段）；

(d) 鼓励各国将《卡塔赫纳议定书》标准列入世界贸易组织成员国所适用的《动植物卫生检疫协定》国际标准、指导和方法清单（《动植物卫生检疫协定》第12条，第4款第3句）；

---

<sup>9</sup> 见《动植物卫生检疫协定》第5条第7款。

(e) 推动赋予生物多样性公约秘书处动植物卫生检疫协定委员会观察员地位（WT/L/161号文件及其附件3）；

(f) 建议在世界海关组织框架下为改性活生物体及其不同用途（直接作粮食或原料或加工之用；封闭使用；有意引入环境）建立一个新的“关税等级”；

(g) 同粮农组织分享粮食安全以及动植物健康国际门户，以便在网上储存所有现有信息；

(h) 向联合国危险货物运输专家委员会提出关于改性活生物体的风险的建议，并最终就联合国示范条例的若干调整提出建议，以满足改性活生物体的需要和《卡塔赫纳议定书》的宗旨；

(i) 鼓励各国更经常地使用《卡塔赫纳议定书》的履约程序和机制，以强制执行《议定书》关于改性活生物体的处理、运输、包装和标识的要求，并建立《卡塔赫纳议定书》目的的特殊判例法；

(j) 鼓励各国从发达国家向发展中国家和不发达国家转让技术，以期增强分离和跟踪改性活生物体的能力，并作为便利识别改性活生物体的一种机制；

(k) 鼓励各国制定消费者教育方案，以扩大对改性活生物体的总的了解，作为便利落实改性活生物体的标识和使之得到国际承认的一种机制。

### 三. 决定草案的建议要点

21. 基于上述分析，谨建议作为议定书缔约方会议的缔约方大会：

(a) 敦促各缔约方并邀请其他国家政府继续要求将第 18 条第 2 款和相关决定所规定的改性活生物体标识的信息列入其越境转移所附单据，例如提单或商业发票，同时考虑到第 BS-I/6 号决定所附格式；

(b) 鼓励各缔约方和其他国家政府继续要求在执行第 18 条第 2 款的单据和标识要求时，使用《联合国危险货物运输建议—示范条例》和经济合作与发展组织的转基因植物独特标识；

(c) 鼓励经济合作与发展组织继续努力根据第 BS-I/6 号决定附件 C 节第 3 段制定改性活微生物和动物的独特标识制度，

(d) 请各缔约方并邀请其他国家政府在世界贸易组织动植物植物检疫措施委员会的会议中支持生物多样性公约秘书处所提该委员会观察员地位的申請；

(e) 请执行秘书：

- (i) 拟订增列改性活生物体及其不同用途（直接作粮食或原料或加工之用；封闭使用；有意引入环境）的新编码并将之列入世界海关组织商品名称及编码协调制度下一次修订中的建议；
- (ii) 继续与联合国粮食及农业组织在粮食安全以及动植物健康国际门户问题上进行合作；

(f) 决定，如果确定任何改性活生物体或改性活生物体的具体特征对生物多样性的保护和可持续利用具有《议定书》第 16 条第 5 款所述不利影响，则作为议定书缔约方会议的缔约方大会可拟订提交联合国危险货物运输专家委员会的建议，并建议对《联合国危险货物运输建议—示范条例》作适当的修订；

(g) 鼓励各缔约方酌情使用《卡塔赫纳生物安全议定书》的履约程序和机制，以促进遵守《议定书》关于改性活生物体的处理、运输、包装和标识的要求；

(h) 鼓励各缔约方和其他国家政府：

- (i) 支持在世界贸易组织成员国根据《关于适用动植物卫生检疫措施的协定》所适用的国际标准、准则或建议清单中承认《卡塔赫纳生物安全议定书》标准；
- (ii) 向发展中国家转让技术以建立识别改性活生物体的能力；
- (iii) 执行第 BS-V/13 号决定通过的有关改性活生物体的安全转让、处理和使用的公众意识、教育和参与工作方案，以便扩大对于改性活生物体及其处理、运输、包装和标识的要求的一般知识。

-----