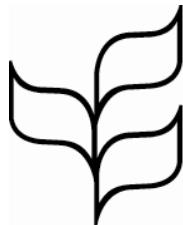




CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ ICNP/1/6/Rev.1
9 June 2011

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生的惠益的
名古屋议定书不限成员名额特设政府间委员会
第一次会议
2011年6月5日至10日，蒙特利尔
临时*议程项目6

促进遵守《议定书》和处理不遵守情事的合作程序和体制机制

执行秘书的说明

一、背景

1. 2010年10月，缔约方大会第十届会议授权名古屋议定书政府间委员会在其第一次会议上审议促进遵守《议定书》和处理不遵守情事的合作程序和体制机制，酌情包括提供咨询或协助的程序和机制（第X/1号决定，附件二，A部分，项目4）。
2. 2010年12月的第2010-216和第2010-217号通知（SCBD/ABS/VN/SG/74553）邀请各缔约方、国际组织、土著社区和地方社区以及相关利益攸关方就促进遵守《议定书》和处理不遵守情事的合作程序和体制机制，包括提供咨询或协助的程序和机制提出意见。
3. 截至2011年4月1日，收到了下述缔约方关于该问题的意见：阿根廷、澳大利亚、厄瓜多尔、欧洲联盟、尼日利亚、斯里兰卡和多哥。还收到了下述组织的意见：德国研究基金会、世界知识产权组织（知识产权组织）、亚马逊合作网、第一民族议会，以及沿海土著人民理事会和IKANAWTIKET Environmental Incorporated、新斯科舍土著理事会、爱德华王子岛土著理事会、新不伦瑞克土著人民理事会及土著人民大会联合提交的意见。所有呈件都可上网查阅：<https://www.cbd.int/icnp1/submissions/>。

* UNEP/CBD/ICNP/1/1。

为尽可能减少秘书处工作的环境影响和致力于秘书长提出的“不影响气候的联合国”的倡议，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

4. 编写本文件是为了帮助政府间委员会审议各种问题。提供的信息考虑到了其他多边环境协定下的履约程序和机制综述（UNEP/CBD/ICNP/1/INF/1），应联系该综述来阅读本文件。第二部分介绍了履约概念以及《名古屋议定书》第 30 条框架内的履约程序和机制。第三部分借鉴其他论坛的经验，为促进遵守《名古屋议定书》的程序和机制提出了要点和备选办法。第四部分为推进政府间委员会在这一问题上的工作提出了备选办法。

二、导言

5. 《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》（《名古屋议定书》）第 30 条规定，作为本议定书缔约方会议的缔约方大会应在其第一次会议上审议并核准旨在促进本议定书各项规定的遵守并对不遵守情事进行处理的合作程序和体制机制。这些程序和机制应列有酌情提供咨询意见或协助的规定。这些程序和机制应独立于、且不妨碍根据《公约》第 27 条订立的争议解决程序和机制。

6. “遵守”一词是用来描述符合法律规范的模式的一系列术语中的一个。¹在《名古屋议定书》第 30 条的背景下，遵守指的是“缔约方履行其在一项多边环境协定及多边环境协定的任何修正案下的义务”。²

7. 环境规划署《关于遵守和执行多边环境协定的准则》（环境规划署《遵守准则》）将“执行”定义为“除其他外，缔约方为履行自己在一项多边环境协定下的义务而通过和/或采取的一切相关法律、条例、政策以及其他措施和举措……”³ 仅仅是采取了一项执行措施的事实并不意味着该措施对履行一项条约义务是适合的或者有关国家一定遵守了其条约义务。执行被理解为发生在三个阶段：首先，采取国家法律、政策和行政措施或行动；其次，执行这些措施或行动；第三，就执行措施的情况向多边环境协定的理事机构报告。⁴

8. 多边环境协定履约机制一般要求缔约方报告执行和提供在违反协定情况下使用的争端解决机制的情况。这些机制在第一种情况下效力有限，在第二种情况下效用很有限。⁵ 因此，出现了对待履约机制的新方式。这些方式的基础是承认缔约方在成功执行多边环境协定方面具有共同利益，同时也承认某个缔约方不遵守协定的理由一般不是有意不履行自己的义务，而是缺乏履行义务的能力、意识或资源。⁶

¹ 见环境规划署《某些多边环境协定下的履约机制》（环境规划署《履约机制》）中关于定义的部分，第 19-22 页。

² 环境规划署，《关于遵守和执行多边环境协定的准则》，内罗毕，2002 年，第 9 (a) 段（环境规划署《遵守准则》）。

³ 环境规划署《遵守准则》，第 9 (b) 段。

⁴ 环境规划署《履约机制》。

⁵ Beyerlin, Ulrich, Stoll, Peter-Tobias, Wolfrum, Rüdiger, “Conclusions drawn from the Conference on Ensuring Compliance with MEAs: A dialogue between Practitioners and the Academia”, 2006.

⁶ 环境规划署，《关于遵守和执行多边环境协定的手册》，环境规划署环境公约司（2006 年）（环境规划署《遵守手册》），第 144 页。

9. 1990 年《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》下履约程序的通过为对待履约问题的新方式提供了第一个实例，其特点是制定了以合作和伙伴关系而不是对抗为前提的程序和机制，“以期帮助在遵守方面有问题的缔约方和处理个别不遵守情事”。⁷ 因此，强调了预防的方面，为在早期阶段查明不遵守的情况提供了一个手段。

10. 《蒙特利尔议定书》的方式在一个较短的时期内得到了其他多边环境协定的认可和进一步阐述。这些程序和机制在其他论坛得到创建和运行积累了宝贵的实践经验。

11. 2011 年 3 月在《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下通过的促进遵守和处理不遵守问题的程序和操作机制提供了最新实例。该程序包括一些创新特征，并且体现了履约问题的进一步发展，更加重视促进履约和程序的便利方面。

二、履约程序和机制的要点和备选办法

12. 本节借鉴了 UNEP/CBD/ICNP/1/INF/1 号文件提供的关于在其他多边环境协定下制定的现有履约程序和机制的概述。所审议的程序和机制源于：《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》）；⁸ 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（《巴塞尔公约》）；⁹ 《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》（《卡塔赫纳议定书》）；¹⁰ 《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）；¹¹ 《关于越境环境影响评估的埃斯波公约》（《埃斯波公约》）；¹² 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》；¹³ 《联合国气候变化框架公约京都议定书》（《京都议定书》）；¹⁴ 《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的伦敦公约议定书》（《伦敦议定书》）；¹⁵ 欧洲经委会《远距离越境空气污染公约》；¹⁶ 《关于消耗臭氧层物质的蒙特

⁷ 环境规划署《遵守准则》，第 14 (d) 段。

⁸ 《奥胡斯公约》：缔约方大会第 I/7 号决定，附件。ECE/MP.PP/Add.8 (2004) 号文件。

⁹ 《巴塞尔公约》：缔约方大会第 VI/12 号决定，附录。UNEP/CHW.6/40 (2003) 号文件。

¹⁰ 《卡塔赫纳议定书》：缔约方会议第 BS-I/7 号决定，附件。UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/15 (2004) 号文件。

¹¹ 《濒危物种公约》：反映在缔约方大会第 14.3 号大会决议中。“《濒危物种公约》履约程序指南”，附件，(2007 年)。

¹² 《埃斯波公约》：缔约方大会第 III/2 号决定，附录。MP.EIA/2004/3 (2004) 号文件。

¹³ 《粮农植物遗传资源国际公约》：GB 第 2/2011 号决议 (2011 年)。

¹⁴ 《京都议定书》：缔约方大会第 27/CMP.1 号决定，附件。FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3 (2005) 号文件。

¹⁵ 《伦敦议定书》：政府间委员会 29/17，附件 7 (2007 年)。

¹⁶ 《远距离越境空气污染公约》：经执行委员会第 2006/2 号决定审核。ECE/EB.AIR/2006/2 (2006) 号文件。

利尔议定书》（《蒙特利尔议定书》）；¹⁷ 以及《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约关于水和卫生的议定书》（《水和卫生议定书》）。¹⁸

13. 所分析的许多履约程序和机制有相似的要点和结构以及许多共同特征，不过由于多边环境协定的特点及所规定的义务性质不同，这些程序和机制之间也有一些实质性的差异。它们都规定了（一）目标、性质和基本原则，（二）体制结构，（三）履约机构的职能，（四）程序，（五）信息和咨询，（六）促进遵守和解决不遵守情事的措施，以及（七）对程序和机制的审查。

14. 本节剩下的部分将围绕这些大的要点。在各节的最后提出了一些问题，以方便政府间委员会进一步审议要点和备选办法。在本节结尾时简单总结了所吸取的教训。

A. 目标、性质和基本原则

15. **目标。**《名古屋议定书》第 30 条指出，履约程序的目标是“……促进本议定书各项规定的遵守并对不遵守情事进行处理。这些程序和机制应列有酌情提供咨询意见或协助的规定……”。像《卡塔赫纳议定书》一样，《名古屋议定书》强调要制定的程序和机制的两个方面。第一个方面是促进遵守《议定书》。第二个方面是处理不遵守情事。在其他多边环境协定的程序和机制中并不一定对这两个方面做明确区分，并且，在实践中，履约机构通常被要求处理不遵守情事，而不经常促进遵守。

16. 《京都议定书》下的履约程序通过创建履约委员会的两个不同部门，明确区分了这两个目标，这两个部门是：促进部门和执行部门。促进部门向在履行《议定书》义务方面有困难的缔约方提供技术建议和帮助。它负责解决执行问题、促进遵守以及对可能不遵守的情况发出预警。执行部门处理不遵守问题。

17. 与其他履约程序相比，在《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下通过的程序更多依赖于通过将委员会的职能与执行条约挂钩来促进履约。

18. **性质。**程序和机制的性质并不总是反映在文本中。¹⁹ 所审议的程序和机制被描述为“简单的”、“有促进作用的”、“非对抗的”、“合作的”、“具有成本效益的”、“非司法性的”、“支持性的”、“不冲突的”、“透明的”、“预防性的”、“灵活的”和“不具法律约束力的”。

19. **原则。**在《卡塔赫纳议定书》和《水和卫生议定书》下，履约程序的运行受透明、公平、迅速和可预测性等原则指导。《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下的程序

¹⁷ 《蒙特利尔议定书》：第十次缔约方会议的报告，附件二。UNEP/OzL.Pro.10/9（1998）号文件，以及第四次缔约方会议的报告，附件五。UNEP/OzL.Pro.4/15（1992）号文件。

¹⁸ 《水和卫生议定书》：缔约方会议第 I/2 号决定，附件。ECE/MP.WH/2/Add.3（2007）号文件。

¹⁹ 在《巴塞尔公约》、《卡塔赫纳议定书》、《濒危物种公约》、《粮农植物遗传资源国际公约》和《水和卫生议定书》下的履约机制中有明确提及。

增加了问责、善意和合理等原则。《濒危物种公约》履约程序指出，应以公平、一贯和透明的方式审议履约事项。

20. 在履约程序中执行透明、可预测性和一贯性等原则可防止出现对偏袒和随意的指责。通过正当程序来保障公平，使缔约方能够提交关于对自己不利的呈件的信息，并且充分参与程序。为了确保为处理不遵守问题而采取的措施是合理的，一些文书要求其履约机构在审议呈件时考虑某些注意事项（见第 72 段）。

21. 例如，《卡塔赫纳议定书》下的履约程序指出，程序的运行“应特别关注发展中缔约国，尤其是其中的最不发达国家和小岛屿发展中国家，以及经济转型期缔约方的特殊需要，并且充分考虑它们在执行《议定书》方面面临的困难。”²⁰

22. 承认发展中国家和经济转型期国家的特殊需要是在磋商《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下的履约程序时讨论的主要问题之一。一些缔约方认为，履约义务平等适用于所有缔约方，只有在运用措施来处理不履约问题时才能有此考虑。其他缔约方坚持认为共同但有区别的责任原则适用于履约问题。通过的文本依据的是《巴塞尔公约》的履约程序，这反映在与原则有关的部分：“履约程序和机制的运行……应特别关注作为发展中国家的缔约方和经济转型期缔约方的特殊需要。”²¹

23. 问题。假设第 30 条已经规定了履约程序和机制的目标，那么所建履约机制的性质应是什么？履约程序的运行应遵循什么原则？如何实现这些目标？

B. 体制结构

24. 成立一个常设或特别机构。分析的所有机制都成立了一个常设机构来管理履约机制。这些机构所担负的职能可能各不相同（见下文 C 小节）。

25. 规模。所审议的履约机构的成员人数在 8（《奥胡斯公约》和《埃斯波公约》）到 15（《卡塔赫纳议定书》和《巴塞尔公约》）之间。

26. 成员提名。在大多数情况下，成员只由缔约方提名，由多边环境协定理事机构挑选，只有《奥胡斯公约》除外，该公约规定签署方和非政府组织也可提名委员会成员。²²

27. 成员地位。在早期履约机制中，例如《蒙特利尔议定书》和《远距离越境空气污染公约》，成员是作为缔约方的代表被挑选的。²³最近的实践表明成员是以个人身份在履

²⁰ 缔约方大会-缔约方会议第 BS-I/7 号决定，附件。UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/15（2004）号文件，第一节，第 3 段。在《巴塞尔公约》和《水和卫生议定书》下可以发现同样的措辞。

²¹ GB 第 2/2011 号决议，第二节，第 2 段。

²² 《水和卫生议定书》规定成员由缔约方提名，但可以考虑在该领域有资格的或有兴趣的签署人和非政府组织提议的候选人（第 I/2 号决定，附件一，第 5 段）。

²³ 这也是《埃斯波公约》下的情况。“委员会由八个公约缔约方组成。这八个缔约方应各自指定一名委员会成员”（第 III/2 号决定，第 1 段）。

约机构服务的，正如《卡塔赫纳议定书》或《粮食和农业植物遗传资源国际条约》中所反映的。

28. **遴选标准。**根据情况的不同，选择成员根据的是其在相关领域的能力以及其在法律、科学及/或技术方面的专长。²⁴ 公平的地域代表性是决定机构组成的一个共同标准。

29. **遴选程序。**根据《卡塔赫纳议定书》，由作为议定书缔约方会议的缔约方大会选择成员，任期为四年。在其第一次会议上遴选五名成员，每个区域一名，任期为一年，还选择了十名成员，任期为四年。以后每次都选择完整任期的成员来替换任期已满的成员。成员连任不能超过两届。²⁵ 在其他多边环境协定下可见类似的安排。

30. **会议周期。**一般说来，除非另有决定，所分析的履约机构每年召开一次²⁶ 或两次²⁷会议。一些论坛承认，有必要根据情况和收到的呈件，更加灵活地调整会议的时间间隔。可以通过履约机构本身的决定²⁸ 或者理事机构的决定来实现这一灵活性。²⁹ 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下的程序规定了更大的灵活性，它指出“委员会应根据可用资金的情况……在必要时举行会议……”。³⁰在一些程序中，履约机构的会议与其他会议一起举行。

31. **报告。**通常，履约机构提交报告和建议供理事机构审议。

32. **议事规则。**履约机构通常制定自己的议事规则以及必要的补充规则（例如关于保密性、决策利益冲突等的规则），³¹并建议多边环境协定理事机构通过。³²

33. 经验回顾表明，在履约机构成员的构成和遴选程序方面出现了一些实际问题，³³ 表现在以下方面：

²⁴ 在《奥胡斯公约》、《巴塞尔公约》、《粮农植物遗传资源国际公约》、《伦敦议定书》和《水和卫生议定书》下的机制中也是这样设想的。此外，在《奥胡斯公约》和《水和卫生议定书》下，提名附有简历。

²⁵ 缔约方大会-缔约方会议第 BS-I/7 号决定，附件。UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/15（2004）号文件，第 4 段。

²⁶ 例如在《奥胡斯公约》和《巴塞尔公约》以及《伦敦议定书》下。

²⁷ 例如在《卡塔赫纳议定书》和《京都议定书》以及《远距离越境空气污染公约》下。

²⁸ 例如在《埃斯波公约》、《远距离越境空气污染公约》、《蒙特利尔议定书》和《水和卫生议定书》下。

²⁹ 例如在《卡塔赫纳议定书》和《伦敦议定书》下。

³⁰ IT/GB-4/11/7（2011），第三节，第 5 段。

³¹ 《粮农植物遗传资源国际公约》下的履约程序还指出，履约委员会应制定关于电子决策和委员会成员更替的规则。

³² 《奥胡斯公约》下的履约委员会除外，该委员会有资格通过自己的议事规则。

- (a) 与出席有关的问题以及随之而来的做决定的法定人数不够的问题;
- (b) 延迟更换在两届会议之间辞职的成员;³⁴ 以及
- (c) 成员的专业水准和参与情况似乎有差异, 缺乏专业知识的问题通常通过聘用外部专家解决。

34. 问题。履约机构应是一个常设机构还是特别机构? 其规模和组成应是怎样的? 成员应以什么身份提供服务? 机构成员应具有什么专长? 应采用什么程序来挑选成员? 程序应规定成员替换制度吗? 履约机构应多长时间举行一次会议?

C. 履约机构的职能

35. 《名古屋议定书》第 30 条指出了要通过的履约程序和机制的目标。因此, 应以促进遵守《议定书》及处理不遵守情事为目的来拟定履约机构的职能。

36. 在其他多边环境协定下, 履约机构的职能包括:

- (a) 接收关于履约情况的呈件;
- (b) 在与履约相关的事项上提供咨询意见以及/或者帮助提供援助;
- (c) 寻求并审议与呈件相关的信息;
- (d) 查明事实以及不履约的可能原因;
- (e) 应邀在境内收集信息;
- (f) 审查缔约方遵守其在多边环境协定下的义务的一般问题;³⁵
- (g) 酌情采取措施或向理事机构提出建议;
- (h) 酌情寻求专家的帮助;³⁶
- (i) 编写关于履约情况的报告;
- (j) 向理事机构报告; 以及

³³ 作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会在其第四次会议中呼吁各区域集团审议和执行各种机制, 以确保被提名者愿意并能够参加和充分参与会议, 并且在未完成任期的情况下迅速替换他们 (第 BS-IV/1 号决定, 第 2 段)。关于《京都议定书》, 另见 Doelle、Meinhard: “Early experience with the Kyoto Compliance System: Possible lessons from MEA compliance system design” (2010 年)。

³⁴ 一些程序规定了对替代者的提名。例如在《京都议定书》下, 对于委员会的每一名成员, 议定书缔约方会议要选举一名替代成员。这也成为了《卡塔赫纳议定书》下的惯例。在《粮农植物遗传资源国际公约》下, 委员会负责向理事机构的下一届会议提交委员会成员替代规则, 供其审议和核准。

³⁵ 远距离越境空气污染公约执行委员会受命仅对遵守报告义务的情况进行定期审查。

³⁶ 《远距离越境空气污染公约》规定其执行委员会的职能包括: 在其认为必要时确保缔约方就一项意见或指示所报告的数据是经过一个相关的技术机构或者主席团提名的一名专家的质量评估的。其他履约机制在专家意见来源方面较为灵活。

(k) 履行理事机构可能指定的任何其他职能。

37. 关于上文 (f) 段所述职能，在《卡塔赫纳议定书》下规定，审查要考虑按照关于监测的《卡塔赫纳议定书》第 33 条提交的国别报告中提供的信息以及通过生物安全信息交换机制提供的信息。《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下的履约程序进一步以这一职能为基础。在缔约方按照委员会制定的标准报告格式提交的报告基础上，履约委员会帮助理事机构监测《粮食和农业植物遗传资源国际条约》的执行情况。为此，程序要求委员会提供报告综述以及针对理事机构确定的优先事项的分析，可以包括通过分析得到的对理事机构的建议。

38. 在《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下成立的履约委员会还有一项职能，就是通过就《粮食和农业植物遗传资源国际条约》的执行情况提出声明和问题来促进遵守该公约。缔约方可以就自己的执行情况向委员会提出问题，或者通过理事机构的决定提出问题。这一职能的范围和性质取决于委员会将进一步制定并提交理事机构第五届会议核准的规则。³⁷

39. 《伦敦议定书》下的程序规定，在接到一个非缔约方的请求时，履约机构应提供咨询意见和指导，促使其成为《议定书》的缔约方。

40. 问题。应分配给履约机构什么职能？职能应包括根据第 29 条审查对《名古屋议定书》执行情况的监测和报告吗？

D. 程序

41. 所审查的履约机制为各自的操作流程规定了程序。其中包括（一）如何启动或发起程序，（二）发起程序的呈件随后将如何处理以及（三）作为呈件主题的缔约方能否参与相关履约机构的审议。

1. 发起程序

42. 所审查的各多边环境协定下的履约程序包括一系列启动相关程序的触发物，包括（一）某个缔约方提交的关于自己的呈件；（二）某个缔约方提交的关于另一个缔约方履约情况的呈件；（三）秘书处提交的呈件；（四）履约机构提交的呈件；³⁸（五）多边环境协定理事机构提交的呈件；³⁹（六）公众成员提交的呈件；⁴⁰或者（七）专家提交的呈件。⁴¹

³⁷ 同上，第九节。

³⁸ 《埃斯波公约》机制中反映的选择。

³⁹ 《粮农植物遗传资源国际公约》和《伦敦议定书》下反映的选择。

⁴⁰ 这是《奥胡斯公约》和《水和卫生议定书》下的一种可能性。

⁴¹ 根据《议定书》第 8 条成立的专家审查小组可以发起《京都议定书》的履约程序。

43. 所设立的履约程序中有许多没有如预期的那样收到大量呈件。例如，迄今为止，在《卡塔赫纳议定书》、《巴塞尔公约》、《伦敦议定书》或者《水和卫生议定书》下还没有收到合格的呈件。呈件的缺乏阻碍了履约程序目标的实现。因此，为改善履约程序的绩效，在若干论坛发起了审查和讨论。所提出的问题和所强调的缺点大多与履约程序的触发物有关。实践表明，仅仅依靠缔约方来主动启动履约程序可能不足以使该程序发挥作用。

44. 缔约方提交的关于自己的呈件。缔约方提交的关于自己的呈件是履约程序促进方面的一个主要特征。但是，尽管众所周知缔约方在履行自己的条约义务方面存在问题和限制，缔约方也很少发起关于自己的程序。⁴²在若干多边环境协定下强调了这一缺点，并且确定了一些有可能鼓励提交关于自己的呈件的措施。

45. 第四次卡塔赫纳议定书缔约方会议在第 BS-IV/1 号决定（第 6 段）请缔约方就如何改进履约委员会的支持作用提出意见。会议请执行秘书汇编这些意见，并提交给下一次议定书缔约方会议。⁴³随后，生物安全议定书缔约方在其第五次会议上决定，在缔约方提交关于自身履约情况的呈件时，履约委员会将只考虑采取与咨询或帮助以及/或提供财政和技术援助、技术转让、培训有关的措施以及其他能力建设措施。⁴⁴

46. 有可能鼓励提交关于自己的呈件的一个办法是为促进为履约拨付款项。例如，在《蒙特利尔议定书》下，通过蒙特利尔基金和执行机构（联合国工业发展组织、联合国环境规划署和联合国开发计划署）来支持发展中国家履约，执行机构按照缔约方会议的相关决定审查和调整自己的技术和财政援助。对于经济转型期缔约方，在《蒙特利尔议定书》下，迄今为止一直通过全球环境基金（全环基金）提供援助。

47. 以《蒙特利尔议定书》为范例，《巴塞尔公约》下的履约委员会承认有必要增进对机制促进性质的理解⁴⁵，并且鼓励提交呈件的一个重要措施是有可用的资源来帮助缔约方克服其在执行方面的困难。委员会请缔约方大会第九届会议设立一个预算项目，其资金可用于帮助缔约方克服它们向委员会报告的困难。⁴⁶缔约方大会决定通过设立一个执行基金来扩大技术合作信托基金的范围。⁴⁷

48. 还有一点值得一提，就是《京都议定书》促进部门可以采取的履约措施包括促进“对任何相关缔约方的技术和财政援助，包括来自《公约》和《议定书》下为发展中国家设立的渠道之外的其他渠道的技术转让和能力建设”。⁴⁸

⁴² 《远距离越境空气污染公约》下五份呈件。

⁴³ 见UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/2/Add.1号文件。

⁴⁴ 第 BS-V/1 号决定，第 1 (b) 段。

⁴⁵ 促进执行和遵守《巴塞尔公约》的机制管理委员会的报告和该委员会 2009–2010 年期间的拟议工作方案。UNEP/CHW.9/3，第 26 段。

⁴⁶ 《巴塞尔公约》执行和履约委员会的第六届会议的报告（日内瓦，2008 年 2 月 28 日至 29 日），UNEP/CHW/CC/6/7，第 18 段。

⁴⁷ 第 IX/2 号决定：促进执行和遵守《巴塞尔公约》的机制管理委员会 2009–2011 年工作方案。

⁴⁸ 缔约方第 27/CMP.1 号决定，附件，FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3（2005）。第十四（a）节。

49. 考虑到大多数不遵守情事并非源于有意无视条约义务，而是因为缺乏意识、能力或资源，⁴⁹履约程序要想具有促进和预防的性质，鼓励在履约方面有困难的缔约方提交关于自己的呈件至关重要。

50. 一个缔约方提交关于另一个缔约方履约情况的呈件。迄今为止，缔约方始终不愿意利用这一触发物。⁵⁰ 其原因不清楚。履约程序本身的性质——合作和非对抗——可能会阻碍利用这一触发物。此外，缔约方可能担心会因为启动针对另一个缔约方的程序而遭到报复。⁵¹ 鼓励利用这一触发物的一个可能的办法是使一组缔约方提交呈件成为可能。⁵²

51. 在《京都议定书》下提出了一组缔约方提交呈件的问题：其履约委员会促进部门收到了南非作为 77 国集团主席并代表中国提交的一份关于其他 15 个国家履约情况的呈件。由于履约程序没有规定一个或多个缔约方提交呈件的可能性，在一组国家所提交的呈件能否被认为是以适当的方式提交的这个问题上，该部门无法取得一致意见，因此它无法就是否进行处理做出初步决定。⁵³

52. 秘书处提出建议。在本文所调查的一些履约机制中，秘书处有可能通过向履约机构建议来发起程序，例如《奥胡斯公约》、《巴塞尔公约》、《濒危物种公约》、《蒙特利尔议定书》、《远距离越境空气污染公约》和《水和卫生议定书》。⁵⁴ 这一备选办法所依据的事实是秘书处有可能遇到不遵守情事，例如在审查报告或缔约方收到的其他信息期间。赞成和反对这一备选办法的观点取决于秘书处的公正性。

53. 例如，在《京都议定书》下，秘书处无权启动程序，对秘书处参与其中一直有一些议论。在执行部门的某些成员看来，加强秘书处在审查缔约方呈件中的作用可以提升一致性、专业性和公正性。在其他人看来，这会损害委员会的独立性以及秘书处的公正性。⁵⁵

54. 在对《巴塞尔公约》程序的缺点进行分析时，履约委员会强调说，秘书处发起程序的范围有限，只限于与缔约方在履行自己的报告义务方面遇到的困难有关的呈件。它赞成一个通用的秘书处触发物，正如在其他程序中所做的一样。⁵⁶

⁴⁹ 环境规划署《遵守手册》，第 144 页。

⁵⁰ 《奥胡斯公约》下一份呈件，《埃斯波公约》下三份呈件，《京都议定书》促进部门下一份呈件。

⁵¹ Doelle, Meinhard, “Early experience with the Kyoto Compliance System: Possible lessons from MEA compliance system design” (2010 年)。

⁵² 《奥胡斯公约》、《埃斯波公约》、《蒙特利尔议定书》机制和《水和卫生议定书》下反映的选择。

⁵³ 经第 4/CMP.2 号决定核准和第 4/CMP.4 号决定修订的议事规则为此种呈件阐明了程序。

⁵⁴ 在《远距离越境空气污染公约》下收到的十三份呈件中有八份是秘书处编写的。

⁵⁵ Doelle, Meinhard, “Early experience with the Kyoto Compliance System: Possible lessons from MEA compliance system design” (2010)。

⁵⁶ 促进执行和遵守《巴塞尔公约》的机制管理委员会的报告以及该委员会 2009-2010 年期间的拟议工作方案。UNEP/CHW.9/3，第 26 段。

55. 由履约机构提出建议。只有《埃斯波公约》履约机制规定了由履约机构提出建议。⁵⁷ 此外，在审查其履约程序期间，《卡塔赫纳议定书》和《京都议定书》都审议了加强履约机构作用的可能性。

56. 卡塔赫纳议定书第 BS-V/1 号决定规定，在缔约方未提交国别报告，或者通过一份国别报告或者秘书处收到信息的情况下，根据来自生物安全信息交换所的表明相关缔约方在履行《议定书》义务面临困难的信息，履约委员会可以考虑采取某些促进措施。

57. 《京都议定书》下履约委员会的两个部门都面临与触发机制有关的不足。⁵⁸设想的一个解决办法是让这两个部门在审议《议定书》所设专家审查小组的报告中发挥更加积极的作用⁵⁹ 并发起程序，并且让促进部门可以参与与一个缔约方进行的关于其所承担的义务的磋商。⁶⁰

58. 由理事机构提出建议。《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下的履约程序和《伦敦议定书》下的履约程序规定了由理事机构发起程序。尚无经验显示在实践中该触发物是如何发挥作用的。

59. 公众成员的来文。《水和卫生议定书》及《奥胡斯公约》下的履约程序规定了由任何公众成员发起程序，不论是自然人还是法人，亦或是一个非政府组织。提交的来文必须符合某些格式标准并且委员会要考虑提交来文的人在什么程度上可以利用国内救济办法。⁶¹ 缔约方可以“决定退出”关于这些来文的履约程序，时间为程序启动后 4 年中。⁶²

60. 截至 2011 年 2 月，在《奥胡斯公约》方面收到了 55 份公众来文，其中：

- (a) 十四份被认定为不可受理，或者因为缺乏佐证信息或缺乏来文提交者的配合，卷宗被封了；
- (b) 十份被确认为不遵守情事；
- (c) 十一份被认定为遵守了《公约》；以及
- (d) 十四份尚未了结。

⁵⁷ 《埃斯波公约》下收到的五份呈件中的两份是执行机构提出的建议。

⁵⁸ 迄今为止，促进部门收到了一份不合格的呈件，执行部门收到了四份来自专家审查小组的建议。

⁵⁹ 根据《议定书》第 8 条成立的审查《气候公约》和《京都议定书》附件一所列缔约方提交的国别报告的是缔约方提名的专家小组。

⁶⁰ Doelle, Meinhard, “Early experience with the Kyoto Compliance System: Possible lessons from MEA compliance system design” (2010 年)。

⁶¹ 关于《奥胡斯公约》下公众来文的更多详情见：<http://www.unece.org/env/pp/compliance/Pubcom1109.doc>。

⁶² 迄今为止没有缔约方利用这一可能性。

委员会仍在审议剩余来文的可受理性。⁶³

61. 《卡塔赫纳议定书》和《埃斯波公约》下的履约机构收到了非政府组织提交的呈件，尽管它们没有权力审议这些呈件。《卡塔赫纳议定书》履约委员会决定不进一步审议该问题，而是商定，将来，“在从非缔约方那里收到关于一个缔约方履约情况的指控的情况下，委员会可以请有关缔约方根据自己的意愿指示委员会审议收到的信息，以便委员会酌情向该缔约方提供咨询意见和帮助。”⁶⁴ 在其第六次会议上，委员会讨论了从一个非政府组织那里收到的指称一个缔约方未履行其在《议定书》下的义务的呈件，该呈件是根据上段提交的。不过，委员会决定不请相关缔约方表明它是否希望委员会审议该呈件。⁶⁵

62. 同样，埃斯波公约执行委员会审议了如何处理缔约方提交的呈件之外的信息的问题，并且认定这与委员会的主动权相关⁶⁶，正如第 III/2 号决定第 6 段所述，“在委员会意识到一个缔约方可能未履行其义务的情况下……”。委员会审议并确认了一些可能的信息来源，通过这些信息委员会可以了解到一个缔约方可能不履约的情况，因此可以自己启动履约程序。委员会最后商定，在收到非政府组织关于履约情况的信息时，委员会将收集信息，与相关缔约方接触，复印从非政府组织那里收到的信息，并且征求缔约方的意见，然后，委员会将主动就程序做出决定。⁶⁷

63. 专家建议。只在《京都议定书》下可以发现这一触发物，根据该议定书，根据《议定书》第 8 条成立的专家审查小组可以启动履约程序。⁶⁸ 执行部门总共处理了四项建议，这四项建议都是由专家审查小组提出的。不过，在将问题提交委员会方面可能缺乏一致性，这导致了专家审查小组独立性、公正性以及可能的利益冲突等问题。⁶⁹

⁶³ 见：<http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>。

⁶⁴ 《卡塔赫纳生物安全议定书》下履约委员会关于其第十五次会议（2008 年 11 月 19 日至 21 日）工作的报告，UNEP/CBD/BS/CC/5/4（2008），第 25 段。

⁶⁵ 《卡塔赫纳生物安全议定书》下履约委员会关于其第十六次会议（2009 年 11 月 4 日至 6 日）工作的报告，UNEP/CBD/BS/CC/6/4（2009），第 20 和 21 段。

⁶⁶ 执行委员会关于其第十四届会议（2008 年 1 月 15 日至 17 日）的活动报告，ECE/MP.EIA/2008/5，第 21 段。

⁶⁷ 执行委员会关于其第十六届会议（2009 年 3 月 10 日至 12 日）的报告，ECE/MP.EIA/IC/2009/2，第 49 和 50 段。

⁶⁸ 根据《议定书》第 8 条成立的专家小组负责审查《气候公约》和《京都议定书》附件一所列缔约方提交的国别报告。小组成员由秘书处在缔约方在排放物年度存量审查背景下提名的专家中挑选，该年度审查要求每年有超过 120 名熟练专家参与。秘书处对专家的选择要确保覆盖所有清查领域，并且在来自附件一所列缔约方和非附件一所列缔约方的参与专家中实现总体平衡和地域平衡。两名牵头的评审员指导小组的工作，这两名评审员一名来自附件一所列缔约方，一名来自非附件一所列缔约方。

⁶⁹ Doelle, Meinhard, “Early experience with the Kyoto Compliance System: Possible lessons from MEA compliance system design”（2010 年）。

2. 处理呈件

64. 一般是由秘书处接收呈件。有时，根据谁运用程序规定了不同的流程。在发起关于自己的程序的情况下，通常的做法是秘书处将对提交的关于自己的呈件转交履约机构审议。

65. 在其他情况下，一般说来，秘书处向相关缔约方发出一份呈件复印件。随后该呈件与来自相关缔约方的答复和信息一起被转交给履约机构。在大多数情况下，当另一个缔约方或公众成员启动程序时，程序首先要求履约机构审议呈件的可受理性，随后收集信息以评估可能要采取的措施。通常对程序的各个阶段规定了具体的时限。

3. 相关方面参与程序

66. 在整个程序中与作为呈件主题的缔约方磋商对于保障正当程序至关重要。通常，缔约方有权参与履约机构的审议，但无权参与拟定和通过给理事机构的建议。

67. 问题。在《名古屋议定书》下，谁应该能够发起履约程序？缔约方之外的实体应发起程序吗？在提交呈件时，与审议呈件相关的程序应是什么？

E. 信息和磋商

68. 履约机构在审议提交的呈件时一般从作为呈件主题的缔约方那里或者从呈件作者那里获得信息，但它也可以从其他来源寻找信息，例如，理事机构、秘书处以及其他附属机构、国际组织、专家和非政府组织。许多履约程序规定可以应邀在一个缔约方的领土上收集信息。⁷⁰在某些情况下，要求对来文保密。

69. 问题：履约机构应依靠什么信息来源？应该保密吗？

F. 促进遵守和处理不遵守情事的措施

70. 主管机构。理事机构和履约机构在履约事项上可以发挥不同作用。在某些履约程序中，⁷¹理事机构是唯一能够根据履约机构的建议和报告就履约问题做出最后决定的机构。在其他履约程序中，例如《濒危物种公约》和《京都议定书》，理事机构授权履约机构采取一切履约措施，就《京都议定书》而言，作为议定书缔约方会议的缔约方大会是上诉机构，受理对促进部门和执行部门做出的决定提出的上诉。

71. 在其他程序中，⁷²不论是履约机构还是理事机构都有资格采取措施来解决履约问题，但在履约机构采取措施的情况下，这些措施一般是促进性质的。例如，《巴塞尔公约

⁷⁰ 例如，在《奥胡斯公约》、《濒危物种公约》、《埃斯波公约》、《远距离越境空气污染公约》和《水和卫生议定书》下。

⁷¹ 例如，在《奥胡斯公约》和《埃斯波公约》、《伦敦议定书》和《远距离越境空气污染公约》下。

⁷² 例如，在《卡塔赫纳议定书》、《粮农植物遗传资源国际公约》和《水和卫生议定书》下。

》下的履约程序对程序中的两个阶段进行了区分。首先，委员会经与相关缔约方协调后，向该缔约方提供咨询意见、建议和信息。随后，如果委员会认为有必要采取进一步措施，它可以建议缔约方大会审议更强有力的措施。

72. **审议。**在考虑采取措施来促进遵守和处理不遵守情事时，主管机构要考虑若干因素。最常见的因素是有关缔约方的能力以及不履约的原因、类别、程度和频率。《濒危物种公约》下的履约程序还要求考虑措施的适当性以便措施与履约的严重性相称，以及考虑对保护和可持续利用的影响。

73. **后果。**通常以严厉性递增的方式应用旨在促进遵守和处理不遵守情事的措施。应对措施可包括激励、援助，以及/或惩处。通常，对不履约情况的第一反应是采取促进措施。只有在这些措施被用尽而缔约方仍不履约的情况下才考虑更强有力的措施，例如贸易和经济措施或中止权利。尽管如此，主管机构通常有权决定按照它认为合适的顺序应用各种措施，同时考虑上述注意事项清单。也可以根据不履约的根本原因采取有针对性的应对措施。例如，如果是缺乏财力或人力，就需要采取促进措施，而如果是缺乏政治意愿或忽视，就需要采取更强有力的应对措施。

74. 实际上，在所调查的履约机制中采取的措施通常注重援助而非中止条约下的权利和特权或其他更强有力的措施。⁷³这与不履约的常见原因是缺乏能力这一共识相一致。⁷⁴

75. 在其他履约机制中为促进遵守和处理不遵守情事而采取的措施包括：

- (a) 在下述领域向有关缔约方提供咨询意见或援助：财政⁷⁵、技术、法律⁷⁶、技术转让，以及/或培训及其他能力建设措施；
- (b) 酌情要求或帮助有关缔约方制定带商定时间表和指标的履约行动计划，以评估执行工作是否令人满意；
- (c) 请有关缔约方就其履约努力提交进展报告；
- (d) 发出警示或警告；⁷⁷
- (e) 发出不履约声明；⁷⁸

⁷³ 只对一再不遵守的情况规定了暂停《蒙特利尔议定书》下与贸易有关的特殊权利和特权。迄今为止只对一个国家执行过这一规定。

⁷⁴ 环境规划署《遵守手册》，第 144 页。

⁷⁵ 《京都议定书》和《水和卫生议定书》促进部门可以促进来自多边环境协定下建立的渠道之外的其他渠道的对发展中国家的技术援助和财政援助。

⁷⁶ 《粮农植物遗传资源国际公约》的程序包括提供法律援助。《巴塞尔公约》的程序设想委员会可以提供关于建立和/或加强其国内/区域监管体制的咨询意见、不具约束力的建议和信息。

⁷⁷ 例如，在《巴塞尔公约》、《濒危物种公约》、《蒙特利尔议定书》和《水和卫生议定书》下。

⁷⁸ 例如，在《奥胡斯公约》、《京都议定书》和《水和卫生议定书》下。

- (f) 通过秘书处向所有缔约方分发一份公告;⁷⁹
- (g) 公布不遵守情事;⁸⁰
- (h) 按照有关暂停执行条约的适用国际法规则暂停特定权利和特权;⁸¹以及/或
- (i) 施加经济或贸易影响。⁸²

76. 可以结合使用应对不履约的措施。例如，在采取促进措施和更加强有力的措施时，通常要求制定履约行动计划和提交进展报告。

77. 一些履约程序和机制赋予理事机构某些酌处权，以便“酌情采取其他非对抗的、非司法性的和咨询性的措施”，⁸³或者指出措施清单不一定完备。⁸⁴

78. 在《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下通过的程序和机制只保留了促进性质的措施。以前草案中加括号的其他措施，例如发出警示或通知，没有反映在最终文本中。不过，理事机构保留了酌情采取任何其他适当行动的可能性。

79. 在《卡塔赫纳议定书》下，对一再不履约的情况规定更加强有力措施的问题将在议定书缔约方会议第三次会议上进一步审议。在第四次会议上，《议定书》缔约方在第 BS-IV/1 号决定中决定“推迟审议或通过关于一再不遵守情事的措施，直到经验证实有必要制定和通过此种措施”。⁸⁵

80. 问题。关于为促进遵守和处理不遵守情事而采取的措施，履约机构和作为缔约方会议的缔约方大会应扮演什么角色？在程序中应考虑哪些注意事项？《名古屋议定书》第 30 条规定“这些程序和机制应列有酌情提供咨询意见或协助的规定……”程序中应包括其他什么措施？

G. 审查程序和机制

81. 只有《卡塔赫纳议定书》、《濒危物种公约》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下的机制本身明确规定了审查履约程序和机制。在其他多边环境协定下，审查是在对特殊文书的有效性进行一般性评估时进行的或者是通过实践开展的。

⁷⁹ 例如，在《濒危物种公约》下。

⁸⁰ 例如，在《卡塔赫纳议定书》和《水和卫生议定书》下。

⁸¹ 例如，在《蒙特利尔议定书》下，这些权利包括与工业合理化、生产、消费、贸易、技术转让、金融机制和制度安排有关的权利。其他例子在《奥胡斯公约》和《水和卫生议定书》下。

⁸² 例如，在《濒危物种公约》以及《京都议定书》和《蒙特利尔议定书》下。

⁸³ 《奥胡斯公约》的第 I/7 号决定，附件。ECE/MP.PP/Add.8 (2004)，第 37 段；以及《水和卫生议定书》的第 I/2 号决定，附件。ECE/MP.WH/2/Add.3 (2007)，第 35 段。

⁸⁴ 缔约方大会第 14.3 号决议。《濒危物种公约履约程序指南》，附件，(2007 年)，第 31 段。

⁸⁵ UNEP/CBD/BS/COP-MOP/3/2/Add.1 号文件和 UNEP/CBD/BS/COP-MOP/BS/CC/3/2 号文件提供了关于其他多边环境安排履约机制下一再不履约案例的信息和经验。

82. 问题。应明确规定对为《名古屋议定书》通过的履约程序和机制进行审查吗？应作此安排吗？

H. 对所吸取的教训的简单概述

83. 自 1990 年在《蒙特利尔议定书》下通过履约机制以来，许多多边环境协定都制定了类似的履约程序和机制，并且获得了宝贵的实践经验。

84. 所调查的履约程序有相似的要点和特征，但由于多边环境协定的特点和所规定的义务性质不同，各程序之间也有一些本质上的不同，

85. 从所审查的履约程序和机制可以得出如下观察结果：

- (a) 在某些情况下，履约机构在成员出席、参与和专长以及延误更换等方面面临一些问题；
- (b) 主要不足与缺乏呈件有关；
- (c) 考虑到大多数不遵守情事不是源于有意忽视条约义务而是因为缺乏意识、能力和资源，⁸⁶履约程序要想具有促进和预防的性质，鼓励在履约方面有困难的缔约方提交关于自己的呈件至关重要。可以通过激励措施，例如提供经费，以及将对不履约采取的措施限制在促进措施的范围内，鼓励提交关于自己的呈件；
- (d) 履约程序和机制要有效，就不应只依靠缔约方来发起程序；
- (e) 履约机构对大多数不遵守情事的审议都是根据秘书处或履约机构的建议启动的。这一职能通过指定履约机构通过监测和报告审查缔约方的执行情况得到了支持；
- (f) 可以根据不履约的根本原因采取有针对性的应对措施。例如，如果是缺乏财力或人力，就需要采取促进措施，而如果是缺乏政治意愿或忽视，就需要采取更强有力的应对措施；
- (g) 最起码应允许履约机构采取某种促进措施，以确保必要的灵活性和迅速。更强有力的措施可留给理事机构决定。

86. 重要的是总结其他多边环境协定的经验教训。尤其是，可以从《卡塔赫纳议定书》下的履约程序和机制中得出宝贵经验。此外，最近在《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下通过的履约程序在借鉴《卡塔赫纳议定书》的履约程序的同时，还借鉴了从以前的经验中得到的一些教训，更加重视促进履约，重视程序的促进方面。

87. 《卡塔赫纳议定书》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下通过的履约程序和机制全文见于 UNEP/CBD/ICNP/1/INF/1。

⁸⁶ 环境规划署《遵守手册》，第 144 页。

四、建议审议的问题

88. 关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书不限成员名额特设政府间委员会可以：

- (a) 根据前述分析进一步审查和制定履约程序和机制的要点和备选办法；
- (b) 考虑《生物安全议定书》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下履约程序的经验和成果，以及，如果适合《名古屋议定书》的情况，其中一个或二者是否可以为开始拟定要点和备选办法草案提供可能的依据，以迅速推进政府间委员会的工作；
- (c) 按照《议定书》第 30 条，在议定书缔约方第一次会议之前，确定通过履约程序和机制的进程。该进程可包括：
 - (一) 邀请缔约方书面告知执行秘书其关于要点和备选办法的进一步意见，提出意见要以秘书处在借鉴除其他外本文件中提出的问题的基础上将要编制的调查问卷为指导；
 - (二) 请执行秘书在一份综合报告中汇编缔约方表达的意见，并请执行秘书根据这些意见拟定要点和备选办法草案；
 - (三) 备选办法 1：请执行秘书提交综合报告和要点及备选办法草案，供政府间委员会第二次会议审议；
备选办法 2：请执行秘书根据可用资金的情况，召集一个关于履约程序和机制的专家会议，以审查综合报告，并进一步完善执行秘书制定的要点和备选办法草案，供政府间委员会第二次会议审议；以及
邀请各缔约方、其他国家政府及相关政府间组织为召集关于履约程序和机制的专家会议提供财政支持。
