



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/9
31 October 2003
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会
作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议
第一次会议
2004年2月23日至27日，吉隆坡
临时议程项目 6.6 *

赔偿责任和补救问题（第 27 条）

《卡塔赫纳生物安全议定书》范围内的赔偿责任和补救问题 不限成员名额特设法律和技术专家组的职权范围： 缔约方、其他政府和组织提交的意见综合报告

执行秘书的说明

导言

1. 《议定书》第 27 条规定，作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会应在其第一次会议上，发起一个旨在妥善拟定适用于因改性活生物体的越境转移而造成损害的赔偿责任和补救方法的国际规则和程序的进程，同时分析和参照目前在国际法领域内就此类事项开展的工作，并争取在四年时间内完成这一进程。
2. 根据缔约方大会第五次会议（第 V/1 号决定附件中 B 部分项目 5）通过的《卡塔赫纳生物安全议定书》政府间委员会（政府间委员会）的工作计划，赔偿责任和补救问题在政府间委员会第二次和第三次会议上得到了审议。
3. 政府间委员会第二次会议准备了一项决定草案，其中建议作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第一次会议设立一个关于赔偿责任和补救问题的不限成员名额特设法律和技术专家组，以便实施《议定书》第 27 条所规定的进程（政府间委员会建议 2/1 附件）。
4. 政府间委员会还建议作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第一次会议确定该特设专家组的职权范围。为此，政府间委员会在其建议 3/1 中，邀请《公约》缔约方和政府就此事发表意见，并要求执行秘书将呈交的意见进行整理后在此基础上编制一份综合报告，提交作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第一次会议审议。

* UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/1.

5. 2003 年 10 月 22 日截止，收到下述缔约方和其他政府提交的意见：阿根廷、澳大利亚、加拿大、欧洲联盟、印度、大韩民国^{1/}、斯洛文尼亚^{1/}和美利坚合众国。另收到全球行业联合会和世界自然基金会 两组织的意见。这些意见已编入资料性文件 (UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/INF/7)。

6. 本说明为上述政府和组织所提交意见之综述，分三部分。第 I 部分回顾《议定书》第 27 条的谈判历史；第 II 部分扼要介绍政府表示的意见；第 III 部分是向作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第一次会议提出的行动建议。本说明附件载有作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会的决定草案，这个草案复制了上文第 3 段提到的政府间委员会的建议；该附件的附录，则是《卡塔赫纳生物安全议定书》范围内 赔偿责任和补救问题不限成员名额特设法律和技术专家组职权范围的草案，这项草案由秘书处在所提意见基础上编制而成，以促进对这一问题的讨论。

I. 《议定书》第 27 条的谈判历史

7. 在讨论赔偿责任和补救问题特设法律和技术专家组（以下简称专家组）的职权范围之前，简短回顾一下《议定书》第 27 条的谈判历史，以便更好地了解形成该条规定的背景及其实质所在，应该是有所帮助的。

8. 在《议定书》的谈判过程中，赔偿责任和补救问题引起了很大的争论和异议。发达国家和发展中国家之间总体上意见对立。有些发达国家对过去在其他国际协定下制定赔偿责任制度花费了很长的时间表示关切，其他发达国家认为这类问题可以在国内产品责任的框架内获得解决。绝大多数发展中国家则强调就赔偿责任和补救方法做出实质性规定的重要性。认为只管建立监管框架以策安全而不问事故的后果，这根本就不合逻辑。其他发展中国家指出，由于没有普遍适用的国际赔偿法，所以要求建立某种具有针对性的专门制度。关于《议定书》应如何解决这一问题所提出的办法，从不做规定，到由第一次缔约方会议审议决定，直到列入赔偿责任和补救条款，不一而足。^{2/}

9. 作为妥协，试图在极端的立场之间寻求中间道路的努力，产生了一条促能性规定，要求发起一个妥善拟定赔偿责任和补救方法的国际规则和程序的进程。所有实质性问题，包括该项进程的结果目前均无定论，尚需留待这一进程做进一步讨论。

II. 意见综述

10. 在了解谈判的历史之后，详细拟定第 27 条的工作将包括对这一进程本身做出界定，并确定需要通过这一进程解决的相关问题。提交的大多数意见都侧重探讨了下述议题：

- (a) 专家组的设立和组成；
- (b) 专家组的任务；
- (c) 专家组的运作；及
- (d) 时间框架。

^{1/} 大韩民国和斯洛文尼亚的意见原来是为政府间委员会第三次会议的目的提交的。

^{2/} 《卡塔赫纳生物安全议定书》：谈判记录 (FIELD 为《生物多样性公约》秘书处准备的技术文件，82-84 页，in press)。

A. 专家组的设立和组成

11. 有些意见指出，界定第 27 条所指进程的门槛问题，是作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会决定应否设立赔偿责任和补救问题特设专家组，而这一点，又取决于为该小组详细拟定的职权范围和组成情况。虽然这几个问题的确密切相关，但设立的问题却被特别定为政府间委员会第二次会议讨论的优先事项。其结果是，政府间委员会建议作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第一次会议，设立关于赔偿责任和补救问题的不限成员名额特设法律和技术专家组，以便实施《议定书》第 27 条所规定的进程。

12. 关于该小组的组成，一个意见认为，不限成员名额特设法律和技术专家组应该由政府 and 区域经济一体化组织的代表，包括其提名的专家组成。另一个意见则认为，该小组应由缔约方、政府、行业和有关国际组织的代表组成。另外还建议，该小组不仅应该包括法律专家，而且还应该包括相当数量的科学专业人员，以切实了解改性活生物体与环境的相互作用、以及制定和适用赔偿责任规则和程序所涉及的根本性科学和法律问题。

13. 根据《议定书》建立特设机构将产生经费问题。因此建议，在组织专家组的活动时，应该顾及预算方面的限制。

B. 专家组的任务

14. 一项意见认为，虽然从规模上讲专家组不限成员名额，但其任务构成却不能没有重点。在这方面，大多数意见提供了资料来源和需要专家组审议的具体问题。几乎所有的意见都认为，健全、完整的信息基础是这项进程的关键。因此建议，为了更好地了解赔偿责任和补救问题，专家组应该：

(a) 审查缔约方、政府和有关国际组织在整个政府间委员会进程中提供的有关赔偿责任和补救的资料，秘书处对这些资料的综述，以及在《生物多样性公约》第 14 条第 2 款的赔偿责任范围内迄今已经提供的资料；

(b) 审查缔约方、政府和有关国际组织根据因改性活生物体越境转移造成损害的赔偿责任和补救方法问卷提交的资料和初步解答，以及它们就《议定书》第 27 条所涉事项提交的进一步意见；

(c) 考虑 2002 年 12 月 2 日至 4 日在罗马举行的《卡塔赫纳生物安全议定书》范围内的赔偿责任和补救问题讲习班的报告；

(d) 要求提供任何必需的补充资料，如有关可供使用的环境赔偿责任保险，以及或可用来处理第 27 条赔偿责任和补救问题的规则和程序类别的资料；及

(e) 跟踪国际法与第 27 条所涉事项有关的各项持续进程。

15. 在上述资料的基础上，专家组将对有关赔偿责任和补救方法的各种实质性问题进行分析。提交的各项意见表明，政府确定的问题之间多少有些重叠，尽管对应该在哪个阶段处理这些问题表示了不同意见。这些问题包括：

(a) 在《议定书》范围内所顾虑的潜在和/或实际损害情况构想，以确定在什么情况下可能需要《议定书》第 27 条所指的国际规则和程序；

- (b) “因跨界转移造成损害”的范围；
- (c) 损害的定义；
- (d) 应予以理赔的损害程度；
- (e) 对生物多样性的损害评价；
- (f) 因果关系；
- (g) 赔偿责任归属的确定；
- (h) 《议定书》项下进口缔约方和出口缔约方的作用；
- (i) 赔偿责任标准；
- (j) 保险；
- (k) 补救的性质和范围；
- (l) 提出索赔的依据/权利；
- (m) 第 27 条进程的发起方式和可能的结果形式选择。

16. 有几项意见除了指出应由专家组讨论的问题外，还进一步阐述了提出这些问题的道理。例如，有项意见强调了维护《议定书》中权利与义务之间平衡的重要性。建议专家组评估有关的赔偿责任规则和程序如何反映了这种平衡，并确定进口者和出口者应以何种方式对因改性活生物体跨界转移造成损害分担补救责任。

17. 另据建议，专家组应着眼于制定示范法和示范条款，以便适时将其纳入到国家生物安全立法及关于改性活生物体跨界转移的国际商业合同中去。具体而言，示范法和示范条款所代表的方向，应该是将损害生物多样性的赔偿责任划归给那些本来有更好的条件可以通过管理和控制风险避免造成这种损害的实体。

18. 有些意见还提到，有必要明确有关赔偿责任和补救方法的规则和程序与遵守机制之间的关系。在这方面应该指出，政府间委员会就赔偿责任和补救问题建议的决定草案表示：“有关《议定书》第 27 条赔偿责任和补救的进程，也截然不同于《议定书》第 34 条的遵守程序和机制”。

19. 尽管在确定应由专家组审议的实质性问题方面意见正日益趋同，但对于在多大程度上可以不预定专家组的任务而让其自行进一步确定的问题，却表示了不同的观点。一种意见认为，与其拟出一个完整的问题清单交专家组审议，还不如给它一个总的任务，即：详细拟定《议定书》第 27 条所指规则和程序的要素选项，以便最终确定这种规则和程序

20. 另外，对于哪些问题应该优先讨论，什么才是处理这些问题的妥当办法，也表达了不同的意见。在这方面，有项意见提请小组注意，切不可问题尚未查明就直奔法律解决办法，法律办法应具体针对查明的问题而施行。

21. 按照这一思路，该项意见认为，在对上文第 15 段所列各项问题进行讨论之前，专家组应该首先审议若干门槛问题，其中包括：是否有必要详细拟定适用于因改性活生物体的越境转移而造成损害的赔偿责任和补救方法的国际规则和程序；这种越境转移带来的风险是否与其他越境转移的风险有任何的不同；如何将因越境转移造成损害的现行赔偿责任制度适用于改性活生物体的越境转移；如何通过现行的国家赔偿责任制度或通过可以建立起来的国家赔偿责任制度，对因改性活生物体越境转移造成的损害进行补救等。

22. 有关专家组的优先任务的歧见，在对待专家组运作方式的态度上得到进一步反映。

C. 专家组的运作

23. 专家组如果设立，它作为缔约方大会作为《议定书》缔约方会议的一个附属机构，将就其活动和进展情况定期向缔约方会议提出报告并向其寻求进一步的指示。所有意见都强调了这一程序的重要性，但分歧在于专家组应否分阶段进行运作，而且按阶段确定任务。意见中提出了三项选择：

(a) 授权专家组对第 14 段规定的有关资料进行审查，并对第 15 段反映的有关赔偿责任和补救方法的各项问题做出分析，以便就《议定书》第 27 条所指国际规则和程序的性质及内容达成共识。专家组将于 2006 年向作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会寻求进一步指导，然后提交其最后报告，其中包括就第 27 条所指规则和程序，向作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会 2008 年会议提出具体和详细的建议；或

(b) 授权专家组对第 14 段规定的有关资料进行审查，并对第 15 段反映的有关赔偿责任和补救方法的各项问题做出分析。在此分析的基础上，专家组将就任何可能适合《议定书》第 27 条规定的国际规则和程序，向作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会提出建议。届时，如果得到作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会的指示，专家组则将为第 27 条目的进一步制定有关规则和程序；或

(c) 专家组先在初期阶段确定有无详细拟定国际规则和程序的必要性。只有在作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会认为确有必要制定这种规则和程序的前提下，专家组始得集中研究上文第 15 段提出的各项实质性问题。

D. 时间框架

24. 《议定书》第 27 条规定的时间框架，是争取在四年时间内完成详细拟定赔偿责任和补救方法规则及程序的进程。假定专家组在作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会 2004 年第一次会议上宣告成立，有项意见为专家组拟定了 2004 年至 2007 年四年期工作计划，具体安排如下：

- 2004 年 第一次会议 (5 天)；
- 2005 年 第二次会议(3 天，紧靠作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第二次会议之前举行；这样预期可向作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第二次会议提交进度报告)；
第三次会议，于当年第 4 季度举行 (5 天)；
- 2006 年 第四次会议(5 天，于当年第 4 季度举行，届时将得到作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第三次会议的进一步政策指导)；

- 2007年 第五次会议(3天或5天);
第六次会议(5天,于当年第4季度举行:预期届时可将最后报告提交给作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会2008年会议)。

III. 建议

25. 《议定书》要求在作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第一次会议上,发起一个旨在妥善拟定适用于因改性活生物体的越境转移而造成损害的赔偿责任和补救方法的国际规则和程序的进程。政府间委员会建议设立一个关于赔偿责任和补救问题的不限成员名额特设法律和技术专家组,以便实施《议定书》第27条所规定的进程(见附件),但对专家组的职权范围,则建议留待作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第一次会议决定。

26. 作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会,可以考虑将附录中所载的职权范围草案作为讨论此一事项的基础,同时顾及下述文件中所载的资料:执行秘书关于国家、国际和区域赔偿责任和补救办法法律文书最新发展的说明(UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/9/Add.1);载有适用于因改性活生物体越境转移造成损害的赔偿责任和补救方法的国家、区域和国际措施和协定资料汇编的资料性文件(UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/INF/5);以及载有对因改性活生物体越境转移造成损害的赔偿责任和补救方法问卷所做答复的资料性文件(UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/INF/6)。

27. 该附录是根据职权范围的主要构成要素进行结构的。应该指出,提交的意见中对某些问题表示了不同观点之处,用方括号和列出选项的办法做了提示。当然,这绝不是说对其他部分的案文可以照单全收。

28. 作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会,可以考虑审议并通过政府间委员会准备的决定草案连同不限成员名额特设法律和技术专家组的职权范围,以便履行《议定书》第27条的要求。

29. 如果作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会决定设立专家组,则可以考虑要求尚未这样做的缔约方、政府和有关国际组织,向执行秘书提交其关于政府间委员会建议3/1所附问卷(UNEP/CBD/ICCP/3/10附件)的意见和解答。另外,还可以要求秘书处将收到的意见,包括提交给作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第一次会议的意见(UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/INF/6),进行整理和归纳后,提交专家组第一次会议。

附件

政府间委员会向作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会提出的
关于作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会
一项决定草案的建议 ^{3/}

作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会，

忆及《议定书》第 27 条的规定，要求作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会在其第一次会议上发起一个旨在妥善拟定适用于因改性活生物体的越境转移而造成损害的赔偿责任和补救方法的国际规则和程序的进程，同时分析和参照目前在国际法领域内就此类事项开展的工作，并争取在四年时间内完成这一进程，

认识到根据《议定书》第 27 条妥善拟定赔偿责任和补救方法的国际规则和程序，是有效执行《议定书》的关键，

强调《议定书》项下有关赔偿责任和补救方法的进程，有别于《公约》第 14 条第 2 款有关赔偿责任和补救方法的进程，同时承认有必要确定并促进这两项进程之间的协同和共济作用，

认识到《议定书》第 27 条项下有关赔偿责任和补救方法的进程，也不同于《议定书》第 34 条的遵守程序和机制，

1. 决定为实施《议定书》第 27 条的进程设立不限成员名额特设法律和技术专家组；
2. 决定上文第 1 款设立的不限成员名额特设法律和技术专家组的职权范围，为本决定附录所载之职权范围；
3. 请执行秘书尽快召集上文第 1 款设立的不限成员名额特设法律和技术专家组的会议，在作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第二次会议之前，应至少召开一次会议。

^{3/} 此处案文复制于政府间委员会建议 2/1 的附件(UNEP/CBD/ICCP/2/15 附件)。

附录

**《卡塔赫纳生物安全议定书》范围内的赔偿责任和补救问题
不限成员名额特设法律和技术专家组职权范围 草案**

1. 根据《生物安全议定书》第 27 条设立的赔偿责任和补救问题不限成员名额特设法律和技术专家组（下文简称赔偿责任和补救问题特设专家组），由政府和区域经济一体化组织提名的法律专家和技术专家组成。赔偿责任和补救问题特设专家组向国际组织、非政府组织和行业界实行开放参与。

2. 赔偿责任和补救问题特设专家组负责审查有关因改性活生物体越境转移造成损害的赔偿责任和补救方法的资料，并负责：

(a) 审查缔约方、政府和有关国际组织根据《卡塔赫纳生物安全议定书》政府间委员会建议 2/1 第 2 段和建议 3/1 第 1 段所提供的资料，秘书处对这些资料的综述，以及秘书处在《生物多样性公约》第 14 条第 2 款的赔偿责任与补救方法的范围内迄今已经提供的资料；

(b) 审查缔约方、政府和有关国际组织根据《卡塔赫纳生物安全议定书》政府间委员会建议 3/1 所附的因改性活生物体越境转移造成损害的赔偿责任和补救方法问卷，所提交的资料和初步解答，以及它们就《议定书》第 27 条所涉事项，提交的进一步意见；

(c) 考虑 2002 年 12 月 2 日至 4 日在罗马举行的《卡塔赫纳生物安全议定书》范围内的赔偿责任和补救问题讲习班的报告(UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/INF/8)；

(d) 要求提供可能需要的任何资料，以协助开展《议定书》第 27 条的工作；及

(e) 适当考虑国际法与《议定书》第 27 条所涉事项有关的各项持续进程的情况。

3. 赔偿责任和补救问题特设专家组负责在上述资料的基础上，分析有关赔偿责任和补救问题的各种事项[以便就《议定书》第 27 条所指国际规则和程序的性质及内容达成谅解与共识]，并在此过程中，负责：

(a) 分析以下所述一般性问题：

(i) 在《议定书》范围内有哪些顾虑的潜在和 /或实际损害情况构想，以确定在什么情况下可能需要《议定书》第 27 条所指的国际规则和程序；

(ii) [如何将现行处理非改性活生物体越境转移造成损害的赔偿责任制度适用于改性活生物体的越境转移；] 及

(iii) [如何通过现行的国家赔偿责任制度或通过可以建立起来的国家赔偿责任制度，对因改性活生物体越境转移造成的损害进行补救。]

(b) 澄清《议定书》第 27 条的含义，包括该条所体现的一些基本概念，如“因改性活生物体越境转移造成损害”的范围；

(c) 详细确定可能与《议定书》第 27 条有关的各项具体要素，包括：

选项 1

- (i) 损害的定义；
- (ii) 对生物多样性的损害评价；
- (iii) 应予以赔偿的损害程度；
- (iv) 因果关系；
- (v) 赔偿责任归属的确定；
- (vi) 《议定书》项下进口缔约方和出口缔约方的作用；
- (vii) 赔偿责任标准；
- (viii) 保险；及
- (ix) 提出索赔的依据/权利；

选项 2

第 27 条所指规则和程序的要素选项，以便最终确定这种规则和程序；

- (d) 审查第 27 条进程的发起方式和任何可能结果的形式选择。

4. 赔偿责任和补救问题特设专家组必须就其活动和工作进展情况，向作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会今后的各次会议提出报告。并须：

选项 1

在召开其第一次会议两年后，征求作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会的进一步指导，以便在 2008 年最后完成其工作。

选项 2

就任何可能适合《议定书》第 27 条规定的国际规则和程序，向作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会提出建议。如果得到作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会的指示，则将为第 27 条目的制定有关的规则和程序。

选项 3

就详细拟定适用于因改性活生物体跨境转移造成损害的赔偿责任和补救方法的国际规则和程序的必要性，向作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会提出建议。如果作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会决定制定这种规则和程序是恰当的，专家组届时则可以 为《议定书》第 27 条目的制定有关的规则和程序。

5. 赔偿责任和补救问题特设专家组 必须努力争取在作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会第一次会议上成立后 4 年之内完成其工作。以作为《议定书》缔约方会议的缔约方大会每次会议

的审查结果为准，并顾及可资使用的财务资源，可以考虑将下述安排作为 赔偿责任和补救问题特设专家组的指示性工作计划：

赔偿责任和补救问题特设专家组指示性工作计划

时间	会议	会期
2004 年	第一次会议	5 天
2005 年 (紧靠 COP-MOP/2 之前举行)	第二次会议	3 天
2005 年 (当年第 4 季度)	第三次会议	5 天
2006 年 (当年第 4 季度)	第四次会议	5 天
2007 年	第五次会议	3 天 or 5 天
2007 年 (当年第 4 季度)	第六次会议	5 天
