



联合国



防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

ICCD/COP(8)/7  
18 July 2007

CHINESE  
Original: ENGLISH

缔约方会议  
第八届会议  
2007年9月3日至14日，马德里  
临时议程项目 13 (b)  
未决项目  
解决执行问题的程序和体制机制

## 解决执行问题的程序和体制机制

### 秘书处的说明\*

#### 概 要

本报告介绍了在根据《公约》第 27 条审议解决执行问题的程序和体制机制方面的进展情况。着重谈到相关先例和新的动态，并介绍了结论、建议和提议的行动。

根据第 22/COP.7 号决定，本文件在 ICCD/COP(7)/9 号文件的基础上编写，并酌情考虑到了缔约方会议以前关于这一问题的报告。

\* 本文件迟交是由于需要得到各国际组织有关这一问题的投入。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、背景资料.....	1 - 5	3
二、解决执行问题的程序和体制机制.....	6 - 32	4
A. 相关先例.....	6 - 19	4
B. 新的动态.....	20 - 31	7
三、结论、建议和提议的行动.....	32 - 38	10

## 一、背景资料

1. 在第 22/COP.7 号决定中，缔约方会议决定，为了履行《公约》第 27 条，在第八届会议上重新召集不限成员名额特设专家组(特色专家组)会议，以便进一步研究解决执行问题的程序和体制机制，并就此提出建议。

2. 在上述决定中，缔约方会议还：

(a) 请凡是想要就第 27 条提交看法的缔约方，在 2007 年 1 月 31 日之前以书面形式向秘书处提交此类看法；

(b) 请秘书处在 ICCD/COP(4)/8、ICCD/COP(5)/8 和 ICCD/COP(6)/7 和 ICCD/COP(7)/9 号文件所载缔约方提交的想法和根据该决定提交的想法基础上，编写一份新的工作文件；

(c) 决定特设专家组以即将由秘书处编写的新的工作文件作为工作基础。

3. 特设专家组在提交缔约方会议第六届会议关于工作组工作的简要报告中注意到，手上的问题性质复杂，强调需要缔约方就第 27 条进一步提交材料。工作组进一步请秘书处编写两份文件：一份关于第 27 条，另一份关于第 28 条第 2 款(a)项，和第 6 款，供在缔约方会议下一届会议上审议。秘书处根据特设专家组的建议开展工作，就这两个问题编写了两份单独的文件；ICCD/COP(8)/8 号文件载有关于仲裁和调解程序的附件的资料。

4. 秘书处为缔约方会议第二和第七届会议编写了关于仲裁和调解程序的报告。<sup>1</sup> 秘书处编写了本文件，概述在根据《公约》第 27 条，解决执行问题的程序和体制机制方面的动态和进展，以便决定如何推进这一问题。本报告旨在协助特设专家组根据其他相关环境公约有关相同问题谈判的进展情况，考虑到秘书处为缔约方会议先前各届会议编写的文件，就这些问题进行研究并提出建议。

5. 2006 年，秘书处提出了一份普通照会，提醒各缔约方在 2007 年 1 月 31 日之前就这一问题提交其意见。截至 2007 年 6 月 15 日，秘书处尚未收到关于上述问题的任何书面提议。

---

<sup>1</sup> ICCD/COP(2)/10, ICCD/COP(3)/18, ICCD/COP(4)/8, ICCD/COP(5)/8, ICCD/COP(6)/7 和 ICCD/COP(7)/9 号文件。

## 二、解决执行问题的程序和体制机制

### A. 相关先例

6. 本报告涉及与《荒漠化公约》第 27 条相关的最新动态和在下列国际环境协定方面取得的进展:《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(《蒙特利尔议定书》)、《远距离越界空气污染公约》(《空气污染公约》)、《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)及其《京都议定书》、《控制危险废物越境转移及其处置公约》(《巴塞尔公约》)、《生物多样性公约关于生物安全的议定书》(《卡塔赫纳议定书》)、《联合国欧洲经济委员会关于在环境事项上获取信息、公众参与决策和诉诸司法的公约》(《奥胡斯公约》)、《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公约》(《鹿特丹公约》)以及《关于持久性有机污染物的公约》(《斯德哥尔摩公约》)。

#### 1. 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》

7. 在 2005-2007 年期间,《蒙特利尔议定书》不履约程序之下的执行问题委员会审查了缔约方提交的有关《蒙特利尔议定书》履约问题的资料,并向缔约方会议作出了适当的建议。执行问题委员会审查的履约问题包括数据汇报和遵守《蒙特利尔议定书》第 7 条之下数据汇报的规定,根据该《议定书》第 4 B 条建立许可证制度,以及缔约方根据该《议定书》第 9 条提交的关于研究、发展、公共认识及资料交流问题的报告等问题。

8. 在审查建立许可证制度的状况方面,委员会认识到,许可证制度带来下列好处:监督消耗臭氧层物质的进口和出口,防止非法贸易并能收集数据。委员会还注意到,缔约方会议商定,《蒙特利尔议定书》蒙特利尔修正案的缔约方,凡没有建立许可证制度的,均没有履行《蒙特利尔议定书》,可对其启动《议定书》之下的不履约程序。

9. 执行委员会还谈到与未来执行不履约程序相关的一些挑战,以及迎接这些挑战的一些可能备选办法。在对这一问题的讨论中,委员会审议了改进其程序,提

高其效力的意见，特别是鉴于委员会的工作量增加的情况，同时确保不履约程序的运作灵活、透明和公平。

10. 2006 年，执行委员会采用了一本入门读物，旨在使其委员、特别是新委员全面了解《蒙特利尔公约》的不履约程序，以及委员会 15 年多来的运作方式。这本入门读物为将来在确保以一致和透明的方式处理委员会所审议问题的同时，及时有效地解决不履约案件提供了一个基础。若有必要，该入门读物将由臭氧层秘书处更新，以便为委员会新当选的委员提供现有最新的信息。

## 2. 《远距离越界空气污染公约》

11. 2006 年，《空气污染公约》执行机构收到它的执行委员会提交的关于缔约方遵守《公约》各项议定书规定的义务情况的第 9 次报告。委员会对不履约的案例作了审查，并提交了建议。

12. 在该报告中，委员会主席提请注意它对缔约方遵守报告义务情况的年度审查，指出若干缔约方在汇报排放量方面未按照该《公约》各项有效议定书的要求履约。还有不遵守一些议定书中所规定排放指标义务的情况。

13. 根据执行问题委员会的建议，执行机构就具体缔约方不遵守各议定书规定的义务问题作出了一些决定。执行机构注意到，在委员会开展工作的这几年里，有些国家恢复了对义务的履行；还有一些国家正在向正确的方向前进，预期会很快恢复履行。但是，少数国家仍然几乎没有准备履约的任何迹象，执行机构对这种情况表示关切。执行机构特别呼吁这些国家向执行问题委员会提交进一步的资料，说明在履约方面取得的进展，编制一个时间表，具体说明其预期实现履约的年份，并说明为履行减少排放的义务而采取或计划采取的具体措施。请有些国家就其不履约情况及其采取来履行其义务的行动向执行机构作出说明。

14. 执行问题委员会主席还表明，委员会已完成对 1998 年《重金属议定书》的第一次深入审查(此前已经审查了 1998 年《持久性有机污染物问题议定书》)。他补充说，委员会已开始深入审查 1999 年哥德堡《减少酸化、富营养化和地面臭氧议定书》，该议定书于 2005 年生效；委员会将于 2008 年提交有关报告。

### 3. 《联合国气候变化框架公约》

15. 如 ICCD/COP(7)/9 号文件所述, 根据《气候公约》第 13 条(不履约问题的解决)成立的多边协商委员会自 2003 年以来没有取得任何进展, 它的作用是防止缔约方产生争议。这主要是由于在委员会的组成问题上的意见分歧。

### 4. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》

16. 自《巴塞尔公约》缔约方会议第六次会议 2004 年设立促进执行和遵守《巴塞尔公约》机制管理委员会(“履约问题委员会”)以来, 该委员会尚未收到提交的具体有关不履约的任何指称。尽管如此, 该委员会在审查《公约》之下履约和执行的一般问题方面、行使其职权范围第 21 段所规定的一般审查的权利方面、以及在发展其工作惯例方面做了大量工作。

17. 作为 2005-2006 年工作方案的一部分, 履约问题委员会着手查找和分析与下列有关的各种困难: 《巴塞尔公约》之下的报告义务; 国家主管部门和联络中心的设计和运作; 制定有效执行《巴塞尔公约》的国家立法。为此, 该委员会向缔约方转交了一份问题单, 就上述问题寻求更多资料, 并收到了相当数量的答复。委员会分析了收到的答复, 审议了缔约方查明的困难和解决办法。然后, 委员会得出了一些结论, 并作出了建议, 供《巴塞尔公约》缔约方会议第八次会议审议。履约问题委员会提交缔约方会议第八次会议的关于其 2005-2006 时期工作的报告, 包括其建议, 可查阅下列网站: [www.basel.int/meetings/cop/cop8/docs/12e.doc](http://www.basel.int/meetings/cop/cop8/docs/12e.doc)。

18. 按照缔约方会议第八次会议第 VIII/32 号决定附件, 委员会正在开始 2007-2008 年工作方案, 在该工作方案之下行使其一般性审查的权利, 要求:

- (a) 在按照 2005-2006 年工作方案所开展工作的基础上, 进一步增进对国家报告问题的了解, 以便就如何改进国家报告提供指导意见, 因为这一问题支持《公约》的运作, 和
- (b) 就非法贸易问题开展工作, 其中可包括查明各机构的现有资源、与此种机构和《巴塞尔公约》各区域中心合作、通过培训协助缔约方等, 要考虑到此种工作有助于确保废物的无害环境管理。

19. 尽管如此，但仍要求委员会优先考虑处理其收到的任何提交的具体指称。委员会将在 2008 年向《巴塞尔公约》缔约方会议第九次会议报告有关其 2007-2008 时期的工作情况。

## B. 新的动态

### 1. 《联合国气候变化框架公约京都议定书》

20. 于 2005 年 2 月生效的《京都议定书》补充并加强了《公约》，为处理气候变化不利影响问题的补救和预防行动提供了一个框架。只有《公约》的缔约方才能成为《议定书》的缔约方。《议定书》与《公约》建立在同样的原则之上，与《公约》具有同样的最终目标，与《公约》采取同样的国家分类方法。它还与《公约》共同使用一些机构，包括它的附属机构和秘书处。《京都议定书》开创了三个新办法(联合执行、清洁发展机制和排放量交易)，这是为给缔约方减少排放量或加强碳汇开辟途径，以国外便宜于国内的方式提高减缓气候变化的成本效益。

21. 为了评估《公约》附件一所列每个缔约方(附件一缔约方)履行《议定书》的情况，需要提供关于它们为执行《议定书》采取的步骤以及它们在 2008 年至 2012 年承诺期的排放量及其在各种机制之下交易量的资料。

22. 随着《议定书》的生效，开始实行经修订的报告要求和审查要求。此外，现在要求附件一所列各缔约方在履行根据《议定书》所作承诺方面取得可证实的进展，在 2006 年 1 月 1 日之前报告进展情况，并将说明履行《议定书》的承诺情况的补充资料纳入国家信息通报。这种补充资料应作为根据《公约》应提交的第一次国家信息通报的一部分提交。

23. 该制度下设立的履约问题委员会包括全体会议、主席团和两个处(一个是促进处，另一个是执行处)。如果某一缔约方未能达到排放指标要求，它必须在第二个承诺期补足差额，外加 30% 的处罚。它还必须拟定一项履约行动计划，它根据排放交易制度出售余额的资格将被中止。

## 2. 《生物多样性公约关于生物安全的卡塔赫纳议定书》

24. 《卡塔赫纳议定书》履约问题委员会第二次会议于 2006 年 2 月 6 日至 8 日举行。会议讨论了与会议议事规则有关的一些问题，并通过了提交《议定书》/《公约》缔约方会议第三次会议的建议。

25. 会议还审议了秘书处在《议定书》生效两年之后提交的临时国家报告的分析。委员会查明了需要注意的履约的一般性问题，以确保很好地开始有效执行《议定书》的规定并实现其目标。生物安全信息交换中心是另一个信息来源，委员会就此查明了影响到履约的一些一般性问题。

26. 委员会向 2006 年 3 月在巴西 Curitiba 举行的《议定书》/《公约》第三次会议提交了其所有建议。会议审议了关于履约的一般性问题的建议，并通过了 BS-III/1 号决定。委员会的其他建议也得到审议并被纳入了《议定书》/《公约》第三次会议的其他相关决定。

27. 履约问题委员会于 2007 年 3 月 5 日至 7 日在马来西亚吉隆坡举行了第三次会议。会议审查了秘书处汇编的关于其他多边环境协定处理多次不履约案件措施的资料。委员会请秘书处根据其评论修订该文件，并提交委员会下一次会议。委员会就第二次会议的有关问题采取了后续行动，包括议事规则第 11 条之下的利益冲突问题；并审查了履约的一般性问题和从分析临时国家报告中可能获取的教益。委员会还审议了委员会如何能够结合《议定书》第三十五条、《议定书》/《公约》第三次会议通过的 BS-III/15 号决定，对即将进行的《议定书》有效性问题审查进程、特别是履约程序和机制问题作出贡献(详见 UNEP/CBD/BS/CC/3/3 号文件所载委员会第三次会议报告，登载于：[www.cbd.int/doc/meetings/bs/bfcc-03/official/bfcc-03-03-en.pdf](http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/bfcc-03/official/bfcc-03-03-en.pdf))。

## 3. 《联合国欧洲经济委员会关于在环境事项上获取信息、公众参与决策和诉诸司法的公约》

28. 自第二次缔约方会议(2005 年 5 月，哈萨克斯坦)以来，履约问题委员会又举行了七次会议。除了在第二次缔约方会议之前或期间处理的八份来文之外，委员会还审议了公众提交的十份来文。关于其中四份来文的调查结果已经定稿，并转交了有关缔约方，酌情附有建议；一份来文被认为不可受理；四份来文目前正在不同



的处理阶段。在履约机制之下，任何社会成员，凡对某一缔约方履行《公约》的问题有关注的，均可启动委员会的正式审查程序。

29. 应缔约方会议的要求，委员会还就 2005 年缔约方会议通过的关于个别缔约方履约情况决定的执行问题采取了后续行动。结合其监督、评价和促进执行和遵守报告要求的任务授权，委员会编写了一份关于报告要求的指导文件，旨在解决编写第一个报告周期所要提交报告方面的困难，便利在第二个报告周期更新资料和编写综合报告。预期委员会将向下一次缔约方会议(2008 年 6 月，拉脱维亚里加)报告工作。

关于该《公约》之下履约情况审查机制的进一步资料，见 [www.unece.org/env/pp/compliance.htm](http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm)。

#### 4. 《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公约》

30. 按照《鹿特丹公约》第 17 条，于 2005 年 9 月召开了不履约问题不限成员名额特设工作组会议，以筹备并推进关于这一问题的审议工作。会后立即举行的缔约方会议第二次会议进一步审议和讨论了这一问题。会议决定，在 2006 年 10 月第三次会议上进一步审议关于不履约问题的程序和体制机制问题。在该次会议上，缔约方会议编写了关于履行《鹿特丹公约》的程序和机制的案文草案。此外，会议决定，以案文草案为基础，在 2008 年第四次会议上进一步审议《公约》第 17 条所要求的关于不履约问题的程序和体制机制问题。

#### 5. 《关于持久性有机污染物的公约》

31. 按照《斯德哥尔摩公约》第 17 条、并根据缔约方会议第一次会议的决定，2006 年 4 月举行了不履约问题不限成员名额特设工作组第一次会议，审议该条所要求的程序和机制。该工作组会议之后立即举行的缔约方会议第二次会议审议了有关结果。根据缔约方会议第二次会议通过的决定，2007 年 4 月举行了不履约问题不限成员名额特设工作组第二次会议，进一步详细拟订有关程序和机制的草案。在此基础上，4 月 30 日至 5 月 4 日举行的缔约方会议第三次会议继续审议了这一问题，并拟

出了修订的程序和机制草案。缔约方会议决定，在 2009 年举行的第四次会议上进一步谈判并通过《公约》第 17 条之下所要求的关于不履约问题的程序和体制机制。

### 三、结论、建议和提议的行动

32. 如 ICCD/COP(7)/9 号文件所述，各项条约中义务的平衡情况各不相同，因而需以谨慎的态度研究其他环境机构的先例和经验。例如，有些履约机制拥有十年以上审查案件的经验(《蒙特利尔议定书》和《空气污染公约》)，而另一些却有待正式设立(《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》)。自 2005 年以来，《巴塞尔公约》和《气候公约京都议定书》尚未审查过不履约的任何具体案件，而《奥胡斯公约》已审议了 18 份来文。有些对不履行其义务的缔约方实施具体的处罚(《京都议定书》)。而另一些环境不履约机制则促进提供更多的技术援助，对这些案件采用更加灵活地解决办法。

33. 由于上述各种各样的经验，需要专门制定适合各项条约的程序和体制机制。就《防治荒漠化公约》而言，必须通过国家，分区域和区域行动方案，采取有效的行动，防治荒漠化，减轻干旱影响。要处理和成功解决与《公约》的解释或适用有关的任何问题，就要考虑到各区域执行附件的具体特点。所以，应当在考虑到这一点的情况下研究对有关先例的上述审评。

34. 在对缔约方会议第五届会议的简要报告中，特设专家组主席指出，解决执行问题的任何程序或体制机制均应该是促进性的，而非对抗性的，应协助缔约方履行其《公约》义务。

35. 在适当考虑到上述问题的情况下，应当考虑 ICCD/COP(6)/7 号文件提出的问题，特别是第 27 条的范围、第 22 条第 2 款与第 26、第 27 和第 28 条之间的关系，以及多边磋商机制的范围、任务、职能和组成问题。

36. 由于在每届缔约方会议期间举行许多正式和非正式的会议，以及由此而来的时间限制，法律顾问和负责这一问题的其他代表经常无法充分参加特设专家组的会议。有关的一项建议旨在解决这种情况，提议举行专家组闭会期间会议，以便拨出足够的时间和资源来讨论这一问题。

37. 缔约方会议在审议上述问题时不妨：

(a) 请缔约方就本说明提到的内容作进一步评述；

- (b) 将特设专家组的任务授权延长至缔约方会议第九届会议，并在《公约》执行情况审评委员会第七届会议期间举行为期三天的专家组会议；
- (c) 请特设专家组在秘书处的协助下拟定处理未决执行问题的结构模式草案。

38. 在特设专家组闭会期间会议上，各代表团可以有足够的时间分析、讨论和起草一个旨在解决执行问题的机制，然后可由特设专家组在缔约方会议第九届会议上二审审查，以便缔约方会议通过这样一种机制，以协助缔约方履行其在《公约》之下的承诺。

-- -- -- -- --