



缔约方会议

第十届会议

2011年10月10日至21日，大韩民国昌原

临时议程项目 10(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

本报告介绍背景资料 and 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。报告包含各缔约方及有关机构和组织提交的想法，着重谈到相关先例和新的动态，并提出了结论、建议和拟议行动。

根据第 28/COP.9 号决定，本文件在 ICCD/COP(9)/13 号文件的基础上编写，并酌情考虑到缔约方会议以前关于这一问题的报告。

目录

	段次	页次
一. 背景资料	1-5	3
二. 各缔约方及有关机构和组织提交的想法.....	6-9	4
三. 解决执行问题的程序和体制机制	10-34	4
A. 《关于消耗臭氧层物质的议定书》(《蒙特利尔议定书》).....	11-13	4
B. 《远距离越界空气污染公约》(《空气污染公约》).....	14-16	5
C. 《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》	17-18	6
D. 《控制危险废物越境转移及其处置公约》(《巴塞尔公约》).....	19-22	6
E. 《生物多样性公约关于生物安全的议定书》(《卡塔赫纳议定书》).....	23-25	7
F. 《联合国欧洲经济委员会关于在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》).....	26-30	8
G. 《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》).....	31	8
H. 《关于持久性有机污染物的公约》(《斯德哥尔摩公约》).....	32-34	9
四. 结论、建议和拟议行动	35-38	9

一. 背景资料

1. 在 ICCD/COP(9)/13 号文件中，秘书处概述了解决执行问题方面的进展情况。该报告为特设专家组根据就其他有关环境公约中提出的同样问题进行谈判所取得的进展，并结合秘书处为缔约方会议其他届会编写的文件开展研究和提出建议提供了帮助。

2. 缔约方会议在第 28/COP.9 号决议中，决定根据《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)第 27 条：

(a) 在第十届会议期间重新召集不限成员名额特设专家组会议，以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；

(b) 请凡愿就第 27 条提交看法的缔约方和有关机构和组织，在 2011 年 1 月 31 日之前以书面形式向秘书处提交其看法；

(c) 请秘书处编写一份新的工作文件，将缔约方会议以往文件所载的缔约方提交的关于此问题的看法和根据上文第 2(b)段规定提交的看法加以汇编，同时附上一份草案，为一个多边磋商进程提出备选方案和职权范围；

(d) 特设专家组应以秘书处编写的新工作文件作为工作基础。

3. 秘书处根据《公约》第 27 条，编写了关于解决执行问题的程序和体制机制的报告。¹ 秘书处为第二至第十届的每一届缔约方会议履行了这一要求。秘书处编写的本文件概述解决执行问题方面的动态和进展，以决定如何推进这一问题。

4. 本说明是对 ICCD/COP(9)/13 号文件的更新。具体而言，本说明介绍该文件所述相关先例的当前情况，以及新的动态。由于对联合国文件的格式编排和提交所作的规定，按照第 28/COP.9 号决定的要求转载以前缔约方会议报告中各缔约方的看法是不可能的。但秘书处已在《防治荒漠化公约》网站上为缔约方会议第十届会议提供了这些报告，网址为：<<http://www.unccd.int/cop/officialdocs/Submissions.pdf>>。

5. 本文件由四部分和一个附件组成。第一章介绍第 28/COP.9 号决定，并提供解决执行问题的背景资料；第二章叙述各缔约方提出的看法；第三章载有多边环境协定的相关先例和最新动态；第四章是结论、建议和解决执行问题措施的备选办法和未来方向方面的拟议行动。

¹ ICCD/COP(2)/10、ICCD/COP(3)/18、ICCD/COP(4)/8、ICCD/COP(5)/8、ICCD/COP(6)/7、ICCD/COP(7)/9、ICCD/COP(8)/7 和 ICCD/COP(9)/13 号文件。

二. 各缔约方及有关机构和组织提交的看法

6. 2010年11月,秘书处发出了一份普通照会,提醒各缔约方及有关机构和组织提出它们对这一问题的看法。截至2011年6月17日,秘书处收到了阿根廷、巴拿马和《联合国欧洲经济委员会关于在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)提交的看法。这些书面建议按秘书处收到的原样全文照发,可在《防治荒漠化公约》网站<<http://www.unccd.int/cop/officialdocs/Submissions.pdf>>上查阅。

7. 有一个缔约方指出,它没有任何关于设立解决执行问题机制的国家规定(法律或法令)。但该缔约方根据《公约》第10条,通过国家行动方案履行了《公约》承诺。

8. 关于多边环境协定的履行情况,另一缔约方赞成采取促进和扶持办法,防止在履行多边环境协定的义务方面产生问题,而不是采取惩罚性的办法。

9. 由于《奥胡斯公约》秘书处以很长的篇幅提供了十分详细的信息,因此第三.F章概述了其书面建议。

三. 解决执行问题的程序和体制机制

10. 与ICCD/COP(9)/13号文件所述相同,包含与《公约》第27条有关的多边环境协定方面最新动态的最相关先例包括:《关于消耗臭氧层物质的议定书》(《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》)、《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》)。

A. 《关于消耗臭氧层物质的议定书》(《蒙特利尔议定书》)

11. 2010年至2011年期间,《蒙特利尔议定书》不履约程序下的执行委员会审查了与《蒙特利尔议定书》缔约方遵守情况有关的信息,并向《蒙特利尔议定书》缔约方会议(缔约方会议)提出了适当建议。

12. 关于《蒙特利尔议定书》第7条,数据报告义务分为三类:第一类是根据第7条第1款和第2款报告基准年数据,这主要涉及《蒙特利尔议定书》新的缔约方和刚批准了某项修订案的缔约方。在这一类别中,有两个缔约方尚未提交某些或全部基准年数据。其中一个是比较新的缔约方,它已知会《蒙特利尔议定书》秘书处,预计不久将会提交数据;另一个缔约方最近刚批准了一项修订案,但此前没有就消费量受该修正案控制的物质报告过基准年数据。第二类涉及第5

条第 3 款和第 8 款之三，这两款针对按第 5 条第 1 款行事的缔约方改进了控制措施和用于确定是否遵守了这些控制措施的基准水平。缔约方迄今报告的年度数据表明，所有缔约方均遵守了这类物质的基准数据报告要求。最后一类是第 7 条第 3 款规定的一项要求，即，自《议定书》或有关修正案对批准缔约方生效的年度起，每年报告数据，该要求适用于所有缔约方。1986 年至 2008 年期间，所有缔约方都遵守了年度报告义务。迄今为止，已有 62 个缔约方报告了 2009 年的数据。

13. 在评估针对不按第 5 条第 1 款行事的缔约方规定的控制措施的遵守情况时，秘书处还考虑到缔约方会议核准的必要用途和关键用途豁免、为满足按第 5 条第 1 款行事的缔约方的国内基本需要而进行额外生产的准许量和其他因素，包括缔约方之间的生产权转让、豁免的实验室和分析用途，以及缔约方会议决定为了仅供参考目的而记录的某些储存情况。如果考虑到所适用的控制措施和其他因素，则到目前为止，并未发现 2009 年不按第 5 条第 1 款行事的缔约方有偏离或可能不履约的情况。鉴于对按第 5 条第 1 款行事的缔约方规定的控制措施，如第 5 条第 8 款二和第 8 款之三所界定的那样，允许在审查履约情况时适用准许量和其他因素。对于未履约决定所涉及的缔约方，采用商定的基准作为判断这些缔约方是否遵守《议定书》控制措施下减少生产或消费水平之承诺的主要决定因素。关于 2010 年数据，迄今所记录的按第 5 条第 1 款行事的缔约方的偏离要么是缔约方决定所允许的，要么是在这些缔约方的承诺基准范围之内，因此不要求对这些缔约方启动不履约程序。

B. 《远距离越界空气污染公约》(《空气污染公约》)

14. 《空气污染公约》执行委员会根据它以前就《空气污染公约》缔约方的排放量数据报告得出的结论，注意到缔约方在按所有议定书报告的排放量数据的完整性方面不断改进。委员会满意地注意到，直至 2010 年并包括该年度在内，就 1985 年《硫议定书》、《关于控制氮氧化物排放量的议定书》、《关于控制挥发性有机化合物的散逸及其越界流动的议定书》和《哥德堡议定书》报告了完整的年度排放量数据。只有两个缔约方尚未报告 1994 年《硫议定书》和《哥德堡议定书》下的网格数据。

15. 委员会注意到，《持久性有机污染物问题议定书》和《重金属议定书》下的报告也有所改进。但这两项议定书下的年度排放量数据报告仍不完整。有两个缔约方没有提交《持久性有机污染物问题议定书》下 2010 年的任何数据。有一个缔约方没有提交《重金属议定书》下的 2010 年年度排放量数据。有五个缔约方仍未提供关于《持久性有机污染物问题议定书》的网格排放量数据。

16. 委员会还注意到，有些缔约方在关于持久性有机污染物和重金属的数据报告中，所使用的符号代码存在不一致之处。虽然《数据估计和报告指南》解释了每个符号代码的含义，但有些缔约方同时使用了不止一个符号代码，导致委员会

很难正确评估履约情况。因此，委员会建议《空气污染公约》执行机构采取行动，确保适当使用符号代码，尤其是不能累积使用。

C. 《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》

17. 《京都议定书》履约委员会自 2006 年举行第一次会议以来，制定并随后修订了其议事规则，商定了与观察员出席会议有关的工作安排，并审查了所收到的许多报告。

18. 履约委员会的促进事务组和执行事务组一直十分活跃：促进事务组处理了 15 个执行问题，执行事务组处理了 5 个执行问题，并在审议另两个执行问题。自 ICCD/COP(9)/13 号文件发布以来，有两个缔约方被认定没有遵守《京都议定书》，并被暂停了参加市场机制的资格。其中一个缔约方后来恢复了资格，另一个缔约方则仍被暂停资格，它就执行事务组的最后决定向作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议提起了上诉。

D. 《控制危险废物越境转移及其处置公约》(《巴塞尔公约》)

19. 《巴塞尔公约》履约委员会除了其工作方案外，还报告了为落实它就《巴塞尔公约》秘书处的看法提出的建议而采取的步骤。秘书处提醒委员会注意，根据委员会的职权范围第 9(c)段，其职责仅限于“任何缔约方在履行《[巴塞尔]公约》第 13 条第 3 款规定的报告义务方面可能遇到的困难，条件是这一事项经与有关缔约方磋商后三个月内未得到解决”。秘书处还提醒委员会，委员会建议秘书处在执行第 9(c)段时，侧重于以下两个标准：(a)缔约方自加入《巴塞尔公约》之日起，从未向《公约》提交国家报告；(b)缔约方根据《巴塞尔公约》第 13 条第 3 款，在国家报告第一部分提供的关于国家主管机构、联络点和立法的信息不完整。

20. 秘书处报告说，从其记录看，在 2010 年国家报告方面，有 12 个缔约方符合标准(a)，113 个缔约方符合标准(b)，其中包括有义务提交但尚未提交 2010 年国家报告的 77 个缔约方。秘书处强调，它无权对缔约方提交的国家报告内容进行评估，根据它对“不完整”一词的理解，只有对缔约方发回的报告调查表是否回答了某个问题进行正式核实后，才能断定报告“不完整”。秘书处然后请委员会就今后的道路提供指导，尤其是在秘书处所建议的与符合标准(a)和(b)的缔约方进行协商方面。秘书处指出，它打算在完成协商进程后寻求委员会的进一步指导。

21. 鉴于上述第 19 段和第 20 段所述活动，委员会建议秘书处如其所提议的那样，与符合标准(a)和(b)的缔约方进行协商，因为这些协商可以提供机会，协助缔约方履行报告义务。委员会强调了其促进性质，并为了透明目的，请秘书处在《巴塞尔公约》不限成员名额工作组第七届会议期间，提请所有缔约方注意这一信息。

22. 根据《巴塞尔公约》缔约方会议第 VIII/32 号决定，委员会审议了如何更好地与有关组织合作，改善信息共享并开展能力建设活动以防止和打击非法运输的问题，包括主席关于建立伙伴关系的建议。委员会成员对该建议表示欢迎，并讨论了《巴塞尔公约》秘书处为建立防止和打击非法运输的伙伴关系而编写的备选方案文件的内容。²委员会商定，在第十次会议上建议缔约方会议通过一项关于建立防止和打击非法运输的伙伴关系的决定，以召集在防止和打击非法运输的能力建设活动方面拥有特定任务的有关实体，如国际刑警组织、环境署、缔约方、《巴塞尔公约》区域中心、非正式网络和秘书处等，并改进这些实体之间的协调，重点是开发工具和培训材料，举办研讨会及交换信息。

E. 《生物多样性公约关于生物安全的议定书》(《卡塔赫纳议定书》)

23. 《卡塔赫纳议定书》履约委员会在 2009 年举行了第六次会议。在此次会议上，履约委员会根据一份关于其他多边环境协定下报告率的文件，³审议了与《卡塔赫纳议定书》缔约方报告义务有关的问题。委员会还审议了与缔约方向生物安全信息交换所提供履约信息有关的一般问题。履约委员会初步商定了供进一步审议的问题，以及可提交作为《卡塔赫纳议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议(《公约》/《议定书》缔约方会议)第五次会议的建议。履约委员会还审议了一个问题，即它是否有权接收和审议声称某一缔约方未履行《卡塔赫纳议定书》义务的非政府组织所提交的材料。委员会认为，它无权审议这种材料，因为《公约》/《议定书》缔约方会议 BS-I/7 号决定附件通过的履约程序第四节只允许缔约方针对其自身或另一缔约方启动该程序。⁴

24. 《卡塔赫纳议定书》缔约方会议第七次会议于 2010 年举行。履约委员会进一步讨论了上次会议所审议的与国家报告率和履行义务情况有关的项目。委员会还审议了缔约方关于如何改进履约委员会的支持性作用的意见。履约委员会完成了拟提交《公约》/《议定书》缔约方会议第五次会议的建议和报告。⁵

25. 《公约》/《议定书》缔约方会议第五次会议审议了履约委员会的报告，强调需要进一步建立缔约方对履约委员会作用的信任。在这方面，《公约》/《议定书》缔约方会议决定，缔约方就其自身的履约情况提交报告的，履约委员会应考虑只采取具有促进性和支持性的措施，即向有关缔约方提供咨询或援助，以及/或者就提供资金和技术援助、技术转让、培训或其他能力建设措施向《公约》/《议定书》缔约方会议提出建议(BS-V/1 号决定)。《公约》/《议定书》缔约方会议还鼓励因缺乏能力而在履行《议定书》义务方面存在困难的缔约方向履约委

² 见 UNEP/CHW/CC/8/2 号文件附件二。

³ 详见 UNEP/CBD/BS/CC/6/4 号文件所载的会议报告。

⁴ 同上。

⁵ 详见 UNEP/CBD/BS/CC/7/3 号文件所载的会议报告。

员会提交报告，以便履约委员会或《公约》/《议定书》缔约方会议能够酌情考虑采取便利和支持措施，帮助它们克服这些困难。

F. 《联合国欧洲经济委员会关于在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）

26. 《奥胡斯公约》规定了两个促进正确执行和适当遵守的机制。一是要求根据《奥胡斯公约》第十条第 2 款定期报告公约执行情况，二是《奥胡斯公约》第十五条规定的更为复杂的遵守情况审查安排。

27. 第十五条并没有确立审查遵守情况的制度，但它要求《奥胡斯公约》缔约方会议在协商一致基础上为审查遵守情况制订具有协商性质而非对抗性质和非司法性质的任择安排。其目的是认识和评估缔约方的不足，并在建设性的氛围中开展工作，协助它们遵守《公约》。根据《奥胡斯公约》的精神，第十五条提出了让公众参与的备选方案。

28. 《奥胡斯公约》履约委员会不能发布具有约束力的决定，但可以向缔约方会议，或在某些情况下直接向具体缔约方提出建议。委员会的报告公开发布。缔约方会议可在审议履约委员会的报告或任何建议后，就有助于全面遵守《公约》的适当措施作出决定。

29. 截至今日，履约委员会共收到了公众的 56 份函件和一个缔约方就另一缔约方的履约情况提交的报告。没有收到缔约方关于自身履约情况的报告，秘书处也没有处理过转交的未履约案件。迄今为止，履约委员会关于未履约的所有裁定都得到了缔约方会议的核可。

30. 根据缔约方会议通过的关于审查履约情况的 I/7 号决定，公众就某一缔约方遵守《公约》的情况提交的信函可在通过该决定或《公约》对该缔约方生效之日起满 12 个月后交给履约委员会，除非缔约方在该期限结束时书面通知保存人，它在四年内无法接受履约委员会审议这些函件。在这四年期间，缔约方可以撤销其通知，从而接受自该日起，一名或多名公众可向履约委员会提交关于该缔约方履约情况的函件。到目前为止，并无《公约》缔约方利用这种机会，通知其无法接受公众的信函。

G. 《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》）

31. 《鹿特丹公约》缔约方会议在第四次会议上设立了一个联络组，负责拟订一份关于通过这些履约程序和机制草案的决定草案，供缔约方会议审议。虽然参加该联络组的许多缔约方作出了巨大努力，但仍无法就履约程序和机制草案达成一致。缔约方会议随后通过了 RC-4/7 号决定，决定在第五次会议上进一步

审议根据《鹿特丹公约》第 17 条的要求通过关于不遵守情事的程序和体制机制的问题。

H. 《关于持久性有机污染物的公约》(《斯德哥尔摩公约》)

32. 2009 至 2010 年, 开展了关于履约需要和要求的分析。被征求意见的所有《斯德哥尔摩公约》缔约方都认为, 有效和适当的履约程序是《公约》的一项重要要求。在达成一致方面仍然面临的主要障碍是, 有些缔约方担心为促进缔约方遵守《公约》而提供的财政资源不足, 而且它们认为, 在就提供更多财政资源取得进展之前, 不应再进一步讨论履约程序。⁶

33. 关于《斯德哥尔摩公约》缔约方会议 SC-4/33 号决定附件所载的《斯德哥尔摩公约》缔约方会议往届会议所讨论过的履约程序案文草案, 被征求意见的人中, 有些人认为它是一个很好的妥协方案, 另一些人则持保留意见。由于意见上的分歧, 在最近一届会议上取得进展的机会似乎很小。在接下来的讨论中, 有几位代表强调, 应当通过一个有助于有效遵守《公约》和提高多边环境协定一般可信度的履约机制。这种机制应当具有非对抗性、非司法性和合作性, 并应及时解决履约方面的困难。

34. 有几位代表强调了技术支持、培训和其他能力建设措施的重要性, 并为证明他们的观点, 举了一个关于在非洲建立区域中心会如何大大促进履约的例子。有一位代表以一个国家集团的名义发言, 提议设立一个独立的资金机制, 满足未履约的发展中国家和经济转型国家的需要。有两名代表指出, 执行《蒙特利尔议定书》多边基金是所需的那种履约相关资金机制的一个范例。

四. 结论、建议和拟议行动

35. 缔约方会议第十届会议不妨审议《公约》执行中可能出现问题的解决程序和体制机制的有关背景情况, 以协助缔约方履行它们在《公约》下作出的承诺。

36. 特设专家组前几次会议议定: 第一, 解决执行问题的任何程序或体制机制均应是促进性的, 而非对抗性的; 第二, 这种程序和体制机制应协助缔约方履行它们的《公约》义务。

37. 需要对《公约》第 27 条的范围作进一步的审议, 该条可理解为涉及《公约》缔约方整体面临的执行问题和/或涉及单个缔约方在履行义务方面遇到的困难。特别如 ICCD/COP(9)/13 号文件所提到的, 应当审议第 27 条的范围、第 22 条第 2 款与第 26 条、第 27 条和第 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。可以 ICCD/COP(6)/7 号文件附件所载多边协商进程的职权范

⁶ 见 UNEP/FAO/RC/COP.5/16 号文件 RC-4/7 号决定附件转载的履约程序和机制案文草案。

围草案为一个良好出发点，建立一种有效处理和解决执行问题的机制，同时铭记《公约》的性质、范围、目标和具体特性，包括其五个区域执行附件的特点。

38. 在审议所有上述问题之后，缔约方会议不妨：

(a) 通过 ICCD/COP(9)/13 号文件附件所载的职权范围草案，设立多边磋商委员会，以协助各缔约方解决执行问题；

(b) 延长特设专家组的工作期限，并决定，为了减轻财政负担，专家组应在缔约方会议附属机构下次闭会期间会议过程中举行为期 3 天的会议；在特设专家组会议上，各代表团应有足够时间分析、讨论和审查旨在解决执行问题的多边磋商委员会的职权范围草案。第十一届缔约方会议可以再次审查并通过这一职权范围草案，以协助各缔约国履行其《公约》义务；

(c) 将对《公约》第 27 条的审议推迟到缔约方会议下一次会议进行，届时缔约方将审议是否有可能达成一致，以作出最后决定。
