



联合国环境规划署



UNEP



联合国粮食及农业组织

Distr.
GENERAL

UNEP/FAO/PIC/INC.1/3
8 December 1995

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

拟定一项有关在国际贸易中对某些危险化学品
和杀虫剂采用事先知情同意程序的具有法律
约束力的国际文书政府间谈判委员会

第一届会议

1996年3月11—15日,布鲁塞尔

特设工作组就可能列入一项有关在国际贸易中对某些危险
化学品和杀虫剂采用事先知情同意程序的具有法律约束力的
国际文书的内容提出的意见

秘书处的说明

导 言

1. 联合国环境规划署(环境署)执行主任曾于1994年7月14日致函所有国家的政府以及欧洲委员会,请它们就关于《伦敦准则修正本》实施问题特设专家工作组以及由该工作组设立的工作队针对似可列入一项有关在国际贸易中对某些危险化学品和杀虫剂采用事先知情同意程序的具有法律约束力的国际文书(下称事先知情同意文书)的可能内容发表意见(UNEP/PIC/WG.1/4/5,附件)。截至1995年11月30日,有下列国家的政府以及欧洲委员会对此作出了答复:

澳大利亚、保加利亚、加拿大、佛得角、哥伦比亚、克罗地亚、塞浦路

斯、捷克共和国、冈比亚、几内亚、科威特、马来西亚、荷兰、菲律宾、大韩民国、圣文森特和格林纳丁斯、新加坡、斯洛伐克、南非、瑞典、瑞士、泰国、乌干达、联合王国、美利坚合众国、乌拉圭和赞比亚。

2. 本说明对各项答复中提出的意见进行了综述,重点讨论了某些在由环境署和粮农组织于1994年12月间举行的、旨在审议与事先知情同意文书拟定工作相关的重大议题的非正式协商会议上提出的一些问题(见UNEP/PIC/CONS.5/3)。在此应指出,一些国家政府虽未提出具体的评论意见,但却表示文件UNEP/PIC/WG.1/4/5的附件中提出的、拟列入事先知情同意文书的内容足以作为审议事先知情同意文书各项规定的基础。

一. 关于事先知情同意文书的一般性意见

3. 一些国家政府在针对事先知情同意文书的各项目标及其它可能的内容发表了看法,并就应如何界定事先知情同意的框架及其各个构成部分提出了意见。就事先知情同意程序而言,大体上有以下两种看法:

- 应将《关于化学品国际贸易资料交流的伦敦准则修正本》以及《关于杀虫剂供销与使用国际行为守则》中所规定的现行自愿性事先知情同意程序作为基础;
- 可根据在实施现行自愿性事先知情同意程序中的经验对之作必要改动。

4. 除对有关事先知情同意程序运作的考虑之外,所提出的意见还表明有必要适当地考虑到下列方面的问题:

- 每一缔约国为确保有效实施事先知情同意程序而在国家一级采取的措施(诸如加强相关的法律和管制性措施以及体制等);
- 拟由各缔约国以集体方式采取的国际行动,用以确保对事先知情同意文书各项规定的遵守(诸如技术援助、财务机制和遵守措施等)或用以采取补充性措施(诸如出口通知书制度等);

- 体制方面的安排（诸如缔约国会议以及事先知情同意文书的秘书处等）。
5. 所提出的意见还建议应考虑到以下诸方面的问题：
- 各发展中国家的特殊情况，诸如缺乏化学品安全管理或控制国际贸易诸方面的充分能力，或出于经济和社会发展的目的，需要使用在其它国家已被禁止或严格限制的危险化学品；
 - 需要避免与现行具有法律约束力的文书范围出现重叠；
 - 关税和贸易总协定的各项原则/世界贸易组织的各项规则。

二. 范围

被禁止或严格限制的化学品

6. 许多国家政府皆就事先知情同意文书的范围表明了其看法。若干国家的政府指出，这一范围应包括出于健康和环境原因在本国内通过管制性措施加以禁止或严格限制的化学品。应明确地规定，事先知情同意文书包括杀虫剂和工业化学品。应适当地考虑如何对“被禁止的”或“受到严格限制的”化学品加以界定。

危险杀虫剂配剂

7. 一些国家政府强调，事先知情同意文书应包括那些在不具备充分设施的国家内使用时会造成环境问题的危险杀虫剂配剂。另一方面，有些意见强调，就“危险杀虫剂配剂”作出一项规定似为多余，因为在事先知情同意文书内所包括的各种化学品最终将会在其附件所列清单中加以界定。

那些在不具备充分的基础设施的国家条件下使用可能会造成健康和/或环境问题的工业化学品

8. 在有关可能会造成健康和/或环境危险的工业化学品问题上,正反两方面的意见都有。以下分别列出了这两种不同意见的论据:

赞成意见:支持将此类化学品列入,因为发展中国家可能不具备处理此类问题的充分的基础设施。在此种情形下,似有必要订立一套标准用于确定此类工业化学品。

反对意见:反对将此类化学品列入;应将侧重点放在如何处理不合理的风险之上,而不是放在任何内在的危险之上。就工业化学品而言,不能假设会出现暴露问题,因为工业化学品与杀虫剂不同,不会出现大规模有意释放。

未经注册登记的杀虫剂

9. 一种意见认为,于收到有关在国内禁止或限制此类化学品的决定的通知书后,仍可将此类未经注册的杀虫剂列入事先知情同意文书的范围之内。

10. 有人指出,如若要在此项文书的范围之内,必须对一套“健全的登记注册系统”加以界定。

未在制造国本国内使用的工业化学品/未经注册登记的化学品(杀虫剂除外)

11. 在有关是否应将因健康或环境原因未在一国内使用的工业化学品列入的问题上,赞成和反对意见兼而有之。

12. 一种意见认为,应将那些业已被禁止或严格限制的化学品和那些因环境和健康理由而未能在制造国本国内注册登记的化学品一并列入事先知情同意程序。另一种意见认为,这一问题似可部分地通过扩大有关“被禁止的”的定义范围来解决,从而将政府拒绝或自愿撤回注册申请的情形囊括在内。

列入事先知情同意程序的化学品的清单

13. 一些国家政府假定将会编制一份已列入事先知情同意程序的化学品清单(在本文件中称为事先知情同意清单),提出了下列意见:

- 仍应将国内禁止或严格限制的通知视为开始将化学品列入事先知情同意程序的信号;
- 似应在事先知情同意文书中规定一套用以就列入事先知情同意清单或从该清单中撤消的化学品进行提名和提出建议的特定程序。此类程序应具有透明性;
- 事先知情同意清单应:
 - 不对拟列入清单的化学品数目进行限制,亦不应将清单限制于某一特定最终用途类别(诸如工业化学品等);
 - 尽可能短小,以那些被严厉管制、具有特别危险性的化学品为重点对象;
 - 随时加以增订而不必采取在批准其修正书时所需要的各种行政步骤。

14. 一种意见认为,应将事先知情同意清单限于那些已编制了决定指导文件的化学品,因为于收到有关管制行动的通知后着手编制和分发决定指导文件时可能会出现延误。

危险化学品

15. 一些国家政府反对扩大文书的范围从而将那些在正常使用条件下不会造成重大危险的危险化学品列入;它们认为,事先知情同意程序仅应在国家管制行动的通知基础上以那些造成健康和/或环境问题的特定化学品为目标。如欲将除被禁止和严格限制的化学品之外可能会造成健康和环境问题的所有化学品皆列入事先知情同意程序,则事先知情同意清单便将根本无法承纳。

化学品废物

16. 许多国家政府强调,不应将化学品废物列入事先知情同意文书的范围之内,因为《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》业已充分地处理了化学品废物的问题。不应建立任何重叠和重复的体制。还有建议要求明确地豁免属《巴塞尔公约》范围内的废物。

17. 另一方面,一个国家的政府建议将化学品废物与危险化学品同时列入事先知情同意文书的范围之内。

18. 有人提议应精确地界定商业中的物质和制剂,以便处理因出售以化学品废物制造的假冒产品所造成的问题。似有必要处理因未能明确划分有关《巴塞尔公约》范围内的废物越境转移的管制系统与有关国际贸易中的化学品问题的事先知情同意程序之间的界线而可能造成的各种问题。

一般性的资料交流

19. 若干国家政府就有关一般性资料交流的规定分别表示了赞成或反对意见,其观点如下:

赞成意见:一般性的化学品安全资料交流将可确保事先知情同意程序得到有效的实施。

反对意见:没有必要在事先知情同意文书的范围内考虑那些没有资格列入事先知情同意程序中的化学品。鉴于一般性资料交流工作涉及到一系列范围广泛、技术性极强、且有争议的事项,因此难以在事先知情同意文书中作全面的处理。

就危险化学品的禁止使用或逐步停用问题提出的意见

20. 在一项有关将禁止使用或逐步停用危险化学品方面的规定列入的建议的问题上,若干国家政府所提出的意见可大体归纳如下:

赞同意见:支持这一观点,指出各国在禁止危险化学品的进口、使用和处置方面拥有主权。如若考虑选择这一做法,则只应考虑一些对人

类健康/环境毒性最大的化学品。

反对意见：反对将此类规定列入一项涉及事先知情同意程序的文书之中。更为简单且较少争议的做法似为避免提出任何有关禁止方面的规定，而是将这一问题留待一项今后可能的议定书来加以审议。

三. 豁免

为研究或分析目的进口的化学品

21. 在有关对以研究或分析目的进口的化学品进行豁免的问题上，有人提议应规定某些措施，以避免此种豁免被滥用。为了澄清“用于研究和分析目的、且不致对环境或人类健康造成问题的数量”，有人提议应对“健康和环境问题”一辞进行界定；然而，亦有人反对拟定这样一项定义。

作为个人或家庭用品进口的化学品

22. 关于对作为个人或家庭用品进口的合理数量的化学品实行豁免的问题，有一种意见认为，似需对此种数量作进一步的界定。有人提议不应对此类化学品实行豁免，其原因是，此类化学品数量虽少，但仍可对人类健康和环境造成严重损害；很难明确地核查用于此类目的的化学品；而且可能会有人假借个人用品的名义进口被禁止的化学品。

兽医用途化学品

23. 有一种意见认为应将用于兽医用途的化学品列入事先知情同意程序之中，因为此类化学品可能会对环境产生破坏作用；但另一种意见则认为，不应将此类化学品列入事先知情同意程序，因为通常已在其它现行制度中对此类化学品作了规定。

化妆品

24. 对有关将化妆品排除在事先知情同意文书范围之外的赞成和反对意见均作了考虑。

临界线

25. 有人提议应针对可予豁免的数量确定一个临界线。

四. 定义

26. 除文件UNEP/PIC/WG.1/4/5的附件中所列术语之外,有人建议应对更多的术语加以界定。其中可包括:化学产品、药剂、过时的化学品、注册登记以及危险废物等。一种意见认为,有关“化学产品”一辞的定义与“化学品废物”一辞相对照可能不易拟定,因而在拟定工作中应与其它国际组织进行密切协商。

五. 一般性义务

27. 一种意见认为,一些有关一般性义务的内容似与《伦敦准则修正本》之间没有直接关系,但这些内容可用于加强事先知情同意文书。

28. 有关一般性义务的提议中,提出了下列意见:

- 应侧重提供关于有效或在环境方面更为安全的替代品方面的资料,以保护人类健康和环境;
- 有必要加强进口国和出口国在杀虫剂方面的国家基础设施和机构,同时充分考虑到《杀虫剂的供售与使用国际行为守则》;
- 在考虑推动工业界实行自愿协议和采取主动行动时,应注重加强事先知情同意程序的运用。

资料的获得

29. 有的意见表示支持就获得与事先知情同意清单上的化学品相关的资料作出规定，另外一些意见则表示反对此种做法。

六. 事先知情同意程序

30. 关于强制性事先知情同意程序的运作问题，提出供审议的要点如下：

- 一缔约国内设立数目适当的指定国家当局；
- 缔约国在编制决定指导文件过程中可与事先知情同意文书秘书处开展合作；
- 关于进口决定问题：
 - 进口答复表应表明进口决定所适用的使用条件；
 - 应明确地做出在秘书处与各缔约国之间交流资料的安排，以促进资料的提供；
 - 有必要确保以适当的方式向发展中国家转让技术和资料，以使这些国家得以依照有关进口问题的相关规定做出进口决定；
 - 应考虑为进口决定的做出规定一个适当的和符合现实情况的期限；
 - 重要的是应确保进口决定的规定符合关贸总协定的规定；
- 就目前状况而言，杀虫剂的进口应获得进口缔约国的明确同意；
- 关于出口国在国家一级采取的措施，允许各缔约国选择遵守的形式，而不一定必须要求订立条例，例如，可采取政府与工业界之间的谅解备忘录的形式；
- 关于进口国在国家一级采取的措施：考虑到可能与关贸总协定的各项原则发生冲突的情况。

申诉

31. 关于就列于事先知情同意清单上的化学品提出申诉的问题,若干国家政府所提出的意见可分成以下赞成和反对两种观点:

赞成意见: 根据现行自愿性事先知情同意程序, 规定一套用于将某种化学品从事先知情同意清单上删除的机制。这似需回过头来与先前做出对该种化学品实行管制的决定的政府进行商谈, 以便对该化学品进行审议和重新评价; 在此种情形中, 有必要对相关的国家立法作出相应的调整。似应制定用以根据新的科学数据对这些化学品定期进行重新评估的方式方法。

反对意见: 针对根据国家通知书列入事先知情同意程序的某种化学品提出申诉的做法是不适宜的。

对所有资料来源采用事先知情同意程序

32. 一种意见认为,事先知情同意原则应适用于所有资料来源,以便确保强制性事先知情同意程序的成效。

过境国

33. 有政府提议说,除出口国和进口国之外,还应考虑使事先知情同意程序适用于过境国。

七. 出口通知

34. 若干国家政府表示支持就出口通知问题做出规定,并认为出口通知书的做法将可增强事先知情同意程序的成效。在此方面,可从在欧洲联盟内部执行关于某些危险化学品的出口和进口问题的欧洲理事会条例(欧洲共同体)第2455/92方面的经验中得到借鉴。似可将有关化学品数量以及进口商的姓名和地址等诸方面的资

料列入出口通知书之中。

八. 机密性数据

35. 关于机密性数据问题,一国政府提议就非机密性数据的确定订立标准,同时考虑到相关的国家政策。

九. 分类、包装和标记

36. 若干国家政府就此问题提出的意见如下:

赞同意见: 建议就列入事先知情同意清单上的所有化学品的统一分类、包装和标记做出规定。另一种意见建议针对此类化学品的标记问题做出规定。此类措施可确保、特别是在进口国的入境点上对此类化学品实行更好的管制。

反对意见: 尽管分类、包装和标记与事先知情同意程序密切相关,且可将它们有益地联系在一起,但分类、包装和标记是资料交流程序的一个组成部分,而不属于事先知情同意程序,因此应认为它们已超过了事先知情同意文书的范围。

十. 监测与遵守措施

37. 就监测与遵守措施问题提出的意见,正如在文件UNEP/PIC/WG.1/4/5的附件中所介绍的那样,可分为下列三种类型:

- 在缔约国会议第一次会议举行之前,暂缓就用于确定不遵守情事和如何处理违反规定的缔约国的程序和体制机制做出任何决定;
- 就诸如监测和汇报程序等方面的问题做出具体规定。还可就查明不遵守文书各项规定的行为以及如何处理违反文书规定的缔约国方面的问题确立程序和体制机制;

- 规定各缔约国有义务在出现违反文书规定的情况时采取适当的法律；和行政行动。

十一. 责任与赔偿

38. 一种意见认为,有关责任与赔偿方面的问题应由缔约国会议来审议。有必要澄清所设想的责任的范围和类型。

十二. 技术援助

39. 许多国家政府表示支持将有关技术援助方面的规定列入文书之中,不论附上一套关于技术援助类别的指示性清单与否。有一项提议认为,应借鉴在实施《蒙特利尔议定书》的财务机制及其技术援助指示性清单方面所取得的经验,但须对后者加以仔细和详尽的审定。

40. 一些发展中国家政府提出了以下意见供审议:

- 在发展中国家中强制采用事先知情同意程序所产生的问题,以及发展中国家需要方便地获得技术援助;
- 发展中国家需要订立或改进其对进口的化学品实行管制的方式方法;
- 需要查明可负担得起的、安全的替代品;
- 需要促进环境监测和分析方面的工作;
- 特别向那些尚未制定充分的国家化学品立法的国家提供旨在加强其法律和体制能力的援助;
- 需要向发展中国家提供培训以及技术和财务方面的援助,特别是在针对已列入事先知情同意程序的化学品替代品的风险评估和评价方面;
- 加强相关的区域研究/技术机构,以协助发展中国家加强其国家化学品方案。

资料交换所机制

41. 若干国家政府建议, 缔约国会议应在其首次会议上指定一个相关的国际组织(或几个国际组织), 以行使旨在促进和便利技术援助的资料交流所机制的各项职能。一个拥有高效率的秘书处和适当的技术资源的单一的相关国际组织将可有能力行使资料交换所机制的各项职能。事先知情同意文书的秘书处似可成为事先知情同意文书下各项活动的适宜的联络点。

十三. 与非缔约国之间的关系

42. 一种意见认为, 至关重要的是应使关于化学品进口和使用的决定适用于所有供应来源, 而不仅仅适用于事先知情同意文书缔约国内的供应来源。

对与非缔约国之间的贸易实行管制

43. 对与非缔约国进行的贸易实行管制的问题提出的不同意见如下:

- 鉴于这一题目十分复杂, 因此, 在就如何处理非缔约国问题的方式方法做出决定之前, 应对这一问题进行详尽的研究, 或可通过一个研究小组来进行此项工作;
- 对与非缔约国的贸易进行限制;
- 任何贸易管制措施皆需规定在付诸实施之前应有一个宽限期;
- 应允许与非缔约国进行贸易, 只要这些国家同意遵守事先知情同意程序以及此套程序所规定的各项要求。

十四. 与其它文书所涉范围之间的关系

44. 有人指出, 应设法避免与其它现行文书发生任何重叠, 诸如那些与废物问

题相关的文书(见上文第16至18段)、关于臭氧消耗问题的文书(《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》,其中列有各种控制物质)以及有关麻醉品问题的文书。

国际贸易规则和措施

45. 若干国家政府指出有必要充分考虑到关贸总协定/贸易组织规则所确立的相关权利和义务,以及事先知情同意文书所规定的各项目标。例如,似亦可详细拟定旨在实行有效海关控制的适宜的贸易管制措施。

十五. 体制安排

缔约国会议

46. 关于缔约国会议的各种职能问题,有政府认为,由缔约国会议对事先知情同意清单进行修正的做法似乎不妥。对事先知情同意清单的修正,从本质上说,应是通过事先知情同意程序本身得出的结果。然而,有关通过新的附件或时间表以及相应地扩大事先知情同意程序的范围等方面的决定,似可由缔约国会议做出。

秘书处

47. 一些国家政府就事先知情同意文书秘书处的体制安排、职能及其暂行行事方式提出了如下意见:

- 关于体制安排问题,有以下两种意见:
 - 具体确认环境署和粮农组织作为行使文书秘书处各项职能的潜在组织;
 - 不应特别指明具体的组织,而只应提及拥有合格工作人员以及适当手段在暂行阶段内得以行使秘书处职能的“相关组织”,而由缔约国会议在其首次会议上指定这些组织。

- 秘书处的各项职能可包括：确保各缔约国之间及时相互取得联系、汇编并保存与不遵守情事问题有关的相关数据和记录、定期发表有关事先知情同意清单上的化学品国际贸易情况的统计数字。

十六. 财务问题

48. 一种意见认为,应将涉及事先知情同意文书运作的行政费用保持在最低限度,以便鼓励尽可能多的国家参与。

49. 关于是否应设立一套新的财务机制的问题,大体上有如下两种支持和反对意见:

赞成意见:一套独立的财务机制似为增强化学品管制和事先知情同意程序实施方面能力建设工作的最有效方法。此套机制应与资料交换所机制的各项职能密切联系起来;

反对意见:应利用现行的财务机制,以便确保有尽可能多的国家参与事先知情同意文书。

十七. 其它问题

序言

50. 就序言部分提出的意见和建议如下:

- 注重与事先知情同意文书相关的特定议题,避免提及十分普遍的原则;
- 确定那些其活动可能会造成越境环境问题的国家的责任,特别是某一化学品的出口国在向进口国提供有关该种化学品的相关资料方面的责任;
- 强调相互交流有关被禁止和严格限制的化学品的更符合无害环境标准的替代品以及更符合环境标准的粮食生产和虫害管理替代技术等

方面资料的重要性；

- 认识到发展中国家在包括财务资源等方面的力量和能力不足，并认识到包括区域合作在内的国际合作在提供技术援助以促进对化学品实行无害环境管理方面的重大意义；
- 提及各项相关的国际法律文书中与事先知情同意文书相关的规定/原则；
- 指出各国在采取比国际管制措施更为严厉的管制性措施方面拥有主权；
- 指出有必要通过国际行动对有毒和危险性产品实行更为严格的管制；
- 将那些涉及同一议题或极为类似的议题的段落归纳合并在一起。

附件

51. 一种意见认为，就有关资料管理和程序性机构事项的附件而言，诸如通知书/答复表以及起草决定指导文件的程序等，似宜采用一套简化程序来通过和修正此类附件。但此类简化修正程序只应适用于技术性附件。对非技术性附件的修正则应由缔约国会议进行，并可采用协商一致的方式或三分之二的简单多数表决通过。

52. 一种意见认为，附件应包括：有关出口资料的表格和事先知情同意程序的示意图、用以将某一化学品从事先知情同意程序中撤消的程序、以及申诉方式等。
