



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/2/Add.1  
6 December 2007

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

作为卡塔赫纳生物技术安全议定书缔约方会议的  
生物多样性公约缔约方大会  
第四次会议  
2008年5月12日至16日，波恩  
临时议程\*项目4

### 关于其他多边环境协定下一再发生不遵守情事的 进一步信息和经验

#### 履约委员会的汇编

#### 一、导言

1. 根据《生物技术安全议定书》第34条，作为议定书缔约方会议的缔约方大会第一次会议通过了第BS-I/7号决定的附件所载的履约程序和机制。
2. 履约程序和机制第六节提出了促进履约和处理各项不遵守情事的各项措施。作为议定书缔约方会议的缔约方大会确定并通过了同一决定所设履约委员会在为促进履约和处理各项不遵守情事时可能采取的措施。委员会在采取这些措施时，需要考虑有关缔约方的能力以及不遵守情事的原因、类型、程度和频率等因素（第六节，第1段）。
3. 谨提议作为议定书缔约方会议的缔约方大会亦就履约委员会关于第六节第2段规定的一项或一项以上措施做出决定，同时再次考虑有关缔约方的能力以及不遵守情事的原因、类型、程度和频率等因素。关于不遵守情事的频率，履约程序和机制第六节第2(d)段规定，在一再发生不遵守情事时，应采取作为议定书缔约方会议的缔约方大会第三次会议可能决定的行动，以及其后在审查的进程内根据《议定书》第35条采取的行动。
4. 为此，履约委员会第三次和第四次次会议审议了更多关于在其他多边环境协定下一再发

\* UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/1。

/...

生不遵守情事的信息和经验，并编制了本汇编。

5. 在下面的章节中，通过审查的经验或许可以得出以下意见：

(a) 现行履约程序和机制几乎总是要求相关机构在建议或决定措施时考虑不遵守情事的原因、类型、程度和频率等因素；

(b) 在确定针对缔约方不遵守所涉文书要求而可能采取的措施时，不仅要求委员会考虑上文所述因素，而且各项措施还常常按照严厉程度递增的顺序排列，暗示一再发生的不遵守情事会导致适用更为严厉的措施。在这方面，委员会认为，希望委员会或作为议定书缔约方会议的缔约方大会按照履约程序所列的顺序适用措施是不明智的；

(c) 许多履约机制都采取了便利化措施，并将这些措施作为对不遵守情事的第一反应；

(d) 可以采用的具有经济或贸易后果的严厉措施以及在实际不遵守情事中适用这些措施的情况大多限于《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）和《蒙特利尔议定书》等多边环境协定，以禁止或限制在所列物质或材料方面的国际贸易为表现形式的直接贸易措施对此类文书的宗旨而言至关重要。但在有些没有直接规定某种货物或物质贸易的多边环境协定中，严厉措施也是履约机制的一部分；

(e) 存在于大部分已审查的履约制度中的严厉措施极少被援引或适用。这或许是由于仅仅存在此类措施就可以防止发生不遵守情事。根据第三次会议上的讨论，履约委员会认为在履约机制中纳入严厉措施可以有力地激励缔约方履约；

(f) 有些多边环境协定使用的术语，例如，“持续违约”、“经常性的无法恢复到履约状态”，可等同于《生物安全议定书》使用的“一再发生的不遵守情事”；以及

(g) 在某些情况下会根据履约机制的建议，考虑以委托理事会适用更严厉措施——前提是这些措施符合可适用的国际法，包括《维也纳条约法公约》第六十条，取代确定在处理一再发生的不遵守情事时可能采取的具体措施。

6. 下面章节中对不同多边环境协定下履约机制的审查仅仅是对所有此类机制的解释说明，并非全面而详尽的。应当注意，这些制度中的每一项都是在具体环境下协商和采纳的，这或许可以解释为什么在类似情况下会存在或使用不同处理措施，例如在不遵守情事中规定的措施。

7. 在不遵守情事中就一项或一项以上措施做出决定时，作为卡塔赫纳生物技术安全议定书缔约方会议的缔约方大会对有关缔约方的能力以及不遵守情事的原因、类型、程度和频率等因素的考虑包括：（一）措施的适宜性，确保其与遵守事项的严重性相当；（二）措施对生物多样性养护及可持续利用的可能影响，避免消极结果，鼓励积极成果。这一观点可能还会有如下问题作为补充：（一）不遵守情事是否是故意的；以及（二）有关缔约方是否为履约而做出努力。委员会认为，通常，在有关缔约方为履约而正在并将继续开展工作的情况下，不应采取旨在解决一再发生的不遵守情事的措施。

8. 本文件第二部分载有更多关于在其他多边环境协定下一再发生的不遵守情事的信息和经验汇编。第三部分载有根据第二部分审查的经验得出的在不遵守情事中可能采取措施的指示性清单。不必将措施的指示性清单视为关于根据第 BS-I/7 号决定附件第六节第 2(d)

段可能采取的措施的提案。

9. 最后，委员会注意到，上述意见的目的以及第三部分中的指示性清单是为了进一步促进作为议定书缔约方会议的缔约方大会对一再发生的不遵守情事的审议。

## 二、其他多边环境协定关于一再发生的不遵守情事的经验

10. 如下文所述，有关其他多边环境协定关于一再发生的不遵守情事的经验的信息来自于那些关于履约的协定规定、与之相伴的履约机制和经验，以及一些正在制订中的履约机制草案。本文特别侧重于与一再发生的不遵守情事有关的协定、机制和经验的各个方面。下文审查的履约机制是按照创建或审议该机制的文书获得通过的时间顺序排列的。

### A. 1946 年《国际管制捕鲸公约》(IWC)

11. 1946 年《国际管制捕鲸公约》不包括专门涉及履约或一再发生的不遵守情事的规定。第九条要求各缔约政府“应采取适当措施，以保证贯彻本公约的规定，并对该缔约政府管辖下的人员或船舶在作业中违反本公约规定时给予处罚”。缔约政府按要求应将其管辖下的人员或违反本公约规定的各次情况报告给国际捕鲸委员会，但确保履约的责任仍由国家承担（第九条第四款）。

12. 国际捕鲸委员会作为该条约的执行机构设立了一个查处违规小组委员会，“当涉及监测遵守计划情况及查处违规时，审议与国际观察员计划和违规有关的事项和文件。”<sup>1</sup>国际观察员计划包括各国政府提名观察员以监测违反《国际管制捕鲸公约》及其计划的情况。一旦被提名，观察员将受委员会任命，跟随各次捕鲸行动。当 1986 年委员会规定暂停商业捕鲸以来，国际观察员计划失去了效力。如上所述，查处违规小组委员会还审查根据第九条第四款提交的违规报告。

13. 1995 年，公约缔约国启动了关于订正管理办法（RMS）的谈判。虽然没有商定今后订正管理办法的内容，但有一项内容是可能的，即履约。订正管理办法起草小组于 2004 年 12 月和 2005 年 4 月举行会议，制订关于履约的文本草案，形成了一个题为“监督”的条款。该条款将确定建立履约审查委员会，“审查和报告所有捕鲸作业遵守计划的规定及查处违规的情况。”<sup>2</sup>案文包括履约审查委员会应采取行动的清单，其中有审查违规报告和其他报告；缔约政府针对违规采取的审查行动，以及缔约政府就委员会认定的违规行为采取的审查行动，包括取得的进展；以及建议委员会为促进履约应采取的行动。<sup>3</sup>该条款还包括方括号中的案文，要求履约委员会制订和保持可构成严重违规事项的清单。<sup>4</sup>该条款的最后一项规定要求小组委员会向委员会报告违规行为及其严重性，并建议委员会应采取的行动。<sup>5</sup>伴随这一规定的说明指出，联合王国“将保留意见，因为使任何未规定处罚自动生效

---

<sup>1</sup> 国际捕鲸委员会，《第 58 届年会主席报告》（2007 年 1 月）附件 H 第 1 页，《查处违规小组委员会报告》。

<sup>2</sup> 《订正管理办法起草小组会议的主席报告》，文件 IWC/57/RMS 4，第 34 页。文本载于草案第 31(a)段。

<sup>3</sup> 同上，草案第 31(b)段。

<sup>4</sup> 同上，草案第 31(b)(i)段。

<sup>5</sup> 同上，草案第 31(c)段。

的订正管理办法案文均无法满足[委员会]设定的目标，即使规则得到和看似得到遵守。”<sup>6</sup>

14. 于 2005 年举行的委员会第 57 届会议设立了履约工作组，任务是“（1）通过分析委员会可采用的且符合《国际管制捕鲸公约》的各种可能的法律、技术和行政措施来探索加强履约的方法；以及（2）探索监测及依据《国际管制捕鲸公约》和国际法解决缔约国不遵守情事的可能机制。”<sup>7</sup>尽管联合王国特别编制了一份文件，提出具体建议，协调确保履约的国家/国际措施，但该工作组在委员会第 57 和第 58 届会议之间表现并不活跃。<sup>8</sup>这些建议包括，当缔约国未能对既已形成的违反《公约》的行为做出调整时，撤销该缔约国的投票权；撤销缔约国参与委员会和小组委员会工作的权利；将非法的、未报告的和未加控制的船舶列入黑名单；撤销捕捞许可证或登记；贸易限制；减少或中止渔获量配额；公布违约清单上的缔约国及违约通知；组织特派团评估遵守情况；及罚款。

15. 工作组主席在提交委员会第 58 届会议的订正管理计划工作组报告中更充分地指出，尽管工作组在前两次会议中就关于履约和特殊许可下的捕鲸行为守则方面的进一步工作达成协定，但工作组承认已陷入僵局，进一步的集体工作应当延期缓办。<sup>9</sup>联合王国在报告上述文件包含的履约工作时表示，不遵守情事应成为所有订正管理计划提议的组成部分，如果没有深入了解此类详细订正管理计划的结构，关于履约的工作就不可能真正取得进展。<sup>10</sup>考虑到当前的僵局，工作组同意不再花费更多时间讨论联合王国的文件，并且工作组基本同意不再建议委员会就订正管理计划开展进一步工作。<sup>11</sup>

#### **B. 1973 年《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）**

16. 《濒危物种公约》案文中没有出现“履约”一词，但多年来各缔约方已经制订了许多实现履约的措施并将继续这方面的工作。履约制度包括条约本身、缔约方会议的决议和决定、《濒危物种公约》附属机构的决定和建议以及惯例。<sup>12</sup>

17. 相关条约规定包括第八条、第九条、第十一条、第十二条、第十三条和第十四条。特别是，关于“国际措施”的第十三条包含了合作机制和处理可能出现的不遵守情事的机构机制。该条款“规定关于不可持续的贸易或没有有效执行《公约》规定的指控，缔约国会议可提出‘其认为合适的任何建议’”。<sup>13</sup>缔约国大会的决议和决定以及具体的适用案例进一步说明了这一案文。关于“对国内立法及各种国际公约的效力”的第十四条承认，缔约国有权就附录一、附录二、附录三所列物种标本的贸易、获取、占有和运输，在国内采

---

<sup>6</sup> 同上，脚注 44。

<sup>7</sup> 国际捕鲸委员会，《第 57 届年会主席报告》（2006 年 3 月）第 39 页。

<sup>8</sup> 《订正管理办法下包括执法在内的履约机制的备选办法：联合王国提交》，载于文件 IWC/58/RMS 6，《第 58 届年会主席报告》附件 F 附录 5，见前注释 1。

<sup>9</sup> 附件 F 第 4 页，见前注释 1。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> 同上，在起草时尚未公布委员会第 59 届会议报告。

<sup>12</sup> 《遵守公约的情况》，2002 年 11 月 3 日至 15 日，巴黎，《濒危野生动植物种国际贸易公约》第十二届缔约国大会，文件 CoP12 Doc. 26 第 8 段。

<sup>13</sup> 同上，第 13 段。

取更加严格的措施或完全予以禁止。这一规定可支持缔约国执行中止贸易的建议。<sup>14</sup>

18. 为常设委员会第四十六次会议拟定的关于《对不遵守情事可能采取的措施》的文件确定了《濒危物种公约》缔约国对于不遵守情事可采取的一系列连续、渐进的应对措施。<sup>15</sup>其中最严厉的措施包括中止权利和特权及罚款，前者包括“建议中止一种或多种《濒危物种公约》物种标本或所有《濒危物种公约》物种的贸易，限制在一次或多次缔约国会议中的投票权，剥夺缔约国作为常设委员会成员的资格，免除缔约国及其专家得到会议文件的权利”，<sup>16</sup>后者即“使缔约国不得参与由《公约》资助的缔约国大会的会议，不得接受来自《公约》的其他财政援助。”<sup>17</sup>虽然本文件可能没有明确表述，但只有在促使缔约国履约的其他努力（例如建议、援助、非正式警告、不遵守情事的公开通告和履约行动计划）失败后，才会采取这些更加严厉的应对措施。因此，这些措施可视为是对一再发生的不遵守情事的回应。此外，该文件还指出，“缔约国在正式确定不遵守情事前应经常考虑不遵守情事的原因、类型、程度和频率”；更加严厉的措施，例如中止权利和特权及中止贸易，应有理由证明缔约国的不遵守情事是故意和持续的。<sup>18</sup>

19. 多年来，构成《濒危物种公约》下不遵守情事的要素并没有必然发生改变，但缔约国自 1985 年以来扩大了可以引发贸易制裁的事件的范围：

“虽然最初在关于违反《公约》的具体、实质性要求的方面，个案原则是正当合理的，但从 1999 年开始，缺少国内执行立法成了最常引用的理由（依据系统的以国为单位的国家法律和行政审查），随后从 2002 年开始出现了持续违反报告要求的案例。”<sup>19</sup>

20. Sand 更加具体地列出了建议中止贸易的四类违约情况：缔约国有重大执行问题、列入黑名单的非缔约国（或建议缔约国不要与之开展贸易的非缔约国）、缺少国家立法的缔约国和缺少报告的缔约国。<sup>20</sup>1985 至 2004 年间，根据这四类建议对 37 个国家采取了中止贸易的措施。通常，常设委员会各次会议审查现有的中止贸易建议，一旦履约事项得到解决或已取得充分进展，将撤销这一建议。

21. 2004 年 3 月举行的常设委员会第五十次会议设立了履约问题工作组。<sup>21</sup>该工作组编制了《〈濒危物种公约〉履约程序指南》，2007 年 6 月举行的缔约国大会第十四届会议注意

---

<sup>14</sup> 同上，第 10 段。

<sup>15</sup> 濒危物种公约秘书处为 2002 年 3 月 12 日至 15 日举行的常设委员会第四十六次会议编制的文件《〈公约〉的解释和执行：对不遵守情事可能采取的措施》，文件 SC46 Doc. 11.3，第 13 段。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> “遵守公约的情况”，见前注释 12 第 36 段和第 42 段。

<sup>19</sup> Peter H. Sand, 《在不遵守情事和国家责任方面的制裁：pacta sunt servanda——或其他？》，Ulrich Beyerlin, Peter-Tobias Stoll 和 Rüdiger Wolfrum 编辑，《确保遵守多边环境协定》(Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006 年) 第 265 页，第 259 段。

<sup>20</sup> 同上，第 261 至第 262 页。

<sup>21</sup> 《常设委员会第五十次会议：简要报告》，2004 年 3 月 15 日至 19 日，《濒危野生动植物种国际贸易公约》，文件 SC50《简要报告》，第 27 段。

到了这一《指南》，并将其作为决定 Conf. 14.3 的附件。该《指南》意在描述、而不是规定现行程序（即，不打算建立新的履约制度），并且不具有法律约束力。《指南》的规定包括目标和范围、一般性原则、对《濒危物种公约》各机构及其与履约有关的任务的描述、对处理具体履约事项的描述以及一个有关报告和审查的章节。

22. 关于处理具体履约事项的章节分为三个小节，分别涉及确定潜在的履约事项、审议履约事项和实现履约的措施。在确定潜在的履约事项这一节中，“[如果]缔约国没能在合理的时限内采取充分的补救行动，履约事项应由秘书处在直接联系有关缔约国的情况下提交常设委员会”。<sup>22</sup>常设委员会可进一步收集关于履约事项的信息，如履约事项还未得到解决，常设委员会将决定采取措施清单中的一项或多项措施。清单包括提供建议、信息和适当的援助设施以及其他能力建设支助；要求有关缔约国提交特别报告；发布书面警告；要求回应和提供援助；建议具体的能力建设行动；提供国内援助、应有关缔约国的邀请进行技术评估和派出核查特派团；通过秘书处向所有缔约国发出关于履约事项的公开通告，告知各方履约事项已引起缔约国的注意，但到通告发布时仍没有做出令人满意的回应或行动；发出警告；以及请有关缔约国向常设委员会提交履约行动计划。<sup>23</sup>

23. 关于实现履约措施的小节还包括对常设委员会可能决定建议中止一种或多种《濒危物种公约》所列物种的商业或全部贸易情况的描述：

“提出这一建议的情况是缔约国的履约事项未得到解决且长期持续，并且缔约国表现出不打算实现履约或非缔约国的国家没有发布涉及《公约》第十条的文件。这一建议总是具体而明确地以《公约》和所有可适用的缔约国大会的决议和决定为依据。”<sup>24</sup>

24. 第 31 段指出，措施清单并非到目前为止所适用的各项措施的详尽清单。本段中还有一份常设委员会在决定为实现履约而采取措施时需要考虑的因素清单（有关缔约国的能力；履约事项的原因、类型、程度和频率；措施的适宜性，确保其与遵守事项的严重性相当；以及对养护及可持续利用的可能影响，避免消极结果）。

25. 最后一节阐述了监测和执行为实现履约而采取的措施。常设委员会将在秘书处的帮助下监测有关缔约国为执行措施而开展的行动。常设委员会可能要求有关缔约国提交进度报告，以及应有关缔约国的邀请安排国内技术评估和派出核查特派团。此外，根据进度，常设委员会还将决定是否调整其采取的措施或采取其他措施。<sup>25</sup>

26. 根据第 34 段，并如上文所述，常设委员会各次会议通常会审查现有的中止贸易建议，并由秘书处负责监测。一旦履约事项得到解决或已取得充分进展，将撤销这一建议。如有撤销，秘书处将尽快告知缔约国。

27. 最后，关于监测和执行为实现履约而采取措施的一般性准则有时在履约事项具体类别

---

<sup>22</sup> 《〈濒危物种公约〉履约程序指南》，决定 Conf. 14.3 附件，第 21 段。

<sup>23</sup> 同上，第 29 段。

<sup>24</sup> 同上，第 30 段。

<sup>25</sup> 同上，第 33 段。

方面会有更加确切的规定作为补充。<sup>26</sup>

**C. 1976 年《关于保护地中海不受污染的巴塞罗那公约》/1995 年《保护地中海海洋环境和沿海地区的巴塞罗那公约》（《巴塞罗那公约》）**

28. 1976 年，关于保护地中海的地中海区域沿海国家全权代表会议通过了《关于保护地中海不受污染的公约》。《公约》于 1978 年 2 月生效，21 个国家和加入《地中海行动计划》（MAP）的欧洲联盟成为了公约缔约方。《公约》第 21 条关于“履约控制”，缔约方据此条款同意合作制订“能使其控制《公约》及《议定书》适用的程序”。

29. 1995 年 6 月在巴塞罗那，《公约》被修订并重新命名为《保护地中海海洋环境和沿海地区的公约》。修正后的文本于 2004 年 7 月 9 日生效。现在，订正后的《公约》第 27 条述及“履约控制”，要求缔约方会议依据缔约方根据第 26 条提交的定期报告和任何其他报告，评估遵守《巴塞罗那公约》及其《议定书》的情况以及措施和建议。缔约方会议将酌情建议采取必要步骤，实现全面遵守并促进决定和建议的执行。

30. 为此，《巴塞罗那公约》第十三次缔约方常会建议设立法律和技术专家工作组，规划一个旨在促进执行和遵守《公约》的平台。目前工作组正在制订履约机制，有望在 2008 年 1 月举行的缔约方第十五届会议上获得通过。到目前为止，工作组已举行过四次会议，随后的讨论是在工作组第三次会议后形成的履约机制文本草案基础上进行的。<sup>27</sup>

31. 履约机制的文本草案确定了履约委员会的重要职责是，“应缔约方会议的要求，审议一般履约问题，例如一再发生的违约问题，包括与报告有关的问题，同时考虑到缔约方根据第 26 条提交的定期报告和任何其他报告。”<sup>28</sup>

32. 文本草案第 34 段规定了委员会为促进履约和解决不遵守情事而可能采取的措施。委员会必须考虑缔约方的履约能力，特别是发展中国家，以及不遵守情事的原因、类型、程度和频率等因素。措施包括提供意见和促进援助；要求或帮助有关缔约方制订履约行动计划；请有关缔约方提交进度报告；以及就不遵守情事向缔约方会议提出建议，如委员会认为这些案例应由缔约方会议处理。第 35 段列出了缔约方会议可能采取的措施清单。缔约方会议还应考虑有关缔约方的履约能力，特别是发展中国家，以及上文列出的因素。可行措施清单包括提供意见和促进援助；提出建议；要求提交进度报告；发布不遵守情事的声明；发出警告；及公布不遵守情事的案例。

33. 文本草案第六部分述及“对程序和机制的审查”，以及要求缔约方会议审查履约程序和机制的有效性，解决一再发生的不遵守情事和采取适当的行动。

**D. 1979 年《远程越境空气污染公约》（LRTAP）**

34. 《远程越境空气污染公约》是在联合国欧洲经济委员会的支持下于 1979 年缔结的，但直到 1997 年，公约执行机构（公约缔约国代表会议）才设立了一个履约委员会，该委员会职能如下：

---

<sup>26</sup> 同上，第 35 段。

<sup>27</sup> 见《巴塞罗那公约执行和履约工作组第三次会议的报告》（2006 年 12 月 29 日），文件 UNEP(DEPI)/MED WG.300/4。在本文件编写时尚未公布工作组第四次会议报告。

<sup>28</sup> 同上，附件三第 21(b)段。

- (a) 审查各缔约国遵守《公约》下各项《议定书》报告要求的情况；
- (b) 审议由一个或多个议定书缔约国提交的资料（关于其自身或其他缔约国的遵守情况），以及审议秘书处提及的任何可能出现的不遵守情事；以及
- (c) 就遵守某项《议定书》所定义务的情况编制报告。<sup>29</sup>

35. 关于设立委员会的讨论没有提及在一再发生不遵守情事时将采取的措施。然而，委员会已经面临一再发生的不遵守情事（涉及所有三种职能）。例如，委员会已审议了挪威提交的资料，内容是关于该国在 1991 年《关于控制挥发性有机化合物的排放或其越境流动的议定书》下减少排放的义务。2005 年，委员会注意到，根据挪威为实现国家排放目标而制订的时间表，该国已有六年处于违约状态，就对流层臭氧管理区来说，已是七年违约。委员会建议执行机构通过一项决定，特别继续关注挪威一直以来未能履行义务的事实，并对挪威未能缩短预期将继续违约的七年时间而表示遗憾。<sup>30</sup> 执行机构在 2005 年 12 月举行的第二十三次会议上适时通过了关于这一建议的决定。<sup>31</sup>

36. 人们注意到委员会和执行机构在报告的语言使用上的细微差别。例如，在建议中使用“表示遗憾”、“关切地注意到”、“继续关注”、“促请”或“强烈敦促”，从而逐步加大了对违约缔约国的压力。<sup>32</sup> 除利用语言表述对持续违约的缔约国施加更大压力外，还呼吁已查明违约的缔约国在规定日期前报告在以下方面采取的措施：实现履约；设定时间表，确定预期实现履约的年份；列出已采取或计划采取的具体措施；履行在《议定书》下的减排义务；以及说明到实现履约的年份，包括该年，采取的各种措施的预计影响。这些要求的目标是对相关缔约国施加压力，促使其尽快实现全面履约。委员会还特别强调编制时间表和为加速减排提供切合实际的建议。委员会每年都要审查执行机构决定所涉缔约国采取的步骤，并在必要时提出建议，以便执行机构做出后续决定，直至相关缔约国实现履约。<sup>33</sup>

37. 履约委员会自成立以来已审议了十二起个案，其中四起个案的程序已经结束。

#### **E. 1985 年《维也纳保护臭氧层公约》的 1987 年《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（《蒙特利尔议定书》）**

38. 《蒙特利尔议定书》第 8 条要求缔约方应在第一次会议上“审议并通过用来断定对本议定书条款的不遵守情事及关于如何对待被查明不遵守规定的缔约方的程序及体制机构。”缔约方设立了不遵守程序（NCP），并于 1990 年获得临时通过。最后的版本于 1992 年获得通过，并于 1998 年进行修正。不遵守程序由履约委员会执行。

39. 对不遵守程序进行修正的提议被视为该程序审查的一部分，其中包括一项建议，授权

<sup>29</sup> 见第 1997/2 号决定，已修正。

<sup>30</sup> 欧洲经济委员会，《远程越境空气污染公约》执行机构，《履约委员会第八次报告》，文件 EB.AIR/2005/3（2005 年 9 月 13 日），第 9 段和第 11 段。

<sup>31</sup> 第 2005/2 号决定。

<sup>32</sup> Tuomas Kuokkanen，《远程越境空气污染公约履约委员会的做法》，Ulrich Beyerlin, Peter-Tobias Stoll 和 Rüdiger Wolfrum 编辑，《确保遵守多边环境协定》（Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006 年）第 45 页至第 46 页，第 39 段。

<sup>33</sup> 同上，第 46 页。

蒙特利尔议定书缔约方会议宣布长期不履行义务的缔约方为“非缔约方”。这一提议最终被驳回，现在的情况是，不遵守程序制订了一项制度，接收和审议关于不遵守情事的提交资料，并且允许议定书缔约方“决定和倡议实现全面遵守《议定书》的措施，包括帮助缔约方遵守《议定书》和推进《议定书》目标的措施。”<sup>34</sup>1992年举行的缔约方第十四次会议通过了《缔约方会议在不遵守〈议定书〉方面可能采取的措施的指示性清单》。<sup>35</sup>可能采取的措施有：

(a) 适当的援助，包括对数据收集和报告的援助、技术援助、技术转让和财政援助、信息转让和培训；

(b) 发出警告；

(c) 根据国际法中可适用的关于中止实行条约的规则，中止《议定书》下特定的权利和特权，包括与产业合理化、生产、消费、贸易、技术转让、财务机制和体制安排的有关权利和特权，不论是否有时间限制。

40. 关于个别缔约方不遵守《蒙特利尔议定书》情事的决定汇编（载于《关于保护臭氧层的国际条约手册》，第六版）表明，存在一再发生的不遵守《蒙特利尔议定书》的情事，例如巴西、喀麦隆和埃塞俄比亚。有关不遵守情事的决定通常会说明缔约方不遵守《议定书》的方式，并指出“只要该缔约方努力执行《议定书》规定的具体控制措施，就应该继续将其作为行为良好的缔约方对待。”<sup>36</sup>这些决定还警告处于未遵守状态的缔约方，“按照指示性措施清单 B 项，如果未能保持履约状态，缔约方将考虑按照指示性措施清单 C 项采取相应的措施。这些措施可以包括可能采取第 4 条规定的行动，例如确保终止供应(……)不遵守问题所涉物质，从而使出口缔约方不再助长不履约状态的延续。”<sup>37</sup>

41. 对《蒙特利尔议定书》不遵守程序经验的分析讨论了三类国家的遵守情况：第 5 条缔约方（即发展中国家）；经济转型国家缔约方（CEIT 缔约方）和工业化国家。分析指出，直到并包括于 2004 年 11 月举行的缔约方第十六次会议，尽管有许多第 5 条缔约方被查明发生了不遵守情事，但并没有拒绝对任何国家的援助，也没有依据指示性措施清单 C 项采取任何措施中止权利和特权。<sup>38</sup>

42. 关于经济转型国家缔约方的遵守情况，俄罗斯联邦和一些东欧和前苏联缔约方在 1994 年举行的缔约方第六次会议上声明，因国内局势，这些国家无法在规定时间内遵守关于某些消耗臭氧层物质的控制措施。由于这种局势的长期持续，事实上，这些国家处于一再发生不遵守《议定书》的情形。在 1995 年缔约方第七次会议上，缔约方通过建议为所涉缔约

---

<sup>34</sup> 《不遵守程序（1998 年）》，《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》缔约方第十次会议报告（文件 UNEP/OzL.Pro.10/9，1998 年 12 月 3 日），附件二，第 9 段。

<sup>35</sup> 见《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》缔约方第四次会议报告（文件 UNEP/OzL.Pro.4/15，1992 年 11 月 25 日），第 IV/5 号决定和附件五。

<sup>36</sup> 此事例来自关于孟加拉国未遵守《蒙特利尔议定书》的情况的第 XVII/27 号决定第 5 段。

<sup>37</sup> 同上。

<sup>38</sup> K. Madhava Sarma，《遵守保护臭氧层的多边环境协定的情况》，Ulrich Beyerlin, Peter-Tobias Stoll 和 Rüdiger Wolfrum 编辑，《确保遵守多边环境协定》（Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006 年）第 35 页，第 25 段。

方提供国际援助的决定。它们还“允许”俄罗斯联邦向传统上依赖俄罗斯作为所有消耗臭氧层物质供应方的前苏联非第 5 条缔约方出口。这种做法其实是中止了俄罗斯联邦根据第 2 (a) 至第 2 (f) 条和第 2 (h) 条的规定，向其他非第 5 条缔约方和为满足国内基本需求而向第 5 条缔约方出口的权利。<sup>39</sup>

43. 总之，分析列出了 14 个在至 2004 年缔约方第十六次会议且包括此次会议的这段时期内发生不遵守情事的经济转型国家。据前《维也纳公约》及其《议定书》的执行秘书称，对于缔约方来说，“履约委员会遵循的程序是获取数据、确定事实或潜在的不遵守情事、争取恢复到履约状态的行动计划和基准，以及监测各年在基准方面的执行情况。缔约方就全球基金在各种情况下提供的援助给出建议，呼吁在未达到基准时做出解释。”<sup>40</sup>

44. 到 2004 年缔约方第十六次会议时，14 个缔约方中除 2 个缔约方外，均恢复到了遵守控制措施的状态。一个缔约方（亚美尼亚）重新归类为第 5 条缔约方，因此不再受与控制措施相同的时间框架的制约。另一个缔约方（阿塞拜疆）则处于不履约状态。<sup>41</sup>

45. 2005 年 12 月举行的缔约方第十七次会议再次指出阿塞拜疆处于不履约状态。缔约方特别决定：

“鉴于阿塞拜疆目前无力按照缔约方会议的决定恢复到履约状态，而且缔约方对其执行最近对附件 A 第一类受控物质（氟氯化碳）进口实行的禁止的能力表示保留意见，请出口缔约方协助阿塞拜疆履行其义务，停止向该缔约方出口这些受控物质，并按照指示性措施清单 B 项告诫阿塞拜疆，如果该缔约方未能在 2006 年 1 月 1 日之前完全逐步淘汰附件 A 第一类受控物质（氟氯化碳），缔约方第十八次会议将考虑执行指示性措施 C 项，其中可以包括第 4 条规定的行动，即终止向阿塞拜疆供应附件 A 第一类受控物质（氟氯化碳）。”<sup>42</sup>

46. 这是第一次对蒙特利尔议定书缔约方实施贸易禁令。履约委员会在 2007 年 6 月举行的第三十八次会议上通过了第 38/2 号建议，其中肯定了阿塞拜疆于 2006 年恢复到了遵守附件 A 第一类受控物质消费控制措施的状态。<sup>43</sup>没有提到第 XVII/26 号决定中的贸易禁令是否已被解除。2006 年 10 月至 11 月举行了缔约方第十八次会议，2007 年 9 月举行了缔约方第十九次会议。没有对阿塞拜疆做出进一步决定，也没有对其他缔约方采取贸易禁令。

#### **F. 1989 年《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（《巴塞尔公约》）**

47. 《巴塞尔公约》不包含履约机制，也没有规定要设立这样的机制。但依据 2002 年举行的缔约方大会第 VI/12 号决定，设立了“促进履行和遵守机制”。根据《公约》第 15 条第 5 款 (e) 项，该机制是缔约方大会的附属机构，由一个委员会进行管理。

48. 机制职责范围的第 19 条订立了一个便利程序。职责范围第 20 条规定，在这一便利

<sup>39</sup> 同上，第 35 页至第 36 页。

<sup>40</sup> 同上，第 36 页。

<sup>41</sup> 同上，第 36 页。

<sup>42</sup> 见第 XVII/26 号决定，第 5 段。

<sup>43</sup> 见《〈蒙特利尔议定书〉不遵守程序下设履约委员会第三十八次会议（2007 年 6 月 22 日）工作报告》（文件 UNEP/OzL.Pro/ImpCom/38/5（预发本），第 41 段）。

程序结束之后，“并考虑到在履约方面遇到的困难的原因、类型、程度和频率，以及涉及履约问题的缔约方的能力，”如果委员会有必要采取进一步的措施来解决缔约方在履约方面遇到的困难，可建议缔约方大会考虑：

(a) 按照《公约》为有关缔约方提供进一步支助，包括将技术援助、能力建设和获得财政资源以优先顺序排列；或

(b) 发布警戒性声明和提供关于今后遵守的建议，从而帮助各缔约方执行《巴塞尔公约》的规定，促进所有缔约方之间的合作。

任何此类行动均遵循《公约》第 15 条。

49. 到目前为止尚未利用这一便利程序和采取进一步措施的可能性。

### G. 1991 年《越境环境影响评估公约》（《埃斯波公约》）

50. 《越境环境影响评估公约》没有强制要求设立履约机制，但第 11（2）条要求持续审查缔约国遵守《公约》的情况，并进一步要求在铭记这一目标的同时开展一系列活动。为此，缔约国第二次会议通过了关于“遵守审查”的第 II/4 号决定，同意在《公约》下设立履约委员会。随后，缔约国第三次会议通过的第 III/2 号决定对履约委员会的结构和职能进行了修正。修正后的履约委员会结构与职能没有涉及关于一再发生不遵守情事的应对措施。

51. 2004 年 5 月，履约委员会收到了罗马尼亚提交的资料，该国对乌克兰在位于两国边界的多瑙河—黑海航道问题上对《公约》的遵守情况表示关切。2004 年 8 月，罗马尼亚要求在《公约》下就同一项目设立调查委员会。2004 年 11 月举行的履约委员会第六次会议表明，根据修正后的结构和职能，由调查委员会审议的事项不能同时提交履约委员会。因此，委员会不便审议提交的资料。

52. 调查委员会于 2006 年 7 月提出最终报告。报告结论认为，由乌克兰授权的航道建设工作有可能产生许多重大的消极越境影响。调查委员会建议，根据《埃斯波公约》，在双边合作的框架内组织双边研究方案。根据对为公约环境影响评估工作组第十次会议拟定的调查程序的审查，调查委员会的意见是要求乌克兰向罗马尼亚发出关于运河项目的通知，这需要两个缔约方之间的协商，罗马尼亚应有机会对该项目发表意见，并确保两国公众的参与。关于该项目的最后决定也应发送给罗马尼亚。<sup>44</sup>

53. 对调查程序的审查表明，乌克兰还没有发出通知。2007 年 1 月，罗马尼亚再次向埃斯波公约履约委员会提交资料，表示鉴于有关航道的建设项目和调查委员会的意见，罗马尼亚对于乌克兰对《公约》义务的履行情况表示关切。履约委员会第十一次会议同意罗马尼亚于 2007 年 1 月提交的资料取代该国在 2004 年 5 月提交的资料，而后者被认为已终结。委员会还同意在 2007 年 6 月举行的第十二次会议上考虑罗马尼亚提交的资料。<sup>45</sup>2007 年 10 月至 11 月举行的履约委员会第十三次会议临时议程纳入了关于罗马尼亚呈件的项目以

<sup>44</sup> 为越境环境影响评估公约工作组编制的《调查程序：对最初调查程序的审查：秘书处的说明》，文件 ECE/MP.EIA/WG.1/2007/5（2007 年 3 月 12 日），第 12 段。

<sup>45</sup> 《与工作计划所列公约有关的活动（第 III/9 号决定）：遵守和履约公约：履约委员会第十一次会议报告：秘书处的说明》（2007 年 3 月 12 日），文件 ECE/MP.EIA/WG.1/2007/4，第 23 段。在起草时尚未公布第十二次会议报告。

及在相关结论草案和建议的编制。

54. 最后，应当注意到，2004年6月举行的埃斯波公约缔约国第三次会议通过了《公约》第二修正案（第 III/7 号决定）。特别是，第二修正案将引入新的关于“遵守审查”的第 14 条之二。新条款第 1 款要求缔约国“根据由缔约国会议通过的非对抗的、以援助为目标的遵守程序”，审查遵守《公约》各项规定的情况。在保存人（联合国秘书长）收到至少四分之三的缔约国的签署书、批准书和加入书后，第二修正案对于已签署、加入或批准该修正案的缔约国，自该国交存其签署书、加入书或批准书之日后第十天开始生效（第 14（4）条）。到目前为止，生效所需的 31 个国家中已有 7 个国家签署或加入了第二修正案。

#### H. 1993 年《北美环境合作协定》（《NAAEC》）

55. 《北美环境合作协定》是 1994 年加拿大、美国和墨西哥签署的《北美自由贸易协定》（《北美贸协》）的两个附属协定之一。《北美环境合作协定》的宗旨之一是促进环境法律法规的遵守和执行，《协定》努力实现这一目标的手段之一是各缔约方之间的协商。协商机制的启动是由某缔约方要求“与任何其他缔约方就另一缔约方是否长期未能有效实施环境法律”问题进行磋商（第 22（1）条）。如果问题未能通过协商得以解决，将召开理事会（《北美环境合作协定》下设环境合作委员会的一部分）特别会议。理事会可能通过技术顾问、调解、仲裁或其他争端解决程序，或设立工作组或专家组，或提出建议，帮助各方达成彼此满意的解决方案（第 23（4）条）。

56. 如果理事会无法解决问题，可召集仲裁小组。只有当所涉缔约方长期未能有效实施环境法律的做法与生产货物或提供服务的工厂、商号、公司或行业的情况有关时，才可由仲裁小组审议：

(a) 缔约方的边境贸易；或

(b) 在所涉缔约方地域内，另一缔约方的法人为生产的货物或提供的服务而展开竞争（第 24（1）条）。

57. 然后，仲裁小组将编写报告，内容包括小组关于所涉缔约方是否长期未能有效实施环境法律的决定，以及是否将这一决定或建议（如果有的话）作为解决争端的办法。通常，这些建议要求所涉缔约方通过和执行一项足以补救未执行情事的行动计划（第 31（2）（b）和（c）条）。发生争端的缔约方也可以商定一份行动计划。如果缔约方无法商定行动计划，或无法就所涉缔约方是否充分执行行动计划达成一致意见，争端的任意一方可要求再次召集仲裁小组。在特定情况下，再次召集的仲裁小组可强制征收“货币执行摊款”（第 34（4）（b）和第 5（b）条）。在确定摊款数目时，仲裁小组将特别考虑“缔约方长期未能有效实施环境法律的普遍程度和持续时间”，以及该缔约方为开始补救未执行情事所做的努力（附件 34，第 2（a）和（b）条）。

58. 如某一缔约方未能支付货币执行摊款，提出申诉的缔约方可在特定情况下暂时中止“对所涉缔约方适用《北美贸协》的利益，总价值不得超过足以收取货币执行摊款的数目。（第 36（1）（b）条）”。被暂时中止的利益应首先涉及到与所涉缔约方长期未能有效实施环境法律的行业相同的行业（附件 36B，第 2（a）条）。所涉缔约方可要求再次召集仲裁小组，确定货币执行摊款是否已经支付，或所涉缔约方是否充分执行了行动计划。如果是，则取消中止利益的做法（第 36（4）条）。

59. 货币执行摊款将支付给环境合作委员会，该机构将利用这些资金改善环境或促进所涉缔约方的环境执法（附件 34，第 3 条）。到目前为止，这种针对具体缔约方的程序还未启动。

**I. 1972 年《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的伦敦公约》的  
1996 年《议定书》（《伦敦议定书》）**

60. 1972 年《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的伦敦公约》的 1996 年《议定书》意在使《公约》现代化，并最终取代《公约》。《议定书》于 2006 年 3 月 24 日生效。《伦敦议定书》第 11.1 条规定，“缔约方会议应在《议定书》生效后两年内设立评估和促进遵守该《议定书》的必要程序和机制。制订这些程序和机制的目标应是以建设性的方式开展全面和公开的信息交流。”

61. 在这一规定的基础上，《伦敦公约》下设的协商会议进一步设立了报告和遵守特设工作组，负责草拟程序和机制，执行《伦敦议定书》第 11 条。伦敦议定书缔约方第一次会议（2006 年 10 月 30 日至 11 月 3 日）在特设工作组制订的遵守程序和机制的案文基础上取得了更多进展。该基本案文被退还给伦敦议定书缔约方第二次会议开幕之前在 2007 年 11 月 1 日至 2 日举行会议的特设工作组。

62. 提交 2007 年 11 月会议的基本案文包含了关于“措施”的第 5 部分。第 5.1 段包括一份措施清单，这些措施是履约小组根据遵守机制制订的，是在考虑或评估了关于缔约方可能的不遵守情事的问题以及考虑了有关缔约方的能力和原因、类型、程度和频率等因素之后，可以建议缔约方会议采取的措施。<sup>46</sup>措施清单包括提供意见和建议；促进合作与援助；在一个或多个有关缔约方的协助下详细阐释履约行动计划，包括目标和时限；以及发布有关缔约方遵守情况的正式声明。此外，基本案文第 5.3 段规定：

缔约方会议应就为应对缔约方不遵守情事而采取的措施做出最后决定。[根据履约小组的建议，]缔约方会议还可依据可适用的国际法[和《维也纳条约法公约》第六十条]考虑额外的更加严格的措施。

63. 2007 年 11 月举行的报告和遵守特设工作组会议及随后举行的伦敦议定书缔约方第二次会议最终确定并通过遵守程序和机制，保留了上文概述的第 5.1 段中的措施清单。第 5.3 段变为第 5.4 段，最后确定内容如下：“缔约方会议应就履约小组为应对缔约方可能的不遵守情事而提出的措施做出最后决定。缔约方会议还可在其授权范围内酌情考虑额外措施，帮助有关缔约方实现遵守。”

**J. 1992 年《联合国气候变化框架公约》的 1997 年《京都议定书》  
（《京都议定书》）**

64. 《京都议定书》第 18 条呼吁作为本议定书缔约方会议的气候变化公约缔约方大会，应在第一届会议上通过程序和机制，断定和处理不遵守本《议定书》规定的情势，包括就后果列出一个指示性清单，同时考虑到不遵守的原因、类别、程度和频率。2001 年缔约方大会第十七届会议第 24/CP.7 号决定通过了这些程序和机制。作为京都议定书缔约方会议

<sup>46</sup> 《履约问题：根据第 11 条制订遵守程序和机制：修正的基本案文：秘书处的说明》，1972 年《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的伦敦公约》的 1996 年议定书缔约方第二次会议，2007 年 11 月 5 日至 9 日，文件 LC 29/5，附件 1，第 5.1 段。

的缔约方大会第一届会议批准了载于前者第 27/CMP.1 号决定中的决定。

65. 决定中的程序和机制包括设立促进事务组和执行事务组。决定附件第十四和十五部分分别陈述了促进和执行事务组适用的处理结果。第十四部分规定，促进事务组“根据共同但有区别的责任原则”决定适用各种处理后果中的一种或几种，包括提供意见；促进财务和技术援助，包括技术转让和能力建设；及制订建议。

66. 在第十五部分，执行事务组适用的处理后果取决于该缔约方未遵守《议定书》的哪一部分。在第 1 段中，执行事务组决定，将对未遵守《议定书》第 5 条第 1 款或第 2 款，或第 7 条第 1 款或第 4 款的缔约方适用两种处理后果，同时考虑到该缔约方不遵守的原因、类别、程度和频率。这两种处理后果是根据该部分第 2 段和第 3 段宣布不遵守情事和制订计划。与《议定书》其他部分有关的其他处理后果包括中止缔约方参与清洁发展机制和排放贸易的资格，减少该缔约方在第二个承诺期的分配排放量，以及制订履约行动计划。

**K. 1998 年《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鹿特丹公约》（《鹿特丹公约》）**

67. 《鹿特丹公约》第 17 条请缔约方大会“尽快制定并通过用于确定不遵守本公约规定的情事和处理被查明于不遵守状况的缔约方的程序和体制机制。”在缔约方大会第一次会议上，缔约方决定就第 17 条召集一个不限成员名额特设工作组。工作组起草了关于设立履约委员会的案文草案，缔约方大会第二次会议将对该草案做进一步审议。在第 RC-2/3 号决定中，缔约方同意在第三次会议中进一步审议关于不遵守情事的程序和机制。

68. 缔约方大会第三次会议于 2006 年 10 月举行。缔约方在就确定不遵守状况的程序和体制机制达成共识方面取得进展，但有些内容仍保留在方括号中。现在的情况是，关于遵守《鹿特丹公约》的程序和机制的案文草案包含了一个便利机制，帮助缔约方解决遵守问题。<sup>47</sup>第 19 段进一步提供了解决履约问题的可能措施。这将使履约委员会能够向缔约方大会建议为实现遵守而采取的措施，但必须是在委员会已采用了便利程序并“考虑到遵守困难的原因、类别、程度和频率，包括有遵守问题的缔约方的财政和技术能力”之后。建议的可行措施清单包括提供便利、获得财政资源、技术援助及能力建设；对今后的遵守提出意见；发布关于未来可能出现的或当前的不遵守情事的声明；以及请执行秘书公布不遵守情事。另外两项可行措施的案文放在方括号中，目前的内容是：

“[(f) 取消担任缔约方大会主席或主席团成员的资格，直至有关的不遵守缔约方履行其义务；]

“(g) 建议不遵守缔约方[补救][解决]不遵守状况。”

69. 案文草案第 24 段指出：“履约委员会应监测根据案文第 18 段或第 19 段采取行动的后果。”

70. 《鹿特丹公约》下一次缔约方大会计划于 2008 年 10 月举行。

<sup>47</sup> 见第 RC-3/4 号决定附件第 18 段。

**L. 1998 年《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》）**

71. 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》第 15 条要求缔约方会议为审查《公约》遵守情况制订任择安排。因此，在 2002 年 10 月举行的缔约方第一次会议上，缔约方通过了关于“遵守情况审查”的第 I/7 号决定。决定第 37 段允许缔约方会议“在考虑到委员会的报告和建议后，就促使全面遵守《公约》的适当措施做出决定。”此段还列出了缔约方会议“依据其审议的特殊问题，同时考虑到不遵守情事的原因、类别、程度和频率，”可对其做出决定的措施清单。措施清单包括提供意见和促进援助，向有关缔约方提出建议，请有关缔约方提交关于实现遵守的战略，并报告战略的执行情况，发布不遵守声明，发出警告，根据《公约》中止有关缔约方的特殊权利和特权，以及采取其他适当措施。

72. 奥胡斯公约履约委员会已解决了许多关于具体国家遵守《公约》的问题。<sup>48</sup>2004 年，罗马尼亚和乌克兰的非政府组织向委员会提交了关于公众参与多瑙河—黑海航道工作有关决策的资料。结果，奥胡斯公约缔约方第二次会议通过第 II/5b 号决定，认为乌克兰没有遵守《公约》。

73. 在 2006 年 10 月举行的履约委员会第十三次会议上，乌克兰提交了根据第 II/5b 号决定第 3 段草拟的战略内容草案，并表示计划在 2006 年底前完成该战略，并提交履约委员会。在 2006 年 12 月举行的履约委员会第十四次会议上，委员会得知没有收到来自乌克兰的关于根据第 II/5b 号决定制订的执行战略的进一步信息。乌克兰政府在早些时候已要求推迟到 2006 年底提交战略。罗马尼亚政府向委员会通报了最近在罗马尼亚和乌克兰当局之间举行的双边会议，这期间，乌克兰当局表示有关运河的工作已经恢复，并将于 2007 年 2 月结束。罗马尼亚政府认为，乌克兰“没有显示出就埃斯波公约调查委员会的结论采取行动的意愿”，罗马尼亚不了解在参与乌克兰为执行第 II/5b 号决定制订战略方面开展过任何公众咨询活动，而这是奥胡斯公约履约委员会建议的。<sup>49</sup>

74. 在 2007 年 3 月举行的履约委员会第十五次会议上，委员会“遗憾地注意到乌克兰政府没有提供缔约方会议通过第 II/5b 号决定要求的《公约》执行战略。”<sup>50</sup>履约委员会第十六次会议于 2007 年 6 月举行，但没有讨论这一问题。履约委员会第十七次会议于 2007 年 9 月举行，但在起草本文件时尚未公布此次会议的报告。

75. 履约委员会经常会在议程中纳入“关于具体不遵守情事的后续行动”的项目。在第十

---

<sup>48</sup> 关于《奥胡斯公约》履约机制的详细信息见：Veit Koester, 《〈奥胡斯公约〉的履约审查：独特的履约机制》（2005 年），《欧洲环境和规划法》期刊第 2 期，第 31 页至第 44 页；Veit Koester, 《〈奥胡斯公约〉的履约委员会：程序和判例概览》（2006 年）37, 《环境政策和法律》第 2 期至第 3 期，第 83 页至第 95 页；Veit Koester, 《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》），Geir Ulfstein 等人（编辑），《让条约生效：人权、环境和军备控制》（剑桥：剑桥大学出版社，2007 年），第 179 页至第 217 页。

<sup>49</sup> 在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约履约委员会第十四次会议报告（2007 年 2 月 1 日）（ECE/MP.PP/C.1/2006/8, 第 21 段）。

<sup>50</sup> 在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约履约委员会第十五次会议报告（2007 年 5 月 15 日）（ECE/MP.PP/C.1/2007/2, 第 24 段）。

六次会议上，委员会在该议程项目中“请秘书处分析自缔约方第二次会议以来委员会通过的调查结果和建议中所含的未决问题，并视情况向有关缔约方发出提示，请其按时提交进度报告。”<sup>51</sup>

76. 在 2003 年 5 月举行的奥胡斯公约缔约方非常务会议上，缔约方通过了《污染物释放及转移登记议定书》（《基辅议定书》），将其视为《奥胡斯公约》的议定书。《基辅议定书》载有关于“遵守审查”的第 22 条，其中议定书缔约方第一次会议要求“制订非司法的、非敌对的和协商性质的合作程序和体制安排，评估和促进遵守《议定书》规定以及解决不遵守情事。”为此，尽管《议定书》尚未生效（截止 2007 年 11 月 27 日，生效所需的十六份文书中已收到五份签署、接受、批准或加入文书），但议定书工作组已经开始为《议定书》的生效以及缔约方第一次会议做准备，包括起草关于遵守审查的决定。

77. 议定书工作组于 2007 年 10 月 22 日至 24 日举行第五次会议，议程包括一个关于履约机制决定草案的项目。2007 年 10 月之前的决定草案包含一个附件，其中载有履约委员会的结构和职能以及遵守审查的程序。<sup>52</sup>附件第十二部分关于“促进遵守和解决不遵守情事的措施”。第 40 段含有一份措施清单，是依据决定设立的履约委员会可决定采取的措施。措施清单包括向有关缔约方提供意见，并推动援助；要求或帮助有关缔约方制订行动计划，以便在具体时间框架内实现遵守《议定书》；请有关缔约方提交关于遵守工作的进度报告；请有关缔约方出席缔约方会议，并就所涉事项发言；以及就解决所涉事项的具体措施向有关缔约方提出建议。<sup>53</sup>

78. 决定草案第 41 段允许基辅议定书缔约方会议在考虑履约委员会的报告和建议后，“依据其审议的特殊问题，同时考虑到不遵守情事的原因、类别、程度和频率，”就措施清单中的一项或多项措施做出决定。这些措施包括在第 40 段中列出的措施；建议缔约方或缔约方会议提供或促进财政和技术援助；培训和其他能力建设措施；发布不遵守声明；发出警告；对不遵守情事进行特别宣传；根据关于中止实行条约的国际法中的可适用规则，中止有关缔约方在《议定书》下的特殊权利和特权；或酌情采取其他非对抗、非司法和协商措施。

#### **M. 1992 年《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》的 1999 年《关于水与健康的议定书》（《关于水与健康的议定书》）**

79. 1999 年 6 月，联合国经济委员会欧洲跨界水道和国际湖泊保护和利用公约缔约方通过了《关于水与健康的议定书》。《议定书》第 15 条规定“审议遵守情况”，要求缔约方以第 7 条提到的审议和进度评估为基础，审议缔约方遵守《议定书》规定的情况。第 15 条还要求缔约方第一次会议“为审议遵守情况”确定“非对抗的、非司法的和协商性质的多边安排”，而且这些安排应让公众适当参与。

80. 为此，在 2007 年 1 月召开的第一次会议上，议定书缔约方通过了关于“审议遵守情

<sup>51</sup> 在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约履约委员会第十六次会议报告（2007 年 7 月 31 日）（ECE/MP.PP/C.1/2007/4，第 25 段）。

<sup>52</sup> 起草时尚未公布议定书工作组第十五次会议的报告。

<sup>53</sup> 《关于遵守审查的决定草案：遵守机制和程序规则联络小组编拟的决定草案》，污染物释放及转移登记工作组第五次会议，2007 年 10 月 22 日至 24 日，《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》，文件 ECE/MP.PP/AC.1/2007/L.10。

况”的第 I/2 号决定。该决定设立了议定书遵守委员会，遵守程序列入决定附件。这个程序规定了促进遵守和解决不遵守情况的措施，其中包括遵守委员会和/或缔约方会议可能采取的措施。

81. 第 34 段包括委员会为促进遵守和解决不遵守情事可能决定采取的措施清单，其中包括为个别缔约方提供建议和便利援助；要求或协助相关缔约方制定行动计划以实现遵守；请相关缔约方提交进度报告；以及发布警告。在审议报告和委员会提出的建议之后，根据委员会审议的具体问题，并考虑到不遵守的原因、类型、程度和频率之后，缔约方会议可以决定采取措施。措施清单包括第 34 段列出的各项措施以及建议缔约方提供援助和开展能力建设；为自身提供便利、提供援助和开展能力建设；公布不遵守声明；公布不遵守个案；“根据关于中止条约活动的国际法适用法则”，中止“相关缔约方根据《议定书》享有的特定权利和特权”；或酌情采取非对抗的、非司法的和协商性质的其他措施。<sup>54</sup>

82. 议定书缔约方第三次会议将审议遵守程序，特别是关于公众来函的规定，并以遵守委员会的实际经验为基础。<sup>55</sup>

#### N. 2001 年《粮农植物遗传资源国际公约》

83. 2001 年《粮农植物遗传资源国际公约》第 21 条要求公约理事会第一次会议：

“审议和批准有效的合作程序及业务机制，促进遵守《公约》规定和解决不遵守问题。这些程序和机制应包括监测和在必要时提供建议或援助，包括法律建议和法律援助，尤其是对发展中国家和经济转型国家。”

84. 为此设立了关于理事会议事规则和筹资办法、遵守和筹资战略不限成员名额工作组。该工作组制订了“促进遵守和解决不遵守问题的程序草案和业务机制”，并交由 2006 年 6 月理事会第一次会议审议。理事会通过了一项关于遵守的决议（第 3/2006 号决议），规定建立一个遵守委员会，“在关于遵守的有效合作程序和业务机制得到核准后”开始工作。<sup>56</sup>理事会还决定“在第二次会议上，根据本报告附件一所载的促进遵守和解决不遵守问题的程序草案和业务机制以及缔约方和观察员提交的呈文，审议并核准关于遵守的程序和业务机制。”<sup>57</sup>此外还决定将遵守问题列入理事会议程。

85. 在理事会第一次会议之后，促进遵守和解决不遵守问题的程序草案和业务机制几乎没有提及在一再不遵守《公约》的情况下可以采取的措施。草案第七部分阐述了公约遵守委员会和理事会可以采取的措施。方括号中的案文要求委员会和理事会在决定采取这些措施时要考虑到不遵守的频率等因素。

86. 2007 年 10 月 29 日至 11 月 2 日举行了理事会第二次会议，其间没有就遵守问题进行实质性讨论，但理事会通过了一项关于遵守问题的决议，其中特别指出，理事会决定在第三次会议上，根据第一次会议报告附件一所载案文以及缔约国和观察员提交的呈文，审议并核准促进遵守和解决不遵守问题的程序和业务机制。理事会第三次会议暂定于 2009 年第

---

<sup>54</sup> 第 I/2 号决定附件，第 35 段。

<sup>55</sup> 第 I/2 号决定第 4 段。

<sup>56</sup> 第 3/2006 号决议第 1 段。

<sup>57</sup> 同上，第 2 段。

一季度召开。

**O. 2001 年《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》（《斯德哥尔摩公约》）**

87. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》第 17 条要求缔约方大会“应视实际情况尽快制订并批准用以确定不遵守本公约规定的情事和处理被查明不遵守本公约规定的缔约方的程序和组织机制”。缔约方大会第一次会议同意成立一个关于不遵守情事不限成员名额特设工作组，该工作组立即在 2006 年 5 月缔约方大会第二次会议开幕之前召开会议。工作组审议了关于《公约》不遵守机制的意见和建议汇编，其审议工作取得进展，但没有得出任何结论。为此，缔约方大会第二次会议决定，在 2007 年 4 月召开第三次会议前夕，召开工作组第二次会议（第 SC-2/14 号决定）。2007 年 4 月，工作组在缔约方大会第三次会议之前按时开会，在拟议的不遵守程序草案方面取得重大进展。在缔约方大会期间还召开了联络小组会议，并取得了更多进展，但仍有部分案文保留在方括号内。缔约方通过了关于“不遵守问题”的第 SC-3/20 号决定，决定在第四次会议上就《公约》第 17 条规定的程序和组织机制深入开展磋商，审议并通过相关文件。决定所附草案将成为进一步开展工作的基础，同时应铭记草案附录所载的联络小组主席的提议。缔约方大会第四次次会议定于 2009 年 5 月举行。

88. 方括号内关于遵守程序的目的、性质和根本原则的案文特别指出，《公约》的各项义务都应符合不遵守程序和机制。<sup>58</sup>不遵守程序应考虑到发展中国家缔约方和经济转型缔约方的特殊需求以及《公约》的具体特点，例如第 12、第 13 和第 7 条。方括号内的其他案文也应确保不遵守程序能够考虑到《公约》的各项原则。

89. 草案第 26 段规定了遵守委员会可以采用的便利程序。通过这一程序，委员会应首先审议提交给它的呈文，在同存在遵守问题的缔约方磋商之后，委员会可以采取多项措施，其中包括提供意见、公布无约束力的建议、促进技术和财政援助、要求相关缔约方制订自愿遵守行动计划以及在审议行动计划方面应要求提供援助。假如委员会要求制订自愿遵守行动计划，委员会可向缔约方大会汇报相关缔约方为恢复遵守状态所做的努力，同时委员会应将此个案作为议程中的保留项目，直到问题得到妥善解决。

90. 草案还规定缔约方大会可以采取行动：

“如果，在采取上文第 26 段规定的便利程序并考虑到遵守困难的原因、类型、程度、时间和频率等因素，包括存在遵守问题的缔约方的财政和技术能力以及先前提供的财政或技术援助的程度，委员会认为有必要采取进一步行动来解决缔约方的遵守问题，委员会可以建议缔约方大会[根据国际法]，考虑采取如下一项或多项行动。”<sup>59</sup>

第 27 段列出的行动包括为相关缔约方提供进一步支持以及就今后的遵守问题提出建议，帮助缔约方执行《公约》和避免出现不遵守情事。第 27 段 (c) 和 (e) 分段方括号内还列有其他行动，其中包括：发布对当前不遵守情事表示关切的声明；要求执行秘书将不遵守个案公布于众；以及“假如一再或持续出现不遵守现象，[作为一个最后的手段]中止《公约》”

<sup>58</sup> 第 SC-3/20 号决定附件，第 4 段

<sup>59</sup> 第 SC-3/20 号决定附件，第 27 段，原方括号。

规定的权利和特权，特别是《公约》第 3、第 4、第 12 和第 13 条规定的权利[采取实现《公约》目标所需要的最终行动]”。<sup>60</sup>最后的 (f) 分段指出，建议采取的行动之一是“缔约方大会根据《公约》第 19 (5) (d) 条，考虑并采取实现《公约》各项目标可能需要的任何其他行动”。这一节的结尾部分在方括号内提到发展中国家由于缺少技术和财政援助而被查明存在不遵守情事的特殊情况，第 27 段 (c) 至 (f) 分段不适用于这种情况。

91. 草案还包括监测条款，规定委员会应监测缔约方大会根据委员会便利程序采取行动的结果，包括相关缔约方为恢复遵守所做的努力；应将相关个案作为议程中的保留项目，直到问题妥善解决；以及就此向缔约方大会提交报告。<sup>61</sup>应说明的是，第 SC-3/20 号决定附件所载的遵守问题草案全文放在方括号内。

92. 决定附录所载的主席提案还包括关于一再出现不遵守情事的规定，在今后的遵守工作中应牢记这项提案。主席提案还规定了缔约方大会在遵守委员会启动便利程序之后可以采取的行动。主席提案认为应取消遵守委员会建议缔约方大会审议的一切行动，即，将不遵守个案公之于众以及如上文所述专门针对一再出现不遵守情况的行动。主席提案还建议取消对发展中国家不采取某些行动的豁免。

### 三、针对一再不遵守情事可能采取的措施的提示性清单

93. 根据对这一问题的讨论和审议，遵守委员会注意到自委员会正式运作以来，还没有收到关于不遵守情事的个案，这可能有助于委员会考虑一再出现不遵守情事的个案。

94. 在决定采取措施以促进遵守和解决不遵守个案时，已经授权遵守委员会和作为议定书缔约方会议的缔约方大会将相关缔约方的遵守能力以及不遵守的原因、类型、程度和频率等因素考虑在内（第 BS-I/7 号决定附件第六部分，第 1 和第 2 段）。已经授权遵守委员会和作为议定书缔约方会议的缔约方大会采取多项措施，这些措施包含在本文件第二部分概述的一些遵守机制中。由此可见，根据《议定书》对一再不遵守个案采取的措施将超出第 BS-I/7 号决定附件第六部分第 1 和第 2 段的内容，尽管情况并非一定如此。

95. 根据本文件第二部分的审议工作，可以确定以下措施可以或可能应用于超出第 BS-I/7 号决定第六部分第 1 和第 2 段内容的其他遵守机制：<sup>62</sup>

(a) 应相关缔约方之请，提供国内援助和技术评估，并派遣核查团（见，如《国际管制捕鲸公约》和《濒危物种公约》）；

(b) 当一项遵守行动计划没有如期完成时，要求做出解释（见，如《蒙特利尔议定书》）；

(c) 发布关注相关缔约方不遵守情事的声明（见，如《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》）；

(d) 发布警告（见，如《濒危物种公约》）；

---

<sup>60</sup> 原方括号。

<sup>61</sup> 第 SC-3/20 号决定附件，第 29 段。

<sup>62</sup> 下文引述的遵守程序和机制还处于草案阶段，即《国际管制捕鲸公约》、《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》和《巴塞罗那公约》的相关程序和机制。

(e) 发布不遵守声明（见，如《巴塞罗那公约》、《京都议定书》、《奥胡斯公约》和《关于水与健康的议定书》）；

(f) 通过秘书处向所有缔约方发送关于遵守事项的公开通知，告知遵守事项已经引起了一个缔约方的关注，且当前没有做出令人满意的回应或行动（见，如《濒危物种公约》）；

(g) 中止特定权利和特权（见，如《国际管制捕鲸公约》、《濒危物种公约》、《蒙特利尔议定书》、《奥胡斯公约》和《关于水与健康的议定书》），例如，限制相关缔约方在理事会会议中的投票权、取消相关缔约方作为主席团成员的资格以及相关缔约方无权得到会议文件；

(h) 罚款（见，如《国际管制捕鲸公约》、《濒危物种公约》、《蒙特利尔议定书》、《北美环境合作协定》和《京都议定书》），例如，取消相关缔约方为参加协议会议而获得资助的资格以及取消相关缔约方根据协议接受其他财政援助的资格，包括技术转让；

(i) 贸易限制（见，如《国际管制捕鲸公约》、《濒危物种公约》、《蒙特利尔议定书》）；

(j) 考虑并采取实现协议目标可能要求的其他行动（见，如《斯德哥尔摩公约》）；  
以及

(k) 在协议理事会的任务规定内考虑采取其他措施，促进相关缔约方遵守协定（见，如《伦敦公约议定书》）。

-----