



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.1/6
19 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

执行事先知情同意程序方面的经验

秘书处的说明

1. 本文件介绍了在执行《关于化学品国际贸易资料交流的伦敦准则修正本》以及联合国粮食及农业组织(粮农组织)的《杀虫剂的供销和使用国际行为守则》中所规定的自愿性事先知情同意(知情同意)程序方面的经验。

一. 粮农组织和环境署与指定国家当局和 参与知情同意程序的各国政府之间的联络

2. 粮农组织和环境署根据其各自的理事机构的规定,通过粮农组织的《行为守则》及环境署的《伦敦准则》分别负责关于杀虫剂和化学品的事先知情同意程序的运作。粮农组织/环境署秘书处已通过其在执行事先知情同意程序方面的工作与各参与国建立了广泛的联系。事先知情同意程序于1991年9月间开始运作,首

向所有参与国政府分发了有关首批杀虫剂的六份决定指导文件。这些情况以及其它方面的活动已在另一份文件中作了更为详尽的介绍,其中全面地综述了事先知情同意和经验交流程序的实施工作。

3. 粮农组织/环境署事先知情同意问题联合专家组自于1989年12月间设立以来共举行了8次会议。在这些会议上,提出并讨论了许多问题,同时此项程序的运作工作也逐渐取得了更多的经验。工业组织和非政府组织业已利用它们与国家工业界和政府部门之间的联络网提供了十分宝贵的反馈信息。

4. 在与指定国家当局和其他政府官员举行的培训讲习班过程中,粮农组织和环境署已了解到这些国家在执行关于事先知情同意程序的各项建议方面所取得的经验。若干个此类讲习班的报告已编制完毕供索取。

5. 事先知情同意程序自1991年以来一直在自愿基础上运作。迄今为止,事先知情同意程序在处理管制的一系列众多化学品、混合物和制剂的运作中一直采取一种单一的办法。人们认识到,现有必要对下列诸方面问题作出进一步的澄清:即用于将某一化学品纳入事先知情同意程序的标准(例如,对“被禁止的”和“受到严格限制的”术语的界定)、有关三种用途类别(杀虫剂、工业化学品和日用化学品)的定义、以及何者为主要用途和次要用途等,以便确保更有效的实施工作。这些议题已在另一份关于审查与现行自愿性事先知情同意程序实施工作相关的议题的文件之中进行了讨论(见文件UNEP/FAO/PIC/INC.1/5)。

二. 各国在执行事先知情同意程序方面的经验

6. 以下所列各项议题是各指定国家当局和其他政府代表在执行现行事先知情同意程序过程中经常强调的问题。

指定国家当局

7. 事先知情同意程序旨在协助资源有限的国家就某些化学品的进口做出决定。指定国家当局之所以在履行事先知情同意程序为其规定的各项职责方面遇到

很大困难,是因为其政府常常不具备相关的体制和资金方面的能力,亦难以获得作出与事先知情同意相关的决定所需要的技术技能和资料。因参与事先知情同意程序而产生的工作常常又给本已疲于应付其日常工作方案的指定国家当局增添了难以承受的额外工作量。

粮农组织/环境署秘书处提供的支助

8. 人们对粮农组织/环境署秘书处及其可在一套资料交流系统中发挥的作用寄予很高的希望。秘书处至多只能作为一种催化剂发挥作用,通过各种机制便利在各国之间以及在各国与相关的国际组织之间交流资料。人们也认识到进口国常常需要更多的资料和协助,且鉴于秘书处的资源有限,必须设法进一步发展旨在使进口国直接从资料来源获得更多的补充性资料的办法。此外,还需要进一步促进通过双边援助来补充秘书处所做的努力。

国家一级的决策

9. 许多国家缺乏就其国内相关的使用条件做出决定所需要得到的地方数据。这可包括其国内健康和环境实际受到影响的情况、所使用的化学品类型和数量及其可能的暴露程度等方面的资料。

10. 有必要对政府部门和其它有关机构的相关活动进行充分的调配和协调。应建立必要的机构间机制,以确保有效的协调和贯彻落实。

11. 事先知情同意程序旨在协助那些资源有限的国家就某些化学品的进口做出决定。从未打算将事先知情同意程序作为一套用以做出决定的法律框架。各国应自行负责建立一套法律/条例框架,用以做出并实施事先知情同意程序所要求的类型的决定。事先知情同意程序的目的在于支助、而不是替代国家决策。根据事先知情同意程序的规定,各国应在考虑到潜在的健康和环境后果、以及与国家使用条件相关的其它因素之后,自行负责就特定化学品的使用做出决定。

12. 事先知情同意方面的决策有时被视作一项涉及到贸易的单独活动,而不是

政府在保护人类健康和环境方面的现行职责的一部分,各国政府在进行了风险/效益分析之后,应决定是否允许相关的化学品在其本国内销售和使用。至于贸易方面的各种问题,诸如将进口国的决定通报给潜在的出口商、以及设法保证这些决定得到遵守等,则旨在使有关健康和环境的决定得以发挥效力。

文件与通讯

13. 许多参与国皆需要可靠的资料来源。尽管已在决定指导文件中提供了参考资料一览表,但许多发展中国家指出,它们不能向发达国家那样很方便地获得此类已发表的数据。来自国际组织和机构的文件被视作具有重要意义资料来源,因此应鼓励更广泛地提供此类文件。

14. 用于支助事先知情同意程序运作的文件只有三种文本(英文、法文和西班牙文),因此许多国家不得不在实施工作中使用外国语言。

15. 人们在许多场合多次强调实施工作中需要迅捷的通讯联系。电脑、传真机和复印机可便利事先知情同意程序的有效运作,但许多国家常常并不具备此类设备。

16. 应协助指定国家当局彼此之间直接进行联络,交换资料,并在可能的情况下尽最大限度地交流经验。达到这一目的的途径便是设立分区域或区域性网络。

进口国的答复

17. 截至1995年12月10日止,共有73个国家加上所有欧洲联盟国家已针对首批六种杀虫剂作了出口答复,另外有68个国家加上所有欧洲联盟国家针对第二批杀虫剂作了进口答复。共有43个国家针对工业化学品作了答复。还有少数国家在所限定的90天期限之内提供了完整的进口国答复表。在大多数情形中,需要通过冗长的信函程序方能最终完成一套经过适当填写的、签署的和署有日期的、代表进口国官方立场的进口国家答复表。

18. 很明显,有关在90天期限内提供进口答复的规定太过仓促。由于在法律、

行政和技术等方面遇到的各种困难,几乎完全不可能在如此短暂的期限内做出必要的决定。尽管可以做出“暂行决定”,但如果各国长期地采用这一办法,则将会极大地削弱事先知情同意程序的宗旨。

19. 就杀虫剂而言,许多事先知情同意进口方面的决定是由杀虫剂管制委员会或其它管制性决策机构予以审议的,这些委员会和机构正是根据《行为守则》的建议设立的。各国常常未能在国家一级很好地确定除杀虫剂以外的化学品决策程序,这也许正是答复率很低的原因之一。在某些情形中,各国已在采用事先知情同意程序之前便已采用行动禁止了某一化学品,但却未能向秘书处通报其在此方面的采取行动的情况。

进口管制

20. 设立事先知情同意程序的目的是通过以下方法协助实施进口国作出的决定,即提供一种手段以便正式地获得和散发进口国就其今后是否愿意接受某些化学品的进口所做出的决定。这并不能消除进口管制措施(例如海关控制、监测系统、教育和宣传等)的必要性。进口国必须认识到,不能依赖事先知情同意程序来消除被禁止的化学品来源,因为有些出口国并未参与事先知情同意程序,而且化学品可通过换船的方式输入。

21. 在有关如何解释进口答复等问题上存在着某些不确定性。有关进口条件的资料常常似乎是指在化学品业已进口之后在该国内对之适用的国家条例或使用条件。然而,事先知情同意的目的是通知出口商是否可以出口,如果可以出口的话,出口商必须遵守哪些条件。

22. 目前没有任何手段可用于获得关于进口国的进口商方面的资料。许多国家从其它国家获得有关出口方面的资料,但却因不了解化学品的入境点及其商业化的情况而难以对进口的化学品及其在国内的使用情况进行追踪和检查。

23. 不能在入境点对有毒化学品的进口进行充分的管制或在某些情形中根本没有任何管制,此种情况会严重地削弱参与事先知情同意程序本可获得的惠益。因此,为使事先知情同意程序取得成功,当务之急便是应设法加强此种管制。

基础设施

24. 许多国家虽已针对杀虫剂建立了某种形式的管制框架,但通常却未能针对其它化学品建立类似的系统。即便建立了此种系统,其所涉及的范围亦十分有限,通常仅限于少数类型的化学品或与化学品相关的活动。此种缺少管制方面的基础设施的情况通常又会因各部委之间不能进行充分的联络与合作而变得更为严重。鉴于有效的化学品管理工作需要本国各部委和机构的共同参与,因此这些方面的问题极大地妨碍了许多国家有效地实施知情同意程序。

25. 目前共有140多个国家参与事先知情同意程序,这些国家在做出与事先知情同意程序相关的决定和着手实施这些决定方面的能力彼此迥异。在涉及事先知情同意程序时已考虑到各参与国所处的发展阶段各不相同,特别是在经济、立法/管制框架、训练有素的决策人员的配备、了解和获得信息等诸方面。然而,事先知情同意程序并不能消除建立对进口品进行控制的系统的必要性(例如,海关管制、监测系统、教育和宣传等)。

为事先知情同意程序的执行提供技术援助

26. 许多发展中国家的指定国家当局一直在不断地讨论并特别强调有必要加强针对在热带生态系统中使用化学品所产生的环境影响进行的研究工作。

27. 许多国家极为关切有关如何选择低成本、高效率、危险性小和易于得到的替代品,以取代被禁止或严格限制的化学品,但大多数指定国家当局在设法解决这一问题时遇到很多困难。因此,不论事先知情同意程序清单上列出了何种化学品的替代品,皆应将之列入决定指导文件之中,并附上相关的费用情况。需要对所提出的任何替代品的可持久性进行仔细的审查。

28. 许多国家强调有必要提供关于事先知情同意程序和一般性化学品管理工作方面的培训。它们还强调,不仅应向指定国家当局、而且还应向其它有关部门的代表和决策人员进行通报和提供培训。

三. 与事先知情同意程序相关的《行为守则》 实施工作情况调查结果

29. 粮农组织于1993-1994年间进行了一项情况调查,以评估《行为守则》的实施情况;其初步结果使我们对国家一级实施事先知情同意程序的现状有了更深刻的了解,至少是在杀虫剂的管理方面。下列答复突出表明了因基础设施发展不足以及各部委之间缺乏联络而导致的各种困难:

- 在对粮农组织的调查表作出答复的发展中国家中有34%的国家报告说,其政府未能向粮农组织通报其出于健康和环境理由禁止和严格限制某一杀虫剂的使用或处理的情况。
- 参与事先知情同意程序的杀虫剂进口国中有27%的国家(即60份答复的16份)表明,它们尚未建立用于接受和处理事先知情同意程序资料的内部程序。
- 发达国家杀虫剂出口国中的56%(即9个作答国家的中的5个)答复说,它们未能有效地或未能完全有效地利用事先知情同意程序来向其杀虫剂出口商和工业界通报参与事先知情同意程序的进口国所作出的决定。
- 发达国家的杀虫剂出口国中有50%(即8个作答国家中的4个)表示,在填写调查表的1993-1994年间,它们为防止向那些不希望进口某一类杀虫剂的国家出口此类杀虫剂所采取的措施未能取得成功或未能完全取得成功。

四. 与化学品管理工作相关的其它一般性问题

30. 在与指定国家当局和各国政府接触的过程中,还提出并讨论了许多与化学品管理工作相关的其它问题。事先知情同意程序的实施仅仅是朝向建立更为有效的杀虫剂和其它化学品管理体系的宝贵的第一步。所提出的一些更为一般的问题

如下：

- (a) 需要在区域一级协调各国的立法，以便于建立类似的标准并减少贸易中的障碍；
- (b) 一些政府并未建立一套有关其本国生产的、出口的或使用的化学品清单。那些业已编制了若干份化学品清单的国家则应考虑于可能时进一步整理其清单、或设法澄清这些清单之间的相互关系；
- (c) 指定国家当局缺乏有关事先知情同意程序方面的培训，并需要得到更多的资源用于成功地实施事先知情同意程序，特别是用于做出及时的和适当的决定；
- (d) 应建立区域培训和援助中心，以便于提供有关在热带生态系统/高纬度条件下的生物效能、环境影响、以及有关明确各种替代品等诸方面的服务；
- (e) 需要制订各种方案，以查明具有潜在危险的主要设施和有毒气体的释放，从而针对化学品意外事故采取防范、预防和应对措施；
- (f) 工业界未能充分地了解其在有效实施事先知情同意程序和有效管理化学品方面可发挥的重要作用；
- (g) 需要更多地注重与事先知情同意程序中涉及海关、运输和贸易诸方面之间的联系。应考虑采取各种适宜的措施，以便使进口国家的海关和贸易官员得以容易地区分和方便地辨认事先知情同意的化学品。有关的国际组织应开展合作，确保将与事先知情同意程序中的贸易问题相关的各项规定(分类、包装和标志、货运单据等)纳入与国际海关、运输和贸易相关的行政程序之中；
- (h) 需要在其它与化学品管理领域相关的国际组织之间开展更密切的合作和协调，其中包括危险评估、风险评价、预防和管制措施、以及应急计划等诸领域。

五. 结论

31. 在执行事先知情同意程序方面所取得的经验使我们得以更深刻地了解到《伦敦准则》和《行为守则》中所规定的程序的各种优点和弱点。在讨论一项具有法律约束力的文书的形式和内容时,应适当地考虑到上述各项要点。所提出的许多问题皆需加以处理,以便使于今后制定的具有法律约束力的文书得以取得预期的效果。
