



UNEP



联合国环境规划署

联合国粮食及农业组织

Distr.
GENERAL

UNEP/FAO/PIC/INC.9/8
6 June 2002

CHINESE
ORIGINAL : ENGLISH

拟定一项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具有法律约束力
的国际文书政府间谈判委员会

第九届会议

2002年9月30 - 10月4日, 波恩

临时议程* 项目4(e)

暂行事先知情同意程序的实施: 产生于临时
化学品审查委员会第三次会议的问题

在确定是否基于依照《公约》附件二标准对
作出汇报的缔约方境内条件所进行的一项风险
评估而采取了最后管制行动时
需予考虑的问题

秘书处的说明

本说明后附有根据临时化学品审查委员会第三次会议(2002年2月17-21日)的要求
与该委员会主席赖纳·阿恩特先生合作编制的一份议题文件。

* UNEP/FAO/PIC/INC.9/1。

附件

在确定是否基于依照《公约》附件二标准对 作出汇报的缔约方境内条件所进行的一项风险 评估而采取了最后管制行动时 需予考虑的问题

与临时化学品审查委员会主席合作编制的文件

1. 临时化学品审查委员会在其于 2002 年 2 月 17-21 日在日内瓦举行的第三次会议上确定了一系列涉及《公约》条款的适用的议题,并要求政府间谈判委员会针对这些议题提供指导。这些议题分载在两份文件中,供谈判委员会审议。本文件概要说明的议题涉及确定是否基于对通知方的现有条件所进行的一项风险评估而采取了管制行动。本文件的初稿已发送审查委员会成员以征求其意见。已经从欧洲委员会和萨摩亚收到了评述意见。第二类议题涉及管制行动的范围以及对拟列入暂行事先知情同意程序中的化学品的确定,载于文件 UNEP/FAO/PIC/INC.9/9。

导言

2. 临时化学品审查委员会在其第三次会议上审议了为列入暂行事先知情同意程序而提议的化学品的最后管制行动通知。在根据第 5 条以及附件一和附件二的细节把《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》适用于这些通知时,审查委员会必须考虑两类不同的议题。第一类议题涉及农药的预防性管制行动是否符合第 2 条中规定的禁用的定义,并更一般性地涉及此种管制行动与附件二中的标准之间的关系问题。第二类议题涉及如何确定各国应在何种情况下对其国内现有条件提供自己的风险评估。反过来说,可在何种条件下允许审查委员会接受来自在农药使用方面有相同或类似情况的邻国或其他国家的资料。审查委员会由于认识到这些审议的结果可能为审议其他化学品确定一个先例,并认识到在决策方面保持统一做法的重要性,以及为了确保其运作中的透明度,因此认为有必要明确界定在这些讨论中出现的议题,并将这些议题转交政府间谈判委员会审议和提供指导。

3. 本文件概述了《公约》的有关条款,并介绍了临时化学品审查委员会第三次会议上确定的各项议题,在可能的情况下以具有代表性的例子加以说明。《公约》第 2 条中载有对禁用化学品和最后管制行动的定义,而附件二中则列出了把禁用或严格限用的化学品列入暂行事先知情同意程序的标准。为便于参照,以下附录一和二中载有第 2 条中所列定义的有关节选,

以及附件二的案文。

一. 背景情况

4. 《公约》第5条“禁用或严格限用化学品的程序”规定了有关确定和评估在参与国中禁用和严格限用的提议化学品的义务。由秘书处送交临时化学品审查委员会的通知经审查认定符合《公约》附件一中的资料要求。审查委员会根据附件二中规定的标准审查这些通知,并向政府间谈判委员会建议是否应将某一化学品列入暂行事先知情同意程序中。

5. 提交临时化学品审查委员会第三次会议审议的最后管制行动通知之一的国家是一个从来没有使用或拟议使用所涉化学品的国家。该国的一位代表对此澄清说,该国出于政策性考虑,基于一套规定标准禁用该种化学品。具体而言,将不准使用已列入世界卫生组织(卫生组织)危险分类1A和1B中的农药。审查委员会对有关农药的这种预防性管制行动是否符合第2条中规定的禁用的定义提出质疑,并对从未在一个国家中使用过的化学品的这种预防性行动与附件二中所列标准之间的关系这个更笼统的问题提出了质疑。会上商定把这些问题提交政府间谈判委员会以寻求指导(UNEP/FAO/PIC/INC. 9/6, 附件, 第59-62段)。

6. 从另一项通知的内容来看,该国把欧洲共同体所提交的风险评估作为它自己的风险评估,从而产生了关于“现有条件”的附件二第(b)(iii)段中规定的标准问题。会上商定,应要求政府间谈判委员会在如何确定各国应在何种情况下提供对其本身现有条件的本国风险评估问题上提供指导;反过来说,可在何种条件下允许临时化学品审查委员会在农药使用问题上接受来自有同样或类似条件的邻国或其他国家的资料(同上,第63段)。

7. 在适用附件二所列标准问题上,审查委员会认为,只有要求且必须满足附件二(a)和(b)分段的条款,特别是证实和确定通知的某些方面的义务,才能建议把某一禁用化学品列入《公约》。然而,因为附件二(c)和(d)分段中所包含的资料是在审查所提交的通知时应予考虑的资料,所以审查委员会同意,虽然此种资料很有价值,但并不要求将其列入某一具体化学品的通知中。

8. 审查委员会在其审议工作中指出,有必要在一国作为国家管制决策的基础而确定可接受风险程度的主权与作为根据《鹿特丹公约》的要求采取国际行动的基础而需要达到的要求之间进行区别。会上还指出,向秘书处提交的所有禁用或严格限用某一化学品的国家管制行动的所有通知均载于《事先知情同意通报》中,并登载在《鹿特丹公约》网址上,因此可对促进信息交流起重要作用。

二. 议题

议题 1. 农药的预防性管制行动是否符合第 2 条中规定的关于禁用的定义

9. 《公约》第 2 条中包含与现行讨论有关的两项定义(见以下附录一)。首先,第 2 (b) 条中对一禁用化学品的定义与该化学品是否在采取行动的国家中使用过无关。第一句规定:“禁用化学品是指为保护人类健康或环境而采取最后管制行动禁止其在一种或多种类别中的所有用途的化学品。”该定义接着具体指出,这包括“首次使用即未能获得批准或者已由工业界从国内市场上撤回或在国内审批过程中撤销对其作进一步审议...”的化学品。本款中指出某些类型的预防性管制行动,但不一定排除其他行动。第二,第 2 (e) 条中的最后管制行动的定义与管制行动的基础无关。在这两种情况下,该项定义可适用于对化学品的管制行动,无论在采取管制行动时该国国内是否正在使用该化学品。

10. 政府间谈判委员会或愿考虑《公约》第 2 条中对禁用化学品的定义是否应包括为了保护人类健康或环境,而对那些可能未曾在通知国中拟议使用的化学品采取的“预防性”管制行动。

议题 2. 有关在一国中从未用过的化学品的最后管制行动与附件二所列标准之间的关系

11. 临时化学品审查委员会在其审议中为从未在一国中使用过的化学品确定了两种管制行动,两者之间的区别为是否曾拟议在通知国中使用该化学品。

12. 设想情形 1: 为保护人类健康或环境,一个国家通知已采取一项最后管制行动,禁用一种首次使用即未能获得批准的或在国内审批过程中撤销对其作进一步审议的化学品。

13. 为了符合附件二所列的标准,特别是第 (b) 分段,通知和辅助文件将需要表明,采取管制行动是基于对拟议的使用进行的一项风险评估,而这项风险评估的基础是对通知国中现有条件范围内的科学数据进行的一项审查。

14. 政府间谈判委员会或愿考虑:

(a) 与附件二中所列标准审查相关的辅助文件的具备是否取决于这种最后管制行动在多大程度上基于对在通知国中的现有条件下的拟议用途可能造成的危险所作的投放市场前评估;

(b) 是否将需要在个案的基础上考虑在多大程度上涉及具体化学品的一项通知和辅助文件达到附件二、特别是第 (b) 分段规定的标准。

15. 设想情形 2: 一个国家通知已采取一项最后管制行动, 禁用一种从未在该国拟议使用的化学品。

16. 此种预防性管制行动可能反映与危险化学品相关的、建立在多种技术和社会-政治考虑基础上的国家政策。例如, 临时化学品审查委员会所审查的通知之一是一项有关化学品的一般性政策决定的结果, 该政策决定是基于以下标准作出的: (a) 其口服致死剂量为<30 毫克/公斤体重, 即具有极度危险性; (b) 它们表现出长期毒性, 例如致癌性; (c) 它们是持久性的; (d) 它们经历过生物累积; (e) 它们对某些指标种造成破坏; (f) 它们含有具有上述特点的污染物; (g) 经常在出口产品中发现其残余物; (h) 它们已在其他国家中被禁用; 以及 (i) 存在着已证明毒性较低的替代品。该国还指出, 任何属于卫生组织危险分类 1a 或 1b 范围内的农药均将不准许使用。

17. 审查委员会未能就以这种一般性政策为基础的最后管制决定是否符合附件二的标准达成协商一致意见。首要的关注是这种管制行动在多大程度上符合附件二 (b) 分段中规定的标准, 特别是有关进行一项与通知国的现有条件相关的风险评估的规定。

18. 政府间谈判委员会应要求审议:

(a) 作为一项一般规则, 作为有关危险化学品的一项一般政策的一部分而禁用未在一个国家拟议使用的化学品的最后管制行动是否将要求达到附件二中的标准;

(b) 是否将需要以具体涉及化学品的辅助文件来补充这种通知, 以使临时化学品审查委员会能够确定, 最后管制行动是对所涉化学品在通知国中的预期或极可能用途进行一项风险评估之后采取的, 而这项评估是基于根据附件二中的标准对该国的现有条件范围内的科学数据进行的一项审查;

(c) 是否将需要在个案的基础上审议通知和辅助文件在多大程度上符合附件二, 特别是 (b) 分段所列的标准。

议题 3. 如何确定各国应于何时提供关于本国现有条件的本国风险评估, 以及反过来说, 可在何种条件下允许审查委员会接受来自在使用农药方面有相同或类似条件的邻国和其他国家的资料

19. 《公约》附件二作出了如下规定: 应根据一项有记录的风险评估和在对通知国的现有条件范围内的科学数据所进行的审查的基础上采取管制行动。困难的是, 在附件二范围内如何确定何者构成可接受的风险评估和为支持所提交的通知而要求的有关文件。

20. 各国为支持最后管制行动而进行风险评估的能力差别很大。可将这些国家分为以下三

大类:

(a) 在那些拥有久已确立的管理基础结构的国家中,有一种进行日益详尽的风险评估的趋势,作为管理性决策的一项关键内容。这些评估通常有详细记录,可供临时化学品审查委员会进行审查,作为所提交的通知的辅助文件。这种风险评估将需符合附件二的要求;

(b) 一些国家在作出一项管理决定时利用多种资料来源。例如,向临时化学品审查委员会提交的最后管制行动通知之一是以一项风险评估为基础的,为进行这项评估而利用了美利坚合众国环境保护局的一项风险评估,以及与通知国中的使用条件下的化学品接触有关的基本资料。由此产生的风险评估结果反映了该国的现有条件,且经审查符合附件二的要求。

(c) 一些国家可能采用其他国家的管理决定,作为其本国决定的基础。例如,向临时化学品审查委员会提交的最后管制行动通知之一是以其邻国的管制行动为基础的。通知中表示使用条件相类似。没有提供辅助文件以说明作为基础的邻国的风险评估与通知国中的化学品使用相关。因此委员会不认为这项通知达到了附件二所规定的标准。

21. 政府间谈判委员会或愿审议:

(a) 在以上第 18 (a) 和 (b) 分段中所述及的前两种情况下,是否将要求所提交的最后管制行动通知包括关于对通知国中的现有情况进行的风险评估的详细资料,以及是否可在个案的基础上审议这种资料,以确定其是否符合附件二所列标准;

(b) 在以上第 18 (c) 分段中所述及的第三种情况下,所提交的通知是否能够满足附件二所列标准将取决于通知国所提供的辅助文件情况,具体而言:

(i) 辅助文件将需证明,通知国中的现有条件与已曾进行风险评估的国家的条件相类似,方可被认为符合附件二所列标准;

(ii) “链接资料”应包括对所涉化学品在这两个国家中的用途,一般使用条件等的比较;

(iii) 将需在个案基础上确定所提交的资料是否可予接受。

(c) 在没有任何文件可证明作为参照标准的风险评估与通知国的现有条件之间的关系的情况下,是否要求此种最后管制行动通知符合附件二中所列标准。

附录一《鹿特丹公约》第2条摘录

“ 为本公约的目的:

...

“(b) “禁用化学品”是指为保护人类健康或环境而采取最后管制行动禁止其在一种或多种类别中的所有用途的化学品。它包括首次使用即未能获得批准或者已由工业界从国内市场上撤回或在国内审批过程中撤销对其作进一步审议、且有明确证据表明采取此种行动是为了保护人类健康或环境的化学品;

...

(e) “最后管制行动”是指一缔约方为禁用或严格限用某一化学品而采取的、且其后无需该缔约方再度采取管制行动的行动;

...”

附录二

《鹿特丹公约》附件二

将禁用或严格限用化学品列入附件三的标准

化学品审查委员会在审查秘书处根据第 5 条第 5 款送交的通知时应:

- (a) 确认已为保护人类健康或环境采取了最后管制行动;
- (b) 确定已根据风险评估结果采取了最后管制行动。该评估应在根据有关缔约方的现有条件对科学数据进行审查的基础上进行。为此,所提供的文件应表明:
 - (i) 数据是根据公认的科学方法得出的;
 - (ii) 数据的审查和记录是根据公认的科学原则和程序进行的;
 - (iii) 最后管制行动是根据采取此种行动的缔约方的现有条件的风险评估确定的;
- (c) 通过考虑下列因素审议有关的最后管制行动是否提供了充分的依据、因而值得将有关化学品列入附件三:
 - (i) 有关的最后管制行动是否导致了或预期将导致所用化学品数量或其使用次数大幅度下降;
 - (ii) 有关的最后管制行动是否导致了对发出通知缔约方的民众健康或环境的风险的减少或预期将使这类风险大幅度减少;
 - (iii) 导致采取最后管制行动的考虑因素是否仅适用于一个有限的地理区域或其他有限的情况;
 - (iv) 是否有证据表明仍在进行该化学品的国际贸易;
- (d) 考虑到有意滥用行为本身并不构成将某一化学品列入附件三的充分理由。

- - - - -