



大会

Distr.  
GENERAL

A/AC.237/74  
23 August 1994  
CHINESE  
Original: ENGLISH

气候变化框架公约政府间谈判委员会  
第十届会议  
1994年8月22日至9月2日,日内瓦  
临时议程项目4(a)和(b)

与安排资金机制和向发展中国家缔约方  
提供技术和资金支助有关的事项

第11条(资金机制)第1至第4款的执行

审议第21条第3款所提之临时安排的维持情况

缔约方会议与资金机制的经营实体之间业务关系的  
运行方式: 联合国法律事务厅的法律意见

临时秘书处的说明

导 言

A. 委员会的任务

1. 在委员会第8届会议上,曾请临时秘书处征求联合国法律事务厅对缔约方会议和公约资金机制经营实体之间可能商定的有关安排的意见(A/AC.237/41号文件第88段)。

2. 委员会在其第九届会议上注意到了提出的法律意见,其结论是,“一般性地确定缔约方会议和假设的业务实体之间哪些安排应被认为适合是不可行的。”(A/AC.237/55号文件第92段)其中的原因在于,建立经改革的全球环境贷款设施的工具,即临时性负责资金机制经营的国际实体,仍在谈判过程之中,当时看不出最后结构会是什么样子。

3. 委员会请临时技术秘书处以全球环境贷款设施的最后文书为依据,及时就此类安排征求联合国法律事务厅的进一步咨询,供委员会第十届会议讨论。

#### B. 本说明的范围

4. 本说明的附件中载有联合国法律事务厅关于缔约方会议和全球设施之间可达成之适当安排的法律意见。法律意见的依据是全球设施参加国1994年3月16日在日内瓦接受,此后由联合国开发计划署、联合国环境规划署和世界银行通过的“关于设立改革的全球环境贷款设施的文书”。

#### C. 委员会可能采取的行动

5. 委员会自第七届会议以来一直在审议如何执行第11条所提之资金机制,已就下列问题达成了若干结论:

- (a) 政策、方案优先事项和资格标准;
- (b) 商定全额增量费用;及
- (c) 缔约方会议与资金机制的经营实体之间业务关系的运行方式。

6. 委员会在其第九届会议上决定,在第十届会议上进一步审议上述问题(见A/AC.237/55号文件第93段)

7. 关于法律意见,委员会不妨集中注意与缔约方会议同资金机制的经营实体之间业务关系的运行方式有关的问题。关于这个议题,法律意见除其他外还说明,“会计责任、观察供资资格标准的遵守情况、复审特定供资决定的程序以及最后也是同样重要的联系确定和定期审查执行公约必需和可得的全球环境贷款设施资金总额的程序这类复杂问题必须通过为此目的达成的一项协定来管理。换言之,为了确保全球设施作为公约下活动的一个供资源有效运转,就应以一项有法律约束力的文书阐明上述问题”(见附件第16段)。在这方面,委员会不妨考虑:

(a) 此项文书的内容;和

(b) 如何与全球设施谈判这项文书,

并就此向缔约方会议提出建议。

8. 上述考虑与维持第21条第3款提到的临时安排问题有关。委员会还不妨在议程项目4(b)之下审议这一问题时考虑这一法律意见。

## 附 件

主管法律事务副秘书长、法律顾问汉斯·科来尔先生  
1994年8月23日致执行秘书的备忘录

### 联合国气候变化框架公约缔约方会议 与全球环境贷款设施之间的安排

#### 导 言

1. 本备忘录是对你1994年4月11日备忘录的答复。你在该备忘录中转来了气候变化框架公约政府间谈判委员会的一项决定,请委员会临时秘书处就缔约方会议与全球环境贷款设施之间可达成适当安排的各种办法征求本厅的建议。在这方面,你方备忘录中指出,全球设施近来经过了结构整顿,“在1994年3月14日至16日于日内瓦举行的设施参加方会议上就设立该设施的文书达成了协议”。贵方备忘录中还表明,希望得到上述法律意见以便利政府间谈判委员会定于1994年8月22日至9月2日在日内瓦召开的第十届会议的工作。

#### 联合国气候变化框架公约为挑选负责经营 资金机制的实体订立的标准

2. 《联合国气候变化框架公约》(下称“公约”)根据第11条第1款,确定由一个资金机制为执行公约提供资金。按照公约,应委托一个或多个现有的国际实体经营这一资金机制。公约规定,资金机制和因此而受托经营资金机制的实体应符合下列标准:

- 该机制应在缔约方会议的指导下行使职能并向其负责,并应由缔约方会议决定该机制与本公约有关的政策、计划优先顺序和资格标准;
- 该机制应在一个透明的管理制度下公平和均衡地代表所有缔约方。

3. 公约还在第21条第3款中规定,经国际复兴开发银行(世界银行)执行主任1991年3月14日第91-5号决议作为一个试验性方案设立的“全球环境贷款设施”应为在临时基础上受托经营第11条所述资金机制的国际实体,同时适当改革这一设施,并使其成员具有普遍性,以使其能满足公约第11条的要求。

### 改革后全球环境贷款设施的法律性质

4. 经过改革的全球设施是依照全球设施参加国代表在(1994年3月14日至16日)瑞士日内瓦举行的会议上接受,应由执行机构(开发计划署、环境署和世界银行)根据其各自的规则和程序要求通过的《文书》设立的(第1款)。

5. 以上规定意味着,为了在法律上生效,《文书》应当由各执行机构的理事机关以并行的决定加以批准。《文书》第34款规定,只有在各机构做出同样的并行决定时方可修正或终止这一文书。

6. 设施《文书》的上述规定表明,经过改革的设施构成了世界银行和联合国建立的一个实体,按照《文书》的规定通过开发计划署和环境署行事。这样,改革的设施就是一个新的实体,不同于以上提到由世界银行执行主任第91-5号决议设立的试验性方案/附属机构这一过去的设施。

### 改革的设施是否符合公约第11条第1款 所提之标准的问题

7. 首先应指出,设施《文书》以确切用语说明,如果公约的主要机构缔约方会议提出请求,设施应作为执行公约的资金机制提供服务(第6款)。

8. 关于公约订立的第一项标准,《文书》在第6段中规定,如果设施被缔约方会议选为受托经营资金机制的实体,设施应在缔约方会议的指导下运转并对缔约方会议负责,缔约方会议应为公约的目的决定政策、方案优先事项和资格标准。《文书》第15和16款重申了这项义务,其中提到,在设施的理事结构之内,其理事会是负责确保为公约目的使用设施资源符合缔约方会议决定的政策、方案优先事项和资格标准的机构。在界定设施供资的资格标准时,《文书》说明,设施在公约资金机制框架内提供的赠款应合乎缔约方会议决定的资格标准(第9款(a)项)。

9. 至于第二项要求,《文书》序言第(c)款中强调,建立改革后的设施是要确保管理上的透明和民主性,并促进对设施的普遍参加。根据《文书》第7款,联合国任何会员国或其专门机构的任何成员国均可参加设施。按《文书》确定的形式表示希望参与设施活动的会员国被称为“参加国”(第7款)。设施的大会由所有参加国代表组成(第13款),理事会成员的构成要确保在分配席位时考虑到均衡和公平的代表权(第16款)。

10. 此外,《文书》第25款规定,大会和理事会应各自以协商一致意见通过规

章,透明地行使其各自的职能。按照《文书》第31款,关于设施活动的年度报告应含有达到责任和透明原则要求的所有必要资料,这两项原则是设施的特征。

11. 从以上所述看来,可以结论认为,改革的设施是符合公约第11条第1款规定的实体,因此可由缔约方会议选作受托经营资金机制的实体。

### 公约有关缔约方会议和经营实体之间的 安排应包括内容的要求

12. 无论缔约方会议请设施还是请任何其他实体经营资金机制,公约在第11条第3款中规定,缔约方会议应与一实体达成包括以下内容的安排:

- “(a) 确保所资助的应付气候变化的项目符合缔约方会议所制定的政策、计划优先顺序和资格标准的办法;
- (b) 根据这些政策、计划优先顺序和资格标准重新考虑某项供资决定的办法;
- (c) 依循上述第1款所述的负责要求,由那个或那些实体定期向缔约方会议提供关于其供资业务的报告;
- (d) 以可预测和可认定的方式确定履行本公约所必需的和可以得到的资金数额,以及定期评审此一数额所应依据的条件。”

### 设施《文书》有关公约第11条第3款 所列安排要求的规定

13. 如上所述,设施《文书》中有一项一般性原则说明,规定为公约目的使用设施资源应符合缔约方会议决定的政策、方案优先事项和资格标准(第6款、第20款(h)项和第26款)。关于在设施作为公约资金机制时的要求,《文书》规定,理事会有义务作为一个机构对设施供资活动的业务政策和方案负责,按照缔约方会议决定的政策、方案优先事项和资格标准行事。《文书》第31款还规定,有关设施活动的年度报告应达到与缔约方会议议定的报告安排中的规定,报告应由理事会批准,然后作为大会审查和评价设施经营状况的依据。

14. 同时,应当指出,《文书》的假设前提是,执行上述一般性政策的具体细节将通过与缔约方会议达成合作安排或协议加以确定。按照《文书》,这种安排或协议除其他外应处理下列问题:有关接受缔约方指导和建议的程序(第20(g)款);会议

中的对等代表权(第27款);向缔约方会议提出报告的要求(第31款)及确保此类要求得到遵守的程序(第20(g)款);为公约的目的联合确定设施的总供资需求(第27款)。

缔约方会议与改革后作为经营实体的全球环境  
贷款设施之间可能达成的适当安排备选办法

15. 应当注意到,虽然公约第11条第3款提及的问题清单与拟议列入设施《文书》中合作安排或协定的问题清单有一定的相似之处,但这两份清单是不同的。另外,对这两份清单加以分析使人有理由认为,在公约之下应期望缔约方会议在控制执行缔约方会议订立的政策、方案优先事项和资格标准方面发挥的作用比设施《文书》为其预想的作用略为活跃。

16. 总之,可以指出,不应完全排除可以毫不困难地通过在两方面的议事规则中列入必要的规定来解决与报告程序相关的实际问题以及缔约方会议和设施会议中的对等代表制安排的可能。不过,不能指望在某一工作级别理顺两项文书之间的上述差异,无论它们可能多么细微,也不可能在这一级别上解决在谈判过程中可能出现的其他复杂问题。现在可以有充分把握地说,一些复杂的问题将不得不在专门缔结的一项协定中解决,如会计责任、观察供资资格标准的遵守情况、复审具体供资决定的程序及联合确定和定期审查执行公约必需和可得设施资金总额的程序。换句话说,为了确保设施作为公约下活动的供资来源有效运转,应在有法律约束力的条约文书中对上述问题作出规定。

17. 设施《文书》规定,在设施的理事结构当中,理事会作为对缔约方会议关系的联络中心(第20(g)款)。理事会的职能包括负责审议、批准和审查与缔约方会议之间的合作安排或协议(第20(g)款和第27款)。

18. 同时,应指出,设施是世界银行和联合国的一个附属机构,通过开发计划署和环境署行事,虽然其机关在管理设施活动方面有相当大的权力,但经过改革的设施的创建者并未赋予它达成有法律约束力的安排或协议的法律能力。

19. 设施《文书》附件B第7款规定,经理事会审议和批准的安排和协议将必须经过世界银行加以正式确认。所以,如果设施与缔约方会议谈判了一项合作安排或协议,之后就必须经世界银行加以正式化。在多数情况下,这种正式化不应引起任何问题。但是,按照《文书》,这种正式化仍然是一项法律上的规定。