



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/AG13/1996/1
5 June 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

关于第13条的特设工作组
第二届会议
1996年7月10日,日内瓦
临时议程项目4(b)

第三届会议
1996年12月16日至18日,日内瓦

会议期间工作计划

关于根据第13条建立多边协商程序的问题单

来文综合*

秘书处的说明

一、导言

1. 第13条特设工作组第一届会议决定请缔约方、非缔约方、政府间组织和非政府组织对多边协商程序问题单提出书面来文(FCCC/AG13/1995/2,第17段)。来文由秘书处予以综合汇编。

* 本文件将以所有语文向第13条特设工作组第三届会议分发。

2. 以下十九个缔约方和一个非缔约方提交了答复：澳大利亚、玻利维亚、布基纳法索、加拿大、智利、中国、捷克共和国、欧洲共同体、法国、洪都拉斯、日本、科威特、拉脱维亚、马里、墨西哥、俄罗斯联邦、塞内加尔、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、赞比亚。这些来文汇编于FCCC/AG13/1996/Misc.1号文件。

3. 十个非政府组织提交了答复：不同发展途径组织(印度)、国际环境法基金会(联合王国)、全球气候联盟(美国)、国际应用系统分析学会(奥地利)、汉堡经济研究所(德国)、热带雨林再生学会(美国)、塔塔能源研究所(印度)、布拉德福德大学(联合王国)、核查技术资料中心(联合王国)和伍兹霍尔研究中心(美国)。这些来文汇编于FCCC/AG13/1996/Misc.2号文件。没有收到政府间组织的来文。

4. 以上两个汇编已在1996年2月和3月举行的附属机构届会上分发。黎巴嫩和伍珀塔尔气候、环境与能源研究所随后提交了来文，分别载于FCCC/AG13/1996/Misc.1/Add.1号和Misc.2/Add.1号文件。

5. 本文件是上述来文的综合。它综述了各方对多边协商程序的意见，提出了似乎正在形成共同看法的领域。为便于查阅，将缔约方、非缔约方和非政府组织的来文汇编于一份文件中。非政府组织的意见若与国家意见一致，则予以合并。但是，非政府组织的意见若没有得到国家意见的支持，则予以明确区分。

二、来文综合

A节. 程序的界定和范围

问题1(a). 如何理解“多边协商程序”一词？

6. 许多来文从职能角度界定“多边协商程序”一词。在这方面，除其他外，提出了四个重要职能：提供协助；处理对《公约》履行问题的关注；解决可能发生的争端；解释《公约》。

(一) 援助

第一个重要职能是协助缔约方履行它们在本《公约》下所作的承诺。若干来文设想的一种程序或协商服务能获得法律、经济和技术专业知识，缔约方通过这种程

序或协商服务,可以在编写国家来文、制订减缓气候变化的政策及履行在《公约》或未来的议定书下所承担的其他义务等方面获得咨询意见。

(二) 对履行问题的关注

第二个重要职能是处理对履行问题的关注,例如一个或一个以上缔约方不愿或没有能力遵守其在《公约》或未来的议定书下所承担义务的情况。缔约方若对自己履行承诺的能力或对另一缔约方不遵守义务感到关注,可以求助于这一程序。如果某一缔约方在履行方面碰到困难,该缔约方可以自行或者应其他缔约方的要求而与负责多边协商程序的主要机构进行协商。有一些来文表示,不但缔约方可求助于该程序,秘书处、现有各附属机构和/或缔约方会议也可这样做。许多来文认为,该程序与深入审查程序有密切关系,因为深入审查程序能有效表明受到这种审查的缔约方在减缓气候变化方面的进展情况。

(三) 可能发生的争端

第三个重要职能是以有助益和非冲突的方式解决缔约方之间可能发生的冲突。许多答复表明,预计最可能发生的冲突是一个或一个以上缔约方觉得自己因某一缔约方未遵守《公约》或有关的法律文书而遭到伤害。若干来文承认,传统的双边争端解决机制不适合于不履约的影响会波及许多国家的全球环境条约。有些来文评论说,它们不指望援用《公约》第14条下的争端解决程序。它们指出,其他多边环境条约的缔约方即使确认某一缔约方在履约方面有所不足,也不大愿意援用传统的争端解决机制。

(四) 《公约》的解释

第四个重要职能是对《公约》作解释和澄清缔约方的义务。许多来文认为这是一项重要职能。有一个国家说,“鉴于1969年《维也纳条约法公约》的有关规定”,该程序不能“对《公约》作出‘权威性’解释”。它还说,该程序可以起到协助的作用,就《公约》有关规定的解释或实施问题向一个缔约方单独提供或向数个缔约方集体提供咨询意见。有些来文建议,对于在气候变化制度下设立的各种机构和程序,如附属机构、资金机制、争端解决程序和附件等,应可适用第13条下的程序。有些国家认为,此一程序目前仍处于发展初期,要界定被认为适当的问题的范围,为时尚早。

问题1(b). 这一程序应包括何种“《公约》履行方面的问题”？

7. 按着眼于上述四种主要职能中的何种职能而定,对“《公约》履行方面的问题”一语提出了各种意见。有些来文建议,问题应该属于法律、经济、社会或技术性质,旨在协助提问的缔约方履行其在国家来文方面的义务和其他承诺。但是,有一个国家和一个非政府组织表明,纯属技术和科学性质的问题不属于第13条程序的范围,应通过附属科技咨询机构(科技咨询机构)予以处理。

8. 对于第二种和第三种主要职能,若干来文说,第13条程序所适用的问题应当是一个缔约方在多大程度上已经、正在或者将要履行其在《公约》或未来的议定书下所作的承诺的问题。有一个国家说,如果一个问题直接涉及所有缔约方,就应在诸如附属履行机构(履行机构)或缔约方会议等不限成员名额的论坛上予以讨论。一个非政府组织说,要使该程序适用于《公约》履行方面的问题,则这些问题必须是被认为重要的、不适于通过《公约》另一条款予以解决的、对一个以上缔约方有影响的问题。

问题2. 第13条中“程序”一词指的是什么?应将其理解为一系列活动,还是一种机制,抑或是一个机构?是否能将这些都包含在内?

9. 若干来文认为,“程序”一词包含一系列活动、一种机制和一个机构。但是,许多来文主张将一个机构作为支持该程序的结构框架。因此建议,除分配给缔约方会议、现有附属机构和秘书处等其他机构的一些职责外,应授权一个主要机构监督多边协商程序。有一个国家认为,为了避免与《公约》其他机构的职能重叠,应向该程序提供“一个另外的缔约方会议附属机构”。该国建议设立一个法律和经济问题特设政府间专家组。至少有一个赞成体制结构的非政府组织指出,一个常设机构若以适当的方式处理问题,能够加深人们对体制的印象和提高其可信度。来文提出了多边协商程序的各种体制结构,如设立一个履行机构附属机构或者一个新的缔约方会议附属机构。还有的来文主张不设立新的机构或分机构,而是通过现有的履行机构管理多边协商程序。至少有两个国家对于将程序组建为一个机构表示犹豫。有一个国家对建立新机构的财政负担特别关注。

10. 一个非政府组织说,在《公约》谈判期间,政府间谈判委员会第二工作组联合主席曾建议缔约方会议设立一个负责解决履行问题的特设专家组。但该非政府

组织表明,这种结构无法对问题作出及时的反应,因为必须举行缔约方会议才能启动这一程序。有些来文建议仿效《蒙特利尔议定书》履行委员会和《1994年关于硫的议定书》履行委员会的结构来设计第13条的程序,这两个委员会是常设机构。一个非政府组织建议设立一个“资料交换专家组”,负责将查明的问题交给各专家组。

问题3. 该程序的原则是什么?是否程序简单、透明、有促进作用和不具冲突性就足够了?

11. 许多来文申明,程序应简单、透明、有促进作用和不具冲突性。一些国家说,程序不应是司法性的,也不应与审判有关。若干国家认为,程序应以类似于上述履行委员会的方式解决缔约方之间的紧张状况。

12. 有些非政府组织对上述原则提出了进一步明确的补充意见。例如,一个非政府组织建议,虽然程序首先应简单,但必要时它应可变得更加复杂。另一个非政府组织认为,在公众能够知悉缔约方是否守约和缔约方必须提交它们认为是机密的信息之间,应达成某种平衡。它指出,第12条第9款规定缔约方会议可制订标准,缔约方可根据这种标准将信息定为机密,从而使秘书处能够在汇总这种信息后将其转交与信息的提交和审查有关的《公约》机构。但是它说,程序应允许与涉及履约情况审查的缔约方进行谈判,以确认信息的机密性为条件来换取敏感信息。

13. 关于程序不具冲突性这一点,一些非政府组织警告说,“不具冲突性”不应被解释为程序不得处理缔约方有意见分歧或者一个或一个以上缔约方认为自己因另一缔约方不履约而受到伤害的情况。一个非政府组织解释说,有时,程序也许不得不“属于正式性质,能作出裁决,因而可能具冲突性”。一个非政府组织说,程序应提供“胡萝卜和大棒”,包括具有为不能履行义务的缔约方提供协助的真正职能。

14. 有些来文提出了另外的原则,如:及时性,亦即程序应“迅速找到解决办法”;“审慎行事”;还如适当代表性和适当程序,部分是指所有有关缔约方均应有权发表意见。

15. 有一个国家和一个非政府组织强调说,程序应具有前瞻性:它不应将眼光停留在过去不遵守《公约》或议定书的情况上,而应着眼于如何协助缔约方今后遵守其义务。有一个非政府组织说,程序应该是自愿性的,不强制任何缔约方参加。

问题4. 是否必须设立这种多边协商程序？如果是，缔约方会议应采取何种措施使其得到通过？是缔约方会议的决定？修正？还是议定书？

16. 有一个国家说，《公约》“规定了缔约方有义务考虑设立一个多边协商程序：它没有规定一定要设立这种程序”。但在这方面，许多来文支持设立这样一种程序。若干非政府组织认为，程序应尽快设立，以便提高程序的能力，加强其合法性，扩大专业知识，创造先例，从而帮助确保这一程序有效地运作。有一个国家对于是否需在近期内设立程序表示难以确定。有两个国家对于建立一个额外的机构来执行这一程序表示怀疑。一个国家说，在气候变化研究团进程之外已经设立了履行机构和科技咨询机构，“气候变化研究团进程是对缔约方的总的履约情况及其他情况进行评估的独立渠道。”另一个国家表明，履行机构能够审查和解决履行问题，并警告说，如果在现有机制还未充分运作的时候就设立新的程序，这一程序可能会有碍于缔约方会议和现有的附属机构行使职能，从而造成混乱。

17. 许多来文表明，如果要设立多边协商程序，则应由缔约方会议作出决定予以通过。一个非政府组织引用了一些例子来说明，由协定的最高机构作出决定（而不是以议定书和修正案的方式）证明是有效的：《野生动植物群中有灭绝危险的物种国际贸易公约》、《关于特别是水禽生境的国际重要湿地公约》（《拉姆萨尔公约》）和《国际捕鲸管制公约》（《捕鲸公约》）。一些国家建议或者以《公约》修正案的方式来批准这一程序，或者等待某一议定书的通过。有些来文警告说，采取修正案或议定书的办法有一个不利之处，即不接受修正案或不批准议定书的缔约方将无法援用该程序。一个国家说，“这一机制应具有适当的规则和规章，而这些规则和规章应载入附件……”。

问题5. 如果要在第13条下设立一个新的机制或机构，其成员是否应为普通人士，还是应局限于法律、经济、社会或技术等方面的专家？在这方面，是否应拟订一份可提供咨询意见的专家名册？

18. 大多数来文建议或者设立一个法律、经济和技术专家常设委员会，或者设立一个由普通人士组成的常设委员会，但他们能请名册上的专家提供咨询。一个国家说，要设立的任何“机制”的规模都应尽量小，从而使费用降到最低程度。它还建议任命一位“报告员”，由其负责就提出的问题酌情与缔约方和其他方面进行广泛磋商，并向有关的《公约》机构汇报。它指出，这种办法的费用可能较低，更

能对缔约方的要求作出反应，还可避免因遴选常设委员会的成员而可能引起的复杂情况。许多来文建议程序汲取履行机构、科技咨询机构、气候变化研究团和全球环境贷款设施以及《公约》其他有关机构和有关政府间机构之中的一些机构的专门知识。一个国家建议，为利于透明，机构应不限成员名额，因为许多发展中国家资源有限，派不出代表参加只由专家组成的委员会，这些国家监测委员会活动的能力也就较低。一个非政府组织建议设立小型的专家和/或缔约方工作组，就某一情况听取和讨论具体问题。这些工作组将“行使咨询职能，而不是裁决职能”。

19. 关于常设委员会的问题，许多来文建议说，成员应是缔约方的代表，不过也有些来文建议成员以个人身分任职。一个非政府组织指出，《蒙特利尔议定书》和《1994年关于硫的议定书》的履行委员会程序规定以缔约方代表的身份被选举为成员。但是，另一个非政府组织指出，在1966年《公民权利和政治权利国际盟约》第42条下设立的和解委员会是由以个人身分任职的专家组成的。

20. 不管成员以个人身分还是以政府代表的身份任职，许多来文都建议，成员应由缔约方在充分考虑到公平地域分配的情况下遴选。许多国家强调，附件一和非附件一缔约方应有平等的代表权。一个国家说，成员数应“至少为5名，至少为10名，由缔约方提名”。另一个国家建议，根据“《蒙特利尔议定书》履行委员会的经验，最好是将成员资格限于指定的专业人员和专家，这样讨论才会有成效”。一个国家提出两个层次的成员资格：普通层次，解决“初等”问题；“各部门的专家”，分析较重要的问题。

21. 一个非政府组织要求对参加不作限制，另一个非政府组织说，作为协商程序的主题的缔约方应有权选择增加或减少委员会成员。此外，一些非政府组织认为非政府组织的代表能在这一程序中起作用，但有一个非政府组织认为这种安排在政治上是不可行的。另一个非政府组织建议在履行问题方面设立一个非政府组织咨询小组，以支持这一程序。

B节. 第13条与《公约》机构和程序的关系

问题6. 需要与《公约》其他条款、尤其是第7条第2款(c)项、第8条第2款(c)项、第10、第12和第14条建立何种关系？（例如，关于审查程序的规定本身是否完整？或者这些规定是否还可通过第13条设想的程序获得支持？第13条与第14条的关系是什么？如果一个缔约方援引第14条，第13条下的程序是否自动终止？）

22. 许多来文认为，多边协商程序与现有的体制机构、程序和进程有关系。以下对所提出的第13条程序与以上问题6所列《公约》条款之间的各种关系作一概述。

(一) 第7条第2款(c)项：缔约方会议应两个或两个以上缔约方的要求，应便利对这些缔约方为应付气候变化及其影响而采取的措施加以协调。

23. 一个国家建议，多边协商程序应解释缔约方会议如何应两个或两个以上缔约方的要求，便利对它们为应付气候变化及其影响而采取的措施加以协调。许多来文认为，第13条程序的职能可能包括提供技术援助、对义务作解释以及对遵守《公约》提出建议，因而将能有效地协调缔约方之间为应付气候变化而采取的措施。因此，许多国家和非政府组织在回答问题6的这一部分时，描述了缔约方会议在第13条程序中的作用。

24. 若干来文说，为实施第13条程序而设立的委员会、机构或机关将提出建议，这些建议最终将提交缔约方会议通过。这些建议可包括被要求参加协商程序的缔约方、缔约方会议或资金机制等其他机构应采取的行动。另一些来文建议，委员会协商活动的最后结果不必经缔约方会议通过。在这种情况下，将向缔约方会议提交委员会活动报告。有些国家建议，缔约方会议应能直接向第13条的机制提出问题。

(二) 第8条第2款(c)项：秘书处便利根据应要求协助各缔约方特别是发展中国家缔约方汇编和提交信息。

25. 许多来文说，为推动对《公约》的履行而汇编和提交信息，可以看作属于第13条程序的职责范围，但有一个国家认为不存在这种联系。

26. 许多来文设想秘书处会提供技术、行政和会议支持，与多边协商程序密切合作。一个国家表示关注说，这种关系将对秘书处产生财务负担，而另一个国家则建议第13条程序向秘书处提供技术援助。有些来文认为，秘书处应能够向第13条的机制提出问题，得到的答复将成为对所有缔约方有用的信息。

27. 一个非政府组织设想秘书处与第13条程序建立联系，以履行在解决与国家来文有关的问题方面的相互责任。在这方面，秘书处和第13条程序都能够为缔约方会议、资金机制和其他机构确定需要援助的缔约方。一些非政府组织建议，在第13

条程序和深入审查程序的范围内,当一个缔约方来文表示它尚未履行其义务时,秘书处、缔约方和缔约方会议应能够援用第13条程序。在这方面,一个非政府组织表明,《蒙特利尔议定书》和《关于硫的第二号议定书》下的秘书处有权启动处理不履约问题的程序。该非政府组织指出,《联合国气候变化框架公约》秘书处的作用只限于汇编和转交报告以及促进向编写来文的缔约方提供援助,此一作用需要扩大。

(三) 第10条: 兹设立附属履行机构, 以协助缔约方会议评估和审查《公约》的切实履行情况。

28. 来文列举了第13条程序和履行机构之间可能发生的关系。首先,许多来文赞成履行机构作为负责多边协商程序的主要机构。一个国家说,履行机构将成为第13条程序的“监护人”。但一个非政府组织指出,虽然这种安排能提高透明度,但要评估一个缔约方的履约情况,在履行机构的政治气氛下也许是不可能的。若干来文建议在履行机构下设立一个执行第13条的常设委员会。一个非政府组织说,在这方面,必须决定这一常设委员会应向履行机构报告还是直接向缔约方会议报告。一个非政府组织说,常设委员会也许应“与履行机构一起但独立于履行机构”向缔约方会议报告。

29. 一个国家建议,第13条机构的成员应由履行机构任命。但另一个国家建议,第13条常设委员会应充当履行机构的执行机构。有一些国家还将第13条的机制看作是协助或支持履行机构的机制。

30. 一个非政府组织预言说,多边协商程序的主要事务将产生自履行机构管理下的国家来文。另一个非政府组织对第13条程序和履行机构的作用作了区分,认为履行机构将负责评估《公约》的总的执行情况,而第13条程序则更注重个别缔约方的履约记录。

(四) 第12条: 提供有关履行的信息

31. 许多答复都指出了多边协商程序与来文提交和审查程序的密切关系。有些答复赞成缔约方通过第13条的机制就如何适当履行第12条下的义务要求得到指导。若干来文强调,应可利用第13条的程序对深入审查国家来文所产生的履行问题作出反应。一个国家指出,根据第12条第6款,缔约方提供的信息应由秘书处转交给任何有关的附属机构。因此,履行多边协商程序职能的常设委员会将已经拥有确定

某一缔约方是否遵守《公约》所必要的信息。

32. 有些国家对来文提交程序与第13条程序之间关系的看法略有不同。例如，有一个国家认为，多边协商程序应对国家来文引起的与缔约方普遍有关的问题作出解释或找到解决办法。另一个国家认为，第13条程序使各缔约方有机会讨论它们如何履行《公约》，从而推动实现第12条的来文提交目标。有一个国家还建议，多边协商程序应从国家来文所列举和描述的减缓气候变化努力的情况中汇编一个法律和技术信息数据库。但有一个国家认为，第7条第2款(e)项、履行机构、第2/CP.1号决定和第6/CP.1号决定已经提供了“审查和解决与《公约》的履行有关的问题的机制”。它建议说，现有的机制应“积累必要的经验”，只有在以后才“适合考虑必须设立新的程序还是改进和完善现有的机制”。

(五) 第14条：争端的解决

33. 若干来文对《公约》第14条下的传统争端解决程序是否会得到援用表示怀疑。在这方面它们强调，在多边情况下，如果不履约对所有国家都有影响，则往往没有一个缔约方能够启动传统的争端解决程序。一些来文认为，鉴于上述缺陷，有必要设立一个不具冲突性的、起助益作用的多边协商程序来促进履行。

34. 大多数来文对于第13条程序和第14条程序如何重叠和相互影响有不同的看法。有些来文表示，如果在按第13条为鼓励履行作了一切努力后，一个缔约方仍不充分遵守《公约》，那么就应援用第14条。许多来文建议，一旦争端解决程序被援用，第13条程序便应自动停止或中止。有一个国家说，这将“确认第14条的优先地位……”。相反，有一些来文支持继续发挥第13条的协商和促进作用，它们认为这种程序更有可能促成协议，进而为所有有关方面找到圆满的解决办法。有一个国家提到，《蒙特利尔议定书》和《关于硫的第二号议定书》不履约程序的谈判者认为难以“确定应对这两种制度分别给予多优先的地位”。该国建议，在设计这方面的多边协商程序时，应仔细考虑“《蒙特利尔议定书》和《关于硫的第二号议定书》的先例”。

35. 一个国家认为，第13条程序可看作是第14条的一部分，因为第14条第1款要求缔约方首先“通过谈判或它们自己选择的任何其他和平方式”解决争端。该国还说，第14条第6和第7款提到了缔约方在争端中可以运用的调解委员会，因此这一委员会的程序一经缔约方会议在《公约》的一个附件中加以规定，就可视为属于多边协商程序的范围。一个非政府组织说，调解委员会和第13条程序“似乎”并不“相互

排斥”。

36. 其他一些国家来文还论述了第13条和第14条之间的以下差别:

- (a) 第13条程序是避免争端的,而第14条程序是解决争端的;
- (b) 第13条程序是前瞻性的,而第14条程序是后顾性的;
- (c) 第13条程序不同于第14条程序的是,它是在不一定发生不履约或争端的情况下提供指导和解释;
- (d) 第13条程序可以“充当在解决争论之前的一种程序,它可以进一步澄清任何具体准则或情况的范围,从而避免缔约方之间的争论。”

问题7. 履行情况审查程序和争端解决程序之间是否有差距?如果有,程度如何?第13条如何能使这种差距缩小?

37. 许多来文认识到在审查程序和争端解决程序之间有差距,并提出了以第13条程序弥补这一差距的各种方法。首先,有些国家说,国家来文的深入审查将产生解释性或技术性的问题。它们说,目前除第14条下的争端解决程序以外,没有任何机制能够对关于履行的问题提供确定的答复。它们认为这是有问题的,因为重要的问题可能是非冲突性的,也可能与《公约》所有缔约方有关。此外,对于那些涉及某一缔约方不履约的可能具冲突性的问题,一个提供便利和协助的程序比司法程序更适合于气候变化制度。一个非政府组织认为,“明显的差距”是履行情况审查程序不处理个别缔约方的履行问题,缺少一种处理不履约问题的程序。

38. 一个非政府组织把多边协商程序视为一种在冲突和双边背景之外集中讨论与履行有关的问题的机会。另一个非政府组织强调,在缔约方会议、履行机构或科技咨询机构等不限成员名额的大规模机构中例行地、系统地审查履行问题是很困难的。还有一个非政府组织强调,对排放量估计的可靠性或对减缓气候变化政策的效率所存在的一些关注可以通过深入审查程序予以解决,随着《公约》的发展和随着承诺越来越“苛刻和难以履行”,诸如某些政策和措施在实现具体的排放量稳定或削减指标方面的效率”等“可能较具争议性的”问题可能会引起审查程序的混乱。

39. 若干来文建议,缔约方应能求助于第13条程序而在深入审查范围之外寻求解释或指导。它们还强调,虽然第14条可资利用,但这类问题不适合于该条的规定。

40. 有一个国家和一个非政府组织认为,在审查程序和争端解决程序之间没有差距。该非政府组织还说,缔约方会议和履行机构都有能力就履行问题包括《公约》的解释或运用方面的争端举行非冲突性的非正式协商。

问题8. 第13条程序与在《公约》下设立的附属机构(如柏林授权特设小组)之间是否有关系?

41. 许多来文对第13条程序与履行机构、科技咨询机构和柏林授权特设小组(特设小组)之间可能发生的关系设想了以下各种情况。

(一) 附属履行机构和附属科技咨询机构

42. 如同对问题6的答复一样,许多来文认为履行机构在多边协商程序中起主要作用。若干来文建议在履行机构下设立执行第13条的常设委员会。有些来文建议委托履行机构对属于第13条范围内的履行问题作出反应,还有的来文则赞成设立一个新的附属机构。有一个国家建议第13条程序作为履行机构的一个小型集中的“最高机构”行使职能。另一个国家评论说,如果设立新的附属机构,则应仔细设计其职能,以免与现有附属机构的职能重叠。

43. 若干非政府组织将履行和评估总体进展等一般性事项的责任分配给履行机构,而将提供论坛以审议与个别缔约方有关的技术问题和不履约问题的责任分配给第13条程序。在这方面,有一个非政府组织认为,履行机构或科技咨询机构都不可能以必要的详细和专注的方式审议个别缔约方的履行问题。因此,该非政府组织支持为第13条程序设立一个独立的附属机构。相反,有些国家和非政府组织明确反对设立新的附属机构,其中一些提到了预算方面的限制,有一个国家则认为设立这种机构会使进展放慢。

44. 一个国家说,履行机构和科技咨询机构的主要职能是处理缔约方会议提出的问题,而第13条程序的目的应是处理缔约方提出的问题。另外一些国家以及若干非政府组织强调说,该程序应可回答履行机构和科技咨询机构提出的问题。

45. 一个非政府组织建议,第13条程序应是履行机构和科技咨询机构的一部分。它建议设立各个特设委员会,根据要审议的问题而由履行机构或科技咨询机构的专家组成。这些特设委员会将处理缔约方就《公约》或未来议定书的履行提出的问题。它们将对问题作调查,经过认真审议后提出解决办法,作为履行机构或科技咨询机构进一步审议的基础。

(二) 柏林授权特设小组

46. 许多来文认为多边协商程序与特设小组只有间接的关系,但这一关系很重要。有些来文承认,如果在议定书内作出另外的承诺,这些承诺的履行问题将属于第13条程序的范围。一个国家建议,应在特设小组对有关减缓气候变化政策和措施以及排放量限制和削减的建议进行谈判的同时或之前拟订第13条程序。它表明,这样做可协助缔约方形成它们的立场,从而使这些谈判更有成效,目标更加明确。

47. 有些国家提到说,特设小组目前处理的问题类似于第13条程序将处理的问题,包括加强第4条第2款(a)和(b)项中附件一缔约方的承诺以及就国别活动特别是缔约方来文中指明的活动交换经验。因此,一个国家建议,应在一项议定书中规定可以利用多边协商程序。在这方面,一个非政府组织建议,议定书的案文应在解决有关新承诺的问题方面具体提到多边协商程序。另一个非政府组织说,议定书一旦通过,就可加强第13条程序,以适应更严格的义务的需要。在这方面,一个非政府组织建议让“未来议定书缔约方的法律专家”去审议“该文书的关于不遵守承诺的程序”。但有一个非政府组织认为,最好通过《公约》来制订与第13条程序和议定书有关的规定。

C节. 法律和程序方面的考虑

问题9. 程序的法律地位是什么?

48. 在提到程序或机构的性质的来文中,有一个国家不赞成设立新的机构,它认为第13条机制的法律地位应类似于“提供便利者、综合观察员和提供解决办法者”的地位。一个非政府组织认为,第13条程序的法律地位将等同于《公约》下设立的其他附属机构。

49. 有些来文问:第13条程序是否具有强制性?它的决定是否对缔约方有约束力?强制性:若干来文赞成非强制性程序。一些国家认为,如果缔约方会议通过第13条程序,则应将该程序看作是强制性的。但是,一个国家说,虽然“缔约方的决定可以协商一致地迅速设立程序...,但该程序在法律上对缔约方没有约束力”。尽管如此,它认为仍可期望缔约方在这方面提供合作。具有约束力的决定:许多来文强调,该程序将不具有正式的决策权力。相反,它将向缔约方提出没有约束力的建议,或者提出提案,交由缔约方会议审议和通过。有一个国家认为,虽然不一定要诉诸“这一机制,但一旦这样做了,它的决定必须得到遵守”。

问题10. 第13条中“缔约方有此要求时”一语的意思是什么?除缔约方本身外还有谁可以启动这一程序?这一程序是强制性的还是非强制性的?

50. 来文对“缔约方有此要求时”一语作了各种各样的解释。许多来文认为缔约方显然可以援用多边协商程序。但是,缔约方可通过何种方式或何种机构提出与履行有关的问题,则不那么明确。许多来文建议,缔约方可在需要解释或需要协助其履行《公约》下的义务时单独或集体援用这种程序。有些来文设想,缔约方可以利用这种程序表明它在履行《公约》或未来议定书下的承诺方面有困难。一个非政府组织说,以上一语应使“缔约方能够在无论有关缔约方是否同意的情况下启动不遵守程序”。一个非政府组织说,如同《蒙特利尔议定书》那样,可以在不正式启动的情况下利用第13条程序进行许多有益的工作。

51. 许多来文都认为,缔约方在关注另一缔约方履行《公约》的进展情况时也可以援用这种程序。在这方面一个非政府组织表明,《蒙特利尔议定书》和《关于硫的第二号议定书》的缔约国认为允许一缔约国在对另一缔约国履行的进展情况感到关注时启动其中的遵守程序,是合适的。但是,一个非政府组织认为,为了避免冲突,缔约方只应提出有关自己遵守情况的问题。

52. 来文除了建议缔约方可直接启动程序外,还提出了一些不同的援用第13条程序的途径:

- (a) 若干来文认为,缔约方会议应能够在届会期间以协商一致方式启动这种程序;
- (b) 有一个国家建议,如果在缔约方会议届会闭会期间发生了适合于第13条解决的问题而又不能召开缔约方会议特别会议,那么缔约方会议主席团应能够援用这种程序;
- (c) 若干来文建议,履行机构和科技咨询机构等《公约》机构应能够援用这种程序;
- (d) 若干来文提出,秘书处应能够提出履行方面的问题,但有一些来文明确反对这种办法。有一个国家说,如果秘书处启动这种程序,则应允许缔约方“有权在履行机构一级拒绝...”。

53. 一些来文建议,负责监督第13条程序的机构应有权启动这种程序。许多来文评论说,附属机构和缔约方应能够查明通过对国家来文的深入审查而产生的履行方面的问题。

54. 若干非政府组织问:不是《公约》缔约方的国家或组织是否能够启动第13

条程序?但几乎所有来文都认为,非政府组织和政府间组织都不能被允许这样做。然而,有一个非政府组织的来文指出,非缔约方的国家、非政府组织和政府间组织也许可提供对解决履行问题有帮助的信息或专门知识。因此它建议,应允许感兴趣的非缔约方国家和机构对程序进行观察,并提交有关信息。它还说,根据《蒙特利尔议定书》和《关于硫的议定书》,非政府组织尽管不能直接提出履行问题,但可以就可能发生的不遵守问题向各自的秘书处提交信息,由秘书处将这种信息转交给履行委员会。一个非政府组织指出,秘书处处于有利“地位,能够获得来自非政府渠道的信息...”。它举欧洲共同体为例,“欧洲共同体的大部分信息是从有关公民收到的”。

55. 许多来文强调说,第13条程序应是非强制性的。一个非政府组织评论说,即使不具强制性,应邀就它们的遵守问题出席《蒙特利尔议定书》履行委员会会议的缔约国几乎都参加了会议。

问题11. 除《公约》外,是否还应让多边协商程序适用于其他有关的法律文书?

56. 大多数来文支持建立一种适用于《公约》下有关法律文书的程序(但订有独立程序的法律文书除外)。有一个国家认为,在未来的议定书中设立一个独立的多边协商程序是不够有效的。它表示关注说,如果议定书的范围只限于附件一国家,则发展中国家缔约方可能会发现自己不能参加议定书的履行机制。但是,有一个国家不同意第13条程序适用于有关的法律文书。

57. 有些来文主张等未来的议定书作出具体规定后再决定第13条程序是否适当。一个非政府组织强调,如果排放量的限制更加明确,就需要有一个较复杂的、要求较高的遵守制度。该非政府组织指出,其他国际环境协议的缔约国随着承诺的增加而有效地加强了它们的遵守程序。

D节. 其他问题

问题12. 本节请缔约方和作出贡献者提供它们认为与多边协商程序的审议及其设计有关的任何其他意见。

58. 有一个国家表明,第13条特设工作组和柏林授权特设小组的届会不应重叠。

59. 一个国家和一个非政府组织说,多边协商程序如果通过,应“采取合作的办法解决问题”,而不应采取“不履约”或“强制执行程序”。一个非政府组织建议,临时实施若干年后再通过这种程序。

XX XX XX XX XX