



greenpeace international

Ottho Heldringstraat 5, 1066 AZ, Amsterdam, Netherlands

t +31 514 8150 f +31 20 514 8151

k.v.k. reg. 41200415 stichting greenpeace council

www.greenpeace.org

绿色和平对《卡塔赫纳生物安全议定书》

第一次缔约方大会的建议

吉隆坡——2004年2月23-27日

为了《生物安全议定书》的有效履行
没有有效和严格的生物安全机制...就不应该有改性活体生物的国际贸易

改性活生物体的越境转移不仅会损害生物多样性,也会因为破坏世界主要农作物原产地中心的基因完整性(例如墨西哥玉米)而威胁到世界的粮食安全。而《卡塔赫纳议定书》对于建立以预防原则为基础的生物安全国际机制是一项重要的努力。然而议定书中仍然有许多尚未解决的关键问题,比如还没有有关出口/进口需附带的详细单据,没有适当的赔偿责任和补救方法,也没有议定书遵守机制。

尽管议定书的缔约方试图解决这些关键的突出问题,但少数几个转基因作物出口国(主要是美国、加拿大和阿根廷)已经在试图达成双边的或区域性的协定,以迫使议定书的批准国对改性活生物体的进口采取最低的生物安全标准,同时甘愿接受由此造成的基因污染。美国也在WTO内挑战欧洲的转基因作物临时禁令。这一举动也是对欧洲和世界其它地方消费者权利(知道自己的食物是否来源于转基因的权利)的挑战。最后,通过一个打着“提高生物安全的研究、政策和能力”幌子的1500万美元政府预算,美国极力推动别国接受转基因,特别是在非洲国家。

因为这些原因,绿色和平要求第一次缔约方大会再次强调所有的缔约国都有拒绝改性活生物体(包括拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体)进口和在环境中的释放的主权,也再次强调国际社会暂停所有改性活生物体的越境转移,直致:

1. 缔约方有充足时间有效解决《卡塔赫纳议定书》中的所有突出问题,特别是(但不仅仅是)以下问题:
 - (1) 单据(第18条)
 - (2) 赔偿责任和补救方法(第27条)
 - (3) 遵守(第34条)
 - (4) 缔约方和非缔约方之间的越境转移(第24条)
 - (5) 能力建设(第22条,28条第3款)
 - (6) 资料分享和生物安全资料交换所(第20条第4款)

2、转基因作物出口国停止有损议定书第 18 条中有关谈判履行规定的任何双边和区域性协定

3、转基因作物出口国批准和有效履行卡塔赫纳议定书

介绍：

谷物是会引起基因污染的种子

议定书的重要缺点是它的文字分类，而不是基于生物学现实进行分类，将改性活生物体分为拟有意引入进口缔约方的环境的改性活生物体（例如种子）和作食物、饲料或加工之用的改性活生物体（例如用于制作淀粉或动物饲料的谷物）等。因为即使作食物、饲料或加工之用的改性活生物体也能够进行繁殖、生长并把自己的基因传递给其它活生物体而成为环境的破坏源（例如，墨西哥的玉米污染）。承认生物学现实和作食物、饲料或加工之用的改性活生物体进口后出现的基因污染实例（正如，墨西哥的玉米污染），并修改议定书文本才是公正的。鉴于修改议定书需要很长时间，缔约方可以先采取改性活生物体越境转移的预防性临时禁令，以便有充分时间采取和执行有效的生物安全措施。

绿色和平关于优先议项的建议

第 6.4 项——处理、运输、包装和标志（第 18 条）

根据第 18 条，拟直接作食物或饲料或加工之用或者拟有意引入进口缔约方的环境的改性活生物体必须附有单据，明确将其标明为改性活生物体，各国须在本议定书生效之日起最迟两年内就单据要求的详细资料达成一致。改性活生物体出口国和转基因行业及谷物行业倾向争取最低的单据要求以及建立更高的转基因污染阈值，低于该阈值就不需要标志。

绿色和平的建议是基于确保进口国的**生物安全**，第 18 条第 2 款规定单据的最低要求是**必须**使进口缔约方能够：

- 有权根据国内立法决定是否批准改性活生物体的进口；
- 获得风险评估以及其它国家批准或拒绝改性活生物体的文件；
- 对引入环境及用作食品和饲料都要建立充足够的监管措施；
- 决定含有改性活生物体的进口货物是否能够合法地出口到第三国以及决定这类出口要附带哪些资料。

显然，这要求：

- 进口货物含有或可能含有的**所有转基因事件的标志**；
- 获得有风险评估的结果的证明文件以及第三国批准或拒绝该转基因事件的文件；
- 拥有对已加工的商品和环境中鉴定转基因事件的做法，包括独特标志和可靠的测试方法；
- 申请货物中包含有非有意、偶然出现的改性活生物体的精确阈值资料；

关于货物中偶然污染的阈值，固然要合乎进口国和/或可能进口由被污染的原料制造的

产品的国家的法例，同时该阈值也不能超过进口国潜在转出口国已实行的阈值。这样一来，转出口国的最低阈值就值得注意了。欧盟对于经过批准品种的阈值是 0.9%（未经批准品种的阈值是 0）。出口到欧盟的所有经批准的改性活生物体货物都要申报。

未经进口国或潜在转出口国批准的改性活生物体事件通常是没有阈值的，也不会被接受（除一些极少而特殊的例外）。因此，根据第 18 条对这类改性活生物体是没有阈值可以接受的。

上述要求必须立即履行。第 18 条第 2(a)款所提到的 2 年期限内应该出台确定改性活生物体量化和个体描述方面的详细协议，以代替目前“可能含有”这一标识的概念。如果“可能含有”标识还在使用，就必须附带一份网罗所有独立的转基因事件的清单和相关资料。缔约方应视挪威提交的单据模本和欧盟¹¹最新立法为讨论的开始。

缔约方在协商履行第 18 条第 2(a)款的同时不应该忘记第 16 条第 3 款(风险管理)：

每一缔约方均应采取适当措施,防止于无意之中造成改性活生物体的越境转移,其中包括要求于某一改性活生物体的首次释放之前进行风险评估等措施。

和第 17 条第 1 款（无意中造成的越境转移和应急措施）规定的义务。特别是在改性活生物体转出口的情况下。

每一缔约方均应在获悉已发生下列情况时采取适当措施,向受到影响或可能会受到影响的国家、生物安全资料交换所并酌情向有关的国际组织发出通报:因在其管辖范围内发生的某一事件造成的释放导致了或可能会导致改性活生物体的无意越境转移,从而可能对上述国家内生物多样性的保护和可持续使用产生重大不利影响,同时亦可能对这些国家的人类健康构成风险。缔约方应在知悉上述情况时立即发出此种通知。

试图削弱议定书：墨西哥、加拿大、美国的三边协定

迈阿密集团去年一起起草了一份拟在议定书进口缔约方和出口非缔约方之间签署的备忘录草案。草案确定为履行 18.2(a)所采取的标志方法要求。虽然墨西哥参议会还没有批准这一国际协定，但美国和加拿大近来已经同墨西哥政府签署了这份备忘录。

我们在另一份文件中提出了对备忘录的详细批评。我们在这里只是要说明，含有 5%甚至更少的含药物玉米的玉米种到墨西哥都会威胁玉米原产地中心，这是让人无法接受的。而备忘录为这种威胁大开方便之门。更有甚者，当改性活生物体转出口到第三国时，比如同样是玉米基因多样性中心的中美洲国家时，备忘录中没有任何条款要求墨西哥履行其在议定书中的义务。

我们呼吁所有缔约方拒绝那些违背议定书目标及议定书具体条款（如 14.1、16.3、和 17.1），以及违背缔约方大会正在进行的有关 18.2（a）条款（确定对单据的详细要求）的国际谈判精神的协定。

第 6.5 项——遵守（第 34 条）

绿色和平就即将建立 34 条的相关进程和体制提出了如下建议：

遵守委员会

- 绿色和平支持建立一个遵守委员会，并且敦请缔约方在第一次缔约方大会上选举出委员会成员。
- 委员会成员应以其个人能力发挥作用。
- 委员会的代表性应该保证联合国下五个区域团体间的平衡。

委员会程序

- 任何缔约方无论事关其自身还是关系到另一缔约方，都有权向遵守委员会提交与遵守相关的提请事项。国与国之间的接触在其它国际环境协定遵守程序中也是普遍情况，他将起到防止遵守问题上升到争端的作用。同样的，作为议定书缔约方会议缔约方大会也应该能够对委员会提交有关不遵守议定书的报告。

资料和审定

- 绿色和平认为委员会有义务审议缔约方就另一缔约方提请事项的相关资料。
- 绿色和平也认为民间社团和秘书处有遵守方面的相关专家，也可能可以为遵守委员会提供所需资料。事实上，委员会应有能力审议任何相关资料。

推动遵守和处理不遵守情况的方法

- 绿色和平支持采用草案所列的方法。
- 缔约方应该参照《蒙特利尔议定书》的模式考虑进一步发展可能采用的方法。——明确列出可能被缔约方会议采纳的不遵守事项的方法，1992 年哥本哈根修订版附件 4

墨西哥、美国、加拿大的三边协议：不遵守议定书的案例

缔约方应在第一次缔约方会议上明确审议墨西哥、美国、加拿大的谈判备忘录是否是一个不遵守的案例，即违背议定书的目标和具体条款，尤其是 14.1 和 16.3。缔约方同时应审议墨西哥是否违犯了第 17.1 条有关改性活生物体转出口到第三国缔约方的条款。

6.6 项——赔偿责任和补救方法（第 27 条）

给出口者和进口者施加赔偿责任的国际机制主要目的是，阻止损害的发生并在损害发生时提供补救方法。绿色和平相信该机制的设立是相当重要的，绿色和平敦请缔约方迅速开始谈判。最后，绿色和平建议：

- 未来四年中，缔约方应该就改性活生物体越境转移所引起的损害赔偿责任和补救方法方面的全面规则达成一致。这些规则必须包括改性活生物体导致的所有损害、修复环境损害的全部费用、财产损失或损害以及利润损失的相关规定。公民、民间社团、本地社区和农业组织都有权就损害提出赔偿请求。该赔偿责任不能豁免，也没有金额限额。

- **作为议定书缔约方会议的缔约方大会应该建立一个广泛参与的谈判团**，该团必需包括公民社会普遍的代表，来确定和起草赔偿责任、补救方法的全面规则和程序。
- **作为议定书缔约方会议的缔约方大会应该建立适当的临时赔偿责任机制**，包括有出口商和生产商出资、秘书处管理的临时赔偿基金。进口国也可以拒绝任何改性活生物体的进口直到最终的全面的赔偿责任和补救方法机制得以采纳并执行。**在作为议定书缔约方会议的缔约方大会通过全面的赔偿责任和补救机制以及各缔约方执行其之前**，应存在这一临时赔偿责任机制。
- **应该设立补偿基金为那些赔偿责任机制尚不能完全保护的损害提供补偿金**。考虑到目前还没有赔偿责任和补救机制，绿色和平建议立即设立担保信用基金用来补偿缔约方因改性活生物体越境转移可能造成的损害。任何改性活生物体（包括拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体）的出口者要么就（a）证明有改性活生物体风险的全面保险政策，要么就（b）根据出口改性活生物体的价值向担保信用基金缴纳一定的费用。如果出口者身处未批准议定书的国家，进口国就可以向其收取赔偿基金。在进口点，每一缔约方都可以代表秘书处收取基金；秘书处代表缔约方会议对信用基金加以管理。

6.3 项——能力建设（第 22 条，第 28 条第 3 款）

能力建设是有效履行议定书的关键。在能力建设优先需要的列单中，最重要的是资金，这一点在国家提案中已经表明。我们支持缔约方继续努力提供这方面必要的财政帮助。

然后，正如秘书处提交的注解中所指出的，能力建设还需要风险评估和风险管理帮助（包括需要风险管理框架，风险评估能力，以及发现、控制和监测改性活生物体的能力）。已明确的需要包括：

- 改性活生物体检测程序和控制措施
- 风险管理框架、策略和机制
- 改性活生物体标志方法体系，包括独特标志体系
- 改性活生物体测试实验室和设备
- 发现无意中造成或非法的改性活生物体转移的机制
- 有关风险评估和管理的科学方法及草案
- 发现、管理和防止无意中造成的改性活生物体转移的能力
- 长期监测、监管改性活生物体的工具
- 边控和改性活生物体检测设施

建设能力的需要突出了国际社会有效履行议定书的更为一般的需要。下文会提到，为履行议定书的需要已经拟定了细化的风险评估方法，并将在下次缔约方会议上予以解决。

很多缔约方明显缺乏检测和发现改性活生物体的技术和管理能力，无论这种改性活生物体是经过批准的品种还是无意或者非法进入该国的。缔约方没有能力阻止无意中造成的改性

活生物体转移。他们也没有长期监测、监管改性活生物体的工具。这种情况很令人担忧，因此，我们强烈要求在这些国家完全具备这些方面能力之前，对改性活生物体越境转移进入该国实行临时禁令。

一个强烈要求赔偿责任的理由是：明知对方是风险评估、管理以及监测改性活生物体潜在长期影响这些方面能力不完全的国家，而仍然出口合法或者非法的改性活生物体品种给该国的出口国应该赔偿这类出口所造成的损害。明知其是缺乏能力的国家，而仍将改性活生物体引入该国的行为显然是不道德的。由此而造成的长期污染的代价毫无争议要由污染者承担。最后，包括赔偿责任基金在内的临时赔偿责任机制，是在严格的赔偿责任规则和程序为缔约方会议采纳之前能够防止随意污染的最好方法。

6.10 项——考虑有效履行议定书的其它重要问题（第 29 条第 4 款）

缔约方会议已经将下列潜在问题列入议事日程：

- 1、 风险评估和风险管理
- 2、 制定独特标志体系的一致性规则
- 3、 缔约方和非缔约方之间的越境转移

绿色和平的立场是上述 3 项都是确保有效履行议定书的优先问题，应该在这次缔约方会议上予以解决。我们就每一项的专门建议如下：

A. 风险评估和风险管理

风险评估是履行议定书的关键因素。然而，很多国家尚不具备进行完全的风险评估的能力。同时，改性活生物体风险评估是一门发展的科学，缔约方之间相互交流经验以及科学的最新发展一定会使对这个领域的发展有积极意义。

绿色和平支持政府间委员会第 3 次会议做出的有关建立共同的风险评估方法准则的提案。我们认为这是中期工作项目中重要的议题，同时也应作为第二次缔约方大会审议的提案。

B. 制定独特标志体系的一致性规则

目前经济合作发展组织国家已经对国际贸易中的转基因植物实行了独特标志体系。然而，这一“独特标志”只用于改性活生物体商业化品种，也并未作为议定书全球标志体系被缔约方会议所采纳。

各国提议，绿色和平也支持在全球采用经济合作发展组织的独特标志。绿色和平进而支持各种改性活生物体包括转基因微生物和动物的独特标志体系的发展和一致化。

C. 缔约方和非缔约方之间的越境转移

几乎所有的转基因作物越境转移的出口国都没有批准本议定书，因此，与非缔约方的关系问题就成为缔约方讨论和解决的关键问题。墨西哥、美国、加拿大的三边协定再次提醒缔约方会议迫切需要解决这一问题，也要同时向缔约方和非缔约方给出指导。

鉴于三方协定反映出的问题，我们建议由秘书处提交的指导文件草案中加上如下文字：

作为议定书缔约方会议的缔约方大会， ...

2. 鼓励非缔约方：

...

(b) 追随议定书的规定，特别是预先知情同意程序；风险评估；风险管理；在自愿的基础上处理、运输、包装和标志改性活生物体；及**停止任何通过双边或多边的协定来干扰议定书下正在进行的决策进程。**

D. 设立一个处理科学技术问题的下属机构

除了上述 3 个问题外，绿色和平敦请缔约方在进行其它议项的同时考虑如下重要的科学议题，并细化解决每一个议题的进程：

- 改性活生物体给原产地中心和多样性中心带来的特殊风险
- 作制造药品或工业化学品之用的改性活生物体带来的特殊风险

为了便于考虑科学和技术问题，绿色和平希望第二次签署方会议考虑设立一个以此为目的的下属机构。

ⁱ We use the acronym “LMO” (living modified organism) consistent with the text of the Cartagena Protocol. LMO is equivalent to the more commonly used term GMO (genetically modified organism).

ⁱⁱ (1) Regulation (EC) No 1946/2003 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2003 on transboundary movements of genetically modified organisms.
http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2003/l_28720031105en.html

(2) Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed, Official Journal of the European Union L 268/1
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_268/l_26820031018en00010023.pdf

(3) Regulation (EC) No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 concerning the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_268/l_26820031018en00240028.pdf