联合国

UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.2/4

联合国
环境规划署

Distr.: General
20 March 2024

Chinese
Original: English

第五期《环境法发展和定期审查方案》
（第五期蒙得维的亚方案）：
造福人民和地球
第二次国家联络人全球会议
2024 年 6 月 3 日至 5 日，内罗毕
临时议程*项目 4 (b)

第五期《环境法发展和定期审查方案》的
实施工作：优先实施的领域

明确界定应对气候危机优先领域的备选方案

秘书处的说明

一、 导言

1. 在第五期《环境法发展和定期审查方案》（第五期蒙得维的亚方案）第一次国家联络人全球会议的线上部分期间（2021 年 6 月 2 日至 4 日），国家联络人确定了实施方案的三个专题领域，具体而言，是应对以下三种危机的法律对策：(a) 污染危机；(b) 气候危机；(c) 生物多样性危机。根据联合国环境规划署（环境署） 2022–2025 年中期战略，这三个专题领域得到了跨领域活动的补充，国家联络人为每个专题领域确定了优先领域。

2. 在专题领域(b)和专题领域(c)下，国家联络人请秘书处分别为应对气候危机和生物多样性危机而明确界定的优先领域编写报告。关于专题领域(b)，国家联络人要求编写的报告应说明为应对气候危机采取法律对策而明确界定的优先领域的备选方案，并应避免重复或干扰全球气候变化谈判。

3. 本备选方案文件是根据向第五期蒙得维的亚方案秘书处提出的上述任务编写的。本文件概述了就备选方案文件征求提案的磋商进程，并提供了所提议核心备选方案的综合摘要。2024 年 2 月 26 日和 27 日举行的实施工作指导委员会第七次会议审议了初步备选方案清单，国家联络人将在 2024 年 6 月 3 日至 5 日在内罗毕举行的第二次全球会议上讨论该清单。

* UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.2/1。

二、 方法

4. 2023 年，第五期蒙得维的亚方案秘书处举行了以下区域磋商：在第五期蒙得维的亚方案区域会议和东南亚国家联盟（东盟）第三次环境法会议（2023 年 8 月 15 日至 18 日，曼谷）期间，为亚太、西亚和中亚国家举行了区域磋商，巴尔干、东欧和南高加索国家有可能远程参与；在非洲大学环境法讲师协会第五次科学会议和大会（2023 年 8 月 21 日至 23 日，内罗毕，重点关注气候变化）以及生物多样性、化学品和废物多边环境协定执行情况讲习班（卢旺达布格塞拉，2023 年 8 月 29 日至 31 日，重点关注生物多样性）期间，为非洲国家举行了区域磋商；在第五期蒙得维的亚方案关于应对拉丁美洲和加勒比三大地球危机的法律对策区域会议（2023 年 9 月 25 日和 26 日，巴拿马城）上，为拉丁美洲和加勒比国家举行了区域磋商。

5. 与区域环境法会议和国家联络人会议同时举行磋商达到了双重目的，既可以最大限度地降低成本，又可以充分利用各利益攸关方（包括政府、学术界、法律教育机构、青年和民间社会的代表）的参与。

6. 这些磋商采取了类似形式，将与会者分成若干小组，每个小组侧重于与第五期蒙得维的亚方案目标相一致的预定干预领域：

(a) *确保存在应对气候变化的有效法律框架*：为各国提供实际指导和创新办法的活动，包括用于有效和包容地制定和实施环境法的有效法律模式、良好做法和示范指标；

(b) *为提高环境法的效力而加强能力建设和提高认识*：鼓励和促进环境法领域的教育、培训和提高认识活动，以期增强人民和社区的权能，加强各国处理环境问题的体制能力；

(c) *研究和知识发展*：鼓励研究的活动，包括关于新出现的环境问题以及环境法与相关法律领域之间关系的研究和报告。

7. 本文件将这三个领域的拟议备选方案分类。为扩大参与，秘书处还编制和分发了在线调查问卷，以收集更多信息。

三、 区域磋商的成果

8. 本部分介绍了就第五期蒙得维的亚方案任务授权范围内的关键优先领域进行区域磋商的成果，这些领域是通过现场磋商和在线调查问卷确定的。本部分突出介绍了所有区域的共同优先领域，以及仅在特定区域磋商期间提出的优先领域。根据上文第 6 段所列三个预定干预领域对优先领域进行了分类，具体是：(a) 确保存在应对气候变化的有效法律框架；(b) 为提高环境法的效力而加强能力建设和提高认识；(c) 研究和知识发展。

A. 共同优先领域

9. 表 1 列出了两个或两个以上区域的与会者确定的优先领域。

表 1
两个或两个以上区域确定的关键优先领域

类别	关键优先领域
1. 加强应对气候变化的法律和体制框架	• 加强获取权和程序权利，以便在气候变化治理中实现更大的代表性、补救、更广泛的法律地位以及透明度和问责制。[1] • 加强对环境维权者的保护，包括通过制定反“反公众参与策略性诉讼”立法。 • 加强环境影响评估法。 • 建立公平有效的环境违法行为执法机制。 • 支持制定碳市场框架。
2. 为提高环境法的效力而加强能力建设和提高认识	• 为法律专业人员（包括控方律师和辩护律师、公益律师、全国人权委员会、律师协会和法律协会、司法机构以及环境法院和法庭的成员）提供能力建设机会，以增进对国家和国际气候和环境法律框架、气候变化与部门立法之间的联系以及气候诉讼的了解。 • 向政府机构（包括环境部、司法部、工业部、公共卫生部、林业部、能源部和高等教育部、总检察长办公室、国家政府机构和地方政府）提供气候治理方面的能力建设机会，包括为此支持加强气候变化方面的任务和协调。 • 提高包括环境警察和海关官员在内的执法人员执行气候相关立法的能力。 • 支持国家联络人促进实施第五期蒙得维的亚方案（特别是在非洲以及拉丁美洲和加勒比国家）的能力。 • 加强民间社会（包括土著人民、学生、妇女和儿童、青年环境论坛）的能力，以更好地了解与环境有关的权利。 • 加强所有利益攸关方对专门法院和法庭以及环境法法律诊所的作用的理解和认识。 • 加强议员对立法框架在应对气候变化方面的重要性的了解和认识。

B. 跨领域问题

10. 所有区域的与会者都强调，在实施专题领域(b)时需要纳入下列跨领域考虑因素：

(a) 应对气候变化的协调和跨部门办法应补充联合国环境规划署和整个联合国系统内的其他活动领域；

(b) 在实施优先领域时，需要将文化与传统、土著和社区知识相结合；

(c) 需要以包容方式让少数群体和最弱势和边缘群体（包括土著人民、地方社区、妇女、青年、儿童和残疾人）享有代表性；

(d) 需要针对具体利益攸关方受益者使用包容性和创新性沟通技巧，包括通过使用当地语言；

[1] 环境治理系指实现环境目标和承诺所需的体制和法律架构。支持各国遵守有力的法律和体制框架、在可持续发展背景下在全球、区域和国家各级有效实现环境目标，是环境署核心工作的一部分（见 UNEP/EA.5/3/Rev.1 号文件）。

(e) 需要确保优先行动适合区域和国家的特殊需要，并考虑到社会经济和地理情况；

(f) 需要确保酌情将私营部门实体纳为利益攸关方。

1. 亚太国家

11. 亚太国家区域利益攸关方磋商是与环境署亚洲及太平洋区域办事处合作、以混合形式组织的，西亚和欧洲区域办事处也为此次磋商作出了贡献。该区域第五期蒙得维的亚方案国家联络人以及研究机构、非政府组织和学术界的法律专家参加了磋商。第五期蒙得维的亚方案区域会议与 2023 年 8 月 15 日至 18 日在曼谷举行的东盟第三次环境法会议衔接举行。表 2 列出了该区域为第五期蒙得维的亚方案确定的关键优先领域。

表 2
亚太国家区域磋商期间确定的关键优先领域

类别	关键优先领域
1. 加强应对气候变化的法律和体制框架	• 加强对环境相关权利的宪法保护。 • 改进公众科学[a]的使用和应用。 • 进一步强调企业社会责任，纳入私营部门对环境违法行为的责任。 • 支持开发应对气候变化的国家基金。 • 支持建立有力的区域机制，以应对环境挑战。
2. 为提高环境法的效力而加强能力建设和提高认识	• 为中小学教育编制关于关键治理问题的课程。 • 将环境法方面的必修培训纳入法律教育。 • 向各国提供支持，使其能够对越境环境损害提起诉讼。 • 加强媒体报道人权和环境问题的能力。 • 提高民间社会对环境和气候有关人权的认识。
3. 研究和知识发展	确定需要为下列与气候有关的关切领域进一步发展知识：[b] • 冰川融化 • 海平面上升 • 气候引发的移民 • 气候引发的贫困 • 碳税 • 气候变化与空气污染间的联系 • 绿色融资机制 将需要更多的利益攸关方建议和意见，以确定有助于实施第五期蒙得维的亚方案的具体干预领域。

[a] 系指公众参与科学研究和（或）知识生产（见 S. Fritz 等人，“公众科学与联合国可持续发展目标”，《自然可持续性》，第 2 卷（2019 年 10 月））。

[b] 选定的最后优先领域可仅包括属于第五期蒙得维的亚方案任务范围内的领域或活动。

2. 非洲国家

秘书处与环境署非洲区域办事处合作，在 2023 年 8 月 21 日至 23 日于内罗毕举行的非洲大学环境法讲师协会第五次科学会议和大会期间，组织了一次关于第五期环境法发展和定期审查蒙得维的亚方案的区域磋商会议。该区域的国家联

络人与非洲区域的学术法律专家现场参加了会议。表 3 列出了该区域为第五期蒙得维的亚方案确定的关键优先领域。

表 3
非洲国家区域磋商期间确定的关键优先领域

类别	关键优先领域
1. 加强应对气候变化的法律和体制框架	• 支持制定关于环境问题的示范法。 • 支持各国改进与气候变化有关的现有区域或次区域协定。
2. 为提高环境法的效力而加强能力建设和提高认识	• 支持私营部门参与，包括通过支持企业在气候变化方面的社会责任。 • 开发知识材料和工具，支持公众参与和获取气候变化信息。 • 重点将人权作为加强气候变化公益诉讼的问责框架。
3. 研究和知识发展	• 加强非洲大学在发展气候治理知识方面的作用。 • 编写关于气候治理的教育和提高认识材料与报告，包括关于气候变化治理中新出现的领域和概念的材料与报告。 • 探讨气候变化、人的安全和移民之间的联系、它们对社区的影响以及应对这些挑战的手段。

3. 拉丁美洲和加勒比国家

12. 秘书处与环境署拉丁美洲和加勒比区域办事处的环境治理区域次级方案协调员合作，于 2023 年 9 月 25 日和 26 日在巴拿马城组织了第五期蒙得维的亚方案关于应对拉丁美洲和加勒比三大地球危机的法律对策区域会议。该区域的国家联络人以及该区域各大学的一些法律专家现场参加了会议，另有 450 名与会者（包括专家和其他利益攸关方）在线参加了会议。表 4 列出了该区域为第五期蒙得维的亚方案确定的关键优先领域。

表 4
拉丁美洲和加勒比国家区域磋商期间确定的关键优先领域

类别	关键优先领域
1. 加强应对气候变化的法律和体制框架	• 支持各国将国际条约义务纳入国家法律并更新立法框架。 • 支持制定减缓气候变化的立法措施，即为此制定减排目标和建立碳市场。 • 加强数据和信息在气候变化治理中的作用。 • 加强国家和区域气候信息系统和气候数据分析机制。 • 支持利用数据为公共政策提供信息的机制。 • 支持能够获得司法机构气候信息和数据的机制。
2. 为提高环境法的效力而加强能力建设和提高认识	• 加强执法人员调查环境犯罪的能力。 • 提高所有利益攸关方对专门法院和法庭在处理环境问题方面的重要性和作用的认识。 • 提高利益攸关方对基于人权的气候变化办法的认识和理解。 • 改善环境立法的获取和传播。
3. 研究和知识发展	• 进一步了解法律框架在促进循环经济、能源效率、改进技术和可持续交通方面的作用。

四、 优先领域的备选方案

13. 本部分概述了根据区域磋商结果提出的专题领域(b)下优先领域的备选方案，并按三个干预领域分类。

A. 加强应对气候变化的法律和体制框架

(a) 支持各国制定、加强和实施立法，以便更好地纳入减缓和适应气候变化的考虑因素以及有关的国际义务；

(b) 支持各国改善与环境和气候变化有关的程序性和实质性权利，并特别重视弱势群体和环境人权维护者；

(c) 支持各国改进立法和体制框架，以改善政府机构之间的体制协调，并更有效地监测和执行与气候变化有关的立法；

(d) 加强数据和信息在气候治理中的作用。

B. 为提高环境法的效力而加强能力建设和提高认识

(a) 为所有气候变化利益攸关方（包括第五期蒙得维的亚方案国家联络人和政府机构、执法官员、议员、司法机构、环境法院和法庭、律师和律师协会、民间社会和私营部门）提供气候治理方面的能力建设；

(b) 酌情制定有针对性的区域能力建设举措，旨在加强执行与气候变化有关的区域协定（举措），并加强以区域利益攸关方为对象的越境损害处理工作；

(c) 酌情加强各级环境和气候变化法律教育；

(d) 改善国家气候有关立法的获取和传播。

C. 研究和知识发展

(a) 加深对新出现的气候有关法律问题的了解；

(b) 加深对气候变化、人的安全和移民之间的联系、对社区的影响以及应对这些挑战的手段的了解；

(c) 加强学术界在支持气候治理研究方面的作用，并特别强调发展中国家大学的代表性。