

二零零九年三月三十日會議
討論文件

立法會環境事務委員會

把《生物多樣性公約》及 《卡塔赫納生物安全議定書》延伸至香港的建議

引言

我們建議把《生物多樣性公約》(《公約》)及《卡塔赫納生物安全議定書》(《議定書》)延伸至香港，藉此透過規管作於環境釋放之用的改性活生物體¹的越境轉移，以加強保護本港的生物多樣性。本文件徵詢議員對這項建議的意見。

背景

《公約》

2. 《公約》在一九九二年可持續發展地球高峰會議上獲通過，並於一九九三年十二月二十九日生效。《公約》為保護生物多樣性，訂下整體的目標及義務。《公約》締約方可用不同方式達致保護生物多樣性。目前，《公約》締約方共超過190個，其中包括中國，但《公約》尚未延伸至香港。

《議定書》

3. 《議定書》於二零零零年根據《公約》通過，確保安全轉移、處理和使用可能對保護和可持續使用生物多樣性產生不良影響的改性活生物體，並顧及對人類健康所構成的風險，且特別注重越境轉

¹ 改性活生物體即任何具有憑藉現代生物技術獲得的遺傳材料新異組合的活生物體。改性活生物體涵蓋多種農作物食品(如蕃茄、稻穀及黃豆)，種子、活魚等。但並不包括通過傳統育種和選種技術改變遺傳材料的活生物體(如雜交水稻和黃金玉米)。

移問題。《議定書》的主要目標，是藉著規管改性活生物體的進出口，保護個別締約方避免因為改性活生物體引入當地的自然環境而對其生物多樣性帶來潛在不良影響。《議定書》於二零零三年九月十一日生效，目前共有超過150個締約方，包括中國在內。

4. 《議定書》的主要目的，是為確保改性活生物體越境轉移作環境中釋放時，不會對生物多樣性帶來潛在的不利影響。這些改性活生物體主要涉及商業耕作或在科學研究中的實地測試。《議定書》規定，《議定書》的締約方須遵從提前知情同意程序。根據有關程序，出口方須先得到進口方的主管當局明確表示同意，才可把改性活生物體首次出口到該地作環境中釋放。出口方須根據《議定書》的要求進行風險評估，以便進口方決定是否容許有關的改性活生物體的進口。

5. 《議定書》的提前知情同意程序並不適用於過境的改性活生物體、擬直接作食物或飼料或加工之用的改性活生物體，或作封閉使用的改性活生物體。但在出口擬直接作食物或飼料或加工之用的改性活生物體時，仍需提交貨運單據，並闡明它們含有或可能含有改性活生物體，並且不打算於環境中釋放。而過境的或作封閉使用的改性活生物體的貨運單據，亦須列明有關安全處理、貯存、運輸及使用的規定。

延伸《公約》及《議定書》至香港

6. 我們現行的自然保育政策和措施大致上與《公約》的目標和規定相符。《公約》中唯一需要我們再作研究的主要範疇，是如何制定適當的措施以達到管制、管理或控制改性活生物體在使用和釋放時產生的風險的規定。除非我們引入合適的措施以達致《議定書》的要求，否則《公約》及《議定書》均不能延伸至香港。

7. 《公約》及《議定書》是關於保護生物多樣性和世界可持續發展的重要國際協議。把《公約》及《議定書》延伸至香港，顯示香港致力與國際社會合作，保護自然環境。香港作為國際城市，理應相應履行保護及可持續使用生物多樣性的國際義務。在我們的貿易夥伴已經簽訂《議定書》的情況下，我們也須遵守《議定書》的要求。

立法建議

8. 為把《公約》及《議定書》延伸至香港，我們需要制定新的法例。立法建議將大致採納《議定書》的要求。主要內容包括 -

- (a) 訂明除非有關的改性活生物體已獲批准並載列在紀錄冊上，否則任何人不得將其在環境中釋放，亦不得進口用作在環境中釋放之用。根據《議定書》的規定，此項限制不適用於過境的改性活生物體、擬直接作食物或飼料或加工之用的改性活生物體，以及用作供人類使用的藥物的改性活生物體；
- (b) 建立一套監管機制讓任何欲將改性活生物體在環境中釋放的人士，可向漁農自然護理署（漁護署）署長提交許可申請；
- (c) 設立專家小組，委任來自學術界、業界和非政府組織的成員，就法例的施行，包括收到的申請，向漁護署署長提供意見；
- (d) 就出口至香港以外地方用作在環境中釋放之用的改性活生物體，訂明出口管制；
- (e) 設立公共紀錄冊，以記錄接獲的申請、作出的決定，以及其他任何與執行該法例有關的資料；
- (f) 授予獲授權人員有效執行法規的適當權力；
- (g) 授權環境局局長（局長）就監管細節訂定規例，如訂定越境轉移改性活生物體時的貨運單據的規定。有關規例適用於過境的改性活生物體、擬直接作食物或飼料或加工之用的改性活生物體，以及作封閉使用的改性活生物體；及
- (h) 訂定在法例開始實施之後一段時期內的過渡安排。

公眾諮詢

9. 在二零零四年，政府曾把《議定書》及《公約》延伸至香港的建議，及實施議定書的建議法例框架，諮詢了持份者及公眾。有見立法建議大致符合國際間的要求，並同樣適用於海外國家的貿易夥伴，本地貿易商並不反對有關立法建議。環保團體亦大致歡迎有關立法建議。在二零零三及二零零五年，政府亦諮詢了立法會環境事務委員會，委員大致不反對我們的立法建議。

10. 鑑於國際間最新的發展，我們最近進行了新一輪的公眾諮詢，有關諮詢文件載於漁護署的網頁，及政府一站通網頁內的商界諮詢電子平台，以告知公眾有關諮詢，並邀請他們就立法建議提供意見。我們亦發信予有關的持份者(包括環保團體、學者、生物科技公司、商會、食物及飲品業界、本地連鎖店、種子及蔬菜貿易商、鮮花及觀賞魚貿易商，及有機農場等)，邀請他們出席焦點小組的諮詢會議。我們亦透過世界貿易組織的通報機制，知會了相關的海外管理當局。我們亦應有關要求，把諮詢文件郵寄給部分持份者。我們也諮詢了食物及環境衛生諮詢委員會、環境諮詢委員會及其轄下的自然保育小組，及漁農業諮詢委員會。

11. 我們諮詢的團體均大致支持把《公約》及《議定書》延伸至香港，並且不反對立法建議。就技術細節，有些回應者表示關注立法建議對本港生物科技研究和發展的影響。我們解釋，《議定書》及立法建議旨在管制於環境中釋放的改性活生物體，而非管制作封閉使用的改性活生物體。由於在實驗室中使用改性活生物體作研究用途被視作封閉使用，因此並不需要就改性活生物體的封閉使用或進口作封閉使用向漁護署署長申請。一些業界代表關注《議定書》就進出口改性活生物體的單據要求。我們解釋，我們將採納《議定書》的要求，而有關要求同時適用於150個締約方，包括香港大部分的海外貿易夥伴。此外，只要文件清楚列明所需資料，則商業收據，或現有單據制度所用的文件均可作為有關單據，而不需另外提交獨立單據。有機農場的代表則關注，當改性活生物體在他們的農田附近栽種時，可能會污染他們的有機農作物。就此，我們解釋，在立法建議下，漁護署可規管於環境中釋放改性活生物體(包括於農田生長並為改性活生物體的農作物)，及於農田清除未經批准的改性活生物體。事實上，立法建議有助防止及減低有機農作物被改性活生物體污染的機會。大部分人均建議政府舉辦更多的教育宣傳活動以推廣公眾對活改性生物體的認識。我們同意有關建議，並會在法例生效時，多舉辦公眾教育活動。

12. 政府正草擬有關法例，而在提出立法建議的最後定案時，我們會仔細考慮在公眾諮詢期間所收到的意見。

未來路向

13. 如委員同意，我們計劃於二零零八至零九的立法年度的下半旬，向立法會提交立法建議。請委員就政府為延伸《公約》及《議定書》至香港而訂立新的法例的建議，提供意見。

環境保護署

漁農自然護理署

二零零九年三月