



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/15/6
7 August 2011

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

科学、技术和工艺咨询附属机构
第十五次会议
2011年11月7日至11日，蒙特利尔
临时议程*项目 4.1

外来入侵物种：关于解决作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种 以及作为活饵和活食引进的外来入侵物种的 相关国际标准缺陷的方法和手段的建议

执行秘书的说明

执行摘要

根据第 IX/4.A 号和第 X/38 号决定，执行秘书于 2011 年 2 月召开了一次特设技术专家组会议，以解决与作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及活饵和活食引进的外来物种相关的风险。

特设技术专家组试图澄清决定所提及的条款，考虑了世界贸易组织《实施卫生与植物卫生措施协定》（SPS 协定）及其标准制定机构的作用，以及现行标准的相关性。它还审查了特定和具体的现行相关工具、自愿行为守则、方法、指导意见、最佳做法范例和文书。它可就一些解决这一缺陷的措施提出了一般性建议。不过，特设技术专家组并未给缔约方预备有关拟定和执行国家措施的更加详细的指导意见，以解决与作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及作为活饵和活食引进的外来入侵物种有关的具体缺陷。

* UNEP/CBD/SBSTTA/15/1。

特设技术专家组指出，在 SPS 协定框架内制定的现行标准为风险评估提供了一般性指导，可适用于各种情形，包括作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及作为活饵和活食的物种贸易，而且，生物多样性公约秘书处与国际植物保护公约、世界动物卫生组织及其他相关组织的秘书处可以一道有效地推动公众和有关国家当局提高认识，¹并进一步开发支持性工具和指导意见。在这方面，特设技术专家组还指出了外来入侵物种“生物多样性公约指导原则”的相关性（第 VI/23 号决定*附件）。

不过，特设技术专家组指出，目前缺少对与作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及作为活饵和活食引进的外来入侵物种有关的具体途径的指导。事实上，这是第 IX/4 号和第 X/38 号决定要求特设技术专家组审查的国际规管框架的缺陷。特设技术专家组认为，现行标准制定机构——即国际植物保护公约和世界动物卫生组织——应第 IX/4 A 号决定（第 2 段和第 3 段）的要求所开展的进一步工作能在一定程度上解决这一缺陷。特设技术专家组的结论认为，进一步工作应被视为制定有关拟定和执行国家措施的指导意见，以解决与作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及作为活饵和活食引进的外来入侵物种有关的具体缺陷。工作组建议，此项进一步工作由执行秘书与机构间联络小组成员合作进行。

特设技术专家组还指出，需要进一步审议有关动物消费国际贸易和活食的国际规管框架缺陷。

特设技术专家组欢迎全球生物多样性信息机构关于组织讲习班的提议，以制定有关开发外来入侵物种互操作信息系统的路线图。

所提建议

科学、技术和工艺咨询附属机构不妨进一步建议缔约方大会通过一项措辞大致如下的决定：

缔约方大会，

1. *注意到*关于解决作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及活饵和活食引进的外来物种相关风险问题的特设技术专家组报告（UNEP/CBD/SBSTTA/15/INF/1）；

2. *感谢*关于解决作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及活饵和活食引进的外来物种相关风险问题的特设技术专家组共同主席和成员及其工作，以及西班牙政府和日本政府的财政支助；

*回顾*第 IX/4 A 号决定第 4-6 段，

3. *认识到*外来入侵物种相关问题的多部门性质，*重申*第 VI/23 号决定*所采用的“指导原则”继续为解决与作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及活饵和活食引进的外来物种相关的风险提供了相关指导；

4. *鼓励*各缔约方和各国政府确保国家机关在国家一级开展有效合作，采取动植物卫生检疫措施，应对外来入侵物种威胁，并在解决与作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及活饵和活食引进的外来物种相关风险时，酌情充分利用根据《国际植物保护公

¹ 根据第 IX/4 A 号决定（第 1 段）。

约》、世界动物卫生组织、食品法典委员会、世界贸易组织《实施卫生与植物卫生措施协定》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》和联合国粮食及农业组织制定的现行标准；

5. 进一步鼓励各缔约方、其他政府和包括地方生物分类机构在内的相关组织，以发展《生物多样性公约》缔约方实现《2011-2020 年生物多样性战略计划》“目标 9”的能力；

6. 鼓励世界贸易组织动植物卫生检疫措施协定委员会成员及其认可的标准制定机构的成员，进一步解决因引进不被视为植物害虫的外来入侵物种而造成的风险，并注意与引进外来物种相关的风险可能包括对生态系统运行的影响；

7. 鼓励《国际植物保护公约》要求其成员扩大其动植物检疫措施，以确保保护陆地和淡水环境尤其是海洋环境中的植物，要求考虑进一步扩大《国际植物保护公约》的适用范围，以保护苔藓类和藻类物种的健康，并确定《国际植物保护公约》的授权范围是否扩大到了菌类的健康和保护；

8. 鼓励世界动物卫生组织继续努力考虑外来入侵物种对生态系统和动物健康的影响，更新《世界动物卫生组织水生动物法典》和《世界动物卫生组织陆生动物法典》，并就外来入侵物种对生态系统构成的风险提供评估建议和指导意见；

9. 认识到现行国际标准、准则和建议在解决与引进外来物种相关的风险方面的相关性、重要性和适用性，根据第 X/38 号决定（第 3(c)段）要求执行秘书与制定国际标准、准则和建议的有关国际组织合作，为缔约方制定有关适用现行国际标准、准则和建议的指导意见。指导意见应包括：

(a) 如何以适用于国家和区域层面有关部门的方式，酌情适用包括《实施卫生与植物卫生措施协定》在内的现行国际规管框架；国际植物保护公约、世界动物卫生组织、濒危野生动植物种国际贸易公约及其他相关国际协定所制定的标准；以及第 VI/23 号决定*所附的《指导原则》；

(b) 相关风险分析工具和信息；

(c) 国家外来入侵物种战略和关于如何将其纳入国家政策的建议；

(d) 从包括边境控制官员、商人和消费者在内的所有国家利益攸关方使用外来物种清单（规定是否可以进口、保存、繁殖、申请交易某个特定物种）中取得的经验教训，以及白色或黑色清单相对优势和限制的相关信息；

(e) 适用于国家或区域特定环境的区域能力、地理和政策方面的自愿措施；

(f) 关于物种鉴别方面能力发展的信息，如“绿色海关”倡议；

(g) 关于国家主管部门和产业界如何形成密切合作以确保符合有关外来物种进口的国家法规的建议，以及在诸如邮寄、快递、互联网市场等交付服务中显示相关准确信息标签的建议；以及

(h) 在协调引入外来物种作为宠物、活饵和活食的相关政策方面的区域合作；

10. 进一步要求执行秘书吸取特设技术专家组专家、成员的更多意见，并与联络小组成员合作，就草拟和实施旨在解决与作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及活饵和

活食引进的外来物种相关的具体缺陷的国家措施，为缔约方编制更加详细的指导建议，以便完成第 X/38 号决定附件所列的各项任务；

11. 进一步要求执行秘书继续完成第 IX/4 A 号决定（第 11、12 和 13 段）和第 X/38 号决定（第 13 段）所列的各项任务；

12. 认识到包括活生动物买卖在内的互联网国际市场的快速增长，要求执行秘书：

(a) 探讨执法机构的现行方法和工具，以监测并控制作为宠物、活饵和活食引进的外来物种的相关贸易和跨境流动；以及

(b) 收集关于最佳做法的信息，以提高公众意识，并向互联网贸易商传播指导意见；

13. 认识到因商业动物园和野生动物园动物的意外逃离、作为活食的动物的释放和逃离而导致的外来动物物种入侵的潜在风险，要求执行秘书继续开展工作，特别是就这些独立途径所构成的风险开展工作；

14. 注意到与作为宠物被捕获的繁殖性外来种群和基因型的意外释放和逃离相关的对本国遗传多样性构成的潜在风险，并要求执行秘书与相关国际组织合作，收集个案研究并探讨相关措施；以及

15. 回顾第 X/38 号决定第 7 段，欢迎全球生物多样性信息机构组织讲习班，以提高在线数据库和网络的互操作性，促进开展风险和/或影响评估所必须的信息利用，并鼓励各缔约方、各国政府以及相关机构和组织参与开发互操作的信息系统，以用于开发早期检测和快速反应系统。

一、 导言

1. 《2011-2020 年生物多样性战略计划》的“目标 9”指出“到 2020 年，明确外来入侵物种²和路径，并确定优先事项；重点物种得到控制或清除；落实路径管理措施，预防外来物种入侵并建立种群”（第 X/2 号决定）。

2. 在第 X/38 号决定第 3 (b)段中，缔约方大会要求执行秘书召开特设技术专家组会议，并在缔约方大会第十一届会议之前提交其报告，供科学、技术和工艺咨询附属机构审议。

3. 特设技术专家组的任务，是就可能由相应机构制定并可在国际层面适用的标准提出途径和方式建议，除其他外，包括提供科学和技术信息、建议和指导意见，以避免现行国

² “外来物种”是指在其过去或现在的自然分布范围之外引进的某种物种、亚种或低级分类群，包括可以生存并繁殖的此类物种的任何部分、配子、种子、蛋卵或繁殖体；“外来入侵物种”是指其引进和/或扩散对生物多样性构成威胁的某种外来物种（第 VI/23 号决定*的附件）。

* 一名代表在通过此项决定的程序中提出了正式异议，并强调他并不相信缔约方大会能在存在正式异议的情况下合法通过一项动议或案文。几位代表表示对通过此项决定的程序保留意见（见 UNEP/CBD/COP/6/20，第 294-324 段）。

际标准未涵盖的外来入侵物种的扩散，解决已查明缺陷，并在第 X/38 号决定所附的职权范围内防范各种影响，最大程度地降低与作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及活饵和活食引进的外来物种相关的风险。

4. 因此，在西班牙政府和日本政府的支助下，执行秘书于 2011 年 2 月 16 日至 18 日在瑞士日内瓦召开了一次特设技术专家组会议，并将其报告作为资料文件予以分发（UNEP/CBD/SBSTTA/15/INF/1）。

5. 下文“第二部分”包含特设技术专家组的主要结论。

二、 主要结论

6. 特设技术专家组会议报告中所载的专家组会议主要结论还考虑了对特设技术专家组报告和现有文件进行同行审议所形成的意见，内容如下：

A. 术语澄清

7. 工作范围包含引进三种类别动物（“宠物、水族馆和陆地动物馆物种”、“活饵”和“活食”）所造成的威胁。

8. 特设技术专家组使用如下宠物定义：“作为（个人）娱乐或陪伴而养的动物”，并认为术语“水族馆和陆地动物馆物种”可以归入此术语，其范围仅限于私人饲养的动物。但更广义的术语还包括出于其他原因而饲养的动物，如昆虫、爬行动物、鱼类或两栖动物。

9. 特设技术专家组使用如下活饵定义：“活生运输用于休闲（和商业）² 捕鱼的动物物种”，从而运入不同地点的自然环境中（其物种和/或基因类型在使用地并无自然存在）。³

10. 特设技术专家组使用如下活食定义：“未被视为植物害虫而作为动物或人类食物引进的物种，其在其他适用环境中对生物多样性的威胁未得到适当考虑，且不包括作为家畜接受适当管理的家养物种”。水产养殖业生产的食用鱼类被排除在活食之外，因为在国际规管框架中，水产养殖被单独列为与第 VIII/27 号决定中的活食的不一致之处。

B. 确认相关、特定和具体的工具、自愿行为守则、方法、指导意见、最佳做法范例和文书，包括解决与作为宠物、水族馆和陆地动物馆物种以及活饵和活食引进的外来物种相关风险的可能的规管机制

11. 《国家生物多样性战略和行动计划》可以为协调区域措施、标准和指导意见所确定的其他工具提供重要贡献。

12. 第 VI/23 号决定*通过的《指导原则》可以为引进外来物种提供指导，它们对于解决与作为宠物、活饵和活食而在国家和区域层次引进的外来物种相关的风险非常重要；

13. 尽管防范引进外来入侵物种是最具成本效益的措施，但人们发现，这些规管措施可对各国政府提出沉重的管理要求，而自愿措施也会将某些此类负担转嫁给相应的利益攸关

³ 一名同行审查员建议加入括号中的措辞。

方。规管措施本身并不充分；自愿的自我监管是规管措施的必要补充，能比具有法律约束力的计划取得更大成功，也更具成本效益。此外，过分严格的法规还会加剧非法贸易问题。采取自愿规管措施达成有效手段，是特定环境下的一项政策选择，涉及预防措施以及消除和控制努力下的资源分配。制定行为守则，向公众宣传将可靠的替代性物种作为宠物，传播成功的个案研究，所有这些都可以成为解决此类问题的有用措施。

14. 特设技术专家组确认的最佳做法范例和工具，可见关于解决作为宠物、水族馆和陆地动物园物种以及活饵和活食引进的外来物种相关风险问题的特设技术专家组报告（UNEP/CBD/SBSTTA/15/INF/1）的附件四。

15. 早前的最佳做法汇编，见关于威胁生态系统、栖息地或物种的外来物种相关现行工作的深度审查的情况说明（增编）——关于在国际贸易中对活动物进行进口前筛选的最佳做法的专家研讨会初步报告（UNEP/CBD/COP/9/INF/32/Add.1）。

16. 根据第 X/38 号决定，执行秘书在特设技术专家组会议之后发出了第 2011-034 号通知（参考资料编号：SCBD/STTM/JM/JSH/JG/74955），要求提供更多最佳做法范例，以解决与作为宠物、水族馆和陆地动物园物种以及活饵和活食引进的外来物种相关的风险。迄今仅收到了欧盟提交的最佳范例。⁴

17. 国家层面的外来物种“黑色清单”旨在就边境控制物种教育贸易商和消费者，一些国家编制并适用了该名单。不过，这要求有能力提供最新信息，边境机构及其他利益攸关方也必须能够检查贸易过程中的活动物。为了最大程度降低对贸易的不利影响，应对此类清单进行科学调整。

18. 《濒危野生动植物种国际贸易公约》第 13.10 号决议（Rev. CoP14）建议缔约方，在考虑潜在入侵物种的出口时，在可能和适用的情况下咨询拟进口国的管理当局，以确定是否存在规管此类进口的国内措施，《濒危野生动植物种国际贸易公约》缔约方正探索在国内数据系统中使用“生物分类序列号”，以协助确认《濒危野生动植物种国际贸易公约》物种，从而使管理当局鉴别贸易物种。

19. 在海关负有监测和控制外来入侵物种任务的情况下（如，根据相关的国家立法），有关野生物种鉴定的“绿色海关”培训教材可以扩展到包括外来入侵物种。海关官员培训可能从《濒危野生动植物种国际贸易公约》所制定的各类能力建设材料及其在国家和国际层面与海关官员的密切合作中受益。

⁴ 欧盟提交的最好做法范例：(1)在《濒危野生动植物种国际贸易公约》框架下，《欧盟野生动植物贸易条例》禁止进口四种外来宠物物种；⁴

(2) 《欧盟动物健康条例》包括引进活动物及其产品的相关规则，旨在防止引进并在欧盟传播动物疾病。在实践中，一些规则会降低引入外来物种的风险。例如：

(a) 易患欧盟不存在的某些动物疾病的物种，一定是源自第三国或其部分地区，这些来源地应声明不受相关动物疾病的影响；

(b) 出于动物健康原因，引进欧盟用于水产养殖或水族馆的水生动物（鱼类、软体动物和甲壳类动物）不得被释放到野外（第 1251/2008 号委员会条例（欧盟））；

(c) 出于动物健康原因，引入供人类食用或用于封闭观赏设施（水族馆）的水生动物不得被释放到水产养殖设施或野外（第 1251/2008 号委员会条例（欧盟））。

20. 互联网销售和购买可能要求交付服务商（邮寄、快递、互联网供应商）显示信息标签。应鼓励贸易商在公布外来宠物物种或出口宠物物种的网页上发布明确的释放信息和文字，描述特定外来入侵物种的危害性。

C. 制定关于由适当机构制定标准以解决与作为宠物、水族馆和陆地动物园物种以及活饵和活食引进的外来物种相关的风险的指导意见

21. 《实施卫生与植物卫生措施协定》允许成员国在某些限制条件下制定其自身的国家标准（只要不违反现行国际标准和协议）。通过在符合《实施卫生与植物卫生措施协定》的法律框架内采取各种国家层面措施，包括旨在保护人类、动物或植物健康和福利的临时措施，并考虑旨在解决国家措施（如，风险评估、科学依据、透明度、最小影响、管理风险）制定问题的《国际植物保护公约》和世界动物卫生组织的相关原则和指导意见，缔约方可以最大程度地降低与作为宠物、活饵和活食引进的外来物种相关的风险。

22. 不过，某些国家当局可能对这些选项缺乏认识或理解不完整。其解决方法可以是，就有关草拟和执行符合世界贸易组织《实施卫生与植物卫生措施协定》的国家措施及其现行标准所包含的各项原则，为缔约方制定相关指导意见。在缺乏具体解决与作为宠物、活饵和活食引进的外来物种相关的生物多样性风险的标准的情况下，此类工作可通过有关国际组织协调。

23. 国际标准制定机构在《实施卫生与植物卫生措施协定》中确认为各成员国制定标准、准则或建议，同时也提供能力发展，传播信息。鉴于世界贸易组织《实施卫生与植物卫生措施协定》所认可的现有标准制定机构⁵的进一步行动，

(a) 《国际植物保护公约》可以对 ISPM11（《包括环境风险分析在内的检疫有害生物风险分析》）制定补编，将影响植物的外来动物物种包含在内；

(b) 世界动物卫生组织可以考虑：

- (一) 在 UNEP/CBD/SBSTTA/15/INF/1 的范围内扩展其任务，将外来入侵物种对生态系统和动物健康的影响纳入考虑。这可以通过重申《关于对生态系统、生境或物种构成威胁的外来物种的预防、引进和减轻其影响问题的指导原则》加以强化，此《指导原则》系第 VI/23 号决定⁶的附件，由旨在正式确定现有沟通渠道的生物多样性公约秘书处和世界动物卫生组织秘书处之间的谅解备忘录提供支助；
- (二) 在根据《世界动物卫生组织水生动物法典》考虑影响水生生态系统和野生水生动物的其他动物疾病时，进一步借鉴两栖动物清单疾病的先例，如蛙壶菌感染和蛙病毒；
- (三) 继续就主要影响野生动物而不是家养动物的疾病提供建议，从而修订《世界动物卫生组织陆生动物法典》；以及

⁵ 包括国际植物保护公约、世界动物卫生组织和食品法典委员会。

⁶ 一名代表在通过此项决定的程序中提出了正式异议，并强调他并不相信缔约方大会能在存在正式异议的情况下合法通过一项决议或案文。几位代表表示对通过此项决定的程序保留意见（见 UNEP/CBD/COP/6/20，第 294-324 段）。

(四) 在 UNEP/CBD/SBSTTA/15/INF/1 的范围内就外来入侵物种对生态系统构成的风险提供评估建议和指导意见。

(c) 食品法典委员会可以考虑与引进外来入侵动植物物种、其相关寄生生物和有可能对人类构成食品安全风险的潜在病原体相关的指导范畴；

24. 生物多样性公约、国际植物保护公约、世界动物卫生组织、食品法典委员会和世界贸易组织《实施卫生与植物卫生措施协定》的国家协调中心往往设在不同的部委或机构之下，它们应当密切合作，共同解决外来入侵物种问题。国家代表对不同国际协定所采取立场的一致性应确保所有相关协定和公约得到执行。

D. 考虑提高包括数据库和网络在内的现有信息资源的互操作性以及在开展风险和/或影响评估、开发早期检测和快速反应系统中的应用方式

25. 主要需求似乎包括开发一个支持系统，用于尽早发现并快速应对外来入侵物种。特设技术专家组建议对现有的信息标准、数据库和网络开展详尽调查和评估，以开发一个强大的支持系统，从而尽早发现并快速应对外来入侵物种。

26. 建议开发一个包含外来物种数据的综合信息系统，而不是只专注于三个引进途径（宠物、活饵、活食）的数据系统。

27. 全球生物多样性信息机构将举办一个讲习班，以澄清用户需求、分析数据库和用户之间互动的可能后果，以实现所需系统的目标（即所谓的使用案例），并制定一个针对所有外来入侵物种的信息基础设施开发路线图，以支持现有的各种举措。讲习班审查确保效率和互操作性的开放标准将非常重要。

E. 能力问题

28. 发现在以下方面存在能力缺陷：

(a) 例如，边境官员缺乏物种鉴别能力，而且边境服务机构在托运货物被扣留时无法寻求有关当局（检疫、作物保护、兽医服务机构等）实施检测并做出决策；

(b) 一些出口国更有能力确保贸易遵守进口/出口条例，例如，在运输单据中确认所有交易品种。它们可以作为建设进口国能力的指导者，尤其是在存在潜在致命的人畜共患病风险的情况下；

(c) 入侵物种问题的解决方案在某些发展中国家难以执行，但是有可能制定符合现行国际标准的国家法规，并充分发挥国家能力以执行此类法规。鉴于热带发展中国家是进口国外来物种的净出口国，而且对信息和法规执行的适当指导必不可少，特设技术专家组鼓励提供适当的资金和能力建设，以开展外来入侵物种评估；

(d) 解决活饵和活食风险的工具和做法非常有限。粮农组织和国际海洋勘探理事会制定了有关入侵问题的准则，但在意外释放情况下是不够的。

F. 其他问题

29. 根据第 VII/13 号决定，2005 年，一个外来入侵物种国际监管框架缺陷问题特设技术专家组确认了国际监管框架中的缺陷和不一致问题，所确认的 14 个缺陷包括有关引进

作为宠物、水族馆物种以及作为活饵和活物的外来物种的一个缺陷（UNEP/CBD/SBSTTA/11/INF/4）。目前的特设技术专家组指出：

(a) 特设技术专家组此后并未受权更新这些缺陷；

(b) 本文件并未明确述及作为水族馆和陆地动物园物种以及活饵和活物的植物外来物种的引进问题，因为在某些情况下它们可以由《国际植物保护公约》加以解决。

30. 需要开展更多工作，尤其是针对活饵和活食，并有可能需要采取补充措施以取得进展。每种引进途径都有不同的利益攸关方，因此，其有效缓解措施可能会有相应的区别。

31. 在真菌是否被纳入《国际植物保护公约》项下保护生物方面，《国际植物保护公约》的任务并不明确。国际植物保护公约秘书处应确定其任务是否扩展到了真菌的健康和保护。如果真菌和有害真菌体未被《国际植物保护公约》涵盖，应考虑国家监管框架中的这一缺陷。《国际植物保护公约》还应明确说明苔藓类、藻类、地衣类及其害虫是否已被《国际植物保护公约》涵盖。

32. 特设技术专家组报告的一名同行审查者询问，《国际植物保护公约》是否包含了海洋环境中的植物物种。

33. 有人指出，外来物种（包括作为宠物或活饵和活食的外来入侵种群或基因类型）的逃离或释放对野生种群遗传多样性的影响需要加以解决。
