



联合国



环境规划署

Distr.
GENERAL

UNEP/POPS/INC.5/3
10 August 2000

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

拟订一项关于对某些持久性有机污染物采取
国际行动的具有法律约束力的国际文书
政府间谈判委员会
第五届会议
2000年12月4-9日,约翰内斯堡
临时议程* 项目4

拟订一项关于对某些持久性有机污染物采取国际行动的
具有法律约束力的国际文书

在未来的持久性有机污染物公约中提出对
《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》的参照

秘书处的说明

一. 导言

1. 政府间谈判委员会曾在其第四届会议上请秘书处编制并分发一份供其第五届会议审议的分析报告,探讨有关在持久性有机污染物未来公约的案

* UNEP/POPS/INC.5/1。

K0022305 040900 060900

为节省开支,本文件仅作少量印发。请各位代表自带所发文件与会,勿再另行索要。

文草案第 D 条第 4 款(UNEP/POPS/INC.4/5,附件二)中提及《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》(巴塞尔公约)是否适宜的问题和各种备选办法,并特别探讨谈判委员会应否在其中提及《巴塞尔公约》缔约方大会的各项决定及其技术指导。谈判委员会还曾要求秘书处就有关在持久性有机污染物公约的案文草案第 D 条中提及《巴塞尔公约》、以及有关的措辞所涉及的法律问题提出咨询意见(UNEP/POPS/INC.4/5,第 51 和第 52 段)。为此,秘书处编制了下列分析报告。

二. 背景情况

2. 谈判委员会曾在其第四届会议上请法律起草组对上述各项问题进行分析。该法律起草组为此设立了一个接触小组。接触小组编制了一份简要的分析报告;谈判委员会建议将之作为进一步开展谈判的基础并予列入具有法律约束力的文书案文草案之中,供其第五届会议审议。此项分析列于持久性有机污染物公约案文草案第 D 条第 4 款脚注 10 项下。

3. 法律起草组主席在他提交给委员会第四届会议全体会议的报告中强调了委员会所提出的这些问题的复杂性;该起草组认为这些问题涉及到政策方面的问题,而不仅仅是法律方面的问题。他补充说,尽管《巴塞尔公约》各缔约方不一定能够与持久性有机污染物公约的未来缔约方完全相同,但这并不排除在这两项公约之间进行交叉参照的可能性。需予考虑的另一个问题是,依照《巴塞尔公约》作出的任何决定和准则,其法律地位是否会给持久性有机污染物公约带来法律影响。他建议委员会进一步审议这一事项。

三. 国际文书的交叉参照

4. 在各项环境文书之间进行相互交叉参照是一种手段,用以避免不必要地重复在国际环境法中所通过的和接受的原则、规则和义务,并避免重新阐述同样的原则、规则和义务。与业已获得通过的各项国际文书的相互参照可便利对正在拟订之中的文书的定义和一些义务作出诠释。(本文件的附件中列出了在各项多边环境协定之间进行交叉参照的实例。)

5. 在一项国际文书(提出参照的文书)中提及另一项国际文书(被提及的参照文书)可:

(a) 使整个被参照的文书的适用成为提出参照文书中所规定的有关义务的一个组成部分;

(b) 使被参照文书中的某些条款、定义和/或附件成为提出参照的文书中所规定的有关义务的一个组成部分;或

(c) 使提出参照的文书所规定的某些义务的履行亦受被参照的文书所确立适用的一般性原则和宗旨的制约。

6. 采用此种参照办法可确保提出参照的文书的某些条款不致与被参照文书发生冲突,其中包括其整个文书和其中特定条款、定义或附件。提出参照的文书的缔约方大会及其各实施机构可考虑到对被参照文书作出的各项修正。

7. 在被参照的文书下通过的各项决定和准则、包括技术指导等的法律地位取决于以何种方式提出对该项文书的参照。如果所参照的是整个文书,则可假定,所提出的参照包括被参照的文书的整个体系,其中包括其各机构作出的决定、准则和可能的修正。如果仅对其中的某些条款、定义或附件提出参照,则可假定,所包括的仅为那些在被参照文书下作出的、涉及到被参照的义务的决定和准则。如果所提出的参照旨在使提出参照的文书中的某些义务亦受被参照文书中所确立的一般性原则和宗旨的约束,则由被参照文书的各个机构所通过的决定和准则仅将会对提出参照文书的实施具有指示性意义。

8. 一些国际文书中列有其与其他国际协定之间关系的条款。按照一般性原则,此种条款确保该文书不致改变其缔约方根据与此项文书并行不悖的其他文书所享有的权利和承担的义务、且不致影响其他缔约方根据此项文书享有其权利或履行其义务。此种条款还确保缔约方可订立其他国际协定,但条件是此种协定与该文书并行不悖。

四. 在未来的持久性有机污染物公约中 提出对《巴塞尔公约》的参照

9. 委员会第四届会议编制的持久性有机污染物公约案文草案第 D 条第 4 款中提出了对《巴塞尔公约》的参照如下:

“ 为了保护人类健康和环境不受附件 A、附件 B[或附件 C]所列某些物质的不利影响,确保以适当的方式处理由此种物质所构成或含有此种物质的库存、废物、以及正在变为废物的产品和物品,各缔约方[按照其能力并视技术和财政援助的提供情况]应...

“ [(c)采取措施确保对废物以及即将成为废物的现有库存、产品和物

品...

- “ (ii) 确保其处理方式可销毁其所含有的持久性有机污染物成份或以其他方式将这些成份改变为不具有附件 D 所述持久性有机污染物特性的物质,或酌情以符合《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》的规定的其他无害环境方式予以处置;”

10. 正如法律起草组在委员会第四届会议上所指出的那样,各方对目前提及《巴塞尔公约》的措辞是否包括《巴塞尔公约》缔约方大会的各项决定或其准则的理解方面存在着意见分歧。如要保留现有的措辞,则仍无法明确无误地理解以下方面:即对有关物质的处置方式是否仅应符合《巴塞尔公约》的条款、亦或是亦应符合其缔约方大会所通过的其他文书和文件。为能编制一份充分反映出委员会政策意图的案文,需要委员会提供明确的政策指导。

11. 如果意在确立一套对有关物质进行无害环境处置的准则,则提出对《巴塞尔公约》的参照将是达到这一目的的一种方法。提出此种参照的备选办法从要求规定有义务适用《巴塞尔公约》到规定必须遵循一套非强制义务式的指示性标准不等。可予以通过的案文为:

- (a) 囊括危险废物处理的一整套制度,同时特别提及《巴塞尔公约》:

例如:

“ ...以无害环境方式、同时考虑到各项有关的国际协定、特别是《巴塞尔公约》的规定...” ;

- (b) 囊括《巴塞尔公约》的整套制度,包括其缔约方大会和其他机构作出的决定和技术指导:

例如:

“ ...以无害环境的方式、同时考虑到《巴塞尔公约》各项规定中确立的《巴塞尔公约》制度、其缔约方大会的决定及技术指导...” ;

- (c) 囊括《巴塞尔公约》的案文和各项附件:

例如:

“ ...以符合《巴塞尔公约》各项规定的、无害环境的方式...” ;

“ ...考虑到《巴塞尔公约》的各项规定、以无害环境方式...” ；

(d) 囊括《巴塞尔公约》案文的某些实质性规定及其缔约方大会的各项决定:

例如:

“ ...依照《巴塞尔公约》第 1 至 11 条的规定以无害环境方式...” ；

“ ...依照《巴塞尔公约》第 1 至 11 条、包括其缔约方大会的各项有关决定,以无害环境方式...” ；

(e) 囊括《巴塞尔公约》的各项原则和宗旨:

例如:

“ ...依照《巴塞尔公约》的各项原则和宗旨,以无害环境方式...” ；

“ ...依照《巴塞尔公约》第 1 至 11 条中所载列的各项原则和宗旨,以无害环境方式...” ；

(f) 以《巴塞尔公约》使用的定义方式对诸如“ 废物”、“ 处置”、“ 无害环境” 诸项用语进行定义,具体方式是在案文中提及或照搬《巴塞尔公约》的相关定义的现成案文:

例如:

“ ...以无害环境方式。为了本条的目的,“ 废物”、“ 处置” 和“ 无害环境” 诸项用语的解释应为《巴塞尔公约》对这些用语的定义” ；

“ ...以无害环境方式。为了本条的目的,“ 废物”、“ 处置” 和“ 无害环境” 诸项用语是指(在此插入《巴塞尔公约》所作定义的现成案文);或

(g) 通过增列以下措辞,把有关参照所涉范围的事项转交由缔约方大会作出决定¹,以便推迟就此事项作出决定:

¹ 鉴于《巴塞尔公约》的各项技术准则以及缔约方大会的各项相关决定不具约束力(但有关对《公约》的修正的决定除外),如果委员会决定在未来的有机污染物公约中提及这些技术准则和决定,则需要予以慎审的考虑,以便确定采用何种适宜的措辞。

例如:

“以拟由缔约方大会予以定义的、符合《巴塞尔公约》的无害环境方式...”。

12. 法律起草组在委员会第四届会议上指出,应考虑到因《巴塞尔公约》的任何进一步发展演变而可能产生的问题。有机污染物公约及其各执行机构可能需要计及对《巴塞尔公约》的进一步修正、其各机构的决定或于有机污染物公约生效之后在《巴塞尔公约》体系下通过的任何文书。为此,委员会或有机污染物公约缔约方大会可通过一套以迅捷的方式予以处理的适宜程序。

附件

多边环境协定中交叉参照的一些实例

1. 直接提及《巴塞尔公约》：

(a) 《持久性有机污染物远距离越界空气污染公约》的《议定书》(1998年)第3条规定如下：

基本义务

“ 1. 除第4条予以具体豁免的情况外,每一缔约方应采取有效措施:

“ (b)(i) 确保在销毁或处置附件一所列物质时,此种销毁或处置以无害环境的方式进行,同时考虑到关于管理危险废物及其处置的有关分区域、区域和全球制度、尤其是《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》” ;和

(b) 于1995年11月4日予以修正的《非加太-欧洲共同体第四项洛美公约》第39条规定如下:

“ 3. 本条含义范围内的“ 危险废物” 这一用语应囊括《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》附件一和附件二中所列各类产品” 。

2. 间接提及《巴塞尔公约》所确立的各项原则和规则:

(a) 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(1987年)并未直接提及《巴塞尔公约》。其某些规定涉及与使用过的控制物质的销毁、处置和贸易有关的议题。在订立这些规定时,缔约方大会第五次会议在其第V/24号决定中注意到秘书处关于《巴塞尔公约》的规定如何适用于使用过的《蒙特利尔议定书》控制物质的贸易的报告,并促请《巴塞尔公约》缔约方作出与《巴塞尔公约》和《蒙特利尔议定书》的目标相一致的适宜决定,以便利尽早逐步停止《蒙特利尔议定书》控制物质的生产和消费。缔约方大会在其第七次会议上通过的第VII/31号决定(《巴塞尔公约》下经过再循环处理的氟氯化碳和哈龙的地位)中规定,经过回收处理、但尚未净化到有关国际和/或国家组织、其中包括国际标准组织所规定的可用纯度规格的《蒙特利尔议定书》控制物质的国际转让只能在下述情况下进行:接收国具有可把所收到的控制物质加

工达到这些规格标准的再循环设施或拥有采用经核准的销毁技术的销毁设施;

(b) 《防止倾弃废物及其他物质污染海洋公约》下的《议定书》(1996年)并未直接提及《巴塞尔公约》,但订立了与《巴塞尔公约》相类似的某些义务;和

(c) 《保护地中海免受污染公约》下的《防止和消除船舶和飞机倾弃废物或海上焚烧污染地中海议定书》(1996年)确立了某些类似于《巴塞尔公约》的义务。

3. 其他直接或间接交叉参照的实例:

(a) 《联合国气候变化框架公约》(1992年)及其《京都议定书》(1998年)在其若干条款中均提到《蒙特利尔议定书》。这些提法主要涉及不受《蒙特利尔议定书》控制、但受《联合国气候变化框架公约》控制的温室气体;

(b) 《保护南极海洋生物资源公约》(1980年)明确提到了《南极条约》的条款。其中第三条规定:

“各缔约方,不论其是否为《南极条约》的缔约方,商定它们将不在《南极条约》所涉地区从事任何违反该《条约》的原则和宗旨的活动,并商定它们之间的相互关系受《南极条约》第一条和第五条中所规定的义务约束”;

(c) 该项《公约》第四条中还列有与《南极条约》第四条和第六条有关的类似义务。针对非《南极条约》缔约方规定的具体义务列于其中第四条。此外,第六条还表明该项《公约》中的任何规定均“不得减损各缔约方依照《国际捕鲸管制公约》和《保护南极海豹公约》所享有的权利和承担的义务;”和

(d) 《巴塞尔公约》并未在其案文中列出任何交叉参照,但其缔约方大会作出的一些决定涉及到如何协调《巴塞尔公约》与《防止倾弃废物及其他物质污染海洋公约》所分别规定的义务(即其1992年12月4日第I/4号决定、1994年3月25日第II/7号决定、1995年9月22日第III/23号决定)、与国际海事组织就协调关于海上运输危险废物的条例开展合作问题(1992年12月4日第I/18号决定、1994年3月25日第II/24号决定、1995年9月22日第III/24号决定)、以及《巴塞尔公约》对含有受《蒙特利尔议定书》控制的物质的废物越界转移所产生的影响问题(1994年3月25日第II/5号决定和1995年9月22日第III/15号决定)。