



联合国  
环境规划署



Distr.: General  
17 November 2010

Chinese  
Original: English

拟定一项具有法律拘束力的全球  
性汞问题文书政府间谈判委员会  
第二届会议

2011年1月24-28日，日本，千叶  
临时议程\* 项目3

拟定一项具有法律拘束力的全球性汞问题文书

未来汞问题文书与《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔  
公约》之间的关系

秘书处的说明

1. 在2010年6月7日至11日的第一届会议上，拟定一项具有法律拘束力的全球性汞问题文书政府间谈判委员会定了一份秘书处将提供给委员会第二届会议以支持其今后审议的资料清单。除了其他事项以外，谈判委员会请秘书处就未来汞问题文书和《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》方面的可能空白和重叠提供一份分析报告，包括关于《巴塞尔公约》对汞废物健全管理的适用性的进一步的资料和说明。本说明是应该请求而编写的。

导言

2. 在授权拟定一项具有法律拘束力的全球性汞问题文书时，联合国环境规划署（环境署）理事会在第25/5号决定第27(f)段中请政府间谈判委员会列入解决含汞废物和补救受污染场所的一些条款。在该决定第28(d)段中，理事会吁请委员会考虑必须实现合作与协调，并避免拟议的行动与其他国际协定和进程载列的相关条款出现不必要的重叠。因此具有法律拘束力的全球性汞文书应该与其他多边环境协定相辅相成。在委员会第一届会议上，许多政府呼吁，新的汞问题文书的条款应该与其他文书的条款加以协调，特别是《巴塞尔公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》，以避免规章条例方面的重叠和混乱，并确保法律的肯定性。

\* UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/1。

3. 对于委员会第一届会议，巴塞尔公约秘书处就如何在《公约》的范围内涵盖汞和汞化合物，以及《公约》可以如何推动应对汞提出的全球性挑战的国际努力提出了自己的意见(UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3)。然而在该届会议上，尽管有些代表强调与《公约》协调的必要性，但有些代表指出，未来汞问题文书与《公约》之间存在一些空白和重叠，因此需要加以进一步的分析。会上请秘书处就这种空白以及《巴塞尔公约》对汞废物的无害环境管理的适用性向委员会第二届会议提供进一步的资料和说明。

4. 针对这一请求，本说明将文件 UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/5 中叙述的缺省备选方案作为出发点，将其作为可列入汞问题文书的实质性条款，以减少汞供应量，增强无害环境储存的能力，减少国际汞贸易，减少汞大气排放并解决含汞废物。秘书处还参照巴塞尔公约秘书处提供的资料(UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3)、各位代表在委员会第一届会议上提出的内容和相关的国家来文。

5. 本说明第一章确定了未来汞问题文书和《巴塞尔公约》方面可能的空白和重叠，而第二章就基于《斯德哥尔摩公约》的实例可能采取的办法提供了一些要素。

## **一. 未来的汞问题文书和《巴塞尔公约》方面的可能空白和重叠**

### **A. 缔约方**

6. 尽管《巴塞尔公约》有许多缔约方，但无法保障新的汞问题文书的缔约方与《巴塞尔公约》的缔约方完全相同。因此在考虑《公约》的适用性和通过可能会产生由《公约》的规定直接处理的一些汞废物问题的汞问题文书的条款时，委员会不妨考虑采取一种办法，在这两项文书之间建立联系，同时尊重并非同时是这两项文书的缔约方的个别国家的主权。

### **B. 范围**

7. 任何国际协定的顺利执行均取决于对该协定的范围和条款的明确和共同的理解。《公约》和未来的汞问题文书可以具有共同的目标，即保护人类健康和环境免遭危险化学品的不利影响：未来的汞问题文书将对汞控制采取一种寿命周期的办法，而《公约》是针对各种物质或物体的报废问题。因此《公约》的有关条款仅仅在汞被定性为废物时才对其适用。

### **C. 汞废物的定义和分类**

8. 《巴塞尔公约》适用于危险废物和其他废物。《公约》在第 2 条中将“废物”定义为处置的或打算予以处置的或按照国家法律规定必须加以处置的物质或物品。就汞而言，由于现有处置备选办法有限，作为废物定义一部分的处置问题可能会产生问题。

9. 在第 1 条中，“危险废物”被界定为包括以下废物和废物流：

(a) 列入附件一的任何一类，除非它们并不具有《公约》附件三界定的任何危险特性；

(b) 上述说明中没有涵盖的，但按照出口、进口或过境缔约方的国内立法被界定为或视为危险废物。

10. 《公约》管制的废物由附件八和附件九载列的废物清单加以进一步的分类。因此，一种废物要被定性为危险废物，就必须列入附件一或附件二，而且

必须具有某些危险特性。此外，按照出口、进口或过境国的法律被确定为或视为具有危险性的任何废物指按照《公约》被视为危险废物。因此危险废物的分类并不是普遍适用的，而是因国家或区域而定的。从实际的角度来看，这可能会导致各种解释，产生法律不确定性，有时会产生漏洞，因而一个国家将某些废物视为废物或危险废物，而另一个国家则不然，这种结果由于缺乏一种废物被视为危险废物的临界点而可能会扩大化。

11. 巴塞尔公约秘书处在文件 UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3 中表示，具有汞成份或汞化合物的废物被界定为危险废物，因此列入《公约》（第1条第1(a)款，附件一类别 Y29 和附件三类别 A1010、A1030 和 A1180）。然而不能排除各国具有不同理解或区域性差别的可能性。例如，某种物品中含有的汞完全可能被某些缔约方作为家庭废物而不是作为危险废物对待。就再循环或再生材料而言，这一问题也会产生，在多数情况下，只有当这些材料含有超过某种起点的危险杂质时，它们才被视为危险废物。在这一方面，《公约》并没有规定一种汞含量起点，超过这一起点，一种废物即达到成为危险废物的标准。

12. 因此委员会在拟定未来汞问题文书时不妨拟定一项共同的汞废物定义，并规定其普遍适用。正如文件 UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/5 所提出的那样，委员会第一届会议上建议，该文书可以在总体废物流中规定汞及其化合物的门槛值，使这种废物受到该文书汞废物条款的制约。为了能够对被界定为汞废物的物质采取一种共同和分担的办法，委员会还不妨在该文书中规定缔约方大会制定一种《公约》未加规定的标准分析或采样方法。另外还应该在该文书中具体规定应该何时处置汞，而不论工艺中是否是有意添加或使用汞的。

13. 最后，出席委员会第一届会议的许多代表呼吁对汞问题文书中采用的词语作出明确的定义，并表示，这些定义应该与《公约》的规定相一致。确实对于废物已经采用了各种表示法，例如“汞废物”、“含汞废物”和“元素汞废物”，而《公约》的技术准则随后采用了“由元素汞组成的废物和含有汞或受到汞污染的废物”的表达法，以包括所有与汞有关的废物。<sup>1</sup> 委员会第一届会议和预备会议的讨论表明，关于汞废物管理的有些术语没有得到普遍的理解，而是包括各种概念和法律特点。为了克服这一缺陷，环境署汞供应和储存伙伴关系领域正在编写一份环境署和《巴塞尔公约》文件中使用的术语和定义汇编，以说明汞和含汞废物的储存和处置的各个方面。这项工作旨在取得对这些术语的共同理解，并可以推动今后阶段的谈判。

#### D. 汞废物管理

14. 环境署理事会在第 25/5 号决定中高定，政府间谈判委员会在拟定汞问题文书时应该列入解决含汞废物的一些条款，并承认必须推动对汞实行无害环境管理。

15. 《巴塞尔公约》的中心目标是无害环境管理，该目标在《公约》第 2 条中被界定为：“采取一切可行步骤，确保危险废物或其他废物的管理方式将能保护人类健康和环境，使其免受这类废物可能产生的不利后果”。正如公约秘书处所指出，无害环境管理是指通过一种综合的寿命周期办法处理这一问题，

<sup>1</sup> 关于无害环境管理元素汞和含汞或受到汞污染的废物的技术准则草案，第 6 稿，2010 年 10 月。

这包括从危险废物的生成到其储存、运输、处理、再使用、再循环、回收和最后处置各阶段实行严厉的管制。<sup>2</sup>

16. 尽管无害环境管理的概念首先见诸于《公约》，而且是《公约》各缔约方必须承担的责任，但委员会不妨进一步阐明这一概念，例如阐明出口国可以核实进口国废物管理做法的方式，以便作出一项知情的出口决定，因为《公约》中没有说明任何此类措施。<sup>3</sup>

17. 缔约方大会在其第 VIII/33 号决定中商定在《执行巴塞尔公约战略计划》中列入一个新的汞废物重点领域。缔约方大会指示秘书处，除了其他事项以外，拟定汞废物环境无害管理准则，重点是拟定健全处置和补救做法。这些准则涵盖所有形式的汞废物，包括元素汞。这些准则正在拟定之中并将提交 2011 年 10 月缔约方大会第十次会议，供酌情予以通过。

18. 委员会不妨审议，该汞问题文书是否应该具体规定缔约方应该采取何种处理方法，例如回收和以环境无害方式储存经过再循环的汞（按照文件 UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/5 提出的要求）。《公约》的环境无害管理准则包括汞废物处理的多数（乃至所有）方面，但仅仅具有规范价值，而没有法律拘束力。此外与废物处理系统中的各个步骤一起，这些准则例如考虑回收和再循环，但没有述及再生汞的营销问题。《公约》及其技术准则因此既没有倾向于也没有禁止一种具体的处理方法，因此委员会不妨在汞问题文书中采取其他办法。《公约》及其准则也未能明确区别元素汞的处理要求和含汞废物的处理要求。就再循环作为一种供应源而言，《公约》并未将其限于规定的用途；因此委员会不妨在汞问题文书中加以规定。

## E. 汞的储存

19. 在委员会第一届会议上，许多代表认为，关于无害环境储存汞的规定是汞问题文书的一个主要特点。几位代表强调了以无害环境方式储存来自库存、废物和人为来源的汞的重要性，以防止汞重新进入全球市场，以及今后可能释放到环境中。

20. 因此委员会不妨在汞问题文书中列入一些条款，请缔约方大会拟定指导文件，说明为了汞的越境转移和无害环境管理的目的，哪些储存办法应视为无害环境的。这项文件应该补充《巴塞尔公约》的现有规定和那些正在制定的规定。这种指导可以具体规定根据以下情况何时必须在一种环境无害储存设施中接收元素汞：纯度、杂质的程度和性质、放射性和其他考虑因素；接收程序，包括核实、容器规格、证书和其他事项；与设施有关的永久性 or 临时性地下或地面储存要求、监督、视察、紧急情况 and 保持记录。

21. 在《公约》附件四 A 节中，永久性和临时性废物储存被分别确定为处置作业 D12 和 D15。然而正如前文所指出，在考虑《公约》对某种材料的适用性时，应该铭记，在危险废物的定义方面，在何时物质、制品或物品成为废物方

<sup>2</sup> [www.basel.int/convention/basics.html](http://www.basel.int/convention/basics.html)。

<sup>3</sup> 例如，第 4 条第 2 (g) 款规定，如果有理由相信危险废物和其他废物将不会以对环境无害的方式加以管理时，各缔约方应采取适当的措施，防止进口此类废物，第 6 条第 9 款规定：“各缔约国应要求每一个处理危险废物或其他废物越境转移的人在发送或收到有关危险废物时在运输文件上签名。缔约国还应要求处置者将它已收到危险废物的情况，并在一定时候将它完成通知书上说明的处置的情况通知出口国和出口国主管当局。如果出口国内部没有受到这类资料，出口国主管当局或出口者应将该情况通知出口国”。

面，在它们何时成为副产品方面，以及在它们何时丧失废物地位方面，在区域、国家乃至地方各级可能存在差别。就无害环境储存汞而言，这一问题特别相关：永久性或临时性储存被《公约》界定为处置作业，相关的规定仅仅涉及废物。以无害环境方式储存来自库存和用于可接收用途的其他人为来源的汞不属于《公约》的范围，因为这种物质不会被定为废物。因此这些物质应该列入汞问题文书的储存条款。

22. 关于《公约》的元素汞和含汞或受汞污染的废物的无害环境管理技术准则草案，其中有专门的章节述及无害环境储存(临时和长期)技巧和技术。正如前文所提到，鉴于这一工具具有规范性，而没有法律拘束性，因此委员会不妨考虑列入一个拘束性条款。

23. 委员会还不妨规定缔约方应合作制定安排，以提高国内和区域性场所环境无害储存的能力，包括通过区域储存场地。由挪威政府资助的两个区域性项目正在由环境署技术、工业和经济司化学品处在亚洲及太平洋和拉丁美洲执行，以确定适当的汞储存办法。这些项目将推动加强关于汞长期储存的知识，而这种知识对于汞无害环境管理具有关键重要性。

## F. 汞的越境转移

24. 委员会不妨规定缔约方应准许元素汞和具体规定的汞化合物出口，但只能用于根据汞问题文书准许进口缔约方的一种用途，或者正如几位代表在委员会第一届会议上所指出，在出口国不存在安全储存设施的情况下用于无害环境储存的目的。这种规定类似于关于《斯德哥尔摩公约》第 3 条下持久性有机污染物贸易的豁免的规定。

25. 控制危险废物越境转移是《巴塞尔公约》的首要重点，应该随着对其进行无害环境管理尽量减少这些废物。然而就汞而言，关于这种转移的规定仅仅适用于被视为废物的汞，而对于为了再使用、再循环或回收等其他目的的转移不规定任何限制。<sup>4</sup> 此外根据《公约》，缔约方可允许越境转移进口国再循环或回收行业作为原材料而需要的危险废物和其他废物。因此委员会也许并不完全满意《巴塞尔公约》对汞废物越境转移的适用，因为该公约不是具体限于环境无害储存或允许用途。

26. 《巴塞尔公约》缔约方不得向非缔约方出口危险废物或其他废物，但根据特殊的专门协定的出口除外。汞问题文书这一方面的一项条款可能证明不符合其他规定，特别是在各项协定的缔约方不同的情况下。最后，1995 年在缔约方大会第三次会议上通过但尚未生效的《巴塞尔公约禁令修正》将禁止从《公约》附件七所列国家（经济合作与发展组织成员国、欧洲联盟和列支敦士登）向非所列国家越境转移用于最后处置和回收的危险废物，这项修正也可能与汞问题文书相抵触。

## G. 能力建设及财政和技术援助

27. 在委员会第一届会上，代表们确定了发展中国家和经济转型国家在应对汞废物时必须面对的几种挑战。简而言之，其中多数国家缺乏健全汞废物管理所需要的资源、人员、专业知识和基础设施。

<sup>4</sup> 第 2 条第 4 款将“处置”界定为《公约》附件四规定的任何作业。该附件 A 节包括并不导致资源回收、再循环、再生、直接再使用或替代使用的可能性的作业，而该附件 B 节包括可能导致资源回收、再循环、再生、直接再使用或替代使用可能性的作业。

28. 《巴塞尔公约》载有关于技术转让和能力建设的规定，特别是通过建立关于危险废物和其他废物的管理和最少化的区域和分区域培训和技术转让中心而展开技术转让和能力建设。然而正如秘书处关于展开技术援助和能力建设的备选办法的说明(UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/9)所强调指出，各区域中心难以履行其任务，基本原因是它们依赖公约自愿技术合作信托基金和其他主要非强制性来源提供的资金。

29. 考虑到汞废物管理方面可能很高的费用以及有必要支持有些国家处理这一问题，委员会不妨按照关于汞问题文书内一个财务机制的规定审议这些问题，并审议按照《巴塞尔公约》和《斯德哥尔摩公约》建立的区域中心是否可以提供援助。

30. 在委员会第一届会议上，有些代表倡导在履行未来汞问题文书下的义务时实行共同但有区别的责任的原则。有些代表还倾向于将履约与提供财政和技术援助联系起来。这种相互关联的安排可能涉及到一种基于分摊费用的财务机制，可能参照《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的模式，而与巴塞尔公约自愿技术合作信托基金形成对照。

## H. 报告

31. 委员会在审议汞问题文书规定的报告义务时，不妨考虑到《巴塞尔公约》规定的报告要求。这将符合第 25/5 号决定第 28 (d) 段，其中环境署理事会商定有必要实现合作和协调并避免拟议的行动与其他国际协定和进程载列的相关规定产生不必要的重叠。

## 二. 可能的办法

32. 对于《巴塞尔公约》与未来汞问题文书可能互动，已经有一些可能相关的先例。这些先例包括分别于 1998 年和 2001 年通过的《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》。《鹿特丹公约》明确将废物排出在其范围此外，而《斯德哥尔摩公约》的办法和范围与理事会针对一项具有法律拘束力的汞问题文书审议的物质寿命周期办法相类似。

33. 《斯德哥尔摩公约》在第 6 条中规定与《巴塞尔公约》互动。首先为了避免任何法律真空，一旦库存、废物和产品与物品成为由所列化学品构成、含有此种化学品或受其污染的废物，该公约就一起加以审议，并对其识别问题作出了规定。它明确规定所列化学品的库存何时应被视为废物（当这些化学品不再被允许加以使用）。然后它解决这种废物的管理问题，并规定了一种销毁或不可逆转地转化其所含持久性有机污染物的义务，明确禁止可能会导致回收、再循环、再生、直接再使用或替代性使用的处置作业。

34. 第二，针对越境运输问题，《斯德哥尔摩公约》要求考虑到相关的国际规则、标准和准则。该公约在第 6 条第 2 款中要求缔约方大会与《巴塞尔公约》的有关机构展开密切的合作，尤其要制定销毁和永久质变的必要水平（确保持久性有机污染物特性不再显示所必需的）；确定构成无害环境处置的方法；酌情制定附件 A、B 和 C 所列化学品的含量标准，以界定第 6 条第 1 款述及的持久性有机污染物低含量。

35. 《斯德哥尔摩公约》第 6 条针对持久性有机污染废物规定了缔约方的基本义务，包括规定缔约方在这种废物的国际运输方面应考虑到相关的国际规

则、标准和准则。《斯德哥尔摩公约》赋予其缔约方大会以持久性有机污染废物方面的最后决策权，但它要求缔约方大会在审议巴塞尔公约有关机构可能具有专长知识的持久性有机污染废物管理的方面时，与这些机构密切合作。这种办法可能对委员会的审议工作有益，因为委员会拟定新的文书下处理汞废物的条款。

36. 为了支持上述论点，提请注意 2009 年在国际海事组织主持下通过的《香港国际安全与无害环境拆船公约》，该公约的目的是针对国际航运和船舶回收活动提供全球适用的船舶回收条例。该公约显然与《巴塞尔公约》互动，因为巴塞尔公约的缔约方于 2002 年通过了关于全部和部分拆船的无害环境管理技术准则。该公约的案文界定“船舶回收”、“船舶回收设施”和“回收公司”属于《公约》的范围，但它还在其条例 3 中敦促缔约方在制订执行措施时考虑到“巴塞尔公约下制订的相关和适用的技术准则、建议和指导”。《香港公约》尚未生效。

### 三. 结论

37. 在审议未来汞问题文书与《巴塞尔公约》的关系时，委员会不妨铭记一些问题。首先，《巴塞尔公约》的缔约方和未来汞问题文书的缔约方很可能并非完全相同，因此不能假定所有国家都将受到与汞废物有关的同样法律义务的拘束。第二，与汞废物有关的一些术语应与《巴塞尔公约》下使用的定义保持一致，但可能需要在汞问题文书下加以更确切的界定。第三，《公约》中与汞有关的规定的法律效力可能被认为不足以达到委员会制定一项具有法律拘束力的汞问题文书的目标。公约秘书处目前正在拟定的《巴塞尔公约》关于元素汞和含汞废物或受汞污染废物的无害环境管理技术准则草案中述及无害环境管理、最佳可得技术、最佳环境做法和排放控制。然而这些并非属于《巴塞尔公约》的核心条款。最后，当一种物质或物品成为废物或副产品时，被定性为危险废物或丧失其废物地位时，可能存在法律不确定性；委员会不妨在未来汞问题文书中解决这种不确定性。