

2

巴塞尔公约

关于建立履行《巴塞尔公约》国家法律框架的指导文件

联合国
环境规划署



2

巴塞尔公约

关于建立履行《巴塞尔公约》国家法律
框架的指导文件

联合国
环境规划署



巴塞尔公约

© 巴塞尔公约秘书处，2019年12月

如用于教育或公益目的，可以以任何形式对本出版物进行全部或部分复制，无需版权持有者，即巴塞尔公约秘书处的特别许可，但须申明出处。巴塞尔公约秘书处希望获取一本以本出版物为出处的任何出版并表示感谢。

未经巴塞尔公约秘书处事先书面许可，不得以转售或任何其他商业目的使用本出版物。

免责声明

本手册所含文本未经正式编辑 仅供参考。不得取代《巴塞尔公约》缔约方大会通过的官方决定文本。如本手册内文件有错误、遗漏、断续、删节、缺陷、内容更改以及与官方决定文本有出入，均应以后者为准。

巴塞尔公约秘书处（SBC）、联合国环境规划署（UNEP）以及联合国（UN）对内容的准确性和完整性不承担责任，对于使用和参考本出版物的内容直接或间接引起的任何损失或破坏不承担赔偿责任。

本出版物内容所使用的指称和表述不隐含巴塞尔公约秘书处、联合国环境规划署或联合国对地缘政治形势、或任何国家、领土、或城市或区域或其当局的法律地位、或有关其边界或边境发表任何观点。

序言

欢迎阅览巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约秘书处**技术系列第二期**。该技术系列于2019年推出，为您提供《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《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《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》各自缔约方大会通过的权威性指导文件。

关于制定实施《巴塞尔公约》国家法律框架的指南是一份综合性指导文件，目的是帮助各缔约方确保建立全面实施《公约》的适当法律框架。根据《公约》第4条第4款，《公约》缔约方有义务“采取适当的法律、行政和其他措施，实施和执行本《公约》的条款，包括为防止和惩罚违反《公约》行为而采取的措施。”符合这一要求是缔约方能够履行《公约》规定的所有义务的前提，然而履约和履约委员会的工作表明，许多缔约方可能未达到这一要求，因而阻碍了《公约》目标的实现。履约和履约委员会制定的指南是缔约方在制定新立法或审查现有立法过程中可以参考的主要指导文件。报告详细阐述了立法起草过程和立法条款的内容，包括将《公约》条款纳入国家立法的模板，以及缔约方执行《公约》个别条款的立法实例。有关支持制定实施《巴塞尔公约》的法律框架的其他指导文件，可查阅《公约》网站：<http://basel.int/Implementation/LegalMatters/LegalFrameworks/Tools/tabid/2750/Default.aspx>，履约和履约委员会就此事项所做大量工作的资料，可查阅：<http://basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/GeneralIssuesActivities/Activities201819/Insurance,bondandguarantee/tabid/6123/Default.aspx>



巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约执行秘书
罗尔夫·佩耶（Rolph Payet）

目录

序言.....7

导言.....9

一、起草程序的准备 10

1.1 将《巴塞尔公约》纳入国家立法..... 10

1.1.1 条约纳入的方式..... 10

1.1.2 条约条款的实施方法..... 10

1.1.3 《巴塞尔公约》的实例..... 12

1.2 确定适当的实施措施..... 13

1.2.1 通过立法执行..... 13

1.2.2 通过非立法措施执行..... 14

1.3 相关法律框架和政策..... 15

1.3.1 梳理和审查国家相关立法..... 15

1.3.2 协同努力的良机..... 16

1.4 相关方参与起草过程..... 17

1.4.1 起草立法的程序..... 17

1.4.2 机构间合作..... 17

1.4.3 与利益攸关者开展协商..... 18

二、起草履约立法..... 19

2.1 目标..... 19

2.2 范围..... 21

2.3 定义..... 25

2.4 机构框架..... 27

2.5 废物管理原则..... 29

2.6 越境移动..... 30

2.6.1 一般原则..... 30

2.6.2 事先知情同意程序..... 33

2.7 非法贩运..... 41

2.8 强制执行..... 43

2.9 信息交流..... 44

2.9.1 与秘书处交流信息..... 44

2.9.2 国家报告..... 45

2.9.3 国际合作..... 46

三、确保有效实施和执行..... 47

序言

《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（巴塞尔公约/公约）于1989年通过，1992年5月5日生效。截至2018年10月，已有185个国家和欧洲联盟加入该《公约》。该公约的宗旨是保护人类健康和环境免受危险废物和其他废物的管理和处置所产生的不利影响，包括通过建立事先知情同意程序来控制此类废物的越境转移。

编写本指南的目的是支持需要援助的缔约方将《巴塞尔公约》的条款纳入其国家法律框架。该指南不具有法律约束力，绝不取代或影响各缔约方解释《巴塞尔公约》并根据其自身规则、模式和国情在国家范围内实施该公约的权力。

指南的编写工作是在履约和履约促进机制管理委员会(履约和履约委员会/委员会) 2016 - 2017年工作方案下启动的，缔约方大会在该工作方案中主要请委员会考虑采取更多措施支持这些条款的执行和履约，从而改进《公约》第4条第4款和第9条第5款的执行和履约情况。第4条第4款规定“各缔约国应采取适当的法律、行政和其他措施，以期实施本公约的各项规定，包括采取措施以防止和惩办违反本公约的行为。”第9条第5款规定“每一缔约国应采取适当的国家/国内立法，防止和惩办非法运输。各缔约国应为实现本条的目标而通力合作。”

履约履约委员会第12次会议审议了一份有关为改进上述条款的执行和履约工作采取更多措施的报告，其中包括将《巴塞尔公约》纳入国家法律的实例草案¹。在此报告的基础上，委员会要求秘书处对现有指导文件和材料的基础上通过整合，参照委员会提出的意见和从相关缔约方提交的实例草案运用²过程中吸取的经验教训以及秘书处的技术援助活动，着手编写一份全面的建立履行《巴塞尔公约》国家法律框架的指导文件的工作，并对公约转化的实例草案进行修订。

缔约方大会第13次会议请缔约方就指导文件第一稿提出意见³。委员会将参考收到的意见，在2018-2019年工作方案内最终制定完成指导文件⁴。缔约方大会第14次会议做出BC-14/15号决议，批准该指导文件。

本指导文件的编写完成得益于欧盟和挪威的财力支持。

¹ 见文件UNEP/CHW/CC.12/9，附件。

² 截至2018年1月，委员会以帮助八个缔约方制度实施《巴塞尔公约》国家立法：不丹、佛得角、中非共和国、厄立特里亚、几内亚比绍、利比里亚、斯威士兰和多哥。见 <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/SpecificSubmissionsActivities/tabid/2310/Default.aspx>。

³ 见BC-13/9号决定。草案载于文件UNEP/CHW.13/INF/27的附件1。

⁴ 这些评论载于：<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/GeneralIssuesActivities/Activities201819/Nationallegislation/tabid/6141/Default.aspx>。

导言

1. 关于建立履行《巴塞尔公约》国家法律框架的指导文件旨在为缔约方将《巴塞尔公约》纳入其国家法律框架提供指导。对《巴塞尔公约》任何缔约方或未来缔约方在起草履约立法过程中遇到困难，该指南可作为参考，特别是那些相关立法有限或没有相关立法的缔约方。该指南还为正在修订其履约立法的缔约方提供其感兴趣的信息和实例。它的主要对象是法律起草者和直接参与起草工作的其他人员。
2. 就本指导文件而言，“实施”主要指缔约方为履行多边环境协定（MEAs）及其任何修正案规定的义务而通过和/或采取的所有相关法律、法规、政策和其他措施和举措⁵。其中包括具有法律约束力的措施和其他执行措施。所谓“立法”或“法律框架”包括具有法律约束力的立法、条例或其他类型的文书。
3. 该指南借鉴依据《巴塞尔公约》制定的现有指南，侧重应对与起草《巴塞尔公约》履约立法相关的具体挑战，充实了现行指南。相关指导材料包括：
 - (a) 《巴塞尔公约》执行手册（执行手册），包括缔约方大会第12次会议通过的立法者核对清单。编写该手册的目的是帮助缔约方和其他相关方⁶领会他们根据《巴塞尔公约》承担的义务，而核对清单旨在帮助缔约方对照《巴塞尔公约》规定的义务对其国家废物立法进行评估；
 - (b) 缔约方大会第12次会议通过的控制系统指南⁷。该指南提供可供任何参与危险废物或其他废物越境转移的工作人员使用的实用指导，其中包括事先知情同意程序的图示说明；
 - (c) 国家法律汇编⁸，其中包括缔约方应大会请求提交的国家法律法规。缔约方大会请各缔约方提交各国为实施和执行《巴塞尔公约》条款所制定的国家立法和监管措施的文本；
 - (d) 缔约方大会第13次会议通过的术语表⁹。其目的主要是澄清关于区分废物和非废物有关的部分术语，从而改进公约的实施工作以及根据公约制定的技术准则和指导文件的应用。其中包括术语的定义和详细解释。
4. 需要注意的是，对《巴塞尔公约》条款的正确理解是起草履约立法的前提。上述执行手册和控制系统指南含有对《巴塞尔公约》各条款的详细解释，包括《巴塞尔公约》关于危险废物和其他废物越境转移的控制程序。
5. 本指导编写具有灵活性，以适用于当今不同的法律方法和传统。目的不是要提供一个国家废物管理立法的万能模式，而是突出应体现《巴塞尔公约》履约立法的一些核心要素。因此，强烈建议缔约方根据国情、传统和重点制定实施措施。本指导中含有一些具体实例，介绍各缔约方，特别是那些接受履约履约委员会援助的缔约方（如不丹、佛得角、多哥和斯威士兰）是如何开展履约立法工作的。
6. 本指导分三部分：起草过程的准备；起草履约立法；以及确保有效的实施和执行。

⁵ 本定义取自联合国环境规划署多边环境协定的遵守和执行手册。见http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf, page 59

⁶ 《巴塞尔公约》实施手册（2015年），可查阅<http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

⁷ 控制系统指南（2015年），可查询<http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

⁸ 国家法律汇编，可查询<http://www.basel.int/Countries/NationalLegislation/tabid/1420/Default.aspx>.

⁹ 术语表，见UNEP/CHW.13/4/Add.2号文件附件。

一、起草过程的准备

7. 立法起草过程通常首先发布起草说明。在实际起草法律案文之前，应就起草过程做好充分的准备。借助立法者实施手册和核对清单进行准备将会确保《巴塞尔公约》的实施措施能够准确地体现在国家法律中，有效填补当前废物管理立法的空白，对可能不符合《巴塞尔公约》的规定进行必要的修正。本节就起草程序的准备工作提出指导。建议采取四步走的方式：

- (a) 确定需要纳入国家立法并进一步细化的《巴塞尔公约》的条款；
- (b) 对不同的实施措施确定一个适当的组合；
- (c) 将实施措施纳入国家废物管理框架；
- (d) 对相关方的参与做出规定。

1.1 将《巴塞尔公约》纳入国家立法

8. 起草过程的第一步是要明确《巴塞尔公约》在国内运用的程序。在所谓的一元论国家中，这一程序与二元论国家是不同的。不过，无论在一元论国家还是二元论国家，若在国家层面充分履行《公约》，二者都需要在国家层面对《公约》部分条款进一步进行规定。本章概述了将条约义务纳入立法的不同方式和方法，并就如选择和选择实施《巴塞尔公约》的适当方法提供指导。

1.1.1 条约纳入的方式

9. 根据《巴塞尔公约》规定，各国和政治和/或经济一体化组织可表示同意受公约约束¹⁰。继各方同意遵守公约以及在公约生效后，各缔约方则应负责公约在国内的执行。

10. 《巴塞尔公约》条款在多大程度上需要被纳入国家法律才能得到全面落实取决于各国履行条约义务的方式，以及相关规定是否具有宪法的性质。在有些国家，条约必须提交国家立法机构，才能被纳入国家法律并根据国家法律具有法律效力。这些国家一般被认为是二元论法律体制国家。例如，斯威士兰就是二元论法律体制国家。所谓一元论法律体制的国家，就是条约通过批准生效后即可直接在国内实施，无需国家立法机构的事前批准或转化为国家法律。例如，多哥和不丹都是一元论法律体制国家。

11. 熟悉条约条款在国家法律中的地位的国家规定和法学原理对于法律起草机构理解《巴塞尔公约》在国内法中生效后对该国产生的法律影响至关重要。

1.1.2 条约条款的实施方法

12. 不同条约的细化程度有着很大的差别。有些条约的权利和义务规定的非常细致，而有些则是粗放式的，为缔约方在国家层面的执行留有余地。为了解决这一差别，许多国家为在国家层面执行条约将条约条款分为自动执行和非自动执行。所谓自动执行意即，一旦条约被纳入国家法律，就不再需要其他措施予以补充：条约在制定中足够具体和明确，当局和法院可以直接运用。反过来，如果条约条款还需要通过立法或行政措施加以进一步规定才能在国家层面全面具有可操作性和适用，即为非自动执行。各国决定条约规范是否是自动执行的具体标准不尽相同。

¹⁰ 《巴塞尔公约》第22(1)和23(1)条。关于如何表示同意履约的指导，见联合国条约手册，可查阅：<https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/English.pdf>。

13. 二元论法律体制的国家通常是通过援引或转化的方式将条约纳入国内法律。援引纳入意即将条约案文附于一个简短的法条之后，未对条约案文进行调整或完整化处理即归入国家法律。所谓转化纳入即指，条约案文经过调整和完善以适合国内情况，可能涉及对各项国内法律的修正。如果条约或条约规范过于含糊不能在国家层面直接适用，通常需要进行转化才能得以实施，从而立法者有机会对条约进行充实并使其在国家层面具有可操作性。但是，对条约条款的调整和充实不能与条约本省相抵触。

实例— 条约规定在二元论和二元论法律体制国家的适用性

瑞士是一个二元论法律体制国家。因此，条约生效后，即条约获得批准后，条约对该国即具有法律效力。但是，这并不意味着所有条约在国家层面都可以直接适用，即自动执行。一个条约的规范如果制定的意图就是要由国家当局可以直接适用并且为此其内容足够准确和明确才被认为是可以自动执行。与非自动执行规定不同，自动执行的条约规定对民间缔约方直接具有约束力。

德国一直遵循着二元论法律传统。一般来说，国际条约需要通过联邦法律转化为国内法律令（见，德国宪法第59条（2））。只有在条约转化为国内法之后，德国法律体制才认可自动执行和非自动执行条约规定之间的区别。有自动执行性质的条约规定无需再对法律进行具体化，只要有正式的转化法律即可，因为条约义务的内容可以结合转化法律法案直接适用。德国法院认为，如果由于条约规定的措辞不具有确定性或含糊不清，或明确排除直接适用的可能，或者规定需要由国家缔约方进一步实施，或者条款不能直接适用，则该条约为非自动执行条款。譬如，如一个条约的条款需要一个主管部门或一个特别的行政程序，而又没有具体规定，就属于此类情况。此外，德国宪法第23条规定了与欧盟及其的法规的特殊关系，就像二元论法律传统的国家一样，这些法规甚至无需额外的转化法案即可以直接适用。对国际法的根本原则也是如此。这些原则主要是通过国际习惯法演变而来的，如果具有自动执行的特点，就可以在德国法令中直接适用。

意大利遵循的是二元论传统，即，除非条约通过国内立法进行归并，否则不能直接产生法律效力。在意大利，条约可以通过所谓“特殊方法”、“普通方法”或二者的结合得以执行。特殊方法就是通过将条约附于一个简短的法条之后将其纳入国内法。当国际规范具有在国内直接适用的内在特点时才使用这一方法。普通方法是指对条约进行调整和解释，并对国内法律进行修订，以便得到全面执行。当条约不能单独成为国内法而需要进行立法解释时，才使用这一方法。

14. 与多数多边环境协定一样，《巴塞尔公约》中有许多条款需要通过执行措施进一步具体化才能在国家层面全面具有法律效力¹¹。因此，鼓励缔约方仔细确定哪些条款必须进行进一步解释才能全面具有可操作性（非自动执行规范），并且在可行的情况下，选择一种实施方法，在国家层面对其进行进一步细化，切记有些国家对同一条约的不同部分或条款采取不同的方法。在二元论国家，《巴塞尔公约》中被认定为可以直接适用（自动执行）的条款通常被主管当局直接用作做出某项决定的法律依据。

¹¹ 见《巴塞尔公约》第4(4)条：“各缔约国应采取适当的法律、行政和其他措施，以期实施本公约的各项规定，包括采取措施以防止和惩办违反本公约的行为。”

1.1.3 《巴塞尔公约》的实例

15. 确定《巴塞尔公约》中不能自动执行、需要根据国家法律和惯例在国家层面具体化的条款，需要对《公约》的每一条进行认真评估。总的来说，《巴塞尔公约》对缔约方规定了义务，但没有具体说明国家层面由哪个具体主体负责确保这些义务的履行。为了确保这些义务在国家层面具有可执行性，执行措施需要确定各项义务的一个或多个主体，从而澄清参与危险废物和其他废物越境转移的国家当局和各个主体的责任。

16. 一般来讲，澄清《巴塞尔公约》各项条款是否需要额外的法律或其他措施可能是必要的，这样可以保证这些条款在国家层面具有充分的可操作性，如果有必要，则需要确定最适合的一个或若干主题，确保这些条款得到遵守。只有这时，条约和国家立法才能有效的实现其目标¹²。立法者核对清单对《巴塞尔公约》各条款进行了完整的概述并重点阐述了其中一些条款如何在国家层面转化，这会有助于缔约方进行评估。核对清单是表格形式的。表格的每一行将包含：

- (a) 对条约中的条款的参考；
- (b) 一个复选框；
- (c) 对条款中所含的必须或应通过立法或行政手段履行的义务的描述。

实例—非自动执行条款的实施

例如，《巴塞尔公约》第4.7 (b)条规定每一缔约方“涉及越境转移的危险废物和其他废物须按照有关包装、标签和运输者普遍接受和承认的国际规则 and 标准进行包装、标签和运输，并应适当计及国际上公认的有关惯例。”通常，履约立法需要确定此项义务的主体。依据履约缔约方的选择，它可能是出口者、进口者和/或运输者，或所有各方。

例如，在加拿大，履约立法指定出口者负责保证在出口时要按照适用的危险品运输规定，在危险废物运输工具上张贴相应的安全标记。在进口和过境时，进口者和从事废物过境人员应承担这项责任。此外，除非按照适用的危险物品运输规定张贴必要的安全标记，否则运输者不得进行运输或进口危险废物。¹³

在瑞士，根据履约立法，出口时由出口者负责保证对废物标签的正确使用，进口时，由处置者负责。此外，瑞士的任何运输者必须保证废物进行适当的标记。¹⁴

¹² 关于多边环境协定的有效性问题，见D. Bodansky, 《国际环境法的艺术和工艺》，哈佛大学出版社，哈佛，英国，2010年。

¹³ 见危险废物和危险可回收材料进出口条例 SOR/2005-149第9(i)、16(h)和22(c)小节以及危险品运输 (TDG)条例第4.1节，可查阅 <http://www.basel.int/Countries/NationalLegislation/tabid/1420/Default.aspx>。

¹⁴ 见废物转移法令814.610第32条，可查阅<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20021080/index.html>（法文）。

1.2 确定适当的实施措施

17. 立法只是执行《巴塞尔公约》若干可行的措施之一。根据国情确定不同实施措施的适当组合将有助于保证这些措施在法律上有效，政治和技术上可行。本章重点讲述《巴塞尔公约》哪些条款必须或应该通过立法手段予以执行，并对公约未强制要求通过立法执行的条款选择适当的实施措施提供指导。上述立法者核对清单还指明《巴塞尔公约》的某一条款是否可以或应该通过立法或行政手段予以执行。

1.2.1 通过立法执行

18. 《巴塞尔公约》对部分条款明确要求或暗示需要采用国内立法。

19. 《巴塞尔公约》第9.5条对立法提出了明确要求。本条款要求“每一缔约国应采取适当的国家 / 国内立法，防止和惩办非法运输。”

20. 《巴塞尔公约》其他条款对国内立法赋予了国际法律效力，例如，公约规定的部分权利以国内立法为前提条件。这些条款如下：

- (a) 《巴塞尔公约》第1.1(b)条规定，公约中“危险废物”的定义包括“任一出口、进口或过境缔约国的国内立法确定为或视为危险废物[...]的废物；”
- (b) 《巴塞尔公约》第2.1条规定，公约中“废物”的定义包含“[...]按照国家法律规定必须加以处置的物质或物品；”
- (c) 《巴塞尔公约》第4.2(e)条禁止“向属于一经济和（或）政治一体化组织而且在法律上完全禁止危险废物或其他废物进口的某一缔约国或一组缔约国，特别是发展中国家，出口此类废物。”

21. 公约还包含一些要求缔约方“惩办”和“禁止”某些活动的条款。这两个词语明白无误的要求通过国内立法正式禁止相关活动，否则将对违法行为进行处罚或制裁。因此，人们会期待，被禁止的行为或被惩办的客体将会在国内立法中进行界定。关于被许可的行为或允许的活动的条款，也可假定，如果不被许可或允许的行为则需要根据法律被禁止或阻止。最后，如果没有采取任何法律措施，要实现事先知情同意制度是很难想象的。¹⁵

22. 《巴塞尔公约》在部分条款中提及国家或国内“立法”应被理解为涵盖了一级立法（如法律、法案、规约、议案等）和二级立法（如规定、政令、法令等）。每个国家采取不同方式决定一级立法和二级立法的详细程度。一般而言，一级立法用以确立基本的法律权威和义务，其中包括目标、要求、标准、执行条款和体制结构。二级立法，也被称为授权或从属立法，通常规定更具体的方法或方案，以执行和符合一级立法的要求，或管理需要经常更新的事项（如，危险废物清单；禁止进出口的废物类别清单等）。采用二级立法的法律权威通常需要在一级立法中确立。

¹⁵ 促进《巴塞尔公约》在缔约方之间全面立法执行的策略(2014年)，第26段，可查阅文件UN Doc UNEP/CHW/CC.11/9, Annex.

实例 — 利用一级或二级立法反映出《巴塞尔公约》附件所含的废物清单和危险特性

《巴塞尔公约》第1和第2条界定归属于《巴塞尔公约》范畴内的废物，附件一、二、三、八和九对此进行了进一步阐述。缔约方可以多种方式将附件内容体现在国家立法中。有些方法更容易进行更新。譬如，国家立法可以引述《巴塞尔公约》附件，或在立法一份附件中体现相关附件的内容，或者制定一份确定受管控废物的法规文本。如果采用第一种方法，缔约方大会批准的公约附件修正案则可以成为履约法律的组成部分，无需在国家层面采取行动，除非履约缔约方不接受修正案。但是，根据《巴塞尔公约》第1.1 (b) 和 3条规定，这一方法不允许国家定义危险废物的可能性。第二种方法的好处是，法律呈现完整性，不必参考另一个法律文本。附件可含有各国根据《巴塞尔公约》第1.1 (b) 和 3条对危险废物所做的定义。第三种方法参考一份反映《巴塞尔公约》附件一、二、三、八和九内容而且还可能包含国家根据《巴塞尔公约》第1.1 (b) 和3条对危险废物下的定义的从属性法规文本。与一级立法相比，从属性法规文本的修正程序通常不是那么严格，因此更容易进行更新。

23. 在通过二级立法履行《巴塞尔公约》时，需要注意下列因素：

- (a) 二级立法需与其执行的一级立法保持完全一致；
- (b) 用于同一个被监管群体的各类法律文书的数量（同时包括一级和二级立法）不宜太多，以免在实施机构和被监管部门造成不必要的混淆；
- (c) 按照确定的时间安排，尽可能优先制定和采纳对一级立法可操作性所需的二级立法。

1.2.2 通过非立法措施执行

24. 如果没有或明或暗地规定，《巴塞尔公约》允许缔约方自行决定为履行公约所采取的措施的性质。¹⁶ 立法应被视为一种手段，但并非是确立国家层面综合废物管理框架的唯一一成不变的工具¹⁷。缔约方可采取行政/管理方式，如废物管理战略、行动计划或其他政策文件等其他措施履行公约。其中包括自愿性宣传教育计划，以辅助约束性法律措施的落实。

25. 各国都有一套自己的方式方法确定立法的适当组合，包括二级立法和其他法律文件以履行《巴塞尔公约》。不过，无论使用什么法规形式，重要的是，《巴塞尔公约》的核心义务，尤其是有关废物越境转移的义务应体现在具有国家层面法律效力的法规文件中。要保证义务得到履行，具有法律约束力的措施通常是最有效的手段。

¹⁶ 见《巴塞尔公约》第4 (4)条：“各缔约国应采取适当的法律、行政和其他措施，以期实施本公约的各项规定，包括采取措施以防止和惩办违反本公约的行为。”立法者核对清单就此提供具体指导。

¹⁷ 综合废物管理框架立法导则(2016年)，第15页，可查阅文件UN Doc UNEP/Env.Law/MTV4/Pollution/2016/1.

26. 关于《巴塞尔公约》各项条款的指导，缔约方可参考立法者核对清单¹⁸。制定核对清单的目的是：
- (a) 通过分列必须或应该通过立法（法律或法规）方式执行的各项义务，帮助缔约方以立法方式全面履行《巴塞尔公约》；
 - (b) 确保执行的一致性，这是订立越境管理体制全球条约的一个重要目的，其成败取决于缔约方是否能够通过立法合作建立一个统一可行的控制危险废物越境转移的国际制度。
27. 如没有另外标注，核对清单侧重《巴塞尔公约》中通常需要立法执行的条款。以下举例说明被认为实际可行的行政执行方式，而非立法方式：
- (a) 建立一个机制，指定一个或若干主管当局或联络点（《巴塞尔公约》第2.6、2.7和5条）；
 - (b) 采取与秘书处交流信息的有关措施（《巴塞尔公约》第3.1和3.2条）；或
 - (c) 执行国家层面废物管理的管制原则，例如最大程度减少废物产生（《巴塞尔公约》第4.2(a)条），提供处置设施（《巴塞尔公约》第4.2(b)条和尽量减少越境转移活动（《巴塞尔公约》第4.2(d)条）。

1.3 相关法律框架和政策

28. 在国家层面执行《巴塞尔公约》的措施和进一步细化通常需要被纳入更广义的国家废物管理政策并与国家其他法律框架相衔接。为避免法律漏洞和自相矛盾，需要对新立法和现有法律和政策框架之间的关系进行审查，如有必要，应进行澄清或调整。本章对辨识国家相关立法以及新立法与现行国家废物管理框架的结合提供指导。本章还探讨结合区域和国际协定执行《巴塞尔公约》的可行性。

1.3.1 梳理和审查国家相关立法

29. 多数国家都具备废物管理的基本法律和体制框架，在一定程度上处理《巴塞尔公约》范围内的废物的产生和管理。例如，环境框架立法通常囊括所有令人担忧的环境问题，包括废物问题。可能涵盖与废物相关条款的其他类的立法包括污染防治、工业活动、公共卫生或农业的立法。

30. 执行《巴塞尔公约》为理清废物产生和管理的国家现行法律框架提供了机会。涵盖法规文本（政令、法令等）的任何有相关性的立法都应该考虑在内。一旦确定了有关危险废物和生活废物的产生和管理的现行法律法规，履约缔约方就将需要对这些法律法规进行审查，确定其是否涵盖了《巴塞尔公约》的各个方面以及在多大程度上与公约强制内容相左。

31. 再者，立法者核对清单¹⁹可以对构建审查流程发挥有益的作用。核对清单涵盖了《巴塞尔公约》的主要义务，因此，为公约涉及的各方面问题提供了一个简要介绍。

32. 将《巴塞尔公约》各项条款纳入国家现行废物管理框架有着各种各样的可行性。譬如，正在或已经完成环境框架立法的国家可以考虑将《巴塞尔公约》的义务纳入立法。其他国家可能愿意单独制定一部执行《巴塞尔公约》的立法。还有一些国家可能会在现行的各项法律基础上进行必要的修订，废除与《巴塞尔公约》矛盾的条款或者增加新的条款对现有法律进行补充。缔约方应权衡每种方法的利弊，为该国选择最佳的解决方案。

¹⁸ 《巴塞尔公约》执行手册(2015年)附件一，可查阅<http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>。

¹⁹ 《巴塞尔公约》执行手册（2015年）附件一，可查阅<http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>。

33. 用以澄清适用范围重叠的不同法律文件之间关系的其他起草方法包括排除和法律优先。排除用来确定不同法律文件的适用范围，可用于专门立法涵盖的废物流和废物类型（如炸药的处置）。专门立法应如通用立法一样对人类健康和环境起到同样的保护作用，从而避免造成法律空白。从属适用性的概念是认定一项法律优先于另一项法律，但只要其规定不予主导法律相矛盾，不排除从属性法律的持续适用性。

34. 对国家现行框架的审查最好辅以对国家级的废物产生和管理的清点²⁰，以保证对执行《巴塞尔公约》的立法按照执行国家的具体国情和需要量身定制。

35. 另外，总结有关废物产生和管理的现行法律规定在执行中的成功和挑战的经验可能会有帮助，因为这也为制定执行《巴塞尔公约》的优质高效的法律框架提供借鉴。挑战可能包括被监管方缺乏认识，法律框架的分散或不明确，缺乏坚定的政治意志，以及不具备技术知识。坚定的政治意志、充足的资源和与伙伴的合作是决定成败的关键。

1.3.2 协同努力的良机

36. 制定或审查执行《巴塞尔公约》立法可能会为建立反映相关多边环境协定的立法提供一个良机。

37. 根据《巴塞尔公约》第11条缔结的区域废物管理条约，如《巴马科公约》²¹和《外甘尼公约》²²的相关规定，稍加努力，便可以纳入执行《巴塞尔公约》的国家立法。

38. 其他可以考虑的国际条约包括《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》（《鹿特丹公约》）²³和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》（《斯德哥尔摩公约》）²⁴。以化学品的生命周期管理方式制定立法可促进三项公约的执行。但是这一方式将会大幅扩大立法项目范围，对正在努力制定履约立法的缔约方具有挑战性。不过，缔约方可寻求机会，在国际范围内执行各种多边环境协定时建立更有针对的协同性。

²⁰ 关于建立库存的指导，见在《巴塞尔公约》下建立危险废物和其他废物库存的方法指南，可查阅<http://basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>。

²¹ 《关于禁止向非洲进口危险废物并在非洲内控制和管理危险废物越境移动的巴马科公约》（1991年和1998年），可查阅<http://www.unep.org/delc/BamakoConvention/BamakoBackgroundDocuments/tabid/106424/Default.aspx>。

²² 《关于禁止向论坛岛国进口危险和放射性废物并控制南太平洋地区内危险废物越境转移的公约》（1995年和2001年），可查阅<http://www.sprep.org/legal/the-convention-waigani>。

²³ 《鹿特丹公约》文本，可查阅<http://www.pic.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1048/language/en-US/Default.aspx>。

《制定立法的指导》载于出版物《关于制定执行鹿特丹公约国家法律的指南》，可查阅：<http://www.pic.int/Implementation/ResourceKit/tabid/1064/language/en-US/Default.aspx>。

²⁴ 斯德哥尔摩公约文本，可查阅：<http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx>。
《制定立法的指导》载于出版物《制定执行持久性有机污染物斯德哥尔摩公约国家法律框架指南》，可查阅<http://chm.pops.int/Implementation/Publications/Guidelines/tabid/3071/Default.aspx>。

例如 — 国际层面的协同

巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约分别指定了负责与公约秘书处联系的机构（牵头单位/联络点）。这样就为机构层面建立协同关系创造了机会。例如，冈比亚国家环境署（NEA）就巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约的牵头单位/官方联络点。

另一个例子就是利用海关当局的协同关系。海关当局可以考虑采取综合性一体化方式组织和应对公约规定的化学品和废物的非法进出口。²⁵

1.4 相关方参与起草过程

39. 政府相关单位和利益攸关者组织积极参与起草过程为确保制定高质量的执行措施发挥重要作用并为其执行获得广泛支持。本章为规划起草过程，包括国家相关单位和利益攸关者组织参与起草过程提供指导。

1.4.1 起草立法的程序

40. 在制定和审查立法和法规时可能需要开展以下活动：

- (a) 建立或落实负责在政府有关当局之间开展适当的协调或磋商的机制；
- (b) 建立或落实负责与其他相关利益攸关者开展适当磋商的机制；
- (c) 确保可以获取技术和法律资源；
- (d) 向公众提供有关法律制定流程的随时可用和便于理解的相关信息，为公众参与和征求意见创造机会。

41. 一般而言，负责制定《巴塞尔公约》履约立法的政府官员最好实际领导和实质性参与这一过程。资源有限是发展中国家挥之不去的难题，无论是公务员、时间和专业知识都无法保障。为摆脱这一窘境，有些国家聘用民营咨询人员负责制定履约立法，成效喜忧参半²⁶。建议如果实在需要从其他国家聘用咨询人员，最好有一个熟悉本地法律、政策、体制和社会经济现状的本地顾问或机构与其进行配合²⁷。

1.4.2 机构间合作

42. 废物产生和管理措施通常涉及几个部委的权限，包括环境部、公共卫生部、工商部、农业部和司法部。其他潜相关单位包括地方当局(如省、州、市)。地方当局的参与对于联邦州和其他废物管理权限分散的州尤其重要，这将有助于确保国家层面确定的废物管理目标和战略符合实际，并体现在地方政策中。

43. 相关部委和地方当局参与起草过程可以采取多种形式，从提供机会对立法草案发表意见到组建机构间起草小组。无论选择哪种方法，为该过程指定一个联络机构，负责时间进度，协调各单位的投入，可能会有所帮助。

²⁵ 见巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约危险化学品和废物的海关官员手册，可查阅<http://synergies.pops.int/Implementation/TechnicalAssistance/ToolsandMethodologies/ManualforCustomsOfficers/tabid/4457/language/en-US/Default.aspx>。

²⁶ 多边环境协定的遵守和执行手册（2006年），第330页，可查阅http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf。

²⁷ 多边环境协定的遵守和执行手册（2006年），第330页，可查阅http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf。

1.4.3 与利益攸关者开展协商

44. 征求相关利益攸关者对立法草案的意见有助于该提高立法的质量，坚定他们对立法目标的承诺，这会对履约率²⁸产生积极的影响。相关利益攸关者组织包括废物产生和管理部门的代表，如废物的主要制造单位、废物的收集、运输、处置单位以及非正规废物部门。一些州还允许公众通过非政府组织参与立法制定过程。

45. 利益相关者协商可以多种方式组织。征求相关团体和公众的意见的一种常见方式是公布立法草案并征求意见。利益攸关方协商的其他方式可包括在政府网站或报纸上公布立法草案，或者组织协商会议。为了获得相关利益攸关方团体的切实支持，磋商应该具有实质性，即听取的意见只要符合立法草案的目标就会得到考虑²⁹。

实例 — 起草过程应包含与政府机构和利益攸关者的协商

例如，在南非，2008年废物管理法的文字草案是由一群律师起草的，随后提交给环境事务和旅游部长、各省政府和其他政府机构(例如负责运输和农业的政府机构)征求意见和评论。在2008年通过该法律之前，该法律草案也在《公报》上公布，并相应地征求意见，以收集相关利益攸关方和普通大众的意见。³⁰

²⁸ 把环境法变落到实处：东欧、高加索和中亚环境法规和遵守保障现代化的进展（2007年）第25页，可查阅<https://www.oecd.org/env/outreach/39236907.pdf>。

²⁹ 把环境法落到实处：东欧、高加索和中亚环境法规和遵守保障现代化的进展（2007年）第29页，可查阅<https://www.oecd.org/env/outreach/39236907.pdf>。

³⁰ 此事例在多边环境协定的遵守和执行手册（2006年）第318页，可查阅http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf。

二、起草履约立法

46. 起草《巴塞尔公约》履约立法的过程通常要考虑多种起草方案，并制定大量连续的草案，直到达到预期的最终草案。《巴塞尔公约》规定缔约方的权利和义务是这一进程的基石。本节就如何将《巴塞尔公约》规定逐条纳入国家法律框架提供指导。履约立法应当从进口、出口和过境国的角度处理不同的条款，以处理履约缔约方可能所处的每一种情况。本节分九个专题：

- (a) 目标；
- (b) 范围；
- (c) 定义；
- (d) 体制框架；
- (e) 废物管理原则；
- (f) 越境转移；
- (g) 非法贩运；
- (h) 执法；
- (i) 信息交流。

47. 起草过程可以从建议的对《巴塞尔公约》条款进行分类并在每个起草要素的末尾列出起草实例入手。再进一步推进，以考虑到现行废物管理立法、废物管理的国家情、机构能力、政治现实、技术能力以及筹备过程中确定的任何其他相关信息。应对照法律制度审查草案文本，以避免与现有法律，包括宪法规范不一致的情况。

2.1 目标

48. 了解法律文书的目的及其所依据的原则，有助于被监管系统、行政当局和法院在适用或解释法律时澄清立法意图。因此，有些国家普遍采用的起草做法是在法律的执行部分明确阐述法律文书的目标，而在另外一些国家，这一点载于序言部分。法律文书的目标可以表述为单一目的或多重目的，其具体程度不尽相同。

49. 《巴塞尔公约》履约立法的目标可以定义为实施该公约。在立法文本或序言中直接引用《巴塞尔公约》可能帮助国内法院对法律进行解释。

50. 另一种方法是可以重新表述《巴塞尔公约》的目标。虽然《公约》在执行部分没有说明“目标”，但《公约》序言部分各段则有助于澄清其目标和宗旨。序言的最后一段指出，《公约》缔约方“决心采取严格的控制措施来保护人类健康和环境，使其免受危险废物和其他废物的产生和管理可能造成的不利影响”，这一段可能被视为极具相关性。

实例 — 履约立法目标的定义

例如，澳大利亚是《巴塞尔公约》和根据《巴塞尔公约》第11条通过的一项区域公约《外甘尼公约》的缔约方。这两项公约的主要履约立法是1989年的《危险废物(进出口管制)法》³¹。该法案第3节界定了该法案的目标和宗旨。该节提到保护环境免受废物有害影响的总目标(第3.1节)和执行《巴塞尔公约》和《外甘尼公约》的具体目的(第3.2节)。

- 关于法案目标的第3.1节指出：“本法案之目标是对危险废物的出口、进口和过境实施管制，确保对出口、进口和过境的废物进行环境无害化管理，防止废物的有害影响，保护澳大利亚国内外的人员和环境。”
- 关于法案目的的第3.2节指出：“本法的目的是：(a)执行《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》；和(b)执行《公约》第11条所述类型的协定和安排。”

51. 一些国家在立法项目中还引述环境法或废物管理的一般性原则，作为《巴塞尔公约》履约立法的目标或序言的一部分。这些原则可能包括以下内容：

- (a) 可持续发展；
- (b) 审慎原则；
- (c) 污染预防；
- (d) 污染者付费原则；
- (e) 生命周期方法；
- (f) 废物等级；
- (g) 环境无害化管理；
- (h) 公众参与和知情权。

52. 理想的方法是，法律文书的执行条款和要求应提供实现既定目标的有效方法。

实例 — 在履约立法序言中引述一般性废物管理原则

欧洲联盟执行《巴塞尔公约》的主要立法是欧洲议会和理事会2006年6月14日第1013 / 2006号法规。序言第1段将法规的主要目标定义为：“本法规的主要和首要目标和构成部分是保护环境，七对国际贸易的影响仅为附带性。”

序言其他段落提及欧盟的决定和规定以及废物管理原则，如最大程度减少危险废物和其他废物越境转移的原则（序言第8段）和《巴塞尔公约》各缔约方禁止进口危险或其他废物的权利(序言第9段)。

³¹ 该法案可查阅巴塞尔公约网站<http://www.basel.int/Countries/NationalLegislation/tabid/1420/Default.aspx>。

转化为国内立法的实例

条款[...] 目的和目标	巴塞尔公约条款：
1 本法律之目的是实施《关于控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（《巴塞尔公约》）。	> 序言
2 本法律之目标是采取严格的控制措施来保护人类健康和环境，使其免受危险废物和其他废物的产生和管理可能造成的不利影响。	

2.2 范围

53. 明确界定《巴塞尔公约》履约立法的范围对被监管行业领会其义务至关重要。因此，法律文书应规定其准确的范围或通过二级立法对范围进行后续界定。

54. 《巴塞尔公约》履约立法应至少至少适用于《巴塞尔公约》涵盖的那些废物类别。《巴塞尔公约》第1条和第2.1条指出了适用公约的废物类别，共同确立了公约的范围。

55. 起点是废物一词的定义，即“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”(《巴塞尔公约》第2.1条)。通过列入“按国家法律要求处置的废物”，《巴塞尔公约》为允许某些物质或物体在一些国家被视为废物，而在另一些国家则不被视为废物提供了可能性。

实例 — 国家关于废物的定义

《巴塞尔公约》关于“废物”的定义允许缔约方通过国家法律，将要求处置的物质和物体纳入《公约》的范围³²。例如，国家A通过了一项新的法律，要求所有剩余的库存都要进行环境无害化处置，从而禁止使用含铅涂料。过期的含铅涂料库存将属于A国“废物”的定义范围，在越境输入、运出或过境A国的情况下，需遵守《巴塞尔公约》的要求(见附件一，条目Y31)。如果A国向B国出口其过期库存，则适用《巴塞尔公约》，即使B国不认为这些库存属于废物。这尤其意味着，出口者或A国(出口国)主管当局必须在批准越境转移之前通知B国和任何过境国并征得其同意。相反，如果B国提议向A国出口这种油漆，越境转移须事先征得A国(进口国)和作为缔约方的任何过境国的书面同意。根据《巴塞尔公约》第6.5(b)条，在这种情况下，A国的进口者或处置者有义务通知A国(进口国)主管当局和任何过境国主管当局，而B国的出口者不承担义务。在并非所有与越境转移有关的国家都认为这些废物有害的情况下，适用事先知情同意程序的进一步澄清，请参阅关于越境转移的第2.6小节。

56. 《巴塞尔公约》适用于属于“危险废物”或“其他废物”类别的任何此类废物。危险废物的定义分为两个阶段制定的。《公约》通过时，附件一至附件三列出了需要控制的废物及其特性。属于《公约》附件一(Y1 - Y45)中任何废物类别的废物都被视为危险废物，受《巴塞尔公约》管辖，除非能够证明该废物不具备或表现出《公约》附件三所述的任何危险特性。1998年，缔约方大会通过了另外两个附件(附件八和附件九)，这些附件详述了《公约》涵盖的废物。附件八(清单A)列出了可能属于附件一类别并被定性为危险的废物。如附件一一样，如果附件八废物不具备附件三所述的任何特征(爆炸性、腐蚀性、毒性等)，它们不受《公约》的管制。附件九(清单B)包含无害的废物，除非这些废物含有附件一材料，使其表现出附件三的特性。如果废物确实表现出附件三的特征，就属于《公约》的涵盖范围。根据《巴塞尔公约》第1.1(b)条，缔约方有可能通过一项危险废物的国家定义，扩大《巴塞尔公约》的适用范围。³³为此，履约缔约方必须考虑在其履约立法中增加危险性废物并向公约秘书处通报(《巴塞尔公约》第3条。

³² 《术语表》(2017年)，第二部分：废物定义(a)(三)，可在[查阅 [http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/ tabid/2364/Default.aspx](http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx)].

³³ 关于在并非所有越境转移所涉国家认为那些废物为有害废物的情况下使用事先知情同意程序的说明，请参阅关于越境转移的第2.6小节。

57. 所谓“其他废物”包括《公约》附件二所列废物类别(《巴塞尔公约》第1.2条),即从家庭收集的废物(Y46)和焚烧生活废物产生的残留物(Y47)。《公约》执行部分对“其他废物”的处理与危险废物相同。

58. 受其他国际管制制度管制的放射性废物(《巴塞尔公约》第1.3条)和船舶正常作业产生的废物,其排放受另一项国际文书管制(《巴塞尔公约》第1.4条),不在《巴塞尔公约》的适用范围之内。

59. 缔约方大会第十三次会议通过的术语表就“危险废物”一词的定义提供了进一步的指导,即特定物质或物体何时成为废物以及何时不再是废物。³⁴

60. 缔约方有多种方法将基于《巴塞尔公约》附件一、附件二、附件三、附件八和附件九的《巴塞尔公约》废物定义纳入其国家立法。例如,《巴塞尔公约》履约立法可以提及《巴塞尔公约》的附件,在立法附件中体现出相关附件的内容,或者允许采用一部明确被监管废物的法规文本。不同于第二和第三种方案,第一种方案根据《巴塞尔公约》第1.1(b)和第3条规定不允许纳入危险废物的国家定义。

实例—将危险废物和其他废物的定义纳入国家立法

新加坡的1998年危险废物(出口、进口和过境控制)法适用于“危险废物”和“其他废物”,使用了与公约相同的术语。该法律第4节载有这些术语的定义。

“危险废物”意即:

- 根据该法律制定的任何规定所限定的、且具备《巴塞尔公约》附件三提及的任何特性的废物;³⁵或者
- 属于《巴塞尔公约》附件一或含任何类别的废物,不具备公约附件三所载特性的废物除外。³⁶
- “其他废物”意即:
 - 生活废物;或
 - 生活废物焚烧后产生残留物。

源自正常作业船舶的废物和放射性废物除外。

澳大利亚执行《巴塞尔公约》主要法律文书是1989年的危险废物(进出口管制)法³⁷,对危险废物的进出口和过境进行管制。为适用该法案,归属该法案第4节“危险废物”定义的“其他废物”包括:

- 《巴塞尔公约》第1.1(a)条涵盖的废物³⁸(即属于附件一种所载的任何类别的废物,不具备附件三所含特性的除外);
- 法规界定的且具备公约附件三所及任何特性的废物;以及
- 生活废物焚烧后的残留物。

不含公约第1.4涵盖的废物。³⁹

根据该法案,“其他废物”与公约定义的危险废物同属于相同的法律义务,无需每次具体提及。但需要注意的是,第4节的危险废物定义仅限于法律的解释。尽管该定义允许通过依据公约1.1(b)条制定认可规定对危险废物定义进行扩展,但是就公约第1.1(b)条而言,其本身不构成危险废物的定义。

多哥实施《巴塞尔公约》的立法《危险废物(进出口和过境管制)法》仅适用于该法[附件1][附件]中定义的“危险废物”。[该法的附件1对应的是《公约》附件一]。《环境框架法》对“其他废物”(家庭废物和焚烧家庭废物产生的残留物)作了规定。在这种情况下,必须确保涉及“其他废物”的法律文书也执行《巴塞尔公约》的所有规定,并且不与《巴塞尔公约》的任何强制性规定面相抵触。《巴塞尔公约》规定“其他废物”与“危险废物”承担完全相同的义务。例如,根据《巴塞尔公约》第9.1条,未经进口国事先书面同意越境转移家庭废物被视为非法贩运。

³⁴ 术语表,见<http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

³⁵ 为履约缔约方通过国内立法延展危险废物定义而转换第1.1(b)条的可能性。

³⁶ 对应《巴塞尔公约》第1.1(a)。

³⁷ 该法,见巴塞尔公约网站<http://www.basel.int/Countries/NationalLegislation/tabid/1420/Default.aspx>(在澳大利亚下)。

³⁸ 这些是船舶正常作业的废物,其排放由另一部国际文书涵盖。

³⁹ 这些是属于附件一所载任何类别的废物,除非其不具备附件三所含的任何特性。

61. 从实际角度来看，法律起草者应切记，采纳《公约》附件八和附件九的目的是使附件一更加明确。这两个附件可能会时不时地进行修订。修正案通过六个月后，如果缔约方未通知条约保存人其无法接受修正案，则对缔约方自动生效。缔约方应提供一种机制，跟踪对这些附件的修正，并及时将其纳入国家立法，例如：

- (a) 如果履约缔约方选择参照《巴塞尔公约》附件来界定履约立法的范围，缔约方大会通过对《公约》附件的任何修正都将成为执行法律的组成部分，无需在国家层面采取行动，除非履约缔约方不接受该修正；或
- (b) 如果履约缔约方选择在履约立法本身(例如，一个或几个附件)或一个附属监管文本中体现出《巴塞尔公约》附件的内容，则需要更新废物清单，以反映出《巴塞尔公约》附件八和附件九的修正案。与一级立法相比，从属性法规文本受修正程序的约束性较低，更便于进行更新。

62. 一些国家可能会以国家层面实施《巴塞尔公约》为契机，制定全面的废物管理立法，对所有类型的废物实施管理。法律文书草案的范围可能会比《巴塞尔公约》的范围更广。然而，切记《公约》的其他缔约方相对于履约缔约方而言，仅就属于《巴塞尔公约》范围内的废物有遵守《巴塞尔公约》的义务。如果根据《巴塞尔公约》第3条通知《巴塞尔公约》秘书处，这一定义就包括国家立法定义为“危险”的废物，但不能扩大到《巴塞尔公约》附件二所列类别以外的非危险废物。⁴⁰如果将《巴塞尔公约》的条款纳入管辖所有类型废物的更广泛的废物管理立法，则关于越境转移（危险废物和其他废物）一节或规定更具体的范围应体现在这一节或其他规定的文本中。

⁴⁰ 关于在并非所有与越境转移有关的国家都认为这些废物是危险的情况下适用事先知情同意程序的进一步澄清，请参阅关于越境转移的第2.6小节。

63. 最后，鼓励缔约方明确说明法律文书草案与现行法律的关系，如环境框架法律、关于废物产生和管理的更一般性法律，或相关领域（如卫生、劳动保护、化学品、工业部门、农业、城市化、事故预防等）通过的法规中。譬如，这种澄清可以被纳入界定法律文书适用范围的条款。

纳入国家法律的实例

条款[...]	范围	巴塞尔公约条款
¹ 本法律适用于危险废物和其他废物。		> 第1条
² 本法律不适用于：		
a. 受针对放射性废物的其他国际管制制度和国际文书管辖的放射性废物；		> 第1.3条
b. 船舶正常作业产生的废物，其排放受另一国际文书的管辖。		> 第1.4条
³ “废物” 是被处置或打算处置的物质或物品。		> 第2.1条
^{3 ALT} “废物” 是根据本法处置的或打算处置或被要求处置的物质或物品，即：		
a. [...]		
b. [...]		
⁴ “危险废物” 是指属于《巴塞尔公约》附件一或附件八所载任何类别的越境转移废物，除非它们不具备《巴塞尔公约》附件三所列的任何特征。《巴塞尔公约》附件九所载废物类别被推定为无害，除非它们含有《巴塞尔公约》附件一的材料，以至于显示出《巴塞尔公约》附件三的特征。		> 第1.1 + 第3条
^{4 ALT} “危险废物” 是指属于本法附件一所载任何类别的越境转移废物，其程度足以致使其表现出本法附件三的特征。		
^{4 ALT BIS} “危险废物” 是指可进行越境转移的废物，如[机构名称]法令所确定。		
⁵ “其他废物” 是指属于《巴塞尔公约》附件二所载任何类别的越境转移废物。		> 第1.2条
^{5 ALT} “其他废物” 是指属于本法附件二所载任何类别的越境转移废物。		

2.3 定义

64. 法律文书中所用术语的定义和统一使用时法律起草工作的基石。关键术语的定义通常出现在法律文书的开头或法律的适当章节，便于读者查阅。
65. 《巴塞尔公约》第2条对公约中使用的术语进行了定义。术语表⁴¹对这些术语进一步加以澄清。要确保《巴塞尔公约》履约立法的范围涵盖《巴塞尔公约》的全部内容，最简便的方法是直接采用《巴塞尔公约》中使用的定义以此为基础起草履约立法。
66. 如果《公约》中某一具体术语的定义与该术语在国家法律中的使用方式不一致，而履约缔约方却希望保持国家定义，则法律起草者需要特别小心，确保履约立法与《巴塞尔公约》之间的一致性。

实例 — 在《巴塞尔公约》履约立法中使用国内术语

例如，《巴塞尔公约》中使用的“处置”一词是指《公约》附件四所列的任何作业。附件四包括最终处置作业（附件四- A）和回收作业（附件四- B）。在一些国家，“处置”和“回收”是不同的术语，“处置”一词仅涵盖最终处置作业（附件四- A）。如果缔约方决定继续使用其国家术语，它们在将其纳入国家法律时必须慎重，不要限制《巴塞尔公约》义务的范围。在上述例子中，每当《巴塞尔公约》提及“处置”时，该术语就需要被提及“处置和回收”所取代。譬如，“废物管理”一词的定义可能会出现类似的问题。

67. 还鼓励起草者补充《巴塞尔公约》第2条的定义清单，必要时根据国情对《巴塞尔公约》的定义进行调整，并适当澄清灰色地带。但是，除非《公约》另有规定（例如，“危险废物”的定义），在国家层面扩大《巴塞尔公约》定义的范围不会给其他缔约方带来新的义务。

实例 — 国家对《巴塞尔公约》术语的澄清

国内法可能需要澄清的其他术语包括“巴塞尔公约”、“转移文件”、“通知文件”或“过境国”等术语。例如，“通知文件”一词可以定义为“用于向主管当局通知任何拟议的危险废物或其他废物越境转移的文件，并根据巴塞尔公约缔约方大会批准的格式提供《巴塞尔公约》附件五- A中规定的声明和信息”（附件五- A）。“转移文件”一词可以定义为“负责危险废物或其他废物越境转移的每一个人在交付或接收相关废物时都应签署的文件，并按照《巴塞尔公约》缔约方大会批准的格式提供《巴塞尔公约》附件五- B中规定的声明和信息”（附件五- B）。

《巴塞尔公约》第2条将“过境国”一词定义为危险废物或其他废物计划通过的除出口国或进口国之外的任何国家。例如，在国家层面，“过境”一词的定义可以澄清它是否包括专属经济区、领海、自由区、进入港口、停靠或卸载废物。

⁴¹ 术语表(2017年)，可查阅<http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>。

运输实例

条款[...]	定义	巴塞尔公约条款
1.	“管理”是指对危险废物或其他废物的收集、运输和处置，包括对处置场所的事后处理。	> 第2.2条
2.	“越境转移”是指危险废物或其他废物从一国的国家管辖地区移至或通过另一国的国家管辖地区的任何转移，或移至或通过不是任何国家的国家管辖地区的任何转移，但该转移须涉及至少两个国家。	> 第2.3条
3.	“处置”是指本公约附件四所规定的任何作业。	> 第2.4条
3 ALT	“处置”是指本法附件四所规定的任何作业。	
4.	“核准的场地或设施”是指经该场地或设施所在国的有关当局授权或批准从事危险废物或其他废物处理作业的场地或设施。	> 第2.5条
5.	“危险废物或其他废物的环境无害管理”是指采取一切可行步骤，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。	> 第2.8条
6.	“在一国国家管辖下的区域”是指任何陆地、海洋或空间区域，在该区域范围内一国按照国际法就人类健康或环境的保护方面履行行政和管理上的责任。	> 第2.9条
7.	“出口国”是指危险废物或其他废物越境转移起始或预定起始的缔约国。	> 第2.10条
8.	“进口国”是指作为危险废物或其他废物进行或预定进行越境转移的目的地的缔约国，以便在该国进行处置，或装运到不属于任何国家管辖的区域内进行处置。	> 第2.11条
9.	“过境国”是指危险废物或其他废物转移中通过或计划通过的除出口国或进口国之外的任何国家。	> 第2.12条
9 ALT	“过境国是指[...]	
10.	“有关国家”是指出口缔约国或进口缔约国，或不论是否缔约国的任何过境国。	> 第2.13条
11.	“人”是指任何自然人或法人。	> 第2.14条
12.	“出口者”是指安排危险废物或其他废物的出口、在出口国管辖下的任何人。	> 第2.15条
13.	“进口者”是指安排危险废物或其他废物的进口、在进口国管辖下的任何人。	> 第2.16条
14.	“承运人”是指从事危险废物或其他废物运输的任何人。	> 第2.17条
15.	“产生者”是指其活动产生了危险废物或其他废物的任何人，或者，如果不知此人为何人，则指拥有和（或）控制着那些废物的人。	> 第2.18条
16.	“处置者”是指作为危险废物或其他废物装运的收货人并从事该废物处置作业的任何人。	> 第2.19条
17.	“非法运输”是指本法第[...]条所指的对危险废物或其他废物的任何越境转移。	> 第2.21条

2.4 机构框架

68. 《巴塞尔公约》要求每一缔约方指定一个或多个主管当局和一个联络点（《巴塞尔公约》第5条）。主管当局接收并回应危险废物和其他废物越境转移的通知以及任何相关信息（《巴塞尔公约》第2.6条）。联络点负责接收并向巴塞尔公约秘书处提交信息（《巴塞尔公约》第2.7条）。只需指定一个联络点。可指定一个或多个主管当局对进出口通知作出答复，但只有一个主管当局负责过境通知。

69. 缔约方有义务在《公约》对其生效之日起三个月内向秘书处通报其名称以及之后名称的任何变更（《巴塞尔公约》第5.2条和第5.3条）。关于向秘书处发出指定联系人通知的频次和格式的更多信息，以及主管当局和联络点名单，可在《公约》网站上查找。⁴²

70. 除非每个缔约方都指定了其主管当局和联络点，并通过秘书处将其通知其他缔约方，否则《公约》下的控制系统无法正常运作。根据法律背景和现有体制限制、传统和可用资源等因素，缔约方可以自由决定给予这类机构的结构、人员配备、在哪个具体部委设立机构等。缔约方，例如联邦各州和废物管理系统分散的各州，可以根据地理区域指定不同的主管当局。⁴³

71. 联络点和主管当局不一定需要立法指定。然而，国家行政当局通常是根据相关法律中的法定任务和法律授权运作的。因此，缔约方应确保联络点和主管当局拥有履行其职能所需的法律权力。

72. 《巴塞尔公约》的实施和执行通常还会涉及到主管当局和联络点以外的其他单位，如主要负责实施相关法律法规的行政当局、专门执法机构和中央以下各级主管部门。因此，缔约方应通过条例或其他行政手段，确定主管当局将如何与其他政府实体和公众协调履行其特定职能。这就需要在国家当局之间划定足够明确的责任分工，以及建立合作机制（信息共享、数据库、咨询机构、部际委员会、沟通程序、谅解备忘录、合作指南、联合工作方案等）。

实例 — 与国家级以下单位的合作

与国家以下实体合作的一个重要方面是确保国家以下和国家当局之间的信息交流。在由区域当局负责授权越境转移的国家，国家政府可以在国家层面收集、分析和提供数据方面发挥作用。国家当局的作用也可能不仅限于数据收集和信息交流。一些国家的废物立法规定，国家以下各级制定的废物管理计划必须传达给（例如瑞士）⁴⁴或由（例如南非）⁴⁵国家政府批准。

73. 至于主管当局和联络点，也许需要调整其他相关机构的授权，为其提供履行各自职责所需的酌处权。例如，执法机构通常需要根据明确的法律授权采取行动，例如有权进入相关设施进行检查、开展适当的调查，在某些情况下实施制裁。

⁴² 见<http://basel.int/Procedures/CompetentAuthorities/tabid/1324/Default.aspx>, <http://basel.int/Procedures/FocalPoint/tabid/1325/Default.aspx> and <http://basel.int/Countries/CountryContacts/tabid/1342/Default.aspx>.

⁴³ 此为德国案例。

⁴⁴ 见1983年10月7日（814.01）瑞士环保法第31.2条。

⁴⁵ 见南非国家环境管理：2008年（59号）废物法第11.5节。

74. 最后，法律起草者应具备为指定的当局执行和履行分配的职责提供必要财务资源的能力，除非存在可以这样做的其他国家程序（例如拨款立法）。履行《巴塞尔公约》义务将会给行政部门带来新的财政负担。缔约方应认真估算这些费用（办公室设备；工作人员；行政程序；对秘书处的财政拨款；等等）。如果没有足够的资金，即使立法制定的再好也可能不会有什么实际效果。实现履约立法财务可行性的一个关键手段是，在立法中写入确保财政资源的条款，例如通过收费，或者确保在政府拨款过程中予以解决。例如，实施措施可以规定被监管社区提供捐助抵消成本，以减轻行政部门的财政负担。《巴塞尔公约》无害环境管理专家工作组编制的融资系统实用手册含有对事项的进一步指导。⁴⁶

实例— 通过行政收费抵消成本

例如，新加坡选择对进口、出口和过境许可证的申请征收费用。1998年《危险废物(进出口和过境管制)法》第24 (1)条为采用附属条例征收此类费用的提供了法律依据。适用的费用在条例32中定义，该条例与1998年《危险废物(进出口和过境管制)条例》的附表一并解读。截至2018年3月，巴塞尔许可证或有效期为一年的所谓特殊许可证的应付费用为335新元，有效期为3个月的许可证的应付费用为125新元，每次申请变更巴塞尔许可证或所谓特殊许可证的应付费用为45新元。如果申请或通知没有附上规定的费用，主管当局认为没有收到该申请或通知（见该法第24 (3)节），直到收到费用为止。

纳入国内法

条款[...]	当局	巴塞尔公约条款
¹ [机构名称]负责本法的执行。它应根据需要通过相关条例文本并采取适当措施防止和惩办任何违反本法律的各项规定，或视情况就此与相关当局合作。		> 第4.4条
² [机构名称][在《巴塞尔公约》对 [国名]生效后三个月内]指定一个联络点并通知《巴塞尔公约》秘书处，在做出变更决定日后一个月内，将所做任何变更通知公约秘书处。		> 第5条
³ [机构名称][在《巴塞尔公约》对 [国名]生效后三个月内]应指定或设立一个或若干主管当局，指定一个主管当局负责接收危险废物或其他非无拟过境的通知，并通知巴塞尔公约秘书处，在做出变更决定日后一个月内，将所做任何变更通知公约秘书处。		> 第5条
⁴ [机构名称] 应公开提供执行本法律所必须的信息和文件，如《巴塞尔公约》缔约方大会核准的通知和越境转移文件。		[> 第4.4条]

⁴⁶ 融资系统使用手册，可查阅<http://www.basel.int/Implementation/CountryLedInitiative/EnvironmentallySoundManagement/ESMToolkit/Practicalmanuals/tabid/5847/Default.aspx>.

2.5 废物管理原则

75. 《巴塞尔公约》包含一些涉及危险废物和其他非无环境无害管理的一般性规则和原则。缔约方必须采取适当措施以：

- (a) 保证考虑到社会、技术和经济方面，将其国内产生的危险废物和其他废物减至最低限度（巴塞尔公约第4.2条(a)）；
- (b) 保证提供充分的处置设施用以从事危险废物和其他废物的环境无害管理，不论处置场所位于何处，在可能范围内，这些设施应设在本国领土内（巴塞尔公约第4.2条(b)）；
- (c) 保证在其领土内参与危险废物和其他废物管理的人员视需要采取步骤，防止在这类管理工作中产生危险废物和其他废物的污染，并在发生这类污染时，尽量减少其对人类健康和环境的影响（巴塞尔公约第4.2条(c)）；

76. 关于越境转移的第2.6节涉及到有关越境转移的一般性原则。

77. 《巴塞尔公约》废物管理原则为在国内采取更具体的措施提供了一个框架，因此应体现在国家适用于危险废物和其他废物产生的法律和政策框架中。这些原则不一定需要要通关过立法加以落实，其他方式（如废物管理策略）同样有助于这些义务的履行。若履约缔约方选择将上述原则纳入其履约立法中，其法律稳住最好还应该为日后进一步细化规定一个明确的授权，以确保其可执行性。

实例— 国家落实废物管理原则

《巴塞尔公约》规定的废物管理一般性义务通常要求在国家层面进行进一步细化才能全面有效。例如《巴塞尔公约》第4.2(a)条要求缔约方保证考虑到社会、技术和经济方面，将其国内产生的危险废物和其他废物减至最低限度。依据缔约方大会第10次会议通过的《关于预防、尽量减少和回收危险废物和其他废物的卡塔赫纳宣言》，履约缔约方可能希望增加一些条款以澄清相关要求，以允许对减少危险和其他废物的进展进行监测⁴⁷。其他纯政策性的方式同样有助于缔约方履行这些一般性义务。

例如，佛得角2015年的《废物管理法》包括一系列有关尽量减少国内危险废物和其他废物产生的不同措施，即：

- 通过废物预防和管理战略计划落实废物管理原则，其中包括废物预防方案(见该法第22条和第二节)；
- 生产需要登记的废物的废物产生者有义务制定内部废物预防和管理计划，其中必须对大幅度减少所生产废物的数量和危险性做出规划(见该法第38条)；和
- 产品生产者有义务考虑采取其他方法减少产品中的有害物质并促进产品设计，减少生产过程中废物的产生（见该法第17条）。

78. 理想的情况是，采取的执行措施应涵盖危险废物和其他废物的产生、收集、运输、处置和储存整个周期的所有环节。关于制定危险废物和其他废物环境无害管理综合框架的有益的指导包括以下内容：

⁴⁷ 《宣言》可查阅：<http://www.basel.int/COP10/CartagenaDeclaration/tabid/2433/Default.aspx>

- (a) 危险废物和其他废物环境无害化管理框架；⁴⁸
- (b) 巴塞尔公约技术准则；⁴⁹
- (c) 综合废物管理框架立法的方针（UNEP）。⁵⁰

纳入立法的实例

条款[...]	废物管理原则	巴塞尔公约条款
¹ [机构名称] 应采取适当措施：		
a. 保证[国名]内产生的危险废物和其他废物的产生降至最低限度。		> 第4.2 (a)款
b. 保证具备充分的处置设施对危险废物和其他废物进行环境无害管理，在可能范围内，这些设施应设在 [国名]领土内。		> 第4.2 (b)款
c. 保证在其领土内参与危险废物和其他废物管理的人员视需要采取步骤，防止在这类管理工作中产生危险废物和其他废物的污染，并在产生这类污染时，尽量减少其对人类健康和环境的影响。		> 第4.2 (c)款

2.6 越境移动

2.6.1 一般原则

79. 《巴塞尔公约》还包括一些与控制危险废物和其他废物越境转移有关的一般原则。缔约方尤其需要采取适当措施：

- (a) 保证在符合危险废物和其他废物的环境无害和有效管理下，把这类废物越转移减至最低限度，进行此类转移时，应保护环境和人类健康，免受此类转移可能产生的不利影响（《巴塞尔公约》第4.2 (d)款）；
- (b) 禁止向属于一经济和（或）政治一体化组织而且在法律上完全禁止危险废物或其他废物进口的某一缔约国或一组缔约国，特别是发展中国家，出口此类废物，或者，如果有理由相信此类废物不会按照缔约国第一次会议决定的标准以环境无害方式进行管理时，也禁止向上述国家进行此类出口（《巴塞尔公约》第4.2 (e)款）；
- (c) 规定向有关国家提供附件五 – A 所要求的关于拟议的危险废物和其他废物越境转移的资料，详细说明拟议的转移对人类健康和环境的影响（《巴塞尔公约》第4.2 (f)款）；
- (d) 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防止此类废物的进口（《巴塞尔公约》第4.2 (g)款）；
- (e) 直接地并通过秘书处同其他缔约国和其他有关组织合作从事各项活动，包括传播关于危险废物和其他废物越境转移的资料，以期改善对这类废物的环境无害管理并防止非法运输（《巴塞尔公约》第4.2 (h)款）；

⁴⁸ 危险废物和其他废物环境无害管理框架(2013年)，可查阅<http://www.basel.int/Implementation/CountryLedInitiative/EnvironmentallySoundManagement/ESMFramework/tabid/3616/Default.aspx>.

⁴⁹ 《巴塞尔公约技术准则》，可查阅<http://www.basel.int/Implementation/Publications/TechnicalGuidelines/tabid/2362/Default.aspx>.

⁵⁰ 综合废物管理框架立法导则(2016年)，可查阅文件UN Doc UNEP/Env.Law/MTV4/Pollution/2016/1.

- (f) 各缔约国应采取适当措施，以确保危险废物和其他废物的越境转移仅在下列情况下才予以许可：(a)出口国没有技术能力和必要的设施、设备能力或适当的处置场所所以无害于环境而且有效的方式处置有关废物；(b)进口国需要有关废物作为再循环或回收工业的原材料；或(c)有关的越境转移符合由缔约国决定的其他标准，但这些标准不得背离本公约的目标（《巴塞尔公约》第4.19款）。

80. 此外，各缔约方应：

- (a) 规定，拟出口的危险废物或其他废物必须以对环境无害的方式在进口国或他处处理（《巴塞尔公约》第4.8款）；
- (b) 承担定期审查是否可能把输往其他国家尤其是发展中国家的危险废物和其他废物的数量和（或）污染潜力减低（《巴塞尔公约》第4.13款）；

81. 实现这些义务的措施可以与规范事先知情同意程序的条款一起实施，例如，主管当局允许或不允许特定越境转移的酌处权应服从于促进履行这些义务的具体条件。然而，缔约方不必通过立法实施这些原则，其他方法也有助于履行这些义务。

实例 — 国家落实最大限度减少越境转移的原则

例如，《巴塞尔公约》第4.2款规定Article 4.2 (d) “保证在符合危险废物和其他废物的环境无害和有效管理下，把这类废物越转移减至最低限度，进行此类转移时，应保护环境和人类健康，免受此类转移可能产生的不利影响。”这一条款可通过多种方法得到执行：

例如，在加拿大，《公约》规定的缔约方采取措施将危险废物和其他废物越境转移减少到最低限度的一般义务已经在国家层级转化为出口者通过和执行出口减少计划的具体义务。1999年《加拿大环境保护法》第188.1小节为部长提供了法律依据，要求危险废物出口者或某类出口者在通知拟议进口、出口或过境的同时或在任何其他规定时间提交出口减少计划，并执行该计划，以减少或逐步淘汰危险废物或规定的非危险废物的出口，供最终处置。这些计划必须解决的方面载于加拿大危险废物和危险可回收材料进出口条例第38.1小节。除其他外，它们必须包含关于开始出口数量、要实现的出口减少目标的信息，以及关于出口将如何逐步淘汰的说明，包括逐步淘汰的阶段和时间表。

在澳大利亚，采取措施尽量减少危险废物和其他废物越境转移的一般义务已经转化为发放进出口许可证的决策标准。1989年《澳大利亚危险废物(进出口管制)法》第17节规定了发放进出口许可证的程序。第4款和第5款规定，如果废物可以以另一种不涉及拟议进出口的无害环境方式处理，环境和遗产部长可以拒绝发放许可证：

- 第17.4节规定，如果考虑到澳大利亚的国际义务，废物应该以另一种方式处理，而不是按照进口或出口建议处理，部长可以决定不发放许可证，条件是以这种方式处理废物不会对人类或环境造成重大伤害或损害；

- 第17.5节规定，如果考虑到使用澳大利亚的设施处置危险废物的可取性，应该使用该设施而不是按照出口建议处置废物，部长可以决定不发放出口许可证，前提是这种处置符合废物的无害环境管理。

82. 最后,《巴塞尔公约》规定,关于危险废物和其他废物越境运输的安全问题,各缔约方应:

- (a) 禁止在其国家管辖下所有的人从事危险废物或其他废物的运输或处置工作,但得到授权或许可从事这类工作的人不在此限(《巴塞尔公约》第4.7(a)款);
- (b) 规定涉及越境转移的危险废物和其他废物须按照有关包装、标签和运输者面普遍接受和承认的国际规则 and 标准进行包装、标签和运输,并应适当计及国际上公认的有关惯例(《巴塞尔公约》第4.7(b)款);
- (c) 规定在危险废物和其他废物的越境转移中,从越境转移起点至处置地点皆须随附一份转移文件(《巴塞尔公约》第4.7(c)款);

83. 各缔约方禁止在其国家管辖下所有的人从事危险废物或其他废物的运输或处置工作,但得到授权或许可从事这类工作的人不在此限的有义务通常是以授权或许可制度来实现的,要求通过立法规定申请获的许可证授权的程序 and 标准。这一制度根据《巴塞尔公约》要求可以包含处置和运输之外的其他废物管理活动(《巴塞尔公约》第4.7款)。

84. 关于确保越境转移废物按照国际标准包装、贴标签和运输并附有转移文件的要求,《巴塞尔公约》履约立法通常需要确定这些义务的主体,以便使这些要求在国家层面全面具有可操作性。根据履约缔约方的选择,这可能是例如出口者、进口者和/或运输者,或所有三方。

实例 — 执行《巴塞尔公约》的运输要求

《公约》规定的与危险废物运输有关的各项义务的实施往往在国家层面转化为参与运输的各主体的具体义务,例如出口者、进口者或承运商。可以通过各种方式在主体之间分配这些义务,即谁负责保证废物运输符合各项要求(包装、标签、运输文件等)。例如,《公约》第4.7(c)条关于要求危险废物和其他废物附有从越境转移开始到处置点需附有转移文件的义务可以转化为国家立法,例如:

例如,2005年《加拿大危险废物和危险可回收材料进出口条例》规定出口者有义务确保运输危险废物的每一个授权承运人和外国收货人完成运输文件的相应部分。在进口情况下,确保出口者和承运人已完成其各自部分的运输文件的义务适用于进口者。此外,危险废物的进口者必须确保在废物进入加拿大时,外国出口者和第一授权承运人已经完成了运输文件的相应部分。

2005年《瑞士废物转移条例》第31条规定,出口者和进口者应向海关提供一份文件副本。他们还被要求保存一份完整的移动文件至少五年。确保为出口或进口目的运输的受控废物附有转移文件的义务适用于承运人。

关于实施《巴塞尔公约》关于包装、标签和运输要求的第4.7(b)条的例子,可参考本指南第16段中的实例。

2.6.2 事先知情同意程序

85. 管制危险废物和其他废物越境转移的事先知情同意程序是《巴塞尔公约》控制制度的核心。根据《巴塞尔公约》，危险废物或其他废物的越境转移在下列情况下被禁止或不被允许/许可：

- (a) 向未根据《巴塞尔公约》第11条缔结双边、多边或区域协定或安排的《巴塞尔公约》非缔约方出口或从其进口（《巴塞尔公约》第4.5款）；
- (b) 向禁止这类废物进口的缔约国出口危险废物和其他废物（《巴塞尔公约》第4.1(b)款；《巴塞尔公约》第13.2(c)款）；
- (c) 将危险废物或其他废物出口到南纬 60°以南的区域处置，不论此类废物是否涉及越境转移（《巴塞尔公约》第4.6款）。

实例 — 执行《巴塞尔公约》禁止进出口的规定

《巴塞尔公约》第4.5款、第4.1(b)款和第4.6款中关于禁止出口或进口危险废物的一般性规定通常在国家层面实施，在这些情况下不发放许可证是主管当局的义务。

例如，新加坡履约立法区分《巴塞尔公约》许可证和所谓的特别许可证（新加坡与另一国家，无论是否是《巴塞尔公约》缔约方，根据《巴塞尔公约》第11条缔结的协定或安排）。公约第4.5条关于禁止向未根据公约第11条达成协定或安排的非缔约方出口或从其进口的规定被纳入新加坡1998年危险废物（出口、进口和过境管制）条例中关于发放进出口许可证程序的第9条。根据条例第9条(2)(d)款，“[...]如果寻求出口或进口的国家既不是《巴塞尔公约》也非第11条安排的缔约方，则不得发放进口或出口许可证。”

例如，在一些一元论法律体制的国家的一般性禁止规定中，禁止向南极输出以进行处置的危险废物的规定可以直接适用，因此，无需纳入履约立法。

86. 在所有其他情况下，越境转移都必须遵守《公约》第6条规定的事先知情同意程序。在将事先知情同意程序纳入国内法之前，缔约方应决定最终的进口、出口或过境禁令和限制。缔约方也有可能在此后阶段列入采纳此类措施的条款。《巴塞尔公约》要求各缔约方向秘书处通报进口、出口或过境禁令或限制，以便它们获取对其他缔约方的法律效力。例如，如果履约缔约方禁止进口危险废物和其他废物，事先知情同意程序将仅适用于危险废物和其他废物的出口和过境。这一点需要反映在《巴塞尔公约》的履约立法中。

87. 《巴塞尔公约》规定的事先知情同意程序特别要求，出口国在未收到进口国的书面同意，如果适用的话，和任何过境国的书面同意的情况下，不得允许开始越境转移（《巴塞尔公约》第6.3条，6.4条）。出口国还必须确认，出口者和处置者之间已订立了有关废物环境无害管理办法具体规定的契约协议（《巴塞尔公约》第6.3(b)条）。在特定情况下，可以接受的简化的事先知情同意程序（《巴塞尔公约》第6.4条罚款和第6.6条第6.8款）。《巴塞尔公约》履约立法需要从进口、出口和过境国的角度处理这些不同的义务，以应对履约缔约方可能面临的每一种情况。为便于阅览该法律文书，似将废物的出口、进口和过境分列不同章节或规定为宜。对于每种可能出现的情况（出口、进口和过境），履约立法应进一步概述所涉不同行为主体（废物制造者、出口者、运输者、进口者、处置者）的具体义务，以便全面具备可操作性。

88. 事先知情同意程序的其他方面可能还需要在国家层面进行规范。

实例 — 有关事先知情同意程序的《巴塞尔公约》要求的说明

对于事先知情同意程序的每个方面，缔约方应考虑是否有必要在国家法律或条例中作出进一步澄清，以确保其充分效力。例如，《巴塞尔公约》第6.3条规定，出口国在收到出口者和处置者之间存在具体规定对有关废物实行无害环境管理的合同的确认之前，不得允许生产者或出口者开始越境转移。一些缔约方在其履约立法中规定该合同必须包括哪些内容。关于这一问题的进一步指导，包括将纳入在合同中的基本要素列表，见《控制系统指南》。⁵¹

89. 当是有出口国、进口国、进口和过境国或者过境国在法律上认定或认为废物为危险废物时，通知越境转移及确认其完成的义务则转由该国承担（《巴塞尔公约》第6.5款）。

90. 第6条第5款(a)项规定，如果仅出口国在法律上定义为或认为越境转移的废物是危险废物，则第6条第9款中适用于进口者或处置者和进口国的要求应分别比照适用于出口者和出口国。这意味着出口者而不是处置者必须将处置者收到有关废物的情况通知出口国主管当局，并适时向其通报通知中规定的处置完成情况。如果在出口国境内没有收到此信息，出口国或出口者的主管当局应通知进口国。

91. 第6条第5款(b)项规定，如果越境转移的废物仅由进口国或作为缔约方的进口国和过境国依法认定为或视为危险废物，则第6条第1、3、4和6款中适用于出口者和出口国的要求经适当变通后分别适用于进口者或处置者和进口国。这意味着在这种情况下：

- (a) 应要求进口者或处置者或进口国书面通知拟议越境转移危险废物或其他废物的过境国和/或进口国；
- (b) 根据第6条第4款，在通知方收到进口国的书面同意和过境国的书面同意或其默示同意，并且通知方收到进口国确认出口者和处置者之间存在规定对所涉废物实行无害环境管理的契约协议之前，不得允许转移。

92. 最后，第6条第5款(c)项规定，如果废物越境转移仅由作为缔约方的任何过境国合法认定为或视为危险废物，第6条第4款的规定应适用于该国。这意味着，越境转移只能在过境国对转移提供书面同意之后开始，或者如果过境国不需要事先书面同意，则在过境国收到通知起60天后开始，前提是过境国在此期间内没有反对越境转移。《公约》没有具体规定在此情况下不同行为主体之间责任分配有任何变化。因此，出口者或出口国应根据第6条第4款作出安排，通知过境国主管当局。

⁵¹ 控制系统指南(2015年)，第4.7章和附录4，可查阅<http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>。

实例 — 《巴塞尔公约》第6.5款规定的执行

例如，澳大利亚1989年的《危险废物(进出口条例)法》包括具体条款，处理在进口国(《公约》第6.5 (b)条)或过境国(《公约》第6.5 (c)条)将废物归类为危险废物的情况，但在澳大利亚却没有。

为了说明废物在外国进口国被归类为危险废物的情况，但在澳大利亚不被归类为危险废物，该法设想，在这种情况下，该法第4节对危险废物的定义在这种特定越境转移中被扩大到包括在外国被归类为危险废物的物质或物体(见该法第4A节)。

如果在出口的情况下，废物在外国过境国被归类为危险废物，但在澳大利亚不被归类为危险废物，该法第41A条规定禁止出口该物质或物体，除非过境越境转移已通知过境国主管当局，并已事先征得其同意。

在一些二元论国家，第6.5条的不同规定，特别是与主管当局有关的义务，可以直接适用，因此不需要反映在履约立法中。如果履约立法规定主管当局(而非出口者或生产者)有义务通知越境转移，第6.5条适用于私人行为者的唯一义务载于第6.5 (a)条:在出口情况下，如果出口废物仅由出口国(而非进口国)合法定义或认为是危险的，出口者必须通知主管当局处置者接收废物的情况，并在适当时候通知主管当局通知中规定的处置完成情况。通常，⁵² 这项义务适用于处置者而非出口者(见公约第6.9款)。但是，然而，这一方案的前提是主管当局充分意识到其在《巴塞尔公约》事先知情同意程序下的义务，包括在第6.5 (b)和(c)条下的义务。⁵³

93. 《巴塞尔公约》实施手册⁵⁴和《控制系统指南》⁵⁵载有对各缔约方的进一步指导，并对事先知情同意程序的各项要求分别做出规定，其中包括在只有一个或若干而非所有有关国家依法认定或视为危险废物的情况。

94. 事先知情同意程序的最终目标是确保危险废物和其他废物在越境转移情况下得到无害环境的处置。因此，如果不能按照合同条款完成废物的处置，缔约方有义务退回废物，除非能够在规定的期限内做出无害环境处置的替代安排(《巴塞尔公约》第8条)。为确保这一条款在国家层面得以实施，《巴塞尔公约》履约立法应规定，出口者有义务收回废物，或在无法按照合同条款完成越境转移的情况下，酌情为废物的无害环境处置做出替代安排。如果履约缔约方作为进口国，它必须将任何此类情况通知出口国和秘书处。进口国主管当局承担的通知义务通常无需转化为立法。但是，履约缔约方可考虑对其领土内的运输者和处置者规定相应的义务，以确保主管当局随时了解进口后危险废物的进口或处置无法按计划完成的情况。

⁵² 所有越境转移的废物情况均属《巴塞尔公约》第1.1(a)或1.2条范围。

⁵³ 根据适用于进口被履约缔约方和一个或若干过境国而非出口国列为危险废物的第6.5 (b) 条，主管当局必须在授权进口前将拟越境转移废物通知那些过境国并获得同意。根据适用于被作为公约缔约方的一个过境国而非履约缔约方和进口国列为危险废物的出口的第6.5 (c)条，主管当局必须在授权出口前向过境国通知拟越境转移并获得同意。

⁵⁴ 《巴塞尔公约》执行手册(2015年)，可查阅<http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>。

⁵⁵ 控制系统指南(2015年)，可查阅<http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>。

纳入国内法的实例

条款[...]	一般条款	巴塞尔公约条款
¹	[机构名称]应采取适当措施 [*] ，以：	
	[*] 全面执行这些一般性条款将需要在国家层面进行细化，如对私营主体规定部分义务。	
	a. 保证在符合危险废物和其他废物的环境无害和有效管理下，把这类废物越转移减至最低限度，进行此类转移时，应保护环境和人类健康，免受此类转移可能产生的不利影响；	> 第4.2 (d)项
	b. 禁止向属于一经济和（或）政治一体化组织而且在法律上完全禁止危险废物或其他废物进口的某一缔约国或一组缔约国，特别是发展中国家，出口此类废物，或者，如果有理由相信此类废物不会以环境无害方式加以管理时，也禁止向上述国家进行此种出口；	> 第4.2 (e)条
	c. 各缔约国应承担定期审查是否可能把输往其他国家尤其是发展中国家的危险废物和其他废物的数量和（或）污染潜力减低；	> 第4.13条
	d. 规定向有关国家提供附件五 – A 所要求的关于拟议的危险废物和其他废物越境转移的资料，详细说明拟议的转移对人类健康和环境的影响；	> 第4.2 (f)条
	e. 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防止此类废物的进口；	> 第4.2 (g)条
	f. 直接地并通过秘书处同其他缔约国和其他有关组织合作从事各项活动，包括传播关于危险废物和其他废物越境转移的资料，以期改善对这类废物的环境无害管理并防止非法运输。	> 第4.2 (h)条
	g. 各缔约国应采取适当措施，以确保危险废物和其他废物的越境转移仅在下列情况下才予以许可：	> 第4.9条
	i. 出口国没有技术能力和必要的设施、设备能力或适当的处置场所以无害于环境而且有效的方式处置有关废物；	
	ii. 进口国需要有关废物作为再循环或回收工业的原材料，或	
	iii. 有关的越境转移符合由缔约国决定的其他标准，但这些标准不得背离本公约的目标。	
²	禁止在[国名]国家管辖下所有的人从事危险废物或其他废物的运输或处置工作，但得到授权或许可从事这类工作的人不在此限。[机构名称]应规定发放危险废物和其他废物运输或处置授权的条件并有权发放此类授权。	> 第4.7 (a)条

<p>³ 规定涉及越境转移的危险废物和其他废物须按照有关包装、标签和运输者面普遍接受和承认的国际规则 and 标准进行包装、标签和运输，并应适当计及国际上公认的有关惯例。*</p> <p>* 与危险废物和其他废物运输有关的这些义务应在国家层面进一步阐述，特别是要对进口和出口分别界定每项义务的主题（即出口者、进口者或运输者）。</p>	> 第4.7 (b)条
<p>⁴ 规定在危险废物和其他废物的越境转移中，从越境转移起点至处置地点皆须随附一份转移文件。</p>	> 第4.7 (c)条
<p>⁵ 出口的危险废物或其他废物必须以对环境无害的方式在进口国处处理。</p>	> 第4.8条
<p>条款[...] 危险废物和其他废物的进口条件*</p>	
<p>* 缔约方有可能根据《巴塞尔公约》第4 (1)条全部或部分禁止进口危险废物或其他废物。如果进口禁令仅仅是部分禁令（即仅适用于某些区域或废物流），则那些不在禁令范围内的危险废物和其他废物仍需符合事先知情同意程序。</p>	> 第4.1条 + 13 (2) (c)条
<p>¹ 禁止从非《巴塞尔公约》缔约方进口危险废物或其他废物，除非已与非缔约方缔结了关于危险废物或其他废物越境转移的双边、多边或区域协定或安排，并且此类协定符合《巴塞尔公约》第11条并已根据该条得到通知。</p>	> 第4.5条 + 11条
<p>[³ 每次进口危险废物或其他废物都应有保险、保证或其他担保，覆盖下列风险：</p> <p>a. [...]</p> <p>b. [...]</p> <p>[机构名称]应确定一种方法，根据所考虑的每一次越境转移的固有风险，计算保险、保证金或担保所涵盖的金额。]*</p> <p>* 《巴塞尔公约》的这项内容不具有强制性。</p>	> 第6.11条
<p>条款[...] 危险废物和其他废物的进口程序</p>	
<p>¹ 危险废物或其他废物的进口需获得主管当局的书面同意。</p>	> 第6.2 + 4.1 (c)条
<p>² 主管当局应向通知方确认收到拟议的危险废物或其他废物越境转移的通知。</p>	> 第6.2条
<p>³ 如果通知文件不是以[国名]可接受的语言编写，如果信息不完整或主管当局希望收到补充信息，则应要求通知方以书面形式提供信息，或在适用的情况下，以可接受的语言提交通知。</p>	> 第6.1条 + 6.2条
<p>⁴ 主管当局可能统一危险废物或其他废物的口，条件式：</p> <p>a. 拟议的进口符合第[9]条的要求；</p> <p>b. 提交的通知文件完整且符合第[4条第24款]的要求；</p> <p>c. 通知文件中规定的处置者法符合环境无害处置的要求；</p> <p>d. 进口者、承运商和处置者拥有越境转移的危险废物或其他废物类型的有效授权；和</p> <p>e. 出口者与处置者达成规定有关废物的环境无害管理办法。</p>	> 第4.7 (a)条 [第6.3 (b)条]

⁵ 对通知文件规定的处置者法的评价应考虑到在《巴塞尔公约》背景下通过的技术准则。	> 第4.8条
⁶ 主管当局应将同意进口或拒绝进口的决定书面通知通知人和有关国家的主管当局。如果主管当局同意进口，它应与通知者确认出口者和处置者之间存在规定对有关废物的无害环境管理的契约协议。	> 第6.2条 + 6.3条
⁷ 主管当局可以以遵守某些条件为前提予以同意[，包括根据本法的规定，越境转移应具有保险、保证金或担保。]	> 第2 条 + 6.11条
⁸ 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。	> 第6.9条
⁹ 处置者应将他已收到危险废物的情况，并在一定时候将他完成通知书上说明的处置的情况通知出口者和出口国主管当局。	> 第6.9条
¹⁰ 在只有[国名]的法律确定为或视为危险废物的情况下，进口者或处置者应保证：	> 第6.5 (b)条 + 6.1条
a. 向主管当局通知拟议的越境转移；并	> 第6.5 (b) + 6.1条
b. 向每个将废物依法确定为或视为危险废物的过境国主管当局通知越境转移；	> 第6.5 (b) + 6.1条
¹¹ 就前款所及，在以下情况下主管当局可授权进行越境转移：	> 第6.5 (b)条 + 6.3条
a. 各相关过境国书面同意越境转移；或	> 第6.5 (b) + 6 (4)条
b. 如果有关过境国不需要事先书面同意，过境国在收到过境国的通知后60天内不会对过境施加条件或反对。	> 第6.5 (b)条 + 6.4条
条款[··] 关于无法处置进口废物的通知义务	
在已获得有关国家同意的危险废物或其他废物的越境转移未能按照契约的条件完成的情况下，如果在主管当局通知出口国之后90天内未就废物的环境无害处理达成替代性安排情况下，主管当局通知相关国家和巴塞尔公约秘书处，以便出口国采取必要措施将废物运回出口国。	> 第8条
条款[··] 危险废物和其他废物的出口条件	
* 缔约方有可能根据《巴塞尔公约》第13 (2) (d)项全部或部分禁止危险废物或其他废物的出口。如果出口禁令仅是部分禁令（即仅适用于某些区域或废物流），那些不在禁令范围内的危险废物和其他废物仍需遵守事先知情同意程序。	> 第13.2 (d)条
¹ 禁止向已禁止废物进口并已就此通知《巴塞尔公约》秘书处的《巴塞尔公约》缔约方出口危险废物和其他废物以供处置。	> 第4.1 (b)条
² 只应允许向已书面同意具体废物进口的《巴塞尔公约》缔约方出口危险废物和其他废物进行处置。	> 第4.1 (c)条

7 主管当局应以书面形式将其同意或拒绝该移动的决定告知通知人，并将决定副本发送给有关国家的主管当局。	
8 如果某个相关国家将遵守某些条件作为同意移动前提，主管当局应要求出口者遵守这些条件。	[> 第6.2 + 6 (4)]条
9 如果只有[国名]在法律上将废物定义为或认为是危险废物，出口者应通知给主管当局处置者已收到有关废物，并适时将通知中规定的处置完成情况通知主管部门。	> 第6.5 (a) + 6.9条
10 负责危险废物或其他废物越境移动的每个人都应在发出或收到有关废物时签署移动文件。	> 第6.9条
条款[...] 运回无法处置的废物的责任	
在有关国家已表示同意的危险废物或其他废物的越境转移未能按照契约的条件完成的情况下，如果在有关国家通知[国名]和秘书处之后90天内或在有关国家同意的另一期限内不能作出环境上无害处置的替代安排，主管当局应确保出口者将废物运回[国名]。为此，[国名]和任何过境缔约国不应反对、妨碍或阻止该废物运回[国名]。	> 第8条
条款[...] 危险废物和其他废物过境的条件和程序	
* 缔约方有可能全部或部分禁止危险废物或其他废物的过境。如果过境禁令仅是部分禁令（即仅适用于某些区域或废物流），那些不在禁令范围内的危险废物和其他废物仍需遵守事先知情同意程序。	
1 危险废物或其他废物的过境须经主管当局的书面同意。	> 第6.4 (1st)
2 出口国或出口者负有通知拟议过境的义务。	> 第6.1条
3 如果只有[国名]在法律上将废物定义为或视为危险废物，通知过境的义务在于进口国或进口者。	> 第6.5 + 6.1条
4 主管当局应立即向通知方确认收到危险废物或其他废物拟议越境转移的通知。	> 第6.4条
5 如果通知中包含的信息不齐全，或者如果主管当局希望收到额外信息，则应要求通知方以书面形式提供此类信息。	> 第6.4条
6 主管当局可以书面行为回应通知方其是否有条件或无条件的同意移动，或拒绝移动许可。该决定应发送给通知方。	> 第6.4条
[危险废物或其他废物的每次过境均应有保险、保证或其他担保，覆盖一下风险：	> 第6.11条
a. [...]	
b. [...]	
[机构名称]应根据考虑的每次越境移动的固有风险确定被保险、保证或担保的金额的计算方法。]	
7 负责危险废物或其他废物越境移动的每个人都应在发出或收到有关废物时签署移动文件。	> 第6.9条

2.7 非法贩运

95. 在执行《巴塞尔公约》有关非法贩运的条款的国家法律和条例中全面执行第9条，可以极大地促进缔约方在起诉和惩罚参与非法贩运的人员方面的合作，从而阻止行为人参与危险废物和其他废物的非法贩运。

96. 《巴塞尔公约》第9.1条界定了危险废物或其他废物越境转移被视为非法贩运的情况。

97. 《公约》还具体规定了非法贩运事件中有关国家和相关行为人的义务：

- (a) 如果由于出口者或产生者的行为而被视为非法运输，则出口国应确保出口者或产生者或必要时由它自己已经有关废物运回。如运回不可行，则按照本公约的规定对废物另行处置（《巴塞尔公约》第9.2款）。
- (b) 如果由于进口者或处置者的行为而被视为非法运输，则进口国须确保进口者或处置者，或必要时缔约方自己对有关废物进行环境无害化处置（《巴塞尔公约》第9.3款）；
- (c) 如果非法运输的责任无法确定，各缔约国须通过合作，确保有关废物尽快以对环境无害的方式进行处置（《巴塞尔公约》第9.4款）。

98. 关于越境转移的规定，国家立法应就履约缔约方在特定非法贩运案件(进口国、出口国、过境国、其他缔约方)中可能发挥的每一项作用做出规定，例如，在属于《巴塞尔公约》第9.2条的情况下，出口者或制造者有义务运回废物，或在不可行的情况下，确保对废物进行无害环境处置的义务，以及在属于《巴塞尔公约》第9.3条规定情况下，规定进口者或处置者确保对废物进行无害环境处置的义务。

99. 履约缔约方有义务与其他缔约方合作，特别是在无法确定非法贩运责任的情况下，要确保废物的无害环境处置（《巴塞尔公约》第9.4条通常无需纳入立法文本）。

100. 缔约方大会第十三次会议通过的《巴塞尔公约关于非法贩运问题的条款执行指南》提供了关于执行与非法贩运有关的不同条款的进一步指导。⁵⁶

101. 缔约方还必须将非法贩运视为犯罪（《巴塞尔公约》第4.3条），并有义务制定适当的国内立法来预防和惩罚非法贩运（《巴塞尔公约》第9.5条）。为将非法贩运定为刑事罪或管制罪，必须将此写入《巴塞尔公约》履约立法或另一项国家法律（例如专门的环境立法、刑法）。

⁵⁶ 巴塞尔公约关于非法贩运问题的条款执行指南(第9条第2、3和4款)(2017年)，可查阅 www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx，预防和打击非法贩运的补充指导，可查阅<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>。

纳入国内法的实例

条款[...]	定义	巴塞尔公约条款:
¹	在以下情况下，危险废物或其他废物的越境转移应被认为是非法贩运：	> 第9.1条
	a. 没有按要求向所有有关国家发出通知；或	> 第9.1 (a)条
	b. 没有按要求得到一个有关国家的同意；或	> 第9.1 (b)条
	c. 通过伪造、谎报或欺诈而取得有关国家的同意；或	> 第9.1 (c)条
	d. 与文件所列材料不符；或	> 第9.1 (d)条
	e. 违反本公约以及国际法的一般原则，造成危险废物或其他废物的蓄意处置（例如倾卸）。	> 第9.1 (e)条
²	危险废物或其他废物的非法运输为犯罪行为。[请详细制定作为管制罪的这类条款。]	> 第4.3条
条款[...]	由于出口者或生产者的行为造成的非法贩运	
¹	如果由于出口者或生产者的行为致使越境转移危险废物或其他废物被认为是非法贩运，而其中[国名]为出口国，[机构名称]应确保有关废物：	> 第9.2 (a) + 9.2 (b)条
	a. 由出口者或生产者，或必要时由 [机构名称]运回出口国，或如果[不可行的情况下]，	
	b. 在作为出口国的 [国名]知悉非法贩运后30天内或有关国家可能商定的另一期限内根据本公约规定另行处理。为此目的，《巴塞尔公约》各相关缔约方不得反对、妨碍或组织将这些废物退回[国名]。	
条款[...]	由于进口者或处置者的行为造成的非法贩运	
	如果危险废物或其他废物的越境转移由于进口者或处置者的行为而被视为非法运输，而其中 [国名]是进口国，则[机构名称]应确保在它知悉此种非法运输情况后30天内或在有关国家可能商定的另一限期内，由进口者或处置者或必要时由它自己将有关的危险废物以对环境无害方式加以处置。为此目的，《巴塞尔公约》有关的缔约国应进行必要的合作，以便以环境无害的方式处置此类废物	> 第9.3条
条款[...]	不能归咎于出口者或生产者或紧扣着或处置者的非法贩运	
	如果非法贩运的责任既不能归咎于出口者或生产者，也不能归咎于进口者或处置者，[机构名称]应与其他有关国家的主管当局合作，确保以无害环境的方式尽快处置有关危险废物。	> 第9.4条

2.8 强制执行

102. 促进和遵守国家法律的一个关键手段是确保在设计和制定法律时考虑到与可执行性有关的因素。为本指南的目的，“强制执行”一词是指一国、其主管当局及其机构为确保通过民事、行政或刑事诉讼手段得使组织或个人能够遵纪守法和/或受到惩罚而采用的一系列程序和行动。⁵⁷

103. 即使条约没有具体要求，国家法律框架也应包括必要的内容，以管理、监督和强制执行履约立法规定的义务，并说明违法行为的后果。就《巴塞尔公约》而言，某些条款⁵⁸明确要求缔约方采取必要措施，在国家层面执行《公约》。《公约》具体规定，缔约方应采取适当的法律、行政和其他措施执行和实施《公约》的条款（《巴塞尔公约》第4.4条），包括预防和惩罚非法贩运的措施（《巴塞尔公约》第9.5条）。

104. 《巴塞尔公约》没有进一步界定将要采取的措施类型。缔约方在依据其国家执法方式和政策设计这些措施时享有灵活性。

105. 举例说明监督方法包括：

- (a) 例行和突击检查；
- (b) 开展调查；
- (c) 自我监督与环境审计相结合；
- (d) 记录和报告的要求；
- (e) 机构间合作和数据交流；
- (f) 处理投诉；
- (g) 为处理涉及废物犯罪的整个执法链进行培训和能力建设；
- (h) 规定许可证需定期更新；
- (i) 公众参与和宣传。

106. 举例说明处理违规行为的方法有：

- (a) 警告和通报；
- (b) 行政处罚（如罚款、停止词禁令、没收、扣留非法运输、停业、吊销许可证、切断资金、禁止参与政府合同）；
- (c) 民事处罚（如罚款、禁令救济、公开道歉、补救成本、复原、环境和经济赔偿）；
- (d) 刑事处罚（如罚款、监禁、关闭）。

107. 遏制违规行为的非强制措施还可辅以合规奖励措施，如援助、宣传和能力建设措施。

108. 一般而言，技术、经济和社会可行性方面简明而现实的法律要求有助于执法工作，并促进执法的透明度和公平性。以下问题可能有助于澄清法律条款的范围和要求：

- (a) 需要采取什么行动？；
- (b) 违规是何时发生的？；
- (c) 谁违规？；

⁵⁷ 此定义取自联合国环境署关于多边环境协定的遵守和执行手册，见http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf, page 33.

⁵⁸ 第4条第4款规定：“各缔约国应采取适当的法律、行政和其他措施，以期实施本公约的各项规定，包括采取措施以防止和惩办违反本公约的行为”。第9条第5款规定：“每一缔约国应采取适当的国家/国内立法，防止和惩办非法运输...”

- (d) 责任范围和性质如何？；
- (e) 现有那些补救措施和处罚措施？；
- (f) 谁负责执法？；
- (g) 执法行动的复议或上诉机制什么？

实例 — 执法立法

例如，英国通过的《2007年跨界运输废物条例》主要规定了针对危险废物和其他废物进口者、出口者和运输者违法行为的措施和行政程序。该条例全面实施和执行欧洲议会和理事会2006年6月14日第1013 / 2006号欧盟条例（《巴塞尔公约》欧盟履约立法）。例如，关于处置者承担的通知出口者和出口国主管当局其已收到废物装运，并适时通知其已完成通知中规定的废物处置的义务（见《巴塞尔公约》第6.9条），《废物越境装运条例》第37条规定，接收应通知废物的设施经营者如果未能确认该设施已经接收废物，或未能提供处置作业已经完成的证明，即构成犯罪。英国条例进一步规定了犯有此类罪行的人应受到的处罚。

109. 希望获取有关执法和如何将《巴塞尔公约》相关执法纳入本国法律的缔约方可查阅下列手册：

- (a) 侦查、预防和控制危险废物非法贩运的指导要点；⁵⁹
- (b) 关于起诉非法贩运危险废物或其他废物的指导手册；⁶⁰
- (c) 综合废物管理框架立法导则（UNEP）；⁶¹
- (d) 关于遵守和执行多边环境协定的手册（UNEP）。⁶²

2.9 信息交流

2.9.1 与秘书处交流信息

110. 根据《巴塞尔公约》，各缔约方应告知秘书处以下事项：

- (a) 指定的主管当局和/或联络点及其变动（《巴塞尔公约》第5.2、5.3和13.1款）；
- (b) 国家对危险废物的定义及其变动（《巴塞尔公约》第3.1、3.2和13.2款）；
- (c) 根据国家法律被定义为危险的废物（《巴塞尔公约》第1.1(b)、3.1和3.2款）；
- (d) 于缔约方和非缔约方达成的双边多边协定或安排（《巴塞尔公约》第11条）；

⁵⁹ 侦查、预防和控制危险废物非法贩运的指导要点(2002年)，可查阅<http://basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

⁶⁰ 关于起诉非法贩运危险废物或其他废物的指导手册(2012年)，可查阅<http://basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

⁶¹ 综合废物管理框架立法导则(2016年)，可查阅联合国文件UN Doc UNEP/Env.Law/MTV4/Pollution/2016/1.

⁶² 关于遵守和执行多边环境协定的手册(2006年)，可查阅http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf

- (e) 关于不同意全部或部分进口危险废物或其他废物在其国家管辖区内进行处置的决定（《巴塞尔公约》第4.1(a)和13.2(c)项）；
- (f) 关于限制或禁止进口危险废物或其他废物的决定（《巴塞尔公约》第13.2(d)款）；
- (g) 当另一缔约方认为起环境可能受到越境转移影响并要求提供这些文件时，关于任何危险废物或其他废物越境转移的通知、通知的答复的副本（《巴塞尔公约》第13.4款）。

111. 告知此类信息是公约要求的义务，公约控制机制的效率取决于缔约方之间的信息交流。

实例 — 国家对危险废物定义的告知

例如，希望利用国家立法根据第1.1条将其他危险废物纳入《巴塞尔公约》范围的缔约方必须告知《巴塞尔公约》秘书处此类废物及对其适用的任何越境转移程序。之后，秘书处将向各缔约方转达此信息，根据第3条，国家定义据此对其他缔约方才具有法律效力。

112. 每一缔约方应采取适当措施，确保按照《公约》的要求向秘书处转交上述信息。这一义务不一定通过国内立法来履行，因为向秘书处提交信息是一种行政行为。

2.9.2 国家报告

113. 为了能够监督其缔约方执行《巴塞尔公约》的情况，《公约》第13.3条规定，各缔约方应在每一日历年结束前通过秘书处向缔约方大会提交上一日历年度的报告，并列出具将列入该报告的信息。

114. 通过联络点提供国家年度报告的依序无需立法规定。可以通过行政方履行该义务。目前有些现成的工具帮助缔约方例行各种报告义务。有关提交国家报告的程序的信息，可查询公约网站。⁶³

115. 然而，《巴塞尔公约》履约立法应规定，联络点和其他所涉当局拥有为国家报告收集数据的法律权限以及其他利益攸关方有提供数据的义务。例如，可以要求废物生产者、运输者、出口者、进口者和处置者或主管当局分别报告国家层面的最终处置和回收方法（《巴塞尔公约》第13.3 (g)条），国家层面产生的废物的数量和特性（《巴塞尔公约》第13.3 (h)项），出口和进口的废物的数量和特性（《巴塞尔公约》第13.3 (b) (i)和(ii)项），未按原定方式进行的处置（《巴塞尔公约》第13.3 (b) (iii)）以及危险废物和其他废物在越境转移和处置过程中发生的事故（《巴塞尔公约》第13.3 (f)项）。

⁶³ 见<http://www.basel.int/Countries/NationalReporting/OverviewandMandate/tabid/2314/Default.aspx>.

2.9.3 国际合作

116. 《巴塞尔公约》还规定了广泛的合作义务。其中包括一项合作的一般义务，即协调技术标准和做法，监测废物管理对人类健康和环境的影响，开发低废物技术和无害环境的废物管理系统，转让技术，以及制定技术准则和业务守则（《巴塞尔公约》第10条）。
117. 此外，每当缔约方得知危险废物或其他废物越境转移或处置过程中发生事故并可能对其他国家的人类健康和环境构成风险时，必须确保立即通知这些国家（《巴塞尔公约》第13.1条）。
118. 有关国际合作的义务通常不必以立法手段来履行，因为这些义务是政府行政部门特权的组成部分。

纳入国内法实例

条款[...]	相互交流信息	巴塞尔公约条款
¹ [机构名称]应采取适当措施，包括规则措施，确保[国名]通过依据本法第[2]条指定的联络点向《巴塞尔公约》秘书处提供公约所要求的全部信息。		> 第13条

三、 确保有效实施和执行

119. 制定《巴塞尔公约》的综合履约立法是确保国家层面危险废物和其他废物环境无害管理进程中的一个里程碑。另一个同样重要的步骤是确保在实地有效实施和执行已颁布的立法。对实施和执行《巴塞尔公约》履约立法的做法的详细审查超出了本指南的范围。而本节对实施过程进行综述，重点介绍了该过程的一些关键要素，其中包括一份参考材料清单，对该主题提供了进一步指导。

120. 虽然《巴塞尔公约》履约立法条款确定的是基本目标、义务和要求，但可能还会要求指定的主管部门制定实施方法。与实施和执行新颁布的立法相关的典型责任包括：

- (a) 设立新机构或调整现有机构（如人员编制、办公设备等）以承接新分配的任务；
- (b) 进一步完善和实施监管制度和相关要求（如废物管理活动许可证制度、事先知情同意程序、废物管理战略等）；
- (c) 参与与实施《巴塞尔公约》相关的国际和区域活动；
- (d) 促进和确保遵守国家废物管理立法的行动，包括实施《巴塞尔公约》的行动（如报告要求、检查和其他手段）；
- (e) 行政当局之间开展协调，提高实施和执法过程的效率；
- (f) 定期审查国家框架在实现其目标方面的总体充分性，包括全面遵守《巴塞尔公约》义务，并采取措施解决已查明的问题。

121. 优先次序是行政当局在资源和能力有限的情况下确保有效运作的关键。因此，参与实施和执行废物管理立法的当局应确定那些最重要的行动。

122. 关于履约和履约的进一步指导可查找以下手册：

- (a) 侦查、预防和控制危险废物非法贩运的指导要点；⁶⁴
- (b) 关于起诉危险废物或其他废物非法贩运的指导手册；⁶⁵
- (c) 海关和执法机构《巴塞尔公约》非法贩运培训手册；⁶⁶
- (d) 关于多边环境协定的遵守和执行手册（UNEP）；⁶⁷
- (e) 环境法司法手册（UNEP）；⁶⁸
- (f) 废物犯罪和废物风险手册（UNEP）。⁶⁹

⁶⁴ 侦查、预防和控制危险废物非法贩运的指导要点（2002年），可查阅 <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

⁶⁵ 关于起诉危险废物或其他废物非法贩运的指导手册（2012年），可查阅 <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

⁶⁶ 海关和执法机构《巴塞尔公约》非法贩运培训手册，可查阅 <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

⁶⁷ 关于多边环境协定的遵守和执行手册（2006年），可查阅 http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf.

⁶⁸ 环境法司法手册（2005年），可查阅 <http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/Judicial-Handbook-Environmental-Law.pdf>.

⁶⁹ 废物犯罪 – 废物风险：应对全球废物挑战的差距（2015年），可查阅 <http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/rra-wastecrime.pdf>.

TECHNICAL SERIES PUBLICATION N°	TITLE	DATE OF PUBLICATION
1	《巴塞尔公约》关于非法运输处理相关条款的履行指南 (第9条第2, 3, 4款)	October 2019
2	关于建立履行《巴塞尔公约》国家法律框架的指导文件	October 2019
3	关于促进《巴塞尔公约》缔约方国家报告的指导文件 (修订版)	October 2019
4	协助落实《巴塞尔公约》第13条第3款报告规定的基准报告 来自缔约方的优秀范例	October 2019

www.basel.int

Secretariat of the Basel Convention

Office address:

United Nations Environment Programme (UNEP)
International Environment House 1
11-13 Chemin des Anémones
CH-1219 Châtellaine GE
Switzerland

Postal address :

Palais des Nations
Avenue de la Paix 8-14
CH-1211 Genève 10
Switzerland

Tel: +41 22 917 82 71

Fax: +41 22 917 80 98

Email: brs@brsmeas.org

