

促进履行和遵守《巴塞尔公约》的机制

庆祝为缔约方提供援助十周年



促进履行和遵守《巴塞尔公约》 的机制

庆祝为缔约方提供援助十周年



版权 @巴塞尔公约》秘书处，2011年12月

只要是以教育或公益性活动为目的，本出版物在未经版权人许可的情况下可以部分或全部复制使用，但须注明出处。巴塞尔公约》秘书处希望能够获取任何以本出版物为原始文件的出版物。

未经秘书处事前许可，本出版物不得用销售和其它商业目的。

前言

为提高人们对促进履行和遵守《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》规定的义务的机制的认识，受托管理该机制的委员会（履行和遵守公约委员会）决定，根据其2009-2011年工作计划，编写本出版物，对委员会在2002-2011年间开展的活动做一简要回顾。

本出版物是对2006年出版的题为“促进履行和遵守巴塞尔公约机制”出版物的补充，旨在为缔约方解释本委员会的程序提供指引。

履行和遵守公约委员会在制作本出版物过程中得到了大不列颠及北爱尔兰联合王国的部分资金支持，特此鸣谢。

本出版物仅以宣传为目的，不是一份法律文件。

前言

《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（以下简称《巴塞尔公约》）缔约方大会在2002年第6次会议上决定（VI/12）建立旨在促进履行和遵守《巴塞尔公约》所定各项义务机制。2011年《巴塞尔公约》第10次会议召开之际（2011年10月17至21日，哥伦比亚，卡塔赫纳德印第亚斯），恰逢该机制成立十周年。

自成立伊始，负责管理促进履行和遵守《巴塞尔公约》义务机制委员会（以下简称“委员会”）在前八次缔约方大会期间举行了正式会议，并在休会期间通过电子方式做了大量工作。委员会已分别向缔约方大会第7、8、9和10次会议提交了工作报告。在此期间，缔约方大会根据委员会提出的建议和结论做出了一系列决定（为便于参考，本文附件1列出了上述会议的日期和相关文件）。

促进履行和遵守《巴塞尔公约》所定各项义务的机制的职责范围（附件2）、委员会报告以及缔约方大会通过的关于委员会工作的决定构成了本出版物的基础。根据这三项内容，本出版物对委员会过去十年按照一般性审查授权和具体来文授权所开展的工作进行了概述，目的是协助各缔约方遵守《公约》为之规定的各项义务以及便利、促进、监测和致力于确保《公约》所定各项义务得到履行和遵守。

当前，委员会已成为公约下的一个充满活力的机构。

第一章

具体来文的审议

根据促进履行和遵守《巴塞尔公约》所定各项义务机制的职责范围（以下简称“职责范围”）第19款的规定，委员会应根据其职责范围审议向其提交的所有来文，以便确定相关问题的事实和根源，从而帮助加以解决。

缔约方大会第7和第8次会议授权委员会优先审议与缔约方履约相关的具体来文（决定VII/30和VIII/32）。不过，截至缔约方大会第九次会议，委员会尚未收到任何相关来文。

缔约方大会第9次会议根据委员会在其报告中提出的建议从两个方面着手解决缺乏来文的问题（决定IX/2）。首先，缔约方大会授权委员会处理造成缺乏来文的现有缺陷和制约因素的问题，主要是因为，这些问题可能源于启动机制的现有选项，没有相应资金协助难于履约的缔约方以及需要加深对机制促进作用的认识。

第二，缔约方大会决定扩大帮助发展中国家和需要技术援助的其他国家履行《巴塞尔公约》的信托基金的范围（技术合作信托基金），并成立履约基金，为所有发展中国家和经济转型国家提供援助，并以根据委员会的职责范围提交相关文件为前提。

缔约方大会第9次会议之后，委员会收到了阿曼递交的有关履约困



参加委员会第八次会议的委员

难无法按照公约第13条第3款的规定提交年度报告的来文。委员会还收到了秘书处提交的九个缔约方从未提交国家报告的九份来文，这些缔约方是：不丹，佛得角，厄立特里亚，几内亚比绍，利比里亚，尼加拉瓜，斯威士兰和多哥。委员会在第8次会议上对这十个来文进行了审议并通过了十项决议。委员会还决定，根据审议结果，在2012-2013年工作计划草案中增加一项内容，即，制定有关建立国家盘存的指南。会议期间，委员会还讨论并制定了有关如何解决造成委员会缺少来文的现有缺陷和制约因素的建议。

缔约方大会第10次会议在其决定BC-10/11中对委员会就其所收到的来文做的工作表示欢迎。关于履约基金，会议注意到委员会为开展已批准的自愿履约行动计划中所列活动的资金需求（300,000美元）。

关于触发选项，缔约方大会扩展了缔约方大会第10和第11次会议之间职责范围的9（c）款下规定的秘书处触发选项。因此，在这期间，秘书处只要意识到任何缔约方在履约时出现困难就可以提出来文：

- 向秘书处通报关于危险废物的国家定义，进出口禁令，以及相关变更；
- 制定或确定一个或若干主管当局和一个联系人并告知秘书处；



左起：哥伦比亚环境部长Frank Pearl先生；联合国副秘书长兼联合国环境规划执行主任Achim Steiner先生；《巴塞尔公约》秘书处执行秘书Katharina Kummer-Peiry女士；哥伦比亚外交部长、缔约方大会第10次会议主席Paula Caballero女士。

■ 提交年度报告。

缔约方大会第10次会议要求委员会优先审议2012-2013年期间提出的具体来文并决定建立一个法律框架项目，根据缔约方的要求对其履行公约规定的国家立法进行审查和评估。

第二章

遵守和履行〈公约〉的一般性问题的审查

委员会按照职责范围第21款的规定并根据缔约方大会的指示，对公约规定的遵守和履行公约的一般性问题进行审议。根据缔约方大会批准的工作计划，委员会对有关遵守和履行公约的某些义务的下列一般性问题进行了审议：国家报告，非法贩运，制定主管当局和联络人，危险废物和进出口禁令的通知，国家立法的制定，跨境转移危险和其他废物的控制系统。

十年来，委员会已经确定并分析了缔约方在履行上述义务中存在的困难，并就如何解决这些问题提出了建议。

指定联络人和主管当局

委员会曾建议，秘书处应尽可能追踪尚未制定联络人和主管当局的缔约方。因此，尽管截至2006年4月，168个缔约方中有18个尚未指定主管当局和联络人，但是，到2011年11月，176个缔约方当中只有15个没有履行这项义务，由此说明，在这一问题上还是取得了一些进展。

国家立法

根据2006年和2010年的调查结果，委员会的工作显示，缔约方未能批准和执行国家立法的主要制约因素是：由于对现行立法未进行初步审查，没有找出其中的差距，也未确定还需要做哪些立法工作；由于缺乏环境法和危险废物方面的专业知识，尚未将《公约》义务变为国内法律；各部委机构之间协调困难；财力限制；缺乏立法起草方面的专业知识。因此，委员会建议，缔约方第10次会议成立一个法律框架项目，对各国执行《公约》规定的国家立法进行审查和评估，从而协助各缔约方制定新的立法或对现行立法进行修正。这项建议是针对缔约方的具体来文而通过的。

国家报告

委员会多年来的工作使缔约方大会第10次会议认识到，部分缔约方缺乏履行国家报告义务的积极性，其原因是：能力欠缺而且没有开展能力建设；对所报信息的用处和不提交国家报告的后果缺乏认识。缔约方大会还认为，由于在《公约》的核心义务与提交国家报告的义务之间存在着紧密的联系，不报，漏报和晚报的后果是十分严重的。缔约方大会应根据委员会提出的建议要求委员会继续注重改善缔约方履行和遵守报告义务的状况。



開發工具和宣傳活

委员会已开发了一些工具，在以下领域为缔约方提供援助：

- 国家立法：立法人员的对照清单；
- 国家报告：
 - 改善国家报告的指导性文件；
 - 改善国家报告的培训光盘
 - 基准国家报告；
- 非法贩运：有关提高对非法贩运活动的侦测、预防和起诉能力培训机构的目录。

为提高对委员会及其工作的认识并为缔约方提供帮助，现已印发了以下三份宣传册：

- 促进履行和遵守《巴塞尔公约》的机制（2006年3月）；
- 《巴塞尔公约》下主管当局和联络人的作用（2010年12月修订）；
- 控制危险废物的跨境转移（2011年11月）；



获取上述出版物，可访问 <http://www.basel.int/>

缔约方大会第10次会议的相关成果

缔约方大会第10次会议通过了委员会提出的若干建议（决定BC-10/11）。譬如，大会：

- 通过了国家报告指标，对全面履行和遵守《公约》第13条第3款的进展进行衡量：2010年应提交的报告中30%按时提交（基准：2006年应交报告的13.13%）；2010年应提交的报告的20%已经完成（2006年为9%）；
- 通过了协调的表格，缔约方可用以通知和报告危险废物的国家定义和进出口限制；
- 鼓励尚未指定联络人和主管当局的15个缔约方向委员会提交来文。

此外，缔约方大会第10次会议还通过了委员会2012-2013工作计划，其中包含了对有关国家报告，国家立法，非法贩运，保险，联



系和保障，危险废物跨境转移的控制系统等履约的一般性问题的审查。委员会接到授权，主要是：

- 根据缔约方大会确定的国家报告指标，对缔约方履行年度报告义务的表现进行分类和公布；
- 进一步开发工具，如建立盘存指引，改善国家报告；
- 制定预防和打击非法贩运的合作安排的职责范围，促进和改善各相关能力建设实体之间的合作与协调；
- 制定有关非法贩运的回收程序的指引。

在另一份决定（决定BC-10/3）中，缔约方大会还要求委员会负责监督预防和打击非法贩运的工作。



附件1

委员会：举行的会议和会议报告：

- 第1次会议，2003年10月19日；UNEP/CHW/CC/1/3
- 第2次会议，2004年4月29日；UNEP/CHW/CC/2/3
- 第3次会议，2005年7月2-3日；UNEP/CHW/CC/3/8
- 第4次会议，2006年4月8-9日；UNEP/CHW/CC/4/6
- 第5次会议，2007年9月8-9日；UNEP/CHW/CC/5/6
- 第6次会议，2008年2月28-29日；UNEP/CHW/CC/6/7
- 第7次会议，2009年6月25-26日；UNEP/CHW/CC/7/10
- 第8次会议，2011年3月21-23日；UNEP/CHW/CC/8/25

缔约方大会通过的相关决定和委员会向大会提交的报告

- 缔约方大会第6次会议，2002年12月9-14日，日内瓦
 - 决定 VI/12
- 缔约方大会第7次会议，2004年10月25-29日，日内瓦

- 委员会报告 ;UNEP/CHW.7/20
- 决定 VII/30
- 缔约方大会第8次会议，2006年11月27日-12月1日，内罗毕
 - 委员会报告 ;UNEP/CHW.8/12
 - 决定 VIII/32
- 缔约方大会第9次会议，2008年6月23-27日，巴厘
 - 委员会报告 ;UNEP/CHW.9/3
 - 决定 IX/2
- 缔约方大会第10次会议，2011年10月17-21日，卡特赫纳
 - 委员会报告 ;UNEP/CHW.10/9/Rev.1
 - 决定 BC-10/3和 BC-10/11

获取上述报告和决定，请访问：<http://www.basel.int/>

附件2

旨在促进履行和遵守《巴塞尔公约》义务的机制

职责范围¹

目标

1. 本机制的目标是协助各缔约方遵守《公约》为之规定的各项义务以及便利、促进、监测和致力于确保《公约》所定各项义务得到履行和遵守。

本机制的性质

2. 本机制的性质应是非对抗性的、透明的、符合成本效益的和防范性的；同时还应是简单、灵活、非约束性的，旨在协助各缔约方履行《巴塞尔公约》各项条款。本机制应特别注重发展中国家和经济转型国家的特殊需求，并以促进所有缔约方之间的合作为目的。本机制还应辅助和补充《公约》其他机构及《巴塞尔公约》各区域中心所开展工作。

组成和任期

3. 兹设立一个负责本机制行政管理工作的委员会（简称“委员会”）。委员会应由各缔约方所提名的、并经缔约方大会根据联合国五个区域集团的公平地域代表原则选举产生的十五名成员组成；所有成员均应依照以下第5段的规定履行其职责。
4. 如果委员会一成员辞职或由于其他原因而无法任满其任期或无法履行其职责，则该名成员的提名缔约方便应另行指定一名替补成员完成该名成员所余任期。

¹ 缔约方大会第6次会议通过（决定VI/12）并经第10次会议修订（决定BC-10/11）。

5. 委员会各成员将以《公约》之利益为重，秉公任职。他们应具备与《公约》主题事项相关的科学、技术、社会-经济和/或法律专门知识。
6. 缔约方大会将在本决定获得通过的会议上选出任期为一年的一任的五名成员，每个区域一名；另选出任期为两年的十名成员，每个区域两名。缔约方大会将在其今后举行的每次常会上选出任期为两年的新成员以接替那些任职已届满或即将届满的成员。任何成员均不得连任两个任期以上。为本决定之目的，“任期”是指自缔约方大会的一次常会结束时起直至缔约方大会下次常会结束时止之间的时期。
7. 委员会将根据联合国五个区域集团公平地域代表原则选出其主席团成员一即一名主席、三名副主席和一名报告员。
8. 委员会应至少在缔约方大会每两次定期会议之间举行一次会议，并应与《公约》其他机构的会议衔接举行。秘书处应负责为委员会的会议做出安排和提供服务。

提交具体来文的程序

9. 可在以下情况下向委员会提交来文：
 - (a) 一缔约方最后确定，尽管它已其尽最大努力，但仍无法或将无法充分履行或遵守《公约》为之规定的义务；
 - (b) 因按《公约》规定与之直接有关的另一缔约方未遵守和/或履行《公约》为之规定的义务而表示关注或因之而受到影响的缔约方。拟按照本分段的规定提交来文的缔约方应首先就此事项向其履约状况出现争议的有关缔约方发出通报，然后双方应通过磋商努力解决这一事项；
 - (c) 若秘书处按照第13条和第16条行使职能时，认识到任一缔约方在履行《公约》第3条第1款，第4条第1(a)款、第5条和第13条第2和第3款规定的义务方面可能存在困难，且经与该缔约方协商后三个月内未解决此事项，则秘书处可提交呈文。²

² 根据缔约方大会第10次会议决定BC-10/11第13款规定，对缔约方大会第10和11次会议之间的职责范围9(c)款所作的临时性修订。

10. 除根据第9(c)段提交的来文外的所有来文均应以书面形式提交秘书处，并须论及下列事项：
 - (a) 所涉关注事项；
 - (b) 《公约》的相关条款；和
 - (c) 于第9(b)段适用时，提供确证来文内容的资料。
11. 凡根据第9(a)段提交的来文，秘书处均应在收到来文后两星期之内将来文提交委员会，供其在下次会议上审议该事项。
12. 履约状况出现争议的缔约方可在本决定所述程序的每一个阶段作出答复和/或提出评论意见。
13. 如果一缔约方提交的来文并未涉及其本身的履约情况，则秘书处便应在收到有关来文之后两星期内，把来文的副本发送给她遵守《公约》状况出现争议的所涉缔约方，并同时将其发送给委员会，供其在下次会议上审议该事项。
14. 在不损害第12段的前提下，其履约状况出现争议的缔约方在其答复中提供的补充资料应自秘书处收到该缔约方来文之日起三个月内提交秘书处，除非因遇到特殊情况而需延长这一时限。此种资料应立即转交委员会各成员，供其在下次会议上审议。如已依照第9(b)段的规定提交了来文，则秘书处便亦应向提交有关来文的缔约方转发这一资料。
15. 委员会应邀请来文中所指认的缔约方或提交所涉来文的各缔约方参与委员会对所涉来文的审议。然而，此类缔约方不得参与委员会对其结论或建议的审议或通过。应使有关缔约方了解结论和评论意见，以便于其审议并有机会提出评论意见。所有此类评论意见应与委员会的报告一并提交缔约方大会。
16. 讨论个别缔约方履约状况的具体来文的会议不得向其他缔约方或公众开放，但若委员会和其履约状况出现争议的缔约方同意予以开放，则另当别论。
17. 根据履约机制，一缔约方还可考虑和采用由民间社会提供的说明履约所遇困难的适当资料。

18. 委员会可在它认为出现以下情况时不受理来文：

- (a) 无关紧要的琐事；或
- (b) 依据明显不足。

便利程序

19. 委员会应审议任何根据第9段向其提交的来文，以期确定有关事项的事实真相和根本原因，并帮助解决这一问题。作为这一程序的一个组成部分，委员会可在经与所涉缔约方协调后，向它提供特别涉及下列诸项的咨询意见、无约束性的建议和资料：

- (a) 建立和/或加强其国内/区域管理体系；
- (b) 便利特别是对发展中国家和经济转型国家的援助，包括如何获得财政和技术支持，如技术转让和能力建设等；
- (c) 酌情在面对履约问题的缔约方或各缔约方的合作之下，拟订自愿履约行动计划，并审查其实施情况。自愿履约行动计划或可包括计划的基准、目标和指标，以及计划实施的指示性时间框架；
- (d) 包括采用第13条所规定的国家汇报程序向委员会汇报进展情况的任何后续安排。

应与所涉缔约方协议提供除(a)至(d)诸分段中所列各项之外的咨询意见、非约束性建议和资料。

就增补措施向缔约方大会提出的建议

20. 如果委员会在采取了上文第19段所述便利程序并考虑到各种履约困难的原因、类型、程度和频度以及其履约状况出现争议的缔约方的相关能力之后，认为有必要根据第1和第2段的规定，为解决一缔约方的履约问题而采取进一步措施，则它可建议缔约方大会考虑：

- (a) 依照《公约》的条款为有关国家提供进一步支持，包括把技术援助和能力建设以及财务资源的获得列为优先事项；
- (b) 发出告诫声明并提供有关进一步履约的咨询意见，以便帮助缔约方实施《巴塞尔公约》的各项条款并促进在所有缔约方之间开展合作。

上述任何行动均须符合《公约》第15条的规定。

一般性审查

- 21. 委员会应按照缔约方大会的指示，根据《公约》特别审查有关下列诸项遵守和实施工作的一般性事项：
 - (a) 确保对危险废物及其他废物实行无害环境管理和处置；
 - (b) 培训海关及其他人员；
 - (c) 特别是关于发展中国家获得包括技术转让和能力建设在内的技术和财政支持的事项；
 - (d) 确定和制定包括调查、抽样和检测在内的稽查和消除非法贩运的各种方法；
 - (e) 监测、评估和便利《公约》第13条所规定的汇报义务；和
 - (f) 履行和遵守《公约》所规定的各项特定义务。

协商与信息

- 22. 委员会于履行其职责时，除其他外，可：
 - (a) 通过秘书处要求所有缔约方提供其正在审议的有关履约和履约的一般性问题的进一步资料；
 - (b) 与《公约》其他机构进行磋商；

- (c) 要求获得来自任何来源的资料并视需要酌情在得到所涉缔约方的同意之下或按照缔约方大会的指示汲取外部专门知识；
- (d) 在缔约方同意下，在所涉缔约方或其他缔约方的领土内收集资料，以便于委员会履行其职责；
- (e) 与秘书处协商并利用其在《公约》第16条之下汇编的经验和知识库，及通过秘书处获得涉及委员会正在予以审议的事项的资料，并酌情要求以报告形式提供此种资料；和
- (f) 审查各缔约方依照《公约》第13条提交的国家报告。

汇报

- 23. 委员会应向缔约方大会每届常会报告其履行第19和第20段中所规定的各项职责的情况，供缔约方大会参阅和/或审议。
- 24. 委员会还应向缔约方大会每届常会汇报其根据第21段得出的任何结论和/或建议，并就今后需要针对履约和履约的一般性事项开展的工作提出建议，供缔约方大会审议和核准。

决策

- 25. 委员会应尽一切努力以协商一致方式就所有实质性事务达成协议。如无法达成此种协议，则应在报告与建议中反映出所有委员会成员的不同意见。如已竭尽一切努力而仍无法达成一致，则应作为最后手段，由出席和参加表决的成员的三分之二多数或由八名成员商定作出相关决定，以二者中人数较多者为准。委员会成员的法定人数应为十名。

机密性

- 26. 委员会、任何缔约方或参与其审议工作的任何其他各方均应设法对所收到的保密资料的机密性实行保护。

与《公约》条款之间的关系

- 27. 本机制不得损害关于争端解决的第20条的条款。

28. 于依照以上第19、第20和第21段履行其职责时，委员会应考虑到《公约》针对未履行《公约》所定义务的情况订立的任何特定程序。



www.basel.int
Secretariat of the Basel Convention
International Environment House
15 chemin des Anémones
1219 Châtelaine, Switzerland
Tel : +41 (0) 22 917 82 18
Fax : +41 (0) 22 797 34 54
Email : sbc@unep.org