



环境署

BC

UNEP/CHW.7/27



巴塞尔公约

Distr.: General
6 October 2004

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约

缔约方大会

第七届会议

2004 年 10 月 25—29 日，日内瓦

临时议程*项目 8

为应对全球废物挑战而建立伙伴关系

为应对全球废物挑战而建立伙伴关系

秘书处的说明

一. 引言

1. 不限成员名额工作组在其第 III/14 号决定中建议，缔约方大会第七届会议的主题应该是“为应对全球废物挑战而建立伙伴关系”。
2. 作为根据工作组建议而采取的行动，经与扩大的主席团成员协商后，缔约方大会主席要求秘书处编制文件要点，说明缔约方大会第七届会议的主题，以便提交主席团。
3. 在 2004 年 9 月 27 和 28 日举行的第四次会议上，扩大的主席团审议了如何安排和帮助缔约方大会第七届会议高级别会议拟议进行的互动式讨论的问题。

二. 执行情况

4. 秘书处编制了主席的说明草案，由扩大的主席团在 2004 年 9 月 27 和 28 日的第四次会议上进行了审议。经过若干细微的修订后，扩大的主席团建议将主席说明

* UNEP/CHW.7/1。

K0472893 221004 221004

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，勿再另行索要文件副本。

提交缔约方大会第七届会议，作为对拟议进行的大会高级别会议的互动式讨论的一个贡献。主席的说明载于本说明的附件。

5. 扩大的主席团认为，除了主席的说明外，还应事先向各缔约方和其他人士散发一份可供高级别会议作为部长声明或决定的可能要点的基础的初步文件草案。这一新文件载于 UNEP/CHW.7/27/Add.1 号文件。

三. 建议采取的行动

6. 谨提议缔约方审议主席的说明和作为背景文件建议的部长声明或决定的可能要点，以便指导和便利会议高级别会议的讨论。

附件

为应对全球废物挑战而建立伙伴关系

与扩大的主席团协商后提出的主席的说明

一. 成功与挑战

1. 1989 年的《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》于 1992 年 5 月生效，现有 163 个缔约方。在其运作的第一个十年里，巴塞尔公约建立了对危险废物和其他废物的越境转移进行管制的有效全球制度。《巴塞尔公约》为提高公众对此问题的了解作出了贡献，制订了健全的区域倡议推动国家的执行工作，并为无害环境管理危险废物和其他废物制定了技术附件和准则。这些重要的成就应该给予肯定。

2. 尽管取得了目前的进展，但在以能够确保人类健康和环境的方式减少危险废物的数量、将危险废物的产生减少到最低程度和对残存的危险废物进行管理方面，巴塞尔公约缔约方仍面临众多挑战。依照《公约》第十三条提出报告的危险废物每年超过一亿吨，其数量还在逐步增加。我们在第一个十年获得的实际经验表明，缔约方如不采取协调的行动促进对危险废物和其他废物整个生命周期内的无害环境管理，孤立地去解决危险废物的越境转移是无法成功的。

3. 《巴塞尔公约》十周年之际通过的 1999 年《关于无害环境管理问题的巴塞尔部长级宣言》，提出了对危险废物和其他废物实行生命周期管理的框架，将其作为第二个十年的行动重点。随后的“执行巴塞尔公约战略计划”(2002–2010)，则确定了以无害环境的方式防止、减轻、再循环、回收和处置危险废物和其他废物以及促进能力建设和使用清洁技术的优先方案活动。该计划强调，有必要在 2005 至 2010 年期间确定各项行动的优先顺序和保持其势头，特别是要让主要的伙伴进行参与。

4. 在发源处采取行动很重要，这是保护我们的环境不受废物的产生和管理不善的影响、消除昂贵的废物处置方式、减少越境转移和促进可持续发展的最有效的手段。它不仅是健全的环境战略，也是一种好的经营。它能增进工业活动的效果，提高其成本效益。各国都认识到减少废物对环境和经济的双重好处，并将其列为可持续发展战略的一项重点内容。

5. 巴塞尔公约的经验说明，下述几种相互关联的问题决定了今天全球废物挑战的模式：

(a) 城市安置区危险废物的剧增和没有无害环境管理，给人类健康和环境带来日益严重的关切。这种情况在很多发展中国家尤为严重，这些国家缺乏管理因上述情况造成的废物增加和污染的能力。对填埋地设计和监督不当造成的排放、焚化炉的排放和固体废物混同危险废物无控制的积存，以及过期杀虫剂和其他危险废物的储存，都可能导致铅中毒、与石棉相关的疾病、食物中毒和媒介传染病等对健康的长期影响；同时造成一些区域受各类多氯联苯、多环芳烃、石油产品溢漏和重金属污染等环境破坏；

(b) 穷人，包括儿童，尤其容易受到伤害。穷人常接触废物、石棉、二恶英类和微粒等空气污染物以及受重金属和其他毒物污染的土壤和水。这种接触常常导致慢性或急性疾病，给资金不足的国家的保健制度带来昂贵的需求。感染、疾病、中毒和呼吸性疾病十分流行。

(c) 废物数量之巨以及危险和非危险废物不分的问题之大，使各国无力应付。全球人口增长、工业化和消费的增加，导致废物数量增加。越来越多的废物开始同城市和生活垃圾混在一起。很多国家没有有效的制度对日益严重的复杂废物流进行管理。这些危险废物被送到市镇垃圾填埋地或倾置场；

(d) 确定处理危险废物的新设施的场地，如今已变得越来越困难和昂贵。这不仅仅反映一些地方没有空间，而且说明了一种被称作“请不要在我家后院兴建”的综合症；

(e) 报废设备正在成为全世界增速最快的废物流。消费大量即将报废的电子及其他设备，这些设备又很快过期，产生大量含有危险材料的废物，同时又出口到对接受这些废物没有准备的发展中国家；

6. 2002 年可持续发展问题世界首脑会议通过的《执行计划》，确认了对危险化学品的废物实行无害环境管理的重要性。《执行计划》谈到了对危险废物进行健全的管理，并促进加强各化学品和危险废物机制间的协调与合作。《执行计划》还强调将废物减少到最少程度。该计划制定了 2020 年生产和使用的化学品不会导致给人类健康和环境产生重大的不利影响的目标。另一项目标是将 2015 年之前得不到卫生设施和饮用水的人数减半；正如该计划指出的，未经处理的污水、卫生条件差、重金属和侵蚀造成的淤泥、化肥、杀虫剂、矿渣和工业废物，都对获得可饮用的淡水形成威胁。

7. 非洲部长级环境会议和非洲发展新伙伴关系等几个其他政府间论坛也认识到危险废物的管理与人类健康、环境和发展之间的关系。2003 年在美利坚合众国海岛市举行的首脑会议上，八国集团通过了“减少、再利用和回收”的倡议，或称作“三 R”的倡议。该倡议的目的是鼓励更讲求效益地使用资源和材料。倡议的正式发起将在 2005 年春，届时日本政府将与经济合作和发展组织（经合组织）、环境规划署和巴塞尔公约等有关国际组织一道主持发起这一倡议。与此同时，环境规划署理事会也发起了国际化学品管理战略方针。除其他外，国际化学品管理战略方针呼吁加强巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约之间的协同增效作用。战略方针充分认识到对化学品和危险废物采取寿命周期做法的重要性。

8. 巴塞尔公约目前在国际一级领导着对危险废物和其他废物的无害环境管理。该公约拟订了一系列项目、准则、机制和战略，将预防产生废物和将废物减少的最少程度确定为行动的重点。在《战略计划》的框架内处理全球性废物挑战的贡献包括：

- (a) 全球数据库和提高认识方面的资料；
- (b) 通过巴塞尔公约的 13 个区域中心开展能力建设；
- (c) 项目和无害环境管理技术准则；

(d) 与各缔约方、工业界、环境问题非政府组织和地方政府建立伙伴关系。

9. 但正如《战略计划》所强调的，解决危险废物问题需要各国、公共当局、国际组织、工业界、环境问题非政府组织及学术机构之间建立各种层次上的合作和伙伴关系。立足于共同但又有区别的责任的原则上的北南关系、南南联盟和公私联盟，都是应付全球性废物挑战的伙伴关系的主要内容。根据可持续发展问题世界首脑会议第二类伙伴关系制定的伙伴关系方案，将加强巴塞尔公约的技术基础，产生协同增效作用。

10. 伙伴关系也有助于保障足够的资金。各国政府和国际机构应对长长清单上的重点事项作出回应，而危险废物的管理不是在任何时候都能有能力与这些重点事项争夺资金。确保危险废物和其他废物的无害环境管理，需要筹集足够的资金。与公共当局、工业界和非政府组织建立的伙伴关系，能够帮助筹集资金用于危险废物的管理。

二. 政策方向

11. 最终而言，主要的挑战是以能够保护人类健康和环境的方式对废物进行管理，采取适用于整个废物周期的措施，包括从减少废物的生成、到促进回收、再循环和再利用，到确保以无害环境的办法和技术对废物进行处置。要落实可持续发展，就需要将废物的生成与经济增长分开。要在这方面取得更快的进展，以便保持在整个2005-2010年期间执行《战略计划》的势头，巴塞尔公约应与主要伙伴和利益相关者集中关注以各节所述主要政策领域。

A. 将危险废物减少到最少程度

12. **编制危险废物和其他废物生成情况的可靠的全球性数据：**在各缔约方国家报告工作的基础上，已开展了进一步建立报告数据库的工作。在环境规划署全球资源信息数据库(全球资源信息数据库挪威阿伦达尔中心)的支助下，巴塞尔公约应改进公约的基础数据，侧重于从多种渠道生成全面的数据，同时摸清产生废物和将废物量减少到最少程度方面的趋势。有关废物预防指标方面的工作也应加快。这种资料将为制定更完善的处理这种废物的政策打下基础。

13. **确定将危险废物减少到最少程度的自愿性目标：**各缔约方可考虑确定减少由工业界和消费者生成废物的数量和程度的、无约束力的自愿性目标，并制定各种手段和奖励措施落实这些国家性努力。确定了自愿性目标估量产品和流程中砷、镉、铅或汞等具体危险物质的淘汰情况的国家，可自行决定向缔约方大会作出报告，并鼓励工业界研究可替代的危害性较小的物质。

14. **通过巴塞尔公约区域中心促进产生废物少和较清洁技术的转让和运用：**巴塞尔公约各区域中心可与环境规划署和联合国工业发展组织（工发组织）及其国家清洁生产中心及工业界合作，成为储存实施减少危险废物和尽可能减轻其影响的做法所需资料和工具的场所，并让所有国家、特别是发展中国家和经济转型国家能够获得这种资料，包括经济上的手段。

B. 对化学品的寿命周期做法和危险废物的管理

15. 依照《巴塞尔公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的规定实行对持久性有机污染物废物的无害环境管理：上述两公约的缔约方可参与对持久性有机污染物清单的审查和增订，确保在制定减少或消除持久性有机污染物的国家执行计划时，清单包括持久性有机污染物废物。具体做法可通过提供有关对持久性有机污染物废物实行无害环境管理的资料。巴塞尔公约缔约方可与斯德哥尔摩公约缔约方和全球环境基金合作，一道对国家的能力需要进行审查，以便以无害环境的方式对持久性有机污染物废物进行管理，增进各国遵守两公约规定的国家能力，执行持久性有机污染物废物技术准则。巴塞尔公约各区域中心在审查中可发挥重要的作用。

16. 制定全面方针减轻废物无机成分对健康和环境的影响：巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约都要处理危险化学品的整个寿命周期问题。现已采取各种举措确保这三个公约能够在全世界、区域和分区域各级相互支持。例如，环境规划署为 5 次国家一级协调执行上述三公约问题的区域和分区域研讨会提供了便利。应鼓励在国家、分区域和区域各级采取进一步的举措，巴塞尔公约应积极支持环境规划署理事会发起的国际化学品管理的战略办法。

17. 在处理持久性有机污染物之外，还有必要全面研究铅、镉和汞等重金属，这些重金属跨国界运输时可能对环境造成破坏，给人类健康带来损害，也造成经济损失。燃烧和工业流程是造成重金属向大气排放的主要人为来源。采取一致的政策改进工业流程和对危险废物进行管理，同时预防并减少排放，并对铅、镉和汞的某些用途建议限制，就能推动最佳现有做法的制定和减轻对健康和环境的影响。

C. 综合废物管理

18. 在特定城市地区实施试验项目，改进市镇废物流中危险废物的单独收集和处理，侧重强调生物医学和保健废物的分离和安全处理：制定让地方政府积极主动参与的废物管理的综合政策和计划，能够让市镇固体垃圾（来自城乡）和危险废物（来自工业、医院、研究机构和作坊）的制造者进行合作，一道制定并实施全面和有效的解决办法。这将包括分开收集生物医学和保健废物、生活垃圾、报废电器和电子设备、用过的电池、用过的铅酸蓄电池、车辆的废油、溶剂等废弃化学品、用过的药品和家用杀虫剂。

19. 这些上游活动反过来能够大大缓和再循环、回收和处置的下游措施，有助于不让危险废物运往填埋地。此外，再循环或回收塑料和金属等分开过的物质会带来经济奖励。采取上游措施也会减少市镇、工业、农业和其他来源的营养物质流入水体中，使环境免遭不利的影响。主要的伙伴将包括环境规划署、世界卫生组织（卫生组织）、联合国人类住区规划署（人居署）、联合国训练研究所（训研所）、世界银行和各区域开发银行。

20. 在地方一级鼓励非政府组织支持对危险废物和其他废物实行无害环境管理的举措：通过综合废物管理活动加强与民间社会在支持无害环境管理问题上的伙伴关系，将补充政府的努力和巴塞尔公约区域中心的方案。这样做也能够实现各非政府

组织之间的合作。非政府组织可以成为伙伴组织，关注加强地方社区在无害环境管理方面的能力建设的努力。

21. 非政府组织与巴塞尔公约区域中心合作可在交流最佳现有做法方面的资料、新兴和经过考验的无害环境的技术以及将废物减少到最少程度和培训计划方面发挥积极的作用。非政府组织还可以协助制作关于无害环境管理和巴塞尔公约的推广介绍材料，包括可用于其组织或参加的会议或研讨会的各种小册子、通讯和录像节目。

22. 各缔约方可在巴塞尔公约区域中心的协助下，作为城市废物管理方案的一部分，**查找废物处理方面存在的差距，并就如何扭转局面提出可供选择的办法：**具体的活动可包括通过公私伙伴关系为用于无害环境管理的设施制定批准与核查的程序。可与地方政府和工业界合作开展这种试验项目。能得到联合国机构和世界银行的支助，对此会有帮助。

D. 区域做法

23. **制定电子垃圾的无害环境的收集、再循环、回收和处置的区域方案：**建立或更新废物和危险废物的无害环境的再循环、回收和处置的区域性能力，对于某些废物流来说既是一种无害环境、也是经济上划得来的办法。加勒比和中美洲已主动采取过以无害环境的方式回收用过的铅酸蓄电池的这类活动。这一做法为规模经济提供条件，使特定废物流的进出口透明化，并方便强制执行。电子设备寿命短，造成的废物堆积如山。电子设备含有铅、砷、镉或汞等有害物质。大量电子垃圾出口到了对处理废物激增没有准备的发展中国家。此外，进口的电子垃圾还可能经管理不严的设施进行回收或处理，造成严重的健康危险和环境污染。

24. 具体区域或分区域的国家可主动联合起来，保护自己不受进口电子垃圾剧增的影响。这需要各国间和政府与工业界或商界之间积极合作。区域做法的目的是，通过商定对这些废物实行健全的管理的公平竞争环境和向工业界提供奖励，鼓励其改进国内产生或进口的电子垃圾的再循环、回收和处理，限制不必要的电子垃圾的进口，减轻其对健康和环境的不良影响。

25. 区域各国可向巴塞尔公约区域中心寻求援助，请其作为有关环境与健康要求以及有关各国政府就最大程度减轻大批进口电子垃圾所产生的影响而采取的其他措施问题上的一种资料交换所。可通过与有关利益方进行协商制定这种区域性计划，这包括政府和工业界，以及环境规划署、教科文组织、联合国大学、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、国际电信联盟（国际电联）和环境问题非政府组织。巴塞尔公约区域中心可为这些工作提供方便。

26. **为建立国家对多氯联苯废物实行无害环境管理的能力落实巴塞尔和斯德哥尔摩公约的目标制定早期行动：**通过无害环境管理，采取区域做法帮助各缔约方减少并消除向大气、土壤、沉降物、地下含淡水层、内陆水域和海水中排放各类多氯联苯，势必要借助巴塞尔公约区域中心等区域性实体和网络，而且需要着眼于国家。这种区域做法应考虑到当前围绕《斯德哥尔摩公约》的国家执行计划所开展的工作。这一做法应考虑到规模经济和国家的优先事项。区域做法将促进并支持尽早就无害环境管理各类多氯联苯采取行动方面的能力建设。

三. 资源

27. 巴塞尔公约在这一挑战中是一种利用率既不高、资金又不足的工具：有鉴于此，公约各缔约方正在最后确定一项全面的资金动员战略，以期更好地体现巴塞尔公约这一全球废物挑战主要问题上的重要伙伴的巨大潜力及其对无害环境管理危险废物的集中关注。“为清洁的未来筹集资金”的初步打算是查清在哪些领域里真正的协同增效能够针对这一挑战提出效果好和效益高的做法。作为执行资金筹集战略的一部分，秘书处正在编制一项联合执行巴塞尔、斯德哥尔摩和鹿特丹公约的初步提议。正如“为清洁的未来筹集资金”里提到的，技术和财政资源的筹集需要同广大可能的捐助者建立伙伴关系，提高对无害环境管理危险废物与其他国际议程之间存在实际联系的认识。

四. 结论

28. 本文件探讨了《公约》在建立伙伴关系应付全球废物挑战方面能够发挥作用的重要性。各缔约方可能会觉得文件所说明的某些政策方向十分有益。

29. 为应付危险废物给健康和环境带来的挑战，有必要确保切实地执行《巴塞尔公约》，制定一致的政策确保技术和财政资源更有效和高效地周转，用于支持对危险废物和其他废物的管理，同时确保建立公私伙伴关系作为加强尽可能减少危险废物的努力和能力建设的一种手段。

30. 人们认识到，《巴塞尔公约》的无害环境管理方针为各国改进对国内生成和进口的危险废物的管理都提供了框架。该公约也为各国凭借健全和协调的政策为可持续发展和减贫作出贡献提供了各种机会，并有助于确保为需要使自身经济利益得到保障的各个方面提供公平的竞争环境。
