



大会

Distr.: General
13 August 2013
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十四届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

关于危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员马克·帕勒马欧茨的报告

初步报告*

摘要

关于危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员的报告根据人权理事会第 21/17 号决议向理事会提交。

2012 年 9 月被人权理事会任命的特别报告员在向理事会提交的第一份报告中将总结其任务的背景、境况和至今为止的工作并概述其任期剩余时间工作的战略。

尤其是，他打算尽早举行若干协商会，以便开始关于危险物质及废物无害环境管理的良好做法指南的编写过程，包括阐述其中人权义务的规范内容以及编写查明良好做法的适当标准。

* 迟交。

GE.13-52381 (C) 310118 050218



* 1 3 5 2 3 8 1 *

请回收



目录

	页次
一. 导言	3
二. 任务的背景、境况和工作	4
A. 任务的背景和缘由	4
B. 任务的目前境况和范围	6
三. 从人权法和环境、卫生和消费者保护法的角度确定任务 领域的国际和国家规范框架	6
A. 关于危险物质和废物的生命周期阶段以及国际法和国内法的 监管差距的初步概览，以期确定今后的重要领域	10
B. 适用于化学品生命周期不同阶段以及所涉活动的国际和国内规范	12
四. 规划任务活动方案	17

一. 引言

1. 人权理事会(理事会)第 21/17 号决议任命了关于危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员，其任务是提供对以下问题的见解：

(a) 跨国公司和其他工商企业在危险物质及废物的无害环境管理和处置方面提出的人权问题；

(b) 关于危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响的国家立法范围；

(c) 废物回收方案、把产生污染的行业、工业活动和技术从一个国家转移到另一个国家和其中的新趋势，包括电子废物和船舶拆解对人权的影响；

(d) 支持和援助在危险物质及废物的无害环境管理和处置方面侵犯人权行为的受害者；

(e) 允许运输和倾倒危险物质和废物的国际文书的歧义以及国际监管机制效用方面的任何差距；

(f) 因人权捍卫者从事危险物质及废物的无害环境管理和处置的活动，侵犯和破坏他们的人权。

2. 此外，理事会请特别报告员就需要立即干预的危险物质及废物现有管理问题和差距向第二十四届会议提出载有具体提案、建议和持久解决方案的进度报告，因为它们涉及对人权的不良影响。此外，理事会促请特别报告员与有关利益攸关者协商并在联合国人权事务高级专员的支持下，编写关于危险物质及废物的无害环境管理和处置所涉人权义务的最佳做法指南并把指南与他的报告一起提交给人权理事会第二十七届会议。

3. 在第二十一届会议上，理事会任命马克·帕勒马欧茨为特别报告员，初始任期三年，他于 2012 年 11 月 1 日就职。

4. 特别报告员按照他的任务开展工作，他与政府、行业专家和环境法、人权和化学品管理从业者等利益攸关者举行非正式会议，共享这项任务应如何处理最佳做法问题和如何开展工作等想法，以便在任期结束前提出一套准则，为避免有毒风险促进和保护人权和安全作出有益贡献。此外，特别报告员应邀参加了关于其任务专题的会议和讨论会，包括 2013 年 5 月在法国南特举办的第五届世界人权论坛和 2013 年 9 月在贝宁科托努举行的危险废物运输专题学术会议。在这些场合，他有机会与危险物质及废物及其妥善环境管理的主要行为者和专家接触并参与这项任务工作的非政府组织会晤，探索合作的可能性。

5. 特别报告员打算在任期内举行一系列协商会，让所有政府和非政府的利益攸关者有机会提交他们认为与编写危险物质及废物无害环境管理良好做法的广泛

指南的任务相关的任何资料，包括阐述其中人权义务的规范内容。这些协商会应促进对需要立即干预的危险物质管理现有问题和差距的具体提案、建议和持久解决方案的审议，因为它们涉及对人权的不良影响。在这方面，特别报告员此时选择重点界定工作范围，其中广泛分析在全球、区域，国家和次国家几级生效的危险物质和废物按生命周期管理所涉环境和公众健康的立法和条例。如下文所述，他已开展初步绘图工作，追踪这类活动得到适当管制或表明监管空白的程度。

6. 特别报告员认为，有必要用实际数据反映危险物质对人类的影响，以便能够提出应立即行动的具体建议，减少受不利影响的人数，尤其是儿童人数。在向理事会提交的首份确定范围的报告中，他将总结其任务的背景、境况和至今为止的工作并概述任期剩余时间工作的战略和方法。他的前任广泛地调查了受影响的有关人权，为避免工作重复，本特别报告员将不泛泛地探究这个问题的细节情况，而是在今后报告中向理事会进一步汇告之前，等待应邀提交的证据和实地考察的结果。

二. 任务的背景、境况和工作

A. 任务的背景和缘由

7. 1972 年联合国人类环境会议(《斯德哥尔摩宣言》)展示了深刻的远见，它第一次承认人权和人类生存环境质量在各个方面都存在联系，¹ 具体而言，它在第六项原则中宣布“必须制止有毒物质或其他物质的排放和散热的数量或浓度超过环境使其无害的能力的行为”，而第 7 项原则呼吁防止“海洋受到那些会对人类健康造成危害的、损害生物资源和海洋生物、破坏其舒适环境或妨害对海洋进行其他合法利用的物质的污染”。应该指出的是，第 6 项原则进一步宣称，“应该支持各方反对污染的正当斗争”。最后，第 22 项原则规定了面向受害者的方式，其中强调“各国应进行合作，以进一步发展有关他们管辖或控制内的活动对他们管辖以外的地区造成的污染和其他环境损害的受害者承担责任和赔偿问题的国际法”。

8. 联合国继续专注于危险物质问题，1992 年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议(地球问题首脑会议)在《21 世纪议程》和《关于环境与发展里约宣言》中都论及这个问题，《关于环境与发展里约宣言》的原则十宣称，“环境问题最好在所有有关公民……的参加下加以处理。……每个人应有适当的途径获得有关公共机构掌握的环境问题的信息，其中包括关于他们的社区内有害物质和活动的信息，而且每个人应有机会参加决策过程”。“各国……应提供采用司法和行政程序的有效途径，其中包括赔偿和补救措施”。《里约宣言》这项非常重要的规定构成了联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)成员国编写 1998 年《奥胡斯公约》及其 2003《基辅议定书》(见下文)的基础。

¹ 见约翰·洛克斯编写的人权与环境独立专家的报告(A/HRC/22/43)。

9. 《里约宣言》原则十三规定了各国有责任制订有关对污染受害者和其他环境损害负责和赔偿的国家法律。里约会议通过的另一项主要软性法律文书《21 世纪议程》第 19 章指出，“世界上一些最重要的工业区域近年来仍不断发生严重影响人体健康、基因结构与生育结果和环境的严重化学污染”。但是，生产各种物质和所用的化学品及其数量越来越多对人体健康和环境的风险并不只限于高度工业化地区，发展中国家、尤其是新兴经济体遇到的这方面问题清楚地显示了这一点。

10. 此外，1993 年《维也纳宣言和行动纲领》宣布，“发展权应得到履行，俾以平等地满足今后世代的发展和环境需要”。更具体地说，世界人权会议在宣言中确认“非法倾倒有毒和危险物质和废物可能严重威胁每个人的生命权和健康权”。

11. 由于媒体关注非法运输和倾倒危险物质和废物导致完善和受国际保护的人权(如生命权、健康权和人身安全权)受到严重侵犯的突发事件，特别是在发展中国家，那儿受禁止或严格限制的化学品，特别是农药不受监管或实际上非法出口以及用阻燃剂等受禁止或严格限制的危险化学品处理消费品，而最引人注目的是实际或计划在西非和加勒比海地区公开倾倒危险废物的事件，它们对人的生命和健康造成了严重危害，1970 年代和 1980 年代非法运输和倾倒危险物质和废物问题已经上升为国际环境政策议程的首要项目。从 1970 年代末和 1980 年代初开始，美国国会² 和欧洲议会³ 采取行动，要求各国政府采取措施，制止这种快速发展和日益扩散的令人震惊的做法。⁴

12. 确定范围的报告并不详细探讨倾倒有毒物质问题的伦理和法律的层面，而仅仅引述联合国最重要的政策文件，如大会决议和联合国主要会议成果和首脑会议经谈判的成果。报告中已提到斯德哥尔摩会议和里约会议的成果。从 1979 年 12 月第 34/137 号决议开始，大会通过了关于倾倒危险化学品问题的非常重要的政策声明。废物贸易问题稍后出现并在 1980 年代后半期达到高潮，当时的非洲统一组织(现为非洲联盟)首脑会议对欧洲计划在塞拉利昂倾倒废物的事件作出了最强烈的反应，而欧洲议会本身针对企图在几内亚比绍倾倒欧洲废物的事件采取了有力的政治行动。1980 年代末和 1990 年代初，直到 1992 年里约会议，非政府组织也开展了强有力的运动，特别是国际绿色和平组织。起初，不同的政策论坛和不同的政府间组织处理倾倒有害农药和废物问题。仅仅在 1990 年代末和 21 世纪第一个十年，科学家、民间社会活动家和政策制定者才逐步认识到全球环境“中毒”

² 1978 年《联邦农药法》，出版物 L, 第 95-396 号，92 Stat.838。

³ 1983 年 10 月 14 日欧洲议会关于各种危险物质和制剂出口的决议(O.J.No.C307,14.11.1983)，第 109 页。

⁴ 见 David Weir 和 Mark Shapiro，“毒物圈”(粮食与发展政策研究所，1981 年，旧金山)；Marc Pallemarts，“管制危险化学品的出口：欧盟的对外化学品安全政策”，刊登在《全球竞争和欧盟环境政策》(Jonathan Golub(编辑))，劳特利奇出版社，1998 年，伦敦/纽约，第 60-84 页。

问题的内在统一性。而联合国人权保护机制从一开始就把这两个问题放在一起解决，为实现观念的这种转变作出了重大贡献。

13. 1995 年当时的联合国人权委员会(现为人权理事会)指出，非法倾倒有毒和危险废物和产品对享有若干人权产生不利的影响并决定任命一名负责审查该问题中人权层面的特别报告员。人权委员会第 1995/81 号决议申明，非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物严重威胁到人的生命权和健康权。随后人权委员会每年通过这个问题的后续决议。

B. 任务的目前境况和范围

14. 2011 年 9 月人权理事会在第十八届会议期间审查了特别报告员的任务范围。理事会决定加强其任务，使其不仅涵盖危险物质及废物的运输和倾倒，而且涵盖危险产品从生产到最终处置的整个生命周期(摇篮至坟墓方式)。因此，特别报告员的头衔被改为“关于危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员”(人权理事会第 18/11 号决议)。根据这项决议，特别报告员的任务是监测危险物质及废物的产生、管理、处理、分发和最终处置对充分享有人权，包括食物、适当住房、健康和水的权利可能产生的不良影响。

15. 鉴于提倡危险物质及废物的无害环境管理和处置的人士受到伤害、骚扰、任意拘留甚至杀害的这种令人担忧的趋势不断上升，理事会进一步扩大了特别报告员的任务范围并在 2012 年 9 月第 21/17 号决议中列入了对这些环境人权捍卫者的保护问题。

16. 为应对新出现的问题和那些仍值得国际持续关注的问题，任务中需要确定适当的重点。任务中增加的价值是基于人权的方式。其目的是提高对危险物质及废物威胁人们享有受国际保护人权的认识，以便消除这类威胁或将其减少到最低限度并确保侵犯人权的受害者得到有效补偿。任务中注重接触危险物质及废物的受害者的人权，这是补充而不是重复国际环境法领域采用的国际法律框架提供的保护。特别报告员在下文根据人权理事会第 18/11 号和第 21/17 号决议的明文规定应用生命周期方式，简要地强调和分析了目前法律的一些范围和状况。

三. 从人权法和环境、卫生和消费者保护法的角度确定任务领域的国际和国家规范框架

人权法

17. 像人权理事会的所有特别程序那样，这项任务一直以基于权利的方式作为其规范框架并由此以国际人权法各项文书所规定的公认原则为基础。《世界人权宣言》第三条申明，人人有权享有生命、自由和人身安全，而第二十五条规定，人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准。《公民权利及

政治权利国际公约》第六条还强调了固有的生命权，而第十九条保障表达自由的权利。

18. 根据《经济、社会和文化权利国际公约》第七条，各国承认人人有权享受公正和良好的工作条件，特别要保证他们自己和他们的家庭得有过得去的生活和安全的工作条件。第十一条进一步规定人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，而第十二条承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准，包括通过改善环境卫生和工业卫生的各个方面以及预防、治疗和控制传染病、地方病，职业病和其他疾病。最后，该公约第十五条规定，缔约各国承认人人有权享受科学进步及其应用所产生的利益。

19. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条规定，各国应采取一切适当措施，消除在就业方面对妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上享有相同权利，特别是在工作条件方面享有健康和安全保障的权利。后者的权利包括保障生育机能的权利。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 25 条提出移徙工人在安全和卫生等工作条件方面，应享有不低于适用于就业国国民的待遇。

20. 儿童权利与目前的任务特别相关，原因是各国公认儿童的健康特别易受有毒风险的伤害。根据《儿童权利公约》第二十四条，缔约国应致力于充分实现这一权利，特别是应采取适当措施，“消除疾病和营养不良现象……，尤其通过利用现有可得的技术和提供充足的营养食品和清洁饮水，要考虑到环境污染的危险和风险”。

环境、卫生和消费者保护法

21. 就主要的环境法律文书而言，任务授权迄今为止，除其它外，在很大程度上依赖于适用 1989 年 3 月在联合国环境规划署(环境署)主持下通过的 1989 年《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》。第 4 条规定，各缔约国应保证将产生的危险废物和其他废物减至最低限度，保证提供充分的处置设施，保证参与这些物质和废物管理的人员防止污染，并保证危险废物和其他废物的越境转移减至最低限度。《公约》与创建本任务的理想相一致，规定“非法贩运危险废物或其它废物属于犯罪行为”。⁵ 在这方面值得强调的是，除了普遍性的《巴塞尔公约》之外，世界各个区域还有区域和次区域的国际文书，它们对跨越国境转移废物作出了更大的限制，对人体健康和环境提供了更大的保护。非洲联盟 1991 年《巴马科公约》就是一个例子，公约于 1998 年 4 月 22 日生效，目前对 25 个非洲联盟成员国有约束力。

22. 相对于对生命周期已结束、即作为废物或存在于废物中的危险物质和(或)产品的管理来说，在预防和管理与作为产品或存在于产品中的危险物质和化学品相

⁵ 有毒废物问题特别报告员关于非法转移和倾弃有毒危险产品和废物对享受人权的不良影响问题的报告(E/CN.4/2001/55)，第 58 段。

关的毒性和其他健康风险方面，有关的国际条约法规甚少。除了少数几项国际劳工组织(劳工组织)关于保护工人不受工作场所的化学品和其他危害健康产品的公约(根据国际劳工法而不是环境法制订的协议，只有少数国家批准)⁶ 之外，仅有的两个目前有效的化学品安全全球公约是最近才出台的，并且只涉及数量非常有限的物质和制剂。总体而言，应当指出的是在这方面各国政府宁可采用国际合作和自愿、无法律约束力的文书的形式。这方面最明确的证据是，与国际环境法的大多数其他领域不同，没有关于管制化学品和废物的框架公约，而只有在环境署主持下制定的软性法律文书《国际化学品管理战略方针》(《化学品管理方针》)。国际有毒物质法实际上从 1986 年至 2013 年以不成体系和无计划的方式演进，与 1950-1992 年期间海洋环境法的情形非常相似。这清楚地显示存在许多重大的差距，非常需要进一步的阐述和推敲，与被广泛视为“世界海洋宪法”的全球框架公约在 1982 年《联合国海洋法公约》通过前夕的情况相似。这两个国际环境法领域的主要相似之处是，在法律开始制定时没有完整和全面的路线图，随着法律的逐渐形成，才极其缓慢地形成了关于需要连贯性、全面性和一致性的认识。实际构成海洋环境保护框架公约的《联合国海洋法公约》(《海洋法公约》)第十一部分在 1972 年斯德哥尔摩会议十年后才形成。

23. 同样，在国际有毒物质法方面，在 1986 年各国就第一个普遍性公约《巴塞尔公约》开始谈判之前，没有作出努力为全球和区域两级必要立法的发展制定一项全面的路线图或计划。1989 年该《公约》通过之后，受其鼓舞，从 1991 年非洲联盟的《巴马科公约》开始，起草了许多区域和次区域条约，有效地涵盖了同一领域。在关于废物贸易的国际法形成之后，出现了以 1998 年《鹿特丹公约》为形式的关于受禁止和受严格限制化学品国际贸易的具有约束力的国际规范，之后又在环境署主持下通过谈判在三年后于 2001 年缔结了《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》。但只有在化学品管制领域第一代传统国际法通过之后，国际社会才认识到必须采取全面的办法，并启动了谈判进程，促成了一项不具法律约束力的框架文书《国际化学品管理战略方针》(化学品管理方针)的通过。《化学品管理方针》进程由 2002 年约翰内斯堡《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》(《约翰内斯堡执行计划》)授权，其中第 23 段(作为迪拜成果文件的附录印发)阐述了新的化学品普遍政策的构架，自称是重申了 10 年前《21 世纪议程》第 19 章所作的“承诺”。然而，第 19 章在需要国际一级的硬性法律以加强化学品管理规范框架的问题上几乎保持沉默。它没有直接呼吁就事先知情同意的公约开展谈判；这一决定(第 18/12 决定)是环境署理事会在里约会议三年后做出的。《约翰内斯堡执行计划》第 23 段规定，各国应“……力求确保到 2020 年利用透明的、

⁶ 例如，劳工组织关于保护工人在其劳动环境中不受空气污染、噪音和振动等职业公害伤害的第 148 号公约；关于安全使用石棉的第 162 号公约；关于作业场所安全使用化学品的第 170 号公约；关于防止重大工业事故的第 174 号公约；关于安全与卫生的第 176 号公约；关于独立国家境内土著和部落人民的第 169 号公约。

科学的风险评估和风险管理程序，尽可能减少化学品的使用和生产对人类健康和环境产生的有害影响，同时考虑《里约宣言》原则 15 确定的预防方法……”。

24. 2004 年 2 月 24 日生效、目前有 153 个缔约方的《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》确定了关于在许多国家禁用或严格限用的某些化学品出口、进口、标签和管理的国际条例，以保护人类健康或环境，这些化学品中有一些由于在发展中国家作为农药制剂使用的条件下可能对人类健康或环境产生严重的影响而被称为“极为危险”。《鹿特丹公约》各项条款编写时提出的受管制物质由国际评估程序确定并列于《公约》的附录中。随后所有缔约方得到有关产品的详细资料，并被邀请就这些产品今后进口的决定与《公约》的秘书处联系。秘书处应根据这一程序转递的决定告知所有缔约方，《公约》要求出口缔约方采取适当的立法或行政措施，确保其管辖范围内的出口商遵守这些决定。

25. 这是《鹿特丹公约》确立的“事先知情同意”程序的实质。除了遵守这一程序，《公约》要求缔约方从其境内出口其禁用或严格限用的某一化学品时，应向进口缔约方发出“出口通知”。出口缔约方还必须采取步骤，在不损害进口缔约方对这一问题实施的任何规则的情况下，确保危险化学品在出口时符合特定的张贴标签规定，以确保传播有关对人类健康或环境的风险和(或)危害的资料，同时顾及有关国际标准。

26. 第二项全球化学品公约是 2001 年《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》。这项《公约》于 2004 年 5 月 17 日起生效，目前共有 178 个国家和欧洲联盟受其约束。其范围仅限于数量有限的物质，即具有毒性、难以降解、可产生生物蓄积以及通过空气、水和迁徙物种作跨越国际边界的迁移并沉积在远离其起源地点的地区，随后在那里的环境中蓄积起来的有机合成化学产品。《斯德哥尔摩公约》所涵盖的持久性有机污染物主要是有机氯农药，但也包括用于工业用途的产品，例如多氯联苯和在涉及有机物质和氯的热处理过程中无意排放的产品，例如二恶英和呋喃。大部分持久性有机污染物也列在《鹿特丹公约》的附表中，因此必须遵照事先知情同意程序。

27. 《斯德哥尔摩公约》缔约方采取一系列措施，以减少或消除持久性有机污染物故意生产的排放以及无意生产的排放。在某些情况下，可以彻底禁止这些物质的生产和使用以及进口和出口，或限制这些活动，也可采取减少无意生产的持久性有机污染物人为排放总量的技术措施，以减少其数量，并在可能的情况下最终将其消除。对缔约方认为他们没有替代品的某些物质和使用可给予特定临时豁免。希望受益于这些豁免的缔约方必须通知《公约》秘书处。

28. 从人权的角度出发，《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》某些条款值得特别注意。《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》第 6 条概述了减少或消除源自库存和废物的排放应采取的措施，而关于信息交流的第 9 条强调有关

人类健康与安全环境的信息不得视为机密性信息。重要的是，第 10 条规定公众宣传、认识和教育，特别是针对妇女、儿童和文化程度低的人宣传关于持久性有机污染物及其对健康和环境所产生的影响和替代品方面的知识。《鹿特丹公约》也载有一些关于公众获取信息以及政府决策问责制和透明度的措辞不得力的条款。其理由是通过各国主管当局之间的“资料交流”，“促进缔约方分担责任和开展合作”，而不是对单个国家一级实地的化学品管理进行监管。

29. 在国际人权法和国际环境法的关系上，本任务也参考的欧洲经委会 1998 年奥胡斯《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》保障在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的权利，以促进保护今世后代人人得在适合其健康和福祉的环境中生活的权利。在人类健康或环境面临人类活动或自然原因造成的任何迫在眉睫的威胁的情况下，公共当局应立即毫不迟延地向可能受影响的公众散发所掌握的一切能够帮助公众采取措施预防或减少此种威胁造成的损害的信息。应当强调，《公约》不仅仅涉及欧洲国家，因为欧洲经委会区域包括美国、加拿大、以色列、土耳其、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦以及中亚的前苏联共和国。

30. 在与利益攸关方合作方面，第 21/17 号决议赞同以往其他各项关于该任务的决议，鼓励该任务在履行任务时与环境署以及劳工组织和世界卫生组织(世卫组织)等联合国其他相关机构密切合作。本任务与环境署进行了积极的合作，特别是在为任务提供了必要技术支助的《化学品管理方针》方面。任务负责人还参加了国际化学品管理大会的一些会议。各环境公约秘书处还促进了任务和公约之间的大量协同作用，本任务参加了各公约的缔约方会议。特别报告员打算加强与这些伙伴现有的合作，促进新的协同关系并加强同支持任务的民间社会组织的接触。

A. 关于危险物质和废物的生命周期阶段以及国际法和国内法的监管差距的初步概览，以期确定今后的重要领域

31. 应用广泛的危险物质的健康和环境风险通常在事后才被发现，这时这些物质已大量、广泛存在于环境中，对享受人权或生态系统状况产生不良的影响。因此，化学品风险管理的监管行动一般发生在这些物质的生产和销售之后，通常旨在限制人类或生态系统的接触、减少排放以及限制或禁止最有害的使用。这就是为什么围绕预防原则或如少数国家政府所坚称的《里约宣言》原则 15 所反映的预防方式出现持续争议的原因。

32. 危险物质和化学品监管涵盖这些物质和产品生命周期的不同阶段以及整个周期中的各种活动。援引人权理事会第 18/11 号决议的话来说，生命周期(或从摇篮到坟墓)的概念在环境政策和法律历史相对较晚的阶段才被广泛使用，这是环境产品政策发展的结果。在国际环境政策和法律中，这一概念开始是作为环境政策和贸易政策之间冲突的副产物出现的，这些冲突引发了由当时的总协定专家组、

现世界贸易组织(世贸组织)争端解决机构受理的第一宗环境对贸易的诉讼。普遍承认产品生命周期作为一个政策概念,承认生命周期分析作为面向产品政策的工具,始自 2002 年 8 月-9 月约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议。

33. 《约翰内斯堡执行计划》包含经过激烈谈判达成的关于可持续的生产和消费模式的重要一章,包括全球可持续发展工具箱范围内的产品政策,并要求在最终——而且不太合乎逻辑地——被称为可持续消费和生产(似乎产品或服务的消费可以先于生产)的领域内适用生命周期方式和预防方式。如同每个生产者所知,这一工业活动的概念十分荒谬。然而,由于本报告的重点是探讨人权的办法以及产品和废物管理政策的层面,而不是环境政策文书的错综复杂之处,为可读性起见我们将使用可持续消费和生产一词,该词不仅已在全球一级广泛使用(持发委和环境署),而且在欧洲联盟的政策术语中广泛使用,欧洲联盟在约翰内斯堡作出承诺的六年后推出了一项可持续消费和生产行动计划。⁷

34. 这使我们回到本任务定义中所指的危险物质及废物概念,可以回顾,该定义所指的是“危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响”。应作出的第一个和最基本的区别是物质和废物的区别。这一问题在 1989 年《巴塞尔公约》通过之前的谈判中有过激烈辩论,当时国际社会必须商定废物概念的一般定义和有害废物概念的具体定义。环境署内部对废物定义的普遍辩论反映了这些国家——主要是工业化国家、经合组织成员——对同一个基本问题的早期辩论,这些国家在 1970 年代率先编制了废物管理的立法和条例。

35. 应当从一开始就指出,在这一政策的发展进程中,关于如何界定废物的不同观念发生冲突,率先开展关于废物管理政策和法律政府间谈判的当时的欧洲经济共同体(欧共体)——欧洲联盟的合法前身——和经合组织等国际论坛商定的定义反映了调和这些不同意见的努力。《巴塞尔公约》中规定的定义是欧共体与经合组织内部以及工业化国家和发展中国家之间不同看法微妙的折衷。在这一点上应当强调,《巴塞尔公约》不仅适用于它界定为危险的那些废物,而且还适用于所谓的“其他废物”,实际上即是国内环境法一般定义为家庭废物的废物,⁸在国家/国内一级受到与专业的经济活动过程中生产的工业废物根本不同的规则的管制。然而,不应认为与有害废物分立的家庭废物概念表示家庭废物根据定义是不危险的。家庭废物有含量不同的危险物质和材料,如果不以无害环境的方式加以管理,可能造成对人类健康或环境的危害。这种废物在《巴塞尔公约》中被称为“其他废物”的原因是,欧共体成员国和其他经合组织成员国由于对家庭废物和残余物实行处理或之后实行回收和再利用而对其有不同的定义。

⁷ Communication on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan, EU Doc. COM(2008) 397 final, 16 July 2008。

⁸ 《巴塞尔公约》,第 1 条第 2 款和附件二。

36. “危险”一词所适用的物质或产品也可以有不同的含义。最一般的意义指物质或产品具有对人类或环境构成重大风险的性质。更具体而言，“危险物质”一词是指根据对人类健康、安全和环境的危害的技术标准确定和分类的某些物质。为本任务目的，特别报告员将与其前任一样，在最一般的意义上使用这一用语，而不采纳任何一套因国家、文化以及个人不同而不同的特定技术标准。危害的概念和相关的风险概念在很大程度上是依背景而定的。因此，本任务并不单纯依赖于商定物质和废物管理技术标准进程中在特定的背景、国家和时期作出的特定的法律和政治妥协。因此，为本任务目的，被明确排除在《巴塞尔公约》监管制度范围之外的“放射性物质和废物”⁹将被视为其他危险物质和废物。

37. 某些环境和(或)保护消费者的产品监管规则适用于“单一、个别的物质”而其他规则适用于物质的“制剂”或“混合物”。其他规则还涉及化学品用作不仅仅是化学混合物的“货物或物品或消费品的成分”。特别报告员还打算在其对危险物质的工作定义中包括实际物质、物质的混合物以及物质的存在。

38. 十年前在联合国(欧洲经委会和联合国经济及社会理事会(经社理事会))主持下由一个专家委员会制定的《全球化学品统一分类和标签制度》(《全球统一制度》)“把危害分为四类”：物理危害、健康危害、环境危害和其他危害。在对人类健康的危害中，该制度将急性中毒的性质划分为侵蚀或刺激皮肤、严重刺激或损伤眼睛、呼吸道或皮肤致敏及突变以及靶器官致癌、再生中毒和系统中毒。

39. 在一些与海洋和淡水“水生环境保护”相关的立法中，“危险物质”的概念指由于其毒性、持久性和(或)在活的生物体内生物蓄积的趋势而对水生环境特别有害的物质。

B. 适用于化学品生命周期不同阶段以及所涉活动的国际和国内规范

40. **研制和测试：**现在，许多国家制订了法律，要求化学品的制造商和进口商在生产和(或)销售所谓的“新”物质前，进行一定的毒素测试和生态毒素测试并将测试结果告知有关当局，使它们能够确定这些物质对健康和环境构成的风险。美国在 1976 年通过《有毒物质控制法》采用了此类预防化学品风险的法规。1977 年，经合组织建议成员国制订在新化学品投放市场前对其影响进行系统评价的国家程序，以预测并限制这些产品的风险。1979 年当时的欧洲共同体通过了一项指令，规定应向成员国国家主管当局事先通知并报告数据，以评估此类化学品的化学特性及其对人体健康和环境的危害。欧洲联盟在这一确立已久的化学品管制制度的基础上，最近通过了全面的化学品注册、评估、授权和限制的规章，规章进一步阐述了不仅化学品制造商，而且下游用户的义务，并要求必须按照定量生产阈值的分级系统，向赫尔辛基专门设立的欧洲化学品管理局通报数据。

⁹ 《巴塞尔公约》，第 1 条第 3 款。

41. 进口：根据国内法律，通常进口化学品要遵守与在进口国境内生产的产品投放市场相同的条件。根据国际法，《鹿特丹公约》或《斯德哥尔摩公约》管辖范围内的物质或产品进口，须遵守具体规则。根据《鹿特丹公约》须遵守事先知情同意程序的产品应得到进口方的指定国家当局明确决定的批准，国家当局有义务采取适当的立法或行政措施，确保及时作出有关进口此类产品的决策。按照《斯德哥尔摩公约》的管制规定，缔约方必须按照公约相关条款的规定获得许可，用于公约附件记录的例外情形所涵盖的目的或进行无害环境处置的目的，才可以进口持久性有机污染物。

42. 生产：在环境法和国际法中，化学物质或危险化学品的生产很少受到同样的管制。立法的侧重点通常是化学品生命周期的其他阶段，而不是生产阶段。不过，最近环境政策的发展已促使人们日益认识到，需要通过禁止生产其他措施无法有效控制环境和健康风险的物质，在源头消除一些令人无法接受的风险。国际环境法历史上的第一个例子是臭氧消耗物质，此类物质的生产与消费在 1987 年受到《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的限制。《蒙特利尔议定书》规定，按照从 1994 年至 2040 年的时间表，逐步消除 96 种消耗臭氧层的化学品的生产和消费。不过，如果是“必不可少”的使用，而且尚未确定替代物质，缔约方仍可继续限量生产大多数此类物质，以满足自己的需求。《斯德哥尔摩公约》则规定消除一切有意的持久性有机污染物的生产，但为某些缔约方和特定用途临时批准的一些特定例外除外。例如，如果缔约方愿意，可按照世卫组织的建议和准则，继续生产只能用于病媒控制目的的滴滴涕。

43. 工业过程中的排放：环境法规最悠久的历史之一目标是解决工业设施污染物排放的问题。适用于工业来源的污染管制法律规定排放标准的一些污染物实际上也是其他措施管制的有害物质。国际法、欧洲联盟法律和国家法律均适用基于最佳可得技术确定的排放限值。在国际法中，《斯德哥尔摩公约》要求缔约方减少在某些涉及有机物和氯的工业过程中人为释放无意生产的持久性有机污染物的总量，以便减少持久性有机污染物的数量，并在可能的情况下，通过使用协定附件具体说明的一套技术措施，完全消除持久性有机污染物。

44. 工业过程中的使用：在某些有适当代用品或替代流程的工业过程中，可限制或禁止使用有害物质，从而减少这些物质对人体健康和环境的影响。最初制订此类限制措施是为了保护工人的健康。因此在 1921 年通过了一项劳工组织公约，禁止在工业油漆作业中使用某些铅基颜料，以防止油漆工受到铅中毒的风险。1971 年，劳工组织通过了另一项协定，限制在某些工业活动中使用苯或含苯产品，并要求用危害较小的替代物取代这一致癌物。最近，此类措施也开始基于保护环境的原因出现，包括在《斯德哥尔摩公约》中，以及根据区域公约为保护海洋环境作出的各种政府间决定，其目的是禁止为工业漂白纸浆使用元素氯，以防止形成二恶英和其他有毒的含氯有机化合物。

45. **在产品或制剂中的使用：**许多有害物质被用作大众消费或某些专业用途的制剂或其他产品的成分。在使用这些产品时，如果由于这些物质的存在，对用户或环境产生被认为不可接受的风险，通常会采取立法措施加以限制或禁止。例如，为防止空气污染而采取一项措施是欧洲经委会 1991 年的《关于管制挥发性有机化合物排放量或其越境流量的议定书》，议定书要求缔约方承诺采取措施，改变油漆、清漆、粘合剂等一系列含各种溶剂的产品的成分，包括为此遏制使用在空气中有害的挥发性有机化合物，并鼓励使用挥发性有机化合物含量低或不含此类化合物的产品。1979 年日内瓦《远距离越境空气污染公约》的第二个议定书，即 1998 年有关重金属的议定书限制使用铅作为汽油的添加剂。禁止使用有害物质作为一些产品组分的另一个原因是，当这些产品在其生命周期结束变成废物的时候，此类有害物质可能扩散到环境中。

46. **储存：**储存大量有害化学品仍可能诱发危害公众健康和环境的严重事故，立法者希望通过适当的预防措施对此加以限制。在 1976 年意大利塞韦索的化学事故后，当时的欧共体通过了一项指令，要求有害物质存放数量超过特定门槛值的工业场所的经营者与公共主管部门协商和合作，采取步骤查明并减轻发生事故的风险。此后，该指令得到加强并推动在国际法中采取类似措施，例如目前对 40 个欧洲国家和欧洲联盟有约束力的 1992 年赫尔辛基《关于工业事故越境影响的公约》，以及关于预防重大工业事故的劳工组织第 174(1993)号公约，令人遗憾的是，迄今为止仅有 17 个劳工组织成员国批准了该公约。

47. **包装和标签：**化学品的包装和标签是化学品安全的一项关键内容。化学品的包装和标签标准是为减少此类产品风险第一批制订的标准之一，主要目的是保护使用者的安全 and 健康，然后是保护环境。这些标准旨在确保提供适当的产品标识和用户信息，说明在使用化学品时的风险和应采取的预防措施。这些标准的依据是把产品分为不同的风险类别。国际一级统一标准和分类系统是为了便利化学品的国际贸易和安全运输。1953 年，经社理事会为此目的设立了危险货物运输问题专家委员会，委员会起草了有关危险货物运输的建议和“示范条例”，包括制订国际运输化学品的分类、包装和标签的标准。1999 年，委员会的任务规定得到扩大和改变，以开展拟订《全球化学品统一分类和标签制度》(《全球统一制度》)的工作，制度于 2002 年 12 月在日内瓦获得通过。其目的是将“所有化学产品”按照其内在的危险进行分类，并提出在普遍理解的符号的基础上建立适当的标签制度，以保护人们免受因化学品管理不当产生的风险。不过应强调的是，《全球统一制度》是不具法律约束力的文书。美国、欧洲和其他经合组织成员国率先制订了具有法律约束力的有关危险物质的分类、包装和标签的规定。1967 年 6 月，当时的欧共体通过了关于危险物品分类、包装和标签的法律、法规和行政规定须近似的第 67/548/EEC 号指令，指令一直生效，直到最近被称为“化学品的登记、评价、授权和限制”的新管理制度取代，其中包括用可直接适用的关于分类、标签和包装的欧洲联盟新规章取代 1967 年的指

令。在常规国际法中，有关化学品的包装和标签的具体规定很少。然而，《鹿特丹公约》(见上文)要求缔约方确保从其境内出口的出口产品遵守关于对人体健康和环境的风险与危险的标识规则，即“顾及这一领域的有关国际标准”，这可被解释为间接提及《全球统一制度》(尽管在 1998 年通过事先知情同意的《鹿特丹公约》时后者并不存在)以及粮农组织的《农药销售和使用国际行为守则》的相关规定。

48. 运输：有害物质和化学品的国际运输是出于安全原因进行国际管制的首项活动，同时也是为了便利国际贸易。自 1950 年代中期开始，联合国为此目的设立的专家委员会编写了“关于危险物品运输的建议”。在这些建议的启发下，欧洲经委会 1957 年通过了《欧洲国际道路运输危险货物协定》(《路运危险货物协定》)，随后，在国际海事组织(海事组织)和国际民用航空组织(国际民航组织)的论坛内分别制订了海运和空运的类似文书。

49. 投放市场：在常规国际法中，有关投放市场的规定很少见。国际文书通常规范的是其所涉化学品的使用或生产和销售。产品销售在产品使用的上游。不过，如果公共机构不想禁止生产，但希望避免与使用有关的风险，销售仍是其进行干预的一个合理切入点。禁止或限制某一化学品投放市场可采取不同的形式，而且往往有相应的限制或禁止使用措施。《鹿特丹公约》区分以下两种化学产品，一种是“禁用”化学产品，指为保护人体健康或环境而采取的最后管制行动禁止其在一种或多种类别中的所有用途的产品；另一种是“严格限用”的化学产品，指为保护人体健康或环境而采取的最后管制行动禁止其在一种或多种类别中的几乎所有用途的产品，但某些特定用途仍可获得批准。在环境法历史上，对化学品销售的管制通常是事后或下游的，即观察到出现了令人无法接受的不利影响后才进行管制，但对某些类别的产品，实施了事先或上游的管制制度，即在投放市场前必须经过核证或批准程序。大多数国家对农药的管理都属于这种情况，通常，投放市场的农药只能用于主管当局核准的明确界定的目的。关于农药，粮农组织和世卫组织制订的不具约束力的国际标准建议限制某些特别危险物质的销售，包括在评价与使用国普遍存在的产品使用条件相关的风险基础上，将此类物质仅限于某些类别的专业使用者使用。根据粮农组织的《农药销售和使用国际行为守则》，如果其他管制措施或良好销售作法不足以确保在使用过程中不会对用户产生令人无法接受的风险，则可以禁止出售或购买剧毒和危险的化学品。

50. 作为产品或产品组分出口：直到最近，环境和消费者保护法才开始关注管制化学物质及其产品的出口。国际化学品和化学产品的贸易一直缺乏管制。国际环境法对出口某些化学品进行管制的第一个例子是 1987 年的《蒙特利尔议定书》，议定书禁止向非议定书缔约方的国家出口此类物质。从 1980 年代开始，一些工业化国家开始管制在其境内禁止或严格限制投放市场和使用的危险化学品的出

口，要求通过出口通知程序，向进口国提供有关信息。在认识到与某些物质的国际贸易有关的全球风险后，最终在 1998 年通过了《鹿特丹公约》，使事先知情的同意程序具有法律约束力。根据这一公约，出口缔约国有义务采取适当的立法或行政措施，确保其管辖范围内的出口商根据事先知情的同意程序遵守进口缔约国的决定，并确保不从其境内向任何未告知决定的进口缔约国出口公约附件三所列的化学品。《斯德哥尔摩公约》则不仅禁止生产大多数公约管制的物质，而且禁止出口这些物质，但以下两种情形除外：向享受权利临时克减把这些物质用于“可接受用途”的缔约方出口；根据严格的条件向非公约缔约方出口。

51. 分散或广泛使用产品产生的排放：在各种减少危险物质风险的战略中，还应包括采取监管措施，限制含有此类物质的产品在环境中因使用造成的排放。即使立法机构认为不宜禁止生产和销售一种物质，或不宜禁止或限制投放市场产品的组分，立法机构仍可认为有必要对用户采取某些限制措施，以尽量减少该物质在环境中扩散可能产生的影响。因此，虽然《斯德哥尔摩公约》不禁止生产和使用滴滴涕进行病媒控制，但希望利用这一豁免规定的缔约方仍必须采取适当措施，确保为此目的使用滴滴涕的所有情况受到控制，从而确保尽量减少该物质在环境中的有意释放。许多“保护水环境”的区域公约要求缔约方采取措施，减少它们称之为“分散”污染源(大面积或普遍存在的污染源，而非工业废水排放等点污染源)排放的有害物质，包括产品使用引起的排放。通常，这些政策要求适用它们所称的“最佳环保做法”。例如 1992 年欧洲经委会的赫尔辛基《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》，公约要求缔约方制订并执行“最佳环保做法”，¹⁰ 以减少分散污染源排放的有害物质的影响，特别是在农业为主要污染源的情况下。

52. 废物或废物组分的处理和为此目的出口：不太可能使用的危险物质或产品一般应在法律上被视为废物(在大多数情况下等同于危险废物)，因此也应作为废物处理。不过，在这方面，应适当注意必须明确界定关于有害物质和废物的法规之间的关系，以避免出现任何空白或缺陷。《斯德哥尔摩公约》载有把两类法规联系起来的具体条款。公约规定，缔约方必须管理由公约管制的所有库存化学品或含有此类化学品的库存，以及含有此类物质或受其污染的各种废物，包括即将变成废物的产品和物品，从而保护人体健康和环境。具体而言，必须以确保销毁其持久性有机污染物成分或使之发生永久质变的方式处置上述物质，而且决不可对此类物质采用可能导致持久性有机污染物回收、再循环、再生或再利用的处置活动。这类废物仅可依照可适用的危险废物越境转移的规定，为在目的地国进行无害环境处置的目的出口。

¹⁰ 2013 年环境署《汞问题水俣公约》是第一个纳入“最佳环保做法”概念的全球条约。参见第 2 条(c)款。

四. 规划任务活动方案

53. 特别报告员在本节中概述他计划如何履行剩下的任务。当然，计划是暂定的，要根据意外事件以及理事会有关这份报告和后续报告、包括有关今后国家访问的报告的辩论，时常做出修改。

54. 特别报告员打算采取双管齐下的办法开展其任务范围内的工作，即：(a) 专题工作(横向：在全球范围内解决某一特定问题)；(b) 国家/区域工作(纵向：包括对国家以及参与化学品管理的区域/次区域机构进行实地访问)。他将在选择国家访问的目的地方面努力实现适当的地理/区域平衡，以便在任职期间访问世界所有区域和所有类型的国家(发展中国家和工业化国家、向市场经济过渡的国家、新兴经济体、最不发达国家、化学品出口国、化学品进口国、内陆国、港口国、小岛屿发展中国家、区域经济一体化组织成员国以及非成员国等)。特别报告员将按照任务规定，不仅访问国家，而且访问若干在化学品管制方面发挥重要作用的联合国系统内外的超国家和(或)政府间组织、世界性组织、区域组织和次区域组织的总部和(或)理事会议，例如劳工组织、世卫组织、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、海事组织、民航组织、国际原子能机构(原子能机构)、联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、欧洲联盟、欧洲化学品管理局、非洲联盟(非盟)、环境合作委员会、南方共同市场(南共市)以及东南亚国家联盟(东盟)等。特别报告员将在访问某一城市或国家时，与东道国政府或组织协商，努力提供机会，让所有相关利益攸关方提交属于其任务范围并可能与其履行调查或规范职能有关的证据。

55. 可用的预算资金原则上能够使特别报告员每年进行两次正式的国家访问。特别报告员将应向其前任发出但其前任未能接受的邀请，对邀请国进行第一次国家访问。特别报告员将在理事会第二十四届会议后，在与东道国商定的时间访问哈萨克斯坦。特别报告员将在访问哈萨克斯坦后，紧接着到日本出席外交会议和通过具有历史意义的化学品管理的新条约，即在环境署主持下谈判达成的《汞问题水俣公约》。他将与日本当局联系，寻求对方邀请其进行连续国家访问，包括在东京组织一次面向所有利益攸关方的公开听证会。听证会应使包括产业界在内的利益攸关方能够向特别报告员提交其规定任务两方面内容的证据，依照人权理事会第 21/17 号决议第 2 段和第 5 段，这两个方面是化学品或废物的不当管理所引起的侵犯人权事例以及有关最佳做法的建议。至于听证会，特别报告员希望效仿布伦特兰委员会(世界环境与发展委员会—环发委)在 1980 年代中期编写其历史性报告时采用的获得巨大成功的方法，该报告推动了可持续发展概念的普及，并为里约地球问题首脑会议、包括为《21 世纪议程》及其第 19 章的谈判奠定了基础。

56. 在答复国家访问的邀请时，特别报告员将设法尽可能最优化地使用有限的财政资源，包括设法得到邀请国邻国或周边其他国家的邀请，以便使访问具有次区域或区域意义。特别报告员还将利用国家访问的机会，访问有关国际组织的总部，不论其是政府组织或非政府组织，还是政府间组织或超国家组织。例如，特别报告员将努力在对奥地利进行国家访问时访问原子能机构，在对芬兰进行国家访问时访问欧洲化学品管理局。

57. 特别报告员将开始认真收集证据和意见，以便形成其拟纳入向理事会提交的最后报告的最佳做法建议，但起草建议工作将在特别报告员任务规定的最后一年才会启动，因为要考虑到其在任务规定工作过程中获得的所有经验和收集的证据。特别报告员将借鉴的资料不仅包括现有的国际人权文书、环境文书或工人和消费者保护领域的文书，而且包括相关的区域或次区域文书以及各种环境和人权问题组织和机构起草的现有软性法律文书。特别报告员还将充分考虑相关人权条约法院或其他主管机构，如三个区域人权法院、欧洲联盟委员会和欧洲联盟法院、《奥胡斯公约》履约委员会以及多边环境协定履约委员会的判例法与惯例，以及其他特别报告员和所有现任特别报告员的前任所开展的工作。

58. 特别报告员期望理事会成员对上一节概述的计划作出答复，并特别期望成员就方法问题和组织实地访问提出他们可能打算提出的任何反馈信息。此外，特别报告员期待收到世界所有区域各类国家提出的国家访问邀请，也期待非政府组织和其他利益攸关方就实地工作提出建议。

59. 特别报告员在结束本报告时，向非政府组织、产业和其他所有利益攸关方发出第一次呼吁，希望它们尽早在方便时向报告员提供其任务规定范围内的相关证据。
