



废弃物犯罪检控指南

日期：2020年4月27日

版本：2.0

工作组合 4：欧盟 - 亚太区域国际行动网络

生成文件 4.3：《废弃物犯罪检控指南》



WasteForce 项目由欧盟“内部安全基金 – 警务项目
(ISFP/2017/AG/ENV/821345)”资助

前言

本《指南》由联合国环境规划署（UNEP）和联合国大学（UNU）依据“通过开发执法、取证和能力建设工具，威慑和阻断非法贸易和废弃物管理”项目（“WasteForce”项目）合作制定。WasteForce 项目由欧盟委员会资助，于2018年12月启动，为期两年。

WasteForce 项目旨在通过以下方式，促进打击非法贸易和废弃物管理活动，提升参与行动主管当局的业务能力：

- 创造新的实用工具和方法；
- 落实提高多个利益相关方能力的活动；以及
- 支持在欧洲和亚太地区的同行之间建立行动网络。

本《指南》用于WasteForce 项目，由来自“亚洲环境法研究所”的 Matthew Baird、来自联合国环境规划署的 Amanda Cabrejo le Roux、Georgina Lloyd 和来自联合国大学的 Elise Vermeersch、Susan van den Brink、Elena D 'Angelo和Victoria Luda di Cortemiglia 共同撰写。

鸣谢

本《指南》撰写者十分感谢 WasteForce 项目合作伙伴和2019年11月在里斯本举办的WasteForce 关于废弃物犯罪检控起诉培训班的参与者。本《指南》的如期完成得益于相关材料的及时收集，这些材料来自于联合国环境规划署于2019年12月在曼谷组织召开的一次专门协商会议，该次会议聚集了来自亚太区7个国家的21名代表，其代表组织包括检控机关、法律培训机构以及环境保护和海关组织，还包括来自合作伙伴国际组织的代表。本《指南》撰写者还要向欧洲环境检察官网络（ENPE），特别是Rob de Rijck 先生致谢，感谢他们为本《指南》的制定所提供的宝贵意见和支持。

免责声明

本《指南》中所采用的名称和材料的表述，并不意味着联合国环境规划署（UNEP）就任何国家、领地、城市或地区或其当局的法律地位，或者关于其边境或边界的界定发表任何意见。此外，本《指南》中所表达的观点并不一定代表联合国环境规划署（UNEP）、联合国大学（UNU）、欧盟委员会（EC）或 WasteForce 项目任一合作伙伴的决定或主张的政策，也不构成对所引用的任何商标名称或商业流程的认可。

目 录

引言.....	4
1. 环境与废弃物犯罪概述.....	4
2. 指南适用范围.....	5
3. 废弃物犯罪类型.....	6
4. 环境法原则.....	6
污染者自付费原则.....	7
预防原则.....	8
自然资源永久主权原则和不造成跨界损害义务.....	8
预防性行动原则.....	9
国家间合作原则.....	9
可持续发展原则.....	10
第 1 章 法律框架.....	11
1.1 国际文书.....	11
1.2 《巴塞尔公约》规定的事先知情同意.....	14
1.3 非法贩运的定义.....	15
1.4 回收程序.....	15
1.5 国家法律框架.....	16
第 2 章 执法政策与诉讼程序.....	17
2.1 环境执法政策.....	17
2.2 有关罪行的诉讼程序.....	18
2.5 诉讼程序选择.....	21
第 3 章 调查和证据收集.....	23
3.1 调查.....	23
3.2 证据收集.....	25
3.3 证据保护.....	27
3.4 财务调查.....	27
3.5 技术挑战.....	28

第 4 章 法律责任	30
4.1 确定废弃物罪行的法律责任.....	30
4.1.1 公司、董事和个人的责任.....	31
4.2 腐败与废弃物犯罪.....	35
4.3 有组织犯罪团伙.....	36
第 5 章 量刑与报告	37
5.1 废弃物犯罪的处罚.....	37
5.2 附带处罚.....	38
5.3 报告与监督.....	39
附件	40
附件 1 – 国际文书.....	40
附件 2 – 《巴塞尔公约》规定的相关定义.....	41
附件 3 – 欧盟废弃物立法框架.....	43
附件 4 – 欧盟及东南亚国家的废弃物立法.....	50
附件 5 – 案例分析研究.....	54
附件 6 – 采样与分析.....	56
参考书目与指导材料	59

引言

1. 环境与废弃物犯罪概述

关于环境犯罪的法律定义，目前尚无公认的标准。环境犯罪通常被表述为“一种未经授权的违法行为或不作为，因此应受到刑事检控和刑事制裁。这种罪行危害或危及公众的人身健康或安全以及环境本身，它只符合某一组织（通常是公司）或某些个人的利益。（司徒和埃蒙斯（Situ and Emmon），2000年）。其他一些人则认为环境犯罪是“一种意图伤害或有可能对生态和/或生物系统造成伤害，旨在获取商业或个人利益的行为。”（布里克内尔（Bricknell），2010年）。

布里克内尔（Bricknell）最终发现：

与其他类型的犯罪相比，承认和接受环境犯罪是一种真正的刑事犯罪（或一系列罪行），可能存在更大的问题。传统上，对环境的有害做法并不像对人或财产的罪行那样在道德上为人们所反感。在某种程度上，这反映了他们所处的时代的现实，即由谁和为什么做出承诺。他们是谁，为什么要这样做。随着人们对环境的意识和认识的不断提高，人们开始重新评估环境能维持什么，不能维持什么，并认识到有必要对这些有害行为进行监管，以及在某些情况下，将这些行为定为犯罪行为。（布里克内尔（Bricknell），2010年）。

联合国环境规划署（UNEP）和国际刑警组织（INTERPOL）对环境犯罪采用的是一种工作定义，其中包括任何造成环境损害的非法行为或不作为，这些行为或不作为给个人或经济利益带来一定的好处。环境犯罪可以被理解为“一个描述破坏环境的非法活动的统称，旨在使个人或团体或公司受益于对自然资源的开采、破坏、交易或盗取，包括严重犯罪和跨国有组织犯罪”（UNEP/INTERPOL，2016年，第7页）。

虽然这一定义包括了对环境造成危害的任何非法行为或不作为，但环境犯罪，特别是废弃物犯罪也包括不会（立即）对环境造成危害的违反环境法规的行为。例如，对废弃物出口的错误分类并不会（直接）造成环境损害，但却违反了旨在保护环境的法规，因此它仍然是一种犯罪。

类似于其他形式的商业犯罪，实施环境犯罪的一个主要诱因是个人利益。这些收益直接来自于从事特定行为所获得的利益，也来自于忽略有关应如何执行某些特定实践的标准化代码所节约的资源。而其他一些人则认为“贪婪”和“无知”是环境犯罪的基础。对于一些商业企业，如伐木业，非法倒卖更受青睐，因为它比合法形式更有利可图（UNEP 2018年，UNEP/INTERPOL，2016年）。

这些非法盈利的吸引力之所以增强，是因为实施环境犯罪所需的投资往往很少，而且被抓捕和起诉的风险相对较低。许多形式的环境犯罪不容易被察觉或发现，也不会产

生明显的影响，执法部门也不总是经常注意到这些犯罪。监管方面的漏洞和薄弱环节，缺乏针对这些罪行执法的政治意愿，再加上调查官员有时效率低下或腐败，要么降低了发现此种犯罪的机会，要么实际上助长了这些犯罪行为的继续（UNEP / INTERPOL，2016年）。

环境犯罪的增长已被公认为当今环境面临的最重大危险之一。有效执行有关环境保护和废弃物管理的法律对建立强有力的环境法治至关重要。（UNEP，2019年）

对环境犯罪的检控与对其他犯罪的检控一样重要。检控不仅可以促进对法律的尊重，而且能够阻止违法行为。环境犯罪的影响不仅限于危害人类健康和对环境的破坏。经济犯罪，及由此产生的经济危害，通常与环境犯罪联系在一起。国际刑警组织已得出相关结论，即有初步证据表明污染犯罪与有组织犯罪有关；在某些案件中，还发现与恐怖主义有关。（INTERPOL，2006年）。国际刑警组织在其2007年的宣传备忘录中进一步强调了检控环境犯罪的重要性，该备忘录指出：“环境犯罪的深远影响强调了对此类犯罪适当量刑的重要性。为了有效地遏制环境犯罪，包括监禁和经济处罚在内的刑罚必须超过被告因其不遵守法规而获得的经济利益。量刑也必须足够高，要至少覆盖为减轻所造成损害所带来的成本”（INTERPOL，2007年）。

废弃物犯罪作为一种环境犯罪，对环境和法律构成了重大挑战，因为合法的废弃物贸易增长与非合法的废弃物贸易增长交相辉映。对全球废弃物行业的认识存在几种形式：第一，是一种维持商业和环境保护的合法产业；第二，是一种不受监管、有时甚至是非正规的产业，这对废弃物的循环利用和创造就业机会很重要，但在监测安全和健全的管理方面存在健康风险和挑战；第三，是一种贩运有害废弃物和化学品的有组织犯罪。（UNEP/INTERPOL，第62页）

化学品和废弃物的非法跨境转移是全球日益关注的环境问题。全世界每年产生2亿多吨有害废弃物和家庭生活垃圾，其中每年至少有930万吨被跨国界转移。处理和处置有害废弃物和其他废弃物的费用高昂，加上环境法规薄弱、执法不力和环境意识低下等因素，导致了许多发展中国家成为非法运输有害废弃物和有害化学品的目的地，对当地的健康和环境造成严重后果。（UNEP，2015年）

废物贩运主要起源于发达国家，欧盟、北美（美国和加拿大）、日本和澳大利亚通常被认定为非法废弃物的主要出口国。非法废弃物贩运的主要目的地国家在亚洲（印度尼西亚、印度、马来西亚、巴基斯坦和越南等）。非法废弃物贸易路线取决于废弃物的类型，电子废弃物通常运往东南亚国家，二手车零部件和报废车辆一般运往东欧和非洲，而塑料废弃物则运往亚洲。（DOTCOM 废弃物项目，2017年；UNEP，2019年）

从事有害废弃物和化学品非法贸易和处置的动因和诱因包括利润、薄弱的执法体系、全球化学品所涉及的参与者范围和处置规则的复杂性以及废弃物贸易链

（《巴塞尔公约》，2017年，第10-11页）。这种激励在很大程度上是由供应驱动的，首先是由于废弃物生产者想要避免高昂的处理成本；其次是由于废弃物经纪人的利润动机，他既从废弃物生产者，也从寻求废弃物回收或废弃物再生利用的买家那里得到钱。有人认为，由于合法和安全地处置废弃物的成本上升，使得有些人利用废弃物贸易和废弃物处理监管框架中的漏洞或弱点，促进了对世界上许多欠发达国家的废弃物出口贸易的发展。人们普遍认为，非法废弃物进口很容易跨越国界，特别是对检查系统形同虚设或检查系统和技术根本不存在的国家。（UNEP，2018年，“犯罪”）

2. 指南适用范围

废弃物犯罪执法人员，包括海关、警察、环境督察和检察官，通过确保有效地执行国家环境法律和遵守国家对多边环境协定的承诺，在预防和控制化学品和废弃物非法贸易方面发挥关键作用。联合国环境规划署编制了一份手册，帮助执法人员侦测、检查和查明多边环境协定和国家法律所管控的化学品和废弃物。（UNEP，2015年，第10页）

本指南旨在为对有害废弃物或其他废弃物非法贩运案件进行检控的当局提供指导和实用信息。虽然该指南关注的重点范围是有关非法跨境废弃物贸易，但亦旨在就一般的废弃物罪行的检控提供指导。尽管本指南的主要读者是受理废弃物犯罪的检察官，但对涉及废弃物相关检控的海关官员、调查人员和相关部委来说，本指南亦有指导价值。

如前所述：

“起诉有害废弃物和其他废弃物非法贩运案件的最终目的，是通过惩罚此类犯罪，保护社区和环境免受有害废弃物和其他废弃物的不当跨境转移和处置所产生的有害影响，从而起到威慑作用。”（《巴塞尔公约》2012，第7页）

尽管本指南被设计为一份独立的文件，但是其目的并非在于不必要地复制其他现有材料。它还旨在与现有的材料和未来的线上培训材料联系起来。本指南将参考其他材料，这些材料有助于检控废弃物犯罪和其他环境犯罪。特别是，《巴塞尔公约》秘书处于2012年出版的《关于起诉非法贩运危险废弃物或其他废弃物的指导手册》，使相关人员对在《巴塞尔公约》范围内起诉非法贩运有害废弃物或其他废弃物案件的实践做法有了更深的了解。本指南对秘书处编撰的手册进行了补充和整合，提供了欧盟和东南亚国家在检控实践以及调查和取证方面的最新更新和具体信息。

在本指导中，“执行”一词的定义为：

一个国家及其主管当局和机构为确保可能不遵守环境法律或条例的组织或个人，能够通过民事、行政或刑事诉讼等手段来遵守或恢复遵守和/或受到惩罚，所采取的一系列程序和行动。

相比之下，“遵守”一词可以定义为：

一个国家及其主管当局和机构直接或通过许可证、执照和授权的条件和要求等，使受管制的单位对所规定义务的符合状态。（UNEP，2014年）

本指南包括五章内容。在引言之后，第一章概述了法律框架。第二章探讨了环境执法政策和刑事诉讼的概念。诉讼按照类别分为行政、民事和刑事诉讼三类。第三章侧重于调查和取证，也包括财务调查和技术挑战方面的信息。第四章讨论的是废弃物犯罪的责任确定。第五章讨论了量刑和报告。最后，在附件中可以找到关于国际文书（附件1）、《巴塞尔公约》给出的定义（附件2）、欧洲废弃物立法框架（附件3）、按国家划分的废弃物立法（附件4）、案例分析研究（附件5）和抽样与分析（附件6）等补充信息。

3. 废弃物犯罪类型

废弃物犯罪可能是源于危害环境的行为或不作为，或源于避免采取保护行措施。此类犯罪通常会采取以下六种形式中的一种或多种：(Eunomia, ESEAT, 2017)

- 非法垃圾场（可能是短期或长期经营）；
- 非法焚烧废弃物；
- 随意倾倒或非法处置废弃物；
- 对废弃物错误分类和欺诈；
- 严重违反许可证条件，包括抛撒废弃物；和
- 非法运输（进口、出口和过境）废弃物。

此外，还可能有多种犯罪类型相互交叉的情形，如腐败和洗钱。

非法废弃物处理场

在没有环境许可证或注册豁免的情况下，对废物进行管理的场所是非法的。废弃物如果没有得到必要的管控措施加以安全地管理，就有可能对环境和人类健康造成损害。按吨位计算，非法废弃物处理场所最常用于接收建筑和拆卸废弃物，但也可用于处理其它各种各样的废弃物。废弃物处理场的经营规模大小不一，可以从大型垃圾填埋场，到可存放废旧轮胎的仓库或车棚（Eunomia, 2017年, 第7页）。非法废弃物处理场往往位于看不见的地方，很难被发现。由于民众普遍缺乏废弃物管理意识，因而加剧了发现的困难---很少有人能轻易地区分废弃物管理合法场所和非法场所。因此，与普通民众相比，垃圾处理专家更有可能举报那些非法废弃物处理场所。当然，也有一些重要案例，涉及的非法废弃物处理场是由公民或环境协会举报的。

非法焚烧废弃物

废弃物的非受控焚烧，无论是故意还是偶然，都是最明显的非法废弃物活动之一。这种燃烧通常发生在缺氧、低温的条件下，而且排放不受监测或控制。废弃物火灾对公众健康和环境造成重大风险。露天焚烧废弃物往往属于违反场地许可证管理行为，而故意这样做可能构成违反国家法律的刑事犯罪。(Eunomia, 2017, p.10)

随意倾倒或非法处置废弃物

随意倾倒废弃物是一种范围广泛的罪行，涉及在没有废弃物管理许可证的情况下，非法处置家庭、工业、商业或其他“受管制”废弃物。在许多情况下，这属于一种投机取巧、一次性的违法事件，肇事者试图规避废弃物处理或处置费用。但总的说来，这些活动会造成重大的经济、社会和环境危害。

对废弃物错误分类和欺诈

在废弃物处理系统中，恰当地保存记录是必不可少的，但伪造文书和记录可能会带来可观的经济回报。一些犯罪分子试图骗取生产者责任计划，并要求对不存在的回收利用进行赔偿。有些人试图声称这种材料已达到废弃物状态，而事实上并非如此。然而，对废弃物错误分类的情况似乎是最普遍的。错误分类是对废弃物的错误声明，例如当有害废弃物被声称“非有害废弃物”时。它可能发生在废物管理链上的任何一点，通常发生在组织和/或个人（不管是偶然的还是故意的）在废弃物转移点对废弃物错误分类的时候。错误分类造成的财务影响可能是很大。(Eunomia, 2017年，第11页)

非法运输废弃物

对于废弃物犯罪分子来说，非法运输可能是一个有吸引力的选择，因为由于环境规定不太严格，欠发达国家的废弃物回收和处置往往比较便宜。毋庸置疑，如果废弃物在接收国得不到妥善管理，就会造成严重的环境破坏，并对公众的健康产生危害(Eunomia, 2017年，第12页)。在国际层面上，《控制有害废弃物跨境转移及其处置巴塞尔公约》对废弃物的非法运输作出了界定，详情见后述内容。

严重违反许可证和豁免条件

犯罪活动不仅限于那些在管制框架之外的活动。个人或组织也可以通过违反环境许可证规定或不遵守注册豁免的条款，有时甚至不顾其规则而犯下这种罪行。例如，故意接受过多的废弃物、以不恰当的方式储存废弃物或接受错误类型的废弃物。在某些情况下，这种破坏行为可能对人类健康和环境构成重大风险；例如，废弃物会产生火灾隐患或存在坍塌风险(Eunomia, 2017年，第12页)。

交叉犯罪

趋同犯罪或交叉犯罪现象与环境犯罪密切相关。交叉犯罪是指环境犯罪与其他严重犯罪，例如腐败和洗钱犯罪之间的交集。

腐败涵盖各种行为，如贿赂、贪污、洗钱（参见《联合国反腐败公约》），涉及人员众多，包括边防警察、海关官员和港口经营者（V.N. Palmeira 等，2018年第53页）。就洗钱而言，在《金融行动特别工作组》（FATF）建议中，环境犯罪被视为上游犯罪。鉴于其利益驱动的性质，建议将重点放在环境有组织犯罪的洗钱方面，以此作为加强打击环境犯罪的手段。（ENVICRIMENET，2016年，第8-9页）。

4. 环境法原则

环境法的许多核心原则也与废弃物犯罪有关。在考虑废弃物犯罪的执法和合规行动时，这些原则具有相关性。而在考虑对废弃物违法者潜在的量刑选择时，这些原则也可能是相关的。

污染者自付费原则

外部环境成本国际化的最著名措施是污染者自付费原则。外部环境成本或“环境外部性”是指生产和消费的非补偿环境影响的经济学概念。这些影响在市场机制之外影响消费者效用和企业成本。由于外部性具有负面结果，因而生产成本往往低于其“社会”成本（经济合作与发展组织（OECD），2003年）。《里约热内卢宣言》第16条原则认为，产生污染的人必须为污染付出代价。从广义上理解，污染者自付费原则将要求造成污染和产生废弃物的人承担为遏制、避免或减少污染所产生的费用。它要求污染者对其污染产生的外部成本承担责任。这可以通过污染者清理污染并使环境尽可能恢复到污染前的状态来实现。污染者还应当对其行为造成的不可弥补的损害作出赔偿，如生物群的死亡、生态系统结构和功能的破坏等。对于环境犯罪，必须设计和实施一种制度，即造成环境损害的人必须支付清除这种损害的相关费用。这是一个改变平衡的问题，使合规成为个人和公司的最佳选择。

预防原则

该原则没有公认的定义。《里约热内卢宣言》第15条原则指出：“为了保护环境，各国应根据自身能力广泛采取预防措施。在存在严重或不可逆转损害威胁的情况下，不应以缺乏充分的科学确定性作为理由，推迟采取具有成本效益的措施来防止环境退化”。值得注意的是，第15条原则还规定：“各国应根据自身能力，采取广泛的预防措施”。《巴塞尔公约》采用了预防的途径，允许各国拒绝接受废弃物，并要求出口国在任何出

口前，证明他们将以无害环境的方式管理废弃物。负担转移到支持这项活动的国家身上，不仅要使进口国满意，而且要使任何中转国都满意，让他们相信拟议的废弃物转移不会造成环境损害。

自然资源永久主权原则和不造成跨界损害义务

在废弃物管理方面，应用这一原则意味着，尽管各国可以自由产生废弃物，但它们必须确保对废弃物的有关管理和处置不会对其他国家的环境或对其国家管辖范围以外的地区造成任何损害。

预防行动原则

这项原则责成各国义务防止环境损害和减少、限制或控制可能造成或有可能造成这种损害的活动。这项义务是尽职调查，包括采用和执行适当的规则和措施，以及对私营和公共行为者所进行的活动进行监控。

国家之间合作原则

这一原则源于各种国际法文书和软法。《[环境与发展里约热内卢宣言](#)》(简称《[里约宣言](#)》)的第14条原则只呼吁进行有效的合作，以“劝阻或防止将导致严重环境退化或被发现有损人类健康的任何活动和物质迁移或转移到其他国家”。《[巴塞尔公约](#)》的有关条款也对这种合作要求作了明确规定，例如，向秘书处通报对有害废弃物的国家定义；向其他缔约方通报有关禁止进口的决定；关于废弃物跨境转移及其对人类健康和环境的潜在和实际影响的信息交流；传递关于废弃物越境转移的资料，以改善无害化环境的管理并防止非法贩运；以及就技术和科学专门知识、咨询意见和专门知识的来源以及废弃物处置场的可用性和处置能力等与有关国家交换资料。

可持续发展原则

自1893年“[白令海海獭](#)”仲裁案以来，国际法中就已经明确了各国应确保以可持续的方式开发和利用其资源的一般原则。然而，“可持续发展”这一特定术语起源于1987年的[布兰特兰报告](#)。许多国家将可持续发展的定义纳入国家法律和政策。在[Gabčíkovo-Nagymaros](#)（匈牙利与斯洛伐克两国之间的拦河坝项目）一案中，国际法院（ICJ）认为，在考虑新活动和继续开展过去的活动时，必须考虑到新的规范和标准，包括可持续发展的概念。

第 1 章 法律框架

1.1 国际文书

本节将讨论适用于废弃物犯罪的有关国际公约和条约。下面叙述的《控制有害废弃物跨境转移及其处置巴塞尔公约》（简称《巴塞尔公约》）是涉及有害废弃物和其他废弃物跨境转移的主要国际条约。《巴塞尔公约》的关键要素包括将有害废弃物和其他废弃物的非法贩运定位犯罪；要求对《巴塞尔公约》所管制的废弃物的跨境转移适用“事先知情同意”控制程序；缔约方有权限制/禁止进出口有害废弃物或其他废弃物；缔约方有权根据本国法律将除《巴塞尔公约》已控制的废弃物以外的其他废弃物界定为有害废弃物。尽管《巴塞尔公约》关于废弃物定义和分类的规定可能具有高度技术性，但在“事先知情同意”方面，其程序是明确的。

此外，其他国际公约、条约。诸如：《2001年关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》（简称《斯德哥尔摩公约》），《1988年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》（简称《鹿特丹公约》），《2017年日本水俣汞公约》（简称《水俣公约》），《1987年关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（简称《蒙特利尔议定书》）等，可能与特定类型的非法废弃物案件的起诉相关。还有以下若干已制订出的指导文件和遵守规定的工具，可供参考、援引：

- 《巴塞尔公约》秘书处编写的《2012年起诉非法贩运有害废弃物或其他废弃物指导手册》；
- 联合国环境规划署为“区域化学品和废弃物执法网络”编写的《2015年控制化学品和废弃物非法运输执法手册---供亚洲执法人员使用》；
- 《巴塞尔公约》秘书处为协助海关人员和调查人员编制的几份培训手册。

上述这些国际公约的每一份均需要转换为国家法律，并且由国家法律来管理废弃物的定义，来确定可能被起诉的犯罪和诉讼类型---行政诉讼、民事诉讼或刑事诉讼---这可能要由主管当局来确定。《巴塞尔公约》网站提供了方便查阅世界各地有关废弃物法规的途径。

《巴塞尔公约》

本节将概述《巴塞尔公约》以及根据该公约进行有害废弃物和其他废弃物跨境转移所需的法律要求。

缔约方通过对《巴塞尔公约》的若干修正案，使有害废弃物和其他废弃物的跨境转移得到更有效的控制。

《禁令修正案》在克罗地亚最近批准后，于2019年12月生效。《禁令修正案》规定，每一缔约方（包括在拟议的新“附件七”中，所有跨界转移到“附件七”未包括的国家的缔约方，以及其他属于经济合作与发展组织（OECD）、欧共体、列支敦士登成员国缔约方和其他国家）均应禁止本公约所涵盖的拟作最终处置的有害废弃物、以及未列入“附件七”中的有害废弃物，跨境转移至本条第1款（a）项所涵盖的国家，旨在用于再利用、再循环或回收作业。（《巴塞尔公约》，2019年）。

此外，2019年，《巴塞尔公约》的缔约方还通过了一项修正案，明确了《巴塞尔公约》范围内并受其控制程序制约的塑料废弃物种类的范围。

下面方框内的内容概述了《巴塞尔公约》中废弃物的定义。每个国家的司法管辖区都必须根据国家的法律执行该公约。检察官和调查官员必须知晓任何具体的国家定义，这一点很重要。

这是废弃物吗？《巴塞尔公约》给出的废弃物定义

《公约》将“废弃物”定义为国家法律规定要处置或打算处置或要求处置的物质或物体（第2条第1款）。这些规定适用于所谓的“有害”和“其他”废弃物。根据上述定义，《公约》对**有害废弃物**的理解列于《公约》第1条第1款，其中规定：

- (a) 属于《公约》“附件一”所列出的任何类别的废弃物，除非它们不具有“附件三”所列出的任何特征；和
- (b) 上述 (a) 款中未包括但根据出口、进口或过境国的国内法律定义为或视为有害废弃物的废弃物。

《巴塞尔公约》“附件八”（清单A）描述的是有害废弃物。

《公约》第1条第1款(b)项是另一个例子，表明缔约方有明确的自由，可以将《公约》的适用范围扩大到其国家法律中定义为“有害”的废弃物。就像进口限制一样，此类国内特殊性需要应根据《公约》第3条通过秘书处被传达给所有的缔约方，并且还应在国家层面上与相关各方进行沟通，特别是主管部门和执法机构，因为它们显然对《公约》义务的适用范围有很大影响。

通过秘书处通报各国有害废弃物定义清单可在网上查阅。

《公约》所涵盖的第二类废弃物“**其他废弃物**”的定义刊载于《公约》的“附件二”，包括生活废弃物和焚烧生活废弃物后产生的残留物。

“附件九（清单B）”列出了不属于《巴塞尔公约》第1条 (a) 款所涵盖的废弃物，除非这些废弃物包含有“附件一”列出的材料，并且在一定程度上使其呈现“附件三”的属性。

《巴塞尔公约》未涵盖的废弃物

《公约》第1条还规定下列废弃物不在其范围之内：

- (a) 因具有放射性而受到其他管制制度（包括国际文书）管制的废弃物，这些废弃物专门适用于放射性物质；
- (b) 源自船舶正常作业所产生的废物，其排放已列入另一项国际文书。

《巴塞尔公约》的附件内容：

- 附件一列出的是需要控制的废弃物类别；
- 附件二是需要特别关注的废弃物类别；
- 附件三是含有爆炸性、腐蚀性、有毒或易燃等危险特性的废弃物清单；
- 附件四是关于废弃物处置作业；
- 附件五列出了将在通知（A部分）和转移文件（B部分）上需要提供的信息。附件六是关于仲裁，附件七尚未生效。
- 在附件七中，将列出同意禁止所有有害废弃物跨境转移的缔约方，这些废弃物是从经合组织（OECD）成员国被运送到非经合组织国家作最终处置（根据《禁令修正案》）；
- 附件八（清单A）列出了《公约》第1条第1(a)款规定的有害废弃物；
- 附件九（清单B）列出了不属于《巴塞尔公约》第1条第(a)款所涵盖的废弃物，除非这些废弃物包含有“附件一”列出的材料，并且在一定程度上使其表现出“附件三”的属性。

来源：

《巴塞尔公约》秘书处和联合国环境规划署（UNEP）(2012年)。《巴塞尔公约：起诉非法贩运有害废弃物或其他废其物的指导手册》。

《巴塞尔公约》联合国环境，2018年。参考网站：

<http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-IMPL-CONVTEXT.English.pdf>

《巴塞尔公约》缔约方会议制定了若干技术准则，特别是关于电子垃圾的技术准则，还有用以澄清《公约》中使用术语的术语表。

1.2 《巴塞尔公约》规定的事先知情同意

未经进口国和过境国的事先知情同意（如适用），《巴塞尔公约》将不允许废弃物出口。如下所述，《巴塞尔公约》所涵盖的所有废弃物都应附有一份转移文件，该文件表明此类废弃物跨境转移已征得同意，且该废弃物如集装箱所附文件所述。如未能遵守这项规定，则该废弃物将属于“非法运输”的定义（见下文）。

《巴塞尔公约》载有详细的“事先知情同意程序（PIC）”，对有害废弃物和其他废弃物的跨境转移有严格的要求。这些程序构成了《巴塞尔公约》控制体系的核心，并基于以下四个关键阶段：

- (1) 通知；
- (2) 同意并签发转移文件；
- (3) 跨界转移；和
- (4) 处置确认。

需要记住的重要问题是，“事先知情同意程序（PIC）”应在废弃物运输之前进行。废弃物出口前，须经进口国主管当局书面同意。这些规定的适用方式，将由进口国的国家立法决定。

The Prior Informed Consent Procedure

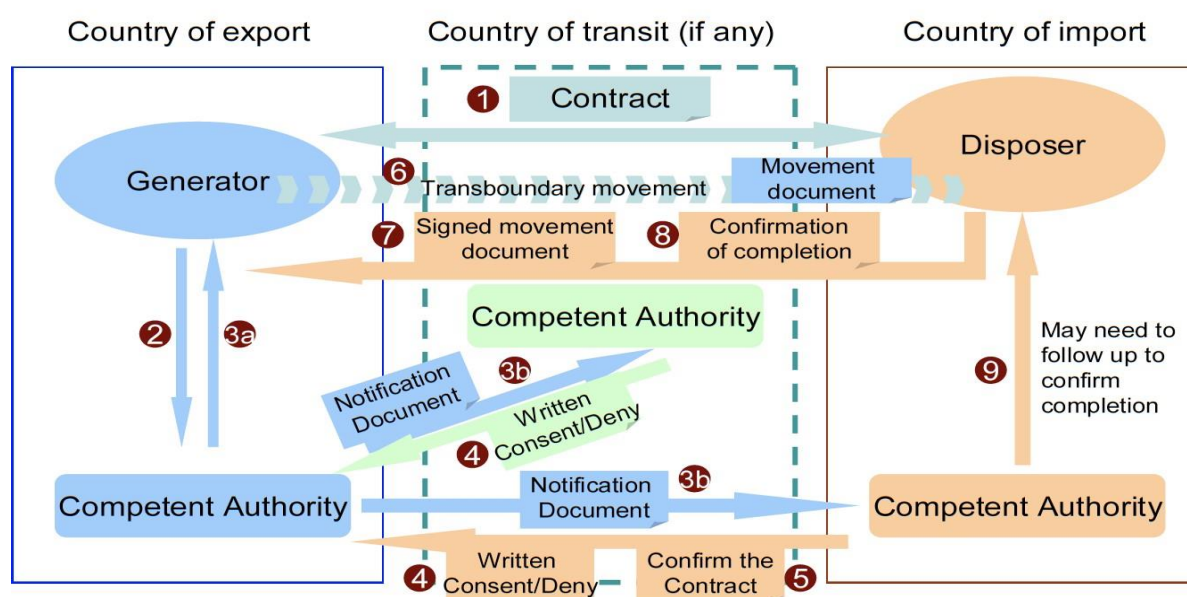


图1. 事先知情同意程序（PIC）(UNEP, 2015年)。注:箭头上所注数字和方向表示要遵循的适当步骤的顺序。

1.3 非法贩运的定义

《巴塞尔公约》关于“非法贩运”的定义：

就本《公约》而言，符合下述任一情形的任何有害废弃物或其他废弃物的跨境转移，均属于“非法贩运”：

- (a) 未按照本《公约》的规定通知所有有关国家；或
- (b) 未经有关国家依据本《公约》规定作出同意；或
- (c) 通过伪造、歪曲或欺诈获得有关国家的同意；或
- (d) 在实质上与转移文件不符；或
- (e) 违反本《公约》和国际法一般原则，导致故意处置（例如倾倒）有害废弃物或其他废弃物。

第（a）至第（d）款内容涵盖构成违反通知程序的条件，而第（e）款涵盖构成违反预期废弃物处理标准和无害环境管理要求的条件。

《巴塞尔公约》（2012年）

《巴塞尔公约》“缔约方会议”制定了[指导方针](#)，以期实现防止和打击废弃物非法贩运的目标。

1.4 回收程序

在发生非法贩运的情况下，《巴塞尔公约》的规定要求废弃物出口国确保有问题的废弃物由其出口商或产生者，或者在必要时由运至出口国的当事方将其回收，回收期限自收到有关非法贩运的信息之日起30天内，或者当非法贩运经营是废弃物出口商或产生着行为的结果时，有关国家可能同意的其他期限。然而，过去的经验表明，如此回收可能会引发一些并发问题，例如废物的所有权归属问题。

若当事方之间就废弃物的合法所有权存在纠纷，则解决这些纠纷所花费的时间可能会很长，从而延迟了《巴塞尔公约》所要求的废弃物迅速回收时间。

一些国家的国内法要求在采取步骤重新进口非法货物之前必须成功定罪。在这种情况下，如果涉及非法运输的公司不自愿同意重新将废弃物进口，那么解决非法贩运事件所花费的时间可能会很长。由于这些困难，一旦非法贩运的有害废弃物被截获，进口国就不得不采取措施，安排将废弃物送回出口国。为促进废弃物按照《巴塞尔公约》的要求早日运回，进口国主管当局与其他有关国家之间的有效合作和联络应是优先事项。

1.5 国家法律框架

当案件涉及到在国家法院起诉时，将由国家法律框架指导检察官和其他机构采取相应的方法。在欧洲，有一个全面的立法框架，其中包括“欧盟指令和条例”以及国家法律框架（见附件3）。而在亚洲，为调查和识别犯罪提供基础的则是国家法律框架（见附件4）。东盟没有类似于欧盟的管理框架，因此，调查人员和检察官将需要依靠国家对“废弃物”的定义，依靠国家法律框架来禁止或限制废弃物和废弃物产品的运输、储存、管理和最终处置。

第 2 章 执法政策与诉讼程序

2.1 环境执法政策

环境废弃物犯罪的立法框架可以通过各种方式执行，例如通过行政、民事或刑事诉讼程序。根据违约的性质和严重程度，可能有多种选项。此外，不同的司法管辖制度将按照各自的法律、法理、惯例和程序运作 ([UNEP 《指导手册》](#)，2012年，第26页)¹。无论负责准备案件的具体实体（例如警察、专门机构、检察官等）如何，都需要进行类似的活动，以收集、整理和提供起诉案件所需的、具有足够质量和实质内容的证据。

对于执法机构来说，制定一项全面的政策将很有帮助，它将协助检方和其他调查机构确定应该起诉谁，以及以何种罪行进行起诉。所有相关机构之间的协商对于最大限度地制定废弃物犯罪合规策略至关重要。

一项环境执法和合规政策应总结该机构针对废弃物犯罪进行合规和执法的一般做法。它应列出有关国家立法的细节，并详细说明检察机关和其他调查机构的作用和职责。这将成为指导检察机关决策的有效工具，以确保其履约活动和行动是一致的、公正的和可信的。

此外，在大多数司法管辖制度下，环境机构和检察机关负责规范各种活动，并监督对涉及空气排放、噪音、废弃物、水质、林业、受污染场所、危险品、危害性材料和农药等方面法规的遵守情况。由于职责范围广泛，因此这些主管部门必须公平、可信地行使法定权力和自由裁量权，这一点很重要。以下原则可作为执法行动决策的指南：

- 执法行动将与违法行为的严重程度相称；
- 根据获取的证据和执法机构的战略目标，有关的执法行动决定将是公正的。

良好的合规政策可以确保检察官和主管当局满足社会和法院的期望，即检察官将以体现正义原则的方式行事，并确保检察官的权力被用于公共利益。

适当而强有力的监督措施应该体现出以下几点：

- 应对迅速且有效

¹ 在一个国家中识别危险废弃物不一定能为在另一个国家中执行提供依据。即使在达成普遍协议的情况下，缔约方根据国家立法将非《巴塞尔公约》规定，行使将废弃物定义为危险废弃物的权利也可能使起诉变得困难。这突出了《巴塞尔公约》规定的通知和同意程序的重要性。

- 目的明确，目标清晰
- 相称
- 坚定并且公平
- 知情
- 一致
- 透明
- 合乎道德且负责任
- 协作

在许多司法管辖体系下，环境犯罪的合规政策都有明确的目标，诸如：

- 指导有关当局，使其行使执法和检控职责；
- 告知利益相关方其部门该如何履行法定的执法职责，包括行使自由裁量权进行起诉；
- 解释在涉及涉嫌违反法事项中，如何确定适当的被告及要采取的执法行动；
- 概述各部门可采取的可能执法行动；
- 鼓励营造积极行动、负责、协商以及各部门相互合作的文化；
- 培育始终如一、统一规范和协调一致的执法行动。

2.1 有关罪行的诉讼程序

涉及犯罪的诉讼程序将受到有关处理废弃物犯罪的国家法律以及国家民事和刑事诉讼法的管辖。本指南旨在为起诉废弃物犯罪，特别是非法贩运废弃物犯罪的诉讼程序方面提供一些一般性帮助。

广义上讲，可能的诉讼程序大致分为三类：刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼。尽管各个国家的定义可能不尽相同，但通常来说，刑法涉及犯罪及其起诉，违法行为的范围很广，小到闯红灯不停车，大到贩毒和谋杀；民法是管辖私人或组织之间关系的法律；行政法是关于政府机构制定和执行的规章或条例的法律，它调节政府与公民之间的关系（Government, 2019年）。至于废弃物法，这三种类型的法律均可适用，具体取决于国家的立法。

行政措施				
吊销许可证	警告信函	罚款	勒令清扫/清除	回收规定
民事诉讼				
罚款		执法承诺		
刑事诉讼				
罚款		监禁		勒令复原

表 1： 行政措施、民事和刑事制裁措施概述

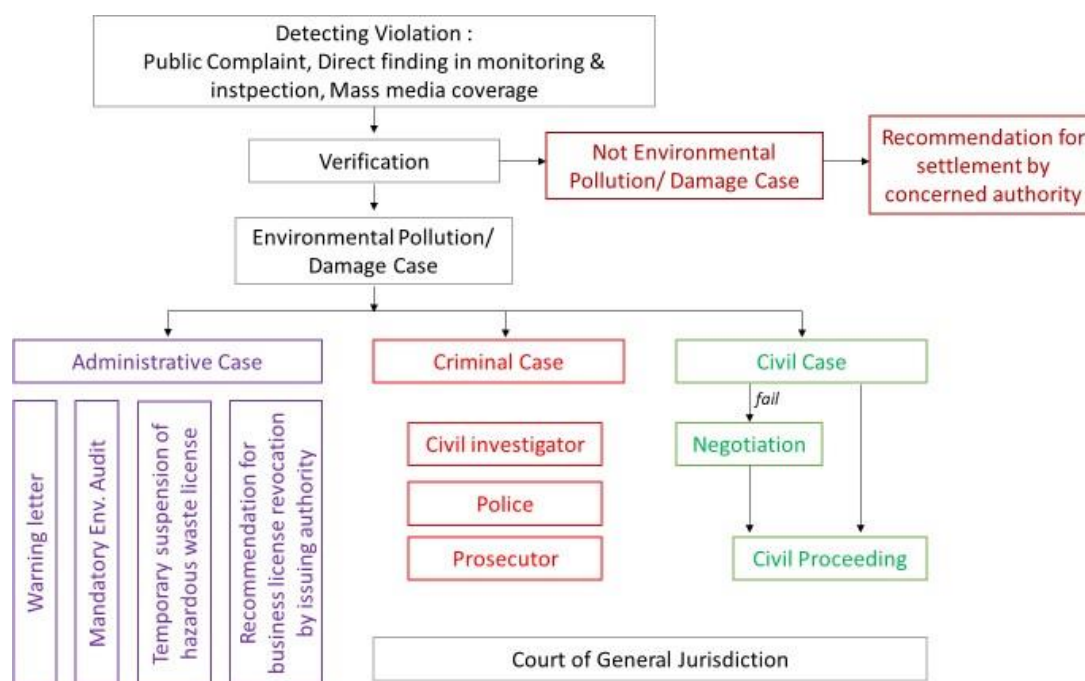


图 2： 可能的执法途径概述（UNEP- UNU 的途径详解）

刑事诉讼程序

一起案件是应该通过民事或行政手段处理，还是应该作为刑事起诉的对象，都可以依据国家法律来决定。在作出这一决定时，当局可权衡损害程度与有罪行为的损害程度以及起诉成功的合理机会。在国际案件中，还可以考虑哪一种司法管辖权最有可能形成定罪。（《[巴塞尔公约](#)》及UNEP，2012年）。

在选择诉讼程序时，可以使用的一项标准是确定犯罪的严重程度。就废弃物犯罪而言，与文档记载有关的犯罪其影响往往表现为轻微或中等程度。然而，还须考虑此种文档记载犯罪是否属于故意或蓄意，而如果此类犯罪行为没有得到确认，则应考虑该非法废弃物是否被置于得到批准的废物管理设施加以处置，或者是否被非法倾倒，而造成进一步的环境损害（请参见上表1）。第二项标准可以是针对犯罪者的一般行为，另一项标准可以用来确定犯罪者的罪责。

犯罪 严重程度	影响严重或有 严重影响风险	影响重大或有 重大影响风险	影响中等或有 中等影响风险	影响轻微或有 轻微影响风险	影响很小或有 很小影响风险
	<ul style="list-style-type: none"> 有永久性或潜在的永久性、长期的影响 影响范围广泛或可能广泛，或影响强度很大 该事件引起公众普遍或高度关注，或影响到公共安全 若该违法行为属于行政性质，则会严重破坏立法方案，或者违法者提供虚假或误导信息 	<ul style="list-style-type: none"> 有中长期影响或潜在的中长期影响 影响范围为或可能为中等规模，或强度为中等到很大 该事件引起公众高度关注，或影响到公共安全 若该违法行为属于行政性质，则会破坏立法方案，或违法者隐瞒信息或规避付费责任或采取必要的预防行动 	<ul style="list-style-type: none"> 暂时有或可能有中等程度的影响 影响范围是活可能是局部到中等规模，或属于中低强度 引起公众中等关注或对公共安全有中度影响 若该违法行为属于行政性质，则对立法方案计划有中等影响，或者违法者因粗心违反了行政要求 	<ul style="list-style-type: none"> 有短暂的或潜在短暂的影响 影响范围是或可能是局部的，或影响强度很低 公众对事件关注程度很低，公共安全影响很小 若违法行为属于行政性质，则对立法方案没有影响或违法者有疏忽性质 	<ul style="list-style-type: none"> 没有影响也没有潜在影响 公众不予关注，或没有影响公共安全 若该违法行为属于行政性质，则可能属于无法避免。

表2: 判定违法行为严重程度时应考虑的准则

行政诉讼程序

行政制裁通常被主管当局广泛使用，适用于针对涉及废弃物越境转移的经营者、公司或个人，他们往往在废弃物具体转移和履行通知程序方面缺乏能力。应对这种情况，可以使用一系列的措施，包括对其要求采取（或停止）行动的通知和惩罚，而无需诉诸法院，并且按照不当行为的规模作出相应的惩罚。惩罚需要与不当行为的规模成相称，

应考虑包括废弃物的数量、危险程度、相关文件缺乏适当描述等因素的情况（《[巴塞尔公约](#)》和UNEP, 2012年）。

因此，建立行政制裁制度是很重要的；行政制裁可适用于那些本应在没有任何正式补救措施情况下被驳回的案件。处以行政罚款的程序和主管当局因国家而异。与刑法的关系也是如此。然而，在大多数法律制度中，举证门槛以及因此而施加行政罚款的成本都低于刑事诉讼相应的门槛。因此，可以建议对轻微犯罪处以行政罚款，但总体而言，罚款应该是一种有效的工具。

重要的是要避免出现以较低的行政罚款来处理严重的环境犯罪这种情况。有多种方法可以避免此类问题的发生。一种模式是在立法中明确规定，对哪种类型的犯罪可以处以行政罚款。另一种可能性是，主管机构的合规政策将赋予检察官发挥关键作用，即由检察官决定诉讼程序选项。然后，由检察官决定这一具体案件是在刑事法院起诉，还是送交行政机构，以期处以行政罚款。

民事诉讼程序

对于认为刑事审判不适当的违法行为，可以采取民事措施。民事措施的灵活性可能有助于在不涉及法律要求的情况下提高对法规的遵守程度。民事处罚可以更迅速地实施，也可能更合理、更具成本效益。是否应采取民事措施取决于司法目标以及民事措施是否能起到适当的威慑作用（《[巴塞尔公约](#)》和UNEP, 2012年）。还可能有可能按照《公约》第12条（“关于危险废弃物越境转移及其处置所造成损害的责任和赔偿议定书”（尚未生效））的设想，通过国内法规，采取赔偿措施。

2.3 诉讼程序选择

诉讼程序的选择可能受到一系列因素的影响，包括犯罪的严重程度和现有的可用于证明犯罪的证据。在某些司法管辖体系下，启动刑事诉讼程序的决定一般由环保署副署长作出；在另外司法管辖体系下，则可由检察官办公室裁定；最后，在其他司法管辖体系下，刑事诉讼属于强制性的，无论是否具有一定程度的自由裁量权。

提起刑事诉讼出现需要考虑的两个问题是：

- 现有证据是否能为成功定罪提供合理前景；和
- 若是，行使裁量权提起诉讼是否符合公众利益。

在确定拟提起诉讼是否会成功时，会考虑下列因素：

- 现有证据足以证明罪行的每一项要素，不容有任何合理的怀疑；
- 证据的可采信程度；

- 现有证人的可信任程度；
- 证明罪行所需的专家证据是否可用或是否有说服力；和
- 任何向被告明确公开的辩护。

公众利益可以包括许多特定原因，但就废弃物犯罪而言，其中一个关键原因是罪行的严重程度，包括被控罪行所造成的影响或潜在影响。废弃物犯罪就其性质而言，可能会对环境和人类健康产生长期的负面影响。

第 3 章 调查与证据收集

3.1 调查

任何案件调查的第一步都是确定是否存在违法行为。在废弃物运输方面，这种情况往往发生在出口或进口口岸。在大多数司法管辖体系下，废物运输将需要得到对特定种类和类别的废弃物进行管理、回收或处置的批准和许可证。

文件犯罪可能是最容易识别的犯罪类型。在这些犯罪行为中，犯罪分子规避采取旨在保护环境的措施。文件中，在记录涉及废弃物交易的各方、废弃物的描述或数量、或废弃物管理设施的法定权限等方面，存在或者是由于疏忽或是故意作假或欺诈的错误，这些行为都属于犯罪。所有这些事情都需要在《巴塞尔公约》的“事先知情同意”条款中披露，并且如果存在任何虚假或误导，将被认为是违反国家法律。

废弃物的运输和管理²需要得到合法的许可证和批准文书。这些也存在着潜在的文件犯罪，但当废弃物的承运人或管理者不具有运输或管理废弃物的合法权限时，也可能构成实质性犯罪。当事人也可能是有组织犯罪团伙的一部分。这为加强侦查工具提供了机会，也意味着有可能将罪行视为更严重的罪行。

最后的犯罪类型是那些造成环境损害的犯罪。这些可能源于正当、法和合法的活动，但是由于事故、疏忽或故意行为，可能会导致废弃物的溢出或泄漏，从而可能对环境造成损害。如果此类事件发生在废弃物接受国的国家领土或司法管辖范围内，则这些事件始终受该国国家法律的管辖。如果环境损害发生在公海，则可能受到相关国际法的管辖。

关于非法废弃物运输犯罪，其第一个迹象可能出现在海关官员或其他边境管制机构检查与废弃物运输有关的相关文件时。海关与其他调查和检控官员之间的密切合作对于确定潜在犯罪的可能性和严重性至关重要。

如果发现文件明显包含或可能包含错误，并且需要进一步调查时，海关官员应通知相关职能部委和检察机关，以确定下一步的调查步骤。

重要的是，海关官员能够立即获得有关装运的一系列数据，还能够检查集装箱的内部货物，然后确定应采取的下一步措施。

非法废弃物运输通常可以通过审查货运舱单所载的信息来发现。从合作伙伴机构那里获得的信息也有助于建立档案，锁定非法废弃物交易者。例如，以前涉及非法或有问题的装运的公司和具有上述描述的装运一样，都要作为检查的对象。这样的货物装运往

² 这可能包括废弃物的存储、处理或处置。

往是在与海外管制当局合作下查明的，并可在随机检查之外提供有效的附加检查。

废弃物出口国、进口国和过境国的主管当局之间的互动是非常必要的，这有助于发现、预防和控制危险废弃物的非法贩运。各方之间可以开启正式和非正式的交流，包括利用有助于快速互动的电子邮件信息。世界海关组织（WCO）于2000年7月开启了一个名为“海关执法网（CEN）”的网络平台。该平台旨在以加强执法为目的，将世界各国的海关当局链接起来，并为他们提供一个通用的数据库和参考系统。任何国家的海关管理部门应通过其“国家联络点”与CEN建立联系。通过利用CEN海关网络平台，国家海关总署可以迅即地直接访问以往所有危险废弃物非法运输案件的数据库。

另外一条获得关于过去危险废弃物非法贩运案件和操作方式的情报和有用信息的渠道是国际刑警组织，可通过“国家中央局”与国际刑警组织联系。

废弃物犯罪调查通常需要在国家和国际一级与主管当局、执法机构、警察和海关合作进行，这可能会在国内和国际两个层面上产生实际问题。当货物发往遥远的国家时，案件调查主管当局或其他调查机构可能会要求目的地国家当局提供相关证据。此外，还可能有必要从这样一些机构或实体获得证据，例如证人的证词、照片和/或视频、抽样（证明废弃物的危害性质）和测试（表明某一特定物品，如冰箱或电视机等无法正常工作），这样一来就会增加案件准备的时间、成本及复杂程度。

在某些情况下，在疑似非法货物抵达进口商的设施时进行检查，可能比在港口或边境过境点进行检查更为方便。在此情况下，检查员可能还希望对进口商设施内的设备和作业工序进行检查，以评估这些设备和工序是否符合其所持牌照/许可证上所载的废弃物回收和/或处置作业相一致。可以制定非关税规定，以便环境检查人员可以在边境对与危险废弃物有关的文件进行核查。（[《巴塞尔公约》缔约方会议关于《侦测、预防和控制危险废弃物非法贩运的指导要素》，第17页](#)）

废弃物被非法装运到废物管理场所，可通过以下时间节点探测到：

- 在装运检查（港口或道路检查）期间；
- 检查废弃物产生者的文件记载期间；
- 对废物处理场所进行监视期间；
- 检查仓储设施/码头仓库期间；
- 当废弃物处理现场发生意外或问题时；
- 根据向当局或警方举报的材料（[IMPEL, 2008年](#)）。

有关废弃物相关犯罪的调查策略（[Dotcom废物工具包, 2017年](#)）包括以下几点：

- 废弃物识别（分类）；

- 确定废弃物数量；
- 确定废弃物可追溯性（责任方、来源和目的地）；
- 确定获取的非法利润或节省的成本；
- 如果已经泄漏，确定对环境造成的损害。

3.2 证据收集

必须始终牢记，如果要在相关的司法管辖体系下进行成功的起诉，那么恰当的证据收集、文件收存和证人询问等程序是至关重要的。收集证据必须遵守国家法律，检察官在协助海关官员和其他调查当局就如何正确处理和收集与犯罪有关的所有证据方面以及提供指导方面，发挥着至关重要的作用。

刑事犯罪的证据收集和调查可能是一项既耗时又花费高成本的工作。重要的是，检察官、海关官员和有关当局应共同努力，尽早确定犯罪的类型及其严重程度。证据收集的范围可以在证明对环境的损害到证明对货物的分类错误（像其他避免采取环保措施情况下，对环境可能造成但尚未造成损害的证据）。检察官应熟悉环境犯罪的合规政策，以便能够在案件涉及的犯罪行为对环境造成的损害较小、或具有适当的行政补救措施的情况下，适当采取非刑事诉讼程序。如果该犯罪是有组织犯罪活动的一部分，影响范围广泛，或者是故意进行的或有可能造成重大环境损害的，则提起刑事诉讼是适当的。

相关文件收集

一旦存在违法可能性，则案件侦查程序将从收集所有相关文件开始，其中包括与运输或产生废弃物有关的文件，与进/出口计划有关的文件，与废弃物回收活动、处置设施有关的文件以及其他可能有用的文件（记录有关出口商、承运人、进口商等的信息）。许多这类文件可以从海关当局获得，并且可以由主管当局进行合法地收集和检查。

以下步骤在国际刑警组织《2014年污染犯罪法证调查手册》（第1册 和第2册）中均有描述，用来在疑似犯罪或明示犯罪情况下收集文件：

- 在当地法律允许时，启动行政控制或命令来正确存放、处理或出口废弃物；
- 尽快（24小时内）展开文件审查，以确定该案件是否只涉及发送或接收废弃物的当地公司；或者，确定该案件是否涉及外国公司，而附加检查是否必须在外国政府及/或国际组织（如国际刑警组织）的协助下在国外进行；
- 对于任何法律选项（例如起诉）或处罚或采取行政措施，如指示或民事处罚等，评估其是否适用于当地法律。

目视检查和抽样

在收集和检查文件后，有必要对废弃物或废弃物容器进行目视检查。参与检查的人员应始终采取适当的预防措施，检查只能由授权的检查人员进行。例如，在货物装卸区域通常要穿带有钢制鞋底的密闭鞋子。打开集装箱时要小心，以防货物在运输过程中发生移位。如果有接触有害粉尘的危险，应穿戴呼吸防护装置和手套。

尽管在某些情况下，目视检查是足够的，但可能还需要取样来确定废弃物的特性。抽样操作应始终按照主管当局提供的任何相关指导和检察机关的任何要求进行。《*侦测、预防和控制危险废弃物非法贩运指导要素*》（《*巴塞尔公约*》缔约方第6次会议）的附件中包括了一个抽样示例。与目视检查一样，抽样时也必须采取适当的安全措施，样品只能由授权机构采集。

国际刑警组织《2014年污染犯罪法证调查手册》（第1册和第2册）对现场收集证据，特别是与危险废弃物处置有关的证据的步骤，作了如下描述：

- 收集适当证据，以评估废弃物违规和/或封闭、储存和清理标准。取得有关废弃物的记录，并识别废弃物的种类；
- 确定抽样时所需的样品设备和样品容器类型；
- 指导采样人员（有害物质响应人员）如何以及在何处采样；
- 采集样本；
- 如果废弃物的组成成分已知，则提交（废弃物、土壤、水等）样本，用作具体分析；
- 用全球定位系统（GPS）标记现场位置，并对现场及集装箱内外的任何证据进行拍照，以帮助识别废弃物的来源，或确定废弃物的当前或过去的所有者（有关更多信息，请参阅“DOTCOM废弃物网络研讨会：利用遥感技术打击非法废弃物犯罪”部分的内容）；
- 收集可能留在现场的文件和纸张证据，以识别废弃物的种类、成分或废弃物的所有权；
- 获取工厂运营记录副本。

关于支付调查和起诉环境犯罪的费用，包括科学测试和分析的费用的责任方，取决于每个国家的司法管辖制度。在某些国家，这些费用由违法方承担；而在另一些国家，则由国家有关当局承担。

在所有调查中，如果有迹象表明存在潜在的犯罪，则调查人员应记住，调查的目的是收集证据以确定是否存在违法行为。在许多司法管辖体系下，法院对起诉案件，将只承认根据证据收集规则获得的证据。因而，调查人员收集的证据则需要尽可能完整。使

用手机来拍摄证据和录音谈话对检察官非常有帮助，但前提是录音和照片是依法获得的。

3.3 证据保护

在刑事审判过程中，包括废弃物本身和采样记录在内的证据，都必须得到保护。一旦主管当局和检察官确定案件已达到民事或刑事诉讼的最低标准，这些证据就需要得到安全保护。

如果废弃物（特别是具有经济价值的可回收材料）仍由进口/出口公司合法拥有，但如果该公司拒绝遵守将废弃物归还的要求，则政府有关当局在查缴这些废弃物方面可能会面临法律上的困境。各国政府在收缴或转移废弃物方面遇到的困难可通过其国家法律的规定加以解决。可能有必要向法院寻求指令，以澄清在案件追踪过程中谁应该对废弃物负责。

重要的是，在进行非法运输调查期间，应保证废弃物材料得以安全存放。特别是，应考虑要保护人员健康和环境，要保障证据链完整，避免涉事公司就其废弃物材料的损坏提出任何索赔。

同样重要的是，在采样之后，抽取的样本材料可能需要与其他废弃物材料分开储存。由于盛放容器内废弃物的混合和不均匀，对容器内不同部位的取样可能会产生不同的结果。

如果样品是用来证明废弃物的成分，或者证明废弃物的污染性，那么样品应该得到安全的保护。

3.4 财务调查

财务调查技术在环境和废弃物犯罪案件中的应用，对于建立成功的侦查策略至关重要³。财务调查可能有两个目标：证明犯罪和/或评估和确定犯罪收益。

欧洲刑警组织（Europol）等国际组织可以在总体上对跨境环境犯罪案件的调查提供支持，尤其是在金融情报、分析和调查步骤等方面，其中包括通过数据集的交叉匹配、可疑交易的分析、跨境经营组织识别、“通用法证技术提取设备和欧洲刑警组织移动办公室”等创新技术解决方案的应用等。

³ 关于这一主题，欧洲警察学院（CEPOL）曾组织过专门的网络研讨会。详细内容，可访问网站：<https://www.cepol.europa.eu/education-training/what-we-teach/webinars/webinar-302019-financial-investigation-environmental> 以及“DOTCOM 废弃物”网站：<https://dotcomproject.eu/pro-active-financial-investigation/>

下面是一些常见的有关财务调查步骤：

- 分析每一笔具体付款；
- 分析收支情况（使用非法收入间接证明法）；
- 分析欺诈性金融交易；
- 重点在于资产追回；
- 分析申报的废弃物管理成本和标准废弃物管理成本之间的显著差异；
- 评估金融风险。

3.5 技术挑战

调查人员必须制定适当的策略来识别数字证据的存在并保护和解读这些证据，这一点很重要。无论案件的规模或复杂程度如何，调查人员都应考虑案件调查的以下五个基本阶段：

- 在犯罪现场收集数据以及搜查和收缴资料；
- 数据查验；
- 数据解读；
- 数据报告；
- 询问证人和嫌犯。

搜集数字数据应该在一系列数字取证最佳做法和监管事项链的更广泛框架内加以考虑，以促进调查人员和检察官之间的合作，从而确保执法链的实际建立。在这方面，技术还可以在确保实际监管链方面发挥重要作用---从证据的搜集和实际应用（正如目前欧洲在处理其他非法贩运项目中所探索的那样）⁴。

环境损害评估

在非法废弃物运输和管理对环境造成危害的情况下，对环境损害或危害的评估可能是调查和起诉的重要步骤。衡量和评估违规行为对环境和人类健康的影响以及对经济的影响，可能有助于确定适当的罚款标准和应采取的财务措施，以弥补这种行为所造成的损害。如果违法行为对环境有实际或潜在的危害，那么如何应对环境危害的影响可能就需要一些专家评估。

⁴ 参见ANITA项目，网站地址：www.anita-project.eu

WasteForce项目开发了一种“方法”来测评非法废弃物运输对环境和经济造成的损害。该方法描述了非法废弃物运输的环境足迹，并通过使用以下参数来帮助计算那些非法废弃物运输造成的经济损失：

- 确定废弃物是否具有潜在危害；
- 危害的特征；
- 评估暴露于废弃物的风险；
- 风险特征；
- 风险评估；
- 废弃物生命周期影响评估。

前述的“方法”中列出了废弃物对环境的影响类别和损害途径。这些参数，再加上环境价格和权重因素，可以将环境破坏所造成的影响货币化。另一方面，这些经济价值可用于计算非法废弃物运输所造成的经济损失数额，以及作为计算罚款的基础。

第 4 章 法律责任

4.1 确定废弃物犯罪的法律责任

处理废弃物犯罪案件，需要作出的最早决定之一，是根据国家法律框架决定检控对象。有必要确定涉及废弃物非法运输和处置的责任方。

对于大多数废弃物犯罪，涉及国际跨境非法运输废弃物的自然人和法人均可被起诉。涉及废弃物非法越境转移的任何人都可能受到起诉，包括：

- 废弃物产生者；
- 废弃物出口商；
- 废弃物进口商；
- 运输公司；
- 完成与废弃物非法运输经营相关文书工作的个人（货运代理、经纪人、船舶服务商或协调人）；以及
- 废弃物处置者。

在《巴塞尔公约》中，没有条文具体规定谁应承担废弃物遣返（收回）的费用，而《欧洲废弃物运输条例》第 25 条规定：“对于因其行为导致废弃物非法运输的人，应该责成其收回涉及的废弃物，或者对废弃物的回收或处置做出其他安排。倘若未能这样做，则废弃物输出国或目的地国的主管当局应酌情进行干预。”⁵

通过将废弃物犯罪定罪为刑事犯罪，各国政府正在寻求阻止犯罪者和其他人从事类似行为。许多问题将取决于案件检控国所制定的特定国家法律，例如：

- 涉及废弃物非法运输的各种行为者所适用的罪行和刑罚；
- 对于在外国实际或合法设立机构的行为者，检察官的权力和法院的管辖权；
- 协助或教唆、企图或合谋犯罪是否会引发国家或区域立法所规定的刑事责任（例如，参见：《欧洲联盟环境犯罪指令》）；
- 按照国家或区域立法规定，犯罪意图（意识）是否具有实质性意义（严格责任）以及在多大程度上（知情或故意）具有实质意义（《巴塞尔公约》及 UNEP，2012 年）；
-

⁵ 关于《欧洲废弃物运输条例》第 25 条的适用范围和解释，请参见“欧洲废弃物运输条例（EC）（1013/2006）常见问题（FAQs）解答”第 41-42 页，具体内容，请访问网站：<https://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/faq.pdf>

- 法人是否应承担法律责任。

4.1.1 公司、董事和个人的法律责任

在某些国家/地区，公司和个人都可能对违反废弃物法的行为承担责任。检察官通常需要与案件调查当局或同行机构协商，来确定是否应该对法人（企业或公司组织）、对个人或同时对两者提起刑事或民事诉讼。大多数环境立法都对法人实体或公司责任做出了规定。

当试图起诉一家公司，其罪行涉及到精神因素时，大多数环境立法规定，一家公司的意识状态可以通过该公司内履行相应职责的某一高级职员、雇员或代理也具有这种心态来确定。事实上，这种关于心态的推论，通常可以通过证明该公司已进行尽职调查来加以驳斥。

同样重要的是，要意识到法人实体的董事可能对环境犯罪应承担何种潜在责任。在许多情况下，对负责任的公司官员进行刑事起诉比单独执行行政或民事执法具有更大的威慑力。（[国际刑警组织“宣传备忘录”](#)，2007年，第5页）

国家法规也可能限制或禁止对什么实体进行起诉。在某些司法管辖体系下，罪行可能直接适用于公司---例如，一家持有许可证的公司，犯下了与违反许可证条件相关的罪行。在其他情况下，可能是个别雇员的作为或不作为导致了刑事责任。这就引出了公司刑事责任的核心问题，以及在何种情况下公司可能会被要求对其员工的行为承担责任，反之亦然。

通常情况下，如果一家公司不能因其雇员的行为受到起诉，则相关的法定目的将会受到破坏是显而易见的，那么基于此，该雇员的行为将导致其公司承担刑事责任。（[Bell 2008](#)，第283页）。在这种情况下，可能需要同时追求个人和法人团体的责任。相反，如果可以证明公司董事或经理的行为对公司的违法行为不负有责任，则该董事或经理可能不承担任何责任。例如，与一位现场经理或营运总监相比，一位工作地点远离公司总部20公里、不负责公司营运决策的财务总监，就不可能被认为是控制公司意识状态的一部分，除非有证据表明她/他是营运决策过程的一部分，尤其是在考虑到公司作为被告所犯罪行带来的经济利益时。

在考虑是否同时对法人团体和个人提起诉讼时，检察官可能要考虑犯罪发生时，有关个人在公司内的职位（例如上述财务总监的例子）。

在决定起诉对象时，应考虑哪些具体事项，取决于国家立法：

- 在公司内担任的职位和在犯罪中扮演的角色，即：是领导者还是组织者，抑或是犯罪中的单纯参与者；
- 对违法行为属于犯罪，以及对该犯罪行为可能造成的损害、伤害或后果知情（并非适用于所有司法管辖体系）；
- 他们在违法之前的行为，例如：先前在相同或类似违法方面有犯罪、受到行政或民事制裁的前科；
- 他们在违法之后的行为，例如：是否故意隐瞒违法行为，无论是已经发生的、正在发生，还是孤立的行为）；以及
- 他们在违法之后的行为，例如：是否执法当局合作或缺乏合作，接受询问时是否坦诚地回答了问题等。

此外，在决定起诉对象时，应检查案件的具体情况和事实，包括所造成损害的性质，并考虑其他相关指控，例如欺诈、盗窃、殴打、刑事损害、伪造记录或共谋等，甚至在非常罕见情况下，公司的过失杀人都可能与该案件有关，因为他们可能更好地隐藏了违法犯罪的情况，而不仅仅单独是一起非法运输案件。

这将是一个国家法律的问题，由国家法律来确定责任范围是否涵盖这些犯罪参与者。在执行过程中的某些时刻，案件调查人员和检察官还必须考虑该企业是刑事共谋犯罪的一部分，还是有组织犯罪团伙的一部分。通过将刑事责任扩展到多人，公司内部对法律义务和责任的认识就会提高，并且延伸到整个社会。可能会出现某些情况，其中可能有许多人要对某一犯罪负责，因此他们就可能对执法行动负责。

在许多司法管辖体系中，协助或教唆、企图或共谋犯罪也可能会导致承担刑事责任。犯罪意图（意识）是否是一项重要因素（*严格的责任*）以及表现为多大程度（知情或故意），也都是国家法律框架中需要澄清的事项。

在确定谁应对犯罪负责时，检察机关将考虑以下因素：

- 谁应该对该罪行负有主要责任，即：
 - i. 是谁干的？
 - ii. 是谁主导形成了犯罪意图（如果有关系的话）？
 - iii. 是谁营造了导致涉嫌犯罪的实际环境？
 - iv. 是谁从该犯罪中获利？
- 每一名嫌犯在所犯罪行中扮演什么角色（若嫌犯超过一名）？

一旦确定了哪些人应该对该罪行负责，就很有可能将与法人实体（例如企业或公司实体）建立联系。该实体可能是在发生废弃物违法行为的国家注册，也可能是在废弃物出口国注册成立的外国法人实体，甚至可能是在与废弃物的实际位置无关的国家注册。是否对一个法人实体提起诉讼，通常取决于国家法律以及废弃物法或刑法中的有关规定。

在许多情况下，违反废弃物法的是某一个人，但该个人也可能是与这些罪行有关的一个法律实体的董事。一些国家的刑法对董事和担任其他职务的人员的责任限制作了具体规定。也可能是对在这些犯罪行为中负有最大责任的个人提起诉讼。

但是要考虑的一个问题是，如果某个个人或法人实体被定罪，那么可能由谁来支付相关罚款，或者哪个实体最有可能在相关案件中提供适当的赔偿。

犯罪的个人可能会缴纳罚款或被判处监禁，而犯罪的法人实体可能会缴纳罚款，或采取措施，回收废弃物或对废弃物进行适当处置或处理。法人实体不能被判处监禁，但可以暂停其经营活动或吊销其处理废弃物的许可证。对于法人实体而言，定罪后的处罚可能会对在财务方面，对其产生严重的不利后果。

案件调查官员和检察官还应考虑法人实体缴纳潜在罚款或提供赔偿的能力。此外，调查官员还应考虑签发预先限制令，以确保法人实体（被起诉的主体）不会自行处置资产以抵消任何罚款。

有些司法管辖体系为被定罪的法人实体和个人规定了罚没“犯罪收益”的具体机制。

如果公司的雇员、代理人或管理人员在受雇期间犯了罪，通常将对该公司提起诉讼。然而，如果是由于雇员、代理人或管理人员在其受雇或职权范围之外自行实施了犯罪，则可以针对该雇员、代理人或管理人员而不是针对公司提起诉讼。另外一个需要考虑的因素是，该公司是否存在和有效落实任何培训和合规计划。

雇主不能以某一指令否决雇员在废弃物法下应享有的义务---对员工而言，声称他/她是在主管的指导下行事，这不是辩护，尽管这可能作为在量刑或采取适当执法行动时的一种考虑和缓解因素。这一原则同样适用于承包商。

决定是否对雇员或承包商加以追究的一个指导原则，是他们的罪责或责任程度：

影响	严重罪责	中等罪责	较低罪责
	<ul style="list-style-type: none"> • 蓄意或故意的行为 • 过去有不遵守或违反相同或相似的法规的情况 • 持续或长期不遵守法规 • 不尝试采取任何清理或补救措施 • 受到利益驱使或通过违规获得重大利益 • 涉及严重的误导行为 • 没有有效地通知有关部门或没有在合理的时间范围内通知 • 故意忽略可能阻止或减轻影响的（来自员工、顾问、部门或其他政府官员）明确指示、警告或行政措施 • 若实施或遵循公认的行业标准，其相关影响或影响风险是明显可以避免的 	<ul style="list-style-type: none"> • 粗心大意的行为 • 从前偶尔有违规或类似法规的情况 • 中等时间期限内不遵守法规 • 有诚意地尝试采取补救措施或补救措施部分有效 • 试图在合理的时间范围内，通知事件发生部门 • 可能从违规中受益 • 意识到影响的风险或影响是可预见的 • 若遵循公认的行业标准，其相关影响或影响风险可能已经避免了 	<ul style="list-style-type: none"> • 疏忽大意的行为 • 从前没有违规或类似违规的情况 • 短期时间里不遵守法规 • 采取了有效的补救措施 • 在合理的时间范围内，通知了事件发生部门 • 没有从违规中受益 • 影响或影响风险是不可预见的 • 高运营标准（高于公认的行业标准）不能避免影响或影响的风险

表 2：在对违法者定罪时应考虑的可能标准

在评估罪责程度时，应考虑以下因素：

- 雇员或承包商是否知道或应该知道该活动可能是非法或不适当的；
- 雇员的资历及其职责范围；
- 考虑到雇员的资历及其职责或承包商的合同，雇员或承包商是否采取了合理的步骤，来提请雇主或任何其他相关人员注意这种做法的不当之处；
- 雇员或承包商是否已采取合理措施，来减轻或防止任何影响（如果雇员或承包商有权这样做）。

如果国家废弃物法中包含将公司对违法行为的责任延伸到其行政官员的规定，则检察官将必须根据该规定确定是否对行政官员采取执法行动。关键的考虑因素是该行政官员在相关方面是否实际控制或影响了公司的行为。只有在有证据表明该行政官员与公司的非法活动有关的情况下，才可以根据行政官员责任条款对其采取执法行动。

例如，证据可能表明，行政官员存在下列情况：

- 意图参与活动或不作为；
- 对活动或不作为疏忽或不计后果；
- 意图欺骗有关部门；
- 未能监督或定期评估和管理与公司相关活动有关的风险，或未能对支持系统和计划进行审查。

在许多国家，如果行政官员没有处在影响公司行为的位置，或者该高管采取了一切合理措施确保公司遵守法律，则该行政官员不承担责任。

在许多情况下，决定起诉对象取决于已经收集到的证据。由个人签署的电子邮件、信件和文件都提供了与引起犯罪的活动有关的证据。

4.2 腐败与废弃物犯罪

可以肯定地认为，腐败是废物非法跨境转移的推动因素。它在促成欺诈性贸易、非法获得的许可证和进出口证书方面起着重要作用，这些虚假性的东西通过腐败的官员和文书工作欺骗了法律制度。

在这种情况下，腐败可能涉及各种行为者，从自然人到法人到国家，包括政客、海关官员、土地所有者、警察、船运公司和出口商/进口商等。

对环境犯罪和腐败犯罪嫌疑人成功起诉是一个复杂的过程。造成这种困难的根源在于，许多国家的立法机关尚未认识到环境犯罪和腐败行为的严重性和破坏性，这种犯罪不仅对环境而且对人类健康也是如此。在这方面，无论是体现在监禁还是罚款的惩罚往往不够适当也不够严格，因而当犯罪者对所犯罪行的性质加以权衡时，并不能起到威慑作用。

此外，可以说，考虑到罚款或监禁，不仅应基于资源的经济价值，而且还应包括更换这些资源所需的成本和时间，最重要的是，不管是否可以量化，应包括灭绝资源造成的最终成本以及对人类健康影响的后果。由于缺乏立法力量，由于执法机构的能力有限以及存在上述腐败问题，加上政治意愿有限，因而这种犯罪的定罪率普遍较低。

在检控废弃物犯罪的背景下，必须始终考虑腐败行为在其中的作用，尤其是目前存在有各种打击有组织犯罪和反腐败国际公约的情况下。对腐败犯罪、有组织犯罪和洗钱犯罪的起诉不在本《指南》的范围之内，但显然是检察官应该考虑的事项。与打击腐败犯罪有关的法律文件是[《联合国反腐败公约》](#)以及[《联合国打击跨国有组织犯罪公约》](#)。

4.3 有组织犯罪团伙

根据欧洲刑警组织的说法，受到利润最大化和成本最小化理念的刺激，废弃物非法贩运的案件也显示出与有组织犯罪团伙互相勾结、互相参与的现象（[《欧洲刑警组织环境威胁评估》](#)，2013年）。在可能的情况下，旨在捣毁犯罪团伙的起诉应着重于查明团伙成员及其在犯罪中的作用、与其他可能的严重犯罪的关联以及犯罪所得。

就涉及有组织犯罪团伙的跨国案件而言，⁶ [《联合国打击跨国有组织犯罪公约》](#)（UNTOC）提出了许多旨在加强调查和成功起诉的有价值工具，其中包括专门的侦查手段、财务调查、收缴和没收非法所得资金或财产以及采用用于多边法律援助、执法合作和引渡等新的框架。

⁶ 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（UNTOC）将有组织犯罪团伙定义为：“一个由三人或三人以上组成的结构化团伙，在一定时间段内一致行动，犯下本《公约》确立的一项或多项严重罪行，弃目的是直接或间接获得经济利益或其他物质利益。”（第2条第（a）款）

第 5 章 量刑与报告

量刑是有关法院或法庭的事项，可能受到许多因素的限制，直至有关国家立法和司法惯例规定的最高刑罚。

在过去的十年中，许多国家通过了针对环境犯罪的《量刑指南》，以协助确定刑罚。英国的《环境犯罪权威指南》就是这样一个例子。在国家一级制定处理废弃物犯罪的处罚准则，包括替代量刑条款和恢复性的司法条款，都必须符合每个国家司法管辖体系下法院的规则。

5.1 废弃物犯罪处罚

如果起诉旨在确保对非法废弃物运输的立法得到适当执行，那么对那些从事非法废弃物运输和从中获利的人进行威慑性的处罚就必须是重要的。处罚通常包含在国家废弃物立法中，或者可以参照与罪行严重程度有关的刑法处罚来确定。

可得到的最高刑罚一般见之于有关立法。量刑时，可考虑从轻或从重情节。有些司法管辖体系有广泛的指导方针，根据既定原则列出这些情况，以提供处罚的一致性和所需或必要的惩罚水平。

这对于实现《巴塞尔公约》第4条第4款规定的义务具有特殊价值：“采取适当的法律、行政和其他措施来实施和执行本《公约》的规定，包括防止并惩罚违反《公约》的行为的相关措施”。

对于在非专业法庭审理的案件而言，使用量刑指南的方法可能尤其有价值，因为非专业法庭受理的环境犯罪诉讼案件相对较少。此外，对于涉及欧洲法律框架的问题，“欧盟法院”审理的案件实例可以作为解释和应用国家条例的工具。⁷

基于常见问题，量刑时要考虑的各种有用原则可以应用于与非法贩运废弃物有关的任何量刑考虑。在这方面，“欧盟法院（EC）”2008/99号指令第3条、《废弃物框架指令》第36条和《废弃物运输条例》第50条规定，对上述犯罪的处罚必须是“有效、相称和劝戒性的”。

这三个概念允许将处罚力度与犯罪的严重程度联系起来（更多信息，请参见附件3）。

⁷ 请参阅网站：https://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/case_law.htm上的废弃物运输案例汇编；或访问欧盟法院网站：https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/

量刑考虑是法院/法官在决定判决时考虑的一般因素。通常，它们是由相关立法规定的。以下列出的是检察机关在准备量刑建议时，可以考虑的非详尽因素：

- 该项罪行所造成的影响或潜在影响，包括：
 - 对环境造成影响或影响风险的严重程度；
 - 或该等影响得以纠正或减轻的可能性。
- 犯罪者应承担的罪责，包括：
 - 被告为纠正或减轻影响而采取的步骤；
 - 被告与司法部门的合作程度；
 - 被告与目前正在审理的案件有关的任何犯罪前科；
 - 被告因该罪行而获得的任何利益或利润。
- 处罚力度足以防止其他人进行类似的行为；
- 该项犯罪的普遍性；
- 替代量刑指令的可行性和适当性；
- 对该罪行的最高刑罚；
- 与此量刑相关的任何判例先例或比较案例。

除了法院根据相关法律可能做出的任何处罚、罚款或命令外，某些环境犯罪立法还规定了针对某些罪行的罪犯量刑时的其他特别命令。之所以存在这些附加命令，其目的是为了法院能够灵活地施加以下处罚或命令：

- 是与案件的具体情况相称且适当的；
- 将加强对法律的遵守或起到威慑作用；
- 将允许对所造成的任何影响进行修复或补救；
- 将提供对因违法行为而获得的任何经济利益的追偿；
- 将恢复或提高公共效益。

世界各地的其他司法管辖制度已将这些类型的命令纳入其各自的立法，并且已经成功地应用了一段时间。这些命令可能包括支付恢复原状的款项、出版物命令、以及为了防止进一步犯罪而更改政策和做法的命令，包括对公司员工进行培训。

5.2 附带处罚

有些废弃物立法规定了暂停或取消经营许可证、执照或授权的理由。这些理由可能

包括未能履行行政要求，例如支付费用或提交纳税报表等。还可能包括证照持有者因违反该法律而被定罪，或不符合许可证、执照或授权的特定适用性标准。

根据法律规定向特定机构缴纳规定的费用，是许可证持有者的基本义务。未缴纳费用的经营者在竞争中就会获得优于竞争对手的商业优势，并可能破坏监管制度的合法性。依据相关机构执行的相关条例，该机构可以暂停或取消有关经营者的有关许可证、执照或授权，并收取逾期费用。在决定是取消还是暂停许可证、执照或授权时，必须遵守法律的规定。取消或暂停许可证、执照或授权的目的是不是惩罚性的，而是基于保护立法制度的完整性、避免环境和社区遭受不当经营者侵害的需要。

除上述事项外，还必须根据国家法律的有关规定，对环境损害进行评估，并将其作为任何刑事执法的一部分。有些司法管辖制度对取消或暂停许可证或批准可能有具体的立法规定，这将禁止或限制被定罪者从事废弃物经营的能力。这样做，可能会给被裁定犯有废弃物罪的当事方造成巨大的经济负担，但却是扩展污染者自付费原则的良好应用（另请参见“引言”部分中的相关内容）。

尽管在《巴塞尔公约》中未直接提及，但业界普遍认为，对非法运输废弃物负有责任的当事方也应承担其收回或遣返的费用。在欧盟，《废弃物运输条例》第25条提到，废弃物遣返费主要由安排运输的当事方支付。如果找不到此类当事方或当事方无力偿付，则其原籍国必须支付此项费用。该条文也对遣返费用给出的定义，其中包括运输费、集装箱租赁费、以及将废弃物运送回原产国后所需的处理活动费等。

5.3 报告与监督

检察机关应向社会提供良好的报告，说明为应对环境罪行而开展的活动。定期报告成功和失败情况，有助于遏制废弃物犯罪，并促进社会对废弃物犯罪的进一步举报。

此外，《巴塞尔公约》“缔约方大会”吁请各缔约方向《巴塞尔公约》秘书处报告任何非法贩运废弃物案件或涉嫌案件，并提供一切必要信息，以便使秘书处能够采取任何适当行动。秘书处[网站](#)上提供有一份特别表格，可参考使用。

监督执行行政命令和环境修复或清理命令，对于确保合规经营以及执法系统良好运行也十分重要。

附 件

附件 1 --- 国际文书

1. 《控制有害废弃物跨境转移及其处置巴塞尔公约》（简称《巴塞尔公约》，1989年）
2. 《濒危野生动植物物种国际贸易公约》（简称 CITES，1963年）
3. 《国际防止船舶污染公约》（简称 MARPOL，1973年）
4. 《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的国际行动计划》（简称 FAO，2001年）
5. 《关于汞问题水俣公约》（简称《水俣公约》，2013年）
6. 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（简称《蒙特利尔议定书》，1987年）
7. 《关于国际贸易中某些危险化学品和农药事先知情同意程序的鹿特丹公约》（简称《鹿特丹公约》，1998年）
8. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》（简称《斯德哥尔摩公约》，2001年）
9. 《斯德哥尔摩宣言》（1972年）
10. 《保护臭氧层维也纳公约》（简称《维也纳公约》，1985年）

附件 2 --- 《巴塞尔公约》规定的定义

以下是《巴塞尔公约》给出的一些相关定义（《巴塞尔公约》秘书处和UNEP，2012年）。

“废弃物”是指按照国家法律的规定处置、拟处置或要求处置的物质或物体；

“管理”是指对有害废弃物或其他废弃物的收集、运输和处置，包括处置场所的后期维护；

“跨境转移”是指将有害废弃物或其他废弃物从一国国家管辖范围内的区域移动进入或经过另一国国家管辖范围内的区域或进入或经过任何国家的非国家管辖范围内的区域的任何移动，但这种移动至少有两个国家参与；

“处置”是指《公约》附件4所列的任何操作；

“获准场所或者设施”是指用来处置有害废弃物或其他废弃物的一处场所或设施，该场所或设施得到该场所或设施所在国的有关当局的授权或准许为此目的进行操作；

“主管当局”是指由《巴塞尔公约》的缔约方指定的一个政府主管部门，在该缔约方认为合适的地理区域内，负责依照《公约》第6条规定，接收有害废弃物或其他废弃物跨境转移的通知以及与之有关的任何信息，并对此作出回应；

“联络点”是指《公约》第5条所指的某个缔约方，负责接收和提交《公约》第13条和第16条规定的信息；

“有害废弃物或其他废弃物的无害化环境管理”是指采取一切其实可行步骤，确保有害废弃物或其他废弃物的管理方式能够保护人类健康和环境，使其免受这类废弃物可能产生的不利影响；

“一国国家管辖区域”是指一国依照国际法在保护人类健康或环境方面，行使行政和监管责任的任何陆地、海域或空域；

“出口国”是指计划发起或发起有害废弃物或其他废弃物跨境转移的一方；

“进口国”是指计划或进行有害废弃物或其他废弃物跨境转移的缔约一方，目的是在其境内进行废弃物处置或者为在不属于任何国家管辖区域内处置之前进行装载；

“过境国” 是指计划或进行有害废弃物或其他废弃物转移的任何国家，但出口国或进口国除外；

“有关国家” 是指作为进口国或出口国或过境国的缔约国，不论其是否属于《公约》缔约方；

“人” 是指任何自然人或法人；

“出口商” 是指在出口国管辖范围内安排有害废弃物或者其他废弃物出口的任何人；

“进口商” 是指在进口国管辖范围内安排有害废弃物或者其他废弃物进口的任何人；

“承运人” 是指装载运输有害废弃物或者其他废弃物的人；

“产生者” 是指其活动产生有害废弃物或者其他废弃物的任何人，或者若此人未知，则是指拥有和/或控制这些废弃物的人

“处置者” 是指运送有害废弃物或者其他废弃物并对此类废弃物进行处置的任何人；

“政治和/或经济一体化组织” 是指一个由主权国家组成的组织，其成员国已将其在《公约》管辖下的事项的管辖权移交给了该组织，并已根据该组织内部程序得到充分授权，履行签署、批准、接受、赞同、正式确认或加入权利；

“政治和/或经济一体化组织” 是指一个组织由其成员国的主权国家转移能力方面的问题由公约已正式授权,依照其内部程序,签署、批准、接受、核准,正式确认或同意；

“非法贩运” 是指对有害废弃物或者其他废弃物在以下情况下的任何跨境转移：(a) 未按照本《公约》规定，通知所有有关国家；(b) 未按照本《公约》规定，得到有关国家同意；或 (c) 使用伪造、虚假文件或欺诈行为，得到有关国家同意；或 (d) 运载物品与单据实质不符；或 (e) 违反本《公约》和国际法一般原则而导致故意处置（例如倾倒）有害废弃物或者其他废弃物。如出现上述任何一种情况，则视为非法贩运。

附件 3 --- 欧盟废弃物立法框架

本节详细介绍了适用于欧盟的法律框架⁸。如前所述，虽然本《指南》涉及的范围是废弃物的非法跨境贸易，但它也旨在为一般性的废弃物犯罪检控提供指导。

除了欧盟这一区域法律框架外，附件 4 还提供了相关的国家法规清单。国家废弃物法律和条例也发生了许多变化，这可能影响到对废物犯罪的调查和起诉。

《关于利用刑法保护环境的第 2008/99/EC 号指令》

《关于环境犯罪的第 2008/99/EC 号指令》重申了《欧洲联盟运作条约》对环境的高度保护要求（特别是第 11 和 191 条）。该《指令》明确的事实是，“*现有的处罚制度已不足以实现完全遵守保护环境法律的目标*”，应通过在行政和民事处罚之外使用刑事惩罚措施来加强对这种环境合规性，以适当反映社会对环境犯罪的不满程度。该《指令》规定了在整个欧盟范围内，对故意或严重疏忽导致的废弃物犯罪应采取的刑事制裁的最低规则，并允许成员国采取更严厉的措施（例如严厉赔偿责任），但前提是这些措施必须符合《欧共体条约》的规定。特别是，《指令》的第 3 条将非法废弃物出口（若达到不容忽视的数量）列入必须构成刑事犯罪的犯罪列表。

《2008/99/EC 指令》于 2008 年 12 月 26 日生效，欧盟成员国完成其国家法律转换的截止日期为 2010 年 12 月 26 日。

《废弃物框架指令（WFD）》

《废弃物框架指令 2008/98/EC》确立了与废弃物管理相关的基本概念和定义，如废弃物定义、回收和复原的定义。它解释了何时废弃物不再是废弃物而成为辅助原料（所谓的废弃物终结标准），以及如何区分废弃物和副产品。该《指令》规定了一些基本的废弃物管理原则：它要求在不危害人类健康和危害环境的情况下，对废弃物进行管理，管理原则是不能对水、空气、土壤、植物或动物造成危险，不能因噪声或气味而对社区造成滋扰，且不会对乡村或具有特殊意义的地方产生不利影响。它重申了《欧盟条约》中的“污染者自付费原则”，并引入了“扩大生产者责任”条款，即产品的设计和生产应在其整个生命周期（包括维修、再利用、拆卸和回收）内，在不损害内部市场上的自由流通前提下，促进资源的有效利用。该《指令》包含以下废弃物和有害废弃物的定义。根据其中第 3 条，“废弃物”是指持有人丢弃或打算或要求丢弃的任何物质或物品。

⁸ 注：“法规”和“指令”都对《欧盟废弃物框架》起调节作用。“法规”直接适用于所有欧盟成员国，而“指令”则需要成员国在其国家法律中进行转换。

《废弃物框架指令》于2008年12月12日生效，欧盟成员国完成其国家法律转换的截止日期为2010年12月12日。有关法律转换的进一步资料，请浏览[欧盟网站](#)。

《废弃物清单决定2000/532/EC》⁹建立了废弃物的分类系统，包括有害废弃物和非有害废弃物之间的区别。有害废弃物用星号标记。该清单确定了二十个废弃物类别，每个废弃物类别都有各自的子类别，并且每个废弃物类别都分配有一个六位数的代码。该清单为整个欧洲的废弃物建立起了一个通用分类方案，有助于对废弃物从产生到最终处置进行全程监控。该《决定》与《废弃物框架指令》附件III中所包含的有害性废弃物的主要特征列表密切相关¹⁰。

欧盟委员会委员会关于废弃物分类技术指南的《[欧盟委员会第2018/C124/01号公告](#)》，向包括地方当局在内的国家主管部门和企业提供澄清和指导，以正确解释和应用有关废弃物分类的相关欧盟法规，即识别废弃物特性，评估废弃物是否具有危害性，并将废弃物最终分类为有害废弃物和无害废弃物。

《废弃物装运条例（WSR）》

《[废物装运条例1013/2006/EC](#)》（合并版）规定了废弃物跨境装运（即运输）的程序，并将《[巴塞尔公约](#)》和《[经合组织（OECD）决议](#)》的规定纳入到欧盟法律。该《[条例](#)》包括禁止向非经合组织国家出口有害废弃物，无论这种出口是用于处置还是回收利用，也禁止向任何地方出口用于处置的废弃物（《[巴塞尔公约禁令修正案](#)》，2019年12月5日生效）。

为了确保各方在如何解释《[废弃物装运条例1013/2006/EC](#)》方面达成共识，欧盟成员国的废弃物装运联络员们达成了一份[《联络员指南》](#)。“[欧盟环境检察官网络（ENPE）](#)”还发布了一则说明性[视频](#)，对《[废弃物装运条例](#)》的基本原则进行了解释。

《[废弃物装运条例（WSR）](#)》的生效时间是2006年7月15日，直接适用于欧盟所有成员国，毋须转换。

何谓废弃物？欧盟法规下的废弃物定义

《[废弃物装运条例（WSR）](#)》（及《[巴塞尔公约](#)》）的适用规定是，装运的材料必须

⁹ 由2014年12月18日的[《欧盟委员会决定2014/955/EU》](#)，根据《[废弃物框架指令2008/98/EC](#)》(OJ L 370, 30.12.2014, p. 44-86)，对《[决定2000/532/EC](#)》中的废弃物清单进行了修订。

¹⁰ 由2014年12月18日的[《欧盟委员会条例（EU）1357/2014》](#)进行了修订，取代了“欧洲议会”和“欧盟委员会”关于废弃物《[第2008/98 / EC号指令](#)》的附件III，废止了《[指令（OJ L 365/89, 19.12.2014）](#)》。

是废弃物。对废弃物案件的许多检控，其成败都取决于判断某一物品或材料是否属于废弃物。一旦确定了这一最关键的因素，下一步就是确定这批货物的装运是否合法。《废弃物装运条例 (WSR)》参考了欧盟《2008年废物框架指令》的所有主要定义。因此：

废物被定义为“持有人丢弃或打算或要求丢弃的任何物质或物品”；和

有害废弃物是指具有《废弃物框架指令 (WFD)》附件3中列出的一项或多项特性的任何废弃物。

关于废弃物的定义，有很多判例法，但是可以总结出以下几条主要原则：

废弃物的概念不能作限制性的解释。每个案件都必须根据其自身的事实来确定。例如，一般来说，确定废弃纸张是否是废弃物比确定电子产品是否是废弃物或所谓的副产品更容易；

丢弃是指由于某物不合适、不需要或多余而不再能满足其最初目的的需要因而要丢掉的东西。这种丢弃必须能够依据《废弃物框架指令 (WFD)》、《欧盟条约》以及《废弃物装运条例 (WSR)》而加以解释；

一件被丢弃的物品仍具有经济价值这一事实，并不能阻止它成为废弃物。

如果某件物品是废弃物，在对其进行了充分的处理之后，其状态将可以从废弃物改变成为非废弃物。如果状态没有改变，则该物品仍然是废弃物。《废弃物框架指令 (WFD)》第6条第1款和第2款定义了废弃物终结标准，欧盟委员会也为[优先处理的废物流制定了一套废弃物终结标准](#)。

废弃物不同于“副产品”，《废弃物框架指令 (WFD)》第5条所定义的“副产品”是“一种物质或物品，产生于生产过程，但生产主要目的却不是生产它们”。欧盟委员会制定了关于废弃物和副产品问题的指南。

除了立法和判例法外，还可能存在一些有助于证明物品是否为废弃物的指引文件，例如国家轮胎安全指引、贸易组织或欧盟发布的指南（例如堆肥或废纸）等。例如：

[《欧盟联络员指南》](#)得到了欧盟成员国的废弃物装运联络员的同意，代表了他们对如何解释《废弃物装运条例 (WSR)》达成了共识。这些文件并不是具有法律约束力的文件，但确实为确定物品是否可能是废弃物提供了技术指导。

当试图证明被运输的物品是废弃物而不是二手电器时，所有这些条目都是有用的证据（或缺乏证据）。

除了废弃物的定义之外，在废弃物装运条例 (WSR)》中还有许多其他相关定义需要考虑（参见《废弃物装运条例 (WSR)》第2条的完整定义清单）。

例如：

- “回收”或“处置”废弃物是根据《废弃物框架指令（WFD）》及其附件中的定义和活动类别来确定的；
- “出口”是指废弃物离开欧盟的行为；
- “运输”是指通过公路、铁路、航空或海洋运输废弃物；
- “装运”是指计划或发生的将废弃物运往某处加以回收或处置的运输；
- “非法装运”定义了7种不同的装运类型，可归纳为3大类。在“第1单元（Module 1）立法概况”部分可以找到对这些内容的完整描述：

不论其目的是处置还是回收利用，该等废弃物已被明令禁止出口，因为该等废弃物已被出口目的国列为禁入、危险、家庭生活垃圾或者不需要的废弃物；未经所有有关主管当局通知和/或同意而出口的废弃物，通过欺诈或虚假陈述取得同意的，或所附装运单据存在重大缺陷的情况；和废弃物的回收或处置违反了欧洲法规或国际法。

- “**传讯人**”是指任何在欧盟成员国管辖范围内意图执行装运作业的自然人或法人。有一个按自上而下顺序排列的列表用来确定传讯人是谁，排名从废弃物的原始产生者和从一处地方开始打包收集的废弃物收集者开始，到注册的交易商或获得授权、代理废弃物产生者或收集者从事活动的中间商。如果其中任何一个传讯人属于未知或无力偿债，则废弃物的持有者将被视为传讯人（《废弃物装运条例（WSR）》第2条第15款）；以及
- “**持有者**”是指废弃物的产生者或拥有废弃物的自然人或法人。

非法装运是否存在？

一旦某些物品或材料被确定为废弃物，则其适用于《废弃物框架指令（WFD）》和《废弃物装运条例（WSR）》的相关条款规定。《废弃物装运条例（WSR）》根据废弃物的分类、装运目的地及其是否以回收或处置为目的，而对废弃物的装运采用“交通信号灯”式的管制办法：这是《OECD决议》针对危险废弃物处理口所采取的方法，即绿色、琥珀色和红色（被禁运）控制。例如：

“绿色清单”废弃物，如：运往欧盟和经济合作与发展组织（OECD）成员国用作回收利用的废纸和废塑料等，此类废弃物除了采取通常用于商业交易的控制措施外，不需要征得成员国有关当局的同意。装运以回收利用为目的的绿色清单上的废弃物时，需要随附《废弃物装运条例（WSR）》第18条规定的信息和该条例**附件VII**要求包含的文件。对于非经合组织成员国，如果已经将此类装运通知了欧盟，则可以对这些类型的废弃物采取绿色清单控制措施。如果他们没有这样做，则默认的观点是，他们已经事先发

出书面通知并征得所有发送国¹¹、过境国和目的国¹²主管当局的同意；

有害废弃物和拟在欧洲和经合组织（OECD）国家内处置的废弃物的装运，通常需要事先书面通知并取得同意，即在《废弃物装运条例（WSR）》第一章和第二章所述的、所谓“事先知情同意（PIC）程序”；以及

禁止向非经合组织（OECD）国家出口有害废弃物（和家庭生活费弃物），无论是按照《废弃物装运条例（WSR）》的第34条进行处置，还是按照第36条进行回收利用。

《废弃物装运条例（WSR）》第36条提供了有关废弃物出口到非经合发组织（OECD）国家进行回收利用的信息。

《废弃物装运条例（WSR）》第36条

出口禁令

1. 禁止从欧共同体向不适用于《经合组织（OECD）决定》的国家出口下列废弃物，用来进行回收利用：
 - (a) 《废弃物装运条例（WSR）》附件5中所列的危险废弃物；
 - (b) 《废弃物装运条例（WSR）》附件5第3部分中所列的废弃物（从家庭中收集的废弃物）；
 - (c) 未列入《废弃物装运条例（WSR）》附件5单一类别的有害废弃物；
 - (d) 未列入《废弃物装运条例（WSR）》附件5单一类别的有害废弃物的混合物和有害废弃物与非危险废弃物的混合物；
 - (e) 目的地国根据《巴塞尔公约》第3条已通知为有害的废弃物；
 - (f) 目的地国家已禁止进口的废弃物；或
 - (g) 发送国主管当局有理由认为在有关目的地国不会按照《废弃物装运条例（WSR）》第49条所述的无害环境方式进行管理的废弃物。

¹¹ “发送国主管当局”是指计划从中开始或已经开始装运的区域内的主管机关（《废弃物装运条例（WSR）》第2条第19款）。

¹² 2007年11月29日颁布的《欧盟委员会条例 1418/2007/EC》，涉及将“欧洲议会和委员会”颁布的《条例 1013/2006/EC》附件III或附件III A中所列的某些废弃物，出口到经合组织（OECD）的某些国家进行回收利用，而《经合组织（OECD）决定》(OJ L 316/6, 4.12.2007)关于控制废弃物跨境转移对这些国家并不适用。

《废弃物装运条例（WSR）》第36条第1款列出了7类欧盟禁止出口至非经合组织（OECD）国家用作回收利用目的的废弃物¹³。这些废弃物包括有害废弃物和有害废弃物与其他废弃物的混合物、生活垃圾、非经合组织（OECD）国家根据《巴塞尔公约》第3条规定已通知为有害的废弃物、以及目的国本身禁止进口到其管辖范围内的废弃物。

违反《废弃物装运条例（WSR）》第36条的装运，按照该条例第2条第35款的界定，属于非法装运类别。

为了确定某一装运是否违反《废弃物装运条例（WSR）》第36条规定，并由此判定其是否涉嫌非法装运，需要考虑下列因素：

- 1) 装运的材料是否属于废弃物。若是，继续考察下面第2点；若不是，则该装运不适用于《废弃物装运条例（WSR）》，即没有违反规定；
- 2) 装运的废弃物是否属于第36条所列的7类废物之一。若是，则继续进行下面第3点；
- 3) 考虑到出口、装运和运输的定义，确定该装运的发送国是否来自欧盟。若是，则继续进行下面第4点；
- 4) 该装运的废弃物是否由于回收利用。若是，继续进行下面第5点；并且确定该批次废弃物是否出口到经合组织（OECD）国家进行回收利用；
- 5) 如果可以确定上述所有因素，则就有可能声称该装运违反了《废弃物装运条例（WSR）》第36条规定，因此涉嫌非法运输。在确定了该装运涉嫌非法装运后，则要根据国家的相关法律法规立来确定其是否有罪。若确定属于犯罪，则要明确犯罪嫌疑人是谁，以及如何进行调查乃至是否提起诉讼（请参阅下一章内容）。最终，该批次货物是否属于废弃物以及该装运是否属于非法装运，将由法院根据每个特定案件的事实和证据作出裁决。

尽管《废弃物装运条例（WSR）》第36条专门针对出口禁令，但在欧盟国家中发现的从欧洲向非经合组织（OECD）国家的许多非法废弃物运输，都与违反《废弃物装运条例（WSR）》第37条有关。对于装运条例附件III或附件III A所列废弃物，并且条例第36条未禁止其出口的废弃物，欧盟委员会应在本《条例》生效后20天内，向每一个《经合组织（OECD）决定》不适用的国家发送书面请求，寻求该国书面确认废弃物可能从欧共同体出口到该国用以回收利用，并指出在目的地国应遵循哪种控制程序（如果有）。

¹³ 《废弃物装运条例（WSR）》第34条禁止以处置为目的废弃物出口，但少数例外情况除外。

《经合组织（OECD）决定》不适用的每一个国家应有权做出下列选择：

- 禁止；或
- 《废弃物装运条例（WSR）》第35条所述的事先书面通知和同意程序；或
- 装运目的地国家没有管制。

各国的回应列在[《欧盟条例1418/2007》](#)中。当一个国家没有回应时，废弃物只能和“事先知情同意（PIC）”信函一起发送。

欧盟量刑规定

《欧盟 2008/99/EC指令》第3条、《废弃物框架指令》第36条和《废弃物装运条例》第50条规定，对上述违法行为的处罚必须“有效、相称且具有劝戒性”。这三个概念可以将惩罚的严厉程度与犯罪的严重程度联系起来，因此，通常在“欧盟判例法法院”中将它们合并处理。以下说明是在此情况下不同术语的含义（来自[ClientEarth, 2018](#)）：

*尽管存在侵权疑虑，但**有效的**惩罚可确保立法者所设定的目标得以实现，并旨在防止未来发生伤害。*

*由于其严厉程度和对违规者所代表的风险，**劝戒性**惩罚具有真正的威慑作用。只有当镇压行动的威胁产生足够的压力，以确保欧盟法律所设想的情况在实践中得以实现，以及当违法违规行为在经济上变得缺乏吸引力时，惩罚才真正起到了劝戒作用。*

***相称**的罚款可以实现立法设定的目标，并且不会超出实现这些目标所必需的范围。第一个条件意味着必须遵守某个最低标准，该最低标准是针对违反欧盟法律而设定的处罚。*

确定处罚是否有效、相称和具有劝戒性，需要考虑到事实的具体情况和适用的相关国家立法。

这一内容也在[《欧盟废弃物立法刑事实务法官培训材料组合》](#)中有所描述，该培训材料组合由欧盟委员会开发的一套培训工具组成，以支持对“欧盟废弃物立法”感兴趣的所有培训结构。在欧盟，涉及废弃物法的大多数刑事实践与废弃物的非法跨境装运和非法填埋有关。如果在废弃物装运主管当局和目的地国主管当局不同意该装运的通常情况下，那么任何的装运企图都只能是非法的。刑事法官可能必须对非法转移进行定性，并决定应适用何种刑罚。在确定相称性要求时，法院可能必须考虑到非法转移可能对人类健康和环境产生的不利影响程度（欧盟委员会，2019年）。

附件 4 --- 欧盟及东南亚国家废弃物立法

与欧盟指令2008/98/EC号和欧盟法规1013/2006/EC14号相关的各国相关法规概述¹⁴

国家	相关法规
奥地利	“奥地利联邦废弃物管理法2002”，2007年7月10日
比利时	“弗兰德斯法令”，2011年12月23日，涉及物料循环利用和废弃物的可持续管理（比利时政府宪报颁布，2012年2月28日）；“法兰德斯政府决议”，2012年2月17日，（比利时国家宪报颁布，2012年5月23日；Err, 2012年6月8日）；“瓦隆法令”，2012年5月10日，（比利时国家宪报颁布，2012年5月29日）与“瓦隆政府决议”，2012年5月10日，（比利时国家宪报颁布，2012年6月4日）；“布鲁塞尔首都圈地区废弃物条例”，2012年6月14日，（比利时国家宪报颁布，2012年6月27日）；“废弃物进口/出口和转运法案（修订）”，1984年7月9日。
保加利亚	“废弃物管理条例”，SG/53，2012年7月13日颁布
克罗地亚	“可持续废弃物管理法”，（官方公报94/13）；“废弃物法令”（官方公报，第178/04、111/06、60/08、87/09号）；“废弃物跨境转移监管条例”（修订）（政府公告，第69/2006号）。
塞浦路斯	“废弃物法”第185（I）/2011号；“固体和有害废弃物法”以及由此法衍生的法规，第215（I）/2002号。
捷克	“废弃物法令”第185/2001号，2008年修订（编号：34/2008）。
德国	“废弃物管理法 (KrWG)”，2012年6月1日；AbfVerbrG（“废弃物运输法”），2007年7月19日。
丹麦	Bekendtgørelse om overførsel af affald (BEK nr 799，2007年6月28日)

¹⁴ 参考以下文件列出各国相关法规：欧盟委员会(2011)《欧盟成员国废弃物立法实施的评估与指导》，ENV.G.4/SER/2009/0027：<https://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/Annex%20VII.pdf>；欧盟委员会“支持实施-城市废弃物管理”：https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support_implementation.htm；EEA (2018)，“资源效率与废弃物”：<https://www.eea.europa.eu/themes/waste>。

爱沙尼亚	“废弃物条例”，2004年5月1日
西班牙	“废弃物法”（10/1998）和“环境责任法”（26/2007）
芬兰	“芬兰废弃物法”（1072/93，最新修订1583/2009）；“废弃物法令”（1390/93，最新修订1815/2009）；“环境保护法”（86/2000）和“环境保护条令”（169/2000）。
法国	关于国家的环境承诺的“法律2010-788”，2010年7月12日颁布；“法令2010-1579”，2010年12月17日颁布，指定采用欧盟关于废弃物方面的各种规定；“法令2011-828”，2011年7月11日颁布，规定与废弃物预防和管理相关的各种条款；“法令2016-811”，2016年6月17日颁布，涉及区域分废弃物预防与管理计划的规定；“Circulaire 2007”，关于WSR执法；“环境规范（第L541-44ff条），对2009年7月24颁布的法令的修订。
希腊	“部长级联合决议13588/725/2006(OJJ 383 B)”：有害废弃物管理；“部长级联合决议50910/2727/2003(OJJ 1909 B)”：非有害废弃物管理（对包括跨境运输在内的收集和运输）
匈牙利	“废弃物条例CLXXXV/2012”；“政府法令第180/2007号”（VII.3.）：关于废弃物跨境运输（2007年7月12日生效）
爱尔兰	“2007年废弃物管理条例第419号”（废弃物运输）
意大利	“国家垃圾填埋场法令(d.lgs. 36/03)”及后续统一和修订；“废物接收标准”目前通过D.M.（部令）2010年9月27日，废止和更新了以前的法令；（= LFD），法规2150/2002/EC已转化为法律；“部长级法令370/1998”是关于财务担保的计算；“立法法令(decreto legislativo)”及其修订版于2006年4月3日生效，是关于环境规范的文件。
拉脱维亚	“拉脱维亚废弃物管理法”，2010年11月18日颁布
立陶宛	“废弃物管理法Nr. VIII-787”，1998年6月16日颁布，尔后有修订
卢森堡	“废弃物条例”2012年3月21日颁布，是对1999年5月31日颁布的关于建立环保基金的修订；2005年3月25日颁布“关于SuperDrecksKescht 行动的操作和融资条例”；2007年12月7日颁布的关于欧盟法规(EC) 1013/2006 的某些应用形式的“大公规则”；2007年12月颁布的关于在国家层面上执行WSR程序要求的“大公规则”。。
马耳他	废弃物管理条例（废弃物运输）（S.L.549.65）“

荷兰	“环境管理法 (Wet milieubeheer -. Wm)”；“1950 打击经济犯罪法”。
波兰	2001年4月27日颁布的“废弃物法 (Journal of Laws of 2010, No. 185, item. 1243, 后来有过修订)”；2007年6月29日颁布的废弃物运输法 (OJ of 2007 no 124 item859)”。
葡萄牙	2011年6月17日颁布的“葡萄牙法令73/2011”是对2006年9月5日颁布的“法令178/2006”的修订，定义了废弃物管理的概念框架；2008年3月11日颁布的“法令 45/2008”。
罗马尼亚	“废弃物法 211/2011”取代了“废弃物框架指令2008/98/EC: 政府决议788/2007”，涉及制定实施WSR的某些措施的信息，该信息已通过政府第1453/2008号决议修改。
瑞典	“瑞典废弃物法令(2011:927)”；“瑞典关于废弃物跨境运输法令 (SFS 2007:383)”；“瑞典关于依据环境规范进行检查执法法令 (1998:900)”。
斯洛文尼亚	2015年5月30日颁布的“废弃物法令 (官方RS公报, 编号: 37/15)；”关于实施欧盟废弃物运输管理法规 (EC) No. 1013/2006 的法令 (OJ RS no. 71/2007) “。
斯洛伐克	“废弃物法223/2001 Coll.”及其修订条例
英国	“废弃物管理条例 (英格兰和威尔士) 2011 (S.I. 2011 No. 988)”；“废弃物管理条例(北爱尔兰) 2011 (SR 2011 No. 127)”；“废弃物管理条例 (苏格兰)” ¹⁵

¹⁵欲了解更多信息，请访问网站：<https://www.isonomia.co.uk/wp-content/uploads/2018/09/UK-Waste-Framework-Directive-Implementation-Report-2016.pdf>

亚洲部分国家与废弃物管理相关的国家立法概述。

澳大利亚	1989年“有害废弃物管理法(进出口规定)”
柬埔寨	1996年“环境保护法与自然资源管理法”关于固体废弃物管理法令第36号；2006年“柬埔寨王国关于固体废弃物管理环境指南”。
中国	2004年“固体废弃物造成的环境污染防治法”
印度尼西亚	2009年“环境管理和保护法”；2014年“关于有害和有毒材料废弃物管理规定 (No. 101 of 2014)”
马来西亚	2016年修订的“环境质量法1974”和“海关法1967”；2007年“固体废弃物及公共清理管理条例”；“海关禁制令(禁止进口)”
缅甸	2012年“环境保护法”
菲律宾	1990年“有毒物质和危险及核废料管控法(共和国法 No. 6969)”；2001年“生态固体废弃物管理法”；2013年“危险废弃物管理程序和标准修订版(DAO 2004-36修订版) DNER AO 2013-22”。
新加坡	1998年“有害废弃物法令和实施细则(进/出口以及过境控制)”
泰国	1992年“有害物质法令”；1979年“货物进出口法”。
越南	1999年“废弃物和有害有毒材料管理法”；1998年“水资源法”。

附件 5 --- 案例分析研究

案例分析研究之一：废弃物巨擘犯有出口违禁废弃物罪名

英国环境署起诉了 Biffa Waste Services Ltd，因为该公司以出口废纸的名义，将从家庭收集到的生活垃圾（如用过的纸尿裤和食品包装材料等）运往中国。自 2006 年以来，英国已禁止向中国出口未分类的家庭回收垃圾。

经过为期三周的法庭审理，伍德格林皇冠法院（Wood Green Crown court）陪审团发现 Biffa 公司分别在 2015 年 5 月和 6 月两次触犯法律。纸张可以合法地送到中华人民共和国，但严重污染的其他废弃物却不可以。陪审团拒绝接受 Biffa 对事件的说法，即四年前当这批货物离开埃德蒙顿（Edmonton）仓库时是合法的，因为他们的货物是由废纸组成的。调查人员在费利克斯托（Felixstowe）港收集的证据清楚地表明，运往中国的 7 个 25 吨集装箱内的货物包括玻璃、塑料、电器和金属。事实上，当环境署的官员在搜查货物时，他们发现了从女性内衣、塑料瓶到金属管之类的各种东西，甚至还有一张损坏了的 90 年代流行音乐排行榜首位的 Deee-Lite 的 12 英寸唱片。调查人员发现的不是废纸，而是各种各样的杂物，如鞋子、塑料袋、雨伞、袜子、手巾、未使用的避孕套、录像带、洗漱用品和电线等。在接受英国环境署官员的检查时，这些纸尿裤和卫生巾散发出一种“类似呕吐物”的刺鼻气味。Biffa 公司还试图出口强化地板、衣架、宠物食品容器、厕纸、乳胶手套，而具有讽刺一味的是，这些东西还是要出口到中国。

陪审团成员得知，Biffa 公司使用了两家公司，或中间商，作为中间人来操作这笔交易，将废弃物运往位于中国南海海岸的深圳和广东的两个配送点。2015 年 4 月，第一个经纪人接受了中国客户的请求，通过与 Biffa 公司联系，安排 5,863 吨混合废纸的运输。出口价格商定为约 35 万英镑，货物发送安排在下个月。与此同时，Biffa 公司与另一位经纪人达成协议，将装运 4,992 吨混合纸张，合同价值近 29 万英镑。英国环境署阻止了全部 7 个集装箱离开费利克斯托（Felixstowe）港。

在较早前的聆讯中，Biffa 公司对两起违反《2007 年废物跨境装运条例》第 23 条的指控作无罪辩护。但事实上，该公司违反了《欧盟废弃物装运条例 1013/2006》第 36 条规定，即禁止向中国出口从家庭收集的废弃物。法官 Simon Auerbach 将宣判推迟到 9 月 27 日。法庭接到环境署通告，Biffa 公司已经同意赔偿犯罪所得 9,912 英镑。

资料来源：2019 年 6 月 24 日，英国环境署，“因出口受禁废弃物而获罪的废弃物巨擘”。

案例分析研究之二：从法国非法出口废弃物

2012年，法国一家废弃物回收公司的两名经理分别被判处缓期1年有期徒刑，分别被罚款6,000欧元和3,000欧元，被永久取消担任任何商业或手工业公司董事的资格，并被要求清理现场。同时，法庭还勒令其向起诉他们的法国协会支付1万欧元赔偿金。

该公司专门从事电子类废弃物的运输、移除、处理、处置和拆除。公司不断增加其在废弃物堆放场的废弃物数量，然后在没有按规定向地方行政长官申报的情况下，转移了这些废弃物。

该公司向国外（比利时、土耳其、阿拉伯联合酋长国、越南、中国香港特区等）出口电子垃圾，而没有按照废弃物跨境运输条例的要求办理许多行政手续和申报。根据被告的说法，他们处理并修复或再利用的不是废品，而是“二次寿命产品”。但它们实际上是从许多政府部门回收的废废弃物，该公司将其销毁，然后运往国外的废弃物经销商。

资料来源：《法国自然环境》杂志，Communiqué de presse（新闻稿），2012年

案例分析研究之三：废弃物犯罪者被判处16年有期徒刑

2016年，一废弃物犯罪分子骗取了电器废弃物回收行业220万英镑。这名罪犯伪造文书，非法宣称他的公司在2011年收集并回收利用了19,500吨家电废弃物。事实上，他却从未经手过这些废弃物，而他确实从“生产者合规计划（Producer Compliance Scheme）”项目中获得了资金。该罪犯过去还曾因欺诈和向尼日利亚非法出口受禁的危险废弃物而被定过罪。

他获最高刑期，被判入狱7年6个月。同时，这名罪犯还被勒令偿还其非法所得的220万英镑中的130多万英镑。此外，他还须偿付因环保署先前起诉他2011年向尼日利亚出口危险废弃物的罚款7.9万英镑，和2015年因增值税欺诈的罚款1.7万英镑。

然而，虽然有法庭的支付令，但他却始终没有偿还非法所得以及支付罚金。

判刑：由于他不大可能支付应偿付款，因而法庭最终做出判刑裁决：他因无法偿还130多万英镑而被额外追加8年监禁，因无法支付其他罚款而被额外判刑16个月，与初始的7年6个月相加，该罪犯最终获刑16年。

资料来源：互联网网站：<https://www.gov.uk/government/news/convicted-waste-fraudster-has-more-than-9-years-added-to-jail-time-for-failing-to-repay-1-3-million-in-ill-gotten-gains>

附件 6 --- 采样与分析

《有害废弃物非法贩运的侦查、预防和控制指导要素》（《巴塞尔公约》缔约方大会第6次会议）

采样与分析

A. 调查的质量

1. 在展开调查之前，调查人员须熟悉采样和分析程序，这一点很重要。证据收集不当可能会降低成功检控的可能性。因此，调查人员应接受培训，以确保他们熟知证据保管链、样本留置以及采样团队和实验室计划遵循的安全程序。
2. 经常应对环境犯罪的政府机构通常具有丰富的经验，能够凭借相关的背景和专长来进行高水准的调查。然而，如果负责调查的地方官员经验不足，那么在采集样本时，则需要确保遵循适当的证据保管链程序。

B. 分析的质量

3. 同样，也不能假定相关实验室在取得样本后一定会遵循适当的程序。对于在收集和分析用于刑事诉讼的样本方面相对缺乏经验的实验室或人员来说，情况尤其如此。因此，与熟悉相关程序、获得认可或认证的实验室一起合作是十分重要的。

C. 采样程序

4. 为了确保样品得到正确处理，可能会问以下一些问题：
 - (a) 从样品采集到被送到实验室分析，整个过程是否都填写了物证保管链表？
 - (b) 如果采样时间超过一天或样品在交付实验室之前需要储存，调查人员应确定这些样品将作何用，以及采取何种安全程序来保护现有样品。所有程序应确保在刑事案件中作为证据使用的所有样品能够安全地过夜储存。例如，如果样品要被储存在一辆上锁的车辆中，那么这辆车就应该停放在安全的车库中；如果样品是为了确定民事案件的清理费用，则不需要有安全的储存。调查人员还应确定是否有任何与被取样材料相关的其他储存或包装要求，并检查样品将如何包装。例如，在对样品分析完成之前，为确保其完整性，可能需要将其保存在一定的温度下，在暗处和/或干燥处。因此，就需要确保满足所有的包装和储存要求。
 - (c) 实验室收到样本时，是否存在一套物证保管程序链或生成了其他记录？
 - (d) 实验室在分析样本前如何将其储存？

- (e) 样本在分析过程中，是否有多个人员经手？若是，是否保有跟踪样本和分析程序的记录？
- (f) 样本在分析完后被如何处置？实验室是否仍旧保留此样本？若是，样本要保留多长时间以及是否安全？

D. 实验室分析能力

- 5. 实验室分析能力
 - (a) 是否使用经批准的测试方法来分析样本，以及针对特定情况使用的方法是否正确？
 - (b) 是否严格执行适当的品质保证/品质管控程序？
 - (c) 实验室在提供高质量的刑事调查服务方面是否有过往记录？从事分析的实验室的经验和信誉将直接影响样本分析的质量。对所有涉及刑事调查的案件，资质认证或认可应作为最低的要求。为此，应考虑建立一个可用于样本分析目的、资质得到认可实验室区域网络。
 - (d) 实验室是否理解分析调查目标？

E. 调查人员调查能力

- 6. 为了确保实验室的能力，可能会问以下一些问题：
 - (a) 调查人员是否理解应遵循的正确分析程序以及需要哪些信息？与采样一样，在分析之前，向实验室分析人员提供尽可能多的相关案例历史记录也很重要，以最大限度地提高分析结果的准确性。
 - (b) 调查人员对样本分析结果能否准确解释？如果不能，他/她是否澄清了任何混淆的地方？重要的是，要在可能造成混淆或缺乏理解的方面，及早澄清结果。
 - (c) 调查人员是否要求化实验室将样本留存所需的一段时间？

F. 录像或摄影证据处理

- 7. 通常情况下，不建议使用摄影或录像证据来记录采样或分析过程。但是，如果需要照相或录像的证据，则应采取以下措施：
 - (a) 提取样本的或分析样本的个人不应出现在录像或照片中。
 - (b) 在采样前后，应该对取样区域和取样瓶/罐进行录像或拍照，以记录采样所遵循的正确程序。
 - (c) 在对采样和样本分析过程拍摄录像时，应该使用新的盒式录像带，并关闭声音。原始录像带应由调查主管人员留存。
 - (d) 在对采样和分析过程进行拍摄照片时，应该保留摄影证据的完整记录，包括照片

序号、照片说明及拍摄的时间和日期。与录像证据一样，拍摄胶片应该由调查主管人员留存。

- (e) 如果接受调查的公司主张对采样和分析过程拍摄的录像带或照片拥有所有权时，则在存在有可能干扰正在进行的采样的风险时，此项权利不应授予。

G. 原始文件处理

8. 应告知采样小组和其他参与调查的技术人员注意，所有原始文件必须存放在安全的地方，直到调查人员通知他们不再需要这些文件为止。这些文件包括物证保管链表格、现场记录和报告等。
9. 同样，应要求负责分析样品的实验室保留所有与分析有关的原始文件，直到有另行通知。这些文件包括实验室记录、色谱图和最终报告等。

H. 实验室处理

10. 实验室处理事项包括以下操作：
- (a) 样本分析前预处理：均质化，采集字样，萃取，净化，纯化，辐照，等。
- (b) 组分分离，化学和理化分析。
- (c) 组分测定：检测、鉴别、量化

I. 结果和数据

11. 样本分析数据的可靠性意味着其具有准确性和真实性。当随机误差最小化时，就可以达到精度要求；而在系统误差消除后，分析结果数据就准确可靠了。

参考书目和指导材料

- 巴塞尔公约
2012年 《有害废弃物或其他废弃物非法贩运监控指导手册》，《巴塞尔公约》秘书处，2012年。
- 巴塞尔公约 《发现、预防和控制有害废弃物非法贩运的指导要素》（《巴塞尔公约》缔约方大会第六届会议第VI / 15号决定批准），《巴塞尔公约》缔约方大会。
- 巴塞尔公约
2019年 《巴塞尔公约禁令修正案》，参考以下网站：
<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/BanAmendment/Overview/tabid/1484/Default.aspx>
- Bell 等人，2008年 Stuart Bell, Dinald McGillivray, Ole Pedersen, 《环境法2008》。
- Bricknell 等人
2010年 Bricknell, 《澳大利亚环境犯罪》，AIC报告109，澳大利亚犯罪学研究所，2010年。
- Client Earth
2018年 《国家 EUTR 处罚：它们是否足够有效、相称且具有劝戒性？》，Client Earth，2018年3月
- 皇家检察官守则
2018年 《皇家检察官守则》（英格兰和威尔士部分），2018年。参考网站：
<https://www.cps.gov.uk/sites/default/files/documents/publications/Code-for-Crown-Prosecutors-October-2018.pdf>
- ENPRO 2016年 ENPRO, 《波罗的海地区环境犯罪检控手册》，2016年
- 英国环境署文件
2016年 英国环境署, 《应对犯罪的选择》，2016年
- EUNOMIA,
ESAET, 2017年 EUNOMIA, ESAET (2017), “废弃物犯罪的重新思考”，参考网站：
http://www.esauk.org/application/files/7515/3589/6448/20170502_Rethinking_Waste_Crime.pdf
- 欧洲刑警报告
2013 《2013年欧盟环境犯罪威胁评估》，可参考以下网站：
https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/4aenvironmental_crime_threatassessment_2013_-_public_version.pdf

- 英国政府文件
2019年
- 《废弃物犯罪政策文件》，可参考以下网站：
<https://www.gov.uk/government/publications/offence-response-options-environment-agency/waste-offences#transfrontier-shipment-of-waste-regulations-2007-tfs>
- 荷兰政府文件
2019年
- 荷兰法律体系的法律领域，可参考以下网站：
<https://www.government.nl/topics/administration-of-justice-and-dispute-settlement/the-dutch-court-system>
- IMPEL 秘书处
文件，2012年
- 《废弃物调查与执法工具包》
- 国际刑警组织
文件，2006年
- 国际刑警组织污染犯罪工作组，“有组织犯罪与污染犯罪之间的联系评估”，2006年。可参考以下网站：
<http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Pollution/organizedCrime.pdf>
- 国际刑警组织
文件，2007年
- 《宣传备忘录，环境犯罪检察官的论点》，国际刑警组织污染犯罪工作组刑罚项目，2007年6月5日。可参考以下网站：
www.interpol.int/public/EnvironmentalCrime/Pollution/issues/ArgumentsProsecutorsEC.pdf
- 国际刑警组织
文件，2018年
- 《IST 项目表》，2018年。可参考以下网站：
https://www.interpol.int/en/content/download/632/file/IST_ProjectSheet_2018-01_EN_LR.pdf
- OECD 2003年
- 《定义环境的外部性》，2003年。可参考以下网站：
<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=824>
- UNEP 2005年
- 《环境法司法手册》，2005年
- UNEP 2012年
- 《有害废弃物或其他废弃物非法贩运检控指导手册》
- UNEP 2014年
- 《环境法司法培训材料组件》
- UNEP 2014年
- 《非洲和亚洲关于执行环境法的良好实践指南》，源自“非洲-亚洲环境法执法专家会议”（2011年5月19-22日在中国北京举行），以及

“同侪评审会议”（2014年8月13-14日在肯尼亚内罗毕举行）。

- UNEP 2015年 《控制化学品和废弃物非法装运的执法手册》（亚洲执法官员使用）。可参考以下网站获得：
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9764/-Enforcement_Handbook_on_Controlling_Illegal_Shipments_of_Chemicals_and_Waste_-_For_Asia_Enforcement_Officers-2015Enforcement-handbook-controlling-ill.pdf?sequence=3&%3BisAllowed=
- UNEP 2018年 “对环境造成严重影响的犯罪的知识状况”，联合国环境规划署（UNEP），2018年。
- UNEP 2019年 《环境法治》（第一份全球报告），联合国环境规划署（UNEP），2019年。
- UNEP/
国际刑警组织
2014年 Nellemann, C, Henriksen, R., Raxter, P., Ash, N. 和 Mrema, E. (Eds) 等：
“环境犯罪危机，野生动植物和森林资源的非法开采和贸易对可持续发展的威胁”，《联合国环境规划署快速响应评估报告》，2014年。
联合国环境规划署和GRID-Arendal，参考网站：www.grida.now
- UNEP/
国际刑警组织
2016年 Nellemann, C. (主编)；Henriksen, R., Kreilhuber, A., Stewart, D., Kotsovou, M., Raxter, P., Mrema, E., and Barrat, S. (Eds) 等：“环境犯罪上升---对自然资源、和平、发展与安全日益严重的威胁”，《联合国环境规划署和国际刑警组织快速响应评估报告》，2016年。联合国环境规划署和RHIPTO快速响应---挪威全球分析中心，参考网站：
www.rhipto.org
《Situ 和 Emmons 2000》，Situ, Y., Emmons, D. 2000：“环境犯罪：刑事司法制度在保护环境中的作用”（加利福尼亚：Sage, 2000), 3。