

非法废弃物自亚洲遣返欧洲的最佳实践

日期：2020年2月29日

版本：1.0

工作组 4：欧盟-亚太区域国际行动网络

活动 4.2：指导材料的开发

生成文件 4.4：非法废弃物遣返最佳实践



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

编者注

本材料的版权归WasteForce 项目联盟所有，使用者不得全部、部分或以任何方式复制（无论是通过照相、复印或其他任何方式），在未获得书面许可以前不得将其内容透露给任何各人或组织。在此，所有已于2018年12月1日签署《WasteForce 项目联盟协议》(WasteForce Consortium Agreement) 的成员方，以及欧盟委员会（European Commission）将自动获许使用和传播本材料信息。

本材料的信息和内容由WasteForce 项目联盟成员全权负责，并不必要代表欧盟委员会或其服务部门表达的观点。尽管该项目的文档和网页中包含的信息被认为是准确的，但WasteForce 项目联盟的作者或任何其他参与者，均不对本材料提供任何形式的保证。

目 录

1. 简介	3
2. 《巴塞尔公约》和《欧洲废物运输条例》	4
3. 废弃物非法贩运和收回	5
4. 废弃物非法运输的侦测	8
5. 证据收集	12
6. 合作	15
7. 建议	17

1. 简介

“通过开发执法、取证和能力建设工具，来阻止和瓦解废弃物的非法贸易和管理”（WasteForce）项目是由“欧盟内部安全基金警务项目（ISFP / 2017 / AG / ENV / 821345）”资助，项目期限两年，截止日期为2020年11月。

WasteForce 项目的工组合 4 旨在支持欧盟（EU）与亚太地区之间的国际运营网络，同时生成四份成果材料。成果材料4.1 提供与信息交换机制相关的需求和可能性的清单；材料4.2 则研究不同的机制以及相关指南的使用；材料4.3 则为检控废弃物犯罪提供指导；最后，本材料4.4 则收集了一些良好的实践内容以支持欧亚合作，特别是在遣返非法废弃物运输方面的信息。

2019年，联合国环境规划署（UNEP）在 WasteForce 项目下对来自处理非法废弃物运输的不同组织的各类官员进行了一项问卷调查。该问卷使用与目的地验证、侦查非法废弃物运输及其遣返有关的信息交换机制，调查了海关、警察和环境官员以及国际组织在信息共享方面的经验。调查的结果之一表明，有关当局在应对非法运输废弃物执法方面的合作似乎充满挑战性。非法废弃物运输的遣返被认为是一个困难且耗时的过程。但是，在日常实践中，确有几个很好的亚洲的目的地国家在信息验证方面的案例可以分享。这些验证主要是通过电子邮件以及原籍国和目的地国官员之间的双边联系进行的。本材料将重点关注在亚洲发现的非法废弃物已被成功遣返至欧洲原籍国的案例。

本材料介绍了一些成功的案例，并提出了一些建议，以促进将来在处理此类案件时进行良好而成功的协作。在DOTCOM废弃物资料库中可以找到处理非法废弃物运输的更多最佳实践案例。这些收集的信息都是关于在支持非法废弃物管理和非法贸易进行侦测、调查和起诉方面的良好做法和经验教训。¹

¹ DOTCOM 废弃物资料库可点击该网站在线访问：<https://dotcomproject.eu/resources/dotcomlibrary/>；此外，在WasteForce 项目下的DOTCOM 废弃物库正在被进一步开发和更新，您可点击该站在线访问废弃物库：<https://www.wasteorceproject.eu/resources/library/>

2. 《巴塞尔公约》和《欧洲废弃物装运条例》²

有害废弃物和其他废弃物的跨境转移受到《巴塞尔公约》“关于控制有害废弃物跨境转移及其处置”规定的管制。³ 这意味着这些货物只能按照事先知情同意（PIC）程序进行运输。《巴塞尔公约》缔约方需要通过其国家立法来执行《公约》的规定。而该《公约》的“禁运修正案”⁴ 已于2019年12月5日生效，这表明缔约方禁止将有害废弃物出口到发展中国家。《巴塞尔公约》的许多缔约国已经利用该《公约》提供的机会，将某些类型的非有害废弃物视为有害物质⁵，因此此类废弃物只能按照事先知情同意程序进行运输。该公约还赋予各缔约国权利，对可能进口某些类型的废弃物加以限制或禁止。

在欧盟，《巴塞尔公约》、包括“禁运修正案”和其他相关国际文书，例如“经济合作与发展组织（OECD）最终形成的《第（2001）107号决定》⁶，已通过欧盟的《废弃物运输条例》（WSR）被转换成欧盟法律。⁷ 值得牢记的是，欧盟的任何法规都直接适用于每个成员国，无需进一步转换成本国法律。

除《巴塞尔公约》的要求外，《废弃物运输条例》还对运往非经合组织成员国的非有害废弃物进行监管。根据这一《废物运输条例》（WSR），欧盟将征询非经合组织（OECD）国家是否同意接收来自欧盟的非有害废弃物，如果这些国家同意，则还需要明确这些废弃物是否需要根据事先知情同意（PIC）程序或简化程序来运送。当然，非经合组织国家也可以决定禁止从欧盟进口有害废弃物。有关详情，请参阅欧盟委员会《法规(EC) 1418/2007》。⁸

² 《巴塞尔公约》在第2条第3款中定义了该公约规定的废物“越境转移”。欧盟《废物运输法规》在第2条第34款中定义了废物的“航运”，当本文档中提到“移动”，“航运”或“运输”时，它始终意味着将废物从一个国家运输到另一个国家。

³ 详情请点击：<http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>

⁴ 详情请点击：<http://www.basel.int/Default.aspx?tabid=8120>

⁵ 详情请点击：http://www.basel.int/Countries/NationalDefinitions/NationalDefinitionsofHazardous_Wastes/tabid/1480/Default.aspx

⁶ 详情请点击：[https://one.oecd.org/document/C\(2001\)107/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2001)107/FINAL/en/pdf)

⁷ 详情请点击：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-0180101>

⁸ 详情请点击：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1418&from=NL>

3. 废弃物非法运输和遣返

根据《巴塞尔公约》（第9条），在以下情况下跨境运输废弃物均应视为非法：

- 未依照《公约》规定向所有有关国家发出通知；
- 未依照《公约》规定得到有关国家的同意；
- 通过伪造、谎报或欺诈方式而取得有关国家的同意；
- 运输的货物与文件所列材料不符； 或者
- 违反《公约》以及国际法的一般原则，造成有害废弃物或其他废弃物的蓄意处置（例如倾倒）。

此外，废弃物所谓非法贩运也被视为犯罪行为。欧盟《废物运输条例》（第2.35条）将以上几点视为非法运输，另外还包括以下三点：

- 出口到欧盟以外的国家旨在进行处置的废弃物；
- 向禁止进口此类废其物的国家出口的废弃物；
- 出口到非经合组织国家的有害废弃物或被非经合组织国家视为有害的废弃物。⁹

根据《巴塞尔公约》（第9条），若有害废弃物或其他废其物的跨境转移因出口者或产生者的行为而被视为非法运输，则出口国应确保将有关的有害废弃物作出下述处理：

- 由出口者或产生者或必要时由其自己运回出口国，如不可行， 则
- 按照本《公约》的规定另行处置。¹⁰

欧盟《废弃物运输条例》（第24条）规定出口商和出口国对此负有类似的义务，但在无法遣返的情况下提供了更多相关替代方法。这些方法是将弃废物出下述处理：

- 发运国主管当局或代表违规者的自然人或法人前往目的地国或发运国对废弃物进行回收或处置； 或如不可行
- 或者，若征得所有有关主管当局同意，由发运国主管当局或由自然人或法人代表在另一国家收回或处置。

⁹ 根据欧盟《废物运输法规》第35、36和37条（废物运输法规1013/2006）。

¹⁰ 详情请点击链接：<http://www.brsmeas.org/Decisionmaking/COPsandExCOPs/2017COPs/2017COPs/MeetingDocuments/tabid/5385/ctl/Download/mid/16177/language/en-US/Default.aspx?id=553&ObjID=17210>



图1 在柬埔寨发现的非法废旧塑料(照片来源: 柬埔寨环境部)

“我们需要向国际社会传达有关东盟在有毒废物问题上的立场。” 印尼外交部长马尔索迪说道：“我们不希望东南亚地区成为其他国家的垃圾场。”

在过去的两个月中，包括柬埔寨、印度尼西亚、马来西亚和菲律宾在内的一些东南亚国家，决定将数百个载有非法塑料废弃物的集装箱运回澳大利亚、加拿大、法国、德国、香港和美国。数百个集装箱正在接受是否有可能被遣返的检查。东盟由文莱、柬埔寨、印度尼西亚、老挝、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南等十国组成。¹¹

¹¹ 全文可在线查阅：<https://english.kyodonews.net/news/2019/08/fa486d2a0f15-southeast-asia-wont-be-developed-countries-trash-can-asean.html>

最重要的一点是，当非法废弃物运输是出口者或产生者的责任时，必须将废弃物遣返出口国。

如果进口商或收货人须对非法运输负责，进口国需要确保由进口商、收货人或在无负责人的情况下由进口国以无害环境的方式回收或处置废物。

如果不能确定非法运输的责任应由出口商、产生者、进口商或处置者等承担，则由所涉国家或其他国家酌情通过合作，确保相关废弃物尽快以无害环境的方式在出口国、进口国或其他地方得到处置。¹²

政府机构处理非法废弃物运输的关键要素之一是确定谁须对非法运输负责。

该问题的答案是要确定如何处理废弃物的相应选项。这些选项包括：遣返出口国或在进口国进行回收/处置。

¹² 基于《巴塞尔公约》第9条第4款和/或《欧盟废弃物非法运输条例（WSR）》第24条第5款

4. 废弃物非法装运的检测

在解答有关非法废弃物运输的相关责任问题之前，先需要定义几个要素。¹³

1. 要确定所运输的物品是否属于废弃物。¹⁴《巴塞尔公约》¹⁵和欧盟《废弃物运输条例》¹⁶都对废弃物进行了定义。

以下为确定哪种程序适用于特定装运需要遵循的相关步骤。

2. 根据《巴塞尔公约》，装运有害废弃物和其他废弃物需要事先知情同意。根据欧盟《废弃物运输条例》，要处置的废弃物需要事先知情同意。如果要在欧盟以外的地方进行处置，则禁止出口。

除了在前文第2点中提到的相关内容之外，依据欧盟《废弃物运输条例》和《欧盟法规（EC）1418/2007》，还禁止从欧盟向非经合组织国家（OECD）出口某些废弃物，相关内容如下：

- 有害废弃物；
- 根据《巴塞尔公约》第3条通知目的地国为有害废弃物；
- 目的地国禁止进口的废弃物；或者
- 发运国主管当局有理由认为废弃物在目的地国不会以无害环境的方式进行处置，例如当废弃物被送往无执照的处置场时。

《巴塞尔公约》的附加要求：只有在以下情况下才允许废弃物跨境转移：

- 出口国没有技术能力和必要的设施、能力或适当的处置场所用“无害环境的方式”来处置所涉废弃物；或者
- 所涉废弃物在进口国被要求作为再循环或回收行业的原材料；或者
- 相关的TBM符合各缔约方决定的其他标准。

¹³ 视欧盟法规的情况而定。

¹⁴ 《巴塞尔公约》第2条：“废弃物”是指国家法律规定要处置或打算处置或要求处置的物质或物品。

¹⁵ 术语表可以在以下链接下载：

<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/LegalClarity/Glossaryofterms/gGroup/SmallIntersessionalWorkingGroup/tabid/3622/Default.aspx>

¹⁶ 欧盟《废弃物运输条例》的第2条提到了欧盟《废弃物框架指令2008/98/EC》的第1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。

3. 根据欧盟《废弃物运输条例》，未归入附件3，3 B，4或4 A的单次入境废弃物需要事先知情同意。
4. 如果非有害废弃物的混合物未被列入附件 3，3 B，4 或4 A的其中任何一个附件中，除非在附件3 A中被列出，否则还是需要根据欧盟《废弃物运输条例》获得事先知情同意。
5. 根据欧盟《废弃物运输条例》，无论废弃物是否被归类为非有害废弃物并运往回收与否，如它们被其他材料污染到一定程度，从而增加了废弃物相关的风险，并涉及到《欧盟废弃物框架指令》中提到的有害特性或阻碍了无害环境的废弃物回收方式，则需要事先知情同意。

上述要点对于确定废弃物运输合法与否非常重要。如属于非法装运，则需指明废弃物负责人，以决定是否需要将装运的货物遣返至出口国。

案例分析研究 1：将受污染的废纸从荷兰运到中国

荷兰的一家废弃物回收公司通过其欧洲各地的场所收集废纸。这些废弃物被送往亚洲国家（主要是中国）进行进一步回收利用工作。根据不同的消息来源/报纸¹⁷，该公司在二十年内向中国出口了450,000个集装箱。2011年，该公司受到荷兰执法机构的调查，因为该公司涉嫌将受污染的废弃物从荷兰运送到中国。该公司从英国本应该将住家废物进口到荷兰，以进行进一步处理并将此类塑料和其他废弃物进行分类。但是该公司并没有这样做，而是将装有污染材料的货物包藏在集装箱中装有废纸的干净货物包后面，然后出口到中国。该公司及其董事已于2016年在荷兰被判刑¹⁸。



图 2 中国海关人员正在检查废弃物

¹⁷ <https://www.bredavandaag.nl/nieuws/economie/226696/china-stuurt-vervuild-papier-van-puijfelik-breda>

¹⁸ <https://www.ad.nl/breda/celstraf-voor-directeuren-van-puijfelik-breda-ordinaire-milieucriminelen~a0331e50/>

作为调查的一部分，荷兰检察官向中方提出了法律援助请求，内容涉及30个集装箱货物，这些集装箱被怀疑装有受污染的家庭生活垃圾或混合了超过中国规定的纸类废弃物规定值的废弃物。中国海关与其他中国当局合作对这批货物进行了调查，并确认该批次废弃物是不被允许进口入中国的。由于中国和荷兰当局之间的紧密合作，外加航运公司的合作，这些废弃物最终被运回了荷兰¹⁹。

关于本案和废弃物遣返得出的主要结论：

- 集装箱内的废弃物已被污染，超过了中国法律规定的数值，并被视为家庭生活垃圾。
- 根据《巴塞尔公约》（事先知情同意程序），家庭生活垃圾是需要特别关注的废弃物。
- 作为欧盟《废弃物运输条例》中实施的“禁运修正案”的一部分，禁止将家庭生活垃圾从经合组织国家（欧盟内）出口到非经合组织国家（中国）。
- 出口商对非法出口负有责任，因为他知道集装箱内运有受污染的废弃物。
- 中国和荷兰当局通过包括大使馆参与在内的正式方式进行了合作。
- 中国有关当局开始对进口入中国的其他此类材料进行进一步调查。
- 荷兰嫌疑人被法院判刑。

这批废弃物以无害环境的方式在荷兰被回收。

19 http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-06/02/content_15454275.htm

5. 证据收集

在处理废弃物运输过程中，相关人员需要从不同的来源收集信息。几个组织或网络（例如，“欧盟实施和执行环境法网络（IMPEL）”）提供了有关如何处理非法装运的废弃物及其遣返的各个方面的指导文件²⁰。

在非法废弃物运输的情况下可以收集的取证信息包括：

文件

- 运输单据 / 货运信函；
- 《巴塞尔公约》要求的通知和转移文件；
- 欧盟《废弃物运输条例》附件 4 规定的文件；
- 合同；
- 发票；
- 称重单；
- 提货单。

此类信息可以从以下相关方获得：

- 出口商
- 进口商
- 运输或货运代理
- 航运公司
- 港口当局
- 海关
- 环保部门

外观检查和取样

在理想情况下，应用目测检查所涉及的废弃物，应描述其成分和特性，并附上废弃物的照片。

²⁰ https://www.env.go.jp/en/recycle/asian_net/Annual_Workshops/2010_II_PDF/Additional_Paper/IMPEL-TFS-Manual-return-of-illegal-waste-shipments-Dec-2008.pdf

在某些情况下，必须进行抽样以确定所涉及废弃物的确切特征。需要由合格人员按照精确的标准在采取安全防护措施的情况下进行采样。

陈述/询问

除了废弃物的文件、照片、采样和描述之外，与参与人员进行面谈以确定谁应对非法装运负责也有非常重要的意义，因为有时指示是通过电话、电子邮件发出的，例如某些文件信息的获取或遵循的运输路线等都需要得到解释。

证据链

详细记录所遇到的情况是非常重要的。如果有违法的迹象，检查人员应确保收集证据的方式与一般刑事调查一致，并且必须以能够被法庭接受的方式收集和准备证据。

这意味着在选择、检查、确认、信息收集等方面所做的每个步骤都应该进行有序的记录归档。其中包括每个已拆下或更换的封条、封锁的记录；如果废弃物已被卸装并重新装载，则需把原有的废弃物以原有的装载物重新装载。

证据链中的任何一个小漏洞都可导致无法确定责任人或追究责任人的问题，而让所涉废弃物无法被遣返或所涉及的人无法受到起诉。

案例2: 受污染的金属废料从印度尼西亚运回英国的成功案例

在2011年, 印度尼西亚海关官员在雅加达港口对89箱装有1,800吨金属废料的集装箱进行了检查。根据印度尼西亚当局的报告, 货柜内的废金属受到沥青、塑料和液体等污染²¹。



图 3 印尼海关官员正在雅加达港口对集装箱装载的废金属进行检查
(照片来源: 雅加达环球报)

由于印度尼西亚和英国之间的紧密合作, 上述89箱集装箱在2012年被成功遣返。

这次遣返之所以成功, 是因为印尼当局收集并与英国交换了证据, 从而说服了英国当局有关这批可疑货物确实是非法废弃物, 而出口商可能对此批货物负有责任。

调查小组调查了从印尼退回的集装箱---该案件称为“铁砧行动”- 该小组对货物进行了搜查, 以寻找证据证明其出口商声称是合法可出口的废金属中混有有害金属。而印度尼西亚当局在这批货物中确实发现了污染物。

依据海关官员在雅加达拍摄并发回英国的照片, 在其中一些集装箱中发现了可疑的有害物质。这意味着“铁砧行动”将不得不进行进一步的侦查, 以评估该批货物是否违反了英国严格的废弃物出口法规。

环境犯罪资深官员杰夫·沃伯顿 (Jeff Warburton) 表示: “立法非常明确---这种材料中不应有任何污染物。虽然是在调查的早期阶段, 但我们对此类案件非常重视。”²²

²¹ <https://www.ibtimes.co.uk/scrap-illegal-exported-returned-safety-315195>

²² <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/britains-waste-now-its-coming-back-to-haunt-us-7789292.html>

6. 合作

《巴塞尔公约》和欧盟《废弃物运输条例（WSR）》经常强调国家间合作的重要性，以确保所涉废弃物以无害环境的方式处置或回收。而这种合作也与非法废弃物运输的遣返紧密相关。

众所周知，国际合作是具有挑战性的。但是，能否成功遣返非法废弃物在很大程度上取决于合作与沟通。

世界海关组织（WCO）、国际刑警组织（INTERPOL）和欧盟环境法实施与执行网络（IMPEL）等一些组织和网络，已经建立了自己的沟通渠道或信息交换机制。信息可以使用非正式渠道（例如通过个人电子邮件）或更正式的途径通过国家使馆、国际组织（例如《巴塞尔公约》秘书处或世界贸易组织（WTO））等机构发送。无论通信方式为何，最重要的是，通信必须充分遵守每个国家的法律法规和授权，以在必要时促进成功遣返非法废弃物。

案例 3: 从马来西亚遣返英国的塑料废料

英国已同意根据《巴塞尔公约》从马来西亚遣返42个装有非法塑料废弃物的集装箱。有关当局和运输代理商目前正在为遣返过程进行合作。这些集装箱于2018年3月至2019年3月之间运抵马来西亚槟城港口，因未能提供必要的进口文件而被视为非法集装箱。



图4 照片来源Breakfreefromplastic.org

宣布此消息之前，英国高级专员公署安排了英国环境署（EA）最近的一次访问，以回应有关从英国非法运输塑料废弃物的消息。

英国环境署（EA）与英国能源、科学、技术、环境和气候变化部（MESTECC）和马来西亚环境部、皇家海关署、相关港口当局和机构等举行了一系列会议。这些会议使人们对与塑料废弃物贸易有关的监管框架和政策有了更深入的相互了解；并在知识共享、检查程序、塑料废弃物的识别及遣返方面进行了知识交流。

英国能源、科学、技术、环境和气候变化部部长 Y.B. Yeo Bee Yin说：“我们对英国高级专员委员会与MESTECC密切合作，采取积极行动，将留置与马来西亚槟城港口的42个塑料废弃物进口集装箱遣返回英国，表示高度赞扬。这种合作标志着人们意识到塑料污染是一个全球性问题，需要各国作出承诺以解决这一问题。”她还说：“我们希望马来西亚和英国之间的合作与理解，将为其他国家树立榜样，以避免将受污染的塑料废弃物出口到其他发展中国家。”²³

²³<https://www.breakfreefromplastic.org/2019/12/02/uk-to-take-back-42-containers-of-plastic-waste-from-malaysia/>

7. 建议

根据遣返的成功经验，特此向参与此类运输的所有组织提出以下建议：

1. 应调查出是谁须对非法运输负责，以便得出是否可以遣返以及由谁负责相关费用的结论。
2. 在国家层面上进行合作，以确定谁对货运负责。政府相关机构应了解其角色和职责，并应在国家层面上建立协作机制。
3. 由于废弃物非法运输的责任通常由出口商承担，因此要确保进口国和出口国的环境主管当局之间的顺畅合作。
4. 确保负责官员在收集必要证据的同时，保持完整、严密的证据链并记录一切，这将有助于识别违法者并协助对犯罪者的罪行进行检控。例如，从将货物装载上集装箱到在同一集装箱中检测到废弃物，在每一时间节点上所收集到的证据中都不允许存在“漏洞”。为了成功找到负责人并最终成功起诉，所有事项都必须有充分的文件记录。
5. 尽早与出口国的主管当局进行沟通，以取得成功的合作和遣返。
6. 与环境主管当局合作，以收回发运的非法废弃物。