



联合国

UNEP/PP/INC.1/4



联合国
环境规划署

Distr.: General
8 September 2022

Chinese
Original: English

**旨在制定一项具有法律约束力的
塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）
国际文书的政府间谈判委员会
第一届会议**

2022年11月28日至12月2日，乌拉圭埃斯特角
临时议程*项目4

**编写一项具有法律约束力的塑料污染（包括海洋
环境中的塑料污染）国际文书**

**参考联合国环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段提出的
关于具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的
塑料污染）国际文书架构的大致备选方案**

秘书处的说明

1. 根据联合国环境大会 2022 年 3 月 2 日题为“结束塑料污染：制定具有法律约束力的国际文书”的第 5/14 号决议第 5 段，一个不限成员名额特设工作组于 2022 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在达喀尔举行会议，为负责制定一项具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书的政府间谈判委员会开展工作做准备。不限成员名额工作组商定了一批将由秘书处提交政府间谈判委员会第一届会议的文件。工作组除其他外，请秘书处参考环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段，提供关于具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书架构的大致备选方案。本说明附件所载的文件是根据这一请求编写的。
2. 文件是在查阅现有各项多边环境协定和其他文书后编写的。由于大多数多边环境协定的架构相似，因此文件中介绍的大致备选方案可用于制定涉及不同主题领域的条约。文件与题为“根据联合国环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段提出的潜在要素，包括具有法律约束力的多边协定的关键概念、程序和机制，因为它们可能与推动执行和遵守未来的具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书相关”的 UNEP/PP/INC.1/5 号文件对潜在要素的阐述保持一致。

* UNEP/PP/INC.1/1。

附件

参考联合国环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段提出的关于具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书架构的大致备选方案

导言

1. 本文件根据对多边环境协定及其他文书架构的查阅提出了文书架构的备选方案。本文件按照联合国环境大会第 5/14 号决议以及旨在制定一项具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书（简称“文书”）的政府间谈判委员会筹备工作不限成员名额特设工作组的要求，提出了文书架构的备选方案。它是在查阅多边环境协定及其他相关的全球性文书架构的基础上编写的。就本文件而言，“架构”是指使对具有法律约束力的文书的组成部分作出安排，让它们能够作为一个整体发挥作用。

2. 在确定文书架构的可能备选方案时，没有着手界定或讨论各组成部分的具体内容。¹ 没有具体说明实质性措施，也没有讨论如何实施这些措施，包括这些措施是否可以构成具有约束力的义务或被视为是自愿的。

3. 如本文件第一节所述，具有法律约束力的多边环境协定几乎都有相似的基本架构。虽然每一架构要素内的具体条约条款内容因文书而异，但大致分类保持一致。本文件第一节简要概述典型的总体架构，并详细阐述 UNEP/PP/INC.1/5 号文件提供的架构。²

4. 虽然这种总体架构是通用的，但多边环境协定的核心义务和控制措施可能采用截然不同的形式。控制措施是指条约中的专门用于防止、尽量减少或解决那些促使条约通过的问题的条款。至少就本文件而言，这一用语并不包括要求缔约方提交国家行动计划、开展科学和技术合作、交流信息、报告国家执行情况或提供财务资源和技术援助的条款。核心义务和控制措施的进一步资料可参阅 UNEP/PP/INC.1/5 号文件。

5. 本文件第二节载有关于一项全面的具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书如何构建核心义务和控制措施的两个大致备选方案。虽然备选方案显然分成两个类别，但在实践中，这两个类别都没有固定的形式：每个类别都有几种不同的形式，且一个类别的特征可以与另一类别的特征重叠。这两个架构备选方案之间的本质区别是，核心义务和控制措施是列入一项单一、全面的文书（包括其附件），还是分列在两项或更多项单独的在法律上是不同的文书（例如通过一项公约及其一项或多项议定书）中。这两个大致备选方案如下：

(a) 特定公约：核心义务和一些控制措施列在文书的正文中，而起补充或阐述作用的其他控制措施，例如技术信息和实质性细节，则可列在构成文书组成部分的一个或多个附件中。

¹ 各组成部分可能包含的内容的进一步资料可请参见 UNEP/PP/INC.1/5 号文件。

² 见 UNEP/PP/INC.1/5 号文件。

(b) 框架公约：公约列入第一节所述的标准架构、类别和条款，但一些或全部控制措施则列在公约的一项或多项单独的议定书中。公约及其议定书在法律上是不同的文书，通常在不同的会议上通过。

6. **实例见本附件的附录。**附录列出了为说明下文所述方法而引述的相关条约。

一、具有法律约束力的多边环境协定的基本架构

7. **具有法律约束力的全球性多边环境协定在架构上一直采用相似的方法。**每一项多边环境协定都包含序言、导言条款、控制措施、与执行有关的条款、设立条约机构以支持执行工作的条款、进一步编撰条约的条款，以及通常称为“最后条款”的标准的行政条款。³虽然多边环境协定的具体条款案文可能有很大差异，但不同协定中的条款类别基本保持一致。

二、核心义务和控制措施架构的大致备选方案

8. 现有文书遵循两种大致方法：“特定”公约或“框架”公约。本质区别在于核心义务和控制措施是列入一项单一文书（例如一项带有附件的特定公约），还是列在若干在法律上不同的文书中（例如一项有一项或多项议定书的框架公约，议定书通常是后来商定的）。⁴控制措施是一项条约中专门用于防止、尽量减少或解决那些促使条约制定和通过的问题的条款。本节讨论关于一项全面的具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）文书如何构建控制措施的两个大致备选方案。这两个备选方案之间的本质区别是，控制措施是列在在单一的一项具有法律约束力的文书中，还是列在在法律上是各自不同文书的一项公约及一项或多项议定书中。这两个大致备选方案之间的区别符合《维也纳条约法公约》对条约的定义，该公约对条约的定义是“国家间以书面形式缔结并受国际法管辖的国际协定，不论其载于单一文书抑或是两项或两项以上的相关文书，亦不论其具体名称为何”。⁵因此，一项条约的基本要素是，它是决定受条约约束的国家之间的书面协定，以书面形式订立，且受国际法管辖。也可以用其他术语来指称条约，如“协定”、“公约”、“议定书”或“盟约”。大致备选方案是：

备选方案	控制措施的分布	通过
特定公约	核心义务和一些控制措施列入公约正文；其他控制措施，如技术信息和实质性细节，可列在一个或多个附件中。	公约，包括其附件（如适用）构成一项单一的法律文书；在公约通过和生效之后，可对附件进行修订，以后还可以通过其他附件。
框架公约	有些控制措施可能出现在公约正文中；其他控制措施出现在议定书中。	公约及其议定书通常在不同的会议上通过；各自都是一项法律上不同的文书。随着时间的推移，可能会通过更多的协定和议定书。

³ 行政（或最后）条款的进一步资料可参见 UNEP/PP/INC.1/8 号文件。

⁴ 核心义务与控制措施之间的区别的进一步资料可参见 UNEP/PP/INC.1/5 号文件。

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 1155 卷，第 18232 号，第 2 条第 1 款(a)项。

9. 虽然本节介绍这两个架构备选方案时将其作为不同的类型，但必须认识到，每个备选方案所采用的具体形式必然因文书而异，而且备选方案之间有一定程度的重叠。几乎所有具有法律约束力的全球性多边环境协定都在某种程度上采用了附件。将全部或部分详细控制措施置于一个或多个附件中，而将核心义务保留在正文中，可以使整个文书更为清晰和更易于管理。这种方法还有助于使公约的正文更加简洁。此外，由于可能会在公约正文中列入条款，以便允许采用不同于正文的程序来通过、调整和修订附件，因此与缔约方只能通过修订《公约》正文中的条款来调整控制措施的某些方面相比，使用附件可以让缔约方更快和更容易适应已经变化或正在变化的情况。一旦确定是用附件来补充公约（即采用特定公约的方法）还是用附件和议定书来补充公约（即采用框架公约的方法），便可以在谈判期间进一步开展工作，确定公约正文相对于附件（和议定书，视情况而定）的详细程度。

A. 特定公约模式

10. **特定公约模式确立一项全面的文书，其正文或附件中列有详细程度不同的控制措施。**在这一备选方案下，公约的核心义务和某些控制措施，无论是宽泛还是具体的，都列在公约的正文中，并可由构成公约不可分割的组成部分的一个或多个附件来补充或阐述。这样的架构允许采用不同的程序修订附件，并让修订更容易生效。

11. **附件可以有不同的范围和不同的详细程度。**一旦决定采用这一模式来制定文书，谈判人员就可以决定要列入附件的内容和详细程度。谈判人员还必须决定附件的范围，他们通常会在公约的正文中对此作出具体规定。例如，《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》规定“附件只限于科学、技术和行政事项”，而《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》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》规定“附件应限于程序性、科学、技术或行政事项”。虽然附件的详细程度各不相同，但它们大致可分为以下几类：

(a) 载有补充技术信息的附件

如果一项公约使用载有补充技术信息的附件，则应在公约的正文充分阐述各项控制措施。然后用附件来阐明控制措施并使其生效，具体做法是提供补充技术规格，如受控物质清单（或受控物质类别）和其他关于哪些物质可能受控制措施管辖的非常详细的信息。在可将一项多边环境协定管辖的各种物质、产品或工艺大致分成可按共同的控制措施进行管制的几大大类别时，最常采用这种方法。

采用这种方法的文书的一个例子是《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》。《蒙特利尔议定书》下的控制措施，如逐步减少和逐步淘汰各类物质生产和消费的时间表载于文书的正文，而附件载有含有或依赖该文书规定的受控物质的特定物质或产品的清单。采用这一方法的其他文书包括《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》及其《1996年议定书》、《国际防止船舶造成污染公约》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《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》。

控制措施置放在何处可能会影响修正或调整文书的难易程度。如果采用将补充技术信息列入附件的方法，则与下文所述的特定公约模式的其他形式相比，公约正文的案文篇幅可能较长，因为它需要列入控制措施的大部分必要细节。如果控制措施载于正文而不是附件，则修改控制措施可能会更加困难，它具体取决于与修正或调整文书有关的条款（如有）。

(b) 载有实质性规定的附件

附件可载有实质性控制措施，从而减少公约正文的案文篇幅。采用这种方法起草的公约不一定要在公约正文内对控制措施作出详细说明。相反，可以在文书正文中简明扼要地说明控制措施，附件则载有实质性信息和控制规定，以及技术规范或者受控物质清单或类别（如有）。如果控制措施复杂而详细，且因物质或物质类别而异，那么这种方法可能更可取。这种方法可以使公约正文保持简洁，重点放在文书缔约方的核心义务上。

《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》是在附件中进一步阐述实质性信息的文书的实例。在《斯德哥尔摩公约》中，附件 A 关于多氯联苯的第二部分以及附件 B 中关于二氯二苯基三氯乙烷（滴滴涕）的第二部分和关于全氟辛酸磺酸、其盐类及全氟辛基磺酰氟的第三部分都载有关于控制措施的实质性规定。《斯德哥尔摩公约》的这两个附件都列入了关于缔约方如何执行和遵守该公约第 3 条和第 6 条中的一般控制措施的大量详细规定。

《关于汞的水俣公约》是采用这一架构的一个近期例子。在《水俣公约》中，关于添汞产品的附件 A 和关于使用汞或汞化合物的制造工艺的附件 B 分别载有受第 4 条和第 5 条中的控制措施管辖的产品和工艺的具体清单。关于手工和小规模采金业的附件 C 详细阐述了第 7 条要求制定的国家行动计划。这些附件是在公约的附件中载列有关执行和逐步淘汰的大量详细规定的另一个实例。

(c) 载有补充协定的附件，也称为“总括协定”

在极少数情况下，附件也可以载有作为整个公约的一部分的补充协定。在极少数情况下，还可以利用附件来纳入主要文书范畴内的补充协定。根据这一方法，个别实质性协定可以与主要文书的正文作为一揽子协定来谈判和通过。每项实质性补充协定都被视为整体不可分割的一部分，整个一揽子协定是一个单一的法律文书。

《马拉喀什建立世界贸易组织协定》是在其附件中列入其他补充协定的一个实例。在《马拉喀什协定》中，几乎所有管制措施都载于附件，附件载有一系列涉及国际贸易各个方面的补充协定，如《关税及贸易总协定》（附件 1A）和《服务贸易总协定》（附件 1B）。《马拉喀什协定》缔约方也是附件所载若干协定的缔约方。⁶

⁶ 《马拉喀什建立世界贸易组织协定》附件 4 载有必须单独接受的诸边协定，而附件 1 至附件 3 则对世界贸易组织所有成员国具有约束力。见联合国，《条约汇编》，第 1867 卷，第 31874 号，第 2 条。

这种方法很少使用。以下情况可采用这一方法：文书的主题事项非常复杂，不同类别的控制措施需要采用不同的方法、结构或程序，或者需要有各自的相关附件、附表或附录。

12. 特定公约模式（带有特定附件的条约）是多边环境协定最常用的形式。这一模式产生的文书更容易适应不断变化的情况或不断演变的缔约方需求，并有可能修正公约正文、修正或调整附件以及增列新的附件。

B. 框架公约模式

13. 框架公约模式允许将关键细节载入法律上不同的各项议定书中。在框架公约模式下，公约可列入上文第一节所述的基本总体架构，但几乎不列入任何控制措施。控制措施则会列在公约的各项单独的议定书中，议定书可以与公约同时通过，也可以在公约生效后通过，但在通常情况下，议定书在框架公约生效之后通过。公约及每项议定书在法律上是不同的条约；公约缔约方可以不批准、加入或接受任何议定书。

14. 文书的标题并不决定其性质。虽然有几项文书在其标题中使用“框架”一词，如《联合国气候变化框架公约》，但公约名称中是否有“框架”一词并不能决定它是否是一项框架公约。人们一般认为，有关决定因素是公约正文中是否有条款允许缔约方拟订议定书来补充公约，无论通过公约时是否预期会有特定的议定书。⁷

15. 框架公约允许以渐进的方式解决问题。框架公约方法允许公约的缔约方采用分步骤而非一步到位的方式来解决这个问题。因此，国际社会可以着手处理问题，而不必等到就适当的控制措施达成共识。这一方法有助于 (a) 通过要求缔约方提交国家报告以及鼓励开展研究和评估等方式，减少不确定性并就相关事实达成一致意见；(b) 通过提供一个持续性的讨论和谈判论坛，在参与者之间建立信任，从而达成规范性共识。此外，公约设立的机构可以通过收集数据、提供技术援助和发表报告，在这一进程中起推动作用。随着科学知识的扩展、共识的形成以及监管优先事项的演变或变化，这一模式为采取渐进行动奠定了基础。

16. 框架公约的成功与否取决于主要公约的缔约方是否继续愿意通过后续的议定书。虽然框架公约有时被用来推迟就实质性细节作出决定，但此类公约的议定书可以与公约同时通过。不过，每项议定书都要单独通过和批准、加入或接受，因为它们在法律上都是不同的文书。因此，在框架公约模式下，更大的体系的成功与否在很大程度上取决于主要公约的缔约方是否继续愿意谈判和成为每一项后续议定书的缔约方。

⁷虽然《生物多样性公约》的名称中没有“框架”一词，但由于列入了第 28 条，它允许缔约方在缔约方大会的会议上通过公约的议定书，因此可被视为是一项框架公约。

17. **议定书一般仅开放供主要公约的缔约方通过，并通常有一些条款，表明议定书不得与主要公约规定的控制措施或其他条款相抵触。**不过，公约正文或议定书都可以列入条款，允许不是主要公约缔约方的会员国甚至是非会员国成为任何议定书的缔约方。⁸

18. **特定公约的缔约方也可以通过议定书。**虽然预计在通过框架公约之后才会拟订议定书，但特定公约的缔约方也完全可以决定通过一项作为补充文书的议定书。

19. **多边环境协定采用框架公约模式有例可循。**框架公约模式的主要例子包括《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》，以及《保护臭氧层维也纳公约》及其《蒙特利尔议定书》。一个区域性的例子是《远距离越境空气污染公约》，该公约的所有实质性控制措施都载于其八项议定书中，分别涉及臭氧、持久性有机污染物、重金属、硫、挥发性有机化合物、氮氧化物以及为监测和评价筹资。所有八项议定书采用通用架构，并使用公约的执行机构、履行委员会和秘书处。

⁸例如，见《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）（1998年）及其《污染物释放和转移登记册议定书》（2003年）第24条（规定该议定书开放供联合国所有会员国签署）；另见《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定协定》（1995年）第37条和第1条第2款(b)项（允许非《联合国海洋法公约》缔约方成为协定的缔约方）。

附录

附件中引用的多边协定

《维也纳条约法公约》（1969年）

《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》（1972年）

《濒危野生动植物种国际贸易公约》（1973年，经修正）

《国际防止船舶造成污染公约》（1973年，经修正）

《远距离越境空气污染公约》（1979年）

《联合国海洋法公约》（1982年）

《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（1987年）

《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（1989年）

《生物多样性公约》（1992年）

《联合国气候变化框架公约》（1992年）

《马拉喀什建立世界贸易组织协定》（1994年）

《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定协定》（1995年）

《〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉1996年议定书》（1996年）

《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（1998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》（1998年）

《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》（2001年）

《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》的《污染物释放和转移登记册议定书》（2003年）

《关于汞的水俣公约》（2013年）