联合国

EP

UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/16

Distr.: General
27 March 2010

Chinese
Original: English

联合国
环境规划署

拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书
政府间谈判委员会
第一届会议
2010 年 6 月 7-11 日，斯德哥尔摩
临时议程*项目 4

拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书

可能与将来的汞问题文书有关的国际贸易法，包括所选公约中关于贸易的规定

秘书处的说明

导言

1. 在 2009 年 10 月 19 日至 23 日于曼谷举行的会议上，汞问题政府间谈判委员会筹备工作不限成员名额特设工作组就秘书处为推动委员会的工作而将向委员会第一届会议提供的资料清单达成了一致意见。除其他事项外，还请秘书处就可能与委员会将要谈判的汞问题文书有关的国际贸易法，编写一些材料，包括现有公约中的有关贸易的规定。本说明对该要求作出了回应。

2. 多边环境协定常常采用与贸易相关的措施来达到其目的。实际上，联合国环境规划署（环境署）理事会在第 25/5 号决定中，请政府间谈判委员会在制订以全面和适当的方法管理汞问题时，将减少汞的国际贸易的规定纳入其中。

3. 虽然这些涉贸措施被频繁地加以运用，但这些措施有时会引发这样的问题：它们与国际贸易法是否相容？然而，多边环境协定在实现统一的全球环境和经济治理框架的过程中发挥着至关重要的作用，而国际贸易法正在日益融入这种作用。世界贸易组织（世贸组织）是负责国际贸易自由化和促进各国间可预测的贸易关系的主要政治和法律机构。因为经济和环境都是可持续发展的关

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/1。

K1060696 100510

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。

键组成要素，多边环境协定的规定和世贸组织的法律就必然会有重叠，以应对许多相同的问题。这一事实已使得世界贸易组织和多边环境协定之间的互为依赖和相互支持的关系日益加强。

4. 本说明的第一章对世贸组织的协定和《关税和贸易总协定》中体现的多边贸易体系作了一个简短的回顾。本章包括了对《关贸总协定》第二十条的讨论，该条款的规定明确确认，在某些情况下，出于保护关键的公共政策领域的需要，可能要求对协定中的基本贸易规则给出例外。

5. 本说明的第二章讨论了世贸组织和多边环境协定之间日益增强的互为依赖和相互支持关系。第三章讨论了一些公约对于贸易所作的规定，并总结了政府间谈判委员会可能希望考虑的涉贸规定的备选方案。

一、 《关税和贸易总协定》和世贸组织

A. 背景

6. 根据《关税和贸易总协定》于 1947 年创立并由世贸组织延续的多边贸易体系，在其建立时有一个明确的目标：促进经济增长和繁荣，以确保和维持和平。[1] 通过此后各个回合的谈判，随着时间的推移，《关税和贸易总协定》大大降低了关税，这反过来又对扩大全球贸易和经济增长做出了贡献。世贸组织是 1994 年建立的，它通过引入可持续发展的概念，重新理顺和精炼了多边贸易体系的各个目标。

7. 世贸组织的根本目标，正如在《建立世界贸易组织协定》的序言中所述，包括提高生活水平；确保充分就业和大幅度稳步提高实际收入和有效需求；以及扩大货物与服务的生产和贸易。[2] 实现这些目标，要同时做到为可持续发展之目的对世界资源进行最佳利用，并寻求对环境的保护和保持。[3] 在追求这些目标的过程中，世贸组织负责监督、执行和管理所谓的“覆盖世贸组织的协定”；[4] 作为多边贸易谈判的论坛提供服务；以及管理世界贸易组织的争端解决机制。

B. 《关税和贸易总协定》

8. 《关税和贸易总协定》是覆盖世贸组织的主要协定。它涉及货物的国际货物贸易，如制造产品、初级商品和其它可以买、卖或交换的有形物项。至于多边环境协定包含的涉贸措施范围，一般涉及的是诸如野生物制品、化学品或改性活生物体等的货物贸易。因此，《关税和贸易总协定》是多边环境协定中的贸易措施所暗指的覆盖世贸组织的主要协定，包括在也许会获得通过的任何汞问题文书中所包含的那些协定。

---

1 Debra Steger, “Lessons from History: Trade and Peace,” in *Trade as Guarantor of Peace, Liberty and Security?: Critical, Empirical and Historical Perspectives vol.*12 (Padideh Ala’i, Tomer Broude and Colin Picker eds., 2006).

2 《建立世界贸易组织协定》，序言，1867 U.N.T.S. 154, 33 I.L.M. 1226 (1994)。

3 同上。

4 《建立世界贸易组织协定》第二条中规定，“世界贸易组织应为其成员之间与本协定以及本协定各附件中包括的法律文书有关的贸易关系，提供共同的体制框架。”。除了《关税和贸易总协定》，那些协定还包括众多的货物贸易多边协定，包括关于农业、卫生和植物检疫措施、纺织品、贸易的技术壁垒和其它方面的协定。还有关于服务贸易以及知识产权与贸易有关的方面的协定、争端的解决和谅解、以及各种多边贸易协定。有关所有与世贸组织 协定有关的资料，可从以下网站获得：http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm.

9. 《关税和贸易总协定》规定了世贸组织的所有成员均有义务遵守的基本的实质性贸易规则。至于多边环境协定，最有关联的规则有：

(a) 最惠国待遇，它要求各国不得就被称为“相似”的产品在其贸易伙伴中进行歧视；

(b) 国民待遇，它要求各国给予进口产品的待遇的优惠程度，不得低于相似的国内产品；

(c) 禁止数量限制，它禁止各国采用除关税以外的进口或出口限制。

C. 第二十条 一般例外

10. 《关税和贸易总协定》明确承认，出于保护关键的公共政策利益的需要，可能要求对协定中的基本贸易规则的应用给予例外。协定的第二十条规定，除其他事项外，在涉及到对自然资源的保护或对人类、动物或植物的生命或健康加以保护之必要措施时，允许有这样的例外。因此，第二十条能够帮助调解贸易和其它法定政策目标之间可能产生的紧张关系，包括世贸组织和多边环境协定下可能产生的紧张关系。第二十条的例外涉及最多的是健康、安全和环境措施，可在该条规定的第（b）和（g）段中找到，其规定（加上第二十条的起首语部分）如下：

> 本协定的规定不得解释为禁止缔约方采用或加强以下措施，但对情况相同的各国，实施的措施不得构成武断的或不合理的差别待遇，或构成对国际贸易的变相限制：
>
> （b）为保护人类、动物或植物的生命或健康所必要的措施；
>
> （g）与国内限制生产与消费的措施相配合，为有效保护可能用竭的自然资源的有关措施;[5]

二、 贸易和环境：世贸组织和多边环境协定

11. 本章讨论了世贸组织和多边环境协定之间的日益增强的互为依赖和相互支持的关系。本章首先回顾了世贸组织裁判规程的突出判例，在这些判例中世贸组织依靠多边环境协定来解释和应用第二十条的一般例外规定。接着，本章重点强调了对促进这种相互支持关系的所选多边环境协定的序言摘录。

12. 应当指出，世贸组织的法律对成员国具有约束力，但不对政府间组织或多边环境协定构成约束。因此，问题不在于多边环境协定本身是否会与世贸组织发生冲突，而是缔约方在执行多边环境协定时是否会与其对世贸组织的法律义务发生冲突。进一步而言，虽然对于多边环境协定和世贸组织之间的潜在冲突，学术界和国际律师已争论了多年，但这都只是理论上的：执行多边环境协定从来没有受到过世贸组织争端解决机制规定的挑战。

A. 世贸组织的法律体系

13. 世贸组织的法律体系已发生了演变，越来越多地承认了多边环境协定在实现可持续发展中所发挥的富有价值的作用。[6] 这一演变主要体现在对第二十条一

5 《关税和贸易总协定》第二十条，61 Stat. A-11, T.I.A.S. 1700, 55 U.N.T.S. 194 (1947)。

般例外的解释和运用上，通过这样的解释和运用，该条款的规定已成为一种灵活的工具，用以将对环境和健康的关注纳入到国际贸易体系之中。

14. 多边环境协定在世贸组织法律体系中的作用，已随着时间的推移而扩展，并已推动增强了两个控制体系之间的一致性。世贸组织的争端解决专家组依靠多边环境协定做出实事求是的决定。此外，世贸组织的上诉机构（受理对世贸组织争端解决专家组的决定所提出的上诉）在对其审议的案例按第二十条的一般例外进行解释和运用时，已考虑了多边环境协定的规定和目标。

15. 四个知名度很高的贸易纠纷，涉及到新配方汽油、牛肉激素、虾和海龟以及翻新轮胎，显示了世贸组织对于多边环境协定和一般公共国际法的方法上的变化。

16. 在其受理的第一个案例新配方汽油一案中，上诉机构强调，“不能在客观上与公共国际法孤立的情况下解释”《关税和贸易总协定》。[7] 这一决定从而打开了在解释世界贸易组织的法律时考虑多边环境协定的大门。

17. 在牛肉激素一案中，上诉机构同意这样的观点：《卫生和植物检疫措施协定》的第 5.7 条反映了预先警戒原则；它还进一步注意到第 5.7 条并没有完全反映与该原则的关联性。[8] 这一决定从而确认了在解释国际贸易法时考虑国际环境法原则的作用。[9]

18. 在虾和海龟一案中，上诉机构审查了多个多边环境协定——包括《生物多样性公约》、《保护野生动物迁徙物种公约》和《濒危野生动植物物种国际贸易公约》（濒危物种公约）——以解释第二十条第（g）款中对关于保护可用竭的天然资源的例外条款。[10]

19. 在翻新轮胎案件中，争端解决专家组引用了《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》的规定，以确定国际社会的政策倾向于在源头减少废物，并确认旧轮胎所构成的风险。[11]

20. 有关这些案例的详细分析可以在其他地方找到，这些案例支持了下面一些观察结果：

(a) 多边环境协定体现了国际社会的合作努力，因而排除了对变相保护主义的担忧，而这正是国际贸易法的主要关注之一；

(b) 多边环境协定反映了人们倾向于以多边办法来解决多边问题，从而缓解了与单边措施有关的担心；

---

6 见 Nathalie Bernasconi-Osterwalder, Daniel Magraw, Julia Oliva and Marcos Orellana, “Environment and Trade: A Guide to WTO Jurisprudence” (Earthscan 2006).

7 世界贸易组织，《美国—— 新配方汽油和常规汽油的标准：上诉机构的报告》，WT/DS2/9（1996 年 5 月 20 日）。

8 上诉机构排除了这样一种可能性：在世贸组织法律对此没有明确依据的情况下，预先警戒原则可以提供一种抗辩。它还进一步拒绝了预先警戒原则在习惯法中的地位。

9 Howard Mann and Stephen Porter, “The State of Trade and Environment Law 2003: Implications for Doha and Beyond”, 28–30 (IISD 2003), available at http://www.iisd.org/pdf/2003/trade_enviro_law_2003.pdf.

10 世界贸易组织，《美国 ——禁止进口某些虾和虾产品：上诉机构的报告》，WT/DS58/AB/R（1998 年 10 月 12 日）。

11 世界贸易组织，《巴西——影响翻新轮胎进口的措施：上诉机构的报告》，WT/DS/332/AB/R，（2007 年 12 月 3 日）。

(c) 多边环境协定反映了国际社会所建立的最低标准；相应地，为遵守其规定而采取的措施也被假定是基于良好的诚意，而这正是第二十条运作的核心。

B. 多边环境协定和世贸组织的相互支持性

21. 第二十条确认，贸易限制对于实现非贸易领域中的关键政策目标，包括公众健康和环境的可持续性，可能是必要的，而且根据国际贸易法它也是合理的。就多边环境协定而言，它们能够反过来增强为环境和卫生目的而采取的贸易措施的合法性。

22. 多个多边环境协定，包括化工类的，均明确确认这种相互的支持性。例如，《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的序言，就包括了一项明确的声明："贸易和环境领域的公约和其它国际协定是相互支持的"。

23. 在《斯德哥尔摩公约》之前，已通过了《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《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》。两者均包含了实质上相同的序言性语言，认为为了实现可持续发展，贸易和环境政策和协定应相互支持。但是，《鹿特丹公约》还包含了以下两条序言性陈述，按理它们削弱了相互支持性的目标：

> *强调* 不得将本公约的任何规定理解为缔约方根据适用于化学品国际贸易或环境保护的任何现行国际协定所享有的权利和所承担的义务有任何改变，
>
> *认为* 以上陈述无意在本公约与其它国际协定之间建立一个等级体系....[12]

24. 参与《斯德哥尔摩公约》谈判的政府间委员会考虑了与这两条陈述相似的用语，但并没有采用。第一个陈述声明，在该领域中任何现有国际协定项下的权利和义务，都未受到《鹿特丹公约》的影响，从而暗示任何这样的协定都优先于该公约。《鹿特丹公约》的制定者可能认为，这样的理解在不对化学品的国际贸易加以禁止或限制的文书中是合适的。[13] 相反，《斯德哥尔摩公约》的制定者，在制订一份对持久性有机污染物的贸易确实加以禁止和限制的文书时，却承认说，一项在事实上会具有优先性的条款有可能对实现该公约的目标造成损害。由于政府间谈判委员会要制订减少有关汞的国际贸易的规定，可能会希望考虑《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的谈判委员会就这些序言性陈述所做的选择。

三、多边环境协定中的涉贸规定

25. 本章讨论了所选公约中有关贸易的一些规定，还汇总了政府间谈判委员会对于汞问题文书可能希望考虑的涉贸措施。

---

12 另见《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》的序言（2000）。

13 根据《鹿特丹公约》，各缔约方对于公约所涵盖的物质的国际贸易，商定了信息交换、事先知情同意和出口通知的程序；该公约并没有禁止这些物质的贸易。

A. 选定公约中就贸易制订的一些规定

26. 一些多边环境协定中包含了涉贸环境措施，以增强其限制对环境和人类健康的损害的有效性。在当今生效的约 200 个多边环境协定中，有 20 多个利用贸易措施来达到其目的。[14] 它们包括《巴塞尔公约》、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《斯德哥尔摩公约》、《濒危物种公约》和《鹿特丹公约》。

27. 《巴塞尔公约》利用贸易措施来控制危险废物的进出口。对于规定的废物，只有当进口方未禁止其进口并就其进口做出书面同意后，出口方才可以出口；在这些规定下获准的出口，还会受到其它限制。它还禁止向非缔约方进口或出口危险废物。否则，只要有理由相信允许进出口的废物在目的地不会以对环境安全的方式加以处理，则允许的废物进出口就要被禁止。该公约还进一步规定，违反公约的越境转移构成非法运输刑事罪，且出口国和进口国，根据哪一方有过错，必须采取措施控制违反公约转运的任何废物，并确保其以对环境安全的方式加以处置。

28. 《蒙特利尔议定书》，作为鼓励各国成为其缔约国的手段，禁止与非缔约方进行议定书控制物质的贸易，除非缔约方会议确定该非缔约方符合议定书的控制措施，并已对此提交了数据。议定书还要求其缔约方对禁止或限制从非缔约方进口利用受控物质生产、但不包含受控物质的产品，“确定其可行性”。限制对涉及生产受控物质的非缔约方提供出口信贷和补贴；相关技术的出口也同样是不鼓励的。各缔约方还必须建立和实施受控物质进出口许可体系，并定期报告这类进口和出口。

29. 《斯德哥尔摩公约》禁止进口和出口公约所涵盖的持久性有机污染物，除非出于以下目的：为了对环境安全的处置目的，或如果进口方按照公约附件所载的特定豁免或可接受的目的来使用该化学品。《斯德哥尔摩公约》禁止与非缔约方的贸易，除非它们每年提供其致力于满足各项要求的证明。

30. 《濒危物种公约》建立了一个对指定物种的国际贸易进行管制的体系，包括许可证、贸易禁令、配额和其它措施。如果某一缔约方不遵守该公约的要求，则《濒危物种公约》常务委员会可以建议其它缔约方停止与该缔约方进行公约所列物种的一切贸易。

31. 《鹿特丹公约》规定了一个事先知情同意程序，根据该程序，除了例外情况以外，公约所列的杀虫剂或其它化学品不得从一个缔约方出口到另一个缔约方，除非进口方已经以公约规定的方式予以同意。此外，标识和信息方面的要求也适用于公约所列物质的贸易。

32. 根据其事先知情同意程序，《鹿特丹公约》包含了一条规定，确保各缔约方遵守《关税和贸易总协定》中的最惠国待遇和国民待遇规则。[15] 禁止或限制从另一缔约方进口某种化学品的缔约方，必须同样禁止或限制从任何其它来源进口该化学品以及禁止或限制在其本国内生产该化学品供国内使用。[16] 这样就

---

14 环境署工业、技术和经济司、国际可持续发展研究所，*环境和贸易：手册*§ 5.10（2005），可在下列网站获得：http://www.unep.ch/etu/etp/acts/aware/handbook.pdf.

15 关于那些规则的汇总，参见上面第 9 段。

16 《鹿特丹公约》，第 10 条第 9 款。

防止了《鹿特丹公约》的缔约国用这种方式来保护其本国的化学工业不受进口冲击，避免了对出口国的歧视。

33. 《卡塔赫纳生物安全议定书》对于改性活生物体的国际贸易，规定了事先知情同意程序.[17] 然而，与《鹿特丹公约》相反，对于进口改性活生物体，《生物安全议定书》中没有包含确保最惠国待遇或国民待遇的规定。《巴塞尔公约》也没有要求进口国在考虑是否同意危险废物或其它废物的特定进口时，适用最惠国待遇和国民待遇的规则。[18]

B. 汞问题文书下可能产生的涉贸问题

34. 环境署理事会在要求环境署执行主任召开一次政府间谈判委员会会议以委托制订一份具有法律约束力的全球性汞问题文书的决定中，指示该委员会在制订一项管理汞的全面和适当的方法时，将减少汞的国际贸易的规定纳入其中。[19] 该决定以此表明，涉贸措施应包括在汞问题文书用以保护人类健康和环境的手段中。

35. 在对秘书处提出的请求中，汞问题政府间谈判委员会筹备工作不限成员名额特设工作组要求秘书处起草一份文件，说明可能会纳入汞问题文书有效实施中的实质性规定的备选方案。对此，秘书处已编写了一份说明(UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/5)，其第二章，在 D 节中讨论了减少汞的国际贸易的规定。该节描述了基于一些公约规定的几种涉贸措施，委员会不妨加以考虑。

36. 关于与缔约方的贸易，在该节中讨论的措施包括：

（a） 禁止或限制元素汞、规定的含汞化合物和添加汞的产品的进出口，除非用于对环境无害的处置目的；

（b）建立元素汞、规定的含汞化合物和添加汞的产品的进出口许可证制度；

（c）要求对元素汞、规定的含汞化合物和添加汞的产品出口加以标识；

（d）建立一个数据报告系统，对全球汞贸易进行监控；

（e）要求各缔约方定期报告元素汞、规定的含汞化合物和添加汞的产品的进出口情况；

（f） 对不受《鹿特丹公约》事先知情同意程序限制的元素汞、规定的含汞化合物和添加汞的产品的国际贸易，建立事先知情同意程序；

（g）规定违反汞问题文书的越境转移构成非法运输。

37. 关于与非缔约方的贸易，该节讨论了以下的措施：

（a）禁止与非缔约方进行汞和含汞产品的贸易；

---

17 见《卡塔赫纳生物安全议定书》，第 7–13 条（规定了对“事先知情同意程序”的应用；拟直接用作食物或饲料或用于加工的改性活生物体的程序；以及批准进口改性活生物体的简化程序）。

18 见《巴塞尔公约》第 4 条第 1 款。

19 《联合国环境规划署理事会/全球部长级环境论坛报告》（A/64/25（Supp）），附件一，第 25/5 号决定，第 27（d）段，可在以下网站得到：http://www.chem.unep.ch/MERCURY/GC25/GC25Report_English_25_5.pdf.

（b）禁止或限制从非缔约方进口利用汞或汞的化合物生产、但不包含汞或汞的化合物的产品；

（c）允许向汞问题文书监管机构认为符合文书的控制措施的非缔约方进口和出口规定的含汞化合物和添加汞的产品；

（d）允许向每年提供其致力于遵守文书中所载有关控制措施的证明的非缔约方，进口和出口所规定的含汞化合物和添加汞的产品。

38. 关于减少汞的国际贸易的规定的可能备选方案的更详细资料，包括对备选方案所依据的文书的引用，可以在文件 UNEP（DTIE）/Hg/INC.1/5 第三章 D 节中查到。