

修改《1972 伦敦公约》的进展情况及趋势分析

郑淑英

(国家海洋局海洋发展战略研究所 北京)

《1972 年伦敦公约》(下简称公约)自生效以来近 20 年的实践证明,该公约的基本框架和大部分条款是行之有效的,在全球的海洋倾废管理和海洋环境保护方面发挥了重要作用。随着公约实施的不断深入及世界范围内环境保护意识的普遍增强,公约的一些内容已经不适应变化了的情况,需要对公约进行修正和补充。为此,1992 年 11 月召开的第 15 次公约缔约国协商会议决定对公约进行全面修改,修改工作将于 1996 年完成。目前,已召开了两次公约修改组会议和一次以审议修改公约为主要内容的缔约国协商会议。本次会议就公约条文及附件的修改进行了充分的讨论和磋商,某些问题已达成了一致,尚未取得一致意见的问题也趋于明朗化。

1 关于禁止放射性废物及其他放射性物质的海洋处置问题

1985 年由第 7 次公约缔约国协商会议作出了“暂停一切放射性废物及其他放射性物质的海洋倾倒”的决议。经近 10 年的暂停之后,是继续暂停,还是解除暂停或是完全禁止放射性废物的海上处置,是各缔约国所关注的问题之一。该问题不仅涉及科学领域,更重要的是带有浓重的政治色彩。特别是近年来俄罗斯联邦不断地在日本海、巴伦支海处置核废料的事件,引起了国际舆论的严重关注,使得修改组会议对该问题的讨论更加热烈。在第一次修改组会议上,多数代表团主张完全禁止一切放射性废物及其他放射性物质的海洋处置,也有一些代表团认为,政府间放射性专家组会议的最终研究结果并没有就这一问题作出科学上的定论,应该等待国际原

子能机构定出放射性物质含量的最低标准后再作决定。依据多数代表团的意见,第 16 次缔约国协商会议在 1993 年 11 月讨论并以绝对多数赞成通过了禁止一切放射性废物及其他放射性物质的海洋处置的决议,并决定对公约附件进行相应修改和补充。修改的内容是,在公约附件 I,即严格禁止倾倒的“黑”名单中增加一项“放射性废物及其他放射性物质”的内容,还决定自该决议生效之日起 25 年内及今后每隔 25 年,缔约国将完成有关非高放射性废物或物质的科学研究。据今年 5 月召开的第二次修改组的报告,除俄罗斯联邦没有接受外,其他所有缔约国都接受了这项决议。至此,暂停一切放射性废物及其他放射性物质的海洋倾倒已由全面禁止所取代。

2 关于逐步停止工业废物的海洋处置问题

关于工业废物的海洋处置问题,早在 1989 年第 12 次缔约国协商会议上,瑙鲁就提出了关于禁止工业废物海洋倾倒的决议草案,并要求第 13 次缔约国协商会议讨论。之后,第 13 次缔约国协商会议审议并通过了关于在 1995 年底以前逐步停止工业废物的海洋处置的第 43 号决议。因此,禁止工业废物的海洋处置已成为定论。但是哪些工业废物是被禁止倾倒的,哪些是可以倾倒的,也就是应该如何重新定义工业废物成为修改公约讨论的焦点问题。经第一次修改组会议充分讨论,由第 16 次缔约国协商会议审议并以多数赞成通过了第 49 号决议,决议维持第 43 号决议中对工业废物的定义,但不包括:①疏浚物;②阴沟污泥;③渔业废物及渔业加工作业

中产生的废弃材料；④船舶、平台或其他海上人工构造物；⑤未经沾污的、其化学成分不易释放到海洋环境中的惰性地质材料；⑥未经沾污的天然有机材料。决议还规定，最迟在1995年12月31日以前分期逐步停止工业废物的海上处置，并就此对公约附件作相应补充。据第二次公约修改组会议报告，除澳大利亚没有接受外，其他所有缔约国都接受了。

但是，1995年底作为停止工业废物海洋处置的最后期限，对于某些缔约国，特别是对一些发展中国家会有一定的困难。为此，有代表团在修改组会议及缔约国协商会议上提出，应该考虑对发展中国家提供废物处置的陆地替代方法及环境无害化管理方面的必要援助，或同时实行一项“短期窗口”的宽限计划。这种建议目前只处于酝酿之中。

3 关于禁止有毒液体的海上焚烧问题

禁止有毒液体的海上焚烧，早在1988、1990和1992年召开的第11、13和15次缔约国协商会议上就作出过三项有关决议，并规定1994年底前终止有毒液体的海上焚烧。

由第16次缔约国协商会议讨论并通过了第50号决议，内容是在1994年底以前禁止有毒液体、工业废物及阴沟污泥的海上焚烧。也就是说，在禁止有毒液体海上焚烧的基础上，又将范围扩大至包括工业废物和阴沟污泥，并对公约附件进行相应的补充和修改。

4 关于公约管辖范围的扩大问题

公约管辖范围的扩大，包括两方面的内容：一是地理区域的扩大，二是管辖内容的扩大。分别体现在对公约“海”、“倾倒”和“海洋污染”的定义中。

地理区域的扩大体现在对“海”的重新定义中，是否将内水纳入“海”的定义是争论的焦点。在两次公约修改组会议上，均未达成一致。但是将第二次修改组会议与第一次修改组会议相比较，支持将内水纳入公约管辖范围的代表团有所增多，即使不支持将内水纳入公约的代表团，在措辞和提法上也较为灵

活。例如，有的代表团指出，同意将内水纳入公约范围，但是由于内水在内陆一侧的界限划定十分复杂，很难统一，所以内水靠陆地一侧的界限应由各沿岸国自行确定。

关于扩大公约管辖权的问题体现在对“倾倒”的重新定义中。两次的修改组会议，对近年来所有关于修改“倾倒”定义的意见进行了讨论，其中主要涉及是否将在海床及其底土中处置和贮藏废物、倾倒那些由于恶劣气候、设备损坏及靠岸时间延误导致变质的货物及海洋开采中的“灌井”行为视为“倾倒”。会议讨论结果，一致同意将在海床及其底土中处置和贮藏废物或其他物质的行为视为“倾倒”，但是应该排除那种不是以单纯处置为目的的海床及其底土中弃置物质（例如：管道、海底电缆、海洋调查装置等）。对因恶劣气候、设备损坏及靠岸时间延误而造成货物变质，如为了保证人命安全、设备安全采取倾倒变质货物的措施，属于不可抗力情况，不应算作“倾倒”，而应按公约有关条款执行。而对“灌井”行为是否算作“倾倒”则意见不一。

关于“海洋污染”一词，在现公约中并未给出定义。由公约科学组主席和荷兰代表团提出了在现公约中增加这一词的定義的建议，并给出了具体的文字表述。在第二次修改组会议上，多数意见认为，伦敦公约关于“海洋污染”的定义，应该力求与《联合国海洋法公约》中“海洋环境污染”一词的定义相一致。

上述三种概念的定义问题，将提交第17次缔约国协商会议审议。

5 关于修改公约的形式问题

所谓修改公约的形式，就是在修改公约完成时的1996年召开的特别会议上以何种形式通过的问题。这也是随着公约修改工作的进一步开展需要做出决定的。该问题在第二次公约修改组会议上作了重点和优先讨论。在议定书的形式、全新公约的形式和一揽子修正案的三种选择中，多数代表团支持以议定书的形式修改公约，其理由是公约的基本框架和内容已经证明是成功有效的，不主

张改变现公约框架和哲学思想,因此没有必要起草新的公约。只有少数代表团支持采用全新公约的形式。

6 关于反列名单问题

所谓反列名单是把允许向海洋倾倒的物质列入的名单。在修改公约中,有意见认为,应该用反列名单代替现公约附件。如若该建议被采纳,则意味着公约的执行程序与现公约中禁止倾倒的“黑”名单和需特别许可方可倾倒的“灰”名单的执行程序相反,也就是说,这种方案的实施将改变现公约的基本框架。因此,对这一问题一直存有较大争议。综合各方意见,可归为以下几种:①不使用反列名单,加强公约条款,将被禁止倾倒的物质列入公约第 4 条,包括放射性废物及其他放射性物质的海洋处置、工业废 物的海洋处置及有毒液体的海上焚烧、放射性废物的最低含量标准等;②将反列名单写入公约第 4 条;③以反列名单作为公约附件,同时起草一个条款反映被全面禁止倾倒的物质;④用反列名单、废物评价框架及禁止倾倒的废物名单代替现公约附件。对此,无论是在修改组会议还是在缔约国协商会议都未作出最后的选择。

7 修改公约的趋势分析

在诸多修改公约的问题中,已有放射性废物的海洋处置、工业废物的海洋处置和废物的海上焚烧问题得以解决,其他问题可从解决的难易程度和优先程度作如下分析:

(1) 优先或易于解决的问题

首先是公约的修改形式问题。公约修改的形式,从某种意义上讲是决定修改公约的基本方向的问题,关系重大。加之,修改公约将在 1996 年秋季的特别会议上通过,时间紧迫。因此,必然作为优先和重要的问题加以解决。已有的讨论情况表明,多数国家赞同议定书的形式,因此也较为容易取得一致。

其次是扩大科技合作。在公约范围内扩大和加强科技合作,特别是向缺乏技术和资金的发展中国家提供必要的援助,帮助其解

决废物处理中遇到的困难,是提高海洋环境保护水平的有效途径之一,也是联合国环发大会通过的《21 世纪议程》的重要精神之一。对此,在缔约国中已有共识,并且也已有这样的尝试。虽然在制定具体实施措施中会有一些困难,但是从总体方向看扩大科技合作是各缔约国的共同利益所在。因此容易取得一致并得到解决。

再次是预防原则问题。所谓预防原则在海洋环境保护中的含义是:在对废物的海洋倾倒进行管理的同时,重视通过清洁生产技术和工艺减少废物在污染源的产生和造成的污染。随着世界范围环保意识的增强和废物处置技术的提高,人们已经把注意力从被动地解决已发生的污染问题转向如何控制和减少污染源上。预防原则的基本精神已被多数缔约国所接受,因此较为容易得到解决。

(2) 难以取得一致的问题

首先是公约范围的扩大问题。特别是关于“海”的重新定义问题。由于该问题涉及各缔约国现行的国内法规与公约协调的问题,在短时期内难以取得一致。但是考虑到修改公约的完成期限,可能采取折中的方式或最终以投票表决方式使问题的解决简单化。

其次是反列名单问题。该问题涉及公约的基本框架,依据已有的讨论情况看,支持使用反列名单的缔约国有所增多,但这些国家并不主张用反列名单完全代替公约附件。多数国家同意将废物评价框架作为附件之一。因此,完全改变现公约附件由反列名单代替的可能并不大,可能的方式是,既在公约中体现反列名单的内容,又保持现公约附件基本不动的折中办法。

以上问题将要在今年 10 月召开的第 17 次缔约国协商会议进行审议,有些问题可望得到解决。总之,《1972 伦敦公约》正朝着对海洋倾废管理愈加严格的方向发展,这是修改公约的总体趋势。