

放射性废物超越国界国际运输实施法规

对传说的核废物“倾倒”作出了全球性的反应

Odette Jankowitsch

最近几年，公众的关切常常促成国家、政府及国际作出某种决策。然而，在将公众的关切明确表达出来，将其疏导成一种积极的力量及寻找适当的答案方面，有时也遇到一些困难。

1988年6月，非洲统一组织（OAU）秘书长在其致国际原子能机构（IAEA）总干事汉斯·布利克斯的信中说：“我为一种性质严重对我和对非洲大陆尤为重要的情况感到不安，请求您以IAEA总干事的身份予以注意”。这里所说的情况是指有人“在非洲国家处置核废物和工业废物”。该信提到：“OAU与涉及环境事务的许多国际组织，在若干方面存在着合作关系。IAEA就是这样的组织之一”。OAU秘书长请求总干事采取的行动是，“在一切可以讨论这个问题的国际论坛上，提出和支持这种讨论”，以及“作为当务之急，就此事发出国际警告，以防止今后发生类似情况”。

OAU秘书长随信还向机构送交了1988年非洲国家和政府首脑会议通过的决议。该决议特别要求OAU“与IAEA总干事密切合作……以帮助非洲国家建立适当的机制，来监督和控制核废物和工业废物

在非洲的运输和处置”。

需要制订国际法规

总干事向机构全体成员国散发了OAU的决议文本及其秘书长的这封信。在1988年6月理事会会议期间，应尼日利亚的请求，讨论了这项决议。几个月以后，IAEA大会在1988年9月举行的第32届常会期间，一致通过了非洲集团提出的题为《核废物倾倒》的决议。该决议请IAEA总干事“建立一个有代表性的技术专家工作组，以便在特别是考察现有的有关废物处置的国家和国际法律法规的基础上，具体拟订一份涉及核废物国际交易的经国际商定的实施法规”。该决议还要求“各成员国采取必要措施，以确保其国际核废物交易符合出口、进口和过境国的相应要求”。

在这项大会决议被正式提出和通过之前的一般性辩论阶段，各地区的一些成员国表示对非洲国家的这种担忧有同感，并支持他们的要求，即拟订一份行为规范、国际协议或国际上可接受的某种实施细则。从这项决议的由来和就其目的与作用所作的讨论中确实可以明显地看到，成员国认为有必要拟订一份法律文件，以便指导成员国进行放射性废物的国际交易和制

Jankowitsch女士是IAEA法律处工作人员。

订其国家的法律法规。

非洲国家也向其他政府间组织的决策机构提出了帮助保护其环境和禁止在其领土上非法处置废物的要求。例如,他们曾在南大西洋和平与合作区会议(里约热内卢,1988年8月)、不结盟运动外交部长会议(尼科西亚,1988年9月)和联合国大会第43届会议(纽约,1988年10月)上,提出了这样的要求。

国际专家组

根据大会的这项决议,IAEA总干事组建立了一个由来自20个成员国的政府指派专家组成的国际专家组。该专家组的任务是尽快拟订一份能达到大会所规定目标的实施法规。在成立专家组和按大会要求进行准备期间,IAEA秘书处必须设法保证这些专家不仅要熟悉放射性废物管理的技术问题,而且最重要的是还要熟悉现行的审管体制和法律体系,熟悉将作为国际社会在这一领域的基本导则的法规在国际上可能产生的法律和政治影响。与此同时,必须对各国的法律普查一遍。

这个专家组由约20名法律专家、国家辐射防护和放射性废物管理机关即核审管部门的负责人或代表,及外交使团的核事务顾问组成,于1989年5月召开了第一次会议。核计划和法律体系各不相同的20个国家,以及欧洲共同体委员会(CEC)、经济合作与发展组织核能机构(NEA/OECD)、联合国环境规划署(UNEP)和国际海事组织(IMO)均派代表出席会议。专家组选举加拿大原子能管理局燃料循环和材料管理处处长David Smythe先生为主席。专家组在其第二次会议上完成了任务,并一致通过了该实施法规。

有关放射性废物的现行国家法律

根据上述的大会决议,实施法规的拟订必须“在特别是考察现有的有关废物处置的国家和国际法律法规的基础上”进行。专家组在其第一次会议上曾要求IAEA秘书处对成员国进行普查,以便找出有关放射性废物国际交易的法律法规和普遍适用的有关原则,供专家们考虑。

机构收到了约40个成员国的法律、国家法规、实施细则和条例的文本。对这些材料进行考察后发

现,已有的这些涉及放射性废物的立法都是最近通过的,而且经常修改以反映技术上的进步和公众在环境问题上的担心的增加。有些国家告诉机构,他们尚未制定任何有关废物管理的法律,因为他们没有由核动力设施产生的放射性废物;医院和研究所产生的低放废物,有的按照双边协定运往别的国家,有的遵照有关部门制定的安全条例贮存在合适的场所。有些国家则已经制定了有关放射性废物管理和控制的国家细则。

在考察过的立法中,普遍存在的基本原则是保护人类和环境,也就是所有涉及放射性废物的操作必须安全的原则。有些国家的立法明确说出了尽量少产生废物并且减小此类废物的体积这一目标。某些法律还载有(运营者或废物生产者的)责任方面的原则。有几个国家除制定了有关陆地处置的准则外,还制定了有关向海洋倾倒废物的规定。另有一些国家报告,他们是1972年《伦敦倾废公约》的缔约国,或有关海洋倾废或一般性防止海洋污染的地区性公约的缔约国。

只有极个别国家的立法中含有直接涉及放射性废物越境转移的具体规定。然而,不管是否存在有关放射性废物越境转移的具体规定,许多国家都禁止从国外进口和在他们国土上贮存或处置这类废物。这种禁止通常是以“只准处置或贮存国内产生的废物”这样一种间接方式表达的。

国际文件

在国际文件方面,尚无关于放射性废物国际越境转移的法规、导则或公约。另一方面,一段时间以来,国际上一直在为制定有关化学的、工业的和其他的危险废物越境转移的准则和程序而积极努力。1983年,作为对造成严重环境后果的化学工业事故(意大利的塞韦索事故)的响应,OECD和CEC都起草过一个文本,并有意把它们变成一种有效控制危险废物越境运输的“国际性制度”。这两个文本(《OECD控制危险废物越境运输国际协定草案》及《欧共体指令》)的适用范围都特意排除了放射性废物。UNEP于1987年提出的关于缔结《控制危险废物超越国界运输全球公约》的倡议,曾得到优先考虑。该公约虽在某种程度上以OECD草案为基础,但适用于全球范围。CEC后来通过了有关危险废物运输的指令;

OECD 则中止了自己的工作。*

在 UNEP 主持下拟订的《全球公约》，是于 1989 年 3 月 22 日在巴塞尔签署的，一俟得到至少 20 个国家的批准便可生效。该公约的适用范围（第 1 条第 3 款）特意排除了放射性废物。

UNEP 召开的全权代表会议通过的一项决议曾请 IAEA 注意该公约，其目的是保证 IAEA 在拟订关于放射废物的实施法规时考虑该公约的条款。

1988 年，CEC 开始为拟订一项单独的与共同体范围内的放射性废物运输活动有关的指令做准备。** 这个行动是根据欧洲议会在见到关于传说的放射性废物非法运输的报道后提出的一项动议而采取的。这项指令目前正在定稿并等待通过。在这方面，还应提到欧洲经济共同体（EEC）与 68 个非洲、加勒比海和太平洋（ACP）国家间缔结的（第 4 个）公约。该公约于 1989 年 12 月 15 日在洛美签署。它规定：“EEC 应禁止一切直接或间接地向 ACP 国家出口此类（放射性）废物……但并不损害缔约各方……在国际的主管论坛范围内已经或今后可能同意的特定国际承诺”。*** 至于放射性废物的定义，该公约提到“将在 IAEA 范围内解决”。

国际实施法规的主要条款

《放射性废物超越国界国际过境运输实施法规》是 1990 年 9 月由 IAEA 大会第 34 届常会通过的（文件号 GC (XXXIV) / RES / 530）。

这是一份简明的文件，仅限于阐述一些基本准则，专门适用于放射性废物的国际运输。（该实施法规的全文见本期《通报》彩色插页。）此类废物的定

义是“含有放射性核素或受放射性核素污染，放射性核素的浓度或放射性水平大于主管部门规定的“豁免量”，而且预期毫无用处的任何材料。”

该法规属于建议性质，其目的是“作为国家特别在制定和协调关于放射性废物超越国界国际过境运输的政策和法律时的导则”。该法规与国际法中的有关原则和准则是一致的，并以放射性材料安全运输和核材料实物保护方面的现行国际标准，以及基本的核安全和辐射防护及放射性废物管理标准为基础。从实质上看，该法规是建立在现有的各种条例、安全标准和准则之上的，而这些条例、标准和准则大多是由机构拟定、被一致通过，并为成员国所遵守的。因此，在这一领域中无需增添新的准则。

在该《法规》的主要条款中强调了以下几条原则：

• **安全第一。**《法规》重申的第一条原则是，各国应确保其领土内的放射性废物得到安全管理和处置，以确保人体健康和环境得到保护。在国际过境运输方面，各国应确保此种运输将以符合国际安全标准的方式进行。

简言之，放射性废物应该仅仅是从一个控制系统转到另一个控制系统。根据这条原则，《法规》规定，如果一起转移不可能以与本《法规》相符的方式完成，并且做不出其他的安全安排，则应准许将以前运出的放射性废物返回原处。主要责任由发运国承担。

• **同意。**《法规》重申了这样一条原则，即禁止放射性废物运入、运出或通过其领土是每个国家的主权。《法规》规定，放射性废物的国际超越国境运输，只有在事先通知并征得发运国、接收国和过境国同意的情况才能进行。

• **审管体制。**对放射性废物的运输要严格控制。放射性废物过境运输所涉各国，无论是发运国、接收国还是过境国，都应设立审管部门，并制定对这类运输活动实施控制所需的程序、法律和法规。各国还应在其法律中，加入有关废物国际运输可能造成的损害的责任和赔偿的规定。

• **技术能力。**适当的行政管理和技术能力及审管体制，是接受任何放射性废物的先决条件。《法规》对任何商定的放射性废物运输的接收国和发运国均提出这条要求。

• **国际合作。**各国应在双边、区域和国际一级进行合作，以防止任何不符合《法规》规定的放射性废

* Council Directive 84 / 631 / EEC of 6 December 1984 on the Supervision and Control within the European Community of the Transfrontier Shipment of Hazardous Waste, as amended 1986. O. J. L326 of 13.12.86 and O. J. L181 of 04.07.1986.

** CEC: COM (90) 328 of 17 July 1990.

*** Article 39, paragraphs 1 and 3. See also “Joint declaration (Annex VIII) on movements of hazardous waste or radioactive waste” in which the Parties to the Lomé Convention affirm, *inter alia*, “their determination to play an active part in the work being done in the IAEA to produce an internationally approved code of good practice”.

物超越国界国际运输。IAEA 应在放射性废物的管理和处置的各个方面，继续提供咨询意见和援助，并特别注意发展中国家的需要。

更强的国际网络

IAEA 终于在较短的时间内就下面这个公众极为关注的问题给出了令人满意的答复：尽管至今没有发现任何非法处置放射性废物的事例，但仍必须考虑擅自运输和特别是在发展中国家领土上“倾倒”这类废物的可能性。

作为一条预防措施，对于必要的放射性废物超越国界国际运输，人们必须就什么是“良好实践”这一点取得广泛一致的意见。该法规向那些不具备安全管理和处置放射性废物（例如来自医学应用的废物）技术能力的国家，提供了将这类废物出口到具有这种能力的国家的灵活性。

甚至在许多国家尚无关于放射性废物运输的专门立法的情况下，该法规也可能被通过，这是因为已经有一个由早先已被国际社会通过和遵守的若干个 IAEA 条例和标准组成的网络。该法规之所以有可能

被通过，还因为成员国有携起手来制止非法运输的政治意愿。

这份依靠机构成员国自愿遵守的实施法规，现在成了包含着法律上有约束力和无约束力的许多原则和准则的“国际核能秩序”的又一“成员”。*

机构眼下决定选取法规而不是公约的形式（同时为今后可能进行的制定有法律约束力协定的工作留了余地）是出于以下几点考虑：第一，许多国家尤其是发展中国家，尚没有这方面的国家法律；第二，缔结公约的过程很长，不可能适应成员国期待迅速采取行动的愿望；第三，机构的经验表明，一些能够反映真正一致意见的法规，尽管不具有法律约束力，也是指导各国实践的有效工具。

这份《放射性废物超越国界国际运输实施法规》，目前已成为正式认可的文件，是可供各国实践使用的有效工具。然而，其真正价值将取决于人们今后遵守它的程度。

* 此语引自“The Role of the IAEA in the Development of International Law”, by Hans Blix, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 58, (1989) p. 238.