

# BAN 和 IPEN 对《巴塞尔公约》COP14 的观点速递

2019 年 4 月

下文概要说明了巴塞尔行动网络（BAN）和国际消除持久性有机污染物网络（IPEN）对《巴塞尔公约》（简称“公约”）第十四次缔约方会议（COP14）有待商讨之议题的见解：

## 技术援助和区域中心

- 对技术援助计划的监测和评估应为描述性信息留出空间，这是因为“缔约方数量”虽然易于衡量，但实际上并未反映影响。
- 鉴于多氯联苯（PCBs）、滴滴涕（DDT）和其它持久性有机污染物（POPs）的剩余存量庞大，区域中心应就符合公约要求的非焚烧销毁方法提供培训，并把它作为高度优先事项。
- 第十四次缔约方会议应对《斯德哥尔摩公约》海洋垃圾课题组的报告（UNEP/POPS/COP.9/INF/28/Add.1）及其对该议题的主要处理方法表示欢迎，并鼓励区域中心就该议题开展进一步工作。
- 区域中心应鼓励社会公益组织和民间社会直接参与项目设计和实施，从而增大其对中心工作的参与度。该标准应被融合在中心的评估和汇报工作中。

## 财务资源

- 伙伴关系无法取代有效的财务机制，也无法取代化学物质和废弃物产业的成本内部化需求。
- 《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》应实施联合国环境规划署（UNEP）在综合融资方法评估报告中所提的建议，以便“向捐助者提出正式请求，公开表明化学物质和废弃物是各项发展计划的可资助组成部分。”<sup>1</sup>
- 联合国环境规划署综合融资方法评估报告建议：环境署应“提出民间社会融资问题解决办法”，包括“改变特别项目拨款，以便能够向民间社会组织提供分拨款”。<sup>1</sup>
- 由于第14条所述资金需求尚未得到满足，因此应探索从产生持久性有机污染物的企业和/或其所在国家收回成本的经济手段，以便实施里约原则16，即污染者付费原则<sup>2</sup>。就多氯联苯而言，这一点在 UNEP/CHW.13/INF/40 的第 45-47 段中得到了支持。联合国环境规划署综合融资方法评估报告建议“委托相关机构研究基于市场的成本内部化手段以及可持续消费和生产的激励措施，特别是绿色化学投资。”<sup>1</sup>

## 合规

- 公约合规性需要大幅度提高。截至2018年6月，75个缔约方尚未提交2014年的报告，81个缔约方尚未提交2015年的报告。只有50%的缔约方遵守了2016年的汇报义务，只有10%的缔约方按时完成汇报。<sup>3</sup>
- 需要紧急处理尚未解决甚至尚未向合规机制汇报的违约行为。例如有两个国家曾违反公约，向菲律宾出口废弃物。其中一国承认了违约行为，并已着手把废弃物运回本国<sup>4</sup>；另一国在长达 5 年时间里向菲律宾出口废弃物<sup>5</sup>。新的法律意见书揭露了多起违约行为。<sup>6</sup>

<sup>1</sup> SAICM/OEWG.3/INF/11 <http://www.saicm.org/Portals/12/Documents/meetings/OEWG3/inf/OEWG3-INF-11-Financing-.pdf>

<sup>2</sup> Rio Principle 16: “National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.”

<sup>3</sup> UNEP/CHW.14/INF/21

<sup>4</sup> Republic of Korea [http://overseas.mofa.go.kr/ph-en/brd/m\\_20312/view.do?seq=14](http://overseas.mofa.go.kr/ph-en/brd/m_20312/view.do?seq=14)

<sup>5</sup> Canada <https://www.ctvnews.ca/politics/canadian-garbage-rotting-in-manila-violates-international-law-experts-say-1.4384296>

<sup>6</sup> <https://rightoncanada.ca/wp-content/uploads/2019/04/Legal-Opinion-re-Canadas-Violations-of-the-Basel-Convention-2019-04-10.pdf>

- 缔约方应可从秘书处和区域中心获得国家报告编写方面的财务援助，并获得他们的技术援助。《蒙特利尔议定书》（Montreal Protocol）、《生物多样性公约》（CBD）和《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）为汇报工作提供财务援助，这与汇报率的提高密切相关。<sup>7</sup>
- 第十四次缔约方会议应修订机制职权范围第20段，以促进各方执行并遵守《巴塞尔公约》。为此应新增加(c)项，如下所述：“(c) 若缔约方自2016年报告截止日期以来至少有两年未提交国家报告，则确定所要采取的额外措施，把它们作为最后手段。”

### 持久性有机污染物垃圾

- 无论是目前对持久性有机污染物低含量所做的限制，还是宽松限制（高数值）提案，都允许将废弃物中的持久性有机污染物再循环到新产品中，并允许在环境无害化管理（ESM）不足的发展中国家和转型国家倾倒入类废弃物。
- 应标记含有持久性有机污染物的产品，以便在废弃物流和库存中有效管理这些产品。这应包括根据目前允许的豁免回收的产品。
- 为清单新增的持久性有机污染物确定销毁程度、持久性有机污染物低含量和其它持久性有机污染物垃圾议题的工作，应由《巴塞尔公约》和《斯德哥尔摩公约》的相关机构协同开展，其中包括持久性有机污染物审查委员会（POPRC）和各个最佳可行技术/最佳环境实践（BAT/BEP）二噁英工具包专家组，而不是简单地交给《巴塞尔公约》的各个机构。
- 缔约方会议应敦促缔约方将最佳可行技术/最佳环境实践准则也应用于公约附录C所列的来源类别，特别是某些环境无害化管理技术当中所列的那些类别，这些技术见于《巴塞尔通用技术准则》（Basel General Technical Guidelines）关于如何对那些由持久性有机污染物组成、含有此类物质或被其污染的废弃物实施环境无害化管理的章节。
- 第九次缔约方会议应采纳如下持久性有机污染物低含量水平。请注意：多数此类污染物的上限为50毫克/千克。

物质	IPEN 支持的上限	当前上限
二噁英和呋喃（PCDD/F） <sup>8</sup>	1 ppb（1 微克 TEQ/千克） <sup>9</sup>	15 ppb
六溴环十二烷（HBCD）	100 毫克/千克 <sup>10</sup>	1,000 毫克/千克 欧盟和其它发达国家推广并使用
多溴二苯醚（PBDEs）	50 毫克/千克，为清单所列此类物质之和。包括： 四溴二苯醚、 五溴二苯醚、	1,000 毫克/千克 欧盟和其它发达国家推广并使用

<sup>7</sup> UNEP/POPS/COP.6/INF/28

<sup>8</sup> Includes dioxin-like PCBs

<sup>9</sup> Processing/disposal of waste containing PCDD/Fs between 0.02 and 12 pg TEQ/g () [led to contamination](#) of the food chain (eggs or poultry meat) up to levels >20-times higher than the suggested EU limit for PCDD/Fs in food (2.5 pg TEQ/g fat), and up to 280-times background levels in eggs. The last major dioxin contamination incident in Germany was [caused](#) by uncontrolled use of waste from biodiesel production containing 0.123 TEQ ppb PCDD/F for feed production, which clearly shows that the existing legislative limits for PCDD/Fs content in wastes are neither strict enough nor protective enough.

<sup>10</sup> This recommendation is consistent with the conclusions of the extensive [report](#) by consultants for the EU. There is widespread evidence that brominated POPs are entering the recycling chain for plastics and undermining attempts to transition to a circular economy in which clean plastics can be recycled.

短链氯化石蜡 (SCCPs)	六溴二苯醚、 十溴二苯醚 <sup>10</sup> 100 毫克/千克 <sup>11</sup>	10,000 毫克/千克 欧盟提议
----------------	--	----------------------

- 短链氯化石蜡的10,000毫克/千克提案是《巴塞尔公约》和《斯德哥尔摩公约》历史上最宽松的限制，不应予以支持。
- 在这些技术准则中，持久性有机污染物垃圾销毁备选方案不仅应列出焚化和水泥窑共烧技术，还应凸显非焚烧技术<sup>12</sup>，如气相化学还原 (GPCR) 和/或碱催化分解 (BCD) 技术，并应包括新的非焚烧技术，如铜介导破坏和机械化学破坏技术。
- 应从《持久性有机污染物垃圾相关通用技术准则》 (General Technical Guidelines on POPs Waste) 中删除金属的热生产和冶炼生产，这是因为该技术尚未证明其持久性有机污染物破坏效率，并且被列入附录A第2部分，被视为无意产生的持久性有机污染物 (UPOPs) 来源。
- 应优先考虑通过非焚烧技术来破坏持久性有机污染物，以避免由于某些推广技术可产生由无意产生的持久性有机污染物污染的废弃物、释放物和排放物而妨碍公约目标的实现。
- 任何提及小型移动式焚化装置的案文若暗示它们是环境无害化技术、最佳可行技术或最佳环保实践，均应从《斯德哥尔摩公约》和《巴塞尔公约》的所有指导方针中删除，原因是这些装置实际上无法控制无意产生的持久性有机污染物的排放。

#### 焚化、特别设计的填埋场、危险废弃物的物理化学处理和生物处理相关技术准则

- 自《巴塞尔公约》不限成员名额工作组第十一次会议 (OEWG11) 以来，一个名为 “D5 and D10 SIWG” 的《巴塞尔公约》小型闭会期间工作组 (SIWG) 一直在更新这些准则。IPEN 是该小组的成员。D10 准则修订版的一个局限在于，它仅提及拟议新范围内的“焚化炉”，未涉及目前正在全球推行且符合欧盟和美国的“焚化”定义的热解和气化 (二者是另类焚化方法)。
- 小型闭会期间工作组的任务授权应有所扩大，以便进一步更新关于地表焚化的技术准则 (D10) 和关于特别设计的填埋场的技术准则 (D5)。
- 应扩大D10 评审范围，以包括气化和热解这两种焚化方式的详细信息，并包括所有焚化方式的气候变化影响、与其它废弃物管理系统相比的成本，以及废弃物焚化方面的缺点。
- D10 评审工作应促进对二噁英和呋喃的半连续监测，以确保在启动、关闭、烟囱污物倾倒、烟囱旁路和其它非标准操作程序期间的无意产生的持久性有机污染物过度排放情况得到记录，并采取适当的执法措施。

#### 废弃铅酸电池相关技术准则

- 废弃铅酸电池相关技术准则应予以更新。
- 应建立小型闭会期间工作组来更新这些准则。

#### 应更新含汞废弃物相关技术准则。

- 应建立小型闭会期间工作组来更新这些准则。
- 巴塞尔准则修订版应认可并符合专家组正依照《关于汞的水俣公约》编写的含汞废弃物相关准则，并在各公约之间统一含汞废弃物定义阈值。

#### 电子废弃物相关准则

<sup>11</sup> This proposal is based on a [report](#) prepared for the German Federal Environment Agency.

<sup>12</sup> <https://ipen.org/news/new-briefing-paper-non-combustion-techniques-pops-waste-destruction>

- 临时准则第31 (b)段允许损坏的电子设备作为非废弃物出口（换言之，它们完全不受巴塞尔控制程序的约束），无论此类废弃物可能有多危险，只要出口者声称它们已得到修复即可。尽管无法确定或确保它们已得到“修复”，也不能确定这种“修复”是否会在接收国产生有害残留物，但该临时准则依然允许出口这类废弃物<sup>13</sup>。这是个仅仅几年前还难以想象的新漏洞。早期的移动电话伙伴关系倡议（MPPI）和计算设备行动伙伴关系（PACE）确定了如下基本规则：如果电子设备丧失了功能或其功能未经测试，那么该设备必须被视为废弃物。电子产品制造商在过去几年成功说服欧盟，后者因此强烈要求临时准则包含这个非同寻常的大漏洞，这违反了《巴马科公约》（《关于禁止危险废物输入非洲及控制危险废物在非洲越境转移的巴马科公约》）的决定，甚至违反了欧盟法律本身。
- 尽管欧盟对可以利用此类漏洞的标准做出了一些小的让步（例如需要签订合同等），但这远不足以真正保护发展中国家免受新一轮电子废弃物出口的冲击，而且这一轮是打着“可修复设备”的旗号。
- 此外，通过准则来修改《巴塞尔公约》的废弃物定义在法律上是不可接受的。
- 由于这些原因，在缔约方的这些基本权利尚未得到基本回报的情况下，不应最终采纳临时准则。
- 此外，由于这场争论已持续了9年，并且欧盟纵容工业部门对公约造成根本破坏，准则文件的效力越来越弱，因此巴塞尔行动网络提出了新的折衷准则，称为“[旨在依照《巴塞尔公约》促进符合伦理之循环经济的负责任的二手电子设备越境转移准则（The Responsible Guideline for the Transboundary Movement of Used Electronic Equipment to Promote an Ethical Circular Economy Under the Basel Convention）](#)”。
- 根据这一新的负责任的准则，巴塞尔行动网络仍然允许制造商和缔约方采用某种得到适当控制的方式来开展海外维修业务，但重申《巴塞尔公约》基本原则，即运营活动和出口商的完全透明，以及拒绝或同意的权利。
- 我们必须呼吁各方使用并推广巴塞尔行动网络所拟定的负责任的准则。

### 《巴塞尔行动网络修订案》

- 《巴塞尔行动网络修订案》一旦具有法律效力，就将在公约中增加一条新条款——禁止以任何理由从发达国家（附录七：经合组织、欧盟或列支敦士登）向发展中国家（非附录七）出口危险废弃物。
- 95个国家批准了《巴塞尔行动网络修订案》，但要使修订案生效，必须获得出席第三次缔约方会议（COP3）并在会议期间投票的90个缔约方中的3/4的批准。90的3/4是67.5，向上舍入为68。目前我们已获得了其中66个缔约方的批准，因此，我们还需要获得2个缔约方的批准！
- 出席了1995年会议但尚未批准《巴塞尔行动网络修订案》的23个国家包括：
  - 非洲：科摩罗、刚果民主共和国、塞内加尔
  - 亚太地区：孟加拉、印度、菲律宾、巴基斯坦、韩国、阿联酋、越南
  - 中东欧：克罗地亚、俄罗斯
  - 拉丁美洲和加勒比海国家集团（GRULAC）：巴哈马、巴西、哥斯达黎加、古巴、墨西哥、圣基茨和尼维斯
  - 西欧和其他国家集团（WEOG）：澳大利亚、加拿大、以色列、新西兰
- 若其中任何两个国家宣布其正在批准或已经批准该修订案，这都将成为我们在第十四次缔约方会议举行盛大庆祝活动的理由。

### 海洋塑料垃圾和微塑料：序言及总则部分

- 第十四次缔约方会议应欢迎并通过挪威的提案。若对案文做适当调整，则可更清楚地说明塑料废料应于何时被列入附录二、附录八和附录九，但如果未在会上完成这些细微的澄清，则可在提案得到采纳后，在制定的准则中予以规定。
- 采纳或实施工作（采纳后6个月）不得延误。

<sup>13</sup> For more information see <file:///Users/jimpuckett/Downloads/UNEP-CHW-SUBM-GUID-TGSeWaste-Comment-2-BAN.English.pdf>

- 序言应承认：目前的塑料生产和使用方法及其废弃物的管理方法对环境和生计构成重大威胁，可能对人类健康构成重大威胁，并造成重大的价值、资源和能源损失；应引述第15条第4款，以及可持续发展目标12.5和14.1。
- 决议的总则部分应继续强调《巴塞尔公约》的如下作用：通过防止陆源废弃物进入海洋环境，并努力帮助实现塑料废弃物的数量最小化和环境无害化管理，以及对其越境转移的有效控制，来应对海洋塑料垃圾和微塑料的庞大且迅速增加的数量。
- 决议的总则部分还应体现第四届联合国环境大会（UNEA4）的决议：“着手应对一次性塑料制品污染。”

### 海洋垃圾和微塑料：尽量减少乃至防止塑料废弃物的产生

- 决议应保留相关案文以凸显公约规定的一般义务、废弃物管理层级的重要性，以及《卡特赫纳宣言》（Cartagena Declaration）及其实施行动路线图的相关性。
- 在进一步努力以尽量减少乃至防止塑料废弃物的产生（第11段）方面，相关工作应包括开发并实施塑料制品的环境无害化替代方案，其中包括：在替代方案可供利用的情况下取代此类制品；减少塑料消耗量；为生产者设定具体的收集目标和义务，以使其承担废弃物管理、清理和意识提高措施（包括生产者责任延伸制度）的费用。
- 第11段中关于将整个生命周期考虑在内并确保按照公约开展塑料废弃物越境转移的案文应予以保留。
- 应邀请缔约方和其他有关各方制定2030年目标，即确保包括塑料包装在内的所有包装均可回收利用。

### 海洋垃圾和微塑料：缓解危险成分造成的风险

- 关于含有潜在危险物质的塑料（第13段）及其对人类健康和环境危害的案文应予以保留。
- 应鼓励缔约方和其他有关各方在设计阶段和回收之前去除危险成分。
- 应欢迎《国际化学品管理战略方针（SAICM）》和斯德哥尔摩公约的工作。应该进一步接触《斯德哥尔摩公约》，以明确两项公约各自的作用和责任以及彼此间的联系。

### 海洋垃圾和微塑料：评审附录一和附录三的塑料废弃物内容

- 第十四次缔约方会议应请专家工作组评估附录一中的废弃物类别的适用性和附录三所述的危险特性，并建议做必要修改以更好地控制塑料废弃物，并考虑是否应在附录一或附录三中增加任何其它特性或成分内容。

### 海洋垃圾和微塑料：塑料废弃物相关技术准则

- 第十四次缔约方会议应决定设立一个小型闭会期间工作组，以更新《塑料废弃物识别和环境无害化管理及其处置技术准则》（Technical Guidelines for the Identification and Environmentally Sound Management of Plastic Wastes and for their Disposal）。

### 海洋垃圾和微塑料：塑料相关伙伴关系

- 事实证明：相关伙伴关系受困于环境非政府组织（通常缺乏足够的参会预算）和产业代表（预算充足）之间的失衡状态，并且此前缺乏必要的公平性和资金，无法实现目标，这是由于缺乏根据组织规模和预算收取的会员费，也缺乏非英语参与者所需的翻译服务。机制职权范围必须妥善解决这些问题。
- 伙伴关系的目标应该是在国家层面实施全生命周期法以尽量减少、消除和防止塑料废弃物的产生，以便减少乃至消除塑料废弃物和微塑料向环境特别是海洋环境的排放。
- 伙伴关系的范围应涵盖所有在全国范围内产生并在国家层面处置的塑料废弃物（其中包括含有塑料的废弃物）及其越境转移。
- 任务包括：
  - a) 收集信息，分析环境、经济和社会影响，并分析与塑料废弃物预防和管理相关的国家和区域政策框架和战略的漏洞；

- b) 实施分析，并在伙伴关系的能力范围内，推广塑料废弃物减少和回收工作所面临障碍的可能解决方案；
- b\_bis) 开展研究，以便从生命周期的角度评估塑料回收的环境无害化程度，包括塑料回收对全球变暖、职业安全和健康的影响，还包括其它负面外部因素以及与塑料用量减少情况的对比；
- c) 向利益攸关方告知塑料废弃物预防和数量最小化以及塑料废弃物环境无害化管理相关政策、规章和战略等的发展情况。预防和数量最小化的手段包括禁用特定种类的塑料，改良设计，开展创新，以提高塑料的复用率、修复率和回收率，并避免塑料含有危险物质；无害化管理则考虑了塑料的全生命周期；
- d) 开展试点项目，例如私营部门参与非塑料替代方案的研制推广、塑料废弃物的环境无害化管理、生产者责任延伸制度、成本内部化、政策和战略制定，以及经验和信息共享；
- e) 制定备选方案，例如从现有来源收集信息和使用全球定位系统（GPS）技术，以便监测塑料废弃物的越境转移；
- f) 转让相关知识、经验和信息以促进公约目标的实现，例如通过促进能力建设和技术转让来强化和实施政策、战略和法规，以改善国家层面的塑料生命周期管理；
- g) 针对塑料在其生命周期对海洋垃圾的贡献，开展并/或促进外联、教育和意识提高活动，特别是在青少年当中开展此类活动，以使公众更多参与国家层面的管理活动和决策；
- h) 鼓励相关的创新、研究和开发，其中包括一次性塑料的环境影响和环境无害化塑料替代方案的开发。

#### 海洋垃圾和微塑料：公众意识、教育和信息交流

- UNEP/CHW.14/11第31段的案文应承认：私营部门带来的变化在废弃物预防战略中也发挥着重要作用。
- 公众意识、教育和信息交流强化措施还应包括减少塑料产量，开发环境无害化替代方案以及国家禁用一次性塑料。
- 第十四次缔约方会议应请秘书处制定备选方案，以便有效提供关于环境和健康影响、非塑料替代方案、最佳实践和社会经济考虑因素的信息，以及关于塑料废弃物预防、减少和环境无害化管理专业知识的信息。

#### 海洋垃圾和微塑料：关于塑料的其它考虑事项

- 不限成员名额工作组的 2020-2021年工作计划应考虑：对于不同废物流中的塑料废弃物的产生、处置和越境转移，应由谁来收集哪些信息和数据；塑料废弃物的成分；塑料废弃物管理不善对人类健康和环境的影响；国家塑料政策，以及塑料废弃物环境无害化管理进度。
- 不限成员名额工作组的 2020-2021年工作计划应考虑：缔约方会议应如何以及何时评估那些根据公约采取的塑料废弃物（包括那些助长海洋塑料垃圾和微塑料的塑料废弃物）应对措施的有效性。
- 不限成员名额工作组的 2020-2021年工作计划应考虑：对于作为海洋塑料垃圾和微塑料来源的塑料废弃物的相关监管举措，以及相关科学知识和环境信息的发展，公约如何回应。应把考虑结果作为基础，供有关方面依照公约来审议是否需要强化废弃物相关应对措施。