

## IPEN 关于斯德哥尔摩公约第七次缔约方大会见解综述

2015年5月

以下为国际消除持久性有机污染物网络（IPEN）关于第七次缔约方大会讨论事宜的见解总结：

### POPs 废弃物

- 考虑到公约第 5 款和第 6 款以及最佳可行技术/最佳环境实践（BAT/BEP）指南涉及的职责任务，巴塞尔公约的 POPs 废弃物指南应该经由斯德哥尔摩公约工具包和 BAT/BEP 专家组评审，审查 POPs 废弃物销毁推荐技术的效率及产生非故意 POPs 排放的可能性。
- 指南括号中给出的低 POPs 含量限值与现存 POPs 的暂定限值 50mg/kg 不一致。六溴环十二烷（HBCD），商用五溴联苯醚混合物（PentaBDE mixture），商用八溴联苯醚混合物（OctaBDE mixture）的低 POPs 含量限值应该等于或小于 50mg/kg。应该缩紧 50ppm 的低 POPs 限值，因为这个限值并不是基于健康的标准，应该考虑 POPs 的特性制定更低的限值。
- 应该删除指南中加括号的关于市政垃圾焚烧的部分(UNEP/CHW.12/5/Add.2)。依照公约第 5 款和第 6 款，这些设施不适合处理 POPs 废弃物。
- 水泥窑焚烧有害废弃物是在附件 C 中列出的 POPs 排放源之一。POPs 废弃物指南草案并不完整，缺少很多 BAT/BEP 指南中提到的关于水泥窑的警告，包括水泥窑主要是用来生产熟料（clinker）的，可能不适合用来处理废弃物。水泥窑往往不适合用来销毁 POPs，而且很多国家缺少进行这项操作的很关键的法规和技术分析能力。
- POPs 废弃物指南应该明确地表明并涵盖条款 5 中的各类来源，包括垃圾焚烧、水泥窑、纸浆生产和冶金工业。
- 应该将含有 POPs 的产品标记出来，以协助合理处理废弃物和相应的清单管理。这其中就包括正在被逐步淘汰的产品和处于豁免情况下的回收产品。
- 设立 POPs 销毁标准及低 POPs 限值以及其它关于新增列 POPs 物质的废弃物问题应该由巴塞尔公约和斯德哥尔摩公约的相关团体协同完成，包括 POPs 审查委员会、工具包和 BAT/BEP 专家组，而不是仅仅由巴塞尔公约相关机构负责。
- 缔约方大会应该敦促各缔约国针对公约附件 C 中列出的来源实行 BAT/BEP 指南，尤其是那些包括在巴塞尔技术指南的 ESM 技术里面的。

### 资金来源

- 化学品议程缺乏足够的资金支持。在全球环境基金第六次增资中（GEF6），化学品和废弃物占总资助额的 12.5%<sup>1</sup>。GEF6对POP的支持和GEF5期间的资助是一样的，都是3.75亿美元<sup>2</sup>。在GEF5基础上增加的资助主要指定用于汞问题。
- 关于资金需求评估的TOR指出资金需求将依据条款15要求的国家实施计划和报告进行预估。然而在87%的缔约方国家都没有更新他们的国家实施计划，甚至2009年新增列POP的实施计划都没有更新的情况下，难以想象如何才能做到准确评估。
- 第六次缔约方大会根据国家实施计划估计的2015年至2019年间的资金需求是19亿美元<sup>3</sup>。这一预估数值并没有包括新增列POP涉及的花费。因为全球环境基金的资助保持不变，公约实际资金需求和资助金额之间至少有5倍的差距。
- 应该在特殊计划（Special Programme）中设计一个需求评估，以确保能满足国家的实际需求和它所设定的目标，尤其要考虑到它是有时间限制的。
- 缔约方大会应该邀请特殊计划的执行董事会考虑公益非政府组织在推动公约实施和强化机构执行力上发挥的重要作用，提供一定资金支持与特殊计划目标一致的NGO活动。

<sup>1</sup> 在 GEF-6 的 44.3 亿美元增资中，5.54 亿美元计划用于化学品和废弃物领域（12.5%）；13.5 亿美元用于气候变化（28%）；12 亿美元用于生物多样性（29%）。

<sup>2</sup> 具体资金分配是：POPs: 3.75 亿美元；汞: 1.41 亿美元；SAICM: 1300 万美元；ODS: 2500 万美元；GEF6 计划说明：[https://www.thegef.org/gef/replenishment\\_docs/1043/40](https://www.thegef.org/gef/replenishment_docs/1043/40)

<sup>3</sup> UNEP/POPS/COP.6/INF/20

- 由于条款13列出的新增资金的需求和责任尚未落实，应该开拓其它资金来源，包括针对POPs生产企业和/或这些企业所在国家的经济措施。

### 技术援助和区域中心

- 考虑到大量堆存的多氯联苯（PCBs），应该优先解决符合公约要求的非焚烧处理技术转移问题。
- 国家报告培训和清单数据收集对公约实施来说是非常关键的。
- “在实践中学习”的策略可能要比开研讨会更有效和可持续，能更好地针对具体问题获得技术支持并学会在将来如何处理类似问题。
- 成效评估显示 16 个斯德哥尔摩区域和分区域中心中的 6 个（37.5%）表现较差，评分为 65%或更低。为了有效地推动公约实施，应该寻找问题原因并改善以使其能够继续作为区域中心。
- 区域中心应该回应国家需求并适时调整工作计划。工作计划应获得区域内受服务国家的同意。
- 各个中心之间应该分享经验及最佳实践，包括南南合作。
- 区域中心应该通过直接合作设计和实施项目增加公益非政府组织和公民社会的参与，这一项同时应该包括在他们的评估和汇报中。

### 程序规则

- 各缔约方应支持公约的有效运行，取消规则 45.1 括号中的规定：即允许在尽所有努力后仍无法达成共识的情况下进行投票。

### 履约

- 条款 17 要求缔约方大会“尽可能快地”建立一个履约体系。第七次缔约方大会应该做出最终决议并开始履行第 17 款的要求，通过认定和处理不履约情况的程序和机制。
- 不履约机制将帮助确定技术和财政支持的优先需求，并应该充分考虑所有公约职责。履约机制是有效履行公约的工具，也可以暴露问题并及时有效地为缔约国家提供帮助。
- 巴塞尔公约的履约机制为斯德哥尔摩公约提供了一个有用的范本，其中包括了不同的激励措施<sup>4</sup>。
- 不履行公约职责，包括不进行汇报会阻碍公约实现其预定目标。例如，
  - 约有 13%的缔约国尚未向秘书处递交他们关于最初的 12 种 POPs 物质的国家实施计划<sup>5</sup>。
  - 有 87%的缔约国还没有提交 2009 年增列的 9 种物质的国家实施计划的更新计划。大部分的国家的更新计划提交截止日期是 2012 年 8 月 26 日<sup>6</sup>。一些国家的实施计划只涵盖了大气排放而不是公约要求的所有媒介。
  - 只有 30%的缔约国按照条款 15 在 2014 年 11 月之前提交了第三份国家报告<sup>7</sup>。

### 在附件A中增列五氯苯酚（PCP）

- 应按照POPs审查委员会的建议在附件A中增列PCP。
- 增列PCP不应包含任何豁免，因为非化学的、经济的替代品已经广泛存在，包括本身具有抵抗力的硬木、水泥、钢铁和玻璃纤维强化复合材料。PCP的非化学替代品需要的维护较少，有较长的使用寿命，并且不会成为POPs废弃物。这些替代物的生产企业已经做好替代的准备，而且他们已经在禁用PCP的国家和一些目前仍在使用PCP的国家实施了替换。

### 在附件A和附件C中增列氯化萘（CNs）

- 应该依照POPs审查委员会的建议在附件C和附件A中增列氯化萘，并不包含豁免。
- 目前已经没有可获知的有意使用，并且用来减少二恶英和呋喃等非故意排放POPs的措施同时也对CNs有效。

### 在附件A和附件C中增列六氯丁二烯（HCBD）

<sup>4</sup> <http://www.basel.int/TheConvention/ImplementationComplianceCommittee/Mandate/tabid/2296/Default.aspx>

<sup>5</sup> UNEP/POPS/COP.7/16

<sup>6</sup> UNEP/POPS/COP.7/16

<sup>7</sup> UNEP/POPS/COP.7/27

- 应该按照POPs审查委员会的建议在附件C和附件A中增列HCBD，并不包含豁免。
- 目前已经没有可获知的有意使用，并且用来减少二恶英和呋喃等非故意排放POPs的措施同时也对HCBD有效。此外，替代生产技术、改进操作控制、排放控制措施和采用可获得的安全的全氯乙烯和三氯乙烯替代品也可以减少非故意排放，

### 豁免及可接受用途

- 缔约方应尽快消除他们对特定豁免和可接受用途的依赖，并尽快采用安全替代品。
- 应该在 2015 年对所有缔约国终止林丹和 PFOS/PFOSE 的特定豁免，除了两个延期接受修订的国家，针对他们的豁免应该分别在 2016 年和 2019 年终止。
- 由于三氯杀螨醇（Dicofol）具有持久性有机污染物特性，缔约方大会不应该再延长 DDT 作为限制场地、封闭系统三氯杀螨醇生产中间体（closed system site-limited intermediate）的生产和使用的截止日期。附件 B 第一部分第三段指出缔约方大会只能批准这些延期，“参照附件 D 第一段的标准，不体现持久性有机污染物特性”。请注意印度在 2014 年 3 月提交了延期申请，但 POPs 审查委员会在 2014 年 10 月的第 10 次会议中认同三氯杀螨醇符合附件 D 中的筛选标准。

### 滴滴涕（DDT）

- 应该加速非化学病媒控制方法策略的研究和实施，包括加强对扩展 IVM 和社区参与的支持。
- 缔约方应该报告疟疾控制方案，包括非化学方法的实施。
- 应尽可能限制室内喷洒 DDT，支持安全替代品，并要考虑到疾病影响及病虫抗药性。
- 技术援助应该集中在开发使用 DDT 替代品上。
- 开发和部署用于病媒控制的滴滴涕（DDT）替代产品、方法和战略的全球联盟应该更及时、公开地更新信息。

### 多氯联苯（PCBs）

- 需要在公约的要求下加速实施标准化清单调查、禁止销售和扩散以及淘汰多氯联苯。至公约设定的 2028 年的截止日期之前<sup>8</sup>，大概还有 80% 的在公约生效时被认定的含有多氯联苯或被污染的器械和材料需要处理。非遗留来源（例如颜料和油漆）同样需要解决。
- 缔约方大会应该要求建立标准化的方法来建立清单以及对封闭和开放性 PCBs 使用的评估，包括除电器设备以外的其它使用。
- 缔约方大会应该要求编制处理 PCBs 的非焚烧方法指南，阻止使用焚烧方法或水泥窑处理 PCBs，因为这些是列于附件 C 的 POPs 排放源。
- 公约秘书处、PEN 和区域中心应该与公益非政府组织合作，加强关于清查和淘汰 PCBs 的信息公开和意识提升工作。

### 全氟辛烷磺酸（PFOS）评估

- 应该标记在可接受用途规定下继续使用的 PFOS 的储存点和物品。
- 考虑 POPs 审查委员会关于在开放环境使用 PFOS 的建议（UNEP/POPS/POPRC.8/16），认识到在商业中可获得安全有效的替代品，应该被终止 PFOS 在消防泡沫中使用的可接受用途。
- 缔约方大会应该敦促加速淘汰防治 *Atta spp* 和 *Acromyrmex spp* 属切叶蚁的 PFOS 的可接受用途，因为这一用途属于向环境的直接排放。氟虫胺（Sulfluramid）是这一用途的有效成分，它能随着时间推移分解成 PFOS。另外，请注意 PFOSF 被用于生产氟虫胺。
- 缔约方应考虑提名两个 POPs 审查委员会确定的符合或可能符合附件 D 标准的替代品：八甲基环四硅氧烷（octamethylcyclotetrasiloxane）和毒死蜱（chlorpyrifos）。

### 国家实施计划

- 有 13% 的缔约国还没有提交他们关于最初的 12 种 POPs 的国家实施计划，应该予以尽快完成。

<sup>8</sup> UNEP/POPS/COP.7/6

- 有87%的缔约国还没有提交关于2009年增列的9种POPs的国家实施计划的更新计划。大多数国家的截止日期是2012年8月26日，应该予以尽快完成。
- 缔约方在设计、实施国家实施计划时应更多听取利益相关方的建议，实现有效的、常规化的公众参与，并履行条款7和条款10中的承诺。
- 应该修订国家实施计划更新指南使其包括建立多氯联苯清单和评估的说明。
- 秘书处应该识别缔约方在制定和更新国家实施计划时可能面对的技术问题，包括收集POPs评估数据。

### 汇报

- 缔约国应该履行条款 15 规定的汇报职责；只有 30%的缔约国提交了要求应于 2014 年 11 月之前提交的报告。缔约方大会应该设定一个在第八次缔约方大会之前 100%提交报告的目标。
- 应该让有资质的缔约国能够获得撰写国家报告的财政支持并从区域中心获得技术援助。蒙特利尔议定书、CBD 和联合国气候变化框架公约将报告作为提供资助的前提，这一措施与高汇报率紧密相关<sup>9</sup>。
- 应该汇总缔约国产出的关于污染排放、储存点、多氯联苯和其它 POPs 的信息并放在公约网站上。

### 全球监测计划

- 监测计划在非洲、亚太地区、中欧和东欧、拉丁美洲和加勒比地区、北极和南极仍有大量的数据空缺。应该优先解决这一问题，这样才能充分评估公约成效。
- 新增列的POPs应该被纳入到正在执行的监测计划中。
- 监测结果应该在国家范围公开发布，并通过公约网站发布以提升意识。
- 全球监测应该包括那些已经生产POPs的国家和那些申请豁免和/或可接受用途的国家。
- 监测计划应该包含一个针对热点场地的分计划，因为这些场地会通过长距离迁移导致大范围污染，包括潜在的加速排放和气候变暖导致的转移。
- 还应更新监测计划使其涵盖传统食物和市场销售食物，尤其是极地地区土著居民的传统食物，包括鱼、海洋哺乳动物、加工油脂(rendered oils)、鲸脂、肝脏及其它器官组织。

### 程序条款3, para 2b (出口规定)

- 国家报告显示那些列在附件 A 和附件 B、允许使用仍有效的化学品的进出口在增加，这与公约的目标正好相反。
- 列于条款 3, Para 2b 的程序应该继续。

<sup>9</sup> UNEP/POPS/COP.6/INF/28