



IPEN 观点速览：

政府间谈判委员会第三届会议 (INC-3)，旨在拟定具有法律约束力的塑料污染国际文书

有关方面正在就未来的《塑料条约》展开谈判并制定框架，这使我们有机会应对人类健康和环境议题，使人类健康和环境免受塑料全生命周期的有害影响。这将需要制定具有法律约束力的强有力的控制条款，以便在塑料全生命周期淘汰有毒化学品。这还将需要强制性的塑料所用化学品相关信息披露，以便公众了解。

塑料是多种化学品和碳的结合体。据我们所知，[数以千计](#)的此类化学品是关注化学品，并且其余多数化学品处于严重缺乏相关数据的状态。此外，对于使用者和废物管理行业，塑料材料和制品的化学构成数据有限，多数情况下根本没有数据。透明度、可追溯性和可用数据的缺乏意味着任何塑料都不可能被认为是安全的，这是因为无法确定它们是否含有有毒化学品。这些空白也是人类迈向安全循环经济的主要阻碍。

在内罗毕召开的政府间谈判委员会第三届会议期间，与会代表们将考虑把“零草案”当作讨论和谈判的基础。他们还将就那些将于政府间谈判委员会第三届会议和第四届会议之间的时段准备的相关文件的授权事宜，以及同期需要开展的其它工作做出决定。

政府间谈判委员会第三届会议核心信息

对于即将举行的谈判，国际污染物消除网络 (IPEN) 建议：

- 未来的条约应聚焦于逐步减少塑料产量和消耗量，并且不再推广过去数十年来未能奏效的错误解决方案（循环利用），从而避免未来的塑料全生命周期污染。
- 成员国应承认“零草案”是谈判的起点，并参与讨论如何阐明义务的性质以及如何完善文本。
- 成员国应侧重于进一步界定控制措施和执行手段，而不是重新讨论该条约的范围。联合国环境大会第 4/15 号决议已将该范围定义为包含整个生命周期，无需进一步界定。
- 成员国应在条约中保留涉及化学品（包括单体和聚合物）的规定，以及排放、贸易和透明度的有关规定。政府间谈判委员会应发布闭会期间工作授权，以便制定一份关注化学品（包括单体和聚合物）的初步清单，并将其与此类化学品各自的选择标准一同列入条约的附件。
- 成员国应保留这些附件，并授权有关方面在闭会期间进一步拟定这些附件，因为它们是适当的机制，使有关各方能灵活适应未来的知识、创新和挑战。
- 控制措施应聚焦于塑料减产和无毒设计。“零草案”的若干部分倾向于把循环利用作为解决方案。这一做法不妥，因为它忽略了与循环利用

相关的主要不良影响，包括工人接触有毒化学品，循环利用过程中的微塑料释放，以及有毒化学品通过再生塑料制品进一步扩散。

组织方面的考虑

议事规则

根据政府间谈判委员会第三届会议的情景设想说明，议事规则将暂时继续适用。对于议事规则的最终商定，尚未分配专门时间。但是，在议事规则尚未商定的情况下举行全面谈判并非通常做法，一些成员国以前曾强调为谈判工作商定议事规则一事的重要性。因此，有可能在谈判开始时就提出议事规则议题，并且所有成员国务必做好准备，不再讨论那些于 2022 年 6 月在达喀尔召开的不限成员名额工作组 (OEWG) 会议以及政府间谈判委员会往届会议期间已得到广泛讨论并达成一致的话题，以确保前述话题不占用内容谈判的时间。往届政府间谈判委员会的议事规则若已在其它多边环境协定的谈判过程中得到采用，则不应被改动，除非以前的负面结果表明有明确理由这么做。

零草案 (UNEP/PP/INC.3/4)

“零草案”之所以是政府间谈判委员会第三届会议期间谈判活动的均衡起点，是因为它目前反映了上届会议期间表达的多种观点。但是，草案既有积极方面，也有消极方面，需要在谈判期间予以讨论和必要修正。由于塑料由多种化学品和碳组成，并且其中许多化学品已被认定为关注化学品，因此有必要在草案的某些条款中提及化学品。成员国应承认“零草案”是谈判活动的起点，并应努力商定草案包含的控制措施。政府间谈判委员会可授权其主席根据“零草案”和第三届会议期间的讨论结果，拟定其第四届会议的初始草案。

第一部分

本部分包含目标选项，还包括序言、定义、原则和范围的占位文字。

目标

在为文书的解释工作提供指引方面，文书的目标将发挥关键作用。“零草案”包含条约目标的两个选项。这两个选项均提及人类健康和环境保护，而一号选项将提供更强有力的保护。但不必在目标中特别提及海洋环境，这是因为它已被包含于“环境”一词之中。

此外，还应当阐明一点：正如决议所述，条约涵盖了塑料的整个生命周期，这得益于选项 1 和子选项 1.2，并基于某种涉及塑料全生命周期的综合方法。此外，正如《斯德哥尔摩公约》那样，文书若提及预警原则，则也将促进目标的实现，这是因为该原则在为政府间谈判委员会和条约管理机构的决策提供指引方面或可发挥重要作用。

于是目标或可如下所述：“本文书将预警原则纳入考虑，其目标是终止塑料污染，并在塑料的全生命周期保护人类健康和环境。”

范围

联合国环境大会第 4/15 号决议已将条约的范围定义为包含塑料的整个生命周期，因此无需进一步讨论。该范围将通过条约的控制措施来进一步界定，此类措施应包含生命周期所有相关阶段的化学品控制措施。

原则

联合国环境大会第 4/15 号决议指出：里约环境与发展原则应得到考虑。在这些原则当中，尤其应该包含预警原则、污染者付费原则、预防原则和参与环境决策原则。这几项原则应在条约的所有条款中得到体现。条约还应促进健康环境权利的行使，并应保护其它相关人权，例如受到塑料威胁的另一些人权，正如联合国有毒物质和人权问题特别报告员在最近一份报告¹中所述：生命权、可达到的最高健康标准权、住房权、水和卫生设施获得权、充足食物获得权、平等和不受歧视权、知情权、参与权和有效补救获得权。条约还应通过支持[各项基本原则和工作权利](#)来保护工人²。各国还应就其在最近采纳的[《全球化学品框架》](#)背景下商定的原则和方法达成一致。该框架涉及知识和信息、透明度、人权、弱势群体、性别平等、预防方法、公正过渡，以及协作和参与。

第二部分 控制措施

本部分包含拟议核心义务和控制措施的选项及文本草案，它们基于[1号联络组](#)在政府间谈判委员会第二届会议（INC-2）期间的讨论结果。有几项条款与化学品有直接或间接的关系，因此适合作为未来条款的讨论基础。

1. 初级塑料聚合物

该条款要求缔约方采取必要措施，减轻乃至预防初级塑料聚合物（包括其原料和前体）的生产活动对人类健康或环境可能产生的不利影响。一号选项于是成为首选，因为它将为人类健康和环境提供更好的保护。

塑料减产是实现可持续生产和消费的必要步骤。但是，初级塑料聚合物框架似乎暗示：由于更多的塑料作为“次级塑料”循环回归至经济体中，因此减少初级塑料聚合物的使用量并增大再生材料的使用量将会带来好处。但相关研究已反复表明：再生塑

¹ A/76/207: The stages of the plastics cycle and their impacts on human rights - Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes.

² <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--en/index.htm>

料含有对人类健康和环境有害的有毒化学品^{3,4,5}。因此务必在条款中明确提及塑料及其材料，并且那些以减轻塑料污染为宗旨的战略务必优先考虑含有有毒化学品（包括有毒单体及聚合物）的塑料的减量和淘汰。

2. 关注化学品和关注聚合物

对于塑料聚合物、塑料及其制品的生产，该条款要求缔约方在未来的附件中对此类化学品、化学品组别以及聚合物的使用予以禁止、淘汰、最小化或规范，具体取决于所考虑的三个选项。

一号选项之所以是首选，是因为它将为人类健康和环境提供最佳保护。它还将成为最灵活的选项，这是因为把化学品列入那些可能被条约管理机构更新的附件中，将使未来的《塑料条约》保持灵活性，以适应不断演变的科学知识和需求。但是第一段适合采用二号选项的措辞，即“在……中的使用和存在”，以便同时涵盖非有意添加物质（NIAS）和有意添加物质。

化学品相关规定关系到化学品与聚合物（包括化学品组别）清单的制定。附件务必包含合适的**标准**来确定应该淘汰并逐步停产停用哪些化学品，还必须包含一份问题化学品（包括添加剂、单体及聚合物）的初始清单。因此在附件所列选项中，一号选项是最适合的选项，这是因为它既包含初始清单，又包含一套用于在更新附件时确定有待控制的化学品种类的标准。该选项提及化学品组别，这非常符合过往的科学证据和建议^{6,7}。需要指出的是，在依照《斯德哥尔摩公约》来规范化学品组别方面，存在优先次序。

依照条约，唯有不合任何危险化学品的塑料才可被循环利用。同样需要指出的是，依照《斯德哥尔摩公约》，含持久性有机污染物（POPs）的废物不得被循环利用。

³ Chaine, C., Hursthouse, A. S., McLean, B., McLellan, I., McMahon, B., McNulty, J., ... & Viza, E. (2022). Recycling plastics from WEEE: a review of the environmental and human health challenges associated with brominated flame retardants. *International journal of environmental research and public health*, 19(2), 766.

⁴ Gerassimidou, S., Lanska, P., Hahladakis, J. N., Lovat, E., Vanzetto, S., Geueke, B., ... & Iacovidou, E. (2022). Unpacking the complexity of the PET drink bottles value chain: A chemicals perspective. *Journal of Hazardous Materials*, 430, 128410

⁵ Brosché, S., Strakova, J., Bell, L., & Karlsson, T. (2021). Widespread chemical contamination of recycled plastic pellets globally. *International Pollutants Elimination Network (IPEN)*.

⁶ United Nations Environment Programme and Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions (2023). *Chemicals in plastics: a technical report*. Geneva.

⁷ BRS (2023). *Global governance of plastics and associated chemicals. Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, United Nations Environment Programme, Geneva. Karen Raubenheimer, Niko Urho.*

3. 可避免的问题塑料制品，包括寿命短的塑料制品、一次性塑料制品和有意添加的微塑料

该条款旨在禁止附件所列的“问题”塑料制品（包括寿命短的塑料制品和一次性塑料制品）的生产、销售、配送、进口或出口。同样务必考虑把含有有毒化学品（包括再生塑料）的塑料制品列入该附件。

4. 缔约方提交请求后的可用豁免

该条款关系到可避免的问题塑料制品（包括寿命短的塑料制品、一次性塑料制品和有意添加的微塑料）的相关豁免。如考虑化学品或制品方面的豁免，则务必满足以下条件：

- 拟议豁免经过审查，所授予的豁免只针对范围狭窄、界定清晰且社会运转必需的用途；
- 应要求工业界提供具有充分说服力的数据，证明其无法被替代，并说明下市时间；
- 在某种或某组化学品被列入附件后，不得从一开始就授予有效期超过五年的生产和/或使用豁免；
- （管理机构）应采纳明确决定，以制定评估流程时间表，评估是否需要将所授之豁免的有效期延长，使之超过五年；
- 在豁免期间或到期后，不得出口任何源自豁免的废物。

5. 产品设计、成分和性能

该条款要求缔约方改进塑料制品设计方案（含包装）以及塑料及其制品的成分。其目标是在提高塑料及其制品的安全性、耐久性、复用性、重复填充性、可维修性、可翻新性以及变成废物后改变用途、循环利用和以安全且无害环境的方式得到处置等方面之能力的同时，减少其需求量。

- 在拟定该条款的过程中，关键的一点是唯有不含任何危险化学品的塑料才应得到复用、重复填充、改变用途和循环利用方面的考虑；
- 替代型塑料及其制品的安全标准应与化石燃料基塑料一致，这是因为生物基塑料同样可能有毒并含有危险化学品。

目前，危险化学品在塑料中的使用几乎甚或根本没有任何控制措施、透明度或可追溯性。因此，假如有关方面在批准新产品使用再生塑料或消费后塑料时，没有首先处理这些问题，就可能导致来自塑料的有毒化学品的接触人员增多，排放量增大，这是因为再生塑料可能含有危险化学品。事实上，一些同行评审刊物和公民科学报告已经披

露了关注化学品出现于再生塑料（包括那些已被全球禁产禁用的物质）中一事^{8,9,10,11}。安全且无害环境的再生塑料不应含有任何危险化学品，并能提供其化学成分的可追溯性。

6. 非塑料替代品

该条款旨在推动非塑料替代品创新活动。但是，政府间谈判委员会应该确保创新不会导致一些可能同样有害于人类健康和环境的新产品和服务（例如以取代塑料包装为目的但含有全氟/多氟烷基化合物（PFAS）的纸质包装）得到采用。

7. 生产者责任延伸（EPR）制度

国际污染物消除网络认为：该条款的目标应该是强化生产者责任，而非增大循环利用规模。因此，生产者责任延伸制度的设立初衷应该是促进减量、重新填充和复用，并应通过分阶段淘汰和信息透明举措来确保含有有毒化学品的塑料不被使用。

在为《塑料条约》设立生产者责任延伸制度时，政府间谈判委员会务必考虑现有生产者责任延伸方案的局限性。尽管《塑料条约》的生产者责任延伸制度理应专门处理国际贸易产品，但现有生产者责任延伸方案一般不会把生产者责任延伸至国界以外。此外，各国政府也应制定相关监管框架，以支持并促成生产者责任延伸制度的实施。

8. 塑料全生命周期的排放和释放

该条款旨在防止某份待拟附件所列之源头在塑料聚合物、塑料（包括微塑料）及其制品的全生命周期向环境排放或释放这三类物质。该附件应确保有待控制的排放范围尽可能宽松，能够防止塑料全生命周期在所有环境中的排放，并能做到以下几点：

- 有效应对有害物质（包括微塑料）被释放到陆地、水体和生态系统中的行为；
- 最大限度地减少塑料、聚合物和塑料所用化学品的提取和生产过程中的化学品泄漏和其它有毒物质接触事故；
- 防止预生产阶段塑料颗粒、塑料片和塑料粉末泄漏；
- 最大限度地减少使用阶段和废弃阶段的微塑料和危险化学品产生数量。

⁸ . (2022). Brominated Flame Retardants in Plastic Products from China, Indonesia, and Russia. Institution: 2022 Goteberg, Sweden: https://.org/sites/default/files/documents/-bfr-2021-v1_6aq-en.pdf

⁹ J. Petrlik, B. Beeler, J. Strakova, S. M. A. o. Allo'o, T. Amera, S. Brosché, et al. (2022). Hazardous Chemicals in Plastic Products: Brominated Flame Retardants In Consumer Products Made Of Recycled Plastic From Eleven Arabic and African Countries. Institution: -Arnika 2022 Goteberg-Prague: https://.org/sites/default/files/documents/-toxic-plastic-products-africa-v2_3w-en.pdf

¹⁰ A. Turner and M. Filella. (2021). Hazardous metal additives in plastics and their environmental impacts. Environment International 2021 Vol. 156 Pages 106622. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envint.2021.106622>

¹¹ Hennebert. (2022). Hazardous properties of plasticisers that may hinder the recycling of plastics. Detritus 2022 Issue 21 Pages 35-44. DOI: [10.31025/2611-4135/2022.17227](https://doi.org/10.31025/2611-4135/2022.17227)

9. 废物管理

该条款考虑了废物等级，着重确保塑料垃圾在其不同阶段通过安全且无害环境的方式得到管理。

根据废物等级，国际污染物消除网络认为：废物管理条款的侧重点应在于塑料垃圾减量和现有塑料材料的妥善处置。与会代表们应该在该控制措施中纳入一条禁令，禁止以任何形式复用或循环利用含有危险化学品的塑料。该禁令类似于《斯德哥尔摩公约》的含有持久性有机污染物之塑料的循环利用禁令。为预防塑料垃圾管理活动导致有毒物质排放，在执行相关政策时应预防各种危险做法，如露天燃烧、焚烧、燃煤电厂的共燃、变废为能工艺、水泥窑的协同处理，以及化学循环利用。

10. 附件所列化学品、聚合物与制品贸易，以及塑料垃圾贸易

该条款旨在禁止受监管化学品、聚合物和塑料以及塑料垃圾的跨境转移。鉴于条约旨在控制塑料及其化学成分和塑料垃圾的不良影响，因此务必严格监管它们的跨境转移并确保信息透明。国际污染物消除网络认为：除了出口许可和事先知情同意程序之外，跟踪工作还应涵盖化学品、聚合物、制品和废物的类型、数量及出口目的地。

此外，非缔约方条款同样不可或缺，以确保条约的各项条款得到遵守。非缔约方贸易条款确保了缔约方之间采用的规定在其与非缔约方的关系中同样得到采用。

11. 现有塑料污染，其中包括海洋环境中的塑料污染

与会代表们应引入某种机制，来为历史遗留污染问题的解决筹集并调动资金，例如“塑料污染遗留问题应对基金”，它由相关行业的赠款组成，这些行业曾经生产塑料以及与历史遗留污染问题相关的材料。《塑料条约》可借鉴《斯德哥尔摩公约》的废弃农药库存处理方法，即动员相关行业提供活动资金，以便修复那些被农药污染的场地和热点。被塑料（包括化学品和废物）污染的场地修复方法必须遵循最佳可行技术（BAT）和最佳环境实践（BEP），例如非焚烧技术。

12. 公正过渡

这些条款旨在促进公正、公平、包容的过渡，从而惠及那些受影响的群体，并且在条约执行过程中特别考虑女性和各个弱势群体，其中包括青少年和原住民。

国际污染物消除网络认为：在促进过渡的过程中，务必确保正规部门和非正规部门的工人均得到保护，例如运用一些与工作有关的标准，它们关系到向工人提供其在塑料全生命周期可能接触的化学品（包括废物）的相关信息、其可能接触的塑料及制品的化学成分完整信息，以及适当保护措施。这些标准帮助确保实现国际劳工大会（ILC）2022年[第 ILC.110 号决议](#)认可的享有安全健康工作环境这一基本权利。

13. 透明度、跟踪、监测和标签说明

这些条款旨在确保塑料供应链的更高透明度。塑料生产、塑料化学成分和塑料贸易（包括制品、材料和废物）的透明度明显偏低。在促进条约执行以及保护人类健康和环境方面，条约的这部分将起到关键作用。为了显著减少塑料产量和贸易量，条约务必包含一些具有法律约束力的条款，以便通过透明度要求和汇报要求，跟踪相关单位制造、进口和出口的塑料聚合物、前体和原料的类型与数量，以及生产过程中所用化学品的数量和类型。

因此务必保留与透明度措施相关的拟议文字，这是因为对于价值链各环节化学品的识别和逐步淘汰，此类措施不可或缺。

透明度措施应基于某种全球统一方式，涵盖聚合物和化学品类型及数量跟踪工作，并提供价值链各环节所有化学成分的完整追踪信息，以便公众了解。标记和标签要求最适合以附件形式发布，以确保灵活适应未来发展和创新。在拟定这些要求的过程中，务必确保其与《斯德哥尔摩公约》和《全球化学品框架》（即以前的《国际化学品管理战略方针》(SAICM)）等其它多边环境协定所拟定的相关规定之间的一致性。

第三部分

筹资

缔约方须提供必要资源，帮助开展国家层面的活动以执行本条约。

国际污染物消除网络认为：务必通过新文书来建立一个或多个专门的塑料多边基金，由成员国和其它资金来源贡献资金以示支持。化学品和废物领域的资金严重不足；尽管2022-2026年获得全球环境基金(GEF)的大量增资，但资金仍不足以涵盖现有多边环境协定的执行工作。为确保《塑料条约》的执行资金充足，亟待建立多边基金，以提供充足且可预测的资金来执行《塑料条约》。尽管污染被视作全球危机，但与气候和生物多样性危机不同的是，人类尚未建立专门基金来实施必要的污染防治措施。

筹资条款还规定了塑料污染费的设立事项，将由塑料聚合物生产者在其所属地缴纳，以便执行污染者付费原则。条约应确保通过这笔费用筹集的这些资金被用于条约的执行。强有力的执行将需要开展得到财政支持的促成活动，此类活动是执行条约义务所必需的。这些促成活动将需要财政支持，以便完成意识提升、能力建设、监测、汇报和利益攸关方的参与等事项。

闭会期间的工作

政府间谈判委员会应就国家主导的闭会期间工作拟定计划，此类工作包括建立工作组以讨论塑料所用的关注化学品清单确定标准，该清单将成为条约附件。此外，这些工作组还应着手处理条约执行所

需的充足且可预测的资金问题，并就污染者付费原则实施工具提供建议，以使相关企业为塑料生产承担责任。

无论是政府间谈判委员会开会期间的工作，还是闭会期间的工作，均应侧重于具有法律约束力的措施。潜在的自愿采取的方法应留给今后的讨论，或留给其它论坛讨论。

额外信息：

- 国际污染物消除网络的塑料网站：[StopPoisonPlastics.org](https://stoppoisonplastics.org)
- IPEN 2023——爱惹麻烦的有毒物质：[借《塑料公约》之力消除有害的塑料化学成分](#)
- IPEN 2022——[强化控制措施，使人类健康免受塑料危害](#)
- 政府间谈判委员会第三届会议网站：<https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-3>
- [BRS \(2023\). Global governance of plastics and associated chemicals](#). Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions, United Nations Environment Programme, Geneva. Karen Raubenheimer, Niko Urho.
- UNEP (2023) [Chemicals in Plastics - A Technical Report](#)
- 具有法律约束力的塑料污染（包含海洋环境中的塑料污染）国际文书的“零草案”文本 ([UNEP/PP/INC.3/4](#))