



共筑无毒未来

IPEN观点速览

政府间谈判委员会第五届会议，旨在拟定具有法律约束力的塑料污染国际文书

2024年11月

“塑料条约”政府间谈判委员会第四届会议（INC-4）谈判结束时出台了一份长达77页的[汇编草案](#)。但是根据情景设想说明所述的预测，假如政府间谈判委员会同意，则委员会主席的一份非正式文件将作为备选案文提交，作为政府间谈判委员会第五届会议（INC-5）谈判的起点。

在完成未来“塑料条约”的相关谈判时，政府间谈判委员会应确保条约的健康保护目标得到有意义的全球控制措施的支持，并确保委员会通过着手处理塑料全生命周期出现的问题来履行联合国环境大会第5/14号决议的要求。为此，委员会必须确保：

- **控制措施是全球性的**，而不是基于个别国家的承诺。我们正面临着全球塑料危机，因此解决方案必须是全球性的。以国家准则为基础的方式将使条约在很大程度上无效，并造成重大贸易障碍，而全球措施将为所有经济行为者创造一个公平的竞争环境；
- 在处理科学不确定性时，条约以**预警原则**为指导。对化学品组别予以监管，就可以更快实施保护措施，并降低危险（或所谓“令人遗憾的”）替代品所致的风险；
- 条约包含全球机制以**减少塑料产量**；
- 在各行各业，**塑料化学品在全生命周期受到监管**。倘若只是监管塑料制品所含化学品，就会严重限制工人和脆弱群体获得的保护；
- **提供充足且可预测的资金**。应该创建一个财务机制，它还包含专用多边基金，该基金可带来额外、充足且可预测的资金，并包含若干污染者付费原则实施机制。这对于控制措施的有效实施将会至关重要；
- **条约包含强有力的监测和汇报规定**。汇报是一项重要的有效性评估措施，并且需要通过它来了解塑料污染趋势，其中包括人类健康保护指标，例如对塑料化学品、微塑料和纳米塑料的生物监测。

条约案文还应确保未来的缔约方大会能够在无法达成共识的情况下通过多数投票做出决定。若无此选项，缔约方大会就可能退回最缺乏雄心的方式，并且少数国家就可能阻拦相关决定。此前出现过类似的情况，它们严重妨碍了《鹿特丹公约》和《联合国气候变化框架公约》等多边环境协定的效力。

公民社会的参与为何至关重要？

条约谈判伴随着对公民社会和权利拥有者参与的一再限制。在闭会期间，官方和非官方的工作都是闭门开展的。

公民社会的参与是实现享有清洁、健康和可持续环境之人权的关键。《奥胡斯公约》和《埃斯卡苏协定》均为缔约方规定了国际义务，以确保公众参与国际协定的谈判和执行。

国际污染物消除网络（IPEN）和其他公益性民间社会组织都是该领域的专家，带来了广泛的证据、科学评估结果和创新解决方案，并且它们不可能以其它方式出现在审议过程中。这其中包括来自中低收入国家的专家，他们经常从受塑料影响最严重的社区带来独特的研究结果和观点。如果没有那些受塑料污染伤害最重的人们的参与，审议就可能不充分，并可能会弱化条约的成果。

政府间谈判委员会应确保公开透明的参与式进程，并确保未来条约的所有会议和执行进程均能保证公民社会和权利拥有者的充分参与。国际污染物消除网络还敦促各位成员确保观察员和权利拥有者能够参与条约、政府间谈判委员会和各个附属机构的未来工作。对公众参与的所有限制均应具备充分理由并得到严格解释。

健康保护“塑料条约”的基本要素

来自政府间谈判委员会第四届会议的[汇编案文草案](#)包含几项与健康有关的规定，可能有助于实现条约的基本要素，其中许多也体现于主席的非正式文件。作为条约各个目标的核心，健康保护方式在控制措施和执行措施的制定过程中需要得到更多关注，以确保包括妇女、儿童和青少年在内的承受最大风险的群体以及原住民族在塑料全生命周期得到保护。

无论政府间谈判委员会是根据主席的非正式文件还是根据汇编案文草案来进行谈判，以下要素对于确保根据条约来保护人类健康均至关重要：

目标：政府间谈判委员会应当保留保护人类健康和环境的提法，并坚持文书的目标是保护人类健康和环境。

原则：条约的规定应使控制措施和执行措施中的原则具有可操作性，这些原则将促成健康保护条约的签定，其中包括：促进清洁、健康和可持续环境的人权；预警原则；享有可达到的最高健康标准的人权；人权保护；了解并参与环境决策的人权；防止利益冲突；包括非正式工人在内的所有工人的公正过渡和体面工作。

控制措施：

- **供应（包括前体在内的塑料产量）：**有关方面预测，倘若没有监管干预，塑料产量将会激增，导致越来越多的气候、污染和健康问题。更高的产量意味着更严重的污染。为了保护人类健康和环境，“塑料条约”应包含若干塑料限产减产机制。科学证据表明我们已经超越了化学品和塑料污染的“地球界限”，意味着它们的产量和排放量对整个地球生态系统的稳定性构成了威胁。假如缺乏塑料总产量减少机制，条约其它任何规定的执行成本都将显著提高，效力明显减弱。
- **令人担忧的化学品：**条约需要包含某些控制措施，它们可使各行各业的塑料中的有毒化学品在塑料的全生命周期被监管和消除，而非仅限于塑料制品阶段（参阅国际污染物消除网络的《有毒馅饼的一小片》简报）。塑料化学品监管标准应确定此类化学品是否具有如下特征：
 - 它们是塑料化学品（包括与塑料相关的个别化学品和化学品类别，不论是作为诸如单体、聚合物和添加剂之类的塑料成分、加工助剂、非有意添加物质（NIAS），还是塑料生命周期内无意产生的化学品）；
 - 它们存在可供利用的危害数据；
 - 它们具有对人体健康和环境的已知或潜在不利影响，或会增加循环经济发展阻碍。

在满足上述标准之后，应根据适当的控制机制来处理这些化学品，其中包括将其消除并安全替代的可能性，以及限制包含此类化学品的产品的进出口。对化学品的管制应遵循预警原则，促进令人担忧化学品的分组，并包括某种机制，以便在新的科学证据出现时更新令人担忧的化学品清单，包括制定程序来修订条约的未来附件。

化学品组别初始清单

关于哪些化学品可能适合接受评估以确定其是否应被列入初始清单，我们注意到：在政府间谈判委员会第四届会议期间，欧盟以及挪威、库克群岛和卢旺达提交了化学品组别提案供审议。他们建议的化学品组别包括：

- 邻苯二甲酸酯
- 双酚类
- 烷基酚类
- 阻燃剂
- 金属及其化合物
- 紫外线稳定剂
- 全氟和多氟烷基物质（PFAS）

科学证据支持纳入这些组别，并证明这些塑料化学品具有已知的对人类健康和环境的不利影响（例如BRS 2023、[塑料、内分泌干扰物与健康](#)、[爱惹麻烦的有毒物质](#)以及[PlastChem报告和数据库](#)）。国际污染物消除网络因此支持把该化学品组别清单作为初始清单相关讨论的良好起点。

- **透明度和可追溯性：**关于塑料生产中使用的和作为塑料成分的所有化学品的信息，应通过全球标准化标签和全球数据库，在包括零售商、废弃物管理单位、循环利用企业和消费者的整个价值链中公开并传播。信息透明有助于快速识别危险化学品，鼓励使用更安全的替代品，并且是塑料生命周期各阶段安全工作条件的一项要求。这一要求有助于实现[公众的知情权](#)。
- **排放和释放：**与透明度密切相关的是有关各方有义务尽量减少可能对人类健康产生不利影响的化学品和颗粒的排放和释放量，并对这两个数量实施监测。这一规定应旨在防止塑料生产、使用和处置所产生的所有排放（而非仅限于塑料排放本身）。关于污染物排放和释放量的公共数据支持了公众知情权的实现。
- **现有塑料污染：**在考虑现有塑料污染时，条约应优先开展热点确定和修复工作，包括威胁人类健康和生态系统的生产设施和废弃物处置设施。
- **塑料垃圾，包括此类垃圾的跨境转移：**考虑到周围社区的健康状况，条约应确保实施无害环境的废弃物管理，并避免采取危害人类健康和环境的措施，如焚烧或化学品循环利用。条约应确保含有有毒化学品的塑料不被循环利用，而是通过非燃烧技术被销毁。条约应促进与《巴塞尔公约》的国际合作和一致性，以避免重复工作。