



IPEN对旨在制定一项具有法律约束力的塑料污染国际文书的政府间谈判委员会第二届会议的观点速览

背景

在政府间谈判委员会第二届会议（INC-2）期间，代表们将把关于潜在要素备选方案的第 [UNEP/PP/INC.2/4](#) 号文件作为讨论基础，在条约制定方面取得进展，并将就第二届会议和第三届会议（INC-3）之间有待准备的文件授权以及需要开展的其它任何工作做出决定。

国际污染物消除网络（IPEN）关于政府间谈判委员会第二届会议的核心信息

在那些提交了《塑料条约》要素意见的成员国以及成员国集团当中，大多数（约占提交总数的74%）都表示《塑料条约》应保护人类健康，过半数（64%）呼吁对塑料所含化学物质采取某种形式的控制措施。

要想让《塑料条约》保护人类健康和环境，使之免受塑料全生命周期的影响，条约就必须着手处理塑料所含化学物质。国际污染物消除网络据此认为《塑料条约》必须包含如下要素：

- **健康保护：**对人类健康和环境的保护应成为条约的首要目标，并应被融合于条约所有控制措施之中。
- **减产：**条约应实现塑料的可持续生产和消耗，重点是减产和消耗量最小化，同时促进以更安全的可持续材料为导向的创新。政府间谈判委员会（INC）若注重废弃物管理，则应优先减少塑料垃圾的产生，并优先开展对现有塑料材料的合理处置，包括禁止循环利用含有毒化学物质的塑料。
- **禁止或限制塑料贸易：**为了避免漏洞，着手应对上中下游层面的塑料国际贸易，必须确保对塑料、塑料制品和化学物质的生产和使用禁令或限制措施体现于缔约方之间以及缔约方和非缔约方之间的贸易禁令和限制措施中。
- **资金提供：**条约需要包含某一机制以提供新的、额外的、可预测的、可持续的且足够的条约执行资金，并应要求化工业和石化产业贡献污染及健康影响预防补救资金，以及与各自材料所致的有毒暴露相关的费用。
- **基本关键原则：**这些原则包括预防原则、污染者付费原则和人权，应对条约的各项条款产生影响，并应对条约的执行和解释起到指导作用。以污染者付费原则的执行为例，应要求塑料生产者承担塑料生产代价，其中包括遗留污染的代价。按照《斯德哥尔摩公约》的规定，预防原则应被包含于塑料控制措施之中，以确保各项保护人类健康和环境免受危险物质危害的行动得以在无需完整的科学确定性之前前提下延续。



共筑无毒未来

- **化学物质控制措施：**条约应包含相关义务，以确保留存于经济运行过程中的塑料不含危险化学品物质，其中包括危险聚合物。应根据科学标准来识别这些化学物质，并且此类标准应基于那些依照其它多边环境协定来确定的标准，其中包括预防原则。条约应避免以前的化学物质管理体制所犯的的错误，为此应采取一些基于类别的方法，分阶段淘汰结构和属性相似的化学物质。

IPEN对政府间谈判委员会第二届会议总体结果的观点

- 各国应商定具有法律约束力之文书的目标（和范围），其中包括保护人类健康和环境，使之免受塑料全生命周期所有排放物和负面影响的危害，其生命周期包括开采、采购、生产、设计、使用、消耗和处置。文书还应着手处理所有塑料污染源，涵盖材料、制品、化学物质、添加剂和微塑料，认识到塑料所致的人体健康风险。
- 政府间谈判委员会应授权其主席拟定条约文本的零草案，供政府间谈判委员会第三届会议讨论。
- 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令人关切的化学物质清单确定标准，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资金问题，并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。
- 为了在政府间谈判委员会第一届会议（INC-1）大会报告的基础上有所进步，第二届会议的大会报告应反映会议实际流程，并涵盖已经开展的重要讨论，其中包括各国和各观察员对关键议题的立场。

对一项具有法律约束力的塑料污染国际文书（[UNEP/PP/INC.2/4](#)）的观点

要素文件（UNEP/PP/INC.2/4）包含条约要素备选方案，其中包括目标和潜在核心义务。它数次提及人类健康和化学物质。国际污染物消除网络认为：保护人类健康和环境目标至关重要，应被融合于所有控制措施之中，尤其是关于塑料单体和塑料聚合物等令人关切的化学物质识别、限制和分阶段淘汰的各项措施。

目标

文书目标将在对文书解释工作提供指导方面起到关键作用。要素文件

（UNEP/PP/INC.2/4）阐述了条约目标的三个备选方案，而国际污染物消除网络则认为：



共筑无毒未来

依照第9(b)段确定的目标最好地体现了各国表达的需求：“保护人类健康和环境免受塑料污染在整个生命周期中的不利影响。”但是，目标若提及预防原则（正如《斯德哥尔摩公约》的情况）以及减少塑料产量、使用量和排放量这一需求，则会从中受益。

可能的核心义务：逐步淘汰和/或减少初级塑料聚合物的供应、需求和使用

塑料减产是实现可持续生产和消耗的必要步骤。为显著降低塑料产量和贸易量，与会代表们应同意条约包含具有法律约束力的条款，以便按照透明度和汇报要求，跟踪所制造、进口及出口的塑料聚合物、前体和原料的类型和数量，以及生产过程所用化学物质的数量和类型。应商定具有法律约束力的具体减量目标。此外，塑料减产战略还应优先考虑含有毒化学物质（其中包括有毒单体和聚合物）之塑料的减产和淘汰。

根据文件该部分的说法，减少初级塑料聚合物的使用量并增大循环利用材料的使用量之所以将成有益之举，是因为它将使更多的塑料作为“次生塑料”回流到经济中。但是，这一做法的缺点未被披露。独立的科学研究反复表明：循环利用的塑料含有危害人类健康和环境的危险化学物质。循环利用可能会混合并浓缩来自不同塑料的危险化学物质，并产生新的危险材料，而所有这些物质最终会进入循环利用的塑料制品中，导致消费者暴露于其中。循环利用领域的工人暴露于有毒化学物质之中，并且其所在社区受到来自塑料之化学物质的污染。一些塑料循环利用技术会产生巨量的有毒废弃物流，后者也会导致环境和健康隐患。因此，与会代表们务必同意分阶段淘汰塑料所含危险化学物质，并应禁止循环利用含有危险化学物质的塑料，因为这些物质在安全无毒的循环经济中是不可接受的。

可能的核心义务：禁止、逐步淘汰和/或减少令人关切的化学品和聚合物的生产、消费和使用

要素文件反映了多国的意见，即需要禁止、限制聚合物等危险化学物质的生产、使用和贸易并将其分阶段淘汰。与会代表应确保文件关于化学物质控制措施的语言文字得到强化，并且对危险化学物质之影响的考虑也体现于其它相关拟议控制措施，例如与循环性、排放量和微塑料相关的条款。鉴于现有方法的缺点，目标应该是提出以化学物质类别为基础的方法，而非采用以不同的单一化学物质为基础的标准。

要素文件还阐述了透明度措施。与会代表还应保留必要的与透明度措施相关的拟议语言文字，以便根据全球统一方式识别并分阶段淘汰整条价值链的令人关切的化学物质。这其中包括跟踪聚合物和化学物质的类型和数量，以及实现整条供应链的完全透明。

在政府间谈判委员会第二届会议期间，各国应努力建立相关标准和机制，以识别并分阶段淘汰塑料全生命周期使用的有毒化学物质（包括单体和聚合物）。基于《斯德哥尔摩公约》的经验，政府间谈判委员会应组建“标准专家组”，以便在第二届会议和第三届会议



共筑无毒未来

之间拟定令人关切的化学物质识别标准，且无须抢先于谈判结果或是为第三届会议准备的零草案文本结果。

可能的核心义务：减少微塑料

要素文件阐释了与有意和无意释放微塑料行为相关的措施。在讨论这些控制措施之时，还无法完全消除释放物。与会代表们届时应确保那些很可能产生微塑料的材料不是由任何对人类健康和环境有害有毒的聚合物和化学物质制造的。

可能的核心义务：加强废弃物管理

政府间谈判委员会废弃物管理工作应聚焦于塑料垃圾产生量的降低以及现有塑料材料的合理处置。要素文件强调了一份很长的循环利用塑料增量潜在措施清单。与会代表应在该控制措施项下包含一条禁令，禁用任何对含有危险化学物质的塑料加以循环利用的手段。该禁令类似于《斯德哥尔摩公约》的含有持久性有机污染物（POPs）的废弃物循环利用禁令。

此外，正如该控制措施所建议的那样，与会代表不应考虑扩大塑料贸易，尤其是与中低收入国家的此类贸易。要素文件建议把生产者责任延伸（EPR）制度作为增大塑料循环利用规模的工具。恰恰相反，生产者责任延伸制度应被当作促进塑料制品减产和确保生产者承担塑料污染社会代价的工具。

正如要素文件所强调的那样，与会代表们应优先考虑环境无害化垃圾处置政策，并侧重于零垃圾战略和非焚烧技术等最佳可行技术（BAT）。为预防塑料垃圾管理工作产生并释放有毒物质，此类政策应预防以下危险做法：露天燃烧、焚化、燃煤电厂和废转能工艺的共燃、水泥窑的协同处置，以及化学循环利用。

可能的核心义务：促进循环设计

塑料所含危险化学物质使其成为不适合于循环经济的不可持续材料。鉴于授权凸显了可持续设计促进工作的重要性，条约须确保塑料生产和塑料材料不再包含危险化学物质，并且含有危险化学物质的塑料不被循环利用（非循环塑料）。在为循环经济转型设计塑料方面，与会代表们应特别提及淘汰有毒化学物质一事的重要性。塑料生命周期去毒行动应成为基础构件，帮助实现循环经济方式，帮助创造对人类健康和环境无害的材料循环。塑料材料及制品的统一设计标准也应包含化学物质相关规定。此外，与会代表还应规定：任何与循环利用成分有关的条款仅限于那些确实不含危险化学物质和材料的塑料。



共筑无毒未来

可能的核心义务：促进使用安全、可持续的替代品和代用品

在讨论诸如可生物降解和可堆肥塑料之类的塑料可持续替代品的促进措施时，与会代表们应得到科学方法的指引。一些研究表明：那些由生物基塑料和可生物降解塑料制成的材料，其毒性与常规塑料相似。¹⁴因此，与会代表应避免引入任何允许从有害于人类健康和环境的化石燃料基塑料过渡至具有相似影响的生物基塑料的条款。

可能的核心义务：保护人类健康，免受塑料污染的不利影响

要素文件包含一项保护人类健康免受塑料污染不利影响的潜在条款，它应涵盖全生命周期的所有排放物和不利影响。然而，各方建议的控制措施软弱无力，毫无实效。健康应被视为条约所有控制措施有待应对的综合议题。《水俣公约》第16条项下之经验表明：如若不对控制措施予以通盘考虑，则健康方面的专门条款将形同虚设。

可能的核心义务：解决现有的塑料污染

要素文件建议制定控制措施以着手应对现有塑料污染和库存。与会代表应拟定某一机制以筹集并调动资金来应对遗留污染，例如建立遗留塑料污染应对基金，其资金来源是导致遗留污染的各种材料的生产行业。《塑料条约》可以借鉴《斯德哥尔摩公约》的过期农药库存处置方法，由相关行业为农药污染地点和热点的补救活动提供资金。塑料垃圾污染地点处理方法必须遵循最佳可行技术和最佳环境实践（BEP），例如非焚烧技术。

与《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》及其它多边环境协定协调

第五届联合国环境大会14项决议为政府间谈判委员会授权，指出了预防有毒塑料对人类健康和环境之威胁的重要性，并呼吁有关各方与《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》（国际化学品三公约）以及《国际化学品管理战略方针》（SAICM）协调。因此，与会代表在讨论控制措施时，应考虑如何填补条约与现有化学物质和废弃物相关多边环境协定之间的治理差距，以及如何避免重复工作。这可能包括如下内容：

- 确保塑料所用持久性有机污染物得到识别，并优先分阶段淘汰。
- 确保透明度条款被优先用于那些根据所采用的危险特征来确定的塑料所含令人关切的化学物质，以便识别并安全处置那些含有毒化学物质（其中包括持久性有机污染物）的塑料。



共筑无毒未来

- 鉴于《巴塞尔公约》下的透明度仅涉及跨境转移，因此必须确保塑料垃圾管理工作各方面（其中包括垃圾产生及管理）的透明度。

执行手段

各国应通过新文书，与成员国和其它贡献配套资金的资金来源共同建立专门的一个或多个塑料多边基金。化学物质和废弃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。ⁱⁱⁱ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》以及其它相关的化学物质和废弃物多边环境协定。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。

此外，正如许多成员国指出的那样，污染者付费原则应该是条约的基本原则之一，基金应该至少在一定程度上通过税费制度和生产者责任延伸制度，由来自塑料产业、化工业和其它相关产业的资金补充。这些制度可确保成本内化。

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，以便完成能力建设、监测、汇报和利益攸关方的参与等事项。

额外信息：

- 政府间谈判委员会第二届会议[网站](#)
- 场景说明
- [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/PP/INC.2/4一项具有法律约束力的塑料污染国际文书的潜在要素备选方案
- [UNEP \(2023\), Chemicals in Plastics - A Technical Report](#)
- 国际污染物消除网络微网站

ⁱ 由CIEL和EIA完成计算。

ⁱⁱ Lisa Zimmermann, Andrea Dombrowski, Carolin Völker, Martin Wagner, Are bioplastics and plant-based materials safer than conventional plastics? In vitro toxicity and chemical composition, Environment International, Volume 145, 2020, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412020320213>

ⁱⁱⁱ 例如据估算，需要23.9亿美元资金，才能在2028年底前依照《斯德哥尔摩公约》清除多氯联苯（PCBs）库存，而实际分配的2022-2026年公约执行资金仅为4.06亿美元。