



共筑无毒未来

# 国际污染物消除网络 (IPEN) 观点速览: 第五届联合国环境大会续会 (UNEA 5.2)

2022年2月

本文呈献的, 是国际污染物消除网络 (IPEN) 观点速览, 它们涵盖了联合国环境大会 (UNEA) 混合会议议程将会涉及的若干优先领域。本次会议的第一部分以虚拟方式于2021年2月举行。第五届联合国环境大会 (UNEA-5) 的总体主题是“加强自然保护行动, 实现可持续发展目标”。第五届联合国环境大会续会将于2022年2月28日至3月2日举行。此前将举行一次不限成员名额常驻代表委员会 (OECP) 会议。常驻代表委员会的作用是筹备联合国环境大会的会议, 并审查其决定的执行情况。

第五届联合国环境大会续会的决议草案将被划分为5个主题领域:

1. 塑料
2. 基于自然的解决方案和生物多样性
3. 化学物质
4. 绿色复苏与循环经济
5. 组织事项和行政事项

## 塑料

塑料污染主题领域的主要重点将是讨论塑料公约谈判启动授权。若达成一致, 则将根据该授权召开一次政府间谈判委员会 (INC) 会议。该主题领域将讨论3份文件:

- 由卢旺达和秘鲁提出并得到50多个国家支持的《关于制定具有国际法律约束力的塑料污染文书的决议草案》, 其中涉及塑料的生命周期, 并呼吁减少塑料产量和处理化学添加剂;
- 由日本提出的《关于制定具有国际法律约束力的海洋塑料污染文书的决议草案》, 该草案单纯侧重于海洋垃圾和废弃物管理;
- 由印度提出的一项决议草案, 呼吁建立一个框架, 以应对包括一次性塑料制品在内的塑料制品所致的污染。该决议草案并不提议就公约展开谈判, 而是提议在国家层面减少塑料使用量, 采用生产者责任延伸制度 (EPR) 方案, 并合理设计塑料以提高其可循环利用性。

国际环境法中心 (CIEL) 和环境调查署 (EIA) 所做的日本和卢旺达/秘鲁决议之间的对比凸显了这两项决议之

间的区别。此外, 这两项决议已由主题领域1的共同协调人合并。

- 要想使上述授权涵盖有毒化学物质和塑料全生命周期的毒性影响, 就必须着手应对化学物质, 正如卢旺达/秘鲁决议在第 2(c) 段 (塑料的设计和添加剂的使用) 和第 2(b) 段 (可持续生产和消费) 中所述;
- 对政府间谈判委员会的授权要想行之有效, 就应该为如下公约铺平道路, 该公约包含的承诺有预定期限, 可衡量, 有约束力, 并且具备有效的执行机制。必须拒绝采用自愿做法;
- 国际污染物消除网络支持如下公约, 即该公约将确保从塑料生产过程中消除危险化学物质, 严格规定塑料的基本用途, 并允许追踪塑料中使用的化学物质;
- 虽然授权不必是规定性的, 但任何谈判文本均须在其范围内涉及塑料对**健康**的影响、**危险化学物质控制措施**、微塑料以及化学成分**透明度** (无论明示或暗示);
- 自2014年以来, 联合国环境大会所有关于塑料的决议都强调了化学物质和微塑料在评估塑料对健康和环境的影响时所发挥的作用;
- 塑料循环经济和可持续塑料均为危险概念。必须认识到: 有毒化学物质制成的塑料不能也不应该在经济体中循环利用。这一点至关重要;
- 此外, 用化石燃料 (即石油、天然气和煤炭) 生产的塑料注定会加剧气候变化;
- 聚焦于废弃物管理或单纯围绕海洋垃圾的授权 (如日本的决议) 不会涉及塑料污染问题, 这是因为它不会牵涉到塑料的生产设计和有毒化学物质的使用, 而是专注于海洋清理、循环利用和焚烧;
- 日本的决议代表了一种范围狭窄的做法, 它聚焦于塑料垃圾管理, 鼓励采用塑料燃料技术和废转能工艺 (即焚烧)。这将与减少温室气体排放的气候变化目标相矛盾, 而《斯德哥尔摩公约》旨在减少二噁英的排放;
- 焚烧、废转能或塑料燃料均为成本高昂的技术, 它们无法解决塑料造成的问题, 对公共卫生和环境造成

危害,并使国家、城市和社区陷入债务。必须拒绝采用这类技术。

## 化学物质

化学物质专题领域将讨论3项决议。在本文所述的观点速览中,我们侧重于两项决议,一项是关于化学物质、废弃物和污染的科学-政策接口,另一项是关于化学物质和废弃物无害管理的决议。

### 《关于建立科学-政策小组以支持化学物质、废弃物和污染应对行动的决议草案(2022年2月11日新版)》

- 国际污染物消除网络认为,健全的、独立的科学应该根据预防原则、产业的信息披露义务和公民的知情权,来确定与化学物质和废弃物相关的国家、区域和国际政策;
- 在中低收入国家推进化学物质和废弃物无害管理方面,资金供应是《国际化学品管理战略方针》(SAICM)评估等工作确定的一大阻碍;
- 在化学工业提供必要资金以全面解决其产品造成的影响之前,任何新的努力都应该是针对具体目标的,以便通过有限的资源来产生尽可能多的影响。这很关键;
- 联合国环境规划署最近的一份报告提出了加强科学-政策接口的若干备选办法。然而,要想使任何新的努力卓有成效,就必须特别**重视化学物质**。这一侧重点将有助于确定具体的危害预防政策,有助于查明相关的有毒化学品生产者并追究其责任;
- 若将范围扩大,包括更笼统的“污染”一词,则将不可避免地限制上述努力的影响力,这是因为污染源头以及应对行动和政策的多样性和复杂性会高得多(例如空气污染);
- 科学-政策接口的目标应该是**完成环境天际线扫描并提供早期预警**。因此要点在于使此类努力不会延误政策决定,不会成为不作为的借口,而是能够提供基于预防原则的政策指导。因此,它不应与现有的法律文书直接挂钩,这是因为它有可能妨碍并延误文书执行过程中的科学评估工作;
- 任何科学-政策工作均须考虑如下两点:多数关于化学危害的科学出版物均未公开;知识必须被宽泛界定,以涵盖传统知识和公民在科学领域的努力。

### 《关于化学物质和废弃物无害管理的决议草案》

- 国际污染物消除网络大力支持人类享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利,并认为在化学物质和废弃物影响人类健康并污染环境之前,必须对其采取强有力的预防行动。
- 《国际化学品管理战略方针》和国际化学品管理大会第五届会议(ICCM5):支持将《国际化学品管理战略方针》延续至2020年以后:
  - 新《国际化学品管理战略方针》的谈判必须获得足够多的面对面谈判时间和机会,以确保一份有效的新文书得到政府和利益攸关方的广泛支持;
  - 新的化学物质文书必须具有长远愿景和宽广范围,涵盖废弃物和其它化学物质的全生命周期;
  - 必须继续开展工作,以便在某个全面促成框架的基础上前行。该框架能够作为所有与化学物质相关之协定的综合体,并得到高层支持,例如日后可由联合国大会通过的部长级宣言;
  - 必须利用指标和里程碑,对可持续发展目标做出可衡量的贡献;
  - 新文书必须开放包容,并允许所有利益攸关方以跨界方式透明参与;
  - 必须加强跨组织化学品无害管理计划(IOMC)内部组织间的合作。
- **综合融资办法:**
  - 必须向所有相关利益攸关方提供新的和额外的、足够的、可持续的、可预测的资金,以便处理化学物质和废弃物议题;
  - 独立《国际化学品管理战略方针》评估结果表明,各国政府清楚地意识到:实施“污染者付费”原则,意味着将化学品生产、使用和处置的外部成本从公共部门转移到私营部门;
  - 联合国环境规划署对综合办法的评估结果表明,私营部门缺乏参与,应进一步评估其参与情况,以增加化学物质无害管理专用国际资金;
  - “污染者付费”原则规定,污染者应承担与污染及其防治有关的费用。要实施“污染者付费”原则,应将化学品生产者视为污染者;
  - 迫切需要利用可靠的资金流为《国际化学品管理战略方针》融资,并且此类资金应该来自需要对其造成的化学污染负责的产业;

- 工业界必须直接为对化学物质和废弃物无害管理做贡献,例如对基础化学品的小额协调收费。
- **特别方案:一次性延长特别方案的有效期:**
  - 尽管《国际化学品管理战略方针》评估结果等文件承认民间社会项目的影响力很大,但特别方案不包括对民间社会的资助;
  - 联合国环境大会应支持特别方案延长有效期,并修订其权限范围,以使文书涵盖民间社会项目资助事宜。
- **联合国环境规划署《关切议题评估报告》确定的关切议题**
  - 虽然有关方面正就一份雄心勃勃的新文书展开谈判,但各方必须依照《国际化学品管理战略方针》当前框架,更加努力地应对相关关切议题,即产品的化学成分、内分泌干扰物(EDCs)、环境持久性制药污染物(EPPPs)、电气和电子产品生命周期内的危险物质(HSLEEP)、高危险农药(HHPs)、含铅涂料、纳米材料和全氟/多氟烷基化合物(PFASs);
  - 在铅、镉和砷影响人类健康并污染环境之前,国际社会应协同应对,预防所有接触源。应加快开展一项特别工作,以便利用一切现有文书来消除含铅涂料,并指出原本为2020年拟定的这一目标尚未实现。



共筑无毒未来