



联合国

UNEP/PP/INC.1/11



联合国
环境规划署

Distr.: General
15 September 2022

Chinese
Original: English

旨在制定一项具有法律约束力的
塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）
国际文书的政府间谈判委员会
第一届会议

2022年11月28日至12月2日，乌拉圭埃斯特角
临时议程*项目4

编写一项具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境
中的塑料污染）国际文书

国家一级结束塑料污染的优先事项、需求、挑战和障碍

秘书处的说明

1. 根据联合国环境大会题为“结束塑料污染：制定具有法律约束力的国际文书”的第5/14号决议第5段，一个不限成员名额特设工作组于2022年5月30日至6月1日在达喀尔举行会议，为负责制定一项具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书的政府间谈判委员会开展工作做准备。不限成员名额工作组商定了秘书处将提交政府间谈判委员会第一届会议的文件清单。工作组除其他外，请秘书处根据会员国的来文提供关于优先事项、需求、挑战和障碍（特别是在发展中国家中）的信息，并概述各国采取的措施。
2. 本说明的附件是应不限成员名额特设工作组的要求编写的。截至2022年8月12日，共收到会员国提交的21份来文。通过参考其他信息来源，包括海洋垃圾和微塑料不限成员名额特设专家组的正式文件和相关文献，进一步充实了附件的内容，以补充会员国来文摘要。UNEP/PP/INC.1/INF/8号文件更完整地概述了这一主题文献。

* UNEP/PP/INC.1/1。

附件

国家一级结束塑料污染的优先事项、需求、挑战和障碍

A. 会员国来文摘要

1. 虽然就优先事项、需求、挑战和障碍直接提交意见的会员国不多，但来文确实提出了一些可列入谈判工作的关键问题。下面是来文提到需要列入的要素：

- (a) 明确界定“生命周期”、“循环经济”、“有问题的塑料”、“塑料污染”、“问题塑料”等概念；
- (b) “考虑到塑料和微塑料颗粒涉及多个层面性质的国际风险评估框架”；
- (c) 减少原生塑料的生产；
- (d) 可持续产品设计；
- (e) 通过产品设计减少和消除一次性、有问题、不必要、危险和有害的塑料；
- (f) 去除在塑料中用作添加剂并对人体健康构成风险的危险化学品；
- (g) 创新和开发更可持续的替代品；
- (h) 制定有利于贸易、特别是再生塑料贸易的标准；
- (i) 使用标准材料，以满足原料和质量要求，并改进再次使用和具有经济可行性的循环利用；
- (j) 利用标签来改进可追溯性、最低再生成分、可回收性和安全处置；
- (k) “塑料的替代材料”以及替代危险或有害和不必要的塑料；
- (l) 在使用过程中减少消费和以可持续方式消费；
- (m) 特别和具体关注微塑料问题；
- (n) 以安全、高效和无害环境的方式收集、管理和处置塑料废物，包括处理海洋塑料垃圾的海上来源；
- (o) 认识到各类公平问题，例如“公正过渡”、“人权与公共卫生”和“享有健康环境的权利”，以及与拾荒者和非正规部门问题；
- (p) 认识到贸易在塑料价值链中的重要性；
- (q) 与《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、关于气候变化的《巴黎协定》及其他国际公约的协同增效。

2. 下文根据会员国及其他利益攸关方先前在海洋垃圾和微塑料不限成员名额特设专家组框架内提交的来文以及相关的文献，进一步论述这些问题。UNEP/PP/INC.1/INF/8号文件更完整地概述了相关文献。

B. 在塑料生命周期中开展活动的国家的优先事项、需求、挑战和障碍

3. 本节概述塑料生命周期中的重要活动和角色，重点介绍了关键热点和需要解决的主要问题。本节首先根据现有的会员国来文概述了优先事项和需求。然后根据相关文献评估了满足这些优先事项和需求的挑战和障碍，还对发展中国家进行了分析。此处的评估按塑料生命周期的上游、中游和下游阶段进行。

1. 塑料生命周期的上游阶段

4. 对处于塑料生命周期上游阶段国家产生影响的主要工业活动有：

- (a) 提取化石燃料以生产塑料（石油和天然气工业）；
- (b) 使用替代性原料（例如生物基原料、再生材料）进行生产；
- (c) 石化工业生产塑料的工艺流程。

2. 上游阶段的优先事项和需求

5. 会员国的来文强调需要：

- (a) 采取措施减少原生塑料；
- (b) 采用统一的材料和质量标准；
- (c) 获得有价格竞争力、优质的再生材料；
- (d) 在国家一级出台激励措施，鼓励使用已产出的再生塑料材料。

3. 挑战和障碍

6. 据报告，各国在满足已确定的优先事项和需求方面有以下挑战和障碍：

- (a) 碳氢化合物成为闲置资产，在弃用原生原料期间提起气候诉讼；
- (b) 塑料工业依赖石油和天然气工业的副产品；
- (c) 保险和再保险行业中气候变化造成的资产和负债风险增加；
- (d) 国家对原生化石燃料的援助和奖励；
- (e) 原料的市场定价和市场激励措施；
- (f) 缺少监管，经营许可证制度未能限制以碳氢化合物为原料生产塑料对气候产生的影响；
- (g) 规划和环境影响评估法律有可能成为由化石燃料转用替代性原料的障碍；
- (h) 塑料生产没有可持续且有价格竞争力的替代性原料。

4. 塑料生命周期的中游阶段

7. 在塑料生命周期中游阶段具有重要角色的国家的主要活动包括，塑料产品和含塑料产品的设计和制造、塑料产品的分销和贸易，以及使用和再用。塑料产品的生产涉及拥有大规模制造业（包装、食品和饮料、汽车、电气和电子、建筑、医疗保健、纺织等）的国家，但所有国家都面临个人和商业用户对塑料产品的消费不断增加的问题。

5. 中游阶段的优先事项和需求

8. 在政府间谈判委员会筹备第一届会议期间收到的 21 份来文中，会员国指出需要采取行动，并提出了以负责和可持续的方式进行消费的问题，特别提及使用塑料对环境、社会和经济产生的影响，以及私人消费者、公共采购者、商业和工业界需要以可持续的方式消费塑料。具体提到了以下需求：

- (a) 确定应通过产品设计予以消除的有问题和不必要的产品和包装；
- (b) 塑料设计措施，从制定设计标准到执行能够消除或减少有害、危险或不必要的塑料的措施；
- (c) 生产者延伸责任政策和计划；
- (d) 去除塑料中对人类健康构成风险的用作添加剂的危险化学品，并需要创新和开发更可持续的替代品；
- (e) 利用产品标签制度在整个供应链中提高关于所用塑料以及其他化学品和添加剂类别的透明度和可追溯性，为正确处置、包括再制造或循环利用创造条件；
- (f) 认识到贸易在塑料价值链中的重要性以及明确识别和跟踪塑料的必要性；
- (g) “考虑到塑料和微塑料颗粒涉及多个层面这一特性的国际风险评估框架”；
- (h) 建立一个体系，以便在国家、区域和全球各级汇编关于塑料整个生命周期中的塑料材料流动和平衡情况的数据；
- (i) 提倡“至善科学”，增进塑料产品的流通和贸易；
- (j) 建立一个科学决策机构，“科学决策包括 (a) 参数，(b) 污染标准指数，(c) 取样程序，(d) 实验室测试”。

6. 挑战和障碍

9. 据报告，各国在满足已确定的优先事项和需求方面有以下挑战和障碍：

- (a) 缺乏可持续产品设计方面的政策、标准、激励措施、支持、市场和良好做法；
- (b) 生产者延伸责任及其他以报废为导向的政策与上游和中游目标之间缺少联系；
- (c) 缺乏负担得起和可得的再用计划；
- (d) 缺乏塑料产品流通和贸易的统一标准、数据、信息、透明度和可追溯性，包括缺乏塑料生命周期内的跨境贸易流动的可靠分类数据；
- (e) 缺乏用于鼓励可持续消费的可靠信息、认识和激励措施，包括标签制度；
- (f) 使用过程中乱扔垃圾，特别是一次性塑料产品；
- (g) 没有充分监测和评估各国采取的管理塑料措施的成效；
- (h) 单次使用和用完即弃产品的设计盛行；

- (i) 缺乏标准化导致“绿色产品”标注有误导性；
- (j) 公共采购决策没有纳入环境标准。

7. 塑料生命周期的下游阶段

10. 生命周期的下游阶段包括维修、翻新和循环利用、塑料废物贸易以及残余废物处置。

8. 下游阶段的优先事项和需求

11. 政府间谈判委员会收到的来文和文献查阅工作表明，各国已将尽量减少和减少废物、再用、维修、翻新、再制造、循环利用和最后处置方面的需求确定为优先事项，具体如下：

- (a) 采取措施确保以安全、适当和无害环境的方式收集、管理和处置塑料废物及其他类别含塑料废物，同时提高可回收性，创建循环性更强的塑料价值链；
- (b) 针对塑料污染的跨界性质采取措施；
- (c) 建立一个机制，以追踪和控制塑料废物的非法贸易、倾倒和运输，以及跟随洋流漂浮；
- (d) 加强非正规部门与产业价值链的联系，包括承认人权；
- (e) 培育维修文化。

9. 挑战和障碍

12. 通过提交的来文和查阅文献，发现各国在满足确定的上述优先事项和需求方面有以下挑战和障碍：

- (a) 缺少关于“维修权”的立法和激励措施；
- (b) 维修方面的障碍包括技术和法律障碍、缺乏耐用性（包括在设计时就列入预定报废期）以及维修成本高；
- (c) 缺少一个关于报废产品变成废物的通用法律定义，因而无法将可回收的塑料产品排除在废物外；
- (d) 缺少管理废物的立法、技术、基础设施、能力和投资，而且管理废物的法律和政策也没有得到有效遵守和执行；
- (e) 家庭缺少相关知识，导致塑料垃圾未正确分类；
- (f) 废物收集和分类不当，妨碍有效的循环利用；
- (g) 缺乏对投资者而言是可行和有利可图的规模足够大的工业再生工艺；
- (h) 没有对塑料废物非法贸易进行追踪和监管；
- (i) 可回收的有害材料的可追溯性不足，无法对其进行透明和有效的循环利用；
- (j) 未确立就近原则，该原则主张应在最接近污染源的地方管理污染；
- (k) 法规和财政政策没有要求生产者在产品生命周期的每个阶段对产品负责；

- (l) 发展中国家中的非正规部门采用原始回收方式来提取有价值的材料；
- (m) 在没有负担得起的废物管理的地区，在没有监管的情况下露天焚烧和倾倒塑料废物。

C. 塑料生命周期所涉国家面临的挑战和障碍总结

13. 下表将挑战和障碍分为以下几类：知识相关、监管、经济、技术和行为。

国家一级挑战和障碍概览

生命周期阶段	国家一级挑战和障碍的类别				
	知识相关	监管	经济	技术	行为
跨阶段	<p>缺少贯穿塑料生命周期的、不同口径的数量、流动、路径和影响的数据</p> <p>缺少关于塑料对人类健康和环境的影响的知识</p> <p>缺少用于评估现有措施的进展情况和成效的监测计划</p>	<p>国家一级缺乏涵盖整个生命周期的连贯、总体和全面的塑料监管框架</p> <p>缺乏关于可回收性、可再用性、安全性和化学成分标签、塑料类型和处置方式的定义、标准和技术规范</p> <p>国家一级缺乏明确、有时限的目标、监测和报告计划</p> <p>以报废为导向的政策与上游和中游目标脱节</p> <p>各国在制定减少塑料污染行动计划时缺少协调</p>	<p>对塑料污染给环境和人类健康造成的代价了解有限</p> <p>有时没有量化不同战略、干预措施和行动的成本和效益</p> <p>生产者延伸责任计划和生态调节费只得到有限的落实</p>	<p>缺乏统一的塑料产品标签和跟踪系统</p>	<p>私营部门对塑料污染的影响缺乏认识</p> <p>个人和企业用户没有充分认识塑料污染并采取负责任的行动</p>
上游	<p>缺少关于塑料成分和贸易情况（来源和目的地）的信息和透明度</p>	<p>缺少立法（例如规划、环境影响评估、许可证条例）来促进可持续材料采购（原生或再生材料）</p> <p>缺少立法来逐步淘汰有害化学品和有意添加的微塑料</p> <p>公共采购决策未列入环境标准</p>	<p>塑料工业依赖石油和天然气工业的副产品</p> <p>化石燃料援助和补贴导致原生塑料比再生塑料便宜</p> <p>二次塑料缺少市场</p> <p>没有投资开发替代品</p>	<p>没有开发和利用可持续替代原料</p>	<p>对气候变化和化石燃料的其他环境影响缺乏认识</p>

生命周期阶段	国家一级挑战和障碍的类别				
	知识相关	监管	经济	技术	行为
中游	个人和商业用户缺乏关于塑料产品的成分、影响和处置方法的透明和可靠的消费者信息（例如生态标签、可持续性信息）	没有针对塑料产品设计进行立法，以减少不必要、一次性和难回收塑料的生产，需要进一步推动在上游寻找创新解决方案 缺少支持再次使用的立法和政策 缺少通过为含塑料的包装和耐用品规定强制性目标来鼓励使用再生材料的立法 缺少向可持续替代品倾斜的公共采购政策	缺乏针对一次性塑料产品的经济抑制措施 缺乏对更可持续产品的经济鼓励 没有鼓励再次使用的财政政策或经济鼓励 缺乏对再次使用系统、再次使用基础设施和逆向物流的投资	缺少在设计时不用危险化学品但同时确保产品功能的技术 减量和再次使用新业务模式的创新不足 没有通过设计和创新来减少难回收塑料（例如多层塑料）的普遍使用和推行可持续替代品	缺乏有关可持续消费的宣传、教育和公众意识 缺乏再次使用的意识 行业设定的减少包装的自愿目标不够宏大 标准化的缺失致使“绿色产品”标注有误导性
下游	缺少关于塑料成分和贸易情况的信息和透明度 缺少关于正规和非正规废物管理系统绩效的信息，包括关于效率、漏损和影响的信息	没有制定和执行维修和废物管理条例和政策 生产者延伸责任未得到有效落实，没有利用生态调节来推动减少有问题的和不必要的包装和塑料产品 没有让非正规部门参与决策 未切实执行禁止露天焚烧和倾倒的条例	没有鼓励对塑料废物进行修理、再造和无害环境管理的财务政策或经济鼓励 收集和循环利用一次性塑料产品和难回收塑料无利可图 没有对投资者而言充分可行且有利可图的工业再生工艺 针对废物管理基础设施的投资缺失 现有的循环利用基础设施因为收集和分类不当而作用有限	缺少根据特定国家需求定制的负担得起且可以获取的维修和再制造解决方案 有关难回收塑料产品的技术和解决方案不足 缺少改进分类和循环利用的技术 污水处理厂缺少微塑料过滤技术	缺乏维修和再制造的意识 消费者采取“扔掉”态度，不知道正确的塑料废物分类和收集方法 非正规部门对塑料废物的无害环境管理缺乏认识

D. 各国应对塑料污染的现行措施

14. 本节举例说明各国如何通过一系列国家措施来应对塑料污染挑战。这些国家一级的措施主要侧重于一些塑料特有的问题，但应当指出，其他一些通用性较强的法律和政策也可以涵盖塑料。

15. 下文简要概述了一些国家的各类现行法律。第一类为废物法律和措施，它们涵盖了塑料，但并不专门针对塑料。第二类列出了专门针对塑料的各类法律、其他类治理工具以及自愿性行业计划。

列入塑料、但并不专门针对塑料的一般性废物及其他法律和措施：

- 对填埋废物征税和收取倾倒费
- 关于包装废物的分离、收集、分类和循环利用的报废法律
- 生态设计/可持续产品标准（例如欧洲生态设计指令¹对目标产品组的影响）
- 生产者延伸责任条例和指导意见（注意，这些是侧重于下游阶段的报废法律和政策，要求生产者和污染者承担管理废物的费用）
- 控制危险化学品，包括塑料组件中使用的危险化学品
- 征收碳税，即通过按温室气体排放或化石燃料碳含量设定的税率来直接设定碳价格。已有大约 40 个国家和 20 个城市、州和省使用碳定价机制。目前实施的碳定价计划大约涵盖了它们的一半排放量，大约相当于全球每年温室气体排放量的 13%。碳税导致燃料消费量减少，但并未损害经济增长
- 作为脱碳措施的一部分，暂停和禁止使用化石燃料，以此对制造塑料使用的化石燃料原材料的供给方实行管制（例如丹麦禁止在内陆生产化石燃料）

专门针对塑料的法律或经济手段：

- 禁止使用各类有问题和不必要的塑料（例如塑料微珠，大不列颠及北爱尔兰联合王国颁布条例，限制在电子产品中使用黑色塑料）
- 禁止进口、生产和消费一次性塑料产品（例如某一薄膜尺寸的塑料袋）
- 对一次性塑料产品（例如塑料袋）收费或征税
- 针对塑料（例如包装）或含塑料产品（例如电子产品、车辆、烟滤嘴）实施特定的生产者延伸责任制度
- 对包装物成分征税（根据再生和/或可回收材料的含量进行分级）
- 禁止进口塑料废物

政府政策（未制定成法律，许多管辖区都有）

- 行动计划，包括循环经济行动计划
- 零废物计划
- 特别保护区计划（专门禁止使用一次性塑料产品）
- 押金回收计划（主要针对塑料瓶）
- 逐步取消补贴、逐步减少并最终取消化石燃料补贴，以缩小（价格通常便宜的）原生塑料与再生塑料之间的成本差距
- 化石燃料撤资政策，即政府、公司、非政府组织、大学、个人或其他实体从涉及化石燃料公司及其采掘活动的金融投资组合中撤出资金和资产或不得投入资金和资产
- 制定再生塑料含量目标

自愿计划——示例

- 新塑料经济全球承诺
- 各国的塑料契约

E. 结论

16. 本文件根据会员国的来文和关于审查各国在塑料生命周期中的各种活动的文献查阅工作，概述了各国在应对塑料污染问题方面的优先事项、需求、挑战和障碍。在塑料生命周期中开展相似活动的国家有共同的优先事项、需求、挑战和障碍，但由于社会经济背景不同，它们也有因国家而异的具体特点。挑战和障碍涉及知识、监管、经济、技术和行为等方面。

¹ 欧洲议会和欧洲联盟理事会，2009/125/EC 号指令。