



联合国

UNEP/PP/INC.2/4



联合国  
环境规划署

Distr.: General  
13 April 2023  
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  
第二届会议**

2023年5月29日至6月2日，巴黎

临时议程\*项目 4

**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**

**根据联合国环境大会第 5/14 号决议的要求，以针对塑料  
整个生命周期的综合办法为基础，制定一项具有法律  
约束力的国际文书的潜在要素备选方案**

**秘书处的说明**

1. 在第一届会议上，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请秘书处编写一份文件，供委员会第二届会议审议，该文件应根据环境大会第 5/14 号决议的要求，以针对塑料整个生命周期的综合办法为基础，其中包括制定一项具有法律约束力的国际文书的潜在要素备选方案，包括确定目标；实质性条款，包括核心义务、控制措施和自愿办法；执行措施；以及执行手段。该委员会明确指出，该文件可以包括具有法律约束力的措施和自愿措施。
2. 根据这一要求，秘书处编写了本说明附件所载的文件。在此过程中，秘书处与政府间谈判委员会主席协商，参考了成员国在委员会第一届会议期间及其书面呈件中表达的意见。该文件第一部分是秘书处编写的介绍性说明，阐述了背景和导言，第二部分介绍了备选方案。该文件旨在为委员会的工作提供便利，但不以任何方式预先判断委员会可能就未来文书的架构和条款作出的决定。

## 附件

## 根据联合国环境大会第 5/14 号决议的要求，以针对塑料整个生命周期的综合办法为基础，制定一项具有法律约束力的国际文书的潜在要素备选方案

### 目录

一、 秘书处编写的介绍性说明.....	3
二、 根据联合国环境大会第 5/14 号决议的要求，以针对塑料整个生命周期的综合办法为基础，制定一项具有法律约束力的国际文书的潜在要素备选方案 .....	4
A. 目标 .....	4
B. 核心义务、控制措施和自愿办法（包括附件，如有） .....	4
1. 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 .....	5
2. 可能的核心义务：禁止、逐步淘汰和/或减少使用有问题和可避免的塑料产品 .....	5
3. 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 .....	6
4. 可能的核心义务：减少微塑料 .....	7
5. 可能的核心义务：加强废物管理 .....	7
6. 可能的核心义务：促进循环设计 .....	9
7. 可能的核心义务：鼓励减少、再利用和修理塑料产品和包装 .....	10
8. 可能的核心义务：促进使用安全、可持续的替代品和代用品 .....	10
9. 可能的核心义务：消除塑料对水、土壤和空气的释放和排放 .....	11
10. 可能的核心义务：解决现有的塑料污染 .....	12
11. 可能的核心义务：促进公正的过渡，包括非正规废物部门的包容性过渡 ..	12
12. 可能的核心义务：保护人类健康，免受塑料污染的不利影响。 .....	13
C. 执行手段 .....	13
1. 财政援助 .....	14
3. 技术援助 .....	16
4. 按照相互商定的条件进行技术转让 .....	17
D. 执行措施 .....	17
1. 国家行动计划 .....	17
2. 国家报告 .....	18
3. 履约 .....	19
4. 定期评估和监测文书的执行进度和有效性评估 .....	21
E. 其他 .....	22
1. 提高认识和教育 .....	22
2. 信息交流 .....	23
3. 研究 .....	23
4. 合作与协调 .....	25
5. 利益攸关方的参与 .....	25
F. 文书的潜在附录清单 .....	26
附录I：提交模板中未曾明确提到的各项潜在备选内容 .....	27
附录II：背景 .....	33
附录III：联合国环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段 .....	38

## 一、 秘书处编写的介绍性说明

1. 在第一届会议上，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请秘书处与主席协商，编写一份文件，供委员会第二届会议审议，该文件应根据环境大会第 5/14 号决议的要求，以针对塑料整个生命周期的综合办法为基础，其中包括制定一项具有法律约束力的国际文书的潜在要素备选方案，包括确定目标；实质性条款，包括核心义务、控制措施和自愿办法；执行措施；以及执行手段。该委员会明确指出，该文件可以包括具有法律约束力的措施和自愿措施。以下第二部分包含了所请求的潜在要素备选方案。
2. 本文件旨在为委员会的工作提供便利，但不以任何方式预先判断委员会可能就未来文书的架构和条款作出的决定。在编写本文件时，秘书处经与政府间谈判委员会主席协商，参考了成员国在委员会第一届会议期间以及在其书面呈件中表达的观点。<sup>1</sup>为便于提交，2022 年 12 月 15 日与所有联络人分享了一个模板作为指南。该模板包括以下类别：目标；核心义务、控制措施和自愿办法；执行要素（包括执行措施和执行手段）；以及更多意见和建议（如序言要素、提高认识、教育和信息交流、研究、利益攸关方参与、体制安排和最后条款）。
3. 成员国提交的一些材料包括模板中没有具体确定内容的备选方案。这些备选方案已被列入本文件的附录一，以反映提交资料所载信息的深度。提交材料涵盖与序言、定义、范围、原则有关介绍性要素以及与理事机构、附属机构、科技合作与协调、秘书处有关的体制安排。
4. 总共收到成员国和成员国团体提交的 67 份材料，另外还收到利益攸关方和利益攸关方团体提交的 176 份材料。政府间谈判委员会主席主持了两次网络研讨会，46 个利益攸关方在会上发表了他们的观点，以帮助成员国在最后确定其提交的材料时提供信息。
5. 本文件的总体架构是根据政府间谈判委员会第一届会议的授权制定的，并以关于潜在要素的工作文件 UNEP/PP/INC.1/5<sup>2</sup> 作为起点。文件 UNEP/PP/INC.1/5 将环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段中确定的要素按非规定性顺序列在各个标题之下。使用这种架构的目的是为了方便浏览整个文件，绝非为了预判委员会最终可能决定的文书架构。此外，本文件没有为这些要素提出具体的法律案文。
6. 本文件第二部分 F 节根据成员国提交的材料，列出了可能的附件。秘书处编写了一份补充资料文件<sup>3</sup>，详细介绍了从提交的资料中得出的与潜在附件有关的信息。
7. 本文件包括带有背景信息的方框评论意见段落。这些段落旨在帮助读者浏览文件，无意用于谈判。列入标题和副标题是为了给文件提供一个架构，也不是为了谈判。

<sup>1</sup> 所有提交的材料都可在“会前提交的材料”选项卡下找到 <https://www.unep.org/events/conference/second-session-intergovernmental-negotiating-committee-develop-international>

<sup>2</sup> 文件全称是“根据联合国环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段提出的潜在要素，包括具有法律约束力的多边协定的关键概念、程序和机制，它们可能与推动执行和遵守未来的具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书相关”。

<sup>3</sup> UNEP/PP/INC.2/INF/2.

8. 所确定的备选方案力图抓住成员国提交的建议，同时以简明的方式强调其各自的细微差别。所提出的每项备选方案都代表了全部或部分解决一个问题的方式。这些备选方案代表着选项，但不一定与未来文书的条款相对应。在某些情况下，选择一个备选方案必然会排除选择另一个备选方案的可能性，而在其他情况下，备选方案可以相互补充。此外，秘书处还发现了提交的材料中提供的备选方案的不足之处，并在这种情况下列入了额外的备选方案供委员会审议。在整个文件中，对已查明的差距进行了脚注。

## 二、 根据联合国环境大会第 5/14 号决议的要求，以针对塑料整个生命周期的综合办法为基础，制定一项具有法律约束力的国际文书的潜在要素备选方案

### A. 目标<sup>4</sup>

**评论意见：**文书的广泛目标，连同其他条款，特别是可能的序言、范围和原则的条款，指导其解释和实施。为了使与文书的目标有关的一套备选方案易于管理，同时保留提交的材料中所载的大量信息，与目标有关的一些细微差别已被纳入序言要素的潜在备选方案清单中。

9. 委员会不妨考虑使用以下文书目标声明中的一种或几种组合：
- (a) 结束塑料污染；保护人类健康和环境免受塑料在整个生命周期中的不利影响。
  - (b) 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。
  - (c) 减少塑料在整个生命周期中的生产、使用和排放，包括通过促进循环塑料经济，以期在 X 年结束塑料污染，保护人类健康和环境免受其不利影响。

### B. 核心义务、控制措施和自愿办法（包括附件，如有）

**评论意见：**本节提出了核心义务的潜在备选方案，以及相关的控制措施和自愿办法。这些潜在的备选方案来自政府间谈判委员会第一届会议的讨论和提交给秘书处的文件。确定的潜在备选方案力图纳入成员国提交的建议，同时以简明的方式强调各自的细微差别。下文列出的备选方案分为 12 个可能的核心义务，并附有可能的控制措施和可能采取的自愿办法。这是为了协助政府间谈判委员会的审议工作，而不一定与未来文书的条款相对应。在许多情况下，选择一种方案排除了选择另一种方案的可能性，而在其他情况下，方案可以相互补充。所提出的备选方案代表了在塑料生命周期的某一特定阶段全部或部分解决某一问题的可能方式，但不影响在生命周期的其他阶段所采取的行动可能产生的相互作用。

本节的架构旨在支持政府间谈判委员会的审议工作，并不预先判断讨论的架构或条款在未来文书中的位置，也不预判相关措施是具有法律约束力还是自愿措施。

<sup>4</sup> 列入标题和副标题是为了安排文件的架构，而不是为了进行谈判。

## 1. 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

**评论意见：**<sup>5</sup>减少使用初级塑料聚合物和增加使用回收材料，将使更多的塑料作为“次生塑料”回流到经济中，并导致新的“原生”塑料流入量减少，再流出进入最终处置的量也减少（零塑料泄漏到环境中）。

10. 委员会不妨考虑纳入以下控制措施和自愿办法的部分或全部潜在备选方案：

- (a) 目标的备选方案：
  - (i) 制定全球目标，减少初级塑料原料的生产。
  - (ii) 设立国家确定的承诺或目标。
- (b) 监管初级塑料聚合物的备选方案：
  - (i) 暂停塑料聚合物的初级生产，或禁止、限制或减少原生塑料聚合物的生产、出口和进口。
  - (ii) 在不歧视的基础上对缔约方和非缔约方适用进出口要求。
  - (iii) 通过透明度和报告要求，跟踪生产、进口和出口的塑料聚合物、前体和原料的类型和数量，以及生产中应用的化学品数量和类型。
  - (iv) 为原生和次生塑料聚合物的生产、进口和出口建立许可证制度。
- (c) 经济工具的备选方案：设置基于市场的措施，如基于价格的措施、生产许可证、执照、取消财政激励措施和对原生塑料生产的强制性收费、关税或税收。

## 2. 可能的核心义务：禁止、逐步淘汰和/或减少使用有问题和可避免的塑料产品

**评论意见：**<sup>6</sup>许多可能被认为是有问题的和可避免的塑料产品也表明其有大量塑料泄漏到环境中。提交的材料提到了一些描述有问题的和可避免的塑料产品的额外术语，各成员国可能希望考虑这些术语，包括“一次性使用”、“寿命短”和“不必要的”。研究表明，在尊重不断增长的人口和经济需求的同时，到2040年将短寿命塑料产品的消费量减少30%是可能的，在经济上也是可行的，许多国家已经在通过一系列措施应对这一挑战。减少或消除有问题的和可避免的产品的使用，也可以提高回收的经济性，从而有助于促成回收市场的形成。

11. 委员会不妨考虑纳入以下控制措施和自愿办法的部分或全部潜在备选方案：

- (a) 清点和监测原材料的生产，包括塑料商品中使用的原材料，并设立一条全球基线。

<sup>5</sup>改编自 UNEP/PP/INC.1/7，第 31 段。

<sup>6</sup>改编自 UNEP/PP/INC.1/7，第 85 段。

(b) 设立标准，确定有问题的和可避免的塑料产品，包括不必要的或寿命短的产品，并将其列为优先事项。

(c) 在确定的日期之前，禁止、逐步淘汰、减少或控制特定有问题的和可避免的塑料产品的生产、销售、分销、贸易和使用（上文(b)项下的标准以及此处的清单和淘汰日期可在本文书的附件中确定）。

(d) 在不歧视的基础上对缔约方和非缔约方适用清单产品的进出口要求。

(e) 在不歧视的基础上对缔约方和非缔约方适用进出口要求。

### 3. 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

评论意见：塑料生产与化学添加剂的使用有关。在用于塑料 10,000 多种独特化学品中，约有四分之一对人类健康和安全存在潜在隐患。这些化学品要么是在生产过程中有意添加的，要么是无意中添加的副产品、分解产物或污染物。<sup>7</sup>禁止或在不可行的情况下，减少塑料中令人关切的危险化学品和聚合物的使用，有可能保护人类健康和环境。减少和消除令人关切的危险化学品和聚合物可同其他措施结合，有助于提高塑料的可回收性，从而有助于拓宽塑料循环经济的范围。

12. 委员会不妨考虑纳入以下控制措施和自愿办法的部分或全部潜在备选方案：

(a) 监管令人关切的化学品和聚合物的备选方案：

(i) 根据确定的标准，禁止、逐步淘汰、减少或控制特定的令人关切的聚合物和化学品或化学品类别（清单、逐步淘汰日期和标准可列入本文书的附件）。

(ii) 在不歧视的基础上对缔约方和非缔约方适用所列聚合物和化学品的进口和出口要求。

(iii) 在不歧视的基础上对缔约方和非缔约方适用进出口要求。

(b) 增加透明度的备选方案：

(i) 追踪生产中应用的聚合物和化学品的类型和数量，包括通过根据本国法律，要求披露整个供应链中的塑料、塑料生产、使用和添加剂。

(ii) 通过标识（数字水印、追踪器）和统一的产品标签、材料安全数据表、产品护照和公开的数据库，提高透明度。

(c) 加快和支持转型的备选方案：

(i) 制定措施促进创新和激励替代物和替代品，包括通过可持续或绿色化学及化学品简化。

(ii) 激励可持续添加剂和聚合物的研究和开发。

<sup>7</sup> UNEP/PP/INC.1/7，第 23 段。

#### 4. 可能的核心义务：减少微塑料

**评论意见：**<sup>8</sup>微塑料排放发生在产品的整个生命周期中，全球微塑料排放量预计将增加一倍以上，从 2019 年的 270 万公吨增至 2060 年的 580 万公吨。微塑料泄漏以次生微塑料为主，其主要来源包括道路运输（100 万公吨）、灰尘和纤维的排放（81 万公吨）以及废水污泥。人造草皮在使用过程中或处理后也会释放出微塑料（5 万公吨）。原生微塑料也是一个重要的泄漏来源。原生微塑料（28 万公吨）包括预生产塑料颗粒（即塑料颗粒），以及微珠——一种添加到个人护理用品、肥料、油漆、洗涤剂、膳食补充剂、洗手液和药品等产品中的球形或无定形微塑料。解决微塑料泄漏问题可以减少整个生命周期内与塑料污染有关的环境和健康风险。

13. 委员会不妨考虑纳入以下控制措施和自愿办法的部分或全部潜在备选方案：

- (a) 解决故意使用的备选方案：
  - (i) **禁止、逐步淘汰、减少或控制有意添加的微塑料的使用**，以避免微塑料可能从某些来源排放到环境中（清单可在本文件的附件中确定）。
  - (ii) **禁止、逐步淘汰、减少或控制微塑料和含有故意添加的微塑料的产品的生产、销售、分销、贸易和使用。**
- (b) 解决无意排放的备选方案：
  - (i) **最大限度地减少塑料颗粒**在生产、处理、运输和使用某些产品时发生泄漏的风险。
  - (ii) **支持创新的废水处理机制**，防止微塑料排放到水道中。
  - (iii) 制定关于减少塑料排放的最佳可得技术和最佳环境做法的准则，包括洗涤、纺织、轮胎和路标行业的设计的准则。

#### 5. 可能的核心义务：加强废物管理

**评论意见：**在一切照旧的情况下，预计塑料废物将从 2019 年的每年约 3.53 亿公吨增至 2060 年的 10.14 亿公吨。<sup>9</sup>世界各地需要加强对塑料废物的无害环境管理和处置。尤其是小岛屿发展中国家正面临着独特的挑战。生产者延伸责任（EPR）计划可以使生产者对其产品在整个生命周期中的环境影响负责，加速废物回收市场，激励生产者在创造产品时考虑到循环，并减少塑料废物向环境的泄漏。在生命周期的其他阶段，特别是在生命周期的早期采取行动，也可以减少需要管理的废物的数量和性质，从而促进废物管理制度的有效实施。

<sup>8</sup> 改编自 UNEP/PP/INC.1/7，第 37 段。

<sup>9</sup> 改编自 UNEP/PP/INC.1/7，第 24 段。

14. 委员会不妨考虑纳入以下控制措施和自愿办法的部分或全部潜在备选方案，以加强废物管理：

- (a) 提高废物管理能力和促进创新的备选方案：
  - (i) **部署和促进**收集、回收和处理塑料废物的**技术发展**。
  - (ii) **设定一个目标**，以减少需要最终处置操作（如填埋和焚烧）的塑料废物的产生。
  - (iii) 为以下领域制定**指导意见**：
    - a. **鼓励对废物管理基础设施的投资**；
    - b. 对环境中的塑料废物进行**取样、分析、监测、报告和核查**，以支持决策者衡量已实施的目标和政策的影响；
    - c. **含有塑料废物的容器、设备和储存场所的规格**。
  - (iv) 促进创新研究。
- (b) 监管塑料废物的备选方案：
  - (i) **规范塑料废物的流动和报废管理**，以减少管理不善的废物的泄漏。
  - (ii) **禁止以下危险做法**：露天焚烧、焚烧、在燃煤电厂和其他废物变能源过程中共同燃烧、在水泥窑中共同处理和化学回收
  - (iii) **为废物回收做法的决策建立指导和工具**（以避免锁定损害人类和环境健康的解决方案）。
  - (iv) 为塑料废物的收集、分类和回收设定**指标和义务**，特别是在国家层面。
  - (v) 要求生产者编写一份**行动计划**，其中包括**个人减少废物的目标**。
- (c) 与非法倾倒和处置塑料废物有关的备选方案：
  - (i) 执行措施，确保以无害环境和安全的方式收集、分类、管理和处置塑料废物。
  - (ii) 酌情依靠《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》。
  - (iii) 建立监督系统，并对**塑料废物的出口**制定配额。
  - (iv) **禁止或控制塑料废物的越境转移**，除非这样做能确保循环；
  - (v) 制定一个简化的许可程序，以便将**塑料废物越境转移**到具有回收设施和足够能力的国家；
  - (vi) **对塑料废物的越境转移**，特别是从发达国家到发展中国家的**越境转移，实施控制措施的时间表**。
- (d) 促进 EPR 和促成回收市场的备选方案：
  - (i) 采取措施**加强对次生塑料的需求**，促进无害环境的废塑料回收，包括在可行的情况下，利用公共采购来推动对含有更多回收成分的塑料产品的需求。
  - (ii) 设定塑料废物回收率的**指标**，特别是在国内层面。



- (iii) 考虑到国家情况，**建立EPR系统以激励回收**。这种制度的备选方案包括：
  - a. **行动计划方案**，其中向塑料制造商和塑料产品生产商收取费用；
  - b. **一套EPR系统的准则**。<sup>10</sup>
- (iv) 为回收项目提供**财政支持和税收减免**。
- (v) **建立最佳可用的回收技术**，以确保与《巴黎协定》（或与可持续银行和投资原则）相一致。
- (vi) 制定一项**要求，要求聚合物生产商投资**增加回收设施的数量，以回收他们生产的所有可能成为塑料废物的塑料。

## 6. 可能的核心义务：促进循环设计

**评论意见：**<sup>11</sup>设计阶段在确保再利用和可回收性方面发挥着重要作用，同时解决了关注化学品的使用。改进塑料产品和包装的设计以利于回收，可以通过提高可回收塑料的利润率来扩大其份额。设计要便于维护、收集、分类、再利用、维修和再利用，并确保塑料产品及其添加剂不妨碍或破坏同一废物流中其他塑料产品的可回收性，可在促进塑料的可持续生产和消费中发挥重要作用。

15. 委员会不妨考虑纳入以下控制措施和自愿办法的部分或全部潜在备选方案：

- (a) **为塑料产品和包装的设计和生制定循环标准和指南**，以鼓励、加强和促成价值回收过程和系统；可采用“开始和加强”的方法，将高产量和有问题的产品类别列为优先事项（标准和指南可列入本文件的附件）。
- (b) 对投入市场的塑料产品和包装提出要求，使其符合**循环设计标准**。
- (c) **在全球统一的体系和方法的基础上，建立国家设计标准要求**，以促进塑料的循环使用。
- (d) 根据标准和指导意见，**制定塑料产品和包装的标签措施**，使消费者能够作出明智的选择。
- (e) 为市场上的塑料产品设定一个**最低回收含量的目标**。
- (f) **建立一个中央数据交换登记处**，秘书处可以在那里提供相关信息。

<sup>10</sup> 为了使本文件尽量简洁，对此准则和其他类型准则和标准的提议将被编入一个单独的资料文件。

<sup>11</sup> 改编自 UNEP/PP/INC.1/7，第 87 段。

## 7. 可能的核心义务：鼓励减少、再利用和修理塑料产品和包装

评论意见：<sup>12</sup>可以通过产品设计阶段促进产品和包装的减少、再利用和修理。再利用计划可以提高资源效率。与一次性塑料产品的排放相比，它们有可能将生命周期中的温室气体排放量减少 60% 至 80%。据估计，到 2040 年，新的再利用计划和交付模式可以在全球范围内创造 140 万个就业机会。

16. 委员会不妨考虑纳入以下部分或全部潜在的控制措施和自愿办法的备选方案：

- (a) 目标的备选方案：为塑料产品的减少、再利用和维修设定目标。
- (b) 监管和鼓励减少和重复使用塑料的备选方案：
  - (i) 要求理事机构制定并通过关于减少和再利用的一般和部门准则。
  - (ii) 鼓励减少和重复使用塑料产品，如容器和瓶子，包括通过服务提供系统。
  - (iii) 建议缔约方通过按生产部门收集废旧塑料促进再利用。
  - (iv) 应用统一的产品设计标准、认证和要求，包括对某些塑料产品和包装的要求。
  - (v) 鼓励减少和重复使用塑料产品，包括收费、关税或税收优惠、EPR 计划、押金退还计划和产品回收、维修权要求，并消除贸易壁垒。

## 8. 可能的核心义务：促进使用安全、可持续的替代品和代用品

评论意见：鼓励使用安全、可持续的替代物和传统塑料的替代品，如替代材料和可生物降解或可堆肥的材料，可以减少与塑料污染有关的健康风险，促进塑料行业的循环。它还可以促进创新，开辟新的可持续市场机会。

17. 委员会不妨考虑纳入以下部分或全部潜在的控制措施和自愿办法的备选方案：

- (a) 加强研究和开发的备选方案：
  - (i) 提供平台，分享关于开发安全、可持续的替代品和代用品的信息。
  - (ii) 建立市场工具（或财政政策激励），以加强替代产品和技术的研究和开发。
- (b) 审查和促成使用安全、可持续的替代品和代用品的备选方案：
  - (i) 建立一个塑料产品的认证计划。
  - (ii) 责成一个技术审查委员会（类似于《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》下的技术和经济评估小组）评估塑料的可持续

<sup>12</sup> 改编自 UNEP/PP/INC.1/7，第 98 段。

生产和使用**标准**以及安全替代品和代用品的可用性，在文书的附件中列出这些标准，并就这些附件的可能调整或对文书的修正（包括新附件）提出建议。

- (iii) 制定**明确的筹资、技术支持和技术转让机制**，以开发塑料的天然替代品，特别是在小岛屿发展中国家。
- (iv) 使用**经济手段**，如收费、关税、税收、补贴和可交易的许可证制度，以激励减少塑料的使用和采用可持续的替代品。

## 9. 可能的核心义务：消除塑料对水、土壤和空气的释放和排放

**评论意见：**塑料一旦被释放到环境中，就会通过各种手段和过程被运送到甚至最偏远的地方。据估计，全球河流系统每年向海洋排放的塑料废物有 80%（每年在 80 万至 270 万公吨之间）来自 1,000 条河流，其中小型城市河流污染最严重。空气中也发现了塑料污染。研究也引起了人们对塑料造成空气污染的程度以及吸入塑料对人类健康的潜在风险的担忧。露天焚烧塑料会释放有毒化学物质和颗粒，如二恶英、呋喃、汞和多氯联苯，这造成了严重的风险，特别是对与废物密切接触的 1,100 万非正规企业家而言。<sup>13</sup>此外，塑料在其整个生命周期中都会导致气候变化。2019 年，塑料产生了 18 亿公吨温室气体排放，相当于全球排放量的 3.4%。其中约 90% 的排放来自塑料生产和化石燃料转化。

渔具的问题尤其严重，现有的一些举措解决了来自渔具的塑料污染，包括联合国粮食及农业组织（FAO）制定的关于渔具标识的自愿准则<sup>14</sup>，为主要类型的渔具标识方法提供实用说明，以识别所有权。此外，国际海事组织（IMO）制定了处理来自船舶的海洋塑料废物的战略<sup>15</sup>，其中包括处理被遗弃、丢失或其他被丢弃的渔具的措施。

18. 委员会不妨考虑纳入以下部分或全部潜在的控制措施和自愿办法的备选方案：

- (a) 减少并在可行的情况下消除**向水、土壤和空气排放塑料**（一般措施和部门措施可在文书的附件中列出，包括废水、工业设施、水产养殖、农业和渔业以及运输）。
- (b) 开发和**使用现有的最佳技术和最佳环境实践**，包括环境和排放/污水标准，以尽量减少和消除塑料生命周期各个阶段的污染。
- (c) 禁止危险的做法，以**防止塑料废物管理产生和释放有毒气体**。
- (d) 采取有效措施，**防止和减少含有塑料的渔具的损失**，并利用现有的努力，包括联合国粮食及农业组织和国际海事组织的努力。

<sup>13</sup> UNEP/PP/INC.1/7，第 39 和 48 段。

<sup>14</sup> <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc4251en>

<sup>15</sup> <https://www.imo.org/en/Home/PageNotFound?aspxerrorpath=/en/MediaCentre/HotTopics/Page/marinelitter-default.aspx>

## 10. 可能的核心义务：解决现有的塑料污染

**评论意见：**现有的污染令人关切，可能需要具体的补救活动，特别是在海洋环境中。塑料有一定的遗留问题，特别是塑料应用的寿命很长，可能会锁定几十年的废物；例如在建筑业，直到 2040 年，90% 以上的废物将来自 2019 年之前生产的塑料。<sup>16</sup>

19. 委员会不妨考虑纳入以下部分或全部潜在的控制措施和自愿办法的备选方案：

- (a) 解决现有塑料污染的备选方案：
  - (i) 采取措施补救环境中的塑料污染，包括海洋环境和**国家管辖范围以外地区**的塑料污染，**同时考虑到《联合国海洋法公约》**下关于保护和可持续利用国家管辖范围以外地区的海洋生物多样性的协定草案。
  - (ii) **合作制定战略，以确定、优先考虑和解决遗留废物的领域。**
- (b) 针对部门/背景措施的备选方案：
  - (i) 与联合国粮食及农业组织和国际海事组织合作，**消除环境中的幽灵齿轮污染**，特别是海洋环境。
  - (ii) 从社会经济角度出发，**在具体环境中开展补救活动**，如沿海、河流和河口的积聚地、城市采矿和无管制的废物填埋场，只要是可行和合理的。可以优先考虑塑料污染的热点地区和可能对人类健康或环境产生积极影响的措施，并尽量减少对生态系统的不良影响。
  - (iii) **制定关于最佳可用技术和最佳环境实践的标准和准则**，包括，以确保清理活动尊重生物多样性。备选方案包括：
    - a. 为废物的数量和类型危及海洋或其他物种或生境的热点地区确定指标；
    - b. 鼓励在国家行动计划（NAPs）中自愿采取有针对性的清除措施（如清理活动和提高认识的举措）。

## 11. 可能的核心义务：促进公正的过渡，包括非正规废物部门的包容性过渡

**评论意见：**环境大会第 5/14 号决议认识到，在许多国家，工人在非正式和合作环境中对塑料的收集、分类和回收做出了重大贡献。向环境可持续经济的公正过渡可有助于实现人人享有体面工作、社会包容和消除贫困的目标。<sup>17</sup>

20. 委员会不妨考虑纳入以下部分或全部潜在的控制措施和自愿办法的备选方案：

<sup>16</sup> 同上，第 91 段。

<sup>17</sup> 国际劳工组织提交。

- (a) 建立一个机制，以确保该行业和受影响的工人、非正式废物工人和受影响的社区，特别是在发展中国家，有一个公正、公平和包容性的过渡；
- (b) 要求私营废物管理公司在相关情况下从非正规的废物捡拾者合作社或协会收集塑料废物，并为他们的正规化制定逐步的计划。随着这些合作社或协会的正规化，要求公司从拾荒者合作社或协会收集的要求应面向正规的合作社或协会。
- (c) 改善包括拾荒者在内的工人的工作条件，包括为非正规拾荒者提供法律认可和支持，如获得医疗保健、教育和社会保障福利。
- (d) 将非正规废物部门纳入塑料价值链，通过“公正过渡方案”促进循环经济。
- (e) 制定要求，利用从EPR计划中获得的费用来资助提升基础设施和技术及管理技能，使非正规的废物捡拾者像废物收集和分类公司一样发挥作用。

## 12. 可能的核心义务：保护人类健康，免受塑料污染的不利影响。

评论意见：塑料及其相关化学品与塑料污染及其对人类健康和环境的有害影响之间的联系越来越明显。环境大会第5/14号决议肯定了相关区域和国际公约和文书之间合作、协调和互补的重要性，同时适当尊重各自的任务，以防止塑料污染及其对人类健康的相关风险和对人类福祉和环境的不利影响。铭记《里约宣言》规定的预防方法，进一步的研究有助于更好地了解塑料污染，包括微纤维和其他塑料微粒子对人类的健康影响，了解微塑料和有害化学品可能转移到作物和动物身上，并为决策提供信息。

21. 委员会不妨考虑纳入以下部分或全部潜在的控制措施和自愿办法的备选方案：

- (a) 评估和评价风险的选项：
- (i) 评估塑料和塑料污染对人类健康造成的风险。
- (ii) 就塑料和塑料污染对人类健康的不利影响进行进一步研究。
- (b) 合作的备选方案：
- (i) 促进与世界卫生组织、国际劳工组织和其他政府间组织的合作、协作和信息交流。<sup>18</sup>
- (ii) 改进“同一个健康”的方法。

## C. 执行手段

评论意见：执行手段指执行具有法律约束力的文书条款所需的资源、政策和行动。它们有助于确保文书目标得以实现，且所有缔约方都能履行其义务。国际协议背景下，“执行手段”通常指为发展中国家提供财政、技术和能力建设援助，以协助其履行协定规定的义务。

<sup>18</sup> 秘书处确定的差距。这一措辞是以《关于汞的水俣公约》为蓝本。

委员会不妨考虑环境大会第 5/14 号决议第 3(n)段的一系列执行手段，包括**能力建设和技术援助、按照共同商定的条件进行技术转让和财政援助的安排。**

下文指定的备选方案力求纳入各成员国呈件中提交的建议，并从现有多边环境协定中吸取经验。

22. 关于一般方法，委员会不妨考虑以下备选方案：

- (a) 为各类执行手段制定**独立规定**，或是
- (b) 为执行手段的提供制定**综合机制**。

23. 此外，委员会不妨考虑纳入一些条款，规定执行手段应参考现有的最佳科学、传统知识、土著人民和地方知识体系的知识，以及与塑料污染有关的社会经济信息和评估。

## 1. 财政援助

**评论意见：** 多边文书通常规定可提供财政援助，调动资金支持其条款的有效执行。财政援助可特别支持：

- (a) **能力建设：** 财政援助可用于能力建设，包括向个人和组织提供培训、教育和技术援助，以执行文书规定的行动。
- (b) **履行义务：** 有些义务的履行可能需要投入大量财政资源，如发展基础设施、采用新技术或实施监测和报告制度。财政援助可以帮助各方履行此类义务。
- (c) **促进公平：** 财政援助可以促进公平，提高所有国家有效执行文书条款的能力，同时考虑到发展中国家缔约方的优先事项和需求，特别是那些能力受到严重制约的国家，如最不发达国家和小岛屿发展中国家，向它们提供有效参与执行文书所需的资源。
- (d) **支持创新：** 财政援助可以通过提供资源支持研究和开发、采用新技术、传播信息和最佳做法，为开发新技术或采用创新解决方案来解决复杂问题的努力提供支持。

24. 委员会不妨考虑如何提供**新的、额外的、稳定的、可获得的、充足的、及时的和可预测的**资金流，以支持文书的执行，包括以下部分或全部备选方案：

(a) 通过新文书建立一个或多个**专门用于塑料的多边基金**，由成员国和其他资金来源<sup>19</sup>为实现文书目标提供资金。模式可包括由理事机构管理该基金或各基金。

(b) **扩大现有的多边基金：** 可以在现有的多边基金中专为该法律协议建立一个渠道，为塑料条约的执行持续提供资金。

<sup>19</sup> 可以设立一个多边基金接受来自各种资金来源的捐款，包括生产者延伸责任计划、官方发展援助、贸易税、对不必要的塑料制品的收费和征税以及协议规定的其他来源。

(c) 结合上述方案要素，**考虑一种混合法**。例如，可以在法律协议中概述基金的建立，但治理架构和筹资机制可以仿照、调整或交由现有的环境基金（如全球环境基金）主持。该方法有助于利用现有的资源和专业知 识，同时保持多边基金 的独特身份和目的。

(d) 设立一个**额外的基金**，专门用于处理环境中的现有污染和补救塑料废物遗留问题，以减少和杜绝向空气、水和土地（包括海洋环境）中排放塑料和微塑料，并特别为那些在海岸线上承受着塑料废物遗留问题沉重负担的脆弱国家和小岛屿发展中国家提供支持。模式可包括上述任何一种或其他备选方案。

(e) 在国家或全球范围内**探索创新和其他融资机会**以解决塑料污染问题，其中，私营部门的资源可以发挥更大作用，包括：

- (i) **塑料费、税款或罚金**：对塑料的生产、使用或处置收费、征税或处以罚金，以为减少塑料废物的举措提供资金。例如，可以对塑料聚合物和产品的制造商或进口商征税，这笔收入可用于为包括回收计划、产品重新设计和大众认识运动在内的文书目标提供资金。
- (ii) **生产者延伸责任制度**：建立生产者延伸责任制度，要求塑料生产商和进口商对其产品从生产到处置的整个生命周期负责，以鼓励收集和分类以及非正规拾荒者的参与，启动对回收设施的投资，并资助对先进的循环利用和材料回收方法的研究。该制度包括使用塑料生产商支付的费用来资助旨在减少塑料废物的举措，如产品设计、材料替代和报废管理。
- (iii) **公私伙伴关系**：促进公私伙伴关系，以资助和实施旨在减少塑料废物的举措。公司可提供资金、专业知识和资源，支持符合其可持续发展目标和文书目标的项目。
- (iv) **信贷计划**：使用信贷计划来资助减少塑料废物的举措。减少温室气体排放的项目会产生信贷，如循环利用，出售给公司和政府以抵消其碳足迹。
- (v) 由参与塑料生命周期的私营部门实体提供资金：引入**包装费**。
- (vi) **产品收费**：对特定塑料产品（如一次性用品）收费，以鼓励减少其使用或增加更具可持续性替代品的使用。这笔收入可用于资助旨在减少塑料废物的举措。
- (vii) **其他基于市场的方法**，如通过价格机制和财政激励来鼓励或阻止某些行为或做法。
- (viii) **自愿捐款**：鼓励基金会、个人和企业自愿捐款，支持旨在解决塑料污染的举措。

## 2. 能力建设

**评论意见**：能力建设有助于确保所有缔约方拥有有效实施文书条款所需的信息和专业知 识。能力建设条款可以促进合作、技术转让以及教育培训，并与其他条款一起建立知 识和技术交流网络，以协助履行文书规定的义务。它还

可以帮助确保所有国家，特别是发展中国家和小岛屿发展中国家，能够获得充分、及时的能力建设支持。

25. 委员会不妨考虑纳入以下部分或全部能力建设的备选方案：

- (a) 规定建立以**国家为主导的能力建设方案**，并照顾到各个国家的不同国情和优先事项。发展中国家缔约方，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家，会得到特别关注和支持。
- (b) 规定理事机构制定**能力建设战略**或机制，以便：
  - (i) 促进无害环境的技术、最佳做法、准则和文书有关事项标准的开发、转让和传播。
  - (ii) 加强**发展中国家的技术、体制和人力资源能力**，以有效实施包括科学研究、数据管理和分析等领域在内的文书规定。
  - (iii) 促进合作，提高发展中国家缔约方监测和报告其实施文书规定的**能力**。
- (c) 规定制定和实施**培训和教育**方案，以提高政府官员、行业代表和其他利益攸关方在文书相关问题上的知识和技能，包括废物管理、生产者延伸责任以及可持续的消费与生产。
- (d) 支持建立**区域和国家网络**，以促进与文书相关问题的信息共享、合作和能力建设。
- (e) 鼓励**私营部门、民间社会组织和地方社区参与能力建设活动**，包括通过公私伙伴关系和企业社会责任倡议。
- (f) 规定制定和实施**监测和评价框架**，以跟踪能力建设活动的有效性，并确定需要改进的领域。

### 3. 技术援助

**评论意见：**发展中国家可能需要技术援助，以有效执行条约规定并实现其目标。文书确立的财政援助模式规定为发展中国家提供财政和技术支持，并规定发达国家根据共同但有区别的责任原则为此类援助提供资金。

26. 委员会不妨考虑将以下部分或全部潜在领域纳入“充分及时”的技术援助：

- (b) 支持废物管理和循环利用基础设施；
- (c) 开发替代材料和技术；
- (d) 开展能力建设，提高发展中国家利益攸关方的知识和技能；
- (e) 进行技术转让，使发展中国家能够采用新的技术和方法来减少塑料污染。

27. 委员会不妨考虑纳入以下部分或全部技术援助的潜在领域：

- (f) **能力建设和体制强化**，包括培训、讲习班和其他形式的知识和技能转让；



- (g) **信息交流和知识共享**，包括传播最佳做法、经验教训和其他相关信息；
- (h) **监测、报告和核查**，包括制定和实施监测、报告和核查制度和程序。

#### 4. 按照相互商定的条件进行技术转让

**评论意见：**技术转让是指向其他国家和法域转让知识、技术和专门知识。为了确保国家和地区之间的公平，特别是包括小岛屿发展中国家在内的最脆弱的国家和地区，可能需要为那些缺乏必要技术能力和资源来有效执行文书的国家提供支持。技术转让使发展中国家能够获得可帮助它们履行未来的文书义务的技术和知识。技术转让为文书执行提供了支持，因为它可以促进技术创新，推动执行，支持能力建设，缩小发展中国家和发达国家的技术差距。

28. 委员会不妨考虑以下备选方案：

(a) 制定“**按相互商定的条件进行技术转让**”的明确定义：各成员国不妨为“按相互商定的条件进行技术转让”制定一个明确的定义，以确保所有参与方了解其含义。定义明确将有助于防止因对该术语的不同解释而产生误解和争端。

(b) 将《水俣公约》中的**技术转让用语纳入考虑**。

(c) **培养技术转让的有利环境**：创造一个有利于技术转让的环境，以保护知识产权并为技术获得提供便利。可通过建立支持性法律和监管框架、提供技术援助和能力建设以及促进伙伴关系和协作等措施来实现这一目的。

(d) **促进技术需求评估和技术合作**：文书可规定开展技术需求评估，以确定技术转让的优先领域。然后可通过发达国家和发展中国家的伙伴关系促进技术合作，由发达国家提供获得合适技术和知识的机会。这也将使技术转让不仅由国家推动，响应国家需求，而且是适当的。

(e) **制定和实施有效的技术转让机制**：可以制定和实施有效的技术转让机制，包括转让协议、许可协议和合资企业。这种机制的设计应适合各个国家的需要，并确保维护相互商定的条款。

(f) 将《**巴塞尔公约**》下的（次）区域中心和联合国（次）区域中心在技术转让方面可以发挥什么作用纳入考虑。

#### D. 执行措施

委员会不妨根据环境大会第 5/14 号决议第 3(d)-(h)段，将一系列执行措施纳入考虑，包括国家行动计划、国家报告、关于履约的条款、定期评估和报告以及多利益攸关方议程。

##### 1. 国家行动计划

**评论意见：**环境大会第 5/14 号决议提及制定条款，以制定、实施和更新反映国家驱动方法的国家行动计划，推动实现文书目标；以及促进国家行动计

划，努力预防、减少和消除塑料污染，并支持区域和国际合作。<sup>20</sup>国家行动计划可在国家和地方一级的执行中发挥重要作用。它们可以推动确保制定适合国家的政策、立法和体制安排，以执行文书中具有法律约束力的规定和制定额外的政策措施。它们还可有效用于通过参与制定国家行动计划和执行此类计划的体制安排，使重要利益攸关方参与国家一级的执行工作。为了确保取得进展并随着时间的推移提高目标水平，国家行动计划通常有时间限制，并以明确的基准、明确和可衡量的目标以及明确界定的行动和产出为基础，还可以包括后续安排、定期审查和更新。

在国际层面，国家行动计划可以作为展示缔约方如何为实现文书目标做出贡献的工具。它们可以作为分享关于文书在国家层面的执行情况和最佳做法信息的有效手段。为了使国家行动计划在政府间层面得到有效利用，信息的透明度和可比性非常重要。这可以通过一套共同商定的原则、要素和方法，同时考虑国家行动计划具有适合该国的性质来实现。

29. 委员会不妨考虑在国家行动计划方面为缔约方纳入以下一项或多项可能的义务：

(a) 制定和实施**国家行动计划**，反映国家在塑料制品整个生命周期的**安排和措施**，以执行文书规定并促进实现其目标。

(b) 定期（每【】年）**审查和更新**国家行动计划，以确保按照文书目标逐步减少塑料污染，同时将现有的最佳科学、创新以及理事机构的任何相关指南纳入考虑。

(c) **通过秘书处**提交国家行动计划和国家行动计划修订版。

30. 委员会不妨考虑以下**普遍适用于国家行动计划的指导意见**的备选方案：

(d) 文书的一个附录会规定国家行动计划的**共同要素和最低限度的内容**；

(e) 由理事机构制定关于**国家行动计划的统一指南**，以便于国家行动计划的编制和提交，并促进其透明度和缔约方之间的可比性，同时使其具有适合该国的性质；

(f) 上述(a)或(b)，结合**国家行动计划提交时和完成后的国家行动计划评估**。由专门成立的**科学、技术和经济小组**根据追求和挑战的水平以及需求进行评价。

## 2. 国家报告

**评论意见：**环境大会第 5/14 号决议提及酌情制定具体规定国家报告的条款。<sup>21</sup>国家报告允许协议的各缔约方分享其经验、成功和挑战。它是多边环境协定管理机构确定需求和优先支持执行的关键工具之一。它还可以作为经验分享手段，使缔约方得以交流良好做法和创新方法。缔约方集体可依靠这些报告中的信息来确定文书执行的总体趋势并跟踪进展。因此，报告可以成为评价文书整体有效性的一个重要组成部分。在国家层面，报告的编制有助于推

<sup>20</sup> 环境大会第 5/14 号决议，第 3 (d) 和 (e) 段。

<sup>21</sup> 同上，第 3(m)段。

动文书执行，促进更好的监测，并可以作为一个有效的工具，让包括民间社会、私营部门和科学界在内的重要利益攸关方参与其中。对一些发展中国家而言，完成有效的报告本身可能就需要能力建设与援助。一些成员国在呈件中强调，任何报告框架都应国情、国力纳入考虑。

31. 委员会不妨考虑以下与国家报告有关的内容：

(g) 纳入以下与报告提交有关的一个或多个备选方案：

(i) **定期**（从【】年开始，每【】年）提交**国家执行报告**，具有**法律约束力的义务**；

(ii) **鼓励**提交国家执行报告；

(iii) 国家执行报告将**通过秘书处**提交并在网站上公布；

(h) 纳入以下与报告格式有关的备选方案之一：

(i) 报告要求的核心内容将由**一条或多条文书条款**指定，**理事机构**将为所有缔约方的报告**制定一个共同的报告框架**；

(ii) 缔约方在提交国家执行报告时**决定自己的报告格式**；

(i) 纳入以下与报告范围有关的备选方案之一：

(i) 国家执行报告将：

a. 处理文书规定的**具有法律约束力的义务和自愿办法**的执行问题；和/或

b. 提供**详细的可量化的信息**，说明**国家行动计划**的执行进展；

(ii) 国家执行报告的范围将由**提交报告的缔约方**决定。

(iii) 理事机构将就国家报告应涵盖的内容提供指导方针。<sup>22</sup>

(j) 报告审查的备选方案：**秘书处**将审查和核实国家执行报告，以便向理事机构通报审查结果，包括确定能力需求和制约因素，帮助努力使**现有资源和能力建设**工作与**所指定的需求和制约因素**相匹配。

### 3. 履约

环境大会第 5/14 号决议提及解决履约问题的条款。<sup>23</sup>一些多边环境协定载有关于审查缔约方遵守协定义务情况的规定。在许多情况下，建立审查机制的目的是为了促进协定所有条款的执行，并促进缔约方遵守任何具有法律约束力的义务。在多边环境协定下建立的许多机制都包括一个履约委员会或一个履约和执行委员会。这些委员会通常在条约本身中设立，其主要特点和原则由条约条款规定。然后由理事机构的决定规定该机制的运作方式。

履约条款一般涉及与各条约实质性条款有关的执行和履约需求。因此，在最终确定履约机制的设计之前，可能需要对实质性条款的范围进行说明。

<sup>22</sup> 秘书处对所收到的资料进行了汇编，并在一份资料文件中提供了这些资料。

<sup>23</sup> 环境大会第 5/14 号决议，第 3(p)段。

下面列出的备选方案反映了呈件中确定的备选方案，以及传统上在多边环境协定下发现的执行和履约机制的特点。

32. 委员会不妨将以下与履约有关的问题纳入考虑：

- (a) 在文书正文中建立一个由委员会组成的机制，以促进文书条款的执行和遵守。可授权理事机构为该机制的运作制定模式和程序。
- (b) 该机制具有促进性和非对抗性。
- (c) 以下与审议范围有关的备选方案之一：
- (i) **执行所有规定并遵守文书中具有法律约束力的规定；**<sup>24</sup>
  - (ii) **遵守文书中具有法律约束力的规定；**<sup>25</sup>
  - (iii) **执行文书的各项规定；**<sup>26</sup>
  - (iv) 上述备选方案 a 至 c 之一，并增加对**执行或履约系统性问题**的审议（与执行方面的挑战共同趋势有关的问题需提请理事机构注意。这些问题通常在审查国家报告和/或定期审查文书执行情况或评估其有效性时变得明显。这些问题并不归咎于个别缔约方，而是反映了一些缔约方所面临的共同挑战。任何此类系统性问题和由此产生的建议通常要求文书的管理机构采取行动和提供政策指导。）
- (d) 以下与开始审议执行和履约问题有关的部分或全部备选方案：<sup>27</sup>
- (i) 在执行或履约方面遭遇挑战的缔约方**自行提交**；
  - (ii) **一缔约方就另一方遵守文书规定的具有法律约束力的义务而提交的材料**；
  - (iii) **秘书处的函件**（例如，根据其从国家报告或其他信息来源获得的信息）；
  - (iv) 由**履约委员会**根据其掌握的信息（如来自国家报告提交情况的数据或其他必备信息）发起；
  - (v) 由**理事机构转交**。
- (e) 以下与措施的性质和可能范围有关的备选方案之一：<sup>28</sup>
- (i) **惩罚性和非惩罚性措施并存**；

<sup>24</sup> 秘书处查明的差距。

<sup>25</sup> 秘书处查明的差距。

<sup>26</sup> 秘书处查明的差距。

<sup>27</sup> 秘书处查明的差距。

<sup>28</sup> 其他多边环境协定的经验表明，可能的措施范围取决于该文书实质性条款的性质和范围。非惩罚性措施可包括委员会与有关缔约方之间的对话、促进技术援助、就可能需要的援助向理事机构提出建议以及就具有法律约束力的义务发出（或建议理事机构发出）告诫或不遵守声明。

## (ii) 非惩罚性措施。

## 4. 定期评估和监测文书的执行进度和有效性评估

**评论意见：**环境大会第 5/14 号决议提出了定期评估文书的执行进展和文书实现其目标的有效性的条款。<sup>29</sup>有效性评估可以评估所有缔约方集体努力的有效性（类似于《巴黎协定》第 14 条规定的全球评估），以及是否需要根据评估的有效性对文书的条款或其下的附录或准则进行任何修订，并将现有的最佳科学纳入考虑（类似于《蒙特利尔议定书》中用以审查是否需要修正的常设流程）。可考虑将这种评估的主要原则和特点纳入文书的正文，并由理事机构制定和审查进一步的评估模式。

一些成员国在呈件中指出，评估需要全面、平衡、以解决方案为导向，并且有力、基于科学、透明和具有成本效益。

33. 委员会不妨在定期评估执行进展和有效性评估方面将以下内容纳入考虑：

- (a) 在定期评估和监测的目的方面存在以下一个或多个备选方案：
  - (i) 评估和评价在实现文书目标方面的集体进展，处理与执行文书所有规定有关的工作；
  - (ii) 评价文书规定义务的充分性；
  - (iii) 通过秘书处编写的一份报告，了解发达国家在管理发展中国家塑料废物方面提供援助的义务履行情况。
- (b) 以下与周期有关的一个或多个备选方案：
  - (i) 评估应定期进行，同时为执行工作和进展留出足够时间。
  - (ii) 周期的确定应考虑到包括国家行动计划、国家报告 and 任何科学和技术评估在内的其他相关进程的顺序。
- (c) 以下与体制安排相关的一个或多个备选方案：
  - (i) 应在文书正文中指定一个评估程序，并由理事机构制定进一步的评估模式。
  - (ii) 该文书应建立一个政府间科学机构，跟踪目标进展以及塑料和微塑料渗入环境的情况。
  - (iii) 评估工作应得到技术性的结果，并作为理事机构进一步政策指导的投入。
- (d) 信息来源可包括现有来源和可用来源，包括国家报告、科学和社会经济评估、文书规定的履约审查机制的建议以及文书规定的任何能力建设报告。

<sup>29</sup> 同上，第 3(g)和(h)段。

## E. 其他

**评论意见：**委员会不妨考虑根据环境大会第 5/14 号决议的相关段落采取一系列措施处理其他事项，包括通过提高认识、教育和信息交流等提高知识普及程度；<sup>30</sup>促进可持续、经济适用、创新和具有成本效益方法的研究和开发；<sup>31</sup>考虑现有的最佳科学、传统知识、土著人民的知识和地方知识体系；<sup>32</sup>促进与相关区域或国际公约、文书和组织的合作与协调，同时识别其各自任务，避免重复并促进行动的互补性。<sup>33</sup>

### 1. 提高认识和教育

**评论意见：**提高认识和教育对于以可持续的方式解决塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）而言至关重要。教育和提高认识的行动可以为受影响的社区、工人、生产者和消费者提供信息，阐明塑料污染对人类健康和环境的影响，以及循环利用、减少塑料使用、废物管理和使用替代品的作用。教育和认识在促成向可持续消费和生产过渡以及支持和增强受影响社区和群体（包括非正规部门）的能力方面能够发挥关键作用。

**34.** 委员会不妨将与提高认识和教育有关的以下部分或全部备选方案纳入考虑：

- (a) 在范围和重点方面，该文书可以促进：
  - (i) 行为改变；
  - (ii) 能力发展；
  - (iii) 分享有关环境影响、可持续发展、减少塑料使用的信息和成功案例；
  - (iv) 提高对文书目标和目的的认识与理解。
- (b) 在机制方面，该文书可纳入以下规定：
  - (i) 一项涉及全体利益攸关方文书的**沟通和教育**计划；
  - (ii) **教育和认识提高方案以及公民运动**；
  - (iii) **公众参与和信息公开**；
  - (iv) 在国家、区域和国际各级**展开培训**，包括交流访问和具体的专门培训；
  - (v) 塑料污染和海洋垃圾问题的全球伙伴关系以及其他多利益攸关方实体的作用；
  - (vi) 在**学校课程**中对塑料污染进行指导，加强与塑料污染影响有关的地方**环境教育**；

<sup>30</sup> 同上，第 3(j)段。

<sup>31</sup> 同上，第 3(o)段。

<sup>32</sup> 同上，第 4(d)段。

<sup>33</sup> 同上，第 3(k)段。

- (vii) 围绕塑料污染的健康风险和塑料的潜在替代品以及行为改变的重要性的知识转让战略。

## 2. 信息交流

**评论意见：**信息交流可以为确保协议的有效执行，使协议与现有的最新科学技术保持一致做出重要贡献。区域和国际一级的信息交流可以帮助传播最佳做法、有待推广的成功经验和吸取的教训，并为分享对最新科学研究和技术创新的见解提供有效手段。

35. 委员会不妨将与信息交流有关的以下部分或全部备选方案纳入考虑：

(a) 关于**范围和重点**：

- (i) 交流有关最佳做法、知识、研究和技术的信息。
- (ii) 政策制定者、利益攸关方和公众之间交流有关可持续消费和生产、无害环境的废物管理、塑料污染的来源、人类和动物接触塑料污染以及相关风险和降低风险的选择信息。
- (iii) 交流有关本地制度和做法的智慧和的信息（如有）。

(b) 关于**机制**：

- (i) **包括强制披露**（关于塑料产品的化学/材料成分及其在整个生命周期的原定用途的统一信息）。
- (ii) **建立登记册**——秘书处应建立一个中央数据交换中心，在这里，缔约方的报告信息可通过文书发起并反映在**国家行动计划**中。
- (iii) 通过信息交流机制纳入**越境转移的事先知情同意**。
- (iv) **依靠正在进行的自愿性举措**，如艾伦·麦克阿瑟基金会和联合国环境规划署共同发布的《新塑料经济全球承诺》。
- (v) 利用**多利益攸关方行动议程**来分享知识和强调成功案例，以复制和扩大可持续解决方案。
- (vi) **利用区域网络**进行信息交流，吸取经验教训和能力建设。
- (vii) **推动**与其他国家和国际组织的**合作**。
- (viii) 在理事机构会议的**间隙组织活动**，交流最佳做法。
- (ix) 学习其他进程，如《生物多样性公约》、《国际化学品管理战略方针》和《联合国气候变化框架公约》中的进程。

## 3. 研究

**评论意见：**研究为多边环境协定提供了知识基础，可在填补知识空白、使文书与最新科技发展保持一致以及对执行进展进行科学评估方面发挥关键作

用。尽管研究通常不是一个独立的部分<sup>34</sup>，但却在相关多边环境协定中经常被提及。<sup>35</sup>

一些呈件提到了研究的具体方面；这些材料已酌情纳入本文件第二部分 B 节规定的潜在核心义务中。

36. 委员会不妨将一些鼓励缔约方**促进合作和协调研究**的条款纳入考虑，以提高对塑料污染的认识并推动技术创新。

37. 委员会不妨考虑在文书中纳入一份由科技合作与协调的**潜在附属机构履行的职能清单**（与附录二中第 C 节指定的潜在备选方案相关联），包括：

(a) 向理事机构**提供**信息分析以及科学、技术、工艺和社会经济咨询和建议。

(b) 根据现有的最佳科学和传统知识，包括土著人民的知识，**履行**理事机构分配给它的任何职能。

38. 委员会不妨将**鼓励对特定领域进行研究**的规定纳入考虑，包括结合以下方面：

(a) **目前的知识状况**，包括：

(i) 评估知识差距；

(ii) 有关塑料消费、生产、材料流动、部门分析和排入环境的知识；

(iii) 塑料生产、使用、流动和泄漏方面的数据分析和过程跟踪；

(b) **塑料污染的影响**，包括：

(i) 对人类健康和环境的影响，包括持久性有机污染物，以及塑料污染、生物多样性丧失和气候变化之间的关系；

(ii) 经济和社会经济影响；

(iii) 塑料废物越境转移的影响；

(iv) 与执行文书有关的方法，包括监测塑料污染对环境、社会经济和健康的影响以及在实现文书目标方面取得的进展。

(c) **解决问题的潜在途径**，包括：

(i) 减少塑料生产，增加重复使用和循环利用；

(ii) 技术创新，包括开发塑料替代品；

(iii) 材料回收，化学回收，有效的废物处理和使用可生物降解的替代塑料；

(iv) 解决塑料污染的最佳可用技术和最佳环保做法；

<sup>34</sup> 在《联合国气候变化框架公约》第 5 条中有一个例外（研究和系统观测）。

<sup>35</sup> 例如《斯德哥尔摩公约》，第 11 条；《联合国海洋法公约》，第十三部分；《1973 年国际防止船舶造成污染公约》，第 11 条。《国际防止船舶造成污染公约》，1973 年，第 17(d)条；《关于汞的水俣公约》，第 19 条；以及《巴黎协定》，第 7(7)(c)条。



- (v) 用于监测人体中塑料存在和含量的仪器；
- (vi) 评估干预措施和政策的有效性、影响和成本；
- (vii) 加强对发展中国家出版物的宣传；
- (viii) 比较分析塑料替代品的产品生命周期，对塑料和替代品的可持续生产和使用标准进行评估。

#### 4. 合作与协调

**评论意见：**环境大会第 5/14 号决议提及制定一项条款，以促进与相关区域或国际公约、文书和组织的合作与协调，同时识别其各自任务，避免重复并促进行动的互补性。<sup>36</sup>

多边文书通常规定要进行合作与协调，以支持文书条款的有效执行，并有助于将文书置于更广泛的国际环境治理格局中。合作与协调可以在提供执行手段方面发挥重要作用，也可以在文书的其他部分发挥作用。它们还能促进与处理相关事项的协定的互补性，同时确保在履行各自义务时，避免出现重复或矛盾的情况。

各成员在呈件中提到了其他潜在的合作和协调行为体，包括非国家行为体和公私伙伴关系。考虑到文书的长期性质，委员会不妨考虑纳入一项一般性条款，授权理事机构促进与此类行为体的合作和协调。

39. 委员会不妨将与相关区域或国际公约、文书和组织的合作和协调的条款纳入考虑，特别是在以下部分或全部方面：

- (a) 技术转让和技术创新：促进塑料收集和回收利用**技术**；产品设计、材料和制造工艺；可持续绿色化学以及循环方法；
- (b) 研究：**联合研究项目**，包括与发展中国家合作；
- (c) 能力建设，包括**能力建设的机制**；
- (d) 提高认识和知识共享：**交流最佳做法**以及知识交流的网络/平台/论坛；
- (e) 技术和科学合作，包括**区域平台或数据库**；技术-科学合作项目以及**技术中心网络**；
- (f) 监测。

#### 5. 利益攸关方的参与

**评论意见：**环境大会第 5/14 号决议提出了启动多利益攸关方行动议程的条款。<sup>37</sup>多利益攸关方行动议程可以提供一个利用全球范围内的全体利益攸关方的集体行动推进解决方案，扩大现有的势头和规模的空间。多利益攸关方行动议程还可以提供一种能够组织和指导各种倡议、行动和解决方案，使其汇聚起来，对塑料污染产生可观的集体影响的模式。

<sup>36</sup> 环境大会第 5/14 号决议，第 3 (k) 段。

<sup>37</sup> 同上，第 3(m)段。

40. 委员会不妨考虑以下关于多利益攸关方行动议程内容：

(a) **推动解决塑料污染问题的进取行动，促进与各种利益攸关方的合作，包括通过：**

- (i) 促进高级别参与；
- (ii) 促进地方、区域和全球各级的进取行动和合作；
- (iii) 调动利益攸关方的财政和技术资源；
- (iv) 分享知识和突出成功案例，以复制和扩大可持续解决方案。

(b) 关于多利益攸关方行动议程的**机制**，考虑：

- (i) 遵循与**马拉喀什全球气候行动伙伴关系模式**相似的模式，与现有的架构和联盟保持密切联系；<sup>38</sup>
- (ii) 一个关于利益攸关方行动的**门户网站**；
- (iii) **定期向文书的理事机构报告进展情况**（如自我报告承诺的进展情况，说明新的行动和对策以及专家对具体议题的意见）；
- (iv) **多利益攸关方论坛、呈件、研讨会和会外活动以及参加潜在的技术专家小组。**

## F. 文书的潜在附录清单<sup>39</sup>

41. 委员会不妨考虑在文书中纳入以下附录的**备选方案**：

(a) 有问题的和可避免的塑料产品清单；确定有问题的和可避免的塑料产品的标准；以及禁止、逐步淘汰、减少或控制使用的可能日期（见第二部分，B.2）；

(b) 受关注的聚合物和化学品清单；确定受关注的聚合物和化学品的标准；以及禁止、逐步淘汰、减少或控制使用的可能日期（见第二部分，B.3）；

(c) 限制蓄意添加的微塑料的排放的来源清单（见第二部分，B.4）；

(d) 塑料产品和包装的设计和生产的循环性标准和指南（见第二部分，B.6）；

(e) 确定安全替代品和代用品可用性的标准（见第二部分，B.8）；

(f) 减少并在可行的情况下杜绝向水、土地和空气排放塑料的政策措施类别（见第二部分，B.9）；

(g) 国家行动计划**的共同要素和最低限度的内容清单**（见第二部分，D.1）。

<sup>38</sup> 秘书处查明的差距。

<sup>39</sup> 一些呈件就未来文书的可能附录提供了信息。此类建议已列入本清单，并在相关资料文件中提供了进一步的细节。

## 附录I

### 提交模板中未曾明确提到的各项潜在备选内容

#### I. 介绍性要素

##### A. 序言

**评论意见：**序言通常阐述了文书的历史和背景以及国际法范围内的相关参考资料。这一部分通常包括一些在谈判期间未能纳入执行条款，但对理解文书背景至关重要的概念和原则。序言应结合文书其他部分一起阅读以发挥解释作用。本节定义了各成员国的呈件里，惯常出现在多边环境协定序言中关于序言段落或其他潜在要素的具体建议中的标记内容。委员会不妨注意，并非所有为序言列出的备选内容都会纳入其中，同时，随着谈判推进，可能还会增添一些其他内容。

##### 1. 委员会不妨考虑将以下内容纳入序言：<sup>40</sup>

- (a) 认识到经济、社会和环境之间的协同作用，以实现可持续发展；
- (b) 认识到需要利用并进一步发展塑料循环经济；
- (c) 认识到塑料污染是全球问题，也是跨界问题，需要集体协调应对；
- (d) 认识到应终结塑料污染，包括努力在 2040 年前杜绝塑料污染向环境扩散；
- (e) 认识到塑料在社会中的重要作用；
- (f) 重申《里约宣言》原则；
- (g) 认识到应为子孙后代留下一个生机勃勃的健康地球；
- (h) 认识到合乎公义的过度的重要性；
- (i) 认识到政策方法应基于人权，包括土著人民的权利；
- (j) 认识到应采取预防性措施；
- (k) 认识到非正规部门的重要性；
- (l) 认识到需要援助的国家的特殊情况以及存在特殊的国情、国力；
- (m) 认识到传统知识和传统知识体系、实践与创新的作用；
- (n) 重申《工商业与人权指导原则》。

##### B. 定义

**评论意见：**通常需要定义那些对文书执行至关重要的术语。它们可能来自其他协定或相关流程、科技文献或其他相关文献，或尚不存在国际公认定义，专为本文书的目的而制定。本节并不打算创建一个详尽的术语清单，不建议在文书中对清单上的所有术语都加以定义，也不寻求在现阶段对任何术语进行定义，而是力求在一份清单中列出呈件中提到的，以及文件

<sup>40</sup> 一旦文书的实质性条款出现进一步发展，就可围绕序言展开讨论。

UNEP/PP/INC.1/6（包含关键术语表）与 UNEP/PP/INC.1/7 附录一（关于塑料科学）中确认的，可能需要加以定义的概念。随着谈判推进，需要对该清单进行审查。

委员会不妨注意，文件 UNEP/PP/INC.1/6 和 UNEP/PP/INC.1/7 为下文所列的一些术语提供了定义，并指定了它们在国际法或国际政策方面的地位。

2. 虽然注意到 UNEP/PP/INC.1/6 和 UNEP/PP/INC.1/7 中对许多关键术语进行了定义，但委员会不妨考虑按照呈件中的提议，对以下术语进行定义：
3. 大气层和陆地；
  - (a) 环境，包括海洋环境；
  - (b) 生物基塑料、可生物降解塑料和可堆肥塑料；
  - (c) 生物多样性和气候系统；
  - (d) 生态系统；
  - (e) 必要用途；
  - (f) 生命周期方法；
  - (g) 生命周期评估；
  - (h) 山脉和水体；
  - (i) 塑料污染；
  - (j) 塑料替代物和塑料替代品；
  - (k) 塑料（包括微塑料）；
  - (l) 有问题的和可避免的塑料产品；
  - (m) 短寿命塑料产品；
  - (n) 一次性塑料产品。

## C. 范围

**评论意见：**决定是否界定以及如何界定文书的范围，取决于文书所要解决的问题。关于潜在因素的文件 UNEP/PP/INC.1/5 第 10 段指出，存在多种方法来界定范围，包括：(a) 界定文书适用（和不适用）的产品或物质，类似于《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》第 3 条；(b) 界定适用的管辖范围，类似于《生物多样性公约》第 4 条；(c) 界定文书所适用的资源的用途，类似于《国际水道非航行使用法公约》第 1 条；(d) 规定文书下的受控活动的类型或水平，特别是针对危险活动，类似于《1972 年防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约 1996 年议定书》第一条。上述内容并不相互排斥。如果委员会决定在文书草案中纳入有关范围的规定，可单独或合并探讨以上及其他范围要素。

4. 委员会不妨考虑将以下与范围有关的一个或多个方面纳入文书：

(a) 这项具有法律约束力的文书预计将涵盖塑料的整个生命周期，从提取到生产和设计，再到使用、消费和处置，并涉及塑料污染的所有来源，涵盖材料、产品、化学品、添加剂和微塑料，以及认识到塑料污染对人类健康的威胁。

(b) 这项具有法律约束力的文书将涵盖塑料污染，包括海洋环境中的塑料污染，其中，塑料污染将包括微塑料，同时避免与其他多边努力相重复。

(c) 该文书具有法律约束力，可逐渐演变和加强。

#### D. 原则<sup>41</sup>

**评论意见：** 多边环境协定中规定的指导原则有助于其执行和解释。这些原则可能涉及国际法原则、解释原则或其他与文书主题事项有关的概念。虽然它们为执行部分的解释提供了概念，但它们也可在单独一节中列出，或出现在序言中。下列清单并不是一份详尽的原则清单，也不打算对所列原则进行定义。此外，本节纳入这些原则并不是有意预判了委员会最终将它们纳入或置于文书草案的决定。

5. 委员会不妨考虑纳入以下部分或全部原则：

- (a) 预防性原则；
- (b) 《里约宣言》原则；
- (c) 公平原则，以及包括小岛屿发展中国家在内的发展中国家和最不发达国家的具体需要和特殊情况；
- (d) 合作和协助的办法；
- (e) 污染者付费原则；
- (f) 生产者延伸责任（EPR）；
- (g) 废物管理分级；
- (h) 人权，包括享有清洁、健康和可持续环境的人权；
- (i) 避免对气候、生物多样性和粮食安全产生不利影响；
- (j) 公开透明并信赖现有最佳科学；
- (k) 社会权利，特别是非正规部门工作者的社会权利；
- (l) 代际责任；
- (m) 性别平等和多元化的观点，认识到边缘化和弱势社区遭受了超过其比例的塑料污染。

<sup>41</sup> 原则也可以根据序言审议，并可在文书的实质性条款进一步完善后加以审议。

## II 体制安排

### A. 理事机构

**评论意见：**多边环境协定一般有一项或一套根据文书确立主要决策机构的条款。对于公约而言，该机构通常是缔约方大会，而议定书通常为缔约方会议。此类条款可载有关于谁可出席和参加机构的届会或会议、观察员在这些届会或会议中的作用以及此类机构起草议事规则的权力的规定。通常会有一项条款阐明该机构的一般权力，以及一项关于剩余权力（即就实现协定一项或多项目标所需的行动作出决定）的条款。

6. 委员会不妨考虑在文书**理事机构的职能**中纳入以下部分或全部备选方案：

- (a) 就召开理事机构的常会和特别会议作出决定；
- (b) 审查和评价该文书的执行情况；
- (c) 在其认为必要时设立附属机构，以执行该文书并监督其工作；
- (d) 酌情与具有资格的国际组织以及政府间组织和非政府组织开展合作；
- (e) 审查向其提供的信息，如通过国家报告和附属机构提供的信息；
- (f) 审议一切履约相关事项。

### B. 附属机构

**评论意见：**一些多边环境协定设立或授权设立特定的永久性附属机构。<sup>42</sup>文书可规定设立特定的附属机构，或在理事机构作出决定后再设立。一般而言，文书可纳入这些机构的许多基本特征，包括其宗旨和职能、组成以及决策过程。即使未设立此类机构，协定通常也会授权理事机构设立它认为执行协定所需要的此类机构。<sup>43</sup>在一些情况下，将决策权单独授予那些对缔约方大会或缔约方会议负责并有权就其任务规定范围内的议题向大会或会议提出建议的机构。任务规定往往涉及技术、科学或执行问题。文书还可列入关于附属机构必须遵循的议事规则的条款，包括理事机构的议事规则是否比照适用于任何附属机构。

7. 委员会不妨考虑在设立附属机构方面纳入以下一个或两个潜在备选方案：

- (a) **理事机构的一般任务是设立附属机构**，协助其处理文书的执行和管理事项；
- (b) **文书规定设立一个或多个附属机构，以支持文书的实施**；在这种情况下，文书中会界定其任务的大致范围，而监督其工作的权力则由理事机构掌握。

### C. 科学和技术合作与协调

<sup>42</sup> 例如，《联合国气候变化框架公约》第9条规定设立附属科学技术咨询机构，第10条规定设立附属履行机构，而《斯德哥尔摩公约》第19条规定设立持久性有机污染物审查委员会。

<sup>43</sup> 例如，《关于汞的水俣公约》第23(5)(a)条。

**评论意见：**环境大会第 5/14 号决议提出制定条款，提供与塑料污染有关的科学和社会经济评估，以促进研究和制定可持续、可负担、创新和具有成本效益的方法。<sup>44</sup>在该决议中，环境大会还决定，政府间谈判委员会应考虑能否建立一个机制，提供与塑料污染有关并具有政策相关性的科学和社会经济信息和评估。<sup>45</sup>

成员国在呈件中提出了各种备选方案，包括建立一个类似于《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》或《蒙特利尔议定书》下的科学附属机构，或规定理事机构建立特设科学、技术和经济小组来处理具体任务，以利用现有和未来的多边科学平台，如根据环境大会第 5/8 号决议或《国际化学品管理战略方针》（SAICM）所设立的科学与政策委员会。后一种备选方案可能需要采取措施，使建立此类平台的机构能够在理事机构的指导下授权开展与该文书有关的工作。一些成员国还在呈件中表示，与科学和技术领域的其他多边环境协定下的相关进程建立联系十分重要。

8. 委员会不妨考虑纳入以下这些或全部潜在备选方案，注意，它们不一定相互排斥：

(a) 建立一个**附属机构**形式的机制，提供与塑料污染有关的政策性科学、技术和社会经济信息和评估，为文书的执行提供信息；

(b) 由理事机构将某些事项移交给现有的平台和安排，如**根据环境大会第 5/8 号决议设立的科学与政策委员会**，供其审议并提出建议，并确定其与文书的关系；

(c) 由理事机构召集**科学、技术和经济专家小组**，为国家行动方案提供指导，编写报告和评估进展，提出建议并就提高追求水平可能需要的任何修订提供建议；

(d) 由理事机构设立一个**证据和技术机构**，并由理事机构就该证据和技术机构与将根据环境大会第 5/8 号决议设立的科学与政策委员会之间的互动作出决定。

#### D. 秘书处

**评论意见：**环境大会第 5/14 号决议请委员会在其审议中考虑有效的组织和精简的秘书处安排。<sup>46</sup>多边环境协定一般都载有一项设立秘书处的条款。如果没有，此类协定一般规定，理事机构将在其第一次会议上指定一个实体负责管理秘书处的职能。协定通常会列出秘书处的职能，一些最常见的职能是安排理事机构及其附属机构的会议和为会议提供后勤支持、收集和编制与文书的制定和执行相关的问题的背景资料，以及协助缔约方交流与执行协定有关的信息。

<sup>44</sup> 环境大会第 5/14 号决议，第 3 (i) 和 (o) 段。

<sup>45</sup> 同上，第 4(f)段。

<sup>46</sup> 同上，第 4(g)段。

9. 委员会不妨考虑列入一项规定，设立一个承担以下部分或全部职能的文书秘书处：
- (a) 为理事机构、附属机构（如有）和多利益攸关方行动议程（如有）的会议作出安排，并按要求提供相关服务；
  - (b) 酌情与其他相关国际机构和文书的秘书处进行协调；
  - (c) 协助缔约方按要求交流与执行文书有关的信息；
  - (d) 酌情根据国家报告和其他信息来源编写并向各方提供定期报告；
  - (e) 在理事机构的总体指导下，订立秘书处履行其职能可能需要的行政和合同安排；
  - (f) 履行文书中规定的任何秘书处职能以及理事机构可能确定的任何其他职能。



## 附录II

### 背景

1. 联合国环境大会在 2022 年 3 月通过了第 5/14 号决议，这是解决塑料污染的重要一步。在该决议中，环境大会关切地注意到，塑料污染是一个全球范围内的严重环境问题，对可持续发展的环境、社会和经济层面产生了不利影响，并申明迫切需要加强全球协调、合作和治理，以立即采取行动，力求长远杜绝塑料污染。

2. 该决议<sup>47</sup> 第 3 段进一步明确指出，政府间谈判委员会应制定一项关于塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）的具有法律约束力的国际文书，其中可包括具有约束力的办法和自愿办法，以针对塑料整个生命周期的综合办法为基础，同时考虑到《关于环境与发展的里约宣言》的原则以及各国的国情和能力。该决议第 3 段还列出了将纳入该文书的条款清单，第 4 段则概述了政府间谈判委员会在审议文书时应考虑的各个方面。

3. 虽然塑料给社会带来了许多好处，使许多工业部门和生活的方方面面（如医疗、食品和运输部门）变得更加安全方便，但也对环境和公共卫生造成了挑战。在塑料的整个生命周期中，需要全社会，包括国家政府、城市、民间社会、消费者、整个价值链上的企业以及非正规部门，对渗入环境的污染采取紧急行动，以解决这一日益严重的问题。

4. 根据环境大会第 5/14 号决议第 4 段，政府间谈判委员会在审议文书时应考虑现有的最佳科学、传统知识、土著人民和地方知识体系的知识。以下方框突出了从近期资料中收集的塑料污染的关键数据，以为此提供支持。

#### 塑料污染的关键数据

- 塑料污染处于气候变化、生物多样性丧失和污染这三重地球危机的最前沿，而且这个问题还在继续发酵。自 1950 年代以来，全球塑料生产和消费成倍增长，如果照常生产，其产量到 2060 年将增长两倍。<sup>48</sup>2000 年至 2019 年，全球塑料年产量翻了一番，从 2.34 亿公吨增加至 4.6 亿公吨。如果一切照常，它将在 2060 年增加两倍，预估达到 12.31 亿公吨。2020 年，全球塑料材料生产的主导地区包括：亚洲（49%）、北美洲（19%）和欧洲（15%）。
- 短寿命塑料制品占 2019 年塑料使用量的 66%。此类塑料产品包括由低密度聚乙烯制成的包装（如袋子、容器、食品包装膜）、由高密度聚乙烯制成的容器（如瓶子、洗发水瓶、冰淇淋桶）和聚对苯二甲酸乙二醇酯（如饮料瓶）。
- 2019 年，宏塑料占全球塑料环境泄露的 88%，约为 1940 万公吨。这一数字预计将在 2060 年增加到 3840 万公吨。
- 渔具的问题尤其严重。据估计，捕鱼活动和其他海洋活动造成了约 30 万公吨的全球宏塑料泄露。全球每年的渔具损失可能包括所有渔网 5.7%，所有陷阱 8.6% 和所有鱼线 29%。

<sup>47</sup> 为便于参考，本文件附录 1 提供了环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段的文本。

<sup>48</sup> 经合组织，《全球塑料展望》：经济驱动因素、环境影响和政策选择（巴黎，经合组织出版，2022 年）。

- 农业塑料也值得特别关注，因为它们的使用场景接近敏感的生态系统。据估计，每年有 1250 万公吨的塑料制品用于动植物生产。
- 预计在 2019 年到 2060 年，全球微塑料泄露将从 270 万公吨上升至 580 万公吨，增加超过一倍。应对微塑料泄露的干预措施通常较为滞后，因为这种形式的污染没有得到像宏塑料那种水平的审查。微塑料泄露会发生在塑料产品的生命周期中。
- 塑料至少占海洋废物总量的 85%。<sup>49</sup>2016 年，流入海洋的塑料据估为 1100 万公吨，陆地塑料泄露据估为 3100 万公吨，露天焚烧为 4900 万公吨。<sup>50</sup>预计到 2040 年，进入海洋的塑料废物流将增长 2.5 倍。到 2040 年，如果一切照常，估计每年会有 2300 万至 3700 万公吨的塑料废物进入海洋。<sup>51</sup>
- 全球范围内，有 46% 的塑料废物被填埋，22% 因管理不善而成为垃圾，17% 被焚烧，15% 得到收集回收，刨去损失，实际回收率不到 9%。<sup>52</sup>据预测，全球回收率在未来几十年内仍将保持低水平，从 2019 年的不到 9%（2900 万公吨）增加到 2060 年的 17%（1.76 亿公吨）。<sup>53</sup>
- 包装部门是最大的塑料废物产生者（46%），其次是纺织（15%）、消费品（12%）、运输（6%）、建筑和施工（4%）以及电气（4%）部门。所有塑料包装废物中，约 40% 最终被填埋，32% 流入环境中，14% 被焚烧，10% 被回收（8% 的用途价值降低，2% 的用途与原先类似）；另有 4% 在回收过程中损耗。<sup>54</sup>
- 塑料污染的影响越来越明显。塑料污染正在改变生境和自然进程，降低生态系统适应气候变化的能力，并直接影响到数百万人的生计、粮食生产能力和社会福祉。塑料污染对最脆弱的人群有着不成比例的影响，对女性的影响大于男性。<sup>55</sup>塑料的存在会极大地改变海洋和陆地生态系统。环境的改变和生物多样性的变化有可能产生广泛而不可预测的次生社会后果，并可能损害生态系统的恢复力。塑料还会被野生动物所摄取。一项关于野生捕捞鱼类体内的微塑料的新研究显示，在所检查的 496 种鱼类中，有 65% 的鱼类的肠道中存在塑料。在海鸟身上发现了一种完全由塑料引起的新疾病。这些鸟类患上了名为“塑料病”的疾病，它们的消化道因摄入废物而留下疤痕。<sup>56</sup>

<sup>49</sup> UNEP/PP/INC.1/7，关于塑料科学。

<sup>50</sup> 皮尤慈善信托基金和 SYSTEMIQ，打破塑料浪潮：全面评估制止海洋塑料污染的途径：摘要报告（2020 年）。

<sup>51</sup> 同上。

<sup>52</sup> 在全球范围内，近 40% 的回收塑料，即近 2200 万公吨，在回收过程中丢失，最终被焚烧、填埋或管理不当。经合组织，《全球塑料展望》：经济驱动因素、环境影响和政策选择（巴黎，经合组织出版，2022 年）。

<sup>53</sup> 同上。

<sup>54</sup> 环境署，《淹没在塑料中》：海洋垃圾和塑料废物的重要图表（内罗毕，2021 年）。

<sup>55</sup> UNEP/PP/INC.1/7，关于塑料科学。

<sup>56</sup> Hayley S. Charlton-Howard, Alexander L. Bond, Jack Rivers-Auty and Jennifer L. Lavers, "塑料病：海鸟组织中宏观和微观塑料相关的纤维化特征"，《危险材料杂志》，第 450 卷（2023 年 5 月 15 日）。

- 在其整个生命周期中，塑料加剧了气候变化。2019年，塑料造成了18亿公吨的温室气体排放（占全球排放量的3.4%），其中90%来自塑料生产和化石燃料转化塑料的过程。<sup>57</sup>
- 塑料污染会给人类健康带来风险。塑料在其生命周期的每一个阶段，都会因为人接触到生产中使用的化学品、塑料颗粒本身和添加剂而对人类健康构成威胁。<sup>58</sup>塑料颗粒可以通过摄入和吸入进入人体，而纳米级颗粒也可能通过皮肤进入人体。<sup>59</sup>人们担心塑料，特别是微塑料，可能成为微生物病原体的载体。<sup>60</sup>
- 据估计，2015年，全球与塑料生产有关的健康相关费用超过了2500亿美元，仅在美国，由塑料相关化学品多溴二苯醚、双酚A和邻苯二甲酸二（2-乙基己基）酯引起的疾病与残疾造成的健康相关费用就超过9200亿美元。<sup>61</sup>
- 微塑料可以通过食物链，以及空气、土壤、冰、雪和水（包括地下水）传递。也有迹象表明，海冰可以作为微塑料的临时载体、第二来源和运输媒介。<sup>62</sup>
- 关于陆地环境，已有报道发现土壤中含有微塑料，鉴于农业和土地利用可能严重受到塑料污染的影响，土壤可能实际是一个同等重要，却被低估的，影响人类健康和经济的微塑料载体。已有报道称在果蔬等农产品中发现了微塑料。最近的一些研究也报道了动物源食品中出现微塑料的情况。这种污染可能与使用受污染的饲料有关，例如，由生鱼制成的鱼粉已被多次报道为残留在胃肠道内的塑料颗粒所污染。
- 由于塑料系统的本质是线性的（提取-制造-丢弃），95%的塑料包装总价值（每年800亿至1200亿美元）在短暂的首次使用后便会流失。<sup>63</sup>

<sup>57</sup> 同上。

<sup>58</sup> 国际环境法中心，塑料与健康：塑料星球的隐藏成本（2019年）。

<sup>59</sup> Andre Vethaak和Juliette Legler, "Microplastics and human health: Knowledge gaps should be addressed to ascertain the health risks of microplastics", *Science*, vol. 371, no. 6530 (Feb. 2021), pp.672-674.

<sup>60</sup> Valentin Foulon等人, "Vibrio crassostreae对聚苯乙烯微颗粒的殖民化：光和电子显微镜调查", 《环境科学与技术》，第50卷，第20期（2016年10月），第10988-10996页。

<sup>61</sup> Landrigan, P.J., Raps, H., Cropper, M., Bald, C., Brunner, M., Canonizado, E.M., Charles, D., Chiles, T.C., Donohue, M.J., Enck, J., Fenichel, P., Fleming, L.E., Ferrier-Pages, C., Fordham, R., Gozt, A., Griffin, C., Hahn, M.E., Haryanto, B., Hixson, R., Ianelli, H., James, B.D., Kumar, P., Laborde, A., Law, K.L., Martin, K., Mu, J., Mulders, Y., Mustapha, A., Niu, J., Pahl, S., Park, Y., Pedrotti, M.-L., Pitt, J.A., Ruchirawat, M., Seewoo, B.J., Spring, M., Stegeman, J.J., Suk, W., Symeonides, C., Takada, H., Thompson, R.C., Vicini, A., Wang, Z., Whitman, E., Wirth, D., Wolff, M., Yousuf, A.K. and Dunlop, S., 2023. Minderoo-Monaco塑料和人类健康委员会。《全球健康年鉴》，89（1），第23页。DOI: <http://doi.org/10.5334/aogh.4056>

<sup>62</sup> Melanie Bergmann等人, "北极海冰中大量的微塑料--塑料垃圾的主要临时水槽和运输媒介"。见 Juan Baztan等人, 《海洋生态系统中的微塑料的命运和影响》（Elsevier Inc., 2017）。

<sup>63</sup> 皮尤慈善信托基金和 SYSTEMIQ, 打破塑料浪潮：全面评估制止海洋塑料污染的途径：摘要报告（2020年）。

- 海洋生态系统服务每年减少 1%，就相当于每年损失 5000 亿美元的全球生态系统效益。<sup>64</sup>
- 据国际劳工组织估计，在推进可持续经济的过程中，通过摆脱提取-制造-使用-丢弃模式，转向包括商品回收、维修、再利用、再制造、租赁和耐用性更长的模式，可以创造近600万个就业机会。<sup>65</sup>
- 一个全面的方法可以通过一系列举措来实现，包括：(i) 通过杜绝和替代有问题与不必要的塑料材料和物品，包括危险的添加剂，来减少塑料污染规模；(ii) 确保塑料产品的设计是循环的（首先是可重复使用，然后在经过多次使用至使用寿命结束后，可回收利用或可形成堆肥）；(iii) 通过确保塑料产品的实际循环（重复使用、回收利用或形成堆肥）来实现塑料在经济中的闭路循环；以及(iv) 以对环境负责的方式管理不能重复使用或回收利用的塑料（包括现有污染）。据估计，如果同时采取这些行动，到 2040 年，进入海洋的塑料废物量将减少 80% 以上；用于制造使用寿命短的塑料产品的原生塑料量将减少 55%；在 2021-2040 年期间，为政府节省 700 亿美元；减少 25% 的温室气体排放。<sup>66</sup>

5. 塑料的生命周期方法考虑了与塑料材料、产品和服务的生产和消费有关的所有活动和结果的影响——从原材料的提取和加工（提炼、加工、裂解、聚合）到设计、制造、包装、分销、使用（与再利用）、维护以及废弃物管理（包含隔离、收集、分类、回收和处置）。塑料产品的运输和贸易也发生在其生命周期的每个阶段。<sup>67</sup>
6. 下图揭示了塑料的生命周期。<sup>68</sup>虽然废弃阶段和使用阶段的占比最大，但塑料污染可能发生在任何阶段。针对整个生命周期的解决方案需考虑将政策、监管、经济、商业、技术和行为文书统一结合，同时利用贸易政策以及在全球、区域和国家各级缔结的文书。

<sup>64</sup> Nicola J. Beaumont 等人。“海洋塑料的全球生态、社会和经济影响”，《海洋污染公报》，第 142 卷（2019 年 5 月），第 189-195 页。

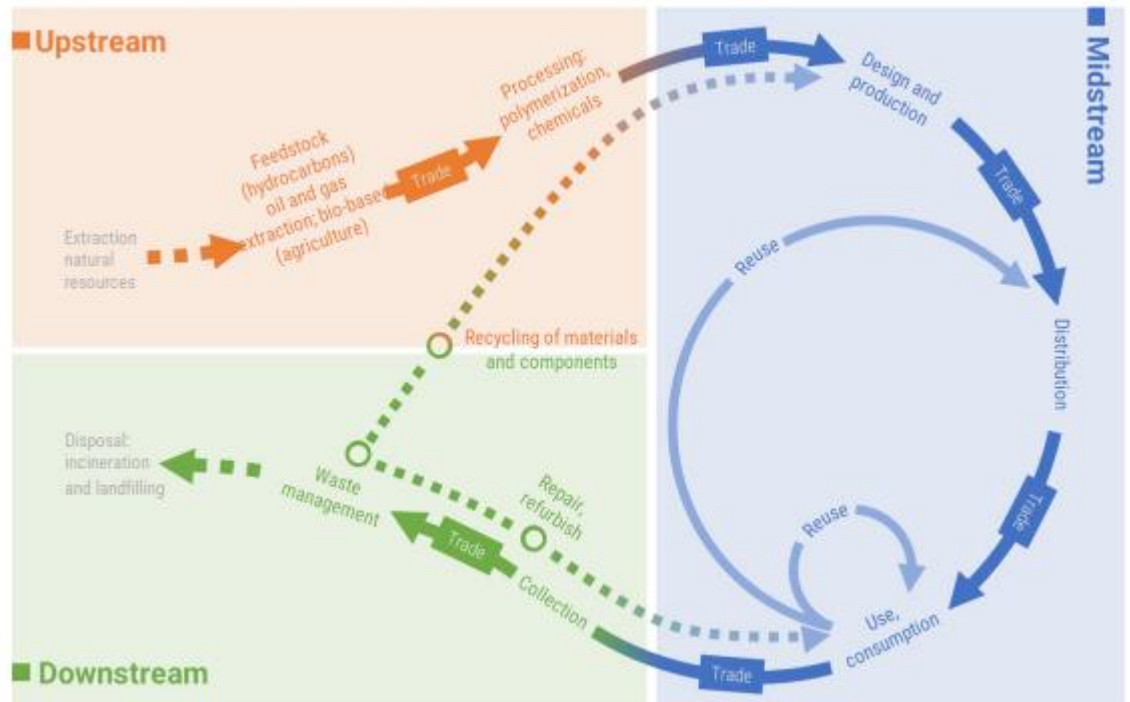
<sup>65</sup> 《世界就业社会展望2018》，国际劳工组织。

<sup>66</sup> 皮尤慈善信托基金和SYSTEMIQ，打破塑料浪潮：全面评估制止海洋塑料污染的途径：摘要报告（2020年）。

<sup>67</sup> UNEP/PP/INC.1/7，关于塑料科学。

<sup>68</sup> 同上。

## 塑料的生命周期图解



Upstream 上游

Extraction natural resources 从自然资源中提取

Feedstock (hydrocarbons) oil and gas extraction: bio-base (agriculture) 原料（烃类）油气开采：生物基（农业）

Trade 贸易

Processing, polymerization, chemicals 加工、聚合、化学品

Design and production 设计和生产

Distribution 分销

Use, consumption 使用和消耗

Reuse 再利用

Collection 收集

Repair, refurbish 维修、翻新

Waste management 废物管理

Disposal, incineration and landfilling 处理、焚烧和填埋

Recycling of materials and components 材料和组件的回收利用

Midstream 中游

Downstream 下游

## 附录III

### 联合国环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段

**第 3 段：** 决定，政府间谈判委员会将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）防治国际文书，以下简称“文书”，其中可以包括基于解决塑料整个生命周期的综合方法的具有约束力和自愿性的方法，并同时考虑《里约环境与发展宣言》的原则以及国情和能力，其中包括以下规定：

- (a) 指定文书的目标；
- (b) 促进塑料的可持续生产和消费，其中包括产品设计和无害环境的废物管理（包括采用资源效率和循环经济方法）；
- (c) 促进国家和国际合作措施，减少海洋环境中的塑料污染（包括现有的塑料污染）；
- (d) 制定、实施和更新反映国家驱动方法的国家行动计划，以促进实现文书的目标；
- (e) 促进国家行动计划，努力预防、减少和杜绝塑料污染，并支持区域和国际合作；
- (f) 酌情指定国家报告；
- (g) 定期评估文书的执行进度；
- (h) 定期评估文书在实现其目标方面的有效性；
- (i) 提供与塑料污染相关的科学和社会经济评估；
- (j) 通过提高认识、教育和信息交流来增加知识普及程度；
- (k) 促进与相关区域和国际公约、文书和组织的合作与协调，同时识别其各自任务，避免重复，并促进行动的互补性；
- (l) 鼓励包括私营部门在内的所有利益攸关方采取行动，并促进全球、区域、国家和地方各级的合作；
- (m) 启动多利益攸关方的行动议程；
- (n) 明确能力建设和技术援助、按照共同商定的条件进行技术转让和财政援助的安排，同时认识到有效履行文书规定的某些法律义务将取决于能力建设和技术援助的可用性以及充足的财政援助；
- (o) 促进可持续、经济适用、创新和具有成本效益方法的研究和开发；
- (p) 解决履约问题；

**第 4 段：** 还决定，政府间谈判委员会在审议该文书时应考虑以下问题：

- (a) 支持实现文书目标的义务、措施和自愿方法；
- (b) 需要一个财政机制（包括一个专门的多边基金方案）来支持文书的执行；

- 
- (c) 一些规定可以允许各国在考虑到国情的情况下自行决定履行其承诺的灵活性；
  - (d) 现有的最佳科学、传统知识、土著人民的知识和地方知识体系；
  - (e) 经验教训和最佳做法，包括来自非正式和合作环境的经验；
  - (f) 提供与塑料污染防治有关的政策相关科学和社会经济信息和评估机制的可能性；
  - (g) 高效的组织和精简的秘书处安排；
  - (h) 政府间谈判委员会可能认为相关的任何其他方面。
-