



联合国

UNEP/PP/INC.5/6



联合国  
环境规划署

Distr.: General  
16 October 2024

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  
第五届会议  
2024年11月25日至12月1日，韩国釜山  
临时议程\*项目4

编制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。

闭会期间不限成员名额特设专家组负责确定和分析有关塑料制品、塑料制品中引起关切的化学品基于标准及非基于标准的方法，以及重点关注塑料制品可循环利用性和可重复使用性的产品设计，供委员会第五届会议审议<sup>1</sup>

## 联合主席的报告

### 1. 导言

#### a. 任务

- 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（以下简称“委员会”）在其第四届会议（INC-4）上设立了两个闭会期间不限成员名额特设专家组。
- 其中一个专家组的任务是确定和分析有关塑料制品、塑料制品中引起关切的化学品基于标准及非基于标准的方法，以及重点关注塑料制品可循环利用性和可重复使用性的产品设计，同时考虑到其用途与应用，供委员会第五届会议审议（以下简称“第2专家组”）。第2专家组由德国代表阿克塞尔·博尔希曼先生（Axel Borchmann）、帕劳代表格温·西西奥尔女士（Gwen Sisior）与伊拉克代表卢埃·阿尔穆赫塔尔先生（Luay Almuhtar）共同主持工作。<sup>2</sup>委员会还商定，该专家组的工作成果将不影响各国立场及委员会的谈判结果。

\* UNEP/PP/INC.5/1。

<sup>1</sup> 本文件未经正式编辑。

<sup>2</sup>

见两个专家组的概念说明，查阅网址：[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45639/ISW\\_concept\\_note.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45639/ISW_concept_note.pdf)。

3. 第2专家组遵循委员会的指令，分别于7月18日、7月30日及8月13日召开了三次线上会议，利用电子通信手段启动了其工作。<sup>3</sup>作为该项初步工作的一环，联合主席向成员提名参加专家组的专家们发出了一份在线调查问卷。<sup>4</sup>在此基础上，专家组于2024年8月24日至28日在曼谷举行了一次线下会议，<sup>5</sup>并参考了联合主席编写的综述文件。<sup>6</sup>
4. 应与会者的要求，专家组还听取了秘书处根据委员会的授权，与委员会主席协商选定的技术顾问<sup>7</sup>所作的专题介绍。<sup>8</sup>

#### b. 报告的范围与结构

5. 本报告由专家组联合主席编写，供委员会审议，旨在反映专家组在履行职责过程中所取得的工作成果。报告讨论了专家组任务范围内的三个领域，即有关塑料制品、塑料制品中引起**关键的化学品**基于标准及非基于标准的方法，以及重点关注塑料制品可循环利用性和可**重复使用性**的产品设计，同时考虑到其用途与应用。
6. 在编写本报告的过程中，联合主席充分考虑了专家们针对在线调查问卷的回复，以及专家组在线上会议期间的讨论。本报告还审议了2024年8月24日至28日举行的线下会议中的意见交流，包括会议期间提供的讨论摘要以及与会专家对讨论摘要的反馈意见，这为专家们提供了最后一轮机会，使其能够就这份未经正式协商的文件之前制作的内容发表意见。
7. 根据其任务范围，专家组的工作具有技术指导性，其工作成果旨在为委员会的工作提供**相关信息**，同时不影响各国立场及委员会的谈判结果。因此，本报告中的方法确定和分析不影响**各国立场**以及专家组任务范围内事项的谈判结果。尤其是不影响委员会一些成员表示出的倾向：不将与专家组任务范围内的部分或全部事项有关的规定或案文纳入文书。<sup>9</sup>
8. 在本报告中，联合主席力求以尽可能平衡、中立的方式，反映并综合各位专家所表达的不同观点，同时考虑到专家组的任务和宗旨，从而为委员会提供一份信息丰富、有助于推进其第五届会议工作的文件，同时不对该工作或其成果作出预先判断。专家组在工作过程中听取了广泛意见，包括不同或相互冲突的意见。因此，在本报告中，提及专家观点和所确定的可能方法不应被解读为暗示专家之间就任何具体观点或方法达成了共识。

## 2. 一般因素

9. 与会专家的意见及专家组内部讨论根据专家组任务范围内三个领域中的各项而编排组织。出现了一些共同主题和考虑因素，为便于参考，本节已作介绍。

### a. 概述

10. 在专家组任务范围的三个领域，专家们的观点普遍不一，有的专家认为，尤其是鉴于塑料价值链的全球性，希望在全球层面采取共同方法，确保各国之间的协调和公平竞争环境；有的专家则倾向于采取由国家主导的方法，以便适当考虑到本国情况与条件，包括监管框

3

见工作方案，查阅网址：<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45902/WorkProgrammeEG2.pdf>。

4 见调查问卷回复汇编以及调查问卷回复详细摘要。

5 见会议报告（即将分发）。

6

见联合主席的综述文件，查阅网址：[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/46055/Synthesis\\_Report\\_EG2.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/46055/Synthesis_Report_EG2.pdf)。

7

为每个专家组遴选了12名技术顾问，考虑因素包括：技术专长、经验和知识；拟受邀技术顾问之间的技术专长、经验和知识的平衡；地区和地域代表性；性别平衡；以及语言能力。见两个专家组的概念说明，查阅网址：[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45639/ISW\\_concept\\_note.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45639/ISW_concept_note.pdf)。

8

见技术顾问名单，查阅网址：[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45986/Technical\\_Resource\\_Persons.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45986/Technical_Resource_Persons.pdf)。另见线下会议中技术顾问在回答与会专家通过联合主席提出的问题时所使用的演示幻灯片，查阅网址：<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/46094/EG2%20TRPs%20presentation%20merged.pdf>。

9

见案文草案汇编（未经编辑的预发版），查阅网址：[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45858/Compilation\\_Text.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45858/Compilation_Text.pdf)。

架、社会经济影响、技术可获得性、基础设施和废弃物管理能力、自然资源、技术成熟度或卫生要求等方面。还确定了在全球层面制定广泛行动参数的可能性，为创新和投资提供共同方向与明确信号，同时保持灵活性，以便在国家层面采取能够针对当地条件进行调整的措施。还指出了强制性和自愿性方法的潜在互补作用。

11. 也确定了一系列可能的模式，用于部署已确定的方法（包括分阶段方法的可能性），从而在政府间谈判委员会第五届会议结束文书谈判之后制定某些方面，供未来的理事机构通过。

12. 本报告第3至第5节更详细地介绍了就专家组任务范围内的每个方面所确定和分析的方法。以下b小节列出了与专家组讨论的多个事项的方法都具有潜在相关性的跨领域考虑因素。

#### b. 跨领域考虑因素

13. 已确定的跨领域考虑因素包括以下方面，但不影响与会专家是否就每项考虑因素的相关性达成一致意见：

- a. 通用术语与定义，为便于对所审议的可能措施达成统一理解；
- b. 与相关现有文书保持一致和互补，包括避免与相关多边环境协定重叠和重复，并确保新文书和现有文书之间的协调；
- c. 以坚实的知识为基础，参考科学数据和现有最佳做法（包括多边环境协定、业界及其他行为体）；保持根据新信息、科学进步和创新（包括新标准）进行更新的空间；允许利益攸关方广泛参与，并体现本土知识和做法；所确定的一些方法将依赖于建立一个科学/技术机构或专门小组，为理事机构在该文书项下开展的工作提供信息；
- d. 有针对性和可执行的方法，提供灵活性，适当考虑到不同部门之间的差异以及各国国情和能力的差异，包括现行国内监管框架、消费模式、社会经济因素以及废弃物收集和管理能力的差异；
- e. 审议安全替代品、代用品和技术的可获得性、易获取程度、可负担性、技术可行性、环境友好性和社会经济影响，避免不理想的代用品，对其生命周期进行比较评估，并在相关行业推广可持续做法；
- f. 在义务与执行手段之间实现目标一致，包括发达国家向发展中国家提供充足和易获取的财政援助、能力建设援助和技术转让，尤其是在履行文书规定的具有约束力的义务方面，其中特别关注塑料制品的净进口国，以及受影响最严重但并非塑料污染主要制造者的发展中国家，同时考虑共同但有区别的责任以及污染者付费原则；
- g. 创新和新技术开发的作用，尤其是循环利用和废弃物管理技术与基础设施；
- h. 鉴于塑料制品的广泛使用，审议行动和应对措施的积极与消极社会经济及文化影响；反之，审议不行动的环境与社会经济代价；
- i. 日益严峻的下游挑战，包括遗留塑料和塑料制品循环利用，在考虑采用全生命周期方法时应牢记这一因素；
- j. 根据世贸组织的原则，采取尽可能少的贸易限制措施，并确保根据该文书采取的措施不会对国际贸易造成不合理的歧视、变相限制或不必要的障碍。

14. 为有效应用和执行不同方法而确定的其他条件和先决条件（其中一些或全部可能与专家组任务范围的三个领域相关）包括：<sup>10</sup>

- a. 所有地区的可靠数据和资料；
- b. 有效的透明度、可追溯性和披露机制，为监测工作提供支持；
- c. 强有力的监测和报告（包括依赖现有监测机制），以跟踪进展并评估成效；
- d. 成效评估，审议基于科学的方法和社会经济影响，重点关注现有塑料废弃物、防止泄漏、塑料的循环和增加的循环利用；以及定期审查；

<sup>10</sup>

本段中的列表以及本文件中的后续列表或列举不应被解读为暗示全体专家就任何或所有已确定考虑因素的相关性达成一致。

- e. 足够的过渡期；
- f. 有效的决策机制；
- g. 健全的执行和合规机制；
- h. 避免不必要的行政负担（尤其对发展中国家而言）；
- i. **确保公正的过渡**，同时考虑到社会经济因素；
- j. 审议非法和非正规贸易以及与非缔约方的贸易；
- k. 提高认识，开展公共磋商，并促使所有利益攸关方，包括行业界、拾荒者、非正式和合作环境中的工人以及本土知识拥有者参与其中；
- l. 支持研究、创新和发展，包括通过公私伙伴关系、社区主导的解决方案和国际合作（含**确定和开发安全替代品**）。

### c. 联系与互补

15. 有观点认为，尤其是在专家组任务范围内的三个领域，即塑料制品、塑料制品中引起关切的化学品和产品设计之间存在着密切联系。例如，对产品进行重新设计可能是对被确定为有问题产品的一个应对措施，或者在塑料制品中使用引起关切的化学品可能被确定为处理该产品的相关考虑因素。
16. 有专家就此建议，如果在不同条款中述及这些相关方面，则应确保相关条款之间的一致性和互补性，避免重复并加强它们之间的相互作用。还有专家提出了在所有三个领域采取综合方法的可能性。其中包括决策树或“流程图”法，以及全面讨论这三个方面的分层和分阶段方法。
17. 还确定了专家组任务范围内的要素与其他方面之间的联系。在这方面，确定了文书各条款之间需要相互补充，包括关于塑料制品、塑料制品中引起关注的化学品和产品设计的任何条款与**关于废弃物管理、贸易、透明度和标签、报告以及**与执行手段保持一致的条款之间的互补性。<sup>11</sup>

### 3. 确定和分析与塑料制品有关的基于标准和非基于标准的方法，并考虑其用途和应用

18. 对于文书在述及塑料制品时应侧重于哪些方面，专家们表达了不同观点。一种观点认为，由于塑料废弃物管理不善是塑料污染的最终源头，文书应侧重于提高塑料制品的循环性及下游措施，例如提高循环利用与废弃物管理能力。在此背景下，强调了与产品设计的**相互关系**。另一种观点认为，鉴于塑料的排放和泄漏发生在从聚合物生产开始的整个生命周期，而且经验表明，在应对塑料污染（包括现有塑料污染和沿海地区的清理）方面，下游努力毫无效果或效果不足，因此应优先考虑预防和减少上游污染。
19. 总体而言，确定了讨论塑料制品的基于标准和非基于标准的三大可能方法，如**表1**所示。还有专家建议，可结合不同类型的方法，强制性和自愿性方法可在适当情况下相辅相成，强制性办法可包含国家确定的措施。已确定的可能方法包括采取完全由各国根据国际规范和标准自行确定的措施。
20. 还确定了一系列可能的参数，以便在全球措施范围内或在国家层面对所要处理的塑料制品进行鉴别和分类。内容摘要见**表2**。在这方面，还确定了几种可能的评估方法，包括塑料制品和可能的替代品或代用品的生命周期评估、决策树、基于风险水平的评估、预防方法和/或基于塑料污染因素的评估。<sup>12</sup>

**表1. 关于塑料制品已确定基于标准和非基于标准的方法的分析**

方法	应用层面	义务层面	说明
具有全球约束力的标准，包括应予监管的塑料制品清单、各自的时限和豁免规定	全球或混合	强制性	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 全球标准可创造公平的竞争环境，帮助应对跨境问题，引导全球创新。</li> <li>• 在全球层面确定一个或一组需要处理的塑料制品，可向业界发出明确信号，促进各国采取行动。</li> </ul>

<sup>11</sup>另见联合主席的综述文件第85段。

<sup>12</sup>另见联合主席的综述文件第三节C部分，以及附录B（B部分）。

方法	应用层面	义务层面	说明
			<ul style="list-style-type: none"> <li>可确定一份在一定时限内需要逐步淘汰、减少或管制的塑料制品清单，可能辅之以其他措施，例如自我监管或自愿措施。</li> <li>可在考虑到现有（也包括国内）法规和自愿倡议的情况下，并/或遵循《斯德哥尔摩公约》的方法，制定一份被认为问题最严重的塑料制品全球初步清单。</li> <li>所有基于标准的方法都应得到知识（包括科学知识和本土知识）以及充足数据的支撑。</li> <li>所有标准和/或塑料制品清单都应能够随着相关知识、研究和技术创新而不断发展。</li> <li>依据全球清单法，可通过设定具体例外情形、执行广泛豁免措施以及明确的时限（含过渡期），来灵活适应各国国情。</li> <li>可制定其他准则和/或指导意见，例如关于替代塑料或非塑料代用品的准则和/或指导意见。</li> <li>可授权一个科学/技术机构在理事机构的指导下制定标准，并向理事机构提出建议供其制定决策。该机构还可根据缔约方的提议，评估具体产品和拟议的相关控制措施。该机构需要了解当前及不断发展的知识。这一过程还应考虑到标准或清单随着时间的推移而发生的变化。</li> </ul>
全球标准和/或指南，辅以国家确定的措施，同时考虑到国情	全球和国家层面	强制性或自愿性	<ul style="list-style-type: none"> <li>全球统一标准和/或指导意见，或用于鉴别有问题和/或有问题且可避免使用的塑料制品的说明性考虑因素清单，可为所有利益攸关方的努力提供共同方向。</li> <li>可根据商定的标准和/或指导意见，在国家一级确定要处理的具体产品，同时考虑到国情（包括当地条件），例如： <ul style="list-style-type: none"> <li>最终进入环境中的可能性</li> <li>国内消费模式与文化影响</li> <li>替代品、技术和/或代用品的可获得性、易获取程度和可负担性</li> <li>废弃物管理能力、获得技术和做法的机会（包括在地方一级）</li> <li>改善塑料产品设计的可能性</li> </ul> </li> <li>还可以确定一系列与不同类别产品相关的控制措施，为国家行动提供指导。</li> </ul>
国家确定的行动	国家层面	强制性或自愿性	<ul style="list-style-type: none"> <li>根据自下而上的方法，可在国家一级确定要处理的产品和可能的控制措施，并在国家（行动）计划中加以反映，同时考虑到国情、国家能力以及社会经济因素，包括国内监管制度、消费模式、替代品、技术和/或代用品的易获取程度、可获得性和可负担性，以及收集和废弃物管理能力。</li> <li>可制定指导意见，帮助各国制定国家计划，其中可包括一套说明性的考虑因素和问题，供缔约方用于制定国家一级的措施。</li> </ul>

表2. 用于塑料制品鉴别和分类的可能参数概述

方法	说明
有问题和可避免使用的	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有问题：               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 对人类健康或环境造成的不利影响</li> <li>○ 耐用性/实用性</li> <li>○ 循环性</li> <li>○ 材料成分</li> <li>○ 报废路径</li> </ul> </li> <li>● 可避免使用的：               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 必要性</li> <li>○ 可用的替代设计</li> <li>○ 可获得且价格合理的替代品和/或代用品</li> <li>○ 避免不理想的代用品</li> </ul> </li> </ul> <p>有观点认为，是否定性为“有问题”和/或“可避免使用”可能取决于背景和当地情况，包括最终进入环境的倾向、当地需求和消费模式、收集和废弃物管理能力、适宜替代品、技术和/或代用品的可获得性、易获取程度、可负担性和环境影响，或改进塑料产品设计的可能性。</p>
知识（包括科学知识和本土知识）和循证方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 全球塑料污染的成因</li> <li>● 最终进入环境中的可能性，包括环境泄漏的高风险（尤其在海洋环境中）</li> <li>● 基于产品和用途的特性</li> <li>● 阻碍循环</li> <li>● 整个生命周期的影响，包括泄漏的可能性</li> <li>● 积极和消极的社会经济与文化影响</li> <li>● 消费模式</li> <li>● 替代品和/或代用品的可获得程度和可负担性</li> <li>● 国家能力，包括循环利用和废弃物管理能力。</li> <li>● 改善塑料产品设计的可能性</li> </ul>

4. **确定和分析与塑料制品中引起关切的化学品有关的基于标准和非基于标准的方法，并考虑其用途和应用**
21. 针对塑料制品中引起关切的化学品，确定并分析了若干基于标准和非基于标准的方法，但这不影响“引起关切的化学品”这一术语的使用、引起关切的化学品在未来文书中应该占据的比重、或是否可能侧重于塑料添加剂等问题尚未形成共识。
  22. 有专家指出，文书不应重复现有多边环境协定中的规定和程序。此处文书包括《巴塞尔公约》《鹿特丹公约》与《斯德哥尔摩公约》（即国际化学品三公约）、《全球化学品统一分类和标签制度》（GHS）、《全球化学品框架》（GFC）以及设立化学品、废弃物和污染科学政策小组（SPP）。
  23. 考虑到现有多边环境协定和化学品监管框架，对于是否有必要在文书中讨论塑料制品中引起关切的化学品存在不同意见。一种观点认为，现有文书充分涵盖了这一问题，是讨论相关知识发展的适当渠道，并有能力进一步发展，讨论有关塑料制品中引起关切的化学品的所有监管、信息或知识差距。另一种观点认为，现有多边环境协定在很大程度上未涵盖塑料制品中引起关切的化学品，文书中基于标准的方法可对其他多边环境协定进行补充。
  24. 总体而言，为应对塑料制品中引起关切的化学品，确定了三大可能方法，可单独或结合使用。下文表3对此进行了详细说明。下文表4概述了确定塑料制品中使用的化学品为“引起关切的”化学品的可能方法，无论是在全球措施背景下还是在国家一级，这些方法都可能具有相关性。有专家建议，这些方法可横向应用于塑料制品中的各种用途和应用，也可根据具体情况进行应用。
  25. 为确保与现有文书互补并借鉴其程序，确定了多种可能的方法，包括：

- a. 采用协作和知识共享平台，确保与《[《巴塞尔公约》](#)》和/或《[《全球框架公约》](#)》等文书保持一致；
  - b. 将《[《斯德哥尔摩公约》](#)》和/或《[《全球化学品统一分类和标签制度》](#)》规定的标准作为起点；
  - c. 借鉴《[《斯德哥尔摩公约》](#)》和《[《蒙特利尔议定书》](#)》的评估方法，包括“必要用途”方法，例如可能的例外情况；和/或
  - d. 建立独立的评估和审查机制，例如科学、技术或化学品委员会或技术和经济评估小组，制定严格的利益冲突政策，并纳入本土知识。
26. 为有效应用和执行基于标准和非基于标准的方法来应对塑料制品中引起关切的化学品，还确定了具体条件和先决条件。这包括：
- a. 塑料制品中引起关切的化学品及其危害的透明度、可追溯性、追踪、测试和披露机制，包括通过全球数据库；
  - b. 研究与开发、创新、基于技术的方法和举措，包括通过国际合作提供资金以确定和开发塑料制品中引起关切的化学品的安全替代品，以及社区主导的举措；
  - c. 健全的科学标准和工具，用于统一危害、接触和风险、替代品和措施社会经济影响的评估方法。<sup>13</sup>

**表3. 塑料制品中引起关切的化学品  
已确定基于标准和非基于标准的方法的分析<sup>14</sup>**

方法	应用层面	义务层面	说明
作为控制措施依据的清单	全球或混合或国家一级	强制性	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 全球方法可确保采用共同方法应对塑料制品中使用的引起关切的化学品，从而营造公平的竞争环境。可通过豁免规定和适当的执行时限等方式，适应各国国情和能力。</li> <li>• 可根据商定的标准<sup>15</sup>和/或现有文书（例如《<a href="#">《全球化学品统一分类和标签制度》</a>》），详细制定塑料制品中应采取控制措施（例如禁止、逐步淘汰或限制）的引起关切的化学品清单。</li> <li>• 可在全球或国家层面制定清单，也可以采用混合方法，通过基于风险和/或危害的全球评估制定清单，为国家措施提供参考。此类评估可由科学或技术机构制定。</li> <li>• 标准或塑料制品中引起关切的化学品初步清单（例如基于现有法规和倡议；损害/危害的确凿证据；现有多边环境协定中的清单；替代品、代用品和技术的可获得性、易获取程度和可负担性；和/或基于风险的方法）可通过随后制定的基于标准的方法加以补充，供理事机构采用。但有专家指出，风险评估和监管决策通常会考虑当地情况，可能无法普遍适用。</li> </ul>
准则	全球或国家一级	强制性或自愿性	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 准则可以提供共同方向，并允许根据国情和能力调整方法。</li> <li>• 通过国家一级的废弃物管理和产品设计措施，可应对防止在塑料制品中使用引起关切的化学品问题；编制化学物质的风险简介；开展社会经济分析；确定必要用途；和/或执行。</li> </ul>

<sup>13</sup> 另见联合主席的综述文件第四节C部分，以及附录B（C部分）。

<sup>14</sup> 所确定的一些方法可结合使用。

<sup>15</sup> 在专家组工作期间，确定了许多标准和标准类别。见[联合主席综述文件附录C表C.2](#)。

方法	应用层面	义务层面	说明
			<ul style="list-style-type: none"> <li>可借鉴国际标准、国家体系和相关多边环境协定的准则，例如《全球化学品框架》《全球化学品统一分类和标签制度》和国际化学品三公约。</li> <li>可由科学或技术委员会制定，供文书理事机构审议和通过。</li> </ul>
与现有程序和文书保持一致的国家确定的措施	国家层面	强制性或自愿性	<ul style="list-style-type: none"> <li>国家确定的措施可灵活地确定最合适、最有效的方法，应对各国的国情和能力，包括借鉴现有文书，例如国际化学品三公约和《全球化学品统一分类和标签制度》，而无需在文书中作出具体规定。</li> <li>可为制定国家计划和报告制定自愿性指导意见，从而为国家确定的措施提供指导。</li> <li>可针对塑料制品中化学残留物的允许浓度限值，酌情对特定用途和应用进行科学评估，从而根据使用模式、人口组成、文化和环境、替代品或代用品的可获得性以及社会经济影响来确定风险。</li> </ul>

表4. 塑料制品中引起关切的化学品鉴别和分类方法的分析

方法	说明
基于危害	<ul style="list-style-type: none"> <li>基于危害的方法需要根据所商定基于危害的标准来鉴别引起关切的化学品。这些方法可借鉴《斯德哥尔摩公约》附件D规定的现有筛选标准、《全球化学品统一分类和标签制度》规定的分类系统以及欧盟REACH（化学品注册、评估、许可和限制）体系，也可借鉴包括内分泌干扰在内的新标准。</li> <li>与基于风险的方法相反，基于危害的方法在评估引起关切的化学品时不考虑接触情况。</li> <li>各缔约方可根据文书中规定的一般要素，结合本国国情进行评估和决策，也可确定全球统一的基于危害的标准、指标和监管机制。</li> </ul>
基于风险	<ul style="list-style-type: none"> <li>基于风险的方法在确定化学品的相关风险特征时，会审议危害识别、危害量化（剂量-反应评估）和接触情况，以及风险管理措施。</li> <li>可在全球层面应用，形成全球控制措施；也可在国家层面应用，依靠现有数据库、国家化学品或风险管理系统，并以现有文书下的准则或全球商定的标准为基础。</li> <li>混合方法与全球风险评估相结合，为国家确定的措施提供信息，可为分阶段根据国情和能力的管理决策留出空间。</li> </ul> <p>可能的两步法：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>针对特定应用的整个生命周期进行初始全球或国家风险评估，包括提名过程，审议替代品的可获得性、社会经济影响与国际和/或国家层面的执行成本，从而确定适当的控制措施。</li> <li>确定风险之后，第二步将需要在国家或全球层面对应用采取风险管理措施。</li> </ol>
基于危害与基于风险相结合	<p>可能的两步法：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>依据第1类危害等级的危害筛选标准，列出塑料制品中引起关切的化学品。该清单可作为自愿性行业行动和透明度措施的基础。如有足够可靠的科学依据，可提名化学品类别。</li> <li>进行风险评估，从而确定控制措施和可能的豁免规定，并由科学或技术审查委员会编制风险简介和风险管理档案，供理事机构决定适当行动。由此可能导致限制、逐步淘汰或禁止等措施，同时为特定缔约方的限时豁免或一般豁免留有空间。可对限制施加时间限制，例如仅考虑过渡和非破坏性的逐步淘汰，包括替代品的可获得性和可负担性。</li> </ol>



方法	说明
借鉴现有化学品法规	<ul style="list-style-type: none"> <li>可根据国家或国际层面的现有法规，例如《全球化学品框架》《全球化学品统一分类和标签制度》和国际化学品三公约，或不同版本的欧盟REACH指令，<b>确定塑料制品中引起关切的化学品。</b></li> </ul>
分类法	<ul style="list-style-type: none"> <li>分类法可将具有相似化学结构或功能的化学物质进行归类，从而实现化学品简化，提升管理效率，有助于防止发生不理想的替代。</li> <li>还有一种观点认为，分类并非适当的工具，其原因是这会产生数据鸿沟，并且未考虑到具体特征、功能属性和应用，或者社会经济因素。</li> <li>功能分类法可能会阻碍创新，无法研发出具有类似功能的更安全替代品。</li> <li>分类法可能主要适用于具有充分科学依据，表明存在危害的特定化学品分类。</li> <li>由于并非同一化学品家族中的所有化学品都具有相同毒性特征，可能需要对塑料制品中引起<b>关切的化学品</b>进行单独评估。具体用途和应用可能也需要考虑在内。</li> </ul>

## 5. 确定和分析与产品设计有关的基于标准和非基于标准的方法，重点关注塑料制品的可循环利用性和可重复使用性，并考虑其用途和应用

27. 报告指出了产品设计在产品的环境归宿方面的作用，以及产品设计、污染预防和报废管理之间的互补性与联系。
28. 报告进一步指出，产品设计，包括为改进性能、改善环境成果和减轻污染而重新设计产品，可有助于实现塑料制品的可持续生产和消费及循环利用，促进实际和大规模的循环利用与**重复使用**，以及对环境无害的废弃物管理。报告指出，拟订一项关于设计的条款对于应对其他条款未涵盖、造成塑料污染的各个方面非常重要。
29. 与产品设计有关的一般考虑因素包括以下方面，但不影响专家们是否就所有方面达成一致：
- 产品设计方法可基于性能或以结果为导向，旨在提高产品的环境性能，减少塑料污染；
  - 产品设计方法可纳入生态设计、循环性（包括再生和恢复性循环与生物循环）、废弃物分级和经济可行性原则；
  - 报告中对如何采用生命周期方法表达了不同看法，包括是否应采用“从摇篮到坟墓”的方法，即从生产阶段即开始处理产品，或是否应该讨论上游活动。
30. 总体而言，为处理产品设计问题，报告确定了不同的可能方法，重点关注塑料制品的可循环利用性和可重复使用性，包括采用一系列组合措施，例如性能和/或设计标准、准则以及国家一级干预措施，从而促进塑料产品设计朝着提高可循环利用性和可重复使用性的方向发展，并确定设计标准，在全球和/或国家层面以强制性和/或自愿性的方式加以采用和执行。还提到了可能的目标，包括可重复使用性和可循环利用性，尽管并非所有专家都认为这在专家组任务范围之内。**表5**列出了**确定的多种可能方法**，其中一些方法可结合使用。
31. 在这方面，还提到了可能的透明度措施的相关性，例如披露或可追溯性要求。还指出了监测和报告在追踪和衡量文书成效方面的作用。针对强制性或是自愿性披露和/或监测要求是否更加**适当**，专家们表达了不同意见。在这方面，报告指出，强有力的监测可能需要为发展中国家提供大量资金、技术支持、能力建设援助和基础设施，尤其在强制性的情况下。
32. 报告进一步概略指出，采取自愿性或是强制性方法是执行方面的一个关键层面，这也影响到如何进行过渡，尤其是对发展中国家而言，包括在资源的可获得性和易获取程度以及获得技术的机会方面。报告还指出，较小的非生产国对产品的影响力有限。
33. 为有效应用和执行与产品设计有关的基于标准和非基于标准的方法，还确定了具体条件和先决条件，**重点关注塑料制品的可循环利用性和可重复使用性**。这包括：
- 以标准为基础，制定明确的监管框架；
  - 认识到各国工业复杂程度不同；

- c. 认识到行业的过渡需求，包括时间和逐步采用、重新规划、工厂和设备变更、市场测试和合规性，以及相关成本和复杂程度；
- d. 用于**确定健全和可获得**的设计标准、准则和/或标准的包容性流程；
- e. 促进监管机构、科学专家、民间团体和行业之间交流与合作的机制；
- f. 将生产者延伸责任（EPR）作为一种工具，使生产者对整个生命周期负责并筹集资金；<sup>16</sup>
- g. 发展相关基础设施，包括高质量的重复使用系统和有效的废弃物管理系统（含收集、分类、处理和追踪能力）；
- h. 通过融资、研究和技术转让不断提高循环利用技术；
- i. 区域和多边合作，包括借鉴并分享现有的国家和区域经验、准则、标准和最佳做法（例如来自国际标准化组织等国际标准化机构和行业），以及国家间相互承认的认证。<sup>17</sup>

**表5. 对已确定基于标准和非基于标准的产品设计方法的分析，  
重点关注塑料制品的可循环利用性和可重复使用性<sup>18</sup>**

方法	应用层面	义务层面	说明
设计和/或性能标准	全球或混合或国家一级	强制性或自愿性	<p>已确定的可能方法包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 综述文件 V.A、V.B 和 V.C 节所述的方法组合<sup>19</sup></li> <li>• 全球层面的通用标准（例如可循环利用、可重复使用、可维修、减少废弃物的设计<sup>20</sup>）。</li> <li>• 可根据具体应用或部门的情况逐步制定标准，并提交理事机构通过，作为国家行动的标准或指导意见的基础。</li> <li>• 分阶段方法，首先<b>确定</b>产品设计的总体原则或特征（考虑标准、基准和准则等现有措施），然后建立一个<b>机构/专门小组/工作组</b>制定准则，协助缔约方制定由国家<b>确定</b>的标准、措施和目标。</li> <li>• 自愿性的全球最低产品设计标准，用于指导各国采取灵活方法，并有可能在国家一级采取额外措施，就交易商品开展信息交流。</li> <li>• 相同标准应适用于替代品和非塑料材质代用品，需要对所有拟议替代品或代用品进行科学研究，并评估其可获得性、社会经济方面和环境影响（包括温室气体排放），并制定传统塑料制品替代品的标准，从而提高整个产品生命周期中的环境性能。</li> <li>• 对于面向企业和消费者的产品，可在设计和系统要求上进行区分</li> <li>• 以适当速度或规模部署不同的产品设计标准，支持向循环方法的过渡</li> <li>• 为改善产品效果（包括减少对环境的泄漏）的创新提供决策树。</li> </ul>

<sup>16</sup> 并非所有专家都认为目标属于专家组任务范围之内。

<sup>17</sup> 另见联合主席的综述文件第五节C部分，以及附录B（D部分）。

<sup>18</sup> 所确定的一些方法可结合使用。

<sup>19</sup> 见联合主席的综述文件。

<sup>20</sup> 另见联合主席的综述文件第五节C部分，以及附录B（D部分）。

方法	应用层面	义务层面	说明
			<ul style="list-style-type: none"> <li>考虑造成的污染或损害的类型和程度，包括根据有问题产品（含可避免使用的产品、短寿命和一次性使用）的类别进行分组。</li> </ul>
设计和/或性能标准	全球或国家一级	强制性或自愿性	<p>已确定的可能方法包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>全球强制性或自愿性统一标准</li> <li>全球设计标准与国家标准、国家行动计划和/或重复使用目标相结合</li> <li>无全球统一的设计或性能标准和法规，因为这些可能不允许考虑国内的社会经济状况、能力和情况</li> <li>特定用途和应用的国家标准</li> <li>产品/部门特定标准，例如借鉴区域、国家和部门层面的现有设计标准和准则</li> </ul>
准则	全球或国家一级	强制性或自愿性	<p>已确定的可能方法包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>准则对统一标准进行补充，帮助行业开发所需的产品设计</li> <li>全球准则体现关于可重复使用和可循环利用产品设计的一般共同原则或标准，为市场提供创新和投资的明确信号，同时在国家一级根据当地情况灵活制定具体标准</li> <li>可授权一个专家机构、工作组或专门小组制定塑料产品设计的全球通用准则。该机构可纳入来自不同背景和学科的代表，并得到科学数据和现有最佳做法的支持</li> <li>借鉴国家、区域或部门一级的现有标准和准则，制定针对具体产品和/或部门的准则，包括在条约通过后采取逐步、分阶段的方法</li> </ul>
部门方法	全球或国家一级	强制性或自愿性	<ul style="list-style-type: none"> <li>设计要求和标准可能因产品或产品类别而异</li> <li>可优先考虑特定部门（包括通过专门的工作方案），借鉴现有的最佳做法和经验，同时不对关键质量要求和特性产生不利影响</li> <li>部门方法可能适用的部门示例包括包装、纺织品、轮胎、农用塑料、渔具以及产生微塑料排放的部门。</li> </ul>
针对具体情况的方法，包括国家一级的确定			<p>已确定的可能方法包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在国家一级制定科学合理的战略和措施，以便灵活确定最有效和适当的产品设计方法，同时考虑国情、能力、国家环境和气候以及不同技术成熟度。</li> <li>采用自愿性方法实现可持续设计，制定指导意见供会员国通过，并纳入国家行动计划，同时进行国家报告和监测。</li> </ul>
目标 <sup>21</sup>	全球或国家一级	强制性或自愿性	<p>已确定的可能方法包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>全球重复利用和循环利用目标与国家行动计划相结合。</li> <li>遵循全球准则和标准，制定强制性的国家循环利用和收集目标（优先于重复使用和循环利用成分目标），以便灵活</li> </ul>

21 并非所有专家都认为目标属于专家组任务范围之内。

方法	应用层面	义务层面	说明
			<p>考虑各国的国情和不同能力，尤其是发展中国家的国情和不同能力。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 根据各国国情、能力和市场条件，包括根据对如何扩大收集和循环利用规模（尤其在发展中国家）的评估，将自愿性国家设计、循环利用和收集目标纳入国家计划。</li> <li>• 基于各国的实际污染特性、技术和基础设施能力，制定自愿性国家重复使用或循环利用成分目标。</li> <li>• 循环利用成分目标，包括每个应用领域。</li> </ul>

## 6. 结语

34. 在专家组的工作过程中，以及在其任务范围内的每个领域内，与会专家们进行了积极与建设性的交流，并根据专家组任务确定并分析了一系列观点与可能方法。
35. 显而易见的是，尽管对各项条款的规定及其程度未达成统一看法，但在专家组的任务范围内，可发现三个领域之间存在一些共同之处与重叠之处。
36. 为使谈判取得进展，拟议方法的实质内容需要能够在国家一级灵活地执行。对于受管制措施管控的产品、塑料制品中所添加的引起关切的化学品以及产品设计要求而言，尤为如此。
37. 谈判人员在应对上述问题时，可考虑采取互补或综合方法来解决问题。此外，在制定此后执行条款基于标准和非基于标准的方法时，考虑分阶段或有序的方法可能有益。
38. 联合主席谨感谢所有与会专家对这项工作的积极参与及宝贵贡献。联合主席力求在本报告中以平衡、中立的方式反映所表达的各种意见，同时简要概述专家组为完成委员会的任务而确定和分析的各种可能方法。
39. 主席们希望专家组的工作成果有助于为委员会的进一步工作提供信息，同时不影响国家立场与谈判结果。