

聯合國即將啟動首個全球減塑公約之談判

傅語萱 編譯

摘要

經過多年來的推動，各國在今（2022）年2月28日至3月2日舉行的第五次聯合國環境大會中通過決議，承諾將成立一個政府間委員會，就訂定具有法律約束力的全球減塑公約之內容，展開談判，並預計在2024年完成。這項成果可歸功於各國先前對此積極尋求共識，甚至有許多國家在本次會議舉行前已共同發布關於制定減塑公約之聲明。然減塑公約之規範內容仍存有爭議，故未來各國仍需持續就減塑公約內容進行談判，以尋求各方之最佳利益。

（取材資料：Charles Pekow, *As World Drowns in Plastic Waste, U.N. to Hammer out Global Treaty*, MONGABAY (Feb. 2, 2022), <https://news.mongabay.com/2022/02/as-world-drowns-in-plastic-waste-u-n-to-hammer-out-global-treaty/>。）

來自 175 個國家的國家元首、環境部長及其他代表在今（2022）年 2 月 28 日至 3 月 2 日於肯亞首都奈洛比舉行的第五屆聯合國環境大會（fifth session of the UN Environment Assembly, UNEA-5）上通過了一項歷史性決議，以期終結塑膠污染並在 2024 年前達成具有國際法律約束力的協定¹。根據該決議內容，各國共同制定之減塑公約規範範圍將涉及塑膠製品的整個生命週期，包括其生產、設計及棄置²。

該決議內容其實係以不同國家分別提出的三項初步決議草案為基礎³。決議中表示將成立一個政府間談判委員會（Intergovernmental Negotiating Committee,

¹ United Nations Env't Assembly of the United Nations Env't Programme, *Draft Resolution: End Plastic Pollution: Towards an International Legally Binding Instrument*, U.N. Doc. UNEP/EA.5/L.23/Rev.1 (Mar. 2, 2022) [hereinafter UNEP Resolution].

² *Id.* para. 3.

³ 三項減塑協議草案係分別由秘魯與盧安達、日本及印度所提出。Proposed by Peru & Rwanda, *Draft Resolution on An Internationally Legally Binding Instrument on Plastic Pollution* (Oct. 20, 2021), https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/37395/UNEA5.2%20Global_Agreement_Exploratory%20note%20and%20Resolution%2027%20October.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Proposed by Japan, *Draft Resolution on an International Legally Binding Instrument on Marine Plastic Pollution* (Dec. 6, 2021), https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/37625/Draft%20Resolution%20on%20an%20international%20legally%20binding%20instrument%20on%20marine%20plastic%20pollution_Japan.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Proposed by India, *Framework for Addressing Plastic Product Pollution Including Single-Use Plastic Product Pollution* (Jan. 28, 2022),

INC)⁴，INC 將於今年下半年開始進行相關談判工作，以在 2024 年底之前完成一項具有全球性法律約束力的公約草案⁵。

INC 預計將提出一份具有拘束力的法律文件，該文件肯認有多種方法得以解決塑膠製品整個生命週期可能產生之污染，因此需要加強國際合作，以促進技術的取得、能力建構 (capacity building) 及科學與技術合作⁶。該文件亦強調促進產品及材料永續設計的重要性，使塑膠製品可被重複使用且回收⁷。

聯合國環境規劃署 (UN Environment Programme, UNEP) 將於今年底舉辦一場開放給所有利害關係人參加的論壇，並同時召開 INC 第一屆會議，以分享世界上不同地區的知識及最佳實務作法⁸。該論壇將促進公開討論，以及確保參與者皆了解相關科學知識，並在論壇上報告未來兩年的預期進展⁹。而後，INC 完成減塑公約之談判工作後，UNEP 將召開會議，以通過該公約並開放各國簽署¹⁰。

以下先簡述此次減塑公約談判啟動前，各國在減塑議題上之發展，再論及各國對於減塑公約規範內容之不同意見，接著介紹各國在此次談判啟動前，便已先行發表之相關聲明，最後則就各國未來應努力協商之方向作一結論。

壹、啟動減塑公約談判之歷史背景

根據聯合國統計，人類每年使用約 5000 億個塑膠袋，且每年有約 1700 萬桶石油用於塑膠生產¹¹。同時，每年約有 1300 萬噸塑膠製品流入海洋，更有約 10 萬隻海洋動物因而死亡¹²。

由此可見，塑膠製品對生態環境造成極大損害，故各國致力於訂定關於減少塑膠生產、設計及棄置之共同規範。UNEP 每兩年舉行一次 UNEA，於數年前即討論制定全球減塑公約的必要性，但就其內容遲遲無法達成共識¹³。但經「北歐

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/37988/draft_resolution_india_28012022.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁴ UNEP Resolution, *supra* note 1, para. 1.

⁵ *Id.*

⁶ *Id.* at 1-2.

⁷ *Id.* at 2.

⁸ Press Release, United Nations Environment Programme [UNEP], Historic Day in the Campaign to Beat Plastic Pollution: Nations Commit to Develop a Legally Binding Agreement (Mar. 2, 2022), <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/historic-day-campaign-beat-plastic-pollution-nations-commit-develop>.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Plastics*, GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS, <https://www.un.org/pga/73/plastics/> (last visited May 10, 2022).

¹² *Id.*

¹³ Laura Parker, *The World Agrees There's a Plastic Waste Crisis—Can It Agree on a Solution?*, NATIONAL GEOGRAPHIC (Mar. 25, 2019), <https://www.nationalgeographic.com/environment/article/un-environment-plastic-pollution-negotiations>.

理事會 (Nordic Council) 於 2019 年的呼籲，國際上對制定全球減塑公約之呼聲大大增加¹⁴。因此，於 2022 年 2 月 28 日至 3 月 2 日舉行的 UNEA-5，各國討論的重要議題便是為全球首個塑膠公約發展出一套架構¹⁵，大會亦特別關注該公約應當包含的內容¹⁶。

目前既有的聯合國多邊環境公約涵蓋了從跨境空氣污染到有害廢棄物 (包括塑膠) 之跨境運輸及工業事故等議題¹⁷，但其均無法作為制定減塑公約的基礎。總部位於荷蘭阿姆斯特丹、並致力於保持世界水域免於塑膠污染的非政府組織 (Non-Governmental Organization, NGO) 「塑膠濃湯基金會 (Plastic Soup Foundation)」亦表示¹⁸：「現有的條約都有其特定關注領域，故皆不適合作為遏制及打擊塑膠污染需進行之全面討論的基礎。」

UNEA 試圖在盧安達及秘魯、與日本分別提出的兩個減塑協議草案間取得平衡：盧安達及秘魯提出的草案涵蓋從塑膠製品之生產到棄置的全球塑膠污染，另一個由日本提出的草案，則只關注海洋塑膠污染及塑膠製品的最終用途¹⁹。

貳、關於減塑公約規範內容之爭議

隨著世界各國代表於 UNEA-5 齊聚一堂，塑膠製品製造商及石油公司 (提供用以製造塑膠之石油) 對大會展現高度關注，並希望能參與其中有關減塑公約規範內容的討論，以期影響各國談判結果²⁰。

¹⁴ *Nordic Ministerial Declaration on the Call for a Global Agreement to Combat Marine Plastic Litter and Microplastics*, NORDIC COUNCIL OF MINISTERS FOR THE ENVIRONMENT AND CLIMATE (MR-MK) (Apr. 10, 2019), <https://www.norden.org/en/declaration/nordic-ministerial-declaration-call-global-agreement-combat-marine-plastic-litter-and>; 北歐理事會由來自丹麥、芬蘭、冰島、挪威、瑞典、屬於丹麥自治區法羅群島及格陵蘭島、以及屬於芬蘭自治區的奧蘭群島的 87 個國家議會議員所組成的議會間合作組織。其旨在透過北歐各國的共同合作，使北歐成為更宜居的地方。The *Nordic Council*, NORDIC CO-OPERATION, <https://www.norden.org/en/information/nordic-council> (last visited May 10, 2022).

¹⁵ Press Release, UNEP, *supra* note 8.

¹⁶ UNEP Resolution, *supra* note 1, para. 3.

¹⁷ 如《巴塞爾公約 (Basel Convention)》為規範有害廢棄物之跨境轉移及處置之公約，而塑膠廢棄物亦在其規範範圍之列。Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal Annex 1, opened for signature Mar. 22, 1989, 1673 U.N.T.S. 126 (entered into force May 5, 1992).

¹⁸ *United Nations & Plastic Pollution*, PLASTIC SOUP FOUNDATION, <https://www.plasticsoupfoundation.org/en/plastic-problem/responsibilities/united-nations/> (last visited May 10, 2022).

¹⁹ *Comparison Table on the Potential Resolutions on Plastic Pollution to Be Adopted at UNEA 5.2*, CENTER FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW & ENVIRONMENTAL INVESTIGATION AGENCY (Dec. 10, 2021), https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2021/12/CIEL_EIA_12_2021_Comparison-Table-on-the-Potential-Resolutions-on-Plastic-Pollution-to-be-adopted-at-UNEA-5.2.docx.pdf.

²⁰ John Geddie, Valerie Volcovici & Joe Brock, *U.N. Pact May Restrict Plastic Production. Big Oil Aims to Stop It*, REUTERS (Feb. 18, 2022), <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/un-pact-may-restrict-plastic-production-big-oil-aims-stop-it-2022-02-18/>.

塑膠產業似乎願意支持減塑公約之制定，但前提是減塑公約不影響其生意²¹。如總部位於美國華盛頓哥倫比亞特區 (Washington, D.C.) 的塑膠工業協會 (Plastics Industry Association) 即聲稱²²：「我們支持透過國際合作消除塑膠製品造成的環境污染。我們鼓勵有彈性且依不同區域環境 (regional context) 作成的解決方案，並將塑膠產業視為專家及合作夥伴。我們告誡不要採取會阻礙原料流通於世界各地的嚴厲限制措施，尤其是在供應鏈緊繃的時候。此外，我們相信限制塑膠製品的生產或消費是錯誤的做法，此做法會鼓勵性能或可持續性較差的產品之使用，並造成全球重大經濟損失。」

代表塑膠產品製造商的遊說團體「美國化學理事會 (American Chemistry Council)」²³、國際化工協會聯盟 (International Council of Chemical Association) 及世界塑膠委員會 (World Plastics Council)，亦於 2021 年 9 月針對減塑條約的制訂提出了一系列原則，包括提供國家「彈性及援助」，以滿足個別國家的需求、改善「回收廢棄物的可及性」、以及創新的設計及回收技術²³。

該些相關產業公會的立場在川普 (Donald Trump) 政府時代受到某種程度的支持。當時美國國會通過了「拯救海洋 2.0 法案 (Save Our Seas Act 2.0)」²⁴，本法案係以 2018 年通過的關於保護海洋免受塑膠製品污染之法案為基礎的後續立法²⁵。當時，各塑膠製造商並未反對該法案，而時任總統川普亦簽署了該法案。該法案並未規範塑膠產業，而僅呼籲政府支持更多有關回收、再利用及製造對環境危害較小的產品的研究²⁶。畢竟，塑膠產業樂見政府投注研究經費，而不願為此自掏腰包。

與此同時，美國國會目前尚未通過先前院會中所提出的「擺脫塑膠污染法案 (Break Free from Plastic Pollution Act)」²⁷，本法案將限制一次性塑膠製品的生產，並增加對再利用及回收的相關要求²⁸。

²¹ *Id.*

²² Charles Pekow, *As World Drowns in Plastic Waste, U.N. to Hammer out Global Treaty*, MONGABAY (Feb. 2, 2022), <https://news.mongabay.com/2022/02/as-world-drowns-in-plastic-waste-u-n-to-hammer-out-global-treaty/>.

²³ Press Release, American Chemistry Council, Plastic Makers Support Global Agreement to Eliminate Plastic Waste, Welcome U.S. Leadership (Nov. 18, 2021), <https://www.americanchemistry.com/chemistry-in-america/news-trends/press-release/2021/plastic-makers-support-global-agreement-to-eliminate-plastic-waste-welcome-us-leadership>.

²⁴ Save Our Seas Act 2.0, 33 U.S.C. § 4201 (2020).

²⁵ 此係指美國國會於 2018 年通過的「拯救海洋法案 (Save Our Seas Act)」。*Save Our Seas Act*, 46 U.S.C. § 101 (2018); Press Release, Sheldon Whitehouse, Bipartisan Save Our Seas 2.0 Act Signed into Law (Dec. 21, 2020), <https://www.whitehouse.senate.gov/news/release/-bipartisan-save-our-seas-20-act-signed-into-law>.

²⁶ 33 U.S.C. § 4232.

²⁷ Break Free from Plastic Pollution Act of 2021, S. 984, 117th Cong. (introduced in Senate, Mar. 25, 2021).

²⁸ *Id.*

另一方面，世界自然基金會 (World Wildlife Fund, WWF) 亦於 2020 年建議²⁹：「聯合國塑膠污染條約之制定將有利於企業及環境，其能在整個塑膠價值鏈中創造一個公平的競爭環境。」，且其認為聯合國塑膠污染條約將主要透過標準化合規成本及活動來創造此一公平競爭環境³⁰。

參、各國在啟動減塑公約談判前所作之準備

2021 年 9 月，歐盟及 48 個國家在部長級會議上發表了一項聲明，支持制定控制塑膠污染的條約之必要性³¹。各國在聲明中指出³²：「沒有一個國家可以單獨且充分應對塑膠污染各方面的挑戰。因此，我們有必要致力於建立一個平衡的國際合作架構，包括採取協調一致的行動，以解決塑膠製品生命週期中產生的負面影響、考慮到不同地區及國家的情況、以及發展中國家的特定需求。」

截至今日，已有 76 個國家簽署該聲明，其中亦包括英國及所有歐盟成員國，但不包括美國及中國³³。依據 WWF 的統計資料，已有 193 個國家同意就制定減塑公約展開談判³⁴。

另外，儘管美國尚未簽署該聲明，但美國現任總統拜登 (Joe Biden) 的行政部門已同意參與減塑條約的制定，扭轉了川普政府的立場³⁵。在拜登總統上任前，身為最大塑膠製品污染國之一的美國，是少數幾個積極反對監管塑膠污染的國家之一，而此舉延滯了相關國際談判的進展³⁶。

²⁹ WORLD WIDE FUND FOR NATURE [WWF], ELLEN MACARTHUR FOUNDATION & BOSTON CONSULTING GROUP, *THE BUSINESS CASE FOR A UN TREATY ON PLASTIC POLLUTION 2* (2020).

³⁰ *Id.* at 23.

³¹ Ministerial Conference on Marine Litter and Plastic Pollution, *Ministerial Statement* (Feb. 9, 2021), https://ministerialconferenceonmarinelitter.com/.cm4all/uproc.php/0/Ministerial%20Statement_final.pdf?cdp=a&_id=17ba5ef76c1.

³² *Id.* para. 1.

³³ *Ministerial Conference on Marine Litter and Plastic Pollution: Endorsements*, FEDERAL MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT, NATURE CONSERVATION AND NUCLEAR SAFETY, REPUBLIC OF GHANA, MINISTRY OF ENVIRONMENT, SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION & TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG, <https://ministerialconferenceonmarinelitter.com/ENDORSEMENTS/> (last updated Feb. 17, 2022).

³⁴ *Country's Level of Support for Treaty*, WWF, <https://plasticnavigator.wwf.de/#/en/policy/?st=0&ch=3&ui-info=0&layers=surface-concentration%7Cpolicy-commitments-area&ui-mpol=show%3Afalse&info=policy-commitments-area%7CUSA&mview=88.05157%7C-370.54688%7C-88.07533%7C640.54688> (last visited May 10, 2022).

³⁵ *Joint Statement Between the United States and France on the One Ocean Summit in France*, WHITE HOUSE (Feb. 11, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/11/joint-statement-between-the-united-states-and-france-on-the-one-ocean-summit-in-france/>.

³⁶ Rob Picheta & Sarah Dean, *Over 180 Countries - Not Including the US - Agree to Restrict Global Plastic Waste Trade*, CNN (May 11, 2019), <https://edition.cnn.com/2019/05/11/world/basel-convention-plastic-waste-trade-intl/index.html>; Laura Parker, *supra* note 13.

雖然現有的國際協定可以為減塑公約內容中的執行及報告事項提供一些指引，但如 UNEP 執行長英格·安德森 (Inger Andersen) 所言，全球首個減塑公約應致力使各國相信，其最大利益係以「新全球塑膠循環經濟」為中心，並將該公約之重點「從執行轉為提供一有利的環境使得實施該公約符合所有人的利益」³⁷。

肆、結論

各國即將啟動全球首個減塑公約之談判，確實使全球邁向減塑的新紀元。然而，許多如石油產業等利害關係人仍對減塑公約之規範內容存有不同意見，例如是否需要限制塑膠製品的生產與消費？各方對此即有兩極的看法。因此，此一公約的談判勢必成為各界高度矚目的焦點、也將成為各利害關係人角力的場域。身為重要的石化產業大國，我國即便無法參與正式的公約談判，但有鑑於本公約未來將成為減塑政策的國際共識、也可能帶來加速石化產業轉型的契機，我國應密切關注此公約談判的後續進展。

³⁷ 「新全球塑膠循環經濟」係指艾倫·麥克阿瑟基金會 (Ellen MacArthur Foundation) 與 UNEP 於 2019 年 10 月所共同發表的「新塑膠經濟全球承諾 (New Plastics Economy Global Commitment)」中所提及的目標，亦即解決面對全球塑膠污染以促進循環經濟的概念。UNEP & ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, THE NEW PLASTICS ECONOMY GLOBAL COMMITMENT: 2019 PROGRESS REPORT 2 (2019).