



联合国
环境规划署

Distr.:General
3 April 2012

Chinese
Original: English

**拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书
政府间谈判委员会
第四届会议**

2012年6月27日-7月2日，乌拉圭，埃斯特角城
临时议程*项目3

拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书

排放和释放问题联络小组共同主席针对第 10 条和第 11 条的可能内容编写的建议

秘书处的说明

在 2011 年 10 月 31 日至 11 月 4 日于内罗毕举行的第三届会议上，拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书政府间谈判委员会请该届会议上设立的排放和释放问题联络小组共同主席在秘书处的支持下，针对具有法律约束力的文书第 10 条和第 11 条的可能内容编写建议。该建议将包括让缔约方承诺采取特定措施以控制和/或减少排放、但同时又允许一定的灵活性以反映具体国情的办法，以及让缔约方承诺制定由其本国确定的措施以控制和/或减少排放的办法。共同主席应委员会的要求编写的处理办法附于本说明之后。

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.4/1。

附件

针对第 10 条和第 11 条可能内容提出的建议

背景

A. 闭会期间工作的目标

1. 在拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书政府间谈判委员会第三届会议上，为讨论案文草案中有关汞向空气的排放以及向土地和水的释放问题的条款（第 10 条、第 11 条和第 11 条备选案文），设立了一个联络小组。该联络小组在第三届会议期间召开了四次会议，就若干问题达成了一致意见；不过，它未能在讨论期间解决所有未竟的政策性议题。

2. 为确保能够取得进一步进展，委员会委托排放和释放问题联络小组共同主席在秘书处的支持下，针对第 10 条和第 11 条的可能内容编写建议。该建议将包括让缔约方承诺采取特定措施以控制和/或减少排放、但同时又允许一定的灵活性以反映具体国情的办法，以及让缔约方承诺制定由其本国确定的措施以控制和/或减少排放的办法。

B. 委员会第三届会议的成果

3. 在委员会第三届会议期间，排放和释放问题联络小组就一些问题达成了一般性共识。其中一些共识要求对具有法律约束力的文书的案文草案进行修改。但由于这些商定的修改没有在全体会议上提交给委员会，代表们也未能就这些修改是否将成为开展进一步工作的基础达成一致意见，因此没有将其纳入修订版案文草案（见文件 UNEP(DTIE)/Hg/INC.4/3）。

4. 一般性共识包括以下几点：

(a) 汞问题文书需要处理排放和释放问题，缔约方需要就排放和释放问题采取行动；

(b) 没有必要用“无意”一词修饰“排放”，应当予以删除；

(c) 汞文书必须照顾到发展中国家和经济转型国家开发其发电能力的需求；

(d) 关于排放和释放问题的条款无意施加有可能阻碍发展进程的限制措施。因此，减少排放可能需要是相对的，而不是绝对的；

(e) 有必要保持一定的灵活性：某些规定可允许各国自主实施其承诺（亦即：需与联合国环境规划署理事会第 25/5 号决定第 28（a）段保持一致）；

(f) 应当在有关手工和小规模采金业的条款中专门处理这一行业所产生的排放和释放问题，而不是在第 10 条和第 11 条之中。

5. 代表们认识到，财政和技术援助对于帮助某些缔约方实施各种措施而言具有重要意义。但是，共同主席认为，由于这些议题属于跨部门性质，与更广泛的实施问题相关，而有联络小组专门负责处理这些问题，财政和技术援助问题不属于其任务范围之内，因此本文件不对其加以处理。

C. 一些问题

6. 出发点是要确保法律文书明确规定缔约方有解决排放问题的义务，同时还需要明确规定各缔约方为履行该义务——无论是“直接”义务（例如：可能是采用最佳可得技术）还是“间接”义务（例如：编写计划，而该计划本身规定缔约方建议采取哪些行动）——而需要在国内采取的措施。文书的方案必须既能够让缔约方相信，将采取充分的集体行动解决排放问题；同时也要能够让缔约方放心，将提供足够的灵活性，以照顾各国的具体国情以及发展需求，从而满足各缔约方国内人民的需要。

7. 阅读有关排放和释放问题的条款时，将参照条约的其他章节——尤其是目标和序言部分，并与之保持一致。文件 UNEP(DTIE)/Hg/INC.4/3 所载的目前草案第 1 条中列出了两个可能的目标。委员会尚未对前言详加审议，但是目前，前言中包含一项建议，建议提及《关于环境与发展的里约宣言》中所列出的原则，包括共同但有区别的责任原则。这些内容尚未经谈判。委员会需确保最终第 10 条和第 11 条与文书的其他章节的规定保持一致，并避免不必要的重叠。因此，委员会希望在第四届会议上就上述内容展开谈判，并铭记这一点。

8. 共同主席审议了来源问题（例如来源类别，规模限值，以及可能对新设施（或经大量改造的设施）以及现有设施实施不同的措施）、建议的措施到底是适用于所有缔约方还是仅仅适用于排放总量较大的缔约方、可能使用的各种措施（例如应用最佳可得技术/最佳环保做法）、限值或排放指标以及国家目标或减排指标（数量或政策）。可对上述措施加以设计，以在应用过程中提供灵活性。

9. 共同主席还指出，汞问题文书可能包含允许缔约方大会修正该文书各附件的相关规定。因此，附件 F 和附件 G 有可能随着时间的推移而不断演变。例如，可以从最主要或者最大的排放来源着手，一旦这些来源得以处理，或者能够获得更多资金，便可对其加以扩展。

一、应对向空气的排放问题的可能办法

10. 针对向空气的排放问题，任务授权中确定了两种笼统的办法。共同主席建议，可按以下方式实施这两种办法，简述如下：

A. 让缔约方承诺开展特定措施以控制和/或减少排放、但同时又允许一定的灵活性以反映具体国情的办法

- (a) 将要求各缔约方采取措施，以控制和/或减少排放；
- (b) 将在一个附件中确定主要来源类别；
- (c) 缔约方可选择附件中列出的一种或多种措施：
 - (一) 应用最佳可得技术/最佳环保做法；
 - (二) 缔约方大会制定的、有待在设施层面加以应用的排放指标/标准既可以设定成排放总量（在国家层面设定并在设施层面应用），也可设定成发电量；
 - (三) 百分比减排（一个最小值或一个范围），具体数量由缔约方大会确定；

- (d) 可通过以下方式实现各国在实施过程中的灵活性：
- (一) 承认最佳可得技术/最佳环保做法概念应当反映各国的技术、社会和经济情况；
 - (二) 允许各国政府或监管机构决定采用何种技术实现排放值，或设施层面的百分比减排，包括通过应用多污染物控制战略，同时注意到这一点亦可适用于现有设施；
 - (三) 在设施层面应用各种措施，以便实现部门层面的增长；
 - (四) 允许各缔约方为设施设定规模极限，以便随着时间的推移逐渐改进；

B. 让缔约方承诺制定由其本国确定的措施以控制和/或减少排放的办法

- (a) 将要求各缔约方采取措施，以控制和/或减少排放；
- (b) 将在一个附件中确定主要来源类别；
- (c) 各缔约方将提交其国家计划，说明该缔约方将采用的措施及其预期指标/目标/成果，供缔约方大会审议。国家计划可能包括：
 - (一) 在一个附件中列明建议采取的措施清单，例如：
 - a. 最佳可得技术/最佳环保做法（包括持续监测）；
 - b. 限值，由缔约方和/或监管机构自行选择限值和技术；
 - c. 多污染物控制战略；
 - (二) 各种措施可应用于一整个来源类别，或者根据每一个设施的具体情况而有所差异。缔约方可根据其技术和实际需求，对于附件中所列的不同来源类别采用不同的措施；
- (d) 缔约方大会将定期审查各国在实施计划方面是否正在取得进展，逐步实现《公约》的目标；
- (e) 为协助各缔约方，缔约方大会可提供指导，并推动最佳可得技术/最佳环保做法、限值和多污染物战略等方面的信息交流。

C. 两种办法的共同内容

11. 显而易见，上述两种办法中有些内容是相同的。例如，这些内容包括：
- (a) 为确定各缔约方的情况，需要编制来源清单；
 - (b) 可能要求各缔约方说明其建议采用的实施战略；
 - (c) 将允许部门的增长；
 - (d) 最佳可得技术/最佳环保做法概念的灵活性将允许各国自行选择技术及其应用情况，以照顾各国国情——将根据当地的技术、经济和社会情况在国家层面决定什么是“可得技术”，而不是在全球或区域层面来决定；
 - (e) 缔约方对总体进展情况的监测将要求各缔约方定期汇报实施情况：
 - (一) 缔约方大会不妨制定指导意见，以帮助缔约方在国家层面进行监测；

(二) 可在最佳可得技术/最佳环保做法要求内纳入持续监测，至少可针对较大的设施和/或新设施这样做。

12. 两种办法均可纳入相关条款，为应用各种措施规定相应的时间表，例如规定须在生效多少年之后应用这些措施。

二、应对向土地、土壤和水的释放问题的可能办法

13. 显而易见，采取措施应对向土地、土壤和水的释放问题是极端重要的。在确定上述措施的性质时，共同主席注意到，其他实质性条款中已经涵括此类释放的诸多潜在来源，例如：

- (a) 过渡期内含汞产品的生产（第 6 条）；
- (b) 过渡期内使用汞的工艺（第 7 条）；
- (c) 废物管理和处置（第 13 条）；
- (d) 储存（第 12 条）；
- (e) 受污染场地（第 14 条）；
- (f) 手工和小型采金业（第 9 条）；
- (g) 其他含汞、汞作为污染物、且可能释放到土地或水之中的其他工业流程（其他条款未涵盖）。

14. 共同主席注意到，针对此类潜在来源中大多数来源的实质性条款草案中已经包含处理向土地、水和土壤的释放问题的一些规定，抑或此类规定可随时插入这些条款之中。

15. 因此，共同主席建议，作为一般性原则，在相关实质性条款中处理来自上述来源的释放问题，这一点供委员会审议。共同主席还建议，对处理释放问题的办法进行进一步审议，包括：针对排放问题的上述两种办法和措施能否应用于释放问题？是否可延缓到谈判的晚些时候？何时能够确定是否需要采取更多措施？原则上讲，上述两种应对向空气的排放问题的办法均可适用于释放问题，尽管原则上讲，并无理由为向土地和水的释放采用与向空气的排放同样的办法。