



Distr.: General
5 April 2012



联合国
环境规划署

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

关于添加汞的产品和使用汞的制造工艺逐步淘汰前可以采取的过渡性安排的资料

秘书处的说明

1. 在其于 2011 年 10 月 31 日至 11 月 4 日在内罗毕召开的第三届会议上，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秘书处就添加汞的产品和使用汞的制造工艺逐步淘汰前可以采取的过渡性安排提供资料，其中包括第三届会议上所表达想法的相关资料，以及包括《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》在内的其它多边环境协定下处理仍在使用的产品和工艺方面的经验，供委员会第四届会议审议。此外，还应包括缔约方大会管理此类过渡性安排的各种选择方案方面的资料。应委员会的要求，秘书处编写了本说明。

背景

2. 联合国环境规划署理事会在其第 25/5 号决定中，授命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拟定一项文书，其中包含旨在减少产品和工艺中的汞需求的条款。该决定规定，委员会在审议过程中，应考虑根据具体行业的特点而量身设计的方法，以酌情容许经历过渡期和分阶段实施拟采取的行动，还应考虑根据不含汞的替代产品和工艺技术上和经济上的可能性而量身设计的方法。

3. 在考虑降低产品和工艺之中的汞需求的措施时，委员会第三届会议所审议的载于文件 UNEP(DTIE)/INC.3/3 之中的文本草案针对添加汞的产品列出了四个选择方案，针对使用汞的工艺列出了三个选择方案。第三届会议上围绕可能需要加以管控的产品和工艺的范围，以及已经确定的针对某些产品的控制措施

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.4/1。

实行过渡性安排或豁免的必要性展开了讨论，但却既未就降低产品和工艺之中汞需求的最佳机制，亦未就可以采取的过渡性安排达成一致意见。为了进一步加强讨论工作，请秘书处就添加汞的产品和使用汞的工艺逐步淘汰前可以采取的过渡性安排提供资料。

4. 为本说明之目的，所考虑的过渡期系指自该文书生效至所有缔约方均可实施该公约之下所有措施之时。此类措施尚未敲定，但是，它们可能会以产品生产或其它工艺之中不得使用汞而告终。“过渡性安排”一词包括：特定行动，比如控制产品制造过程和工艺之中汞的使用的措施，以及控制此类产品制造过程和工艺所致释放的措施；为确定可能允许使用汞的产品和工艺而做出的安排；可能允许某些产品的进口、生产或使用的安排；以及其它规定，比如通过实施此类措施所需的国家文书，以及做出缔约方大会必须做出的机构安排或制定缔约方大会必须制定的指导意见。上述过渡性安排将虑及该文书生效之时即适用的控制措施，也将允许缔约方朝着实现该文书的各项目标过渡。上述过渡性安排可能包括该文书之中明确规定的各项措施，也可能包括待由缔约方大会决定的各项措施。

5. 可以采取的过渡性安排将在下文各章节之中予以论述：第一章节和第二章节分别就《蒙特利尔议定书》和《斯德哥尔摩公约》之下所采取的过渡性安排提供了资料；第三章节讨论处理汞问题文书之下的过渡性安排问题时的考虑因素。

一、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》之下的过渡性安排

6. 《蒙特利尔议定书》于 1987 年开放供签署，1989 年 1 月 1 日生效，后几经调整和修订。该议定书系作为《保护臭氧层维也纳公约》的议定书获得通过，旨在通过采取公平合理地控制消耗臭氧层物质全球排放总量的预防措施，保护臭氧层，并以其彻底消除为最终目标。该议定书意在虑及技术上和经济上的考虑因素，谨记发展中国家的发展需求，并对其获得额外财政资源和获取相关技术的需求做出回应。控制措施的设计旨在通过分阶段的实施，努力将消耗臭氧层物质最终彻底消除。

7. 《蒙特利尔议定书》通过对照指定基准年份的生产量和消费量，分阶段减少和最终消除受控物质的生产和消费来控制排放，其中生产的逐步淘汰期略长于消费的逐步淘汰期。该议定书的理事机构——缔约方会议，已藉通过针对该议定书的调整内容，更新了各种受控物质逐步淘汰工作的日程表及其它方面。缔约方会议还藉通过针对该议定书的修正内容，向该议定书的涵盖范围增添了物质。缔约方会议在决定是否通过任何此类调整内容或修正内容时，考虑该议定书各评估小组和技术选择委员会提交的报告。该议定书针对其控制措施做出了若干豁免规定，包括必要用途豁免和关键用途豁免。

8. 按照该议定书逐步淘汰方法的规定，各缔约方必须对其受控物质的生产、消费、进口和出口加以调控，以遵守某一特定时期内适用于它的限额。在特定情况下，某缔约方可将部分生产额度转给另一缔约方，前提是该缔约方就此通知秘书处。

9. 该议定书还包含针对与非缔约方之间贸易的控制措施。此类措施包括禁止从非缔约方进口受控物质，禁令的生效日期因其所涵盖的物质而有所不同。此外，禁止缔约方向任何非缔约方出口受控物质。进口与出口方面的禁令还限制可促成某些受控物质的生产的产品、设备、成套机械和技术的越境转移，除非

此类设备可加强控制、回收、循环或销毁，可推动替代物质的开发，或是有助于减少受控物质的排放。上述措施帮助确保缔约方没有未报告的产自非缔约方的受控物质消费。

10. 该议定书含有一项反映发展中国家特殊情况的条款，允许缓期十年遵守生产与消费方面的控制措施。

11. 该议定书还含有一项有关该议定书各项控制措施的评估与审查问题的条款。该条款明确规定了审查工作的时帧与机制，包括根据需要成立专家小组。需要注意的是，欲通过新的控制措施，须由缔约方会议对议定书做出修正，而所有关于此类修正的提案均须于提议通过该修正案的会议召开前至少六个月递交缔约方。缔约方须尽一切努力，就议定书的修正提案达成一致意见，但若此种努力未能成功，作为一种最后的手段，可以出席并参加表决的缔约方三分之二多数票通过上述提案——代表着出席并参加表决的按第 5 条第 1 款行事的缔约方的多数，以及出席并参加表决的不如此行事的缔约方的多数。

12. 该议定书的修正案必须经过批准，对于尚未批准它的缔约方不能生效。相比之下，该议定书附件的修正案则是在保存人就其通过一事发出通知六个月后，对所有缔约方自动生效，只有那些在保存人发出通知六个月内断然表示反对的缔约方除外。存在一种例外情况，即内容涉及议定书本身某项修正案的附件修正案，只有在议定书修正案生效之后方能生效。

13. 如上文所述，《蒙特利尔议定书》所规定的逐步淘汰臭氧消耗物质的生产与消费的义务要求缔约方对照其生产与消费的基准水平，实现某些减量指标。而这又要求缔约方掌握足够的基准数据，并具有监测和报告其年度消费、生产、进口和出口情况，以显示自己履行了义务的能力。受控物质生产量和消费量的计算方法载于议定书正文，就生产、消费、进口和出口情况进行报告的有关规定亦载于议定书正文。

14. 该议定书认识到向发展中国家缔约方提供财政和技术支持的必要性，并授命缔约方会议建立一项财政机制。该机制包括缔约方第四次会议上成立的“执行《蒙特利尔议定书》多边基金”，以及其它多边、区域和双边合作项目。在这一安排下进行的供资活动旨在协助符合条件的缔约方履行该议定书所规定的各项义务，包括臭氧消耗物质生产与消费逐步淘汰工作的所有方面。

15. 总的来说，《蒙特利尔议定书》规定了一套基于物质的控制系统，重点关注各个物质的生产与消费问题，而不是控制各个产品类型。它拥有一项可供某些（第 5 条）发展中国家缔约方利用的财政机制。该机制极为注重解决履约问题，一直是协助各国履行各项逐步淘汰义务的一大要素。规定了若干过渡性安排，包括生产与消费的逐步减少，以及第 5 条国家缔约方的缓期实施。该议定书重点关注按照某一特定基准年份的百分比来计算，在国家层面减少所列物质的生产量与消费量。它要求各国掌握特定年份所列物质的全国使用量，又进而要求各国仔细跟踪生产和使用情况，以确保实现特定的减量指标。为确立初始基数，以及为进行持续监测和报告消费数据而需要的信息必须由缔约方收集，会产生一些固有成本。

二、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》之下的过渡性安排

16. 《斯德哥尔摩公约》于 2001 年 5 月开放供签署，2004 年 5 月生效，并于 2009 年进行了修正，向该公约之下的受控物质清单增添了若干新的物质。该公约旨在保护人类健康与环境免受持久性有机污染物的危害。

17. 该公约内含旨在减少或消除持久性有机污染物的有意生产与使用所致释放，及其无意生产所致释放的各项措施。就有意使用的物质而言，该公约要求缔约方禁止和/或采取必要的法律和行政手段消除其生产、使用以及进口和出口。它还要求缔约方采取措施确保受控物质的进口仅限于为无害环境处置或某种获准用途之目的，而其出口仅限于为无害环境处置之目的，或为某种获准用途出口至某缔约方，或出口至某个已明确保证将以符合该公约各项规定的方式处理上述物质的非缔约方。还要求拥有针对新农药或新的工业用化学品的监管和评估方案的缔约方将该公约规定的各项标准纳入考虑，以防止生产和使用表现出持久性有机污染物特性的新物质为目的，进行监管。发展中国家可通过财政机制获得财政援助，而全球环境基金是过渡期内该财政机制的主要实体。该公约第 13 条认识到，发展中国家缔约方切实履行该公约之下各项承诺的程度将取决于发达国家缔约方切实履行其财政资源、技术援助和技术转让等方面承诺的情况。

18. 该公约附件 A 和附件 B 列出了受该公约各项控制规定制约的两大类物质：附件 A 列出了应予以消除的物质，而附件 B 则列出了应加以限制的物质。认识到缔约方可能需要时间来履行其减少或消除有意生产所致释放的义务，该公约纳入了过渡性安排，其中包括可供缔约方登记的特定豁免。上述特定豁免规定载于附件 A 和附件 B。此外，附件 B 还规定了“可接受用途”——指定物质可按照附件的各项规定用于“可接受用途”。

19. 按照设计，特定豁免制度是有时间限制的，所有豁免均将于五年之后到期，除非提出了延期要求。要求延期的缔约方必须提交其需要继续享受豁免的正当理由，供缔约方大会审议。缔约方大会最多可准予延期五年，在审议延期要求时，应对发展中国家缔约方和经济转型缔约方的特殊情况给予应有的考虑。允许缔约方随时撤消其豁免登记，而一旦某项豁免不再有任何登记的缔约方，则该项豁免失效，可能不再启用。

20. 附件 A 分为五个部分：第一部分列出了受该附件制约的化学品，以及与其部分化学品有关的特定豁免规定；第三部分规定了与两类物质有关的定义；而第二、四和五部分则列出了专门适用于能拖该公约各项控制规定后腿的某些化学品的规定。

21. 在列入第一部分时，艾氏剂、氯丹、狄氏剂、七氯、六溴二苯醚、七溴二苯醚、六氯代苯、林丹、灭蚁灵、多氯联苯和四溴二苯醚等物质是特定豁免对象。然而，截至 2009 年 5 月，针对艾氏剂，氯丹，狄氏剂，七氯，六氯代苯和灭蚁灵的豁免不再有任何登记的缔约方，于是上述豁免规定失效。其它豁免规定仍然有效。

22. 附件 A 第二部分将 2025 年规定为设备（例如变压器、电容器或含有液体存积量的其它容贮器）之中使用的多氯联苯的逐步淘汰期限，需经缔约方大会审核。附件 A 第四部分规定了一项针对以无害环境方式回收利用含有六溴二苯醚和七溴二苯醚的物品的豁免；第五部分针对含有四溴二苯醚和五溴二苯醚的

物品做出了同样的规定。两项豁免均须经缔约方大会定期审核，若大会未就提前终止上述豁免做出决定，则上述豁免将于 2030 年到期。

23. 该公约附件 B 列出了已确认仍有需求的物质，目前其中只包含滴滴涕（1,1,1-三氯-2,2-二(对-氯苯基)乙烷），以及全氟辛基磺酸及其盐类和全氟辛基磺酰氟。登记的缔约方可按照附件的明确规定，出于可接受用途和根据特定豁免规定生产和使用上述物质。缔约方大会经与世界卫生组织磋商，至少每三年根据可得科学、技术、环境和经济信息，对继续将滴滴涕用于病媒控制的必要性进行评估，并将不迟于 2015 年对使用全氟辛基磺酸及相关物质的必要性进行第一次审核，此后每四年进行一次审核。

24. 总的来说，《斯德哥尔摩公约》实行基于物质的控制措施，并辅以专注于特定用途的限时豁免。该豁免制度不要求缔约方提交详细资料，除非该缔约方希望在起始的五年之外延长某项豁免。不过，鉴于缔约方在批准之时必须了解自己对于特定物质的需求，需要开展预备工作，确保它们及时进行豁免登记，以免出现不遵守该公约之情事。延长豁免的机制，加上无缔约方登记之豁免失效的规定，在必须减轻对受控物质的依赖方面发出了一个强有力的信息，同时允许有时间采用替代品。除特定豁免外，还规定在已经认识到很可能需要长期使用的领域，可将受控物质用于可接受用途。在此种情况下，重点在于尽量减少使用并限制环境释放。

三、 添加汞的产品和使用汞的制造工艺逐步淘汰前可以采取的过渡性安排

25. 各国政府已提议了若干降低产品和工艺之中汞需求的方式。所提议的方法之间存在着差异，但也存在着某些一致之处。按照理事会第 25/5 号决定，各国政府已确认有意向降低产品和工艺之中的汞需求。此外，已经认识到，就某些用途而言，将需要一个过渡期，以允许暂时继续使用添加汞的产品和使用汞的制造工艺。过渡期的长度将取决于经济上和技术上可行的替代产品和工艺的可得情况。

26. 鉴于有必要设置一个过渡期，各国政府将需要考虑自汞问题文书生效之日至所有缔约方均能实施所有控制措施之时这一时期内，针对添加汞的产品和使用汞的工艺的控制措施的管理安排问题。上文在有关《蒙特利尔议定书》和《斯德哥尔摩公约》的章节之中，描述了两种不同的过渡性安排。

27. 在考虑这一问题时，将在含有汞的产品的制造过程中使用汞与使用上述产品本身区分开来，或许会有所帮助。之所以如此，是因为须控制的物质只有一种，但含有汞的产品却有很多。这些产品散布非常广泛，且在贸易之中自由流动，尽管其生产国数量有限。此外，这些添加汞的产品之中很多都不是“最终用途”产品，而是其它产品的组成部分。有鉴于此，在供应链较早阶段解决产品问题，将比在最终用途阶段简单。因此，可以将针对添加汞的产品的制造问题的控制措施纳入旨在控制此类产品的措施之中。

28. 此前已就现有的添加汞的产品和使用汞的工艺的范围，以及替代产品和工艺的可得情况提供了资料（尤其是在文件 UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/11 和 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/7/Add.1 之中）。很少有国家——即便是那些已经对汞释放情况进行了盘点的国家，会完全掌握其领土内存在的添加汞的产品的整个范围。这种缺乏了解，再加上此类产品的广泛散布，将使其监管工作困难重重。许多添加汞的产品和使用汞的工艺，都存在着可行的替代产品或工艺。然

而，对于此类替代产品和工艺在特定用途或应用上的适用性问题，所知却可能是有限的。

29. 按照现有汞问题文书草案之中有关该文书生效问题的规定，该文书将于第三十（或第五十，或另一数字，取决于缔约方如何选择）份批准、接受、核准或加入文书交存之后第九十日生效。不过，汞问题文书所规定的各项义务不会对任何单个国家发生效力，直到该文书在获得该国批准之际对其生效之时。鉴于该文书将于 2013 年开放供签署，根据其它公约的经验，该文书不大可能在 2016 年底或 2017 年以前生效。

30. 对该文书生效以前的时间，可以若干有效方式加以利用。各国政府可以利用这段时间增进对其领土内添加汞的产品和使用汞的工艺的了解，并探索各种替代方案。它们还可以利用这段时间来鼓励此类产品的制造商为针对无汞产品的需求增高做好准备。这段时间还可用来为目前缺乏可行的替代产品和工艺的添加汞的产品和使用汞的工艺研究和开发替代产品和工艺。

31. 鉴于在有必要随着时间的推移针对产品之中汞的使用逐步引入控制措施的问题上大体存在共识，生效之前这段时间的一种用途可以是实施一项与《斯德哥尔摩公约》之下的豁免方案类似的豁免方案。汞问题文书之中可针对汞的可允许用途做出明确规定，可以在某个附件之中。可要求缔约方在批准之时进行豁免登记，而豁免可在缔约方大会对缔约方向秘书处提交的要求及辅助文件进行评估之后获准延期。一个关键的考虑因素是，针对某种添加汞的产品提出的延期要求是应由生产该产品的缔约方提交，还是应由使用该产品的缔约方提交。鉴于添加汞的产品用途广泛而持续，对其在许多国家的整个应用范围缺乏了解，且所有缔约方都有履行该文书之下各项义务的愿望，要求使用产品的缔约方争取豁免可能会导致大批缔约方在批准之际提交豁免要求。这既会给提交此类要求的缔约方，又会给秘书处带来资源方面的影响——秘书处将需要受理上述要求，从而增加该文书的执行成本。

32. 另一种针对添加汞的产品的处理方法可以在该公约最初几年对所有产品和工艺实行短期豁免。从行政管理角度上讲，这将是一个简单的机制，可再给所有缔约方一个机会，来确定它们仍有持续需求的产品和工艺，同时确保它们自批准之时起符合该公约在产品方面的各项规定。豁免可应缔约方的要求，在对提出要求的缔约方为阐述其有必要实行豁免的正当理由而提交的信息进行评估之后（方式与《斯德哥尔摩公约》之下的延期方式类似），按规定时限延期。豁免延期可由缔约方大会根据秘书处或某个附属团体所提供的分析报告来决定。所准予的豁免可有一个最长时限，也许是五年，且可以在无缔约方登记该项豁免时过期失效。这可能是一种颇具效率和成本效益的豁免程序管理机制，尤其是在该公约刚刚生效之后的时期内，届时很可能有大批国家要求豁免。豁免要求由缔约方大会第二届会议审议，若认为有助于就豁免的暂时性质发出强有力的信息，则初始豁免期可相对较短。允许范围宽泛的初始豁免，可减轻批准之时对缔约方的要求，避免缔约方在忽略提交豁免要求时出现不遵守情事，并减轻实施工作初始阶段秘书处所承受的行政负担。

33. 过渡阶段产品与工艺之中汞的使用问题的另一种处理方法是侧重于尽量减轻含汞产品的制造以及工艺之中汞的使用对环境所造成的影响，该方法可与上文的方法结合使用。这种方法可重点关注围绕减少添加汞的产品之中的汞含量，以及在制造过程中采用最佳可得技术以尽量减少环境释放等问题制定与落实指导意见。鉴于拥有制造基地的国家数量相对较少，这一方法或许可以在数

量相对有限的国家采取行动后产生重大的全球惠益。该方法还可与实施无害环境管理含汞废物方面的指导意见相结合，以确保处于生命终端的产品不会造成重大的环境污染。无论如何，该公约之下都很可能会要求采取此类管理原则来管理流通之中的处于生命终端的产品。

34. 最后，可以制定一种与《蒙特利尔议定书》之下采用的方法类似的过渡期处理方法。这将需要缔约方在该文书的谈判过程中同意就减少特定产品与工艺之中汞的使用问题设置初始指标。上述指标的截止达成日期可或以绝对方式设定（即特定年限），或设为该文书生效或对某一缔约方生效之后的指定年限。上述指标将需由缔约方大会定期予以审核。就《蒙特利尔议定书》而言，附属机构就替代品的可得情况及其它问题向缔约方会议提供建议，以协助其确定指标达成日期。这种方法的一个后果是需要对该文书及其各附件做出定期调整，以体现修改后的指标达成日期以及所纳入的新产品或工艺。可在汞问题文书之中纳入一项专为此目的设置的程序，或者委员会也可以决定整个修正程序适用于此。在后一种情况下，缔约方大会商定对该文书做出的修正在对各缔约方生效以前可能需要各缔约方批准。还将要求各缔约方对其领土内的汞用量进行分析，以确定其基数，并能够对其领土内的汞用量进行年度评估，以显示自己对该文书的遵守。应注意的是，开展此类分析工作可能需要财政支持。

35. 上文概述的所有方法不言自明的一点是，缔约方大会须能基于可靠的技术、经济和社会信息做出决定。此类信息可由缔约方大会设立的特设性安排提供，或者由某个受命收集和分析此类信息并向缔约方大会汇报的常设性附属机构提供。

36. 在整个过渡期内，还需有汞供应，用于获得允许的含汞产品的制造以及使用汞的工艺。将需要采取措施，以确保拟用于允准用途的汞不会被挪作它用。此外，只要含汞产品得以制造并投放市场，就需要减少释放和接触——包括通过提高公众认识和由缔约方大会制定指导准则，需要对废物流进行管理，需要从废物流之中回收并储存汞，还需要处理因接触汞而引发的公众健康问题。在评价该条约有效性问题上，将有必要对产品制造过程以及使用汞的工艺之中汞的使用情况进行监测。在涉及缔约方之间以及缔约方与非缔约方之间的贸易的情况下，可以考虑采用特定的海关编码。此类编码的分配和使用之间涉及的间隔时间表明，与世界海关组织之间的磋商工作应早些启动。

四、委员会可能要考虑的问题

37. 作为围绕拟纳入汞问题文书以对添加汞的产品和使用汞的工艺进行控制的各项措施开展的审议工作的部分内容，委员会不妨审议本说明之中阐述的可以采取的各种方法。在审议上述方法时，委员会不妨针对每种方法，将诸如施行成本、相对施行速度、对各缔约方遵守该文书各项规定的的能力所产生的影响，以及对人类健康与环境面临的风险所可能产生的影响等因素纳入考虑。继上述考虑之后，在审议适用于产品与工艺的各项控制措施以及讨论中的汞问题文书草案其它条款（尤其是那些有关供应、贸易、储存，以及废物和污染地点的条款）的同时，委员会不妨采用上述可以采用的方法之一或方法组和，针对过渡性措施制定一套适合的处理方法。