



联合国
环境规划署

Distr.: General
16 October 2008

Chinese
Original: English

汞问题不限成员名额特设工作组

第二次会议

2008年10月6-10日，肯尼亚内罗毕

一、汞问题不限成员名额特设工作组第二次会议工作报告

背景

1. 在2007年2月举行的第二十四届会议上，联合国环境规划署（环境署）理事会通过了第24/3号决定的第四部分，这是有关汞问题的一系列最新决定中的一份。在该决定中，理事会得出的结论认为，虽然环境署汞方案自2005年以来已取得了进展，但是，仍然需要为减少汞对人类健康和环境构成的风险而进一步采取长期的国际行动，为此，有必要审查各种旨在增强自愿性措施以及新的或现有的国际法律文书的备选办法，以期有效应对汞问题向我们提出的挑战。

2. 理事会通过此项决定，设立了一个由各国政府、各区域经济一体化组织和利益攸关方代表组成的不限成员名额特设工作组。依照该决定第30段规定的职权范围，并以决定第19段所列旨在减少汞排放所构成风险的优先重点为指导，该工作组将负责审查和评估各种关于增强自愿性措施及新的和现行的国际法律文书的备选办法。该决定请工作组举行两次会议：一次是在于2008年2月举行的环境署理事会/全球部长级环境论坛第十届特别会议之前，另一次则是在将于2009年2月举行的理事会/论坛第二十五届常会之前。该决定还请工作组向理事会/论坛第十届特别会议提交一份进度报告，并向理事会/论坛第二十五届常会提交一份最后报告，其中应反映各种意见并介绍各种备选办法和任何共识建议。此外，该决定还要求环境署技术、工业和经济司化学品处担任这一特设工作组的秘书处，并负责编制工作组开展工作所需要的分析和概要报告。

3. 工作组第一次会议重点讨论了关于在全球范围内对汞实行控制的选择办法的研究报告（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2），该报告系根据秘书处授权编写，目的是为了便于工作组开展工作。工作组根据主席提出的一项建议对该研究报告

进行了系统化的审议：对于第 24/3 号决定第四部分第 19 段所列的每一项优先领域，工作组都考虑该研究报告是否能够作为讨论的很好依据，是否为各种战略目标的可能应对措施提供了很好的简介，是否应该考虑研究报告中没有查明的任何补充备选办法。工作组还讨论了每个优先领域可能最适合实施的各种备选办法的框架，包括可能适合的各种具有法律约束力的措施和自愿措施的范围。特设工作组第一次会议的报告（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6）对这些讨论进行了总结。

一、会议开幕

4. 2008 年 10 月 6 日至 10 日，在联合国内罗毕办事处举行了汞问题不限成员名额特设工作组第二次会议。会议的目的是确定第 24/3 号决定第四部分所要求的报告，就如何应对汞问题带来的挑战，对各种已经表达的意见进行思考，并提出各种备选办法和任何共识建议。该报告将被提交给拟于 2009 年 2 月举行的环境署理事会/全球部长级环境论坛第二十五届常会审议。

5. 不限成员名额工作组主席 John Roberts 先生于 2008 年 10 月 6 日星期一上午 10 时 10 分宣布会议开幕，并欢迎与会者参加会议，感谢各捐助国为推动这次会议召开提供支助。肯尼亚环境和自然资源部环境秘书 Alice Kaudia 女士也欢迎与会者参加会议。环境署副执行主任 Angela Cropper 女士在会上致开幕辞。

6. Kaudia 女士对能够代表本国政府欢迎与会者来到肯尼亚深表荣幸。她感谢秘书处和与会者对本次会议做出贡献，并说他们面临着一项重大任务。肯尼亚支持非洲区域采取的立场，即需要制定具有法律约束力的文书来应对汞问题带来的全球挑战。她介绍了本国为减少汞的使用而采取的行动，包括从市场上回收、再生和再循环以及处理表面发光的含汞产品。肯尼亚对水中排放采取了系统化的监测措施，特别是向维多利亚湖排放，结果表明，那里的鱼和水含有的汞含量都不高。她敦促工作组就拟在全球一级做出的决定提出明确的指导意见。

7. Cropper 女士对与会者参加会议表示欢迎，并向环境署执行秘书阿奇姆·施泰纳先生转达最美好的祝愿，并声称对会议的审议结果抱有很高的期待。她说，汞在环境中的持续存在对全球健康构成威胁，因为它会进入人类食物链，使最容易遭受伤害的儿童和婴儿受到长期影响。这种影响不仅会超出边界，而且在发展中国家最为明显，因为许多发展中国家缺乏提高认识和执行防范措施所需的能力。因此，全球应对是必要的，各国政府必须做出一致承诺，落实有效的全球安排，应对汞问题带来的挑战。

8. 她说，各国和各区域目前为限制汞排放所采取的行动给人留下了深刻的印象。这些行动可能是全球解决方案中的一部分，但如果它们只涉及一些国家，那么它们将是不够的。如果不能减少所有汞的来源，那么供应链只能从一个国家转移到另一个国家。需要有各种机制能够协助落后国家在减少向环境中排放汞问题上探索如何执行减排措施的方式和手段，包括通过利用现有技术。

9. 她强调，环境署理事会期待收到一份明确的建议，或者是各种定义明确的备选办法，以供其在第二十五届会议上审议。本次会议为制定今后几年在汞问

题上的集体政策提供了一次难得的机会，虽然与会者在可能解决这一问题的框架方面依然存在意见分歧，但不应该失去这次机会。她认为，考虑到与会者对这一问题的严重性和紧急性已有共识，故一定要有采取紧急行动的办法，同时要在必要时继续考虑采取长期做法。她说，从生态、人类和经济方面来讲，不作为的代价大大超过了行动的代价。对于有些仍然极其重要的汞用途来讲，目前已经有了一些切实可行的替代品；对于那些没有替代品的汞用途来讲，工业部门必须迎接挑战，找到它们的替代品。理事会可能会收到有关双轨做法的备选办法，它们涉及到自愿和具有法律约束力的两种做法。她最后说，理事会有权获得最切实可行的技术指导，并且极其需要工作组在政策框架、优先内容和有效实施的备选办法方面提出建议。

二、组织事项

A. 选举主席团成员

10. 主席忆及工作组第一次会议已经选出了主席团成员。但他报告称，Irina Zastenskaya 女士（白俄罗斯）无法继续担任副主席职务，因此，工作组必须选出一位新的副主席。在中东欧国家集团提出了一个副主席人选之后，工作组推选 Ivana Vrhovac 女士（克罗地亚）取代 Zastenskaya 女士担任副主席职务。

11. 在 Vrhovac 女士当选副主席之后，主席团的成员名单如下：

主席： John Roberts 先生（大不列颠及北爱尔兰联合王国）

副主席： Ivana Vrhovac 女士（克罗地亚）

Keiko Segawa 女士（日本）

Gustavo Solórzano Ochoa 先生（墨西哥）

报告员： Abiola Olanipekun 女士（尼日利亚）

B. 通过议程

12. 工作组以作为 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/1 号文件分发的临时议程为基础，通过了下列议程：

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员：
 - (a) 通过议程；
 - (b) 工作安排。
3. 审查和评估关于增强自愿性措施以及新的或现行国际法律文件的备选办法。

4. 汇报在环境署汞方案下开展活动的情况。
5. 其他事项。
6. 通过报告。
7. 会议闭幕。

C. 工作安排

13. 工作组决定从每天上午 10 时至下午 1 时和下午 3 时至下午 6 时开会，尽量设法在全体会议上做出工作决定，并且在其认为必要时设立工作组，但要记住一点，出于预算考虑，由此设立的工作组不会提供口译服务。

D. 出席情况

14. 以下国家的代表出席了本次会议：阿根廷、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、比利时、不丹、博茨瓦纳、巴西、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、加拿大、乍得、智利、中国、科摩罗、刚果、丹麦、吉布提、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、芬兰、法国、加蓬、冈比亚、德国、加纳、几内亚、海地、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、意大利、牙买加、日本、约旦、肯尼亚、基里巴斯、吉尔吉斯斯坦、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、莫桑比克、纳米比亚、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼日尔、尼日利亚、挪威、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、卡塔尔、俄罗斯联邦、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、塞内加尔、塞尔维亚、塞舌尔、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、苏里南、瑞典、瑞士、泰国、多哥、突尼斯、土耳其、图瓦卢、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、乌拉圭、危内瑞拉玻利瓦尔共和国、也门和津巴布韦。

15. 下列联合国组织和专门机构派代表出席了本次会议：控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约、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、关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约以及联合国训练和研究所。

16. 下列政府间组织派代表出席了会议：欧洲共同体、国际能源机构 - 清洁煤炭中心。

17. 下列非政府组织也派代表出席了会议：阿尔尼卡议程——有毒物质和废物方案、保护希亚诺尔特环境组织、亚太区域巴塞尔行动网、环保人士行动组织、环境健康基金、欧洲环境保护署、国际牙科联合会、地球之友 - 实地工作、肯尼亚 iLima、独立的生态学专家组织、国际采矿与金属理事会、Inuit Circumpolar Council、IVL 瑞典环境研究院、保护自然资源理事会、挪威空气研究院、杀虫剂行动网、社会责任的医生（肯尼亚）、塞拉俱乐部—美利坚合众国分部、有毒物质联络组织、国际氯理事会以及圭亚那世界野生动物基金。

三、 审查和评估关于增强自愿性措施及新的或现行国际法律文书的备选办法

18. 在介绍了这个议程项目之后，工作组同意讨论关于环境署汞方案下开展活动的情况和其他事项的议程项目 4。在议程项目 4 之下所做发言的概况可参见本报告第五章。在这些发言之后，有关议程项目 4 的讨论暂停，有关议程项目 3 的讨论恢复进行。

A. 致开幕辞

19. 致开幕辞者普遍认为，即关于汞框架的共同内容的秘书处说明（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/8）是本次会议讨论的绝佳依据。他们还普遍认为有关汞问题的任何行动都应该顾及在理事会历届会议上做出的决定。除此之外，致开幕辞者还一致认为，工作组有义务向理事会提供明确的信息。

20. 一些发言者说，应该将自愿措施和具有法律约束力的措施结合起来，共同解决汞问题，而其他一些发言者对解决这一问题的最佳办法持有不同意见。拥护自愿框架的代表们认为，除其他事项外，自愿措施具有灵活性，适应性强，能够迅速予以落实，不需要长期谈判和批准进程，并且需要的基础设施相对较少。另一方面，拥护具有法律约束力的框架的代表们虽然承认需要避免扩散国际协定，但认为具有法律约束力的框架将具有透明和非歧视性，能够适用于与贸易有关的问题。这些代表们还声称，虽然自愿做法能够发挥一定的作用，但只有具有法律约束力的文书才能为汞带来的风险提供长期有效的解决办法。

21. 有若干代表强调必须顾及各国的具体情况，包括它们所处的不同发展阶段。许多代表赞同，有必要将能力建设、技术转让和可持续资源视为这个广泛问题的一部分，特别是在向发展中国家提供援助方面。

22. 美利坚合众国的代表提请与会人员注意美国政府拟订了一个关于汞问题的方案和组织结构，向工作组提交的信息文件（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/INF/6）对此进行了说明。他促请工作组详细审议这一结构，并声称作为一项全面和具有战略性的自愿做法，该机构在能够用于解决汞问题方面具有很多优势。另有若干代表提请注意他们在最近几年在其国家及在区域和次区域一级为应对汞相关风险和淘汰汞的使用方面实施的一些措施。

23. 有许多代表促请警惕不要走得太快，并建议需要更多的信息。他们说，工作组要在进一步分析这一问题方面做好充分的准备工作，要采取慎重的方式向前推进，而不要操之过急，以至于采取有问题的立场。但有些代表则强调需要采取紧急行动，因为汞对人类健康和环境造成有害影响。

B. 闭会期间的文件整理

24. 在开幕式致辞之后，秘书处的代表概括介绍了摆在工作组面前且需要在议程项目 3 和 4 之下审议的文件。在工作组第一次会议上，工作组同意由秘书处执行一项有关闭会期间工作的方案，以便向工作组提供其在本次会议上最终确定其工作所需的信息。秘书处根据这一工作方案编写了这些文件

(UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3-12)。除其他事项外，这些文件还涉及许多技术性问题，比如，当前汞的需求和供应情况（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/6/Add.1 和 7/Add.1）；财政考虑因素，包括对可能的供资来源进行一次分析（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 和 12），以及技术转让（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/10）；处理汞问题的选择办法，包括具有法律约束力的办法和自愿办法（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/4）；以及秘书处按照工作组在闭会期间工作方案（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/11）中所提出的要求将工作组第一次会议报告所列应对措施调整为 5 个分组而做出的努力。

25. 秘书处的代表向加拿大、德国、挪威和瑞士、为编写这些文件提供资金的国家以及为编写工作提供所需信息的其他国家表示感谢，特别是关于成本和惠益分析报告、供需评估报告以及关于含汞产品和工艺的报告。

26. 在秘书处的代表介绍完情况之后，北欧部长理事会的代表向工作组通报了在 2008 年 10 月 4 日举行的一个研讨会的情况，该研讨会讨论的是继续维持汞污染现状所带来的社会和经济成本问题。有代表在这次研讨会上介绍了关于这一问题的新的研究报告，并且已将它作为 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/INF/7 号文件提交本次会议讨论，其目的在于对秘书处的成本惠益分析报告予以补充。该研究报告已经放到北欧部长理事会的网站上。另外，一位代表说有关介绍闭会期间工作成果的文件具有充分的价值，它们的使用寿命应该予以延长，从而使之超出本次会议的范畴。

27. 伊朗伊斯兰共和国的代表通知工作组，UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/6/Add.1 号文件在其第 36 页的第 5 段提到伊朗扩大其班达哈尔工厂中的汞电池厂房问题，这是不正确的，因为事实上根本就不存在这样的工厂。他要求在随后版本的报告纠正这一条目。

C. 汞框架的共同内容

28. 秘书处的代表介绍了 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/8 号文件，其中列出了汞框架的内容草案，以供工作组审议。他告诉工作组，秘书处在编写该内容草案时所依据的是理事会第 24/3 号决定中所确定的优先事项和 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/11 号文件中所列明的应对措施。他认为将这些内容作为政策框架的依据将会是有好处的。在实施方面，现已编写的拟议内容不会使法律或自愿做法受到破坏。

29. 许多代表祝贺秘书处编写这一文件。与会代表普遍认为，秘书处所确定的共同内容反映且囊括了工作组在其第一次会议上确定的各项措施；它们涉及第 24/3 号决定第四部分第 19 段所载全部优先领域；利用符合逻辑的方式来体现它们成为解决全球汞挑战的框架草案的合理依据。

30. 与会人员对采取何种形式向理事会介绍这些成果进行了讨论。代表们普遍认为，工作组应该作为一条一般性建议介绍这些成果，并在摘要中明确说明建议的意图和地位，并替代本文件的导言部分。一位代表建议，可将本次讨论中出现的意见详细列入文件附件，以便提交给理事会。

31. 至于内容本身，有若干代表声称，工作组应该避免在其建议中表现出太多的指示性，目的应该是提供一个概要，从而使理事会知道如何决定采取最佳落实办法。一位代表说，有关内容的讨论与是采用强制做法还是自愿做法；所需供资的数额和类型；拟议措施的国家、区域或全球的适用性；以及行动的优先次序等若干其他因素密切相关。所涉及的不确定性的程度意味着内容不能定的太具体。另有一位代表建议尝试为这些内容排列优先次序，取消那些在优先次序方面排在后面或现有措施未能充分涉及的内容。

32. 一些代表建议，文件中应该承认共同但有区别责任原则。一位代表质疑使用“内容”一词，文件将其定义为“具体行动”，可以就它与落实之间的联系进行进一步的阐述。

33. 许多代表就汞贸易是否应该作为拟议汞框架的一部分的问题发表了意见。有两个截然不同的问题：第一，作为通过供应方采取措施来影响汞使用情况的工作中的一部分，控制元素汞是否可能，是否必要；第二，对产品中的汞实施控制，许多代表认为许多国家没有管理此种产品的废物流的能力。

34. 有些代表反对列入贸易问题，他们指出，无论是在国家一级，还是在全球一级，都还有《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》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》等其他相关多边环境协定以及世界贸易组织等其他国际机构更适合作为实施控制的论坛。但其他代表对这些观点予以了反驳，他们指出，一些欠发达国家不是世界贸易组织的代表，但是它们应该有表达意见的机会。

35. 许多代表赞成列入贸易条款，但举例指出，这些条款应该有助于创造公平的贸易条件。一位代表指出，确保在国内市场实施汞限制的唯一办法是通过贸易限制。另有一位代表则指出了像他本国那样的小岛屿和发展中国家所面临的问题，并且呼吁在供应和需求两个方面都要采取行动。一位代表呼吁含汞产品的生产商自己要负起责任，而另一位代表则告诫不要盗用任何国家的框架，敦促各位代表对这一问题进行一下回顾。有代表指出，即使实施控制，汞跨界转移仍然有很好的理由，例如，如果是为了安全储存或满足尚未发现汞替代品的领域中的基本需求而进行跨界转移。

36. 与会代表就实施汞控制可能对快速发展中国家的能源需求的影响问题进行了讨论，这些国家通常是利用烧煤和其他化石燃料的发电厂来满足其能源需求。一些代表说，从这些来源排放的汞比从其他共同污染物排放的汞的优先次序要低，完全消除这些无意识排放的汞是不现实的，因此，最好把注意力重点放在有意识排放方面。其他代表则说，消除汞排放在有些情况下是可行的，并主张将消除概念仍然作为讨论的一个主题。与会人员同意，文本要进行修改，以便明确表明只考虑在切实可行的情况下消除汞的排放，而其他情况的目标是尽量减少汞的排放。负责管理煤炭燃烧伙伴关系领域中汞排放工作的国际原子能机构清洁煤炭中心的代表说，结合控制颗粒排放措施，可以有有效的选择办法来限制烧煤发电站的汞排放。一些代表敦促通过更广泛的做法，包括多种污染物做法，这对反映人类健康和环境等各种国家优先次序都有好处。

37. 与会人员对自然资源的保护和利用、共用水体的保护和气候变化等问题进行了广泛讨论。达成的普遍共识是，这些问题最好在《制定和定期审查环境法第四方案》（《蒙得维的亚第四方案》）之下进行审议。

38. 一些代表提请注意宣传《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》的技术准则的重要性，包括对汞废物实施无害环境管理的技术准则。几位发展中国家的代表说，他们的国家需要在这些技术准则方面得到更多的援助。

39. 许多代表说必须共同分担对汞废物实施无害环境管理的责任。有些代表建议，储存和处置的责任应该由生产者来承担；有些代表则建议应该由生产者和用户共同承担；另有一些代表则建议生产者应该帮助发展中国家解决汞废物问题；并且还有其他代表认为公共部门和私营部门应该携起手来共同提高汞废物管理的效率。

40. 个别代表提出了一些其他观点，他们认为共同但有区别责任概念应该在此框架中得到充分体现；将通过长期储存的方式减少汞的供应，并因此影响需求；许多国家的传统医学仍在继续使用汞；认为可以消除汞风险的想法不现实；需要处理发展中国家进口的、接近最终使用寿命期的产品；小岛屿发展中国家的土地面积有限，尤其面临危险废物储存和处置问题；国与国之间进行包括处理被污染场所的成功经验在内的信息交流极其重要；有必要制定关于疑似被污染场所调查的指南和提出有关最佳可得技术和最佳环保做法的指导意见。

41. 各位代表强调了框架内容之间的相互联系，特别是强调了供需及贸易活动之间的相互关系。

42. 许多代表指出，化学品相关多边环境协定、政府间组织和其他利益攸关方在解决汞问题方面需要开展合作和协调。

43. 在对这个分项目进行讨论之后，工作组建议理事会对工作组向环境署理事会提交的最后报告的附录中所载列的内容清单进行审议。正如下文 F 节所讨论的那样，本报告的附件一载有该报告的文本。

D. 汞框架的选择办法

1. 会议讨论的情况

44. 主席在介绍关于汞框架的选择办法的讨论时强调，虽然工作组可能无法就即将采用的执行方式问题达成共识，但它应该把重点放在提出选择办法及说明其优缺点方面，以供理事会在其第二十五届会议上进行审议。他指出，秘书处将在讨论之后努力就这一问题编写一份合成文件以供工作组进行审议。

45. 几位代表说，虽然在执行汞控制的方式问题上没有达成共识，但与会者一致认为汞构成的威胁是一个全球关注的问题，需要就汞的管理和控制问题采取行动并且需要在这行动方面达成广泛共识。一位代表强调了不损害理事会对这一问题的审议成果的重要性。

46. 几位代表说，只有具有法律约束力的文书才能真正实现所需要的汞减排量，各国之间需要进行必要的协调，只有这样才能提高控制措施的效率，包括与贸易有关的措施。他们说，具有法律约束力的文书将是共同承诺最强有力的表现形式，并且能够确保透明、监督、一致性和采取全面的非歧视做法。它最适合解决供应问题，包括初级采矿在内，并且也最适合向发展中国家和经济转型期国家提供技术转让和能力建设支助。缔约方的义务将是明确的，对文书的加入具有广泛性，并且各国能够采取的国家措施和立法比自愿制度下能够做到的更多。他们说，自愿做法在性质上太特别，无法促进找到应对复杂的全球汞问题所需的全面、可持续、可预期和高效的解决办法，包括提供可持续的供资。但是，自愿做法可以对具有法律约束力的文书起到补充作用。有关这一方面的教训可以从现有《巴塞尔公约》和《斯德哥尔摩公约》等多边环境协定中学到，在这些协定中，伙伴关系等自愿合作起到了支持性的作用。

47. 许多代表区域发言的代表赞成采用一种能够包含 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/8 号文件中所列全部内容并且由具有法律约束力的措施和自愿措施共同组成的、具有法律约束力的新多边框架。具有约束力的措施可以在全球一级采取，而可以自行酌定的措施能够体现灵活性。可以自行酌定的措施可以在国家一级采取，其他临时性的自愿措施可以由各国根据其具体国情来做出决定。这些措施可以全部执行，也可以部分执行，或者是根据国家优先次序和能力情况逐步执行。一位代表强调，订立一项框架协议将使各国能够根据世界贸易组织的规则和《关税及贸易总协定》第 20 条采取一致的国际做法和贸易措施，以多边、透明和非歧视的方式控制汞的排放。

48. 另有几位代表建议，采用的框架应该是将自愿措施和具有约束力的措施结合起来的做法。他们认为，应该根据框架内容是要采取强制做法或自愿做法来处理它们做进一步的分析，以便查明框架内容，并对其进行评估和分类。例如，控制元素汞供应和贸易的措施就很难在自愿基础上予以实施，并且可能需要对国际管制予以支助。换句话说，有关场地复原、淘汰库存和控制含汞产品的残余物和废物的决定和行动可能是自愿的。

49. 几位代表对在现有公约框架下处理汞问题表示支持。一位代表建议，有关汞残余物的活动应该得到加强，以促进将元素汞和含汞化合物列入《巴塞尔公约》的附件三，将甲基汞列入《斯德哥尔摩公约》的附件 C，从有机性质来讲，允许根据《斯德哥尔摩公约》对其进行处理。但另一位代表建议，《斯德哥尔摩公约》可能无法容纳一个增强汞框架中所列的全部内容，并且难以从政治观点来解释为什么该公约应该包含汞。他们还警告，如果采取这种做法，那么给予发展中国家和经济转型期国家也将是一个比较麻烦的问题，而且，如果需要在汞问题上采取行动，则该公约将会不堪重负。最后，与会者普遍认为，根据《斯德哥尔摩公约》内部的一项议定书来处理汞问题的选择办法不应该再考虑了。

50. 一位代表说，在采用具有法律约束力的做法时不能发生强制性的行为。主要需求是增加行动的协调性，包括在国家一级采取的行动以及适用最佳可得技术和最佳环保做法在内正在讨论的若干内容可以采用自愿做法予以实施，至少在开始时如此。如果这种做法不起作用，则具有法律约束力的选择办法将会得

到加强。以最初注重自愿框架的渐进做法具有若干优势，包括执行速度；降低在运用资源来形成具有法律约束力的框架方面所涉及到的机会成本；在其形成过程中完善这一做法的潜力；在适当情况下采用《国际化学品管理战略方针》等先前已经存在的框架的优点。

51. 许多代表指出，具有法律约束力的文书只能对已经加入该文书的国家有效；无法保证各国加入这一文书并向它提供财政捐款。他们还表明，缔结一项具有法律约束力的文书将会花费相当多的时间和资源，并且可能会涉及繁杂的程序。

52. 许多代表在发言中赞成继续采用环境署全球汞伙伴关系等现有自愿的汞管理做法。其他一些代表则强调他们支持采用新的自愿做法，强调采用这样的新做法不会比其他方式更费时间，并且能够确保更迅速地采取切实行动。另外，它还可以根据新的情况采取行动，需要的基础设施也更少，从而确保能够实现相对较高的成本效益。

53. 美国代表进一步介绍了有关美国建议的关于汞问题的方案和组织结构的情况，他已在该议程项目之下的初步发言中介绍了这一提案，其详细情况在一份会议室文件中进行了总结。他表示愿意讨论并修改这项提案，但请求将其提交给理事会第二十五届会议进行审议。他说，拟议的结构将会根据理事会第 24/3 号决定第四部分采取灵活方式，确定有关汞问题的工作范围，并且查明商定的优先合作领域。通过这项文书，可以向《鹿特丹公约》缔约方会议发出有关将事先知情同意程序扩大到元素汞的邀请。它将确保全球采取一致的战略做法，并采取灵活的方式，使各国能够确定其本国的优先事项。各国将根据透明度要求在定期进度报告中报告其国家计划和活动。他说，这一结构将会设立一个新的专门用于解决汞问题的基金，并要求代表们考虑包括从已查明共同利益的领域获取配套资金在内的其他做法能否确保有用于解决汞问题的专项资源。该结构将设立一个向所有有关国家开放的理事会，并且每两年举行一次会议，并且还设立一个附属机构对该机构、其基金和项目的审核和项目准则进行管理。它还要设立负责制定最佳做法和审查国家计划的技术工作组。他声称，该机构将是解决汞问题的最有效的做法：它可以迅速设立，并且不需要耗时间进行谈判，而且还能够确保广泛的全球参与。

54. 一位代表建议在工作组向环境署理事会的最后报告中解释具有法律约束力的文书能否包括未必具有自由决定或自愿性质的、既强硬又温和的承诺。工作组没有采纳这一建议，但同意应该在本报告中指出这一点。

55. 一位代表小岛屿发展中国家和小经济体国家发言的代表介绍了一份会议室文件，说该文件概括介绍了这些国家的关切和它们所面临的挑战，并且介绍了它们支持缔结一项具有法律约束力的文书的立场。他指出，各国支持这一文件并不妨碍它们以后在获得更多信息时重新检讨其立场。

56. 主席在结束讨论时指出，以会议室文件形式提交的区域和国家立场将被载入本报告的附件。本报告的附件二将对其进行说明。

2. 环境署执行主任的发言

57. 环境署执行主任阿奇姆·施泰纳先生于 2008 年 10 月 9 日星期四下午在工作组会议上发言，他介绍了会议的进度情况。他对工作组迄今已经取得的进展表示赞赏，并促请工作组利用已经存在的重要共识，就如何推进而不是并置可能引起进一步争执和延误且与理事会任务授权不一致的选择办法问题向环境署理事会提出明确指导意见。他建议工作组在可能的情况下采用充分共识达成协议的原则，并接纳或至少是并列无法达成一致的问题。环境署和参加全球部长级环境论坛的环境部长们需要通过有关汞问题的进展情况向公众说明能够在关键性的健康和环境问题上加快行动步伐。

58. 他说，有许多代表造成缔结一项具有法律约束力的文书，但要落实这样的文书要花几年的时间；因此，目前问题的紧迫性需要有一种折衷办法。另一方面，问题的紧迫性和范围需要有一个有时限目标的全球行动方案，并且该方案还要有相关联的供资和超出默认选择的审查和监督机制，默认选择认为自愿主义是唯一能够应对汞挑战的手段。他在发表评论时强调，他没有采取任何有关具有法律约束力的、自愿或其他选择办法的立场；他的意图是要了解在本来可能会硬化立场的协商过程中是否有能够让意见趋同的余地。最后，他说，最重要的是要向理事会提出一项建议，不要让理事会陷入两难局面，而是赋予其采取行动的一种手段，这将向国际社会发出一个信号，表明它致力于有效解决汞问题。

59. 几位代表感谢施泰纳先生的鼓励和建议，并说他们认为工作组应该把工作重点放在当前能够完成的工作上。一些代表指出，汞排放量已经大幅度减少，并对能够通过协调行动继续减排表示乐观。几位代表赞扬了环境署化学品处在这一过程中所起到的作用，包括在本次会议的筹备方面，这在建设性气氛中取得重大进展创造了有利条件，并且有助于促进向前推进的意愿。几位代表呼吁环境署继续为汞问题方案工作提供实际支持。

E. 能力建设和技术转让考虑因素

60. 在讨论关于汞框架的能力建设和财务机制时，大部分代表说，实现汞管理的目标需要有能力建设和可持续的供资。但与会者对怎样才能最大限度做到这一点有着不同的意见。与会者普遍认为，处理汞问题所需的大部分内容已经包含在工作组目前已同意的全面汞框架的订正内容之中。一位代表建议，旨在减少汞排放的活动和废物产品管理应该优先吸引技术和财务支持。

61. 关于交付供资的最适当机制问题，一位代表指出，战略方针快速启动方案在时限方面有要求，因此，它不能作为一种连续机制。几位代表说，在一项具有法律约束力的文书下面设立一个专项基金是最好的替代办法，并且举例说执行蒙特利尔议定书多边基金就是一个很好的例子。许多代表说，得到全球环境基金支持的一项具有法律约束力的多边协定是交付供资的最佳办法，他们还补充说，这样还会减少对扩散多边供资机制的关切，并且还创造规模经济。许多代表表示有限同意，但指出这种做法将会意味着处理汞问题的措施需要接受全球环境基金的项目评估，并且需要全球环境基金理事会的最后批准，而不是该协定缔约方的评估和批准。

62. 许多代表支持在某些形式的合作执行框架下设立一个自愿基金，以此作为一种最灵活的安排。两位代表支持这种做法，目的是要在为了缔结一项具有法律约束力的文书进行谈判之前维持现行自愿方案的势头。许多代表指出，因为能力建设和技术转让很重要，所以它们应该有多种供资来源。几位代表指出，可以从支持与人类健康和保护环境有关的补充活动以及一般性发展援助中获取资金。

F. 工作组向理事会报告的形式

63. 秘书处的代表就如何按照第 24/3 号决定第四部分的要求编写向理事会提交的工作组最后报告提出了两项建议：此项工作可以由秘书处来做，或者由为此设立的一个起草小组来做。工作组同意将由秘书处根据第 24/3 号决定第四部分的要求来编写向理事会提交的工作组最后报告的草案。

64. 秘书处的代表随后在一份会议室文件中提交了该报告的一份草案。经过讨论并对其进行若干修正之后，工作组通过了本报告附件一所载将要提交给理事会的工作组最后报告。

65. 关于如何根据第 24/3 号决定第四部分向理事会第二十五届会议介绍工作组的最后报告问题，秘书处的代表解释说，该报告将成为理事会在第 24/3 号决定第四部分中要求环境署执行主任提交的报告中的一部分，并且将使用联合国六种工作语文印发。工作组建议理事会审议的汞框架的内容将附于该报告。工作组在本次会议上同意的报告文本将不再修改。

66. 另外，他还指出，本报告，包括载有各国政府和各区域团体在本次会议上所做发言的附件在内，将作为一份资料文件在理事会第二十五届会议上散发。

67. 在讨论向理事会提交的报告期间，一位代表建议，报告中应载有关于鼓励环境署继续和加强其在汞方案和全球汞伙伴关系方面的工作的文本。工作组没有采纳这一建议，但同意应该在本报告中指出这一点。

四、汇报在环境署汞方案下开展活动的情况

68. 秘书处的代表解释说，本项目之前有两个问题要报告：在编写汞大气排放研究报告方面的进展情况和在加强环境署全球汞伙伴关系方面的进展情况，这两份报告都是环境署理事会在第 23/4 号决定第四部分要求编写的。

A. 关于大气排放的报告

69. 秘书处的代表报告称，秘书处正在与北极理事会下设北极监测评价方案工作组合作编写关于汞大气排放的报告，汞空气传播和最后的结果研究伙伴关系也为此提出了意见。该报告的草案已经散发以供审查，并且已经收到评论意见。最后报告将提交给理事会第二十五届会议。有关该报告状况的其他信息可参见 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/INF/1 号文件。

70. 在秘书处介绍完该报告之后，该报告的主要作者之一，挪威空气研究所的 Jozef Pacyna 先生介绍了报告的一些主要结论。他重点介绍了人类活动的排放情

况，2005 年的这一数字占到向空气排放总量中约 50%，估计为 1,930 吨。他说，在 2005 年的排放总量当中，从行业来看，燃烧化石燃料占到大约 45%，手工业和小规模采金业约占到 20%。废物和其他数字都属于保持估计，都有很大的不肯定性。从区域来看，有三分之二的排放出自亚洲国家，主要是中国和印度，欧洲、北美洲和日本的排放量在减少，原因是它们引进了排放控制技术。关于排放趋势问题，他敦促在对较旧的库存和较新的库存进行比较时要小心，因为较新的库存已经利用改进后的方式进行了汇编。

71. 他考虑了三种基于不同行动程度的可能情景的影响：现状情景，在此情景中不采取行动；扩大排放控制情景，将目前欧洲联盟执行或规划的控制措施扩大到所有国家；最大限度可行技术减少情景，假定所有国家都使用目前现有的最好技术。估计 2020 年主要副产品行业的排放量为 1,850 吨（第一种情景）到 679 吨（第三种情景）。虽然模型化可能会填补在世界上测量次数稀少地区的差距，但预测值中会有很大的不确定性。今后的评估工作可以通过采用更多的信息收集技术来加以改进，包括采用关于查明和确定汞数量的环境署工具包。

72. 在随后的讨论中，一位代表试图说明是否已经为验证通过模型化获得的数据做出任何努力以确保所得结论的准确性，并说明了理论设想与实际沉积物之间的联系。Pacyna 先生解释说，验证工作非常重要，这项工作是通过将计量排放量和理论预测排放量进行比较来实现的。在全球或区域一级，排放数据和包括输送大气含量的模型在内的各种模型被用来与实际沉积数据进行比较。如果沉积物的测量值和估计值一致，那么排放数据就被看作是正确。

73. 排放估计数据用于进行排放数据分析，包括实际输送的数据，例如，输送到太平洋或北极地区的空气团中，以及有多少汞从中沉积下来。北极监测评价方案利用模型来了解更多关于从一个国家输送到另一个国家并沉积下来的排放情况，并进行生物监测以便确定排放物沉积在何处。可以确定的一件事是为什么北极地区居民的血液中汞的含量很高。

74. Pacyna 先生在回答另一个问题时说，北美自由贸易协定之下的两个监测项目产生的数据多半被模型制作者用于编写该报告。

75. 在回答关于是否已经评估每个区域或每个国家或人均空气中含有汞多少和汞排放量多少的问题时，Pacyna 先生说，已对空气中和沉积中汞的含量进行评估。监察和评价欧洲空气污染物远距离传播合作方案（挪威空气研究所是该合作方案的化学品协调中心）已经为收集关于大气沉积的信息和评估该信息的质量做了大量的工作，包括通过设备比较和抽样程序。他指出，作为世界气象组织全球大气观测的一部分，有些测量工作是在北美洲进行的，还有一些是在南非和其他国家进行的。虽然有按国家和按种类分列的信息，但目前还没有人均信息。

76. 关于报告中所概括介绍的几种情景的实际可完成情况和所涉及的经费情况，他说他个人认为扩大排放控制情景可以实现，并且解释说第三种情景是取决于不受限制的财政资源的可利用情况。

77. 在回答关于亚洲排放预测的问题时，他说在逐个国家基础上的情景确实存在，但他指出，该报告代表了在关于各种情景方面所做工作的第一步，这些情景还要进一步完善和改进，以便增加透明度和问责。

78. 一位来自发展中国家的代表提请与会者注意在使用环境署工具包草案来查明和量化汞方面遇到的困难，并认为它更适合用于发达国家。Pacyna 先生指出，他参加了联合国欧洲经济委员会大气排放总量指南的编写工作，该指南可能对各国有用。秘书处的代表强调称，散发环境署工具包的目的是进行试点检测，提出反馈意见对于确保能够让它更方便用户使用极其重要。他说，对该工具包的广泛使用将使制定出一种跨国家的一致做法成为可能。

79. 在回答关于火山喷发和森林大火等汞排放的自然来源的问题时，Pacyna 先生解释说，已在汞传播和最后的结果研究伙伴关系的框架下开展了一个非常有趣的关于此种排放的评估。

80. 有一位代表试图说明目前对大气输送和沉积的汞的了解是否足以可靠到能够为环境署理事会做出有关汞问题的决策提供可靠的依据。在他的回答中，Pacyna 先生表达了他对估计数字和已开发模型的信心；该研究所在开发类似模型和制定化学品计划方面有着很长的历史，并且进行有关持久性有机污染物的定期比较，以便确保从这些模型得出的信息是正确的。

81. 有两位代表虽然对过去几年在汞领域取得的进展表示欢迎，但对分配给环境署化学品处尤其是汞方案的供资不足表示关切，他们说，汞是一个极其重要的问题，需要在财务和人力资源两个方面都要得到更多的支持。

B. 伙伴关系活动

82. 秘书处的代表介绍了关于在 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/INF/2 号文件所述伙伴关系方案下所开展各项活动的报告。理事会第 24/3 号决定第四部分请执行主任为全球汞伙伴各项工作寻求充足的资金；执行主任为此在 2007 年 4 月向环境署各协调中心发出了一封筹资函。他说，美国政府及时给予了回复，并且承诺提供 100 万美元的捐款，但没有收到其他捐款。在《巴塞尔公约》缔约方会议第九次会议上，环境署执行主任宣布了一项价值 100 万美元的举措，目的是要对汞储存及其在废物流中的管理等情况进行审查。

83. 联合国训练研究所（训研所）的代表指出，在汞供应和储存伙伴关系框架内，一个关于为解决吉尔吉斯斯坦初级汞采矿问题制定一项行动计划的项目目前正在进行之中。该项目是训研所、环境署化学品处和环境署全球资源信息数据库挪威阿伦达尔中心之间的一个伙伴关系活动，并且得到了瑞士政府和美国政府的财务支助。他指出，关于这一问题的秘书处说明（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/INF/9）载有进一步的信息。

84. 吉尔吉斯斯坦代表指出，上述在吉尔吉斯斯坦境内实施的项目的目的是通过对汞矿和冶炼业进行评估，包括环境、技术和社会及经济考虑因素，并通过制定一项关于缩小和应对已经查明的差距和挑战的行动计划，减少吉尔吉斯斯坦 Khaidarkan 地区初级汞采矿业的负面影响。她强调，加工和消费汞对人类健

康和环境产生的威胁越来越大，并且还强调了无汞技术的重要性。她感谢瑞士政府和环境署为其本国政府参加本次会议提供帮助。

85. 随后，全球汞伙伴关系的六个伙伴关系领域（手工业和小规模采金业；汞干电池氯碱生产；汞空气传播和最后的结果研究；含汞产品；烧煤过程中的汞排放和汞废物管理）的各自伙伴关系领导也介绍了情况。他们强调了自从工作组第一次会议以来在伙伴关系领域所取得的进展。

86. 意大利国家大气污染研究理事会的 **Nicola Pirrone** 先生介绍了自从理事会第二十四届会议以来在关于汞空气传播和最后的结果伙伴关系领域所开展的活动。这些活动包括对关于汞排放、生态系统中的汞以及大气和水及模型建造活动的最新信息进行汇编。

87. 美国环保署的 **Marianne Bailey** 女士介绍了在汞干电池氯碱生产伙伴关系领域内开展的活动情况，世界氯理事会所代表的工业部门生产的氯占到全球氯生产总量的 85%，该理事会提供的数据证明汞排放量已经从 2002 年的每年 23 公吨下降到 2008 年的每年 9 公吨。她指出，环境署执行主任已经宣布了一项关于在亚洲和南美洲建设汞储存能力的倡议，以便收回汞库存，包括从氯碱行业。

88. 美国环保署的 **Wendy Hamnett** 女士介绍了在含汞产品伙伴关系领域开展的活动，包括一项保健倡议，该倡议是在拉丁美洲和亚洲成功开展汞减排试点项目基础上演变而来的。几个关于保健产品库存和风险管理计划的新项目正在进行当中，并且已经与巴塞尔公约签署了一项关于拉丁美洲废物管理计划的合作协定。她邀请那些有兴趣淘汰产品、加工和工业工艺中的汞的新合作伙伴扩大本伙伴关系的成员队伍。

89. **Keiko Segawa** 女士代表日本政府发言，她说汞废物管理伙伴关系领域的第一项任务是制定业务计划，该计划现已放到环境署网站上供网友们发表意见。一个关键性的初始工作领域将是确定《巴塞尔公约关于汞废物实行无害环境管理的技术准则》草案。

90. **Leslie Sloss** 女士代表牵头组织国际能源机构清洁煤炭中心介绍了烧煤过程中的汞排放伙伴关系领域的活动情况。她说这个伙伴关系相对较新，正在寻求更多的合作伙伴加入，特别是来自发展中国家的合作伙伴。许多领域都可以增加减排量，该伙伴关系正在制定关于最佳可用做法和最佳环境技术的准则，但迫切需要更多的数据。

91. 秘书处的一位代表代表联合国工业发展组织发言，在汇报中称手工业和小规模采金业伙伴关系领域已经制定其业务计划，并且确定了具有挑战性减排目标，那就是在 2017 年之前减少需求 50%。一个以柬埔寨和菲律宾为重点的环境署国家战略计划项目正在实施当中，该项目得到了国际化学品管理战略方针快速启动方案的供资支持。其他项目正在西非和南美洲实施，后者涉及为金加工期间收集所排放的汞蒸汽开发低成本技术。美利坚合众国一直积极参与支持该伙伴关系领域。

92. 国际牙科联合会的代表接着发言，强调全球牙科界极其认真地承担起了对汞和牙科汞合金的责任。在最近于斯德哥尔摩召开的一次大会上，牙科医生说，即使采用强调防止口腔疾病的做法并因此使用牙齿填充材料，但对安全和能够用得起的牙齿填充材料仍有巨大需求。国际牙科联合会回应了成员国对关于限制汞的工作应该与开发安全和能够用得起的替代品同步进行的意见。他说，国际牙科联合会希望加入全球汞伙伴关系，并期待与其他利益攸关方合作，共同在科学和证据的基础上找到协作性的解决方案。

93. 在上述代表介绍完情况之后，《巴塞尔公约》的代表提请与会者注意巴塞尔公约秘书处的情况说明（UNEP(DTIE)Hg/OEWG.2/INF/10），该文件简要说明了《公约》对汞问题的处理情况，并且审议了《公约》对处理环境署理事会第 24/3 号决定第四部分所确定的优先领域方面的现实意义。他特别注意到《巴塞尔公约关于对汞废物实行无害环境管理的技术准则》，该准则的最后草案将在缔约方会议第十次会议上审议。巴塞尔公约秘书处已经与美国环保署签订了一项协议，由美国环保署在四年期内为汞相关项目提供最高金额为 200 万美元的供资。该协议的第一次付款将与挪威提供的补充资金一起，帮助三个国家启动其卫生部门的汞废物管理计划。

94. 美国代表说，本国对能够为全球汞伙伴关系做出贡献感到骄傲，该伙伴关系已经通过各种利益攸关方团体的活动取得了实实在在的进展，并且有潜力实现全球汞减排的目标。她鼓励其他捐助方支助这个伙伴关系进程。

五、 其他事项

A. 圣地亚哥区域会议

95. 危内瑞拉玻利瓦尔共和国的代表代表拉丁美洲和加勒比国家发言，概括介绍了这些国家在处理汞问题方面所做出的努力，她说本集团认识到需要采取与国家优先事项和共同但有区别责任概念相符的补充措施。为此，她宣布，除了已经计划的区域磋商之外，本区域还将在 2008 年 12 月在智利举行一次区域会议，以便为理事会第二十五届会议做准备。智利政府已经承诺负担这次会议的部分费用，她要求环境署提供补充资源和支助。

B. 向 John Whitelaw 先生致意

96. 主席向环境署化学品处的 John Whitelaw 先生致意，他将在本次会议后不久退休。他向 Whitelaw 先生多年来在各种环境公约方面所做出的不懈努力以及采取策略性的手段帮助这些公约打下坚实基础表示敬意。许多代表在代表区域集团发言的同时也做了自己的发言，附和了主席对 John Whitelaw 先生的表扬。

六、 通过报告

97. 工作组在本次会议期间散发的报告草案的基础了通过本报告，但条件是本报告的最终定稿工作将授权给报告员与主席协商进行，同时秘书处也要提供协助。

七、 会议闭幕

98. 在习惯性地互致礼仪之后，主席于 2008 年 10 月 10 日星期五下午 6 时 35 分宣布会议闭幕。

附件一

汞问题不限成员名额特设工作组给联合国环境规划署理事会的最后报告

一、 导言

1. 联合国环境规划署（环境署）理事会在其第 24/3 号决定第四部分决定设立一个不限成员名额特设工作组，以负责审查和评估在应对汞问题带来的全球性挑战方面取得进展所需的各种关于增强自愿性措施及新的和现行的国际法律文书的备选办法。理事会请该工作组提交一份最后报告，反映各种被表达的意见并介绍各种备选办法和任何共识建议。

2. 汞问题不限成员名额特设工作组很乐意按照理事会在第 24/3 号决定第四部分提出的要求提交本报告。

二、 应对汞问题带来的全球性挑战的政策框架

3. 不限成员名额特设工作组建议，理事会在其第二十五届会议上审议通过一个关于应对汞问题带来的全球性挑战的政策框架。本报告的附录概括介绍了该框架可能具有的内容。虽然内容没有详细商定，但它们得到了广泛支持，工作组建议理事会审议这些内容。这些内容共同构成了应对和解决全球汞挑战可能需要的一种全面做法。它们可以在国家、区域和全球各级提供行动指南。

4. 拟议的内容包括理事会在第 24/3 号决定第四部分第 19 段所确定的优先事项；工作组在其讨论期间所确定的可能应对措施的范围；以及与执行和管理拟议框架有关的其他行动。这些内容反映了发展中国家和经济转型期国家的特殊需求和情况，包括需要增强知识和补充财务和技术支持。罗列内容的顺序并不是要表明它们在具体实施过程中的优先次序。

5. 工作组指出，这些内容与执行它们可能采取的方式是相互独立的，并且没有对这些执行方式是否应该具有法律约束力或自愿性做出判断。工作组认识到，这些内容最终纳入框架和执行问题可能会在其执行方式是否具有法律约束力或自愿性、它们所涉及的经费问题以及财政资源的可利用情况、它们的优先次序及执行时限以及是否可以在地方、国家或全球一级执行它们方面存在很大差异。

三、 执行方式的备选办法

6. 工作组研究分析了执行汞政策框架各项内容可能采取的方式。确定了两个基本备选办法。虽然每一个备选办法都得到了不同政府与会者的大力支持，但工作组并未就它们达成共识，这两个备选办法是：

- (a) 缔结一项自立的、具有法律约束力的汞公约；
- (b) 增强自愿性措施。

7. 本报告的以下各节对这两个基本备选办法进行了说明，包括由工作组某些参与者确定的可能进行的修改。这些章节包括概括介绍每一种备选办法的优劣势。

A. 新的自立、具有法律约束力的汞公约

8. 按照这个备选办法，各国政府将制定并通过一个自立、具有法律约束力的汞公约。该公约将涵盖政策框架中为了应对汞问题带来的全球挑战而定义的所有行动内容。在这些行动内容当中，有些可能需要强制性的“硬性”承诺，而本公约项下的其他行动可能需要“软性”承诺，从而在国家一级执行过程中为各国提供一个自由行动的范围；另一组行动可能是自愿性的。硬性和软性承诺之间的平衡需要在以后进行协商。

9. 可以缔结一项自立的汞公约，以便补充和加强现行具有法律约束力的文书之间的合作与协调，特别是《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《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》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》。通过环境署汞方案、国际化学品管理战略方针、联合国训练研究所、联合国工业发展组织等采取的自愿行动可能有助于在过渡期内实现应对汞问题带来的全球挑战的目标。

10. 缔结一项独立的汞公约可能包括向符合条件的缔约方提供财务和技术援助以支持其执行该公约的条款，特别是对于发展中国家和经济转型期国家。此种援助的备选办法可能包括一种财务机制或其他安排。

11. 本备选办法的支持者确定的关于缔结一项独立的汞公约备选办法的潜在优势包括如下，即：

(a) 提供关于各国政府共同致力于找到应对汞问题所带来挑战的长期解决办法最强有力的表述；

(b) 使各国政府能够执行与贸易相关的措施，以透明、多边商定的非歧视方式减少汞排放；

(c) 有效禁止新出现不希望有的汞利用和汞供应，包括初级采矿；

(d) 为所有利益攸关方创建一个平等的竞争场，确保一个国家的努力不受到另一个国家的削弱，从而建立起鼓励开发和应用环境友好型技术和汞替代品的机制；

(e) 支持各国政府提高能力，以便将与汞有关的可持续政策纳入其国家和区域优先事项、发展战略和资源调动工作中；

(f) 通过增加持续、可预期地获取技术援助和新的及补充财政资源的可能性，确保发展中国家和经济转型期国家的广泛参与，同时要顾及共同但有区别责任的原则；

(g) 为发达国家和发展中国家确定不同的履约时间表提供最佳备选办法；

(h) 确保执行工作具有全面性、全球性，而不是独立的或特殊的，并且以均衡的方式涉及所有缔约方。

12. 本备选办法的反对者确定的关于缔结一项独立的汞公约备选办法的潜在劣势包括如下，即：

(a) 需要大量的时间和财政资源来进行谈判，由此所需的机会成本可能会占用本来可以用于执行活动的资源；

(b) 没有自愿机制灵活，原因是它可能需要广泛的批准和修正程序；

(c) 成本效益不高，因为其行政和体制结构比较繁杂，管理费用比较高；

(d) 只向公约缔约方提供财政援助或只从公约缔约方获得捐款；

(e) 未能将那些不接受具有法律约束力的文书全部条款的国家纳入其中；

(f) 根据其他具有法律约束力的文书的经验，无法自动保证充足的执行资金；

(g) 为公约缔约方创建了一个不公平的竞争场，原因是各国特别是发达国家和发展中国家缔约方在经济和技术发展水平以及环境管理能力方面存在巨大差距。

B. 增强自愿性措施

13. 增强自愿性措施的支持者们认为全球面临的汞挑战极其复杂，并且涉及许多方面。他们声称，执行汞政策框架内容的方式具有很强的个案性质，并且取决于相关的个别国家、地方、行业、过程和产品的具体情况。他们确定了增加自愿性措施的三种可能的组成部分。这些部分将会利用环境署汞方案和全球汞伙伴关系、现有的法律文书、国际化学品管理战略方针和一个拟议的新自愿文书即“关于汞问题的方案和组织结构”（POSM）等现有活动。

14. 关于汞问题的方案和组织结构是一个有关采取全球行动以便实现各项具体商定目标的战略性的全面自愿框架，它所采取的方式是通过国家实施计划、供资和报告及审查机制。该结构将向同意全球汞减排目标、制定最佳可得技术和最佳环保做法准则以及制定国家计划的各国政府开放。该结构的理事机构是战略汞咨询理事会，它也向各国政府开放，并且由各行业、非政府组织和其他观察员参与，并且将会通过一项有关增强能力建设和筹资需求的政治声明、职权范围和一项工作方案等方式，支持和扩大这个新的框架。该结构还将设立汞基金，这是一支独立的专项基金，由理事机构负责监督，目的是为那些能够根据汞问题带来的全球挑战的需要采取政策框架中所确定的所有行动内容的发展中国家的项目提供供资。除了继续其现有工作之外，环境署全球汞伙伴关系和其他国际机构还将作为一个执行手段，利用来自汞基金的资源开展项目活动。全球环境基金或气候相关机构等其他来源也将会开展交叉性支助活动。处理汞贸易的方式将是邀请鹿特丹公约启动一项关于建立元素汞事先知情同意程序的进程。战略汞咨询委员会将设立一个附属机构，捐助国和受捐国应在此机构中拥

有均衡的代表权，每年举行两次会议，以便定期向理事会提出建议，管理汞基金，制定、审查和批准基金之下的项目准则，成立有关制定最佳做法的技术小组，审查有关实现该结构各项目标的国家计划及其进展情况。

15. 据建议，国际化学品管理战略方针可能也会作为执行增强自愿性汞框架或其组成部分的机构。另一个组成部分可能是制定和协调现有涉及汞问题所带来的各项挑战的各项进程、方案和协议。它们尤其将包括大力强化环境署汞方案和执行环境署全球伙伴关系的总体框架。这一做法也可能会因为利用现有法律文书而涉及汞政策框架的具体内容，即《巴塞尔公约》含汞废物法律文书、《鹿特丹公约》元素汞和可能含汞化合物国际贸易法律文书和《斯德哥尔摩公约》甲基汞法律文书。

16. 本备选办法的支持者确定的关于增强自愿性措施备选办法的潜在优势包括如下，即：

(a) 能够快速制定，并且成本低于具有法律约束力的文书；

(b) 能够引起广泛参与，因为其具有灵活性和非法律约束力，而且各国家计划也能针对具体的国家需求；

(c) 容易适应汞问题的变化，而不需要广泛的批准和修正程序；

(d) 在执行方面具有成本效益，原因是其行政和体制基础设施少，从而能够使更多的供资直接用于执行；

(e) 允许采取逐步做法，其参与者可以在长期内根据所学到的经验和教训决定是否需要额外的或具有法律性质的文书；

(f) 促进以经济高效和参与性的方式进行工业和社会汞减排；

(g) 激励各国政府和其他利益攸关方找到最适合且对其具体情况具有成本效益的解决方案，促进采取与汞政策框架中大多数内容有关的全球行动。

17. 本备选办法的反对者确定的关于增强自愿性措施备选办法的潜在劣势包括如下，即：

(a) 未能有效涉及汞政策框架中的若干内容，因此，未能促进全面、持续、可预期和有效解决复杂的全球汞问题；

(b) 根据其他自愿性措施的经验，无法吸引持续和充足的财务资源用以援助发展中国家和经济转型期国家；

(c) 未能顾及执行措施的需要及确保承诺或吸引广泛参与；

(d) 可能会致使那些充分履行其承诺的国家所做的工作会受到其他国家由于缺少支助而未能充分履行其承诺的损害；

(e) 未能有效防止各国政府在世界贸易组织之下采取的与汞供应和贸易有关的行动所带来的潜在挑战；

(f) 导致总体上的分裂，并在全球长期解决汞问题上采取不协调的做法；

(g) 导致管理关于汞问题的方案和组织结构等自愿框架的行政成本相当于或甚至高于与具有法律约束力的文书可能需要的成本。

附录

全面汞框架的内容

A. 构成这一问题的内容

1. 这些内容可能为应对因为汞问题而带来的挑战提供一个框架，并且能够证实参与者应对这些挑战的意图。这些内容包括：

对政治承诺的表述；

原则清单，包括相关的里约宣言，特别是成为该框架基础的《关于环境与发展的里约宣言》第 7 条原则所反映的共同但有区别责任的原则，并且要包括对其范围的说明；

对框架目标的说明（例如，“通过最大限度地减少且尽可能极大限度地消除全球人类活动向空气、水和土地中排放汞，保护人类健康和全球环境免遭汞及其化合物在其整个使用寿命期内的排放而带来的危害”）。

B. 为应对因为汞问题而带来的挑战而采取的具体行动

2. 本节所列内容系指各国和其他利益攸关方可能为了完成该框架的总体目标而做出或采取的具体承诺或行动。

1. 减少汞供应

3. 无论采用何种框架，其宗旨之一可能就是通过减少全球汞供应量的方式最大限度地减少向生物圈排放的汞的数量。这一宗旨可以通过各种目标、具体目标或时间表来完成，从而减少或消除来自以下各种来源的汞供应：

- (a) 初级采矿；
- (b) 废的氯碱电池；
- (c) 汞库存；
- (d) 作为采矿活动的副产品而产生的汞；
- (e) 由于再循环和其他来源而产生的汞。

4. 如果从来源层级来看没有可行的汞供应来源或认为现行用量需求尚无替代品的，则可通过减少或消除汞供应量的目标、具体目标或时间表来完成减少全球汞供应量的目标。可以根据各国的具体国情，考虑禁止新的初级采矿活动和考虑淘汰现有初级采矿活动。

2. 减少产品和工艺中对汞的需求

5. 使用汞的工业和其他工艺可能会导致人类遭受严重的汞暴露威胁以及汞向环境中的排放。含汞产品增加了汞在废物流中的含量，从而增加最终汞排放的可能性。本节所述各项行动的宗旨是尽最大限度地减少此种暴露和排放的可能性，采取的方式就是减少产品和工艺中对汞的需求。这一目标可以在可行的情况下通过制定和采用以下行动的方式来完成：

(a) 与以下情形有关的、针对具体国情的行业或全球一级需求减少目标、具体目标或时间表：

- (一) 禁止建设新的生产设施或扩大现有设施；
- (二) 在每种重要产品或工艺的具体规定日期之前淘汰在产品和工艺中对汞的使用；
- (三) 对于没有非汞替代品的，为各种灯具和其他产品制定含汞标准；

(b) 促进开发和利用替代品或被修改材料、产品和工艺的信息工具或政策；

(c) 最佳可得技术、最佳环保做法（包括使用非汞替代品）或采用类似措施来减少以下行业对汞的需求：

- (一) 手工业和小规模采金行业；
- (二) 氯乙烯单体和氯碱生产；
- (三) 产品和包装；
- (四) 牙齿治疗。

3. 减少汞国际贸易

6. 本节所述各项行动的宗旨：通过承认在没有适当替代品的基本产品或工艺及促进对汞实施无害环境管理等方面可能仍然需要汞国际贸易的同时减少汞的国际贸易量的方式，最大限度地减少汞的有害影响。汞贸易为许多国内市场的现成供应提供了便利，并且致使汞的价格低，而且致使对汞的需求量处于很高的水平。这种贸易以及含汞化合物及产品的贸易使汞得以广泛传播，包括传播到对汞实施无害环境管理和未实施汞废物管理的地方。应该采取与减少供求措施一致的行动，并且可能包括：

- (a) 在适当时限制或淘汰元素汞贸易，考虑对汞化合物采取类似措施；
- (b) 减少含汞产品的贸易；
- (c) 对汞贸易实施事先知情同意程序；

(d) 建立监测汞贸易的数据报告制度。

4. 减少汞在大气中的排放

7. 本节所述行动的宗旨是减少、最大限度减少以及在可行的情况下消除从主要行业中人类活动来源产生的汞大气排放。应该考虑采取多污染物做法，这种做法的好处是能够反映其他国家和全球人类健康和环境优先事项。这一目标可以通过以下方式来完成：

(a) 制定国家实施战略或在适当时制定区域或次区域战略，其中可能包括：

- (一) 对当前和预期排放情况的评估；
- (二) 对有关排放管理问题的法律 and 政策的效率进行评估；
- (三) 减少以及在可行的情况下消除来自国际利用的排放及最大限度减少无意识排放的行动；
- (四) 对各项战略和行动进行定期审查；
- (五) 实施这一战略的时间表；

(b) 针对主要排放来源、减少目标、具体目标和时间表的全局、国家和行业实施战略。在有些行业，特别是在手工业和小规模采金行业，必须考虑采取能够导致减少或消除排放的全面发展活动；

(c) 促进开发和利用替代品或修改过的材料、产品和工艺；

(d) 对于新的来源：

- (一) 在已经确定的行业中逐步采用最佳可得技术或类似措施，促进利用最佳环保做法；
- (二) 促进在其他主要行业采用最佳可得技术或类似措施及最佳环保做法；

(e) 对于现有来源，根据国家实施战略，在主要行业促进采用最佳可得技术、最佳环保做法、无害环境技术或类似措施，并根据某种实施战略在主要行业内尽可能地紧跟全球发展趋势。

5. 对含汞废物实施无害环境管理

8. 本节所述行动的宗旨是采取以无害环境的方式管理含汞废物，从而减少人为的汞排放。这一宗旨可以通过以下活动来实现：

(a) 采用某种生命周期的做法，制定和宣传关于最佳可得技术和最佳环保做法的指南，以便：

- (一) 减少含汞废物的产生；
- (二) 促进对含汞废物进行单独收集、分隔、运输和进行无害环境处理；
- (三) 减少因焚化和垃圾填埋而产生的汞排放；

(b) 与《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》有关机构密切合作：

- (一) 限制或淘汰含汞或汞化合物废物的贸易，为了进行无害环境管理而进行的贸易除外，特别是在出口国没有无害环境管理设施时；
- (二) 进一步制定和实施《巴塞尔公约关于对含汞废物实施无害环境管理的技术准则》，并协助发展中国家和经济转型期国家实施这些技术准则。

6. 找到无害环境的汞储存解决方案

9. 汞是陆地的一个组成部分，无法消除。可以采用减少汞向环境排放的可能性的方式来管理因人类活动来源而产生的汞。本节所述活动的宗旨是通过制定和采用无害环境的长期国家、区域及次区域储存解决方案，从而减少或消除因汞库存和废物而产生的汞排放。这一宗旨可能通过以下活动来实现：

(a) 制定和宣传关于最佳可得技术和最佳环保做法以及包括消费者和生产者在内不同利益攸关方对以下活动的作用和共同分担的职责：

- (一) 最终、长期或短期储存；
- (二) 对现有库存的管理；

(b) 与《巴塞尔公约》有关含汞废物的管理和运输有关的相应部门进行密切合作。

7. 解决现有污染场所的补救问题

10. 由于现代社会对汞的大量使用，致使大量的汞存在于尾矿、垃圾填埋厂、严重污染的工作场所和其他地方。这些场所一直存在着未来排放的威胁。本节所述活动的宗旨是通过对现有被污染场所进行补救，减少汞排放和未来排放的可能性。这一宗旨可以通过以下活动来实现：

(a) 制定和执行有关确定、评估、排列优先次序和对被污染场所进行补救的战略和方法；

(b) 制定和宣传有关确定被汞污染场所以及关于最佳可得技术和最佳环保做法的准则：

- (一) 以便防止汞污染传播；
- (二) 以便管理及在可行情况下对被污染场所进行补救和恢复。

8. 增长知识

11. 关于汞的数据、信息和研究将会有助于发展和改进对有关汞所带来的挑战的理解和协调，并且有助于促进有关汞挑战的风险评估和风险管理。对于许多国家而言，完善知识基础和相关信息的可利用性是采取上述 1-7 节所述各项行动的一个基本前提条件。本节所述行动的宗旨是通过缩小有关汞的数据和信息差距，增长有关汞的知识。这一宗旨可以通过发展和完善以下活动来实现：

- (a) 清查有关国家使用、消费和环境排放的总量；
- (b) 监测当前汞在各种媒介中的水平；
- (c) 对汞和含汞化合物对人类健康和环境的影响进行评估，特别是对弱势群体群体的影响，并对此种信息进行传播；
- (d) 关于汞运输、转化、环境循环和最终结果的信息；
- (e) 关于汞和含汞产品商业和贸易的信息；
- (f) 增强现有信息的收集和分享。

C. 与实施有关的交叉问题

12. 本节所列内容包括各国政府或愿实施以便在已经通过且有效的任何框架内增加其努力应对汞挑战的可能性的措施。这些措施可能包括以下步骤或与其有关的任何变动：

- (a) 利用现有与汞控制有关的信息交流程序或制定新的程序、做法和机制进行信息交流，包括在适当情况下：
 - (一) 确定国家协调中心；
 - (二) 信息交换机制；
- (b) 利用现有或制定新的程序、做法和机制，提高公众认识；
- (c) 实施以下战略：
 - (一) 在国家、区域或次区域一级制定和执行的；
 - (二) 可公开可得的；
 - (三) 定期审查和更新的；
- (d) 监测、报告和审查，包括：

(一) 各项战略实施情况的自我监测；

(二) 有关实施情况的报告；

(e) 认识到发展中国家和经济转型期国家对获得充足和充分财务和技术援助的特殊需求，在以下方面顾及《关于技术支助和能力建设的巴厘战略规划》：

(一) 提供新的和额外的财政资源和对环境适当的技术援助和技术支助，以便建设和加强发展中国家和经济转型期国家执行与其减贫战略一致的对环境适当的行动；

(二) 利用新的或现有设施和工艺来促进提供各种资源和援助，包括通过环境署汞伙伴关系方案等组织；

(三) 定期进行效率审查；

(f) 效率评价和承诺审查，包括：

(一) 对汞框架在实现其各项目标方面的效率进行定期评价；

(二) 确定本框架下的行动和承诺是否足够或是否需要修改。

D. 政策指导和行政管理

13. 本节中的内容涉及这一框架的总体政策指导、监督和行政管理。它们可能包括政策指导或监督过程和行政支助，并且应该认识到需要增强与巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约以及与主管国际组织和政府间组织和非政府组织之间的合作和协调。

附件二

国家和区域立场声明¹

一、非洲区域：关于解决汞带来的全球挑战的总体法律框架的看法

A. 背景

1. 由于汞通过处理和释放进入环境而引起的危害对非洲平民最为严重，因为他们没有机会避开暴露风险，而且也无法进行自我保护。另外，由于教育状况差且缺少信息，非洲人一般都不清楚现有的危害，并且很少会利用及时和适当的医学治疗。这种情况由于人口快速增长而加剧，因为人口的快速增长对非洲大陆基础设施提出很高的要求。

2. 由于汞利用和滥用而引起的汞污染对社会经济构成的潜在影响和引起的环境成本巨大，并且由贫穷社会担负的部分与其能力不相称。另外，非洲社会通过 ASM、氯碱工厂等活动暴露于汞污染之下，致使他们遭受神经系统损坏、生育能力降低和导致心脏疾病等健康问题（世卫组织/工发组织）。

3. 不达标或接近使用寿命的产品是非洲的一个主要关切。另外，含汞废物正在越来越多地产生，随着工业化国家的环境法律越来越严格，汞生产和产生废物的行业往往会不择手段地寻找一切能够利用汞和处理相关废物的“阻力最小的途径”。这就导致发达工业化国家的工业和政府把重点放在将汞、汞产品和废物出口到发展中国家，特别是撒哈拉以南非洲国家。这往往也是致使非洲汞管理问题复杂化的原因所在。而且非洲没有足够的技术和机构能力以无害环境的方式对汞进行管理（巴塞尔公约秘书处，2004年）。

B. 面临的挑战

4. 在化学品整个使用寿命管理和产业集中方面缺乏能力导致可持续发展战略贫乏以及与卫生、采矿、工业和农业等重点行业的协同不力。限制因素包括资源和能力有限，无法确保政府在进行有效的化学品管理方面采取适当行动，无法促进必要的管理改革及有效执行与使用汞及含汞产品的立法和监督措施。

5. 随着全球化学品使用和生产量的增加，一直属于资源和能力有限的非洲化学品管理机构将进一步受到限制，而且负担过重。需要采取和制定具有法律约束力的汞文书等措施和制度，以期减少发生负面影响的可能性，减少人类的脆弱性，同时还要调查在与有关区域、国家和地方各级执行与化学品相关多边环境协定的政策一体化和体制协调方面存在的重要差距。

6. 制定和执行立法、信息收集和传播、应急响应计划、制定风险管理政策、实施和执行、被污染场所的恢复、对中毒人员的治疗及执行有关的教育方案都需要能力建设/加强。

¹ 各国和各区域提交的材料是按照提交国提交的原始材料插入本报告的，未经正式编辑。

C. 理由

7. 非洲区域在考虑需要缔结一项具有法律约束力的文书以便应对因为汞带来的全球挑战时承认汞是一种全球性的污染物，对健康和环境造成重要影响。具有法律约束力的文书将提供关于所有全球优先事项的充分措施，并解决发展中国家的特殊需求和情况，并因此指出：

- 有必要缔结一项全面而广泛的具有法律约束力的文书来解决汞整个使用寿命内以各种形式出现的问题，包括需要在进行全球汞管理方面采取长期行动和做出长期承诺，并且要有高级别政治当局的参与和承诺。
- 具有约束力的承诺更加公正，而且在履行承诺和提供援助方面为各国提供更多公平的竞争场，而且还要顾及共同但有区域责任原则。
- 全球汞贸易只有在一个具有法律约束力的框架内才能得到有效管理。
- 由关于汞问题的多边环境协定制定的与贸易有关的环境措施将使缔约方能够制定国家贸易规则，在不被认为具有歧视性和（或）贸易保护主义特征的情况下解决全球对汞的关切。
- 缔结一项具有法律约束力的协议将为利用国际财务机制提供便利。提供新的和额外财务资源的可能性增加将使各国能够在不影响贸易、减贫目标或其他发展目标的同时有效地减少来源。促进技术援助最适当的方法就是在一个法律框架内。
- 伙伴关系不是对具有约束力的国际承诺的一种充分可持续的替代。它们可能会对汞控制起到一种重要的补充性的临时作用。
- 具有法律约束力的文书为发展中国家和发达国家制定不同的履约时间表提供了最佳备选办法。缔结一项具有法律约束力的文书也为今后添加铅和镉等其他有毒金属提供了可能。
- 它将确保执行不是独立和特别的，而是具有全面性和全球性，另外，它还将以均衡的方式让所有缔约方长期承担责任和义务。
- 采用此种框架的各国政府将会得到支持，以便将汞问题纳入其国家和区域优先事项，并采取措施执行此项行动。

D. 独立的汞公约

8. 非洲立场支持缔结一项独立的公约，以便将那些与该法律框架的总体政策指导、监督和行政管理有关的内容列入其中。该框架不仅将载有“硬性”（强制性的）承诺，而且还将载有“软性”（可自由决定的）承诺，从而全面解决全球汞问题，该框架的内容如下：

A. 构成这一框架的内容	(a) 政治承诺的表述 (b) 原则、框架的范围 (c) 目标
B. 应对汞带来的全球挑战将要采取的具体行动	(a) 减少汞供应 (b) 减少产品和工艺对汞的需求 (c) 减少汞国际贸易 (d) 减少或消除汞在大气中的排放 (e) 对含汞废物实施无害环境管理 (f) 找到无害环境的汞储存解决方案 (g) 对现有被污染场所进行补救 (h) 增长知识
C. 与实施有关的安排	(a) 信息交流和提高公众认识 (b) 实施战略 (c) 监测、报告和审查 (d) 财务资源和技术援助 (e) 对承诺进行效率评价和审查
D. 政策指导和行政管理	(a) 政策指导或监督过程 (b) 行政管理服务

二、中东欧国家集团对可能缔结一项全球汞管理文书的立场

9. 出席布加勒斯特区域协商会议的中东欧区域各国于 2008 年 9 月 11 日在罗马尼亚的布加勒斯特市就何种文书似乎对实施全球、区域和国家一级汞管理最为有效的问题开展了讨论，并且编写了本文件以便作为其区域立场供不限成员名额工作组第二次会议（2008 年 10 月 6 日至 10 日，内罗毕）审议。中东欧区域的欧盟成员国完全支持由主席国法国代表所做的发言。

10. 中东欧国家认为有科学证据表明汞及其化合物是全球关切的污染物，长期存在于环境之中，在食物链中聚积，并对人类健康造成重大有害影响，特别是对儿童、孕妇等最脆弱群体及生物区。

11. 本区域遇到的具体问题包括：汞污染或溢出、不适当的废物管理做法、现有及废弃工业程序导致汞排放以及含汞医疗设备及其他产品的利用等。

12. 本区域内的各国已经采取措施来解决这一问题，其中有些属于《大气污染物的长程飘移重金属问题议定书》缔约方的国家打算用《大气污染物的长程飘移公约》处理这一问题。但这些国家认为，《大气污染物的长程飘移公约》不是汞问题的最终解决办法，它们认为应该在全球、区域和国家一级采取紧急行动，预防因汞及其化合物产生的负面影响。因此，中东欧国家同意缔结一项具有法律约束力的文书来处理汞问题。

13. 考虑到以前的经验（执行《斯德哥尔摩公约》、《鹿特丹公约》、《巴塞尔公约》及其他公约和议定书），中东欧各国认为，虽然认识到自愿做法的重要作用，但请求缔结一项具有法律约束力的文书，从而为消除因为汞带来的风险提供一个有效长期解决方案。

14. 在对自愿和具有法律约束力的文书在处理理事会第 24/3 号决定中所确定的 7 项全球汞优先事项方面的效率进行分析的基础上，我们认为，与其他备选办法相比，具有法律约束力的文书在消除汞风险方面更加有效。中东欧区域认为，要想解决本区域的某些具体问题，缔结的任何协定都应该具有以下特征：

- 范围广泛，包括所有排放汞及涉及整个使用寿命的人类活动；
- 解决含汞产品的问题，包括医学设备，特别是在开发和扩大适当的替代品方面；
- 为有效补救被污染场所提供工具；
- 为含汞废物提供实施无害环境管理的解决方案，包括实施无害环境的储存；
- 确定充足的新增和额外财政资源，使发展中国家和经济转型期国家能够对汞资源进行有效控制，包括技术转让的机制；
- 应该鼓励现有利用或排放汞的工厂采用最佳可得技术/最佳环保做法；
- 加强汞相关领域的知识共享；
- 载有关于允许扩大本文书以便适用于全球关切的其他物质的条款。

具有法律约束力的法律文书可能会更有效，原因是：

- 利用长期解决方案，有助于解决汞问题，并且可能作为本领域自愿合作的一个总体框架；
- 为各国提供世界性的参与（有几个国家在自愿的基础上参加了伙伴关系项目，有 100 多个国家正在执行各项“化学品”公约）；
- 为达成高级别协定和做出高级别承诺增加了可能性（在国际和国家一级执行具有法律约束力的文书是要在很高级别上做出的决定，这是执行工作得到政治支持的一个保证）；
- 为支持执行进程提供了一个持久的财务机制（在中东欧经济转型期国家执行危机纾解措施在很大程度上取决于财务支助）；
- 有利于最佳可得技术/最佳环保做法转让；
- 促进国家立法的制定和在国家一级执行新的管理法规；
- 为不同利益攸关方参与执行进程提供机会；
- 确定消除风险的时限；

- 使有效减少汞在产品和贸易中的使用成为可能或对其做出规定，包括在国际一级进行非法汞贸易；
- 能够有效减少因工业生产导致的排放。

A. 具有法律约束力的文书可能采用的备选办法

15. 本区域更倾向于选择缔结一个具有法律约束力的文书。²

《独立公约》

优点：

- 理事会可以在 2009 年做出决定；
- 有可能制定关于全球所有优先事项的措施；
- 有可能执行一项新的财务文书或利用现有财务文书；
- 有可能在未来扩大到更广大的范围（其他重金属、非有机聚酯材料）……；
- 更多国家的政府可能参与谈判进程，从而对各种问题进行更加广泛的审议；

缺点：

- 可能需要新的基础设施（可与其他化学品公约协作建立）
- 可能需要新的财务机制

《斯德哥尔摩公约议定书》

优点：

- 基于已经落实的文书，并且拥有必要的基础设施；

缺点：

- 有关谈判的时机选择取决于缔约方会议的决定而不是环境署理事会；
- 缔约方会议关于开展谈判的决定必须通过协商一致的方式做出；
- 可能将范围仅限于具有持久性有机污染物特征的物质；
- 法律框架不完全明确。

² 区域讨论没有得出有关更喜欢何种形式的框架的结论，因此，本区域决定搜集一些有关审议中的两种具有法律约束力的文书形式的意见。

三、 欧洲联盟：为什么为汞问题选择一个多边环境协定？汞问题多边环境协定可能采用的结构

16. 本文件介绍了欧盟的提案，该提案涉及到审查和评估对汞实施有效全球控制的备选办法以及为环境署理事会下一届会议做出决定提出明确的建议等问题。

17. 下文介绍了为采取国际协调一致的行动而确立法律依据的优点，并为多边环境协定可能采用的框架提出了建议。其总体目标将是保护人类健康和环境免遭汞和汞化合物释放的伤害，它所采用的手段是最大限度地减少并且尽可能地最终消除全球人为向空气、水和土地释放汞的行为。

为什么为汞问题选择一个多边环境协定？

18. 经过对不同备选办法进行了深思熟虑的分析之后，欧盟呼吁缔结一项汞多边环境协定，因为多边环境协定能够：

- 灵活地适用于汞使用寿命的各个阶段，包括从生产（有意识和无意识）和使用到释放、库存和废物。因此，多边环境协定可能会因为汞价格的上涨而导致大幅度减少全球一级对汞的需求；
- 使各国能够依据《关税及贸易总协定》第 20 条和世贸组织其他相关规则，采用多边透明商定的非歧视方式，执行贸易相关措施，减少汞排放；
- 提供一致的国际做法，因为汞与持久性有机污染物一样属于一种持久性、具有生物积累性和生态及人类毒性的物质，并且具有远距离运输特性；
- 在所有国家达成共识的基础上且依据国际法为越境环境问题提供了一个全球性具有约束力的指导进程，从而以长期均衡的方式创建一个具有全球监测和有效履约职能的立法机构；
- 为所有利益攸关方创建一个公正的竞争场所，从而确立可持续发展和运用环境友好型技术和汞替代品的奖励机制；只有在全球商定的法律框架内，所有合作伙伴特别是私营部门才能依赖对此种发展的稳定的长期需求；
- 支持各国政府采用此种框架，将汞纳入其国家优先事项，并采取进一步的行动来履行框架义务。因此，多边环境协定将会确保发展中国家/经济转型期国家的广泛参与，并制定所有权和能力建设奖励机制，从而帮助它们控制全球汞问题；
- 利用目前正在《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之下开展的任何进程的最终结果，加强汞多边环境协定与其他现有国际化学品管理做法之间的合作与协调；

- 有效禁止对汞进行不希望有的新增使用；
- 鼓励做出持久的捐助者财务承诺，以便在全球一级减少汞排放。由于财务资源稀缺，向符合条件的发展中国家/经济转型期国家提供财务支助的意愿不会取决于捐助国政府方面的日常政策。

19. 尽管我们承认自愿伙伴关系和其他自愿举措能够带来好的结果，但经验表明，多边环境协定是适合于解决那些需要采取多边方式来确保顺利实施的、涉及多国政府、区域经济一体化组织、政府间组织、非政府组织和其他利益攸关方的长期问题的适当工具。

汞问题多边环境协定可能采用的结构

20. 在不事先进一步考虑汞多边环境协定的详细内容的情况下，欧洲联盟将对以下结构表示支持（基于第 2/4 号文件第 10 页）。

21. 多边环境协定将载有缔约方在采取具体行动应对汞带来的全球挑战方面对此种协定的不同程度的承诺。它既载有将要在全球一级实施的共同商定的强制措施（例如，“缔约方应……”），也有在国家一级使之能够灵活实施的自行酌定的措施（例如，“应努力”、“应尽可能”，“应该”等）以及顾及缔约方特殊关切和具体国情的自愿措施。

22. 最后，拟订汞多边环境协定所采取的方式是要在利用目前正在《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之下开展的任何进程的最终结果的基础上，加强秘书处与现有各项文书在化学品和废物领域内的合作与协调。

A. 构成这一框架的内容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政治承诺的表述 2. 原则、框架的范围 3. 目标：“通过最大限度地减少且尽可能极大地消除全球人类活动向空气、水和土地中排放汞，保护人类健康和全球环境免遭汞及其化合物的排放而带来的危害”
B. 应对汞带来的全球挑战将要采取的具体行动	<ol style="list-style-type: none"> 1. 减少汞供应 2. 减少产品和工艺对汞的需求 3. 减少汞国际贸易 4. 减少或消除汞在大气中的排放 5. 对含汞废物实施无害环境管理 6. 找到无害环境的汞储存解决方案 7. 对现有被污染场所进行补救 8. 增长知识
C. 与实施有关的安排	<ol style="list-style-type: none"> 1. 信息交流和提高公众认识 2. 实施战略 3. 监测、报告和审查 4. 财务资源和技术援助 5. 对承诺进行效率评价和审查
D. 政策指导和行政管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政策指导或监督过程 2. 行政管理服务

四、 科摩罗、多米尼加共和国、海地、牙买加、基里巴斯、马达加斯加、毛里求斯、塞舌尔、苏里南、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯以及图瓦卢

23. 值此于 2008 年 10 月 6 日至 10 日在肯尼亚内罗毕举行汞问题不限成员名额特设工作组第二次会议之际。

24. 我们小岛屿发展中国家和小经济体赞同国际社会关于汞对人类健康特别是弱势群体及环境的不利影响的关切。

25. 认识到这一问题只有在各级即地方、国家、次区域、区域和国际一级得到解决，全球汞形势才能得到有效控制。

26. 还认识到包括各国政府、私营部门、非政府组织、学术界和政府间组织在内的所有利益攸关方在有效解决汞形势问题方面的重要作用，并且在此方面支持所有利益攸关方需要开展协作，以便为采取综合性的协调做法来解决汞问题提供便利。

27. 欢迎制定 UNEP (DTIE) /Hg/OEWG. 2/8 中所概述的全球汞框架内容。

28. 承诺继续积极参与全球一级开展的有关采取有效措施解决全球汞局势方面的讨论和行动。

29. 突出小岛屿发展中国家在实现《关于小岛屿发展中国家可持续发展的巴巴多斯行动纲领》和《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》中所述可持续发展目标方面面临的特殊挑战、制约因素和需求。

30. 极其关切地注意到许多小岛屿发展中国家和小经济体由于来自国内和国际人为污染源的污染导致饮食（特别是鱼类）可能受到汞污染。

31. 还注意到如果受到汞污染，将会对这些小岛屿发展中国家和小经济体的渔业活动可能产生负面的经济影响，而这些国家和经济体却依赖于海洋产品国际贸易。

32. 请国际社会协助进一步加强我们的边界保卫工作，防止出现由于应对全球汞形势而启动的淘汰方案所导致可能发生的、任何不需要的进口汞和（或）含汞产品的活动。

33. 认识到小岛屿发展中国家和小经济体内部的经济多样性且个别国家有效应对汞形势的能力差别很大。

34. 认识到在国际一级为解决汞问题而采取的任何做法都必须与《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》等现有化学品相关公约和《蒙特利尔议定书》以及环境署全球汞伙伴关系和各政府间组织采取的相关举措进行协调与协作。

35. 允许对小岛屿发展中国家予以特别考虑，以协助它们开展风险评估和风险管理——顾及它们土地面积小和技术、财务和人力能力有限所带来的固有局限。

36. 呼吁小岛屿发展中国家和小经济体今后更加广泛地参与各级有关汞问题的讨论和行动。

37. 我们小岛屿发展中国家和小经济体呼吁：

(a) 在开展与汞有关的活动中采用《里约宣言》第 7 条原则所述的共同但有区别责任的原则以及其他相关的《里约宣言》原则，包括预防方法、“谁污染谁付费”原则和社区知情权；

(b) 在应对全球汞局势中采用产品安全和延伸生产责任等概念；

(c) 在危险废物管理方面分担技术责任，包括含汞和汞化合物的废物和含汞的产品。在这方面，我们强调小岛屿发展中国家在实现中长期无害环境储存以及处理汞和汞废物方面面临的挑战；

(d) 获取可负担得起的环境安全型替代品，以便取代含汞产品和工艺；

(e) 做出充足、可获取和可持续的财务安排，以便专门用于执行与汞有关的活动。在此方面，《蒙特利尔议定书》之下的多边基金可以起到指导作用；

(f) 公共和私营部门、非政府组织和以社区为基础的组织的能力建设方案，和

(g) 建立（在必要时）并改进和加强关于汞相关问题的教育和提高认识机制和网络。

38. 我们小岛屿发展中国家和小经济体国家认识到需要在国际一级采取紧急、重点和协调一致的行动，以便解决与汞有关的各种问题。

39. 我们认为理事会第 24/3 号决定中所述优先事项的应对措施包括制定：

(一) 减排目标和时间表；

(二) 产品标准/限制；

(三) 淘汰截止日期和时间表；

(四) 实施战略；和

(五) 采用事先知情同意程序，确保采取能够通过缔结一项与自愿安排相反的具有法律约束力的文书最大限度地实现的重点和协调一致的全球行动。

40. 因此，我们建议缔结并执行一项国际独立的具有法律约束力的文书，从而应对全球汞形势。在谈判缔结一项具有法律约束力的文书的过渡阶段，我们建议实施自愿措施，包括双边和多边安排和国家举措。这些措施的结果可能有助于促进有关缔结具有法律约束力的文书的谈判工作。具有法律约束力的文书应该载有在未来必要时能够适用其他类似污染物的条款。

41. 我们认识到可以在具有法律约束力的文书之下缔结和执行伙伴关系安排。具有法律约束力的文书及其伙伴关系安排都应该具有相互支持作用。

42. 我们还认识到，要想顺利制定和执行有关应对全球汞形势的任何具有法律约束力的文书，需要继续得到所有利益攸关方的充分支持。

五、 美利坚合众国的建议：关于汞问题的方案和组织结构（POSM）

A. 全面和战略性的自愿文书

43. 美国建议将以下增强自愿框架即“关于汞问题的方案和组织结构”提交环境署理事会以供其在 2009 年 2 月的会议上进行审议。如果获得通过，执行工作可以立即开始，以便迅速就汞减排问题开展重点突出的国际合作和能力建设，并就其供资问题做出富有实际意义的承诺。

44. 关于汞问题的方案和组织结构将确定一个工作范围，并请环境署化学品处作为该方案和组织结构的秘书处。与会者将根据理事会第 24/3 号决定，确定汞排放、汞在产品和工艺中的使用以及汞供应等国际合作和援助的优先领域。其他具有汞减排可能性的领域也可能被确定为技术援助和共享最佳做法的领域，并且可能向《鹿特丹公约》缔约方发出邀请，从而要求它们启动关于建立元素汞事先知情同意程序的进程。

1. 汞减排目标

45. 关于汞问题的方案和组织结构将有可能以行业部门为基础制定全球汞需求和减排目标和时限，并且会适当考虑通过环境署汞伙伴关系或其他相关努力制定的现有各项目标。各国政府将确定本国在具体行业完成全球减排目标方面的优先行动。这些行动可以通过国家计划来予以执行，并提交年度进度报告。

2. 国家计划

46. 与会者将同意制定有关完成全球汞减排目标的国家计划。国家计划可以在适当考虑各国具体国情的情况下确定并采用最佳做法或类似技术。将这些计划提交秘书处，有关执行国家计划的信息资料要定期更新和传播。

3. 汞基金

47. 与会者将同意在前四年内每年提交大约 2 000 万美元的供资，该供资额将在其后每四年审查一次。基金的捐款国可包括主要新兴经济体。寻求援助的国家可将项目提案提交汞基金以供其执行。项目将确定地方政府对项目提供实物和直接支助的数额（至少 50%）以及维持已取得进展的计划。各国还可以通过

环境署、工发组织、开发署和世界银行或通过汞伙伴关系等国际机构提出项目提案，汞伙伴关系将作为本基金之下的一个执行机构。

4. 理事会机构——战略汞咨询理事会

48. 关于汞问题的方案和组织结构将设立一个战略汞咨询理事会（SMAC）作为其理事会机构。战略汞咨询理事会将向所有相关国家的政府开放，每两年举行一次会议，与全球部长级环境论坛同时举行，并且将在其第一次会议上通过各国政府协商一致的方式通过其议事规则。

49. 战略汞咨询理事会将在兼顾 10 个捐助国和 10 个受捐国的情况下设立一个附属机构，每年举行两次会议，其职责如下：定期向战略汞咨询理事会通报工作情况；管理关于汞问题的方案和组织结构基金；制定、审查和核准基金之下的项目准则；成立关于负责制定最佳做法、审查国家计划及其在实现关于汞问题的方案和组织结构各项目标方面的进展情况的技术工作组。该附属机构将要了解伙伴关系和伙伴关系咨询小组及其他相关机构的工作情况。

5. 环境署汞伙伴关系和伙伴关系咨询小组（PAG）的贡献

50. 环境署汞伙伴关系将作为一个执行机构，负责实施由汞基金或其他来源供资的项目。已在实施当中的或在汞伙伴关系的伙伴关系领域业务计划之中的项目将会继续实施。伙伴关系咨询小组的现有作用将在管理伙伴关系的工作方面得到认可，包括：审查各项目标实现情况和业务计划的实施情况；保证在采用业务准则方面的连贯性；并报告活动情况。