



联合国 环境规划署

Distr.: General
14 July 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

临时议程第3项*

审查和评估关于加强自愿措施以及新的或现行国际法律文书的备选办法

汞框架的共同内容

1. 联合国环境规划署(环境署)理事会在其关于化学品管理问题的第24/3号决定第四部分中规定设立了一个“由各国政府、各区域经济一体化组织、以及各利益攸关方代表共同组成的不限成员名额特设小组,负责审查和评估加强自愿措施以及新的或现行国际法律文书的备选办法”,用以在全球范围内应对汞构成的各类挑战。
2. 本说明附件载有秘书处关于成功应对汞构成的各类挑战所必需的一揽子内容的一项提案。所提交的内容提案并不影响该内容是否单独或共同需要法律依据这一问题。
3. 在确定内容的过程中,秘书处借鉴了列于不限成员名额工作组第一次会议报告(UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6)附件一中的一系列措施,以及环境署理事会在第24/3号决定第四部分第19段中所确认的优先事项,并以政策框架的形式编排了这些措施。该框架暂以秘书处编制的原文分发,尚未进行正式编辑处理。

建议采取的行动

4. 工作组不妨评估所提交的内容并同意:
 - (a) 所提交的内容为汞的控制提供了适宜的结构;
 - (b) 考虑哪些内容(如果有的话)需要法律依据方可成功执行,哪些内容在自愿的基础上便可充分执行,以及与这两种选择相关的经费问题。

* UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/1。

附件

综合汞框架的内容

1. 总体汞框架无论采取何种形式，都可能包括若干反映理事会在其第 GC 24/3 号决定第 19 段中确认的优先事项的共同内容。下述概要载有可以聚合性地构成一个综合汞框架基础的共同内容。一个实际的、获得通过的框架中所载有的内容可能会更多或更少，取决于该框架的范围及其是否具有法律约束力，是否自愿执行的，或是否属于一揽子的自愿和法律内容。

2. 本共同内容概要出自下述来源：不限成员名额特设工作组第一次会议报告 (OEWG-1)，包括载于该报告附件一的第 OEWG.1/2 号文件中的应对措施修订目录；几项多边环境协定的结构和内容，尤其是《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》；以及在较为次要的程度上，《国际化学品管理战略方针》（化管战略方针）的总体政策声明。内容的排列顺序并不反映实际应用的优先次序。

A. 构成议题框架的内容

3. 此等内容可以为应对汞构成的各类挑战提供背景，并确认与会者是否愿意迎接这些挑战。内容包括：

- (a) 表达政治承诺；
- (b) 列出框架的原则并描述其范围；
- (c) 陈述框架的目标 (如：“保护人类健康和环境免受人类引起的汞排放的威胁”)。

B. 应对汞构成的各类挑战的具体行动

4. 本节所列内容是各国和其它利益攸关方为实现本框架总体目标而可能希望做出或采取的具体承诺或行动。

1. 削减汞的供应

5. 无论通过何种框架，其中的一个目标总是通过削减全球的汞供应而减少生物圈中汞水平的增加，其中考虑到来源的等级。可以通过使用目标、指标和时间表来削减或消除下列来源的汞的供应：

- (a) 主要的汞矿开采，包括禁止新汞矿初级开采和逐步减少现有的初级汞开采；
- (b) 退役的氯碱电池；
- (c) 汞库存；¹
- (d) 采矿过程中作为副产品生产的汞；
- (e) 源自回收或其它来源的汞。

2. 减少产品和工序对汞的需求

6. 在工业和其它工序中使用汞会造成严重的人体汞感染和汞对环境的排放。含汞产品会增加废物流中汞的含量，从而增加最终汞排放的可能性。本节所述行动的目标是通过削减产品和工序对汞的需求而减少此类感染和排放。可以通过制定和使用下列措施来达到这一目的：

- (a) 制定针对具体国家的、部门的或全球的需求削减目标、指标和时间表，例如：
 - (一) 禁止建设新的生产设施；
 - (二) 为各个重要产品或工序指定具体期限逐步淘汰产品和工序中汞的使用；

¹ 其它处理汞料堆的措施分列于下面第 6 节，“寻找无害于环境的汞存储解决办法。”

- (三) 为灯具和其它无法采用非汞替代品的产品制定汞含量标准；
- (b) 利用信息工具或政策促进替代或改性材料、产品或工序的开发和使用；
- (c) 使用现有最佳技术和最有利于环境的做法（包括使用非汞替代品）来削减下述领域对汞的需求：
 - (一) 手工和小规模金矿开采，
 - (二) 单体氯乙烯和氯碱生产，
 - (三) 产品和包装，
 - (四) 牙科诊疗

3. 减少汞的国际贸易

7. 元素汞的国际贸易促成了其在许多国家的国内市场可以现成供应，保持了低价格和高需求。此类贸易和含汞的化合物及产品的贸易，使汞广为扩散，包括向未采取无害环境的方法管理汞和汞废物的地区扩散。本节行动的目的在于通过减少汞的国际贸易来应对这些挑战。可以通过下列措施来达到这一目的：

- (a) 限制或逐步淘汰元素汞和含汞化合物的贸易²
- (b) 为含汞化合物的贸易实行事先知情同意程序；
- (c) 建立一个数据报告系统来监测选定区域的汞贸易情况。

4. 减少或消除汞的大气排放

8. 本节行动的目的在于减少并在实际可行情况下消除在煤炭使用、手工和小规模金矿开采及工业加工等主要领域的人为来源造成的无意的汞的大气排放。可以通过下列措施来达到这一目的：

- (a) 国家执行战略，或酌情采取的区域或分区域执行战略，这些战略可包括：
 - (一) 评估目前的和预测的排放量；
 - (二) 评估涉及排放管理的法律 and 政策的效力；
 - (三) 减少并在实际可行的情况下消除排放的战略；
 - (四) 定期审查各项战略；
 - (五) 战略实施的日程安排；
- (b) 为主要排放源削减目标、指标和时间表实施全球、国家和部门执行战略；
- (c) 促进替代性或改性材料、产品和工序的开发和使用；
- (d) 对于新的排放源，根据一项执行战略：
 - (一) 在规定的时间内，在列出的领域逐步采用现有最佳技术，并促进最佳环保做法的使用；
 - (二) 在其他主要领域促进使用现有最佳技术和最佳环保做法；
- (e) 对于现有的排放源，根据一项执行战略，在主要领域推动现有最佳技术和最佳环保做法的使用。

5. 实现含汞废物的无害环境管理

9. 本节行动的目的在于对含汞废物实行无害环境管理以减少汞的人为排放。可以通过下列措施来达到这一目的：

- (a) 以生命周期方式建立并推动现有最佳技术和最佳环保做法的准则，以便：

² 依据贸易限制和逐步淘汰的性质和范围而定，可能有必要为无合适替代品存在的重要产品或工艺保留有限的特定豁免。

- (一) 减少含汞废物的产生；
- (二) 促进含汞废物的分别收集和处理；
- (三) 减少焚化炉和填埋场的汞排放；
- (b) 与《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》的有关机构密切合作，以便：
 - (一) 限制或逐步淘汰汞含量高的废物的贸易，但以无害环境的处置为目的的除外，及
 - (二) 进一步制定和执行《巴塞尔公约》关于无害环境管理含汞废物的技术准则。

6. 寻找无害环境的汞存储解决办法

10. 汞是地球的一种构成元素，无法销毁，也无法不可逆转地转化为对人体健康和环境不再有害的物质。而人为来源的汞必须采用降低环境排放可能性的方式存储。本节行动的目的在于通过建立和使用无害环境的、长期的、国家、区域、分区域的存储解决办法，来减少或消除来自汞库存和废物的汞排放。可以通过下列措施来达到这一目的：

- (a) 在以下方面建立并推动现有最佳技术和最佳环保做法的准则：
 - (一) 终极或长期存储，及
 - (二) 现有库存的管理；
- (b) 与关于含汞废物的管理和运输的《巴塞尔公约》的有关机构密切合作。

7. 补救现有的受污染场址

11. 由于汞在现代受到大量使用，在矿渣、填埋场、严重污染的工业场地及其他地方存在着大量的汞。这些场址造成了未来排放的持续威胁。本节行动的目的在于通过补救现有的受污染场址来减少汞的排放和降低未来排放的可能。可以通过下列措施来达到这一目的：

- (a) 制定和执行用于确认、评估、排列优先顺序和补救受污染场址的战略和手段；
- (b) 建立和推动现有最佳技术和最佳环保做法的准则：
 - (一) 用于防止汞污染的扩散；
 - (二) 用于控制和补救受污染的场址。

8. 提高认识

12. 更多关于汞的数据、信息和研究有助于对汞构成的挑战加深认识，促进协调，并加强这方面的风险评估和风险管理。对许多国家来说，扩大知识库和增加相关信息是采取上述第一至第七节中行动的重要前提。本节行动的目的在于通过填补关于汞的数据和信息的空白来提高对汞的认识。可以通过加强以下几个方面来达到这一目的：

- (a) 清查国内使用、消费和向环境排放；
- (b) 监测各种媒介中现有的汞水平；
- (c) 评估汞对人类健康和环境的影响；
- (d) 关于汞的迁移、转变、循环和转归的信息；
- (e) 关于汞和含汞产品的商业及贸易信息。

C. 与执行有关的安排

13. 本节所列的内容包括各国政府似可实施的措施，以使各国政府在任何已通过的框架内应对汞挑战的努力更有可能取得成效。这些措施可包括下列步骤：

- (a) 信息交流和公众宣传教育，方法是使用现有的与汞控制有关的信息交流程序和机制，或建立这方面的新程序和新机制，可酌情包括：

- (一) 确定国家联络点；
- (二) 资料交换所机制；
- (b) 下列执行战略：
 - (一) 在国家、区域或分区域一级上制定并执行的；
 - (二) 与其他与会者共享的；
 - (三) 定期审查并更新的；
- (c) 监测、报告和审查，包括：
 - (一) 自我监测战略执行情况；
 - (二) 报告执行情况；
- (d) 财力资源和技术援助：
 - (一) 为发展并加强发展中国家和经济转型国家实施行动的能力而提供财力资源和无害环境的技术援助；
 - (二) 利用新的或现有的设施及程序，比如通过环境署的汞伙伴关系方案等途径，促进财力资源和技术援助的提供；
 - (三) 对财力资源及技术援助进行定期审查，以促进其成效；
- (e) 成效评估和承诺审查，包括：
 - (一) 对汞框架在达成其目标方面的成效进行定期评估；
 - (二) 确定汞框架下的行动和承诺是充分的，还是需要进一步修订。

D. 政策指导和管理

14. 本节的内容涉及汞框架的整体政策指导、监督和管理，可包括：

- (a) 政策指导或监督程序，用以：
 - (一) 确立一个任务和多种职能，可包括：
 - a. 审查和评估框架的执行情况；
 - b. 与主管国际组织、政府间组织和非政府组织进行合作；
 - c. 定期审查与会者提交的信息；
 - d. 采取为达到框架的目标而必需的额外行动；
 - (二) 确定程序日程表或期限；
 - (三) 在适用的情况下，通过决策规则和其它议事规则，包括适用于利益攸关方参与的规则；
- (b) 提供行政支持，包括：
 - (一) 确定行政职能；
 - (二) 指定一个组织履行行政职能，并确定这些行政职能的经费提供方式。