



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

肯尼亚内罗毕

2008年10月6日至10日

临时议程*项目3

审查和评估关于加强自愿性措施及新的或现行国际法律文书的选择办法

关于执行选择办法的报告，包括法律、程序和后勤方面

秘书处的说明

1. 联合国环境规划署理事会关于化学品管理的第 24/3 IV 号决定设立了一个由各国政府、各区域经济一体化组织以及利益攸关方代表组成的不限成员名额特设工作组，负责审查和评估关于加强自愿性措施及新的或现行国际法律文书的选择办法，以解决汞问题造成的全球性挑战。
2. 在第一次会议上，汞问题不限成员名额特设工作组请秘书处处于闭会期间开展多个领域的工作，以筹备工作组第二次会议。
3. 本说明的附件是一份关于执行选择办法的报告，它描述了各国可据以采用执行选择办法的各种程序，包括法律、程序和后勤方面。该项分析的依据包括《关于在全球范围内对汞实行控制的选择办法研究报告》（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 号文件）和《汞问题不限成员名额特设工作组第一次会议工作报告》（UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6 号文件）。所附报告原文照发，未经正式编辑。

* UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/1。

建议采取的行动

4. 谨建议汞问题不限成员名额特设工作组在编制将提交给理事会、旨在解决汞问题的选择办法时，考虑附件所载报告概述的执行选择办法。

附件

对实施关于汞问题的长期国际行动选择办法的进一步分析

目 录

执行摘要.....	4
简称和缩略语.....	9
一、简介.....	10
A. 本分析报告的背景和目的.....	10
B. 本分析报告的涵盖范围及其结构.....	10
二、长期国际行动的要素.....	11
A. 汞框架的共同要素.....	11
1. 该问题的框架要素.....	11
2. 解决问题的行动或活动.....	12
3. 与执行这些行动有关的安排.....	12
4. 政策指导及管理.....	12
B. 框架的基本形式.....	13
三、关于选择办法的程序的进一步分析.....	13
A. 《斯德哥尔摩公约》下的议定书.....	14
1. 启动谈判以拟订议定书的法律方面.....	14
2. 设计和协同作用.....	16
3. 启动程序.....	17
4. 谈判的时间安排.....	19
5. 其他考虑.....	19
B. 单独公约.....	20
1. 设计.....	20
2. 与化学品公约和相关程序的合作与协调.....	22
3. 协同增效和管理.....	22
4. 启动程序和时间表.....	22
5. 其他考虑事项.....	23
C. 自愿性汞框架.....	24
1. 汞行动伙伴关系方案.....	24
2. 设计.....	24
3. 制度安排和程序.....	25
4. 其他考虑事项.....	26

执行摘要

一、简介

1. 在汞问题不限成员名额工作组（以下简称工作组）第一次会议上，工作组开始审查和评估各种增强自愿性措施以及新的或现行的国际法律文书方面的各种选择办法，以减少汞排放的风险。在本次会议与下次会议的闭会期间，工作组要求秘书处除其他外开展下列工作：

“……分析执行选择办法，描述程序，包括法律、程序和后勤方面，据此各国可实行拟订新的单独公约、《斯德哥尔摩公约》下新的议定书和自愿性协议的选择办法，使用 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 号文件和工作组第一次会议的报告作为起点……”

2. 本分析报告回应了秘书处的要求，将重点放在与工作组确定的三种选择办法有关的步骤上。关于财务事项和机制的信息可在成套文件“关于汞问题的长期国际行动财务资源：全球环境设施和多边基金结构”内获取。

二、长期国际行动要素

3. 关于拟订新的单独公约、《斯德哥尔摩公约》下新的议定书以及增强自愿性协议的选择办法，描述了设计和实施关于汞问题长期国际行动框架的各种方法。无论是否具有法律约束力或是自愿性的，或者是包含自愿性和法律要素的组合，框架或组合均应为合作行动提供全面的国际性结构。该结构反过来可包含具体的内容或要素。这些要素可反映在理事会第 24/3 号决定第 19 段确定的优先事项上。这些要素可以分为四个类别：

(一) 框架要素，提供关于汞问题的背景，确定各国政府解决该问题的意图；

(二) 解决问题的具体行动或活动，这些行动或活动将依据理事会第 24/3 号决定第 19 段确定的七项关于汞问题的优先事项。

(三) 与执行这些行动有关的安排，各国政府可做出这样的安排以增加其在框架下有效解决汞问题的可能性；以及

(四) 框架的政策指导和管理，也可包含随后在需要时改变或进一步发展框架的条款。

4. 秘书处已经编制了一个单独的文件，其中包含任何全面的汞问题框架所共有的要素的详细提纲，并可共同构成框架基础，无论政府最终可能选择哪种选择办法。本分析报告的第 2.1 部分包含一份概括该提纲的表格。

三、关于选择办法的程序的进一步分析

5. 本部分载有对工作组要求的《斯德哥尔摩公约》下新的汞议定书、新的单独公约和自愿性汞框架选择办法的进一步分析。这些选择办法在具有法律约束力和自愿性框架的背景范围内进行讨论，在适当情况下，也可在包含自愿性要素和法律要素的总体“组合”范围内讨论。

6. 对于两项法律选择办法，分析报告中讨论了文书范围可以全面或狭窄的各种方法。全面的方法可包含用以解决大多数或全部全球汞行动优先事项的多个要素，而范围狭窄的文书可以只处理一个或两个优先事项或包含相对较少的要素。

A. 《斯德哥尔摩公约》下的议定书

7. 在本选择办法下，《关于持久性有机污染物（持久污染物）的斯德哥尔摩公约》的缔约方可拟订并通过一项《公约议定书》。作为法律事项，议定书可以是独立于《公约》的单独条约，可以有《公约》合法独立的管理机构，但不得改变缔约方在《公约》下承担的现有义务。

8. 与议定书有关的先决问题是，《斯德哥尔摩公约》在其特定范围内是否允许拟订这样一项关于汞的议定书，以及缔约方大会是否有权首先启动谈判。在决定拟订议定书之前，缔约方大会可能需要审查并确定《公约》有关“保护人类和环境免受持久性有机污染物的影响”的目标及其相关规定，与关于汞的可能的国际行动之间的关系。支持拟订议定书的论据可能基于这样一个事实：人为排放任何种类的汞有可能最终在环境中转变为甲基汞，而甲基汞则具有持久性有机污染物的特征。因此，基于该论据，《斯德哥尔摩公约》缔约方大会将通过《公约》第 19 条授予的权利，获得拟订和通过议定书的权利，以采取任何额外的可能需要用来保护人类健康和环境免受持久性有机污染物（甲基汞）的行动。另一方面，在决定拟订新的议定书之前，可能有这样一种论断：采取控制措施以应对甲基汞及其前体可能首先要求实施《公约》第 8 条规定的程序将该化学物列入附件 C 中，这些控制措施可构成《公约》外的额外措施。在任何情况下，缔约方大会需要协商一致决定是否应该启动关于议定书的谈判。

9. 关于全面的、具有法律约束力的汞行动框架，除了管理制度安排和实施办法的规定可与《公约》规定共用之外，议定书的条款可与《斯德哥尔摩公约》的条款相似。如同在母公约中规定的那样，一些核心承诺可在议定书主体中确定，然后在技术附件中详细描述，技术附件尤其将规定可能需要达到的标准或目标以及据此可能实行的政策和措施。

10. 另一方面，作为包含自愿性和法律要素的总体框架或“组合”部分的范围狭小的《斯德哥尔摩汞议定书》，可仅包含有限的要素。这些要素可包含政府同意的、在没有国际法律授权的情况下无法成功实施的那些要素。

11. 无论其范围全面或狭窄，《斯德哥尔摩汞议定书》无疑将被纳入关于《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间加强合作与协调的特设联合工作组的“协同增效”建议中。这是因为该议定书将成为《斯德哥尔摩公约》总体框架的组成部分，因此可以考虑将其包含在特设联合工作组的建议范围内，而无需对其进行修订。

12. 审议汞议定书的《斯德哥尔摩公约》程序可以由两种方式引起：（1）环境署理事会可邀请斯德哥尔摩公约缔约方大会审议这一事项，或者（2）缔约方大会可主动审议这一事项。无论是为了回应理事会的邀请或自发进行审议，斯

德哥尔摩公约缔约方大会将拥有决定是否启动《斯德哥尔摩汞议定书》谈判的唯一权利。

13. 斯德哥尔摩公约缔约方大会目前每两年举行一届会议。审议汞议定书的下届定期会议为 2009 年 5 月举行的缔约方大会第四届会议。因此，如果理事会会在 2009 年 2 月的第二十五届会议上决定邀请斯德哥尔摩公约缔约方大会审议启动谈判以便拟订一项关于汞的议定书，缔约方大会可在随后尽快予以审议。讨论这一事项将要求重新审议缔约方大会的议程和优先事项，并减损缔约方大会在其第四届会议上处理其他重要议程项目的的能力。

14. 如果缔约方大会决定不接受理事会关于启动谈判的请求，或者缔约方不能结束讨论并在其第四届会议上做出决定，则在下届缔约方大会（即两年后）之前不能对议定书采取进一步的行动，除非缔约方大会同意成立一个工作组在闭会期间进一步审议该事宜。

15. 进行谈判并通过《斯德哥尔摩汞议定书》所需要的时间将取决于议定书的范围是否全面或狭窄、拟订议定书的闭会期间工作组会议的召开频率，以及缔约方大会是否同意就此举行缔约方大会特别会议。

16. 秘书处对谈判程序提供支持的安排应由缔约方大会决定，这可能要求斯德哥尔摩公约秘书处提供所需的服务，或请其他机构，如环境署来提供这样的支持，或请两者共同提供支持。在所有情况下，提供足够的资金和资源分配是绝对必要的。

B. 新的单独公约

17. 在此选择办法下，将通过政府间谈判程序拟订一个新的关于汞的单独公约。如果理事会会在 2009 年 2 月举行的第二十五届会议上，在决定关于汞的国际行动的同时，也决定拟订这样一个公约，则理事会可要求执行主任建立一个政府间谈判委员会来拟订这一公约，并召开外交会议通过该公约，同时指出各项行动开始和结束的大致时间框架。这与拟订并通过《斯德哥尔摩公约》所使用的程序相似。进行这些谈判需要额外的预算财政资源。在政府间谈判委员会的第一届会议上，可能要通过一系列议事规则以指导委员会的组织程序和程序。遵循以前的做法，可邀请所有国家参加谈判程序，相关机构将受邀以观察员身份出席会议。

18. 而理事会关于确定谈判程序的决定有可能提供关于将来公约的一般政策指导，其内容（实质和结构方面）将由谈判该公约的国家共同决定。人们有理由假定，该公司将采取《斯德哥尔摩公约》、《鹿特丹公约》和《巴塞尔公约》所采用的“控制措施办法”。

19. 如果做出决定将公约定为“狭窄”公约，则公约中可规定随后调整其措施范围以包含额外的汞优先事项的程序。这种可能性大致与事先知情同意程序的先例相似，事先知情同意最初作为《粮农组织关于农药的销售和使用的国际行为守则》以及《环境署关于化学品国际贸易信息交流的伦敦准则》下的自愿性程序，然后作为《鹿特丹公约》下具有法律约束力的程序被通过。在包含自愿性和法律要素的总体性汞组合方案下，各国政府随后可扩展法律文书的范围以

逐步包含更多的最初为自愿性要素的那些要素。这项办法成功的潜在关键因素将是保证最初的法律文书包含适当的机制，以允许缔约方在没有太大困难的情况下扩展其内容。

20. 在启动关于独立汞公约谈判的过程中，理事会可邀请巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约缔约方大会支持谈判程序，为确保这三项公约以及关于汞的未来公约之间的合作和协调做出贡献。理事会也可邀请关于汞的政府间谈判委员会适当考虑与三项公约下的工作和安排建立联系，以及保证与《国际化学品管理战略方针》（《化管战略方针》）和其他相关程序相协调的方式和方法。该单独公约的预期范围将可能在很大程度上影响谈判和通过《公约》所需要的时间。作为一项全面的文书，《斯德哥尔摩公约》从其政府间谈判委员会第一届会议到公约生效只需要不到六年的时间。

C. 自愿性汞框架

21. 自愿性汞框架可单独存在或构成包含自愿性和法律要素的总体性组合方案的组成部分。在包含自愿性和法律要素的总体性组合方案的情况中，斯德哥尔摩公约汞议定书、单独公约或其他文书可包含一些或所有法律要素。

22. 自愿性汞政策框架可包含秘书处在单独纲要文件中确定的共同要素的多个或全部要素。关于框架可能包含的特定行动或活动，最佳可得技术/最佳环保做法指南的拟订和应用，对于其中一些行动或活动是至关重要的。框架本身一般不包含详细的最佳可得技术/最佳环保做法指南，相反它可拟订程序在框架通过后编写这些指南。

23. 自愿性汞框架可作为《化管战略方针》的组成部分实施；也可作为另一个现有程序的组成部分；或作为理事会和环境署发布的一个新的、独立的程序。在确认：（a）国际社会希望实现化学品簇范围内，更普遍地说，联合国系统范围内更大程度的合作和协调；（b）进一步加强《化管战略方针》的价值；以及（c）汞已经被列入《化管战略方针全球行动方案》范围内的同时，本分析报告的重点是在《化管战略方针》及其国际化学品管理大会的范围内拟订并容纳一个自愿性汞框架。

24. 如果理事会决定将汞框架作为《化管战略方针》的组成部分，则可要求国际化学品管理大会第二届会议（计划在 2009 年 5 月召开）考虑启动谈判程序，以拟订一项不具有约束力的协议。如果理事会决定该框架应包含自愿性要素和法律要素，则可要求国际化学品管理大会第二届会议考虑拟订一个总体性的自愿性框架和要素，并可单独启动一个适当的平程序（如：政府间谈判委员会或要求拟订另一项化学品公约）以便提出法律要素。

25. 在邀请国际化学品管理大会着手处理这一问题时，理事会将需要解决其第二十五届会议上的关键政治问题，并充分定义拟订框架（包括其范围）的职权范围，而不是将工作留到国际化学品管理大会第二届会议上完成，那时可能没有时间做这些工作了。《化管战略方针》或许可在三年时间内提出并通过关于汞框架的自愿性协议。而在国际化学品管理大会的主持下，可拟订《化管战略

方针》程序并管理框架，实施的工具有必要保留在其所在的地方，因为《化管战略方针》和国际化学品管理大会有可能没有权利管理和开展执行活动。

简称和缩略语

AHJWG	特设联合工作组
BAT	最佳可得技术
BEP	最佳环保做法
COP	缔约方大会
COP/MOP	作为缔约方会议举行的缔约方大会
FAO	粮食及农业组织
GC	理事会
GEF	全球环境基金
GMEF	全球部长级环境论坛
GPA	保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领
ICCM	国际化学品管理大会
IEA	国际能源机构
IFCS	政府间化学品安全论坛（化安论坛）
IGO	政府间组织
INC	政府间谈判委员会
IOMC	组织间健全管理化学品方案（化学品方案）
LDCF	最不发达国家基金
MeHg	甲基汞
NGO	非政府组织
OEWG	不限成员名额工作组
OPS	总体政策说明
PIC	事先知情同意
POPs	持久性有机污染物
QSP	快速启动方案
SAICM	《国际化学品管理战略方针》（《化管战略方针》）
SCCF	特别气候变化基金
UNDP	联合国开发计划署（开发计划署）
UNEP	联合国环境规划署（环境署）
UNFCCC	《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）

对实施关于汞问题的长期国际行动选择办法的进一步分析

一、简介

A. 本分析报告的背景和目的

26. 环境署理事会第 24/3 IV 号决定设立了一个由各国政府、各区域经济一体化组织以及利益攸关方代表共同组成的不限成员名额特设工作组（简称“工作组”），负责审查和评估各种增强自愿性措施以及新的或现行的国际法律文书方面的各种选择办法，以减少汞排放造成的风险。工作组以理事会第 24/3 IV 号决定第 19 段中规定的全球汞优先事项作为指导。不限成员名额特设工作组第一次（OEWG-1）会议于 2007 年 11 月 12-16 日在曼谷举行。理事会第 24/3 IV 号决定也请环境署化学品处，作为工作组的秘书处，“负责为[工作组]编制对其工作属于必要的分析和概要报告。”在为工作组第一次会议准备的其他材料中，秘书处呈递了一项题为“关于应对汞排放风险全球挑战的可能选择办法的分析报告” UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2（以下简称“OEWG.1/2 号文件”）。¹

27. 工作组第一次会议要求秘书处除其他外开展下列闭会期间的工作：

“……分析执行选择办法，描述程序，包括法律、程序和后勤方面，据此各国可实行拟订新的单独公约、《斯德哥尔摩公约》下新的议定书和自愿协议的选择办法，使用 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 号文件和工作组第一次会议的报告作为起点……”

28. 本分析报告回应了对秘书处的此项要求。

B. 本分析报告的涵盖范围及其结构

29. 如同上文所述，本分析报告的范围在工作组给秘书处关于闭会期间工作的指导中定义。本分析报告以 OEWG.1/2 号文件为基础，并应作为该文件的补充来阅读。本分析报告集中于不限成员名额工作组第一次会议确定的三种选择办法。除在具有法律约束力的汞框架背景下评估斯德哥尔摩议定书及单独公约的选择办法外，本分析报告在总体框架背景下，或在可能既包含自愿要素也包含法律要素的“组合”背景下，将这些选择办法与自愿选择办法一起进行评估。关于在 OEWG.1/2 号文件中确认的其他选择办法，本分析报告只是顺便提及。而且，本分析报告不讨论不进一步采取长期国际行动的“现状”选择。

30. OEWG.1/2 号文件中多次强调财务事项对于发展中国家及经济转型国家执行关于汞的进一步长期国际行动的能力的重要作用——无论该行动是否是在自愿性或具有法律约束力的背景下执行。除了对涉及自愿性汞框架的《国际化学品管理战略方针》（《化管战略方针》）快速启动方案进行简短讨论外，本分析报告的范围不包括财务事项或机制。相反，该等信息可在另一题为“关于汞的长期国际行动的资金来源：全球环境基金及多边基金结构”的配套文件中可以找到。

¹ 可通过 <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG/Documents.htm> 获取。

31. 本分析报告分三个部分陈述：

(a) 第一部分（当前部分）为介绍。

(b) 第二部分，作为进一步分析的前体，讨论汞长期国际行动的要素；该等要素可能是任何全面的汞框架所共有的——无论政府最终可能选择哪一种选择办法。该部分描述了一种对汞框架共同要素进行分类的方法，包括一份可能的要素表。该部分也确认了框架的三种基本形式。

(c) 第三部分载有不限成员名额工作组第一次会议要求的关于《斯德哥尔摩公约》新的汞议定书、一个新的单独公约，以及一个自愿性汞框架选择办法的程序的进一步分析。如上文提到的，该等选择办法是在具有法律约束力及自愿性框架的背景下（如适用的话），以及在自愿性及法律要素组合方案的背景下进行讨论的。

二、长期国际行动的要素

32. 关于新的单独公约、《斯德哥尔摩公约》下新的议定书以及增强自愿性协议的选择办法，描述了设计和实施关于汞的长期国际行动框架的各种方法。无论是否具有法律约束性或是自愿性的，或是包含自愿性及法律要素的组合方案，框架或组合方案应为合作行动提供全面的国际性结构。该结构反过来可包含具体的内容或要素。

33. 本部分概述了可为这三种框架的任何基本形式提供内容的各种要素，其中包括将可能要素分为四个类别的表格。接着，本部分简要分析了工作组可能希望考虑的一个框架的基本形式。

A. 汞框架的共同要素

34. 一个汞框架的核心要素应反映理事会第 24/3 号决定第 19 段中确认的优先事项。该等要素可被分为四个类别：

- (一) 框架要素；
- (二) 解决问题的具体行动或活动；
- (三) 与执行这些行动有关的安排；以及
- (四) 框架的政策指导及管理。

35. 下文简要描述了每种要素的类型。秘书处已编制了一份单独文件，载有对提议的共同要素的详细描述；该等共同要素共同构成一个汞框架的基础。该描述已在简要介绍后的表中概括。

1. 该问题的框架要素

36. 此类要素包含将为汞问题提供相关背景并确认各国政府（以及可能的其他利益攸关者）处理该等问题的意图的要素。该等要素可能载有表达政治承诺，以及关于该框架拟订所依据的政治和制度背景描述的序言或宣言。这些要素还

可以包括框架的指导原则以及范围。此外，这些要素也将包括框架的总体目标。

2. 解决问题的行动或活动

37. 这一类型的要素由各国政府和其他参与者可能承诺实现框架总体目标的实际承诺或行动组成。该等要素可能建立在理事会第 24/3 号决定第 19 段确定的七个汞优先事项的基础上。这些要素可包含经修订的 OEWG.1/2 号文件表中的许多战略目标，该表载于 UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6 号文件不限成员名额工作组第一次会议报告附件一。

38. 在不限成员名额工作组第一次会议进行的讨论中明确了这样一点，最佳可得技术及最佳环保做法在该等要素的实施过程中可能具有重要作用；应为拟订相关领域的最佳可得技术及最佳环保做法的指导方针做出相关规定。因此，在拟订汞框架的过程中，谈判人员应包括建立这样一种程序的规定，即专家在框架通过后应拟订详细的最佳可得技术/最佳环保做法指导方针。通常，工作组（例不限成员名额工作组）不就可能的选择办法给出建议，审议这些选择办法的理事会以及任何潜在框架的谈判人员，也不会尝试自行承担这项详细、深入的工作。相反，拟订详细的最佳可得技术/最佳环保做法指导方针的工作，在实质上属于技术性工作，通常将留给经适当指定的专家来完成。

3. 与执行这些行动有关的安排

39. 此类要素包括为增加其在汞框架下有效解决汞问题的可能性，而由政府可能做出的安排。其中，此类要素可包含信息交换；拟订国家战略或方案；监控、报告和审查；技术援助和能力建设；财政资源和协助；有效性评估及审查框架下的承诺等条款规定。

4. 政策指导及管理

40. 此类要素可包括与框架的总体政策指导、监管及管理相关的要素。此类型的要素也可包括随后可能有必要改变或进一步改进框架的相关规定。

可能的共同要素一览表

A. 框架要素	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政治承诺的表达 2. 框架原则、范围 3. 目标
B. 应对汞引起的挑战的具体行动	<ol style="list-style-type: none"> 1. 减少汞供应 2. 减少产品及生产工艺中对汞的需求量 3. 减少关于汞的国际贸易 4. 减少或消除汞大气排放 5. 实现对含汞废物的无害环境管理

	6. 寻求环境友好的汞储存解决办法 7. 补救已受污染的场所 8. 增加认识
C. 与执行有关的安排	1. 信息交换及公众认识 2. 实施战略 3. 监控、报告及审查 4. 财政资源及技术援助 5. 有效性评估及承诺审查
D. 政策指导及管理	1. 政策指导或监管程序 2. 管理服务

B. 框架的基本形式

41. 减少汞风险的长期国际行动框架可能以下列基本形式之一存在：

(一) 在国家、部门或全球一级自愿做出承诺或采取行动的**自愿性、不具有法律约束力的政策框架**。该等框架可能且应当补充环境署全球汞行动伙伴关系方案，但其将与伙伴关系方案不同：它主要是一个**政策拟订框架**，而不仅仅是一个**实施框架**。

(二) 国家、部门或全球性承诺及行动的**具有法律约束力的框架**。单独公约及《斯德哥尔摩公约》议定书选择办法皆可作为具有法律约束力的框架。一般来说，该等框架可能同时包含“硬性”（强制性）及“软性”（自行确定）承诺责任；两方面的承诺结合起来可整体涉及全球汞问题的全部事项。

(三) **包含自愿性要素及法律要素的总体框架**。在这一“折中”办法中，总体框架及其诸多要素可能不具有法律约束力。然而，该框架将包括一些法律要素。该等要素可能出现于载有有限数量的国家无法自愿实施或不适于实施的优先事项或战略目标的“硬性”（强制性）承诺的文件中。独立的法律文书，或《斯德哥尔摩公约》议定书选择办法，可用于该等要素，或可包含于不同的法律文件中。其余要素可在正式的自愿性框架中采用；在现有的环境署任务规定中采用；由个别国家在国家一级采用；或在结合这些办法时采用。

三、关于选择办法的程序的进一步分析

42. 基于对 OEWG.1/2 号文件和工作组第一次会议报告中选择办法的分析，本部分向工作组提供了《斯德哥尔摩公约》下新的议定书、一项新的单独的汞公约以及处理全球汞问题的增强自愿性协议选择办法的额外信息。下文为普遍适用于所有选择办法的意见。

43. 无论理事会是否可建立一个政府间谈判委员会来拟订一项单独公约，是否决定请斯德哥尔摩公约缔约方大会来考虑拟订一项议定书，或要求环境署秘书

处或其他实体来拟订一项自愿性协议，理事会均需在其决策中纳入有关该文件或协议的性质和范畴、该文件或协议中应包含的实质要素的范围、以及任何理事会可能对于这些要素应做的具体考虑的明确政策方针。对于拟订载有该类政策方针的决定的理事会第二十五届会议而言，其审议将基于不限成员名额工作组的建议。在其启动谈判以拟订《斯德哥尔摩公约》的决定中，理事会第十九届会议使用了政府间化学品安全论坛持久性有机污染物问题特设工作组的结论和建议，作为其对于该事项的审议基础；并指示政府间谈判委员会将这些结论和建议纳入考虑范畴。²人们预计理事会第二十五届会议对于汞的任何类似决定，将同样依赖于汞问题不限成员名额特设工作组先前的成果，设立该工作组的目的就是为其提供有关这类事项的政策考虑的技术基础。

44. 对于两项法律选择办法，本分析报告中讨论了该文书范围可以全面或狭小的方法。在这一段落中，“范围”意指方法所处理的全球汞优先事项的范围，包括该文书可能包括的具体要素的范围。因此，全面的办法将包括许多旨在解决大部分或全部全球汞优先事项的方法，而范围狭窄的文书可能仅处理一个或两个优先事项或包含相对较少的要素。

45. “范围”也可用于描述可能成为该文书缔约方的国家的数量，或可能遵循该文书具体规定的国家的数量。例如，如果一份文书包括排放阈值，在该阈值之下，国家无需遵循文书中的部分或所有措施，那么依赖于阈值设定的位置，可以将该文书的范围描述为狭窄。本分析报告中术语“范围”不适用于此种方式。

A. 《斯德哥尔摩公约》下的议定书

46. 本节以 OEWG.1/2 号文件第 3.4.1 部分为基础。

47. 在本选择办法中，《斯德哥尔摩公约》缔约方将拟订并通过一项《公约》的议定书。作为法律事项，议定书可以是独立于《公约》的单独条约，但预计两者之间存在某些联系，以证明该议定书是根据《斯德哥尔摩公约》特别拟订的。本选择办法可以有合法独立的《公约》管理机构——例如“缔约方会议”，或者，如果斯德哥尔摩公约缔约方大会将为该议定书服务，则“缔约方大会作为缔约方会议举行”——且这将不会变更公约缔约方的现有义务，除非议定书中载有旨在这样做的规定。

1. 启动谈判以拟订议定书的法律方面

48. 关于《斯德哥尔摩公约》议定书的阈值问题是：考虑到《斯德哥尔摩公约》的范围，其是否容许拟订该项关于汞的议定书，缔约方大会是否有权首先启动谈判。关于这一点，在确定拟订一项议定书之前，缔约方大会可能需要审查并确定有关持久性有机污染物的《公约》的范围和针对汞问题采取的国际行动之间的关系。该类意见可能涉及对《公约》规定解释的讨论。

² 见环境署理事会，《采取国际行动保护人类健康和环境，为能减少和/或消除持久性有机污染物的释放和排放而应采取的措施，包括拟订一项具有法律约束力的国际文书》，第 8 段，UNEP/GC.19 /13 C (1997 年)，参见网站 <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=96 &ArticleID=1470&l=en>。

49. 支持拟订《斯德哥尔摩公约》议定书的论据可能基于这样一个事实：人为排放任何种类的汞有可能最终在环境中转变为甲基汞，³甲基汞具有持久性有机污染物的特征。⁴基于该论据，斯德哥尔摩公约缔约方大会将通过《公约》第19.5(d)条授予的权利，获得拟订和通过议定书的权利

50. 缔约方大会应……履行本《公约》为其指定各项职责，并应为此目的：(d)考虑并采取为实现本《公约》各项目标可能需要的任何其他行动。

51. 因此，基于该论据，缔约方大会将有权通过一项汞议定书，只要它认为为促进《公约》各项目标的实现有必要这样做。

52. 但是，可能会注意到缔约方大会的任何行动需要与《公约》一致。根据第1条，《公约》的总体目标是“保护人类健康和环境免受持久性有机污染物的危害”。⁵甲基汞是一种持久性有机污染物，从人为或其他来源排放的汞环境中自然产生。保护人类健康和环境免受持久性有机污染物的影响要求处理所有人为的汞来源，然而人为无机形式的汞排放可不像现在这样包含在《斯德哥尔摩公约》范围之内。因此，可能要求缔约方大会考虑其认为满足《公约》的保护人类健康和环境免受持久性有机污染物甲基汞影响的目标所需要的方法，包括拟订并通过一项可将所有形式的汞纳入其范围的议定书的可行性。⁶关于这一点，可能有观点认为在决定拟订一项新的可能构成超出《公约》中所包含内容的其他措施的议定书之前，采取控制措施来处理甲基汞及其前体应首先需要采取《公约》第8条中的预期步骤，以将该化学品列入附件C之中。

³ 见，例如环境署化学品处，《全球汞评估》34，图2.2（2002年）。参见网站 <http://www.chem.unep.ch/mercury/Report/GMA-report-TOC.htm>。

⁴ 在考虑是否就汞议定书展开谈判时，作为一种政策事项，斯德哥尔摩公约缔约方大会可能希望研究甲基汞(MeHg)是否达到《公约》附件D中包含的其他持久性有机污染物的筛选标准。然而，没有法律要求必须这样做。事实上，原有的十二项持久性有机污染物中没有一项受到《公约》附件D的限制；若要求进行这类筛选，其中某些或可能无资格列名。相反，各国政府做出决策：他们将把这12种物质作为持久性有机污染物。就甲基汞而言，斯德哥尔摩公约汞议定书的谈判者若愿意，可以做出一项类似的政策决定。即使甲基汞以附件D标准为条件，其仍然很可能满足该标准。科学证据的主体充分证实甲基汞有毒、具有生物累积性，并可在移栖种中进行长距离环境传送。对于在水、土壤或沉淀物中的持久性而言，甲基汞并不满足附件D的标准。然而，其在鱼种（提供人体中甲基汞暴露的主要来源）的半衰期在130-1,030天之间，试验观察大于三个月，而所观察到的差别是由于物种的体型和周围水温所导致的。见 Marc Trudel 和 Joseph B. Rasmussen，《消除鱼类汞的建模》，31《环境科学与技术》1716-22（1997年），参见网站 <http://pubs.acs.org/cgi-bin/jtext?esthag/31/i06/html/es960609t>。这些事实应满足附件D，第1(b)(二)段的标准，即“该化学品具有其他足够持久性，因而足以有理由考虑将之列入本《公约》适用范围的证据。”

⁵ 《公约》其他目标的示例还包括：减少或消除有意生产和使用排放的持久性有机污染物的目标（第3条）；减少或消除无意生产和排放的持久性有机污染物的目标（第5条）；减少或消除源自库存和废物排放的持久性有机污染物的目标（第6条）。所有这些具体目标均在《公约》总体目标范围之内，见第1条的详细说明。

⁶ 谈判或通过一项局限于人为甲基汞排放的斯德哥尔摩议定书没有多大意义。相反，人为甲基汞排放可以增补到《斯德哥尔摩公约》现有第8条列出的其他持久性有机污染物程序之中。然而，由于人为甲基汞排放仅代表全球汞问题的一小部分，该方法的值可能有限。

53. 读者应注意该论据是以汞作为持久性有机污染物前体为基础的，并不适用于无该特征的物质。

54. 另一种支持斯德哥尔摩缔约方大会拟订一项汞议定书的权力的法律论据是：“公约各项目标”的解释可能包括任何化学物质，包括具有持久性、生物累积性、长距离环境传送和不利影响等特征的无机物质。但是，可能很难将此论据与《公约》第 1 条中包含的人类健康和环境免受持久性有机污染物危害的总体目标协调一致。因此，本论据可能无法通过上文描述的政治考验。

2. 设计和协同作用

55. 各国政府可将斯德哥尔摩公约汞议定书用作一个全面的具有法律约束力的汞框架，或者作为包含自愿性要素和法律要素的总体框架的法律组成部分。

(a) 具有法律约束力的框架

56. 对于具有法律约束力的汞框架，议定书可包含许多或所有上文第 4 页“可能的共同要素的一览表”中确定的共同要素。议定书的总体框架可能类似于原《斯德哥尔摩公约》。在母公约中，有些核心承诺可在议定书的正文中确定，然后在技术附件中阐明，技术附件将更为具体地规定需要达到的标准或目标，以及达成标准或目标需要的政策和措施。某些议定书的执行要素（例如：执行战略，监控、报告和审查，技术支持和能力建设以及财政资源）不需要重新设定，而可以参考《公约》的相应规定或以其为基础。

57. 除了这些在“一览表”中确定的共同要素，议定书还可（但并不要求）包含对例如纠纷解决和违约等其他执行要素的规定。议定书中包含哪些要素可能要受到任何理事会对斯德哥尔摩公约缔约方大会提出的建议的影响，但最终依据斯德哥尔摩公约缔约方大会就该事项的独立决定。正如在大部分多方环境协定中那样，议定书可能包含“硬性”（强制性）和“软性”（自行酌定）承诺。

58. 自然，《斯德哥尔摩汞议定书》将纳入对关于《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间加强合作与协调的特设联合工作组“协同增效”建议之中。这种情况也是由于议定书将作为整体《斯德哥尔摩公约》框架一部分而导致的，因此将考虑纳入特设联合工作组的建议范围，而不需要由其进行修改。这些建议尤其涉及公约三个区域办事处和中心的协调使用；协调和精减的国家报告，协调遵守机制和技术与科学事项的合作；联合外联活动、公众意识和信息交换；联合管理职能，资源调集和财务管理；联合法律和信息服务；各公约之间的协调会议。⁷巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约缔约方大会可在其下届会议中分别考虑特设联合工作组的建议。

⁷ 见关于《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间加强合作与协调的特设联合工作组及其第三届会议工作的报告，UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.3/3，附件一（2008年）。参见网站 http://ahjwg.chem.unep.ch/documents/3rdmeeting/ahjwg03_03_REP.pdf。

(b) 包含自愿性和法律要素的总体框架

59. 作为包含自愿性和法律要素的总体框架或“组合”的一部分，斯德哥尔摩公约议定书可能只包括有限数量的“可能的共同要素一览表”中确定的共同要素。这些共同要素可能包含各国政府同意的、在没有国际合法授权的情况下无法成功实施的那些要素。因此，在本办法下，该议定书的范围可能比一个全面的、具有法律约束力的汞框架要狭窄得多。根据其范围和其承诺的深度，一项范围狭窄的议定书可不要求包含所有与执行（在一览表中确认为“与执行有关的安排”）有关的所有要素，或者其可要求不用像具有法律约束力的框架可能需要的那样详细阐述这些要素。这些要素特别包括国家执行计划的必要性；监控、报告和审查；技术支持和能力建设以及财政资源。

60. 第 58 段中关于协作的评论同样适用于此处。但是，不同于构成一个全面的具有法律约束力的汞框架的斯德哥尔摩议定书，只构成包含自愿性和法律要素的总体方案的有限议定书，可有助于在处理汞问题的整个工作中的各自分立。该情况出现的原因是，议定书将可能受到在《斯德哥尔摩公约》背景下作为缔约方会议举行的缔约方大会职能的管理，而总体汞框架及其自愿性要素可能更乐意接受具有不同观点的不同体制结构的管理。这些单独的管理结构可导致政策协调比关于汞问题的法律要素载于一个独立文件中的情况更困难，该独立文件作为包含自愿性和法律要素的总体组合方案的组成部分拟订并确立。若斯德哥尔摩公约缔约方大会和拟订框架的自愿性要素的实体均认真强调了框架方案所有组成部分之间实现协同增效和合作的必要性，那么该风险可能被降到最低程度。

3. 启动程序

61. 审议汞议定书的《斯德哥尔摩公约》程序可以由两种方式引起：（1）环境署理事会可请斯德哥尔摩公约缔约方大会审议这一事项，或者（2）缔约方大会可主动审议这一事项。无论是为了回应理事会的邀请或自发进行审议，斯德哥尔摩公约缔约方大会将拥有决定是否就斯德哥尔摩公约汞议定书启动谈判的唯一权利。

(a) 理事会的邀请

62. 理事会可通过做出正式决定作为汞问题决定的一部分，请斯德哥尔摩公约缔约方大会审议议定书启动谈判。理事会向缔约方大会提交建议的详细纲要的范围，包括其拟议的总体汞框架的具体性质和其认为应包括在议定书中的实质要素，可影响缔约方大会接受该邀请的意愿。因此，载有与其可能提交政府间谈判委员会的指示相类似的明确建议的理事会邀请，对于缔约方大会而言更有帮助。⁸因此，《斯德哥尔摩公约》的一缔约方或多个缔约方至少应在会议开始前 6 周，向公约秘书处提出该项目。⁹

⁸ 理事会启动斯德哥尔摩政府间谈判委员会的决定可为该类指示提供一个范例。请参考理事会第 19/13 C 号决定，上文注 2（包括引用的参考和附件）。

⁹ 见《斯德哥尔摩公约议事规则》，规则第 10-11 条，第 SC-1/1 号决定，附件，UNEP/POPS/COP.1/31（2005 年），参见网址 <http://chm.pops.int/Convention/COPs/Decisions>

(b) 《斯德哥尔摩公约》缔约方的举措

63. 在没有理事会的相应决定和邀请的情况下，《斯德哥尔摩公约》的一缔约方或多个缔约方也可对议程项目提出建议；该缔约方可在理事会会议之前提出建议，（预计理事会将会随后通过一项支持决定或反对决定），或在未通过有关议定书决定的理事会会议之后提出。无论如何，如果缔约方大会批准其议事日程包含对汞问题的审议，则大会可自行对与有关汞问题议定书的相关事项进行审议。提案方可在缔约方大会之前，提供议定书可能范围的详细资料和其可能包含的要素。如果理事会未通过一项邀请决定，或其未向缔约方大会提供有关该文书性质、范围和内容的详细建议，则该行为则尤为必要。

(c) 决定和命令

64. 无论缔约方大会是否接受理事会关于拟订议定书的邀请或缔约方大会是否自行审议该事项，均要求斯德哥尔摩公约秘书处就议定书可能具有的行政管理和预算问题向缔约方大会报告。¹⁰因此，提出这一议程项目的缔约方或多个缔约方可能希望与秘书处合作，来考虑怎样解决这些问题。

65. 斯德哥尔摩公约缔约方大会目前每两年举行一届会议。审议汞议定书的下届常会为将于 2009 年 5 月举行的缔约方大会第四届会议。该会议将在理事会第二十五届会议之后的第三个月举行，在该届会议上，理事会计划审议不限成员名额特设工作组的工作结果，目的是做出对工作组最终报告的决定。¹¹因此，如果理事会在其第二十五届会议上决定要求斯德哥尔摩公约缔约方大会考虑开始讨论拟订一项汞议定书事宜，且若缔约方大会决定将其纳入议事日程，则可在随后尽快审议这一问题。

66. 若缔约方大会决定发起拟订一项议定书的谈判，那么缔约方大会可成立一个执行该任务的特设工作组。缔约方大会的决定可对该机构的任务做出规定并提出指示，这可以包括开始谈判和谈判结束的时间表。另外，或作为选择，缔约方可要求缔约方大会在其第四届和第五届会议之间（或是缔约方大会第四届会议之后两年）的特别会议中处理该问题。如果斯德哥尔摩公约缔约方中至少有三分之一表示支持这一选择，则可举行缔约方大会特别会议。通常，可允许斯德哥尔摩公约观察员（包括非缔约方国家）参与工作组内议定书的相关讨论，并至少可以参加缔约方大会全体会议。然而，仅允许斯德哥尔摩公约缔约方参与正式的谈判和决策，除非缔约方大会约定了不同的议事规则。

(d) 不做决定

67. 如果缔约方大会决定不接受理事会关于启动谈判的邀请，或者如果缔约方大会不能在其第四届会议上结束讨论并对该事项做出决定，则在下届缔约方大

Recommendations/tabid/208/language/en-US/Default.aspx#。在秘书处已拟订临时议事日程之后，但在会议开始之前，缔约方可提出额外的议程项目。经秘书处和缔约方大会主席同意后，此类项目可纳入补充临时议事日程。见同上，规则第 12 条。当通过普通会议议事日程时，缔约方大会可删除、延期或修改项目，也可将其考虑为“紧急重要”的项目加入议事日程。同上，规则第 13(a)条。

¹⁰ 见同上，规则第 15 条。

¹¹ 见理事会第 24/3 IV 号决定，第 34 段。

会（如：两年后）之前不对议定书采取进一步的行动，除非缔约方大会同意成立一个工作组在闭会期间进一步审议该事宜。

4. 谈判的时间安排

68. 如果缔约方大会决定就议定书启动谈判，则拟订并通过该文书所花费的时间将受到以下情况的影响：（1）缔约方大会决定的议定书范围是全面还是狭窄，以及（2）缔约方大会授权拟订该议定书的附属机构会议或缔约方大会特别会议的召开频率。谈判会议的频率将直接受到资助召集会议的成本，包括确保与发展中国家和经济转型国家参与有关的成本的预算外资金情况的影响。另外，这些会议的成效，可能受到支持这些国家执行任何由此产生之协议的财政资源可获性的保证和安排的影响。议定书的生效将在很大程度上取决于要求批准、接受、核准或同意该议定书的国家的数量。

69. 如果缔约方大会同意拟订一项范围相对较狭窄的议定书，且如果其授权一个工作组频繁开展闭会期间的工作，并同意应举行缔约方大会特别会议，则在比拟订一项广泛的具有法律约束力的文书所要求时间相对较短的时期内，缔约方大会理论上可最终确定并通过一项议定书。

70. 与此相反，如果缔约方大会希望拟订一项全面的或复杂的文书，但同意不举行缔约方大会特别会议且在闭会期间仅举行一次工作组会议，则该议定书可能需要更长的时间。

5. 其他考虑

(a) 对斯德哥尔摩议事日程的影响

71. 拟订一项议定书必定是一项细致的工作，且要求公约缔约方和秘书处给予大量关注。就秘书处而言，环境署执行主任规定公约秘书处的职能，缔约国大会可要求执行主任为秘书处支持此类谈判进行必要的安排，同时注意到环境署秘书处先前进行过大量条约谈判。在任何情况下，拥有足够的资金和资源分配是非常重要的。

72. 对议定书进行辩论和进行拟订议定书所需的谈判，将构成一项额外的主要议程项目，这是大部分斯德哥尔摩公约缔约方在其原来公约概念中未曾预想到的。对该事项进行辩论将要求重新审议缔约方大会的议事日程和优先事项。这可能减损缔约方大会在其第四届会议上处理其他重要议程事项的能力（例如将持久性有机污染物加入《公约》的程序），或导致对《公约》的修改产生压力。除此之外，在缔约方随后谈判和通过议定书的期间，它将继续产生重大影响。

(b) 关于汞的临时措施

73. 任何具有约束力的汞文书将可能需要几年的时间来谈判、通过并生效。从理事会第二十五届会议到文书生效日之间，可能需要临时的、自愿性汞缓解措施来处理当前的汞问题，并开始建立可有助于成功执行该文书的程序和机制。

74. 各国政府、环境署和其他政府间组织可以根据斯德哥尔摩公约议定书选择办法来拟订并执行补充性、自愿性临时措施，尤其是其有效执行可能不要求拟订具有法律约束力的文书来保证的那些要素方面。这些措施可在一项理事会决定中明确，以类似于理事会要求执行主任作为理事会第 19/13 C 号决定的一部分，对持久性有机污染物发起即时行动的方式进行，在该项决定中，也成立了斯德哥尔摩公约政府间谈判委员会。¹²但是，因为议定书谈判程序将在斯德哥尔摩公约缔约方大会而不是理事会的授权下进行，这可能比将这些临时措施纳入议定书的过程更加困难，除非缔约方大会可同意做出相应的安排。以外，由于理事会只能邀请，而不能保证斯德哥尔摩公约缔约方大会将接受其启动议定书谈判的邀请，理事会的决定可能需要明确，开始这些临时措施不应取决于缔约方大会相应的确认决定。

(c) 财政资源

75. 关于本主题的信息，请参考“财政资源”配套文件。

B. 单独公约

76. 本节以 OEWG.1/2 号文件第 3.4.2 部分为基础。

77. 多方环境公约已采取以下两种基本方法中的一种：一种框架/议定书式的方法，或一种控制措施式的方法。框架/议定书式的方法为处理宽泛的问题设定一种框架和管理结构，但将拟订更具有法律约束力的目标、时间表和将来的其他具体控制措施留待将来的补充议定书解决。这样的示例包括：《1985 年保护臭氧层维也纳公约及其蒙特利尔议定书》、《1979 年联合国欧洲经济委员会远距离越境空气污染公约及其八项议定书》和《1992 年联合国气候变化框架公约及其京都议定书》。

78. 与此相反，控制措施式方法载有各国政府集体认为处理该问题需要的具有约束力的承诺。这一般包含一个或多个技术附件，它们可列出需遵守基本控制措施的具体的化学物质，或对控制措施如何运作进行详细说明。控制措施式方法已用于化学品和废物簇中的具有法律约束力的文件（即，《斯德哥尔摩公约》、《鹿特丹公约》和《巴塞尔公约》）。因此，有理由假定控制措施式方法而非框架/议定书式方法，将是用于独立汞公约的最合适方法。¹³本节中的评论因此是在单独公约的控制措施式方法背景下做出的。

1. 设计

79. 各国政府可将单独公约用作全面的具有法律约束力的汞框架，或用作包含自愿性和法律要素的总体框架的法律部分。

¹² 见理事会第 19/13 C 号决定，同上文注 2，第 13 段。

¹³ 框架/议定书和控制措施方法的更多信息请参考 OEWG.1/2 号文件第 241-248 段。注意使用控制措施式方法的公约不排除通过议定书。此种公约的缔约方为什么可决定使用议定书对其进行补充，原因有许多种。但是，不同于框架式公约，含控制措施式方法的公约不依赖于通过一项议定书而建立实现其目标所需的一些或所有基本控制措施。

(a) 具有法律约束力的框架

80. 对于全面的、具有法律约束力的汞框架而言，单独公约的基本设计可包括“可能的共同要素一览表”中确定的多种或所有共同要素（见第 4 页）。其总体结构可类似于《斯德哥尔摩公约》，核心承诺在公约正文中确定。其中一些承诺可在技术附件中规定，附件将更具体地规定将需要达到的标准或目标、以及达成这些标准或目标所需的政策和措施。与议定书选择办法类似，单独公约可（但不要求）包含对其他执行要素的规定，例如纠纷解决方案和不履约行为。正如多数多方环境条约一样，单独公约可载有“硬性”和“软性”两种承诺。这将由理事会对该事项的决定来决定，以向政府间谈判委员会提供关于单独公约中包含的实质要素范围以及理事会可能对这些要素进行的任何具体审议的政策指导，而公约中的具体规定将由政府间谈判委员会进行谈判并集体确定。

(b) 包含自愿性要素和法律要素的总体框架

81. 就包含自愿性和法律要素的总体框架或组合方案而言，独立汞公约可包括组合方案中的法律成分。这样，它将包括“可能的共同要素一览表”中确定的有限数量的共同要素。在这种方法下，该条约将比全面的、具有法律约束力的汞框架的范围要狭窄，且其可能只处理那些如无具有法律约束力的文书，就不能合理执行的全球汞优先事项。依赖于其核心承诺的范围和深度，一项范围狭窄的文书可能或者不包括“一览表”中“有关执行的安排”中确定的有关执行的所有要素，或者不要求像具有法律约束力框架可能需要的要素那样详细阐述这些要素，或者两者均不需要。这些要素可特别包括国家战略的必要性，监控、报告和审查，技术支持和能力建设以及财政资源。当然，其中的一些或所有要素可能仍然需要作为汞组合方案中自愿部分的要素。

82. 范围狭窄的文书可能处理减少汞供应的问题，包括属于国际汞贸易的措施或对国际贸易产生影响的措施。此类国际措施可能非常必要，这是因为一般情况下，国家很难、有时甚至是不可能执行旨在保护人类健康和环境的有效贸易相关措施，除非它们是在一个多边法律框架内实施这些措施。然而，即使限制国际汞贸易的措施只是包含在一个总体的汞组合方案内的法律要素部分；该文书仍将可能需要某种管理或监督机构来通过正式的决定，修改文书（如果变化的情况如此要求），或指示秘书处采取新的具体行动。下文第 3 节更详细地讨论了管理选择办法。

83. 文书的范围是否可以随着时间而扩大以纳入其他额外的汞优先事项，这一可能性尤其与范围狭窄或有限的汞文书的概念有关。这种可能性大致与事先知情同意程序的先例相似，事先知情同意最初作为《粮农组织关于农药销售和使用的国际行为守则》以及《环境署关于化学品国际贸易信息交流的伦敦准则》下的自愿性程序，然后作为《鹿特丹公约》下具有法律约束力的程序被通过。在所有原因中，事先知情同意程序开始是作为一项自愿性程序，这是因为起初各国政府间并未达成需要一项具有法律约束力的程序的一致意见，且就关于程序怎样运作及其范围大小也缺乏一致意见。

84. 在包含自愿性和法律要素的总体汞方案下，各国政府随后可扩展法律文书的范围以逐步包含更多的最初为自愿性要素的那些要素。当然，这些要素可包括处理全球汞问题的具体的实质措施和活动，例如理事会确定作为全球汞优先事项，并作为“应对汞引起的挑战的具体行动”列入第 4 页“可能的共同要素一览表”。这也可以包括执行这些行动的有关安排（这些安排可能尚未纳入原有的法律文件中），以及可保证长期稳健的行政管理方面。此办法的潜在成功关键因素是保证最初的法律文书包含适当机制，以允许缔约方在没有太大困难的情况下扩展其内容。这可能包括使用绝对多数制而不是协商一致决策规则的修订程序，通过或修改无需修订其核心内容就可扩展文件内容的规定，以及该类修订的自动生效，并具有“选择退出”保护措施。

2. 与化学品公约和相关程序的合作与协调

85. 在启动关于独立汞公约的谈判的过程中，理事会可邀请巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约缔约方大会支持谈判程序，为保证三项公约以及关于汞的未来公约之间的合作和协调做出贡献。理事会也可邀请关于汞的政府间谈判委员会适当考虑与三项公约下的工作和安排建立联系，以及保证与《国际化学品管理战略方针》（《化管战略方针》）和其他相关程序相协调的方式和方法。

3. 协同增效和管理

86. 无论该条约是否代表一个全面的、具有法律约束力的汞框架或代表一个包含自愿性和法律要素的总体框架的法律部分，管理独立汞公约的方法都可能产生有关协同增效、化学品簇条约的数量、以及新文件在加强这三项化学品和废物公约之间的合作与协调的关系进展等方面的问题。这类问题可在未来公约的谈判过程中进行处理，此时各国政府在政府间谈判委员会上将审议指导公约的监督和执行的控制措施以及制度安排事宜。例如，他们可以审议为执行有关汞的公约和其他相关国际文书，旨在确保有关化学品和废物的国际管理行动之间协同增效的措施。在国际一致，此种协同增效可在各缔约方计划总体政策考虑和决策的行政安排（例如缔约方大会及其运作方式）、技术事项的附属机构、秘书处职能和执行措施（例如财务管理机制）的过程中予以解决。

4. 启动程序和时间表

87. 正如在本分析报告第 43 段中建议的那样，工作组成员应认识到理事会将主要依赖工作组在政府间谈判委员会就公约谈判大部分具体条款提出的建议，就如同其依赖政府间化学品安全论坛持久性有机污染物特设工作组就负责拟订《斯德哥尔摩公约》的政府间谈判委员会做出的大部分指示一样。¹⁴

88. 无论其旨在作为一项全面的具有法律约束力的汞框架，还是作为包含自愿性和法律要素的总体框架的法律部分，理事会将通过要求执行主任准备并召集拟订该公约的政府间谈判委员会，来启动针对单独公约的谈判。该决定将规定有关该文书的性质和范围的政策指南，且可包含理事会在文书管理方面的优先选择。该决定可确定预计政府间谈判委员会何时开始工作，外交会议何时通过

¹⁴ 参见理事会第 19/13 C 号决定，同上文注 2。

完整文书的大约日期（就《斯德哥尔摩公约》而言，要求政府间谈判委员会在 1998 年初开始工作，并要求外交会议“到 2000 年”时缔结该条约）。¹⁵该决策也可指示执行主任采取措施，立即对汞问题采取行动，以便在具有约束力文书的拟订过程中帮助解决汞问题，并为文书的执行工作做准备。

89. 政府间谈判委员会和外交会议根据其各自的议事规则运作，议事规则一般规定实质性的决定将由他们已经约定的具体决策方式来拟订。¹⁶在外交会议通过该条约之后，公约将开放供签字和批准，且根据其规定生效。此类文书的谈判和生效所要求的时间长度可有显著变化。例如，从《斯德哥尔摩公约》政府间谈判委员会第一届会议到公约生效之间的总时间略少于 6 年。公约的范围、谈判进程可获得的预算外资源以及使公约生效所需要的批准次数，可能对公约的谈判和通过所需要的时间产生重大影响。

5. 其他考虑事项

(a) 临时汞措施

90. 公约的拟订和生效可能需要几年的时间。因此，从理事会第二十五届会议到文书生效日之间，可能需要临时的、自愿性汞缓解措施来处理当前的汞问题，并开始建立可以有助于成功执行该文书的程序和机制。各国政府、环境规划署和其他政府间组织可根据斯德哥尔摩议定书选择办法拟订并执行补充性的、自愿性临时措施，尤其是其有效执行可能不要求拟订具有法律约束力的文书的那些要素方面。这些措施可在一项理事会决定中明确，以类似于理事会要求执行主任，作为理事会第 19/13 C 号决定的一部分，对持久性有机污染物发起立即行动的方式进行。在该决定中，也成立了斯德哥尔摩公约政府间谈判委员会。¹⁷

(b) 财政资源

91. 关于本主题的信息，请参考配套文件“财政资源”。

¹⁵ 见同上第 11-12 段。事实上，政府间谈判委员会在 2000 年 12 月完成了谈判，且于 2001 年 5 月在斯德哥尔摩召开了外交会议。

¹⁶ 参见，例如，斯德哥尔摩政府间谈判委员会，议事规则第 37 节，拟订一项具有法律约束力的国际文书以对某些持久性有机污染物采取国际行动由政府间谈判委员会，《政府间谈判委员会第一届会议工作报告》，UNEP/POPS/INC.1/7，附件一，“政府间谈判委员会会议议事规则”（1998 年）（作必要修改适用于关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约全权代表会议的外交会议，《最后文件》，UNEP/POPS/CONF/4 (2001 年)）；也见联合国大会，《维也纳条约法公约》第 9.2 条，1969 年 5 月 22 日，1155 联合国《条约汇编》第 331 卷（规定在国际会议上通过出席和参加表决的三分之二多数票通过条约文本，除非通过同样的多数票，他们决定适用不同的规则。）

¹⁷ 见理事会第 19/13 C 号决定，同上文注 2，第 13 段。

C. 自愿性汞框架

92. OEWG.1/2 号文件第 3.1.1 部分确定了关于汞的增强自愿性措施的几项选择办法。本分析报告的这一节以不限成员名额工作组第一次会议的文件和讨论为基础，并对可能的资源、不具有法律约束力的汞政策框架进行进一步的审议。

93. 自愿性汞框架可单独存在或构成包含自愿性和法律要素的总体方案或组合方案的组成部分。在包含自愿性和法律要素的总体方案中，斯德哥尔摩汞议定书、单独公约可包含一些或所有法律要素，正如本分析报告在之前章节讨论的那样。其他现有文书——例如《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》、或《奥胡斯公约》的《关于污染物排放和转移登记簿的基辅议定书》——也可包括可能认为是组合方案一部分的具体法律要素。¹⁸

1. 汞行动伙伴关系方案

94. 2008 年 4 月，环境署汞行动方案完成了一项“环境署全球汞行动伙伴关系方案的总体框架”。¹⁹伙伴关系框架由环境署与各国政府和其他利益攸关者协商、在执行主任的负责下拟订。该框架将递交理事会第二十五届会议，以作为理事会要求的有关理事会第 24/3 号决定执行情况的进展报告。

95. 尽管全球汞行动伙伴关系框架和作为本分析报告本节主题的自愿性汞框架之间无疑存在着联系，但它们并不相同。伙伴关系框架的拟订和不限成员名额工作组对增强自愿性措施和新的或现有国际法律文件的选择办法的审查和评估，是根据理事会第 23/4 号决定的不同部分进行的单独程序。通过包含执行而不是拟订政策，汞行动伙伴关系方案和伙伴关系框架可以且应该成为工作组可能建议理事会审议的解决汞问题的任何增强自愿性或具有法律约束力方法的重要补充部分。然而，工作组参与者应明白，汞行动伙伴关系框架与本分析报告本节讨论的自愿性汞框架是截然不同的。

2. 设计

96. 自愿性汞政策框架可包括如上文第 4 页“可能的共同要素一览表”所确定的多种或所有共同要素。因此，它可包含（1）构成该事项的要素，包括表达政治承诺、指导原则和范围以及整体目标；（2）处理该问题的行动或活动，以理事会在理事会第 24/3 号决定第 19 段确定的七项汞行动优先事项为基础；（3）有关执行的安排，例如信息交换、执行计划或方案、监控、报告和审查、技术支持和能力建设、财政资源和帮助、以及有效性评估和框架下所做承诺的审查；（4）框架行政管理的安排，包括有关秘书处服务和负责整体政策指南和监督的流程或机构的规定。

97. 关于框架可能包含的特定行动或活动，最佳可得技术/最佳环保做法指导方针的拟订和应用对于多数行动或活动而言是十分重要的。正如本分析报告第

¹⁸ 关于这几种选择办法的描述，请见 OEWG.1/2 号文件第 3.2 部分。

¹⁹ 见《联合国环境规划署（环境署）全球汞行动伙伴关系会议报告》UNEP(DTIE)/Hg/Partnership.1/4 (2008 年), http://www.chem.unep.ch/MERCURY/UGMP/Meeting_Documents.htm。

38 段所述，框架本身将不包括详细的最佳可得技术/最佳环保做法指导方针，相反可拟订在框架通过后进行进一步发展的程序。

3. 制度安排和程序

98. 自愿性汞框架可作为《化管战略方针》的组成部分实施；也可作为另一个现有程序的组成部分；²⁰或作为理事会和环境署发布的一个新的、独立的程序。在确认：（a）国际社会希望实现化学品簇范围内，更普遍地说，联合国系统范围内更大程度的合作和协调；（b）进一步加强《化管战略方针》的价值；以及（c）汞已经被列入《化管战略方针全球行动方案》范围内的同时，本分析报告的重点是在《化管战略方针》及其国际化学品管理大会的范围内拟订并容纳一个自愿性汞框架。

99. 如果理事会决定将汞框架作为《化管战略方针》的一部分，则可要求国际化学品管理大会第二届会议审议启动谈判程序以拟订一项不具有约束力的协议。理事会的要求可包含其认为应包括在框架中的要素纲要。如果理事会决定框架应包括自愿性和法律要素两者，那么它可要求国际化学品管理大会第二届会议考虑拟订总体性、自愿性框架和要素，并可单独创立一个适当的平行程序（例如政府间谈判委员会或要求拟订另一项化学品公约）以便提出法律要素。正如上文第 24 段所述，实施这两种程序可使其会议同时召开，或连续召开。

100. 在任何一种情况下，国际化学品管理大会第二届会议可根据其“关注新出现的政策问题并采取适当措施并就合作行动的优先重点达成共识”²¹的职责，着手解决其议程项目下的问题。在邀请国际化学品管理大会解决问题时，理事会将需要规定拟订框架（包括其范围）的职责范围。换句话说，理事会在将拟议的框架提交给国际化学品管理大会之前，需要在其第二十五届会议上解决关键的政治问题。这些关键问题包括框架的法律性质、范围和基本要素、以及谁将提供用于支付其拟订和执行所需的资源。解决了这些问题，理事会可允许国际化学品管理大会第二届会议重点关注其是否同意该议定书，而不是重点谈判框架应有哪些要素（它没有时间来处理该问题）。

101. 《化管战略方针》在三年的时限内可能拟订并通过该汞框架。这可能包括四次国际会议以及区域会议，化管战略方针筹备委员会的谈判中证明区域会议是至关重要的。化管战略方针秘书处可能需要额外的三名工作人员来支持这些谈判工作。对于哪个机构将承担该任务的首要责任不应存在任何疑问，这是很

²⁰ 例如，1995 年通过的《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》，是一项不具有法律约束力的环境署方案，旨在为国家和区域部门处理陆上活动导致的海洋环境退化问题提供实践指南。《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》包括对持久性有机污染物和重金属的建议性国际行动的较短章节。该纲领总部设在海牙，对关于化学品的一项信息交换机制进行监督，该机制已纳入《组织间健全管理化学品方案》、《国际化学品安全方案》、环境署和政府间化学品安全论坛的现有体制之中。一般信息参见环境署—保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领网站：<http://www.gpa.unep.org/>；通过保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领政府间会议；《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》（哥伦比亚特区华盛顿，1995 年），UNEP(OCA)/LBA/IG.2/7，参见网址 http://www.gpa.unep.org/documents/full_text_of_the_english.pdf。

²¹ 见《化管战略方针》总体政策说明，第 24 (j)段，上文注 16。

重要的；虽然环境署汞行动方案和其他政府间机构可能需要向该程序提供重大支持，但化管战略方针秘书处将需要成为协调该事项的领导实体。

102. 《化管战略方针》的多方利益攸关者、多部门方法，可有助于使较之环境署理事会程序中的典型做法更广泛的利益攸关者参与。据推测，国际化学品管理大会正在拟订的议事规则在这方面将继续使用过去的《化管战略方针》做法，并将其适用于拟订一项自愿性汞框架的谈判方面。

103. 虽然《化管战略方针》和国际化学品管理大会将拟订并管理该框架，但执行框架的工具仍需要保持到位，这是因为《化管战略方针》和国际化学品管理大会可能没有能力管理并实施执行活动。这些工具包括，例如：各国政府；环境署汞活动方案和环境署汞行动伙伴关系方案；组织间健全管理化学品方案的成员，包括联合国开发计划署（开发计划署）；世界银行；国际能源机构（能源机构）；非政府组织和其他利益攸关者。

4. 其他考虑事项

(a) 财政资源

104. 正如经常注意到的一样，任何解决汞问题的框架是否成功，主要取决于支持发展中国家和经济转型国家执行该框架的财政资源情况。这些财政资源只有捐助政府提供才可获得。对于《化管战略方针》下的自愿性汞框架，可采用《化管战略方针》的快速启动方案作为捐助者开通财政资源渠道的媒介。作为选择，或除此之外，全球环境基金可通过其国际水域重点领域提供援助，或捐助者可要求全球环境基金管理一项汞专用基金，其概念类似于最不发达国家基金或特别气候变化基金。由于全球环境基金目前没有支持汞项目的重大资金来源，所有这些全球环境基金选择办法的可行性将取决于捐助者为该目的提供新的财政资源的意愿。（关于全球环境基金方法的详细讨论，请参考财政资源配套文件。）

(b) 临时汞行动

105. 先前关于自愿性、临时汞行动在拟订具有法律约束力的汞选择办法过程中的价值的意见，也适用于本自愿性汞框架选择办法。