

IPEN 关于 INC2 的一些后续想法及评论

2011 年 2 月

关于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二届会议 (INC2) 已经闭幕，国际消除持久性有机污染物联盟 (IPEN) 希望与各位代表及其他人士分享一些我们会后的想法和评论。我们认为 INC2 取得了重要进展，但此次会议也凸显出了一些问题，我们希望在此提出。

所有媒介的汞排放

一个尚未解决的关键性问题是，汞问题文书是否将主要关注控制汞的大气排放，或将依照斯德哥尔摩公约的先例控制所有媒介的汞排放：空气、水和土壤。IPEN 相信制定一项控制所有媒介汞排放的汞限制公约将十分重要。汞会在不同的媒介之间进行转移。当汞被排放到土壤和水中后，最终很大一部分将进入大气。当汞被排放到空气中后，也将沉降到地面和水体。只控制大气排放的公约将促使相关部门将汞排放转移到土壤、水和产品中，从而达到减少大气排放的目的。这样的一项汞公约实际上将会加剧当地的汞污染和汞暴露。如果将一项公约命名为水俣公约，但它却并不包含控制汞的水体排放的有力条款，就像导致水俣事件的汞污染，将是极具讽刺意味的。

在要点草案中，控制汞大气排放的措施被放在条款 10 中，而关于控制汞的水体和土壤排放的内容却被放在条款 11 中。条款 10 设想建立最佳可用技术 (BAT) 来控制附件 E 中列出的以下四个主要来源的汞大气排放：

- 1) 燃煤发电厂和工业锅炉；
- 2) 有色金属冶炼设备；
- 3) 垃圾焚烧设备；和
- 4) 水泥生产厂。

草案没有说明用于控制这些排放源的最佳可用技术将同时用于控制排放到水体、土壤和产品中的汞。条款 11 意图控制汞的土壤和水体排放，然而，这一条款仅仅适用于它自己的附件 F 中所列的排放源，并不适用于附件 E 中列出的重要汞排放源。

在 INC2 上很多国家政府表示支持制定一项控制所有媒介的汞排放的公约，并有一位政府代表建议合并条款 10 和条款 11 以实现这一目的。IPEN 支持这一建议，把汞的大气排放控制措施和水体及土壤排放控制措施整合起来。然而，另外一些政府表现出希望删除

条款 11，且并不扩展条款 10 的内容使其包括控制排放到水和土壤中的汞。IPEN 鼓励政府代表充分考虑如果公约没能把控制汞的大气排放与水体和土壤排放结合起来将带来的潜在负面影响。这样一项公约很可能不能应对重大的汞污染问题，并可能导致具有危害性的排放媒介转移。

制定最佳可用技术 (BAT) 和最佳环境实践 (BEP) 指导原则

如何制定最佳可用技术和最佳环境实践指导原则十分关键。IPEN 赞同由经缔约方大会审议通过的专家组制定最佳可用技术细则。但是，目前尚没有针对控制汞排放的国际认可的“最佳可用技术”定义，因此关于汞公约的政府间谈判委员会应就此定义及其目标、指导原则和政策框架达成一致，并在条款 10 或其附件中体现出来。否则，签署公约的政府官员们将对公约最佳可用技术责任的性质和类型持有不同的看法；然后，负责起草最佳可用技术指导原则的专家组将处于几近瘫痪状态，不能取得有用成果。

个体和小规模采金业

IPEN 很高兴看到代表们就针对个体及小规模采金业，这一第二大汞大气排放源，需制定强制性责任达成了普遍共识。对于那些发展中国家及经济转型期国家，应将这部分责任与获得适当的、充分的技术和资金援助直接联系起来。应要求在其境内存在个体和小规模采金业的每一个缔约方制定和实施一项旨在减少和消除个体和小规模采金业的汞使用和汞排放的综合性计划，并对这一计划进行汇报和定期更新。这些计划将包括：

- 对国家目标和减排目标以及为达到这些目标将要采取的措施的陈述；
- 缔约方将要采取的限制向个体及小规模采金业供应汞的措施，包括如何禁止进口汞和限制其它向这一行业供应汞的来源；
- 缔约方将要采取的禁止、限制或阻止最差采金做法，包括整体矿石汞齐化、用汞后使用氰化物、开放式加热汞齐和家庭室内加热汞齐；
- 缔约方将要采取的清理和修复个体及小规模金矿所在区域及周边社区受污染场地的措施；
- 目前依赖排放汞的活动维持生计的特殊工人和社区群体对转型援助和/或其它帮助可能存在的需要。

废弃物

IPEN 相信汞公约应包含关于废弃物的专门条款，而不是简单将这一重要问题的责任委托于巴塞尔公约。我们期待将来的汞控制公约将保护人类健康和环境作为其核心目标。而这一目标并不是巴塞尔公约的特定目标，巴塞尔公约也没有完全解决本国内汞废弃物的处理、收集和运输问题。另一方面，由于汞公约和巴塞尔公约的内容存在重合，应考虑解决职责重叠的问题，在制定汞公约中关于废弃物的条款时应参考巴塞尔公约。

受污染场地

在 INC2 上，政府代表们表示支持设定关于处理受污染场地的公约条款。然而是否将这一条款设为自愿性还是强制性，代表们表达了不同的观点。使这一讨论复杂的因素包括：修复汞污染场地高昂的费用、发展中国家和经济转型期国家寻找修复所需资源的挑战和捐助国家以及其他相关方担心修复所有汞污染场地的费用将超过任何可能获得的资金支持额度。

IPEN 支持的一项解决办法是，在公约中设定条款要求缔约方做出制定全面的其境内汞污染场地清单的计划，实施计划并进行汇报，包括每个污染场地的完整描述和评估。在可能的情况下应对责任方进行认定。无论如何，应确定汞污染来源。如果污染仍在继续，应予以制止。应评估直接的和长期潜在的健康影响，并充分告知潜在受害社区。计划还应包括实施里约宣言原则 13：补偿污染受害者及其它环境损害和原则 16：污染者负其责两条原则的机制。主要赔偿和场地修复责任应由污染责任方负责，但公约也应包含促进国际合作的条款，在不能确定责任方或缺乏基本必要资源的地方处理问题最突出的污染场地。

同样，一项被命名为水俣公约的汞控制公约却不包含保护公众不受汞污染场地危害的责任也将是极具讽刺意味的。

资金机制及其与履约的关联

像参加 INC2 的很多代表一样，IPEN 看到了将缔约方的履约活动和资金支持联系起来的价值。然而，如果公约的一些关键条款被设定为自愿履行，这一方法也将导致严重问题，因为实施这些条款的活动将可能不具备获得公约资金机制支持的资格。

要点草案建议很多重要条款的履行由缔约方自行决定，其中就包括：制定和实施国家实施计划，处理个体及小规模采金业和受污染场地的措施，和对于大多数国家的控制发电厂、金属冶炼、垃圾焚烧炉和水泥生产厂的汞排放。在上述及其它类似领域，IPEN 支持

制定强制性履约责任，建立、实施、更新计划（包括说明计划旨在解决的问题的相应条款），并进行汇报。这一办法将公约重要条款纳入到履约制度内，将使相应的履约活动适用于获得公约资金机制支持。

此外，IPEN 相信公约资金机制应优先向最不发达国家(LCDs)和小岛屿发展中国家(SIDs)提供支持。这可能包括，放宽联合资助要求、协助制定资金申请书和放宽项目资格限制。

公约命名

将全球汞公约命名为水俣公约的建议具有十分重要的意义。IPEN 相信将全球汞公约命名为水俣公约直接将水俣悲剧和保护人类健康和环境免受汞污染危害的全球行动联系起来。因此，如果将“水俣”赋予汞公约作为其名称，那么水俣事件的受害者和他们的合法要求必须得到尊重和兑现，也必须把水俣悲剧的教训运用到公约中。

距离水俣病被第一次确诊已经过去五十多年了，悲剧受害者的问题仍然没被合理地彻底解决。受害者团体们要求认定并赔偿所有受害者。他们希望对受影响地区的人们进行综合的健康检查（还从来未开展过）。他们希望确保充分正当地执行污染者负其责的原则。他们希望水俣湾周围的受污染场地得到清理，这样公约的签署仪式才不会在一个大量汞污染仍被忽视的地方举行。最后，水俣病受害者们希望建立一项健康和福利体系，以保证居民过上安全的生活。

IPEN 与水俣事件受害者团体们立场一致，坚持要求日本政府和窒素集团在公约命名为水俣公约前合理解决仍在继续的悲剧。这就意味着在 2013 年谈判会议之前就真心诚意地解决突出问题作出公众承诺，并采取实际行动。

水俣事件团体们关于公约命名的声明

http://www.ne.jp/asahi/kagaku/pico/mercury/INC2_NGO/Minamata_Statement_110123_en.pdf

IPEN 纪念水俣事件的声明

<http://www.ipen.org/hgfree/media/honoring%20minamata%20statement.pdf>