

关于筹备 INC4 之 IPEN 见解

2012 年 3 月

政府间谈判委员会第四届会议 (以下简称 INC4) 将拟议一项关于汞的具有法律约束力的全球文书, 值此代表们筹备 INC4 会议之际, 国际消除 POPs 网络 (以下简称 IPEN) 愿分享一些见解和观察所见。此次条约谈判是在汞程度快速上升的背景下召开。科学家提醒在过去 20 年间, 太平洋汞含量已增加了 30%, 如果不采取措施, 在未来数十年其汞含量将增长 50%。实际上, 科学家预计如果不采取措施改变目前态势, 2050 年太平洋的污染程度将为 1995 年的两倍, 这将影响鱼体的汞含量, 带来不利影响, 而鱼是人体汞暴露的主要来源。虽然政府间谈判委员会第三届会议 (以下简称 INC3) 取得了一些进展, 但在条约重要组成部分方面措施的欠缺以及在排放和财政考量方面的彻底僵局使人们担忧条约是否会抑制汞程度的上升趋势。如果不采取可靠的行动解决汞来源, 条约实际上可能使不断增长的排放合法化, 而无法保护人体健康和环境。

对所有媒介的释放

IPEN 认为未来文件应为针对所有媒介的汞控制条约, 这点非常重要。只控制大气排放的条约会促使汞释放者为了达到减少其汞大气排放而将这些释放转移至土地, 水系统和产品中。这可能导致一项实际上加剧当地汞污染和暴露的全球条约。另外, 释放至土地或水中的汞可能挥发, 而后进入空气。INC3 曾有对出台组合条款的强烈支持, 旨在解决对空气、土地和水的释放。但有些国家却要求分别设定条款, 甚至要求将一些媒介从条约中删除。在 INC3 上, 拥有某种特定来源的国家还提议采用自愿措施, 或者不予考虑这些来源。

意欲使该条约具有意义并且解决上升的汞程度, 应对人为汞源采取具约束力的措施。这些措施可随着时间的推移逐步实行, 通过使用专家委员会制订的最佳可行技术, 解除对能力的顾虑。最佳可行技术指南应控制汞对水、土地或产品的释放, 优先考虑替代物, 应随着时间的推移不断加强使其更为严格。一套整体性的最佳可行技术指南能够有效地解决从一个来源释放至所有媒介的问题, 相反如果分别制订针对空气、水和土地的最佳可行技术文件, 将无法有效地解决以上问题。

应解决氯乙烯单体 (VCM) 生产对所有媒介的释放。在谈判所处的此高级阶段, 仍未能公开源自采用汞催化剂的氯乙烯单体生产所导致的汞排放和环境释放的数据。据

2008年联合国环境规划署估计，采用汞催化剂的氯乙烯单体生产过程所使用的汞量达到770公吨。由于所记录的量只占这些消费汞量的半数，氯乙烯单体生产可能为导致全球人为汞污染的最主要因素之一。由于准备报告的专家缺乏排放数据以开展工作，联合国环境规划署《全球大气汞评估》认为氯乙烯单体生产工厂的大气汞排放为零。INC4需及时解决该问题。INC3的技术会议提供了汞催化剂替代品的初步信息。IPEN鼓励各国政府要求大会秘书处在INC4提供关于可替代汞催化剂的详细最新信息，代表们便能借此信息对该重要汞源进行讨论。

针对附件D所列涉及汞使用的制造工艺，条约应规定清晰的截止日期以禁止其使用，从而减少排放。条约生效日不应视作该截止日期，因为这只会使缔约方在公约生效前无限制地扩大这些设施的数量。对于此类设施的新建和现有设施的扩建，应予以严格的限制和规定。如果需要设定截止日期以使早先拥有这些设施的国家持续运行，该日期应为采用公约的外交大会日，而非公约生效日。

最后，应消除“排放总量较大的国家”的两级方式，在该方式下，只有相对少数的发展中国家和经济转型期国家会得到财政机制的重要支持以解决本国的汞排放源。对于其它国家而言，解决这些来源的国家行为很大程度上为自愿行为，而且无法获取支持。我们认为如果要制订成功的公约，有必要激励所有地区所有感兴趣的政府全面参与。该条款应经修订，要求每个缔约方通过一个削减和消除本国汞源的国家目标；制订国家计划以削减和消除这些排放源；而后实施该计划。

财政机制

IPEN认为资金充足和可预见性的财政机制对于条约实施具有重要作用。在资助获取途径与合规挂钩时，自愿条款可能不适于获取财政支持，因此公约的重要条款必须具强制性。关于财政机制形式的观点各异，但在确定一项机制之前，我们认为应讨论和通过该财政机制应包含的特点和特性。这些理想的特点应包括：一个反馈机构；获取大额和小额资金的能力；私有部门的财政贡献；解决复杂社会因素和经济因素的能力；在不以牺牲减贫目标为代价的前提下，履行条约义务的能力；在批准条约前，使能活动筹资的能力。同时，我们认为公约的财政机制应向最不发达国家和小岛屿发展中国家提供优先途径，可包括：放宽联合财政的各项规定；在制订资助建议方面提供援助；在项目资格方面更大的自由度。INC3上，由于对全球环境基金的失望和与多边基金的良好合作经验，许多国家支持单一资助。然而，单一资助取得成功的前提是其必须获取足够的资金并且具有长期可持续性。在缔约方大会管理之下的单一资助，将会极大削弱发展中国家和经济转型国家在解决汞问题方面的成果，因为缔约方大会在面临资金本已不足的情况下，分配速度过快，导致资金流尽。另一种担忧是在面临对协同作用和来源效率有着迫切需求压力的形势下，为一项旨在解决一种物质的条约而建立单一资助的可行性。

国家实施方案

对于许多国家而言，国家实施方案的筹备对于全面了解国家来源而言必不可少。斯德哥尔摩公约的经验表明资助国家实施方案的筹备对于批准和实施公约而言至关重要。然而，在 INC3 上，一些国家提出国家实施方案的筹备应为自愿行为。如果该提议得以通过，筹备国家实施方案可能不会被视为合规行为，可能无法自动获取财政支持的资格。这可能给发展中国家设定优先项的能力带来负面影响，使其无法将极为重要的条约规定纳入条约遵守政治制度中，并且使其失去获取财政机制支持的资格。通过确立重点和成立全国专家小组，国家实施计划在增加政府各部对汞问题的敏感重视度和增强良好化学品管理优先方面能起重要作用。国家实施计划应包括一份关于汞供应、来源、废物和受污染场地的清单。经改进的联合国环境规划署工具包能够帮助缔约方识别汞来源和释放并确定二者数量。各式条款规定的各种国家行动计划可纳入国家实施计划的篇章。另外，使能活动将成为汞条约的重要内容。国家实施计划是使能活动的一项明确且具逻辑性的成果，这些活动能帮助设定国家优先项并为条约有意义的实施铺平道路。在各国筹备国家实施计划时所提供的技术援助能够帮助建立一项以国家驱动且成果明确的计划。最后，国家实施计划在制订和实行过程中涉及到公民社会，这也有助于扩大公众了解。

受污染场地

最早的水俣病源于水俣湾受到一家采用汞催化技术进行乙醛生产工厂的污染，该工厂导致大片产地受污染，其结果是灾难性的。尽管该事件为历史上的惨痛教训，INC3 却提出完全自愿的方式来处理汞污染场地，忽视对汞污染受害者的赔偿事宜。这削弱了全球汞污染控制的成果，因为受污染场地不仅危害当地社区，而且造成了全球汞暴露。另外，自愿的方式使得缔约国对受污染场地的解决不被纳入公约遵守机制，从而使其无资格获取财政机制的支持。IPEN 认为各缔约方应履行义务，识别受污染场地和恢复场地的一些最初特性。承担责任的缔约方应履行其赔偿和场地修复的最初责任，但同时，条约应予以规定，在责任方无法识别或缺乏必要资源和技术的情况下，应展开国际合作，解决污染最为严重场地的的问题。在目前条约文本草案规定下，受污染场地如水俣湾处可能会被忽视，因为没有义务要求对其进行识别、清理或者处理受害者事宜。如果文本自身缺陷导致未来水俣病再次上演，全球汞控制条约可能被命名为水俣公约，这将令人蒙羞。

手工和小规模采金活动以及大型采矿

虽然 INC3 被视为一次成功的会议。但为了解决这类重要的汞来源，仍需开展重大工作。目前，关于缔约方是否“应该”或“必须”采取行动解决手工和小规模采金 (ASGM) 仍存在疑惑。目前的文本忽视了手工和小规模采金造成的大规模污染，作为一汞来源，附件 F 和附件 G 却删除了该内容。考虑到手工和小规模采金产生暴露和排放的重要性，在全球汞条约下，自愿方式实则为一无意义的行为。每个缔约方应履行义务，逐步淘汰附件 E 第 1b 段所规定的操作，因为这些操作最易释放大量的汞污染。强制措施应包括一项国家行动计划，该计划内容包括防止易受害人群受到暴露以及采取一项公共健康策略。应禁

止手工和小规模采金所需的汞进口，以防止矿工、儿童、妇女和其他人群如职业因汞而受到损害的渔民进一步中毒。应根据国家行动计划确定和实施针对手工和小规模采金的国家行动，而国家行动计划亦为国家实施方案的部分内容。

尽管大型采矿在导致大量汞排放方面具有潜在性，但 INC3 对其的关注仍甚少。联合国环境规划署估计近在所有人为汞排放源中，15%源自与工业规模金属采矿和精炼的操作和设施相关的非故意汞释放。基于此原因，联合国环境规划署制订了工具包，以对汞释放进行识别和确定数量，该工具包将初级金属生产视作国家汞清单中认定的汞源。金属矿石开采所直接导致的汞污染可能被低估了。例如，据报告，2008 年美国所有金属矿石开采设施产生的汞释放和转移总量达到 2486 公吨。此类污染多数停留于场地，释放于土地中。这表明过去和现存金属矿石开采操作产生的所有被弃置开采废物中全球汞总含量一定极大。天气活动和其它自然进程会不断影响这些被弃置的废物，导致开采废物弃置场地产生程度高但无法记录的大气排放、水排放和其它汞释放。黑色金属和有色金属的开采应纳为附件 F 中的一类来源，此类操作应在一项致力解决以上所述所有媒介释放的公约基础上。

废弃物

IPEN 认为汞条约应针对汞废物进行强制性的特殊规定，而非仅仅将汞条约在此重要事宜上的责任委任给巴塞尔公约。保护人类健康和环境并不是巴塞尔公约的特定目标，该条约并没有完全解决与汞废物本国处理、收集、处置和运输相关的事宜。汞条约应包括含汞废物的适当处理技术单，在最佳可行技术/最佳环境实践指南中对这些技术的表现水平进行定义。应定义限值，包括将废物视为具危险性的健康保护值。其它规定应包括：将含汞废物量降至最低并防止其生成的规定；责任和赔偿措施；要求实行纳入国家实施计划的国家行动计划；实行污染者付费原则，因为许多国家认识到私有部门在条约中扮演着重要的财政角色。应禁止将废物从发达国家转移至发展中国家。只有进口国确保拥有足够的处理能力处理和防止废物倾倒以及随后对人体健康和环境造成的危害，经进口国同意，才可在国家间进行废物转移。

条约命名

将这项全球汞条约命名为水俣公约的提议非常重要。IPEN 认为命名为水俣公约可以将水俣悲剧与保护人体健康和环境免受汞污染的全球努力直接联系起来。因此，如果将该条约赋予水俣之名，那么受害者以及他们的合法要求一定会得到重视，水俣悲剧所吸取的教训必须体现在条约中。

如今，距离水俣病的首次诊断已 50 多年了，对于此悲剧的回应，受害者团体仍感不满，认为其合法权益未得到满足。受害者团体要求认定所有受害者并对其进行赔偿。他们希望在受影响地区进行全面的人体健康研究（此研究从未实现），确保污染者付费原则得到全面和正确的实施，清理水俣湾受污染区域以使公约签订仪式在此举行时不至于仍存

在大面积的汞污染。最后，水俣病受害者团体要求建立一项健康和福利系统，以保障居民生活的安全。

IPEN 坚决支持水俣病受害者团体，他们坚持在公约被命名为水俣公约前，日本政府和智索 (Chisso) 公司必须正确处理现有悲剧。这意味着在 2013 年外交会议前，应进行公开承诺和采取具体步骤，寻求主要问题的真正解决方法。

水俣团体的命名声明

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

IPEN 向水俣声明致敬

<http://ipen.org/minamata/wp-content/uploads/2011/04/Honoring-Minamata-Solidarity-Statement-English.pdf>

Daily Yomiuri Online February 5, 2012; *Minamata deadline July 31 / Groups supporting sufferers of mercury poisoning criticize limit;*

<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T120204003375.htm>

The Japan Times / Kyodo Tuesday, Feb. 28, 2012; *Minamata victim's exclusion overturned. In recognizing woman, court faults '77 criteria;*

<http://www.japantimes.co.jp/text/nn20120228a2.html>

注释：2012 年 3 月 7 日，在与环境部协商后，日本熊本县宣布将向最高法院提起上诉，试图不将该女性认定为水俣病受害者。

The Japan Times / Kyodo Thursday, March 1, 2012; *Mercury pact falls short on Minamata*

<http://www.japantimes.co.jp/text/nn20120301f1.html>