

IPEN 关于汞问题文书草案的观点

继旨在拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书的政府间谈判委员会第二届会议(INC2)之后，国际消除持久性有机污染物联盟(IPEN)准备了一份文件，列出了汞问题文书草案应该解决的一些关键问题。此份文件将 IPEN 的关注点与汞问题文书新案文草案 UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/3 进行了对比，并提出了一些新的内容供考虑。

IPEN 关注点 1：向所有介质的排放

有一个关键问题尚不明确：将来的汞问题文书是主要关注大气汞排放控制，还是将仿照斯德哥尔摩公约的先例控制对空气、水和土壤等所有介质的汞排放。排放到环境中的汞通过食物链进行生物累积和放大。既然汞问题文书的目的是为了保护人类健康和环境不受汞污染的危害，那么就应该控制向所有介质排放的汞以阻止其对人类和环境的不良影响。

IPEN 相信制定一份控制对所有介质的所有人为汞排放的汞公约十分重要。汞可以在不同的介质间转移。排放到水和土壤中的汞，有很大一部分会进入空气。而排放到空气中的汞也会沉积到水和土壤中。一份只致力于控制大气汞排放的公约将有很大的局限性，不能实现参与谈判的政府和公民社会所期望的保护人类健康和环境的目的。而且，只关注大气汞排放将导致汞排放转移到其它环境媒介中去。它将促使相关部门为了减少大气汞排放而将这些排放转移到水、土壤和产品中去。这样一份汞公约将可能最终加剧区域性汞污染和汞暴露。如果将这一公约命名为“水俣公约”而它却不包括控制水体汞污染的条款，将是荒谬可笑的，正是水体汞污染导致了水俣病事件。同样，食物也是人体汞暴露的一个重要来源。对于那些以鱼为主要食物的敏感人群来说，这（只关注大气汞污染的公约）意味着他们将每天食用被汞污染的鱼。

在第二次谈判会议上，很多国家的政府表示支持制定一项控制所有介质汞排放的公约，有一个国家还建议合并草案第 10 和 11 条以达到这一目的。IPEN 支持这一提议，它将融合控制大气汞排放的措施和控制水体及土壤汞排放的措施。一项多介质汞排放控制举措将有助于开展全面、综合的国家情况评估。各国在制定各自的实施计划时可以使用并完善诸如联合国环境规划署(UNEP)汞工具箱等程序。然而，另外一些国家政府倾向于删除第 11 条同时不扩展第 10 条使其涵盖控制汞的水体和土壤排放的措施。IPEN 鼓励政府代表们充分考虑把大气汞排放与水体及土壤汞排放分割开来带来的潜在负面影响。这样一份公约将很可能无法控制重要的汞排放，并可能因为引起汞排放由大气向其它媒介转移而加剧目前的汞排放。

文书草案是如何处理这一问题的

文书草案提出了两种选择：1) 继续保持草案第 10 条（大气汞排放）和第 11 条（水体和土壤汞排放）；2) 将第 10 和 11 条及附件 F 和 G 分别合并为第 11 条备选案文和附件 G 备选案文。IPEN 支持第二种选择，将两项条款融合成第 11 条备选案文。然而，目前的案文草案没有充分论及这一重要问题。

1. 应该从案文中删除所有“无意”，将该条款简单地称作“排放和释放”条款。这是因为在附件 G 备选案文中包含了有意排放源，例如含汞产品生产和汞法炼金，因此使用“无意”不准确。
2. 对于新的和现存汞排放源应要求其使用最佳可得技术/最佳环保做法以实现符合公约要求标准的减少和消除汞排放的目标。
3. 管理汞的整个生命周期，包括含汞产品和含汞废弃物都应体现在相应的条款和附件中。这就将包括关注来自产品中的汞排放和合理控制废弃物产生的汞排放以及回收等处理措施产生的排放。因此，IPEN 建议应该在第 11 条备选案文第 2 段中增加“产品”，也就是：“根据附件 G 备选案文的规定，减少并尽量消除载于附件来源种类的汞向大气排放和汞和汞化合物向水和土壤以及产品的排放。” IPEN 支持详细列出禁止的含汞产品的条款，包括美白面霜及其它化妆品。
4. 应删除“大量集中排放”的定义。这种双重标准的措施很可能限制获得资金支持的可能。因此可能导致只有一小部分国家获得资金机制的支持去控制他们的排放源。而对于其他国家，控制汞排放源的努力将很大程度上成为自愿性的并且得不到支持。应对该条款进行修改使其允许缔约方可以获得资金和技术支持，以在其管辖范围内控制汞排放源。因此，案文应要求每个缔约方通过一项国家目标，该目标要与公约减少和消除所有环境介质汞排放的目标一致；制定减少和消除这些排放的国家计划并实施这一计划。一个成功的公约需要鼓励各区域所有政府的充分参与。
5. 为了更清楚明确，附件 G 应将所有排放种类放入一个列表中。分开的列表只适用于使用“大量集中排放”的情况。IPEN 认为不需要使用这一定义。
6. 应包括关于行动计划的教育、培训及意识提升措施。

IPEN 关注点 2：制定最佳可得技术/最佳环保做法指南

制定“最佳可得技术/最佳环保做法”的方式将十分重要。IPEN 赞成由一支专家组制定然后由缔约方大会（COP）批准“最佳可得技术指南细则”。然而，目前并没有一个国际公认的适用于控制汞排放的“最佳可得技术”定义。因此政府间谈判委员会应就控制汞排放的“最佳可得技术”的广泛定义达成一致，同时就公约“最佳可得技术指南”的目标、指导原则和政策框架达成一致。草案第 10 条或它的附件应该表达出这一共识，因为第 10 条提供了执行汞问题文书职责的框架和要素。如果做不到这一点，签署最终汞问题文书的各国政府官员们对公约“最佳可得技术”职责的种类和性质等的理解将可能大相径庭。随之而来，负责起草最佳可得技术的专家组将无法正常工作，更不用说产出能保护人类健康和环境不受汞污染危害的有用成果了。

文书草案是如何处理这一问题的

文书草案在第 10 条中并没有定义最佳可得技术，而是把通过或制定“最佳可得技术和/或最佳环保做法指南”的责任交给了第一次缔约方大会。因此案文草案需要增补对最佳可得技术的定义和一条对其目标、指导原则和政策框架的清楚说明。而其目标、指导原则和政策框架都应该整合进“最佳可得技术和/或最佳环保做法指南”中。以上提到的这些增补的修改案文应通过政府间谈判委员会的一个联络组来拟定。这些案文应能向专家组提供充分的指导，以帮助确保专家组将来制定的“最佳可得技术指南”可以充分实现减少汞排放的目的。注意这里提到的联络组并不需要制定“最佳可得技术/最佳环保做法指南”（这一任务是由专家组来完成的）而是需要对“最佳可得技术”进行定义，包括它的目标和指导原则。考虑到一项好的“最佳可得技术指南”是保证公约成功实施的关键，应该给予负责起草指南的专家组成功开展此项工作的机会，而不是让他们承担一项并不明确、因而注定失败的任务。

IPEN 关注点 3：手工和小规模采金业（ASGM）及大规模开采

据估计，手工和小规模采金业是第二大汞大气排放源，并能对其工人及周围社区产生严重影响。IPEN 很高兴地看到代表们普遍认可就手工和小规模采金业设定强制性责任。IPEN 支持制定相关条款，列出重要的减少和消除汞排放目标，要求制定实现这些目标的行动计划，向缔约方提供执行这些条款的资金和技术支持。对于发展中国家和经济转型期国家，这些责任应与可获得的适当并且充分的技术和资金支持紧密联系起来。应要求每个在其管辖范围内有手工和小规模采金业的缔约方制定旨在停止在这一行业中使用汞和消除汞排放的综合行动计划，并要实施、汇报实施情况和定期更新该行动计划。这些计划应该包括：

- 一项包括国家目标、减排目标和为实现减排目标将要采取的措施的说明；
- 限制向手工和小规模采金业供应汞的措施，包括如何禁止合法的和非法的汞进口，以及限制其它向手工和小规模采金业供应汞的源头；
- 禁止、限制、阻止最恶劣操作措施。所谓最恶劣操作包括整体矿石汞齐化、在使用汞的同时或之后使用氰化物、露天焚烧汞合金、室内焚烧汞合金和雇佣童工；
- 清理和修复手工和小规模采金业周围地区及社区被汞污染的水域和土地的措施，以及尝试恢复栖息地的措施；
- 要求建立过渡计划，该过渡计划应包括可持续发展计划、放弃现存汞储存贸易的激励措施、以及向目前依赖排放汞的行业维持生活的特殊工人和社区提供可替代生计和支持和/或其它资金和技术援助的条款。

一个全球汞限制公约也需要解决大规模矿业产生的汞排放，这里所说的大规模矿业包括有色金属和黑色金属开采以及精炼产业。在美国，据可获得数据显示，仅一年（2008 年）倾倒在金属矿开采地的矿渣内汞及汞化合物和总含量就超过了 2200 公吨。这表明在全球范围内，过去及现在倾倒在开矿地的矿渣内含有的汞及汞化合物总量是极其巨大的。受天气及其它自然现象的不断影响，这些矿渣会产生大量的但不被记录的空气、水和其它形式的汞排放。应将黑色和有色金属开采纳入附件 F，作为汞排放来源之一，并如上文提到的实行多介质排放控制。

文书草案是如何处理这一问题的

草案第9条包括两个选择：一个使用了“采取措施”，另一个（1之二，备选案文2）要求制定国家行动计划。IPEN支持制定一个有资格从资金机制中获得支持的国家行动计划。这一选择将有助于形成系统的、明确的程序，制定计划目标、明确缔约方在减少手工和小规模采金业汞排放中的角色、以及实现这些目标的政策、项目和时间表。

1. 附件E备选方案1具体列出了四项需要禁止的做法，禁止这些做法应该成为缔约方国家行动计划中责任的一部分。
2. 附件E备选方案1描述了国家行动计划的组成部分，包括国家目标、减排目标和淘汰四种禁止做法的措施。应保留这部分内容。
3. 在目前的案文草案中涉及国家行动计划的备选方案未要求缔约方描述限制向手工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汞来源。应补充这一要求。国家行动计划应要求每个缔约方提交一份手工和小规模采金业的汞供应清单和减少每个来源汞供应的时间表，包括汞进口。
4. 案文草案中涉及国家行动计划的备选方案未要求清洁和修复手工和小规模采金业附近区域和附近社区受汞污染的场地和水域。应增加这一要求。缺失这一关于确定和修复汞污染场地（水和土地）的条款将导致易感社区包括工人继续受汞暴露的危害。
5. 案文草案未包含向特殊工人团体或社区提供过渡支持和/或其它援助的条款，这些特殊工人团体或社区目前以使用汞或向环境中排放汞的工作为生计。

没有任何条款描述针对大规模开采业应采取的行动，然而有几项是相关的。

1. 应将黑色金属和有色金属纳入同一关于来源种类的附件中（附件F/G）。
2. 其它涉及大规模矿业开采（包括正在运行的和遗留开采点）汞排放的相关条款请见下文，包括废弃物（第13条），受污染场地（第14条）和财政资源（第15条）。

IPEN 关注点 4：废弃物

IPEN认为汞公约应针对含汞废弃物管理问题设立专门条款，而不是简单地将这一重要责任委托给巴塞尔公约。我们期待将来的汞公约将保护人类健康和环境作为其核心目标，而这并不是巴塞尔公约的特定目标。巴塞尔公约对涉及含汞废弃物的本地处理、收集、运输和替代品等问题的处理也不全面。另一方面，由于汞公约和巴塞尔公

约会存在一些重合，应解决权力重合的问题，在制定汞公约中关于废弃物的准则时应参考巴塞尔公约的相关条文。

文书草案是如何处理这一问题的

案文草案第13条包含两个选择，基于上述原因 IPEN 支持第2段备选案文2的强制性版本。参与政府间谈判委员会第三次会议的国家应考虑如下建议：

1. 缔约方大会将为含汞废弃物管理“制定准则”而不是“考虑制定”，这很重要。
2. 文书草案提到：“准则将考虑巴塞尔公约关于储存的准则及相关条款”。应保留这样的文字内容。
3. 保留括号内要求缔约方尽量减少和防止含汞废弃物的产生，并开展公众意识宣传活动的修改内容。
4. 像括号中案文建议的那样，要求各缔约方编制行动计划。（去掉括号）
5. 在本条款中有必要列出责任和赔偿要求。关于废弃物转移带来的损害的责任和赔偿条款已在括号中给出，应予以保留。
6. 各缔约方与政府间组织和其他实体进行合作，以发展和保持有关含汞废物无害环境储存/处置的能力。这样的文字已存在于括号中，应予以保留。

IPEN 关注点 5：受污染场地

在政府间谈判委员会第二次会议上，政府代表们对解决受污染场地问题的公约条款表示支持。然而，代表们就这些条款应该是自愿性的还是强制性的表达了不同的观点。这一讨论涉及的复杂因素包括：汞污染场地昂贵的修复费用、发展中国家和经济转型期国家找到修复所需资源的挑战以及捐助国家和其他部门担心修复所有受污染场地的综合项目费用将超过任何可以想到的金融机制的能力。

IPEN 支持这样一种推进方法：在公约中设立相关条款要求缔约方针对其境内的汞及汞化合物污染场地制定并实施全面的清单调查计划并就计划进展进行汇报，充分描述和评估每个污染场地及其对受影响人群的健康损害。在可能的情况下应确定污染责任方。确定所有汞污染案例的污染源。阻止仍在继续的污染。确定并高度关注直接的和潜在的长期健康损害，向潜在的受害社区公开信息，特别考虑易感人群。计划还应包括实施下述里约宣言原则的相关机制，10：信息获取原则、13：赔偿污染受害者和其它环境损害原则和 16：污染者负其责原则。赔偿和修复场地的主要责任应由责任方承担，但在无法确认责任方或其缺乏必要资源的情况下，公约应包含相应条款促进国际合作以解决最严重的污染场地问题。当为了清理污染场地而将汞污染物转移到其它地点时，收集、运输和处理的过程都应采用环境友好方式以防止发生再次污染。汞污染场地对减少和防止汞对健康和环境的危害的努力构成严重的挑战，一项具有法律约

束力的汞限制文书不可忽视这个事实。如果汞问题文书的目的是为了保护人类健康和环境不受汞暴露的危害，那么缔约方保护公众不受汞污染场地危害的特定责任就是必要的，也应该是构成汞问题文书不可或缺的一部分。如果将这一全球汞限制公约命名为水俣公约，而它却并没有指定其缔约方保护公众不受受污染场地的危害的责任，这将是荒谬的。

文书草案是如何处理这一问题的

文书草案第 14 条针对这一问题提出了两种方案：1) 模糊的自愿性措施，表述在备选方案 2 和之前第二次会议上提出的要点草案中；或 2) 自愿的或强制的场地修复行动。如上文所述，IPEN 支持采取强制性措施解决受汞污染场地问题。应加强目前支持强制性措施的案文。

1. 关于受污染场地，案文草案提供了强制性和自愿性行动两种选择。IPEN 支持在汞问题文书中要求缔约方对于处理受污染场地，包括遗留场地负强制性责任。
2. 确定、评估和优先修复污染场地等行动已出现在案文中，这些行动应该是强制性的而不是可选择的。
3. 案文草案应包括认定赔偿和场地修复责任方的条款，目前草案未包括相关内容。
4. 案文草案应包括实施里约宣言原则 10、13 和 16 的机制。这些原则描述如下：

里约宣言 原则 10

处理环境问题最好有所有有关公民在适度水平上的参与。在国家一级，每个人应当有适当的途径获得公共机构掌握的环境问题的信息，其中包括关于他们社区内有害物质和有害活动的信息，而且每个人应有机会参加决策制定过程。各国应广泛提供信息，从而促进和鼓励公众的了解和参与。应提供采用司法和行政程序的有效途径，包括赔偿和补救措施。

里约宣言 原则 13

各国应制订有关对污染受害者和其它环境损害负责和赔偿的国家法律。各国还应以更迅速果断的方式进行合作，以进一步制定有关对在他们管辖或控制范围内的活动对其管辖范围之外的地区造成的环境损害带来的不利影响负责和赔偿的国际法。

里约宣言 原则 16

考虑到造成污染者原则上应承担污染的费用并适当考虑公共利益而不打乱国际贸易和投资，各国政府应努力倡导环境费用内在化和使用经济手段。¹

¹ UNEP. Rio Declaration on Environment and Development. Principle 13 and 16.
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

这些元素应该包括在有关受污染场地的行动中，但目前的案文并未提及。

5. 案文草案应清楚地指出运用第 13 条含汞废弃物中要求的环境友好方式对从污染场地移除的汞污染进行收集、运输和处理。

IPEN 关注点 6: 资金机制及其与履约的联系

与很多参加第二次会议的代表们一样，IPEN 看到了一项将缔约方获得资助与其完成履约职责联系起来的公约资金机制的价值。然而，这一措施也可能导致严重问题，如果公约的重要条款被制订为自愿性质，因为在这种情况下，这些条款的实施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都将是自愿性的。其中包括：制定和实施国家实施计划，处理手工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对发电厂、金属冶炼，垃圾焚烧炉和水泥厂汞排放的控制。在这些及其它相似领域，IPEN 支持制定、实施、报告和更新计划的强制性责任（包括对这些计划在相应条款中进行详细描述）。这样将使重要的公约条款在履约范围内，也就使他们有机会获得资金机制的支持。

尽管是特殊机制，IPEN 仍然相信公约资金机制应优先考虑支持最不发达国家（LDCs）和小岛屿发展中国家（SIDs）。这可能包括：放宽联合资助的要求、帮助起草资助建议书、放宽项目资质要求等。

文书草案是如何处理这一问题的

1. 将资金机制和履约联系起来的案文出现在第 15 款中，涉及了资金援助与“遵守本公约的控制措施”相联系。
2. 重要公约条款采取自愿形式从而将不具备获得公约资金机制支持的资格，这种使人担忧的文字在案文草案中仍然存在，如下列例子所示：
 - 国家实施计划（第 21 条）包含多种备选案文，包括语气较弱的语句，如“有能力的”。这也就建议了不具备获得资金援助的资格。
 - 关于手工和小规模采金业（第 9 条）的备选案文包括语气较弱的表达，如“考虑采取措施”，这也就表示这个针对第二大汞排放源的控制行动不具备获得资金援助的资格。
 - 关于受污染场地（第 14 条）的备选案文含有“应努力”的文字，这也就使相关措施不具备获得资金援助的资格，尽管仍有意将公约命名为“水俣公约”。
 - 一些案文，如在最佳可得技术（第 10、11 和 11 备选案文）中出现的诸如“应该鼓励”的文字使控制发电厂、金属冶炼、垃圾焚烧炉和水泥厂的汞排放的行动成为自愿行为，因而不具备获得资金援助的资格。

3. 关于资金机制的案文缺乏优先考虑最不发达国家和小岛屿发展中国家的条文。而这
对保证优先资助最需要资助的国家是很重要的。

IPEN 关注点 7: 公约命名

将全球汞公约命名为“水俣公约”的建议意义重大。IPEN 相信将全球汞公约命名为“水俣公约”将直接把水俣病悲剧和保护人类健康及环境不受汞污染危害的全球努力联系起来。因此，如果公约将承担“水俣”这一名称，水俣病受害者的合法权益必须得到兑现，公约也必须吸取水俣悲剧的教训。

自从第一例水俣病被确诊，已经五十多年过去了，受害者们的合法权益仍未得到满足。受害者群体希望对所有受害者进行认定和赔偿。他们希望对受害地区的人们进行全面的健康研究（至今尚未开展过）。他们希望保证污染者负其责的原则得到充分和正当的实施。他们希望尽快检查存在潜在风险的垃圾填埋场，它是从水俣湾挖掘出来（未考虑其持久性和抗震能力）的有严重汞污染的大量淤泥临时建成的。他们还希望运用环境友好的办法改善这一垃圾填埋场，并作为最终解决办法对其进行定期监测。最后，水俣病受害群体希望建立一个健康和福利体系，保证居民过上安全的生活。

IPEN 与水俣病受害者团结一致，坚持要求日本政府和窒素集团在公约被命名为“水俣公约”之前处理仍在继续的悲剧。也就是说在 2013 年的谈判会议之前，就真诚地解决突出问题做出公众承诺并采取实质行动。

在第二次会议上，日本水俣市长 Katsuaki Miyamoto 呼吁“在汞公约谈判中给予人类和环境优先地位”。我们相信，这就是对水俣受害者和他们的要求的充分支持。

水俣病受害者群体关于公约命名的声

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

IPEN 致水俣病事件的声明

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

文书草案是如何处理这一问题的

案文草案未提及这一问题。