

РЕЗЮМЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ДЛЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ ОТКРЫТОГО СОСТАВА ПО ПРОБЛЕМЕ МУСОРА И МИКРОЧАСТИЦ ПЛАСТМАСС В МОРСКОЙ СРЕДЕ: ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ РЕДАКЦИЯ¹

Для рассмотрения на 4-й сессии группы экспертов 9-13 ноября 2020 года

A. Введение

1. Специальная группа экспертов открытого состава (СГЭ) была учреждена согласно пункту 10 резолюции 3/7 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕА). Ее мандат был продлен на основании пункта 7 резолюции 4/6 ЮНЕА, в котором группе было поручено, в частности: изучить сложившуюся ситуацию³ и провести анализ эффективности имеющихся и потенциальных вариантов реагирования⁴ (далее именуются «варианты реагирования»), связанных с морским пластиковым мусором и микрочастицами пластмасс.
2. Для выполнения своего мандата СГЭ провела четыре совещания (три очных и одно в онлайновом режиме). В настоящем резюме освещается выполнение СГЭ своего мандата и для ЮНЕА-5 предлагается ряд мнений в отношении возможных вариантов реагирования в связи с рассмотрением ею следующих шагов в отношении проблемы пластикового мусора и микрочастиц пластмасс в морской среде. Оно будет прилагаться к докладу о четвертом совещании СГЭ, а также к докладу Исполнительного директора для ЮНЕА-5².

B. Изучение сложившейся ситуации

Пункт 10 d) i) резолюции 3/7 ЮНЕА

3. СГЭ изучила препятствия для борьбы с морским мусором и микрочастицами пластмасс, включая проблемы, связанные с ресурсами в развивающихся странах³; рассмотрела результаты мероприятий и мер, проводимых и принимаемых различными субъектами в целях уменьшения объема пластикового мусора и микрочастиц пластмасс в морской среде с целью долгосрочной ликвидации поступления в океаны; и выявила технические и финансовые ресурсы или механизмы для оказания поддержки странам в решении проблемы пластикового мусора и микрочастиц пластмасс в морской среде.
4. СГЭ рассмотрела доклад «Борьба с морским пластиковым мусором и микрочастицами пластмасс: оценка эффективности соответствующих международных, региональных и субрегиональных стратегий и подходов в сфере регулирования»⁴, в котором указываются недостатки существующих механизмов и вариантов решения проблемы пластикового мусора и микрочастиц пластмасс в морской среде и излагаются три варианта: «статус-кво» (который СГЭ не признала пригодным; укрепление имеющихся договоров и принятие добровольного глобального соглашения в отношении пластмасс в морской среде; и разработка новой глобальной архитектуры с многоуровневым подходом к управлению (поэтапно). Оценка показала, что морской мусор не является основным предметом ни одного международно-правового документа и что для имеющихся стратегий и подходов в сфере

¹ Проект резюме подготовлен исполняющим обязанности Председателя специальной группы экспертов открытого состава по проблеме морского мусора и микрочастиц пластмасс в морской среде при поддержке Бюро. В нем освещается работа группы экспертов в соответствии с мандатами, предусмотренными в резолюциях 4/6 и 3/7 Ассамблеи по окружающей среде; окончательная редакция будет подготовлена в консультации с государствами-членами на четвертой сессии группы экспертов при том понимании, что эти консультации не будут считаться официальными переговорами.

² Актуальная информация Директора-исполнителя о ходе выполнения резолюции Ассамблеи о морском пластиковом мусоре и микрочастицах пластмасс (UNEP/EA.4/Res.6), принятой на четвертой сессии Ассамблеи ООН по окружающей среде 15 марта 2019 года.

³ UNEP/EA.3/Res.7, пункт 10 d) i).

⁴ UNEP/AHEG/2018/1/INF/3.

регулирования характерна фрагментарность и они не позволяют адекватно решать глобальную проблему пластикового мусора и микрочастиц пластмасс в морской среде. Таким образом по результатам оценки была выявлена необходимость координации деятельности в рамках многочисленных соглашений; отслеживания результатов, конкретно касающихся проблемы пластика; согласования целевых показателей и порядка предоставления отчетной информации.

5. СГЭ рассмотрела различные препятствия для борьбы с морским мусором и микрочастицами пластмасс, включая проблемы, связанные с ресурсами в развивающихся странах⁵, по четырем основным направлениям:

- ❖ **Препятствия правового характера** вводятся законом, основываются на законе или возникают в силу закона или его отсутствия или неполного осуществления и (или) применения, а именно ввиду отсутствия определения и наличия пробелов в законодательстве; нечеткие определения целей в законодательстве; определение жестких количественных предельных уровней в нормативных актах; замедленное или неполное осуществление или обеспечение соблюдения законодательства; непоследовательное осуществление норм международного права на национальном уровне; и противоречивость законов.
- ❖ **К препятствиям финансового характера** относятся высокие издержки, которые затрудняют финансирование или осуществление определенных видов деятельности. Некоторые препятствия финансового характера также являются препятствиями экономического характера. К ним относятся недостаточная интернационализация затрат, пагубные субсидии, отсутствие принципа материальной ответственности за загрязнение, неуместные глобальные механизмы финансирования, нехватка средств, недостаточное применение рыночных механизмов и налоговых стимулов, отсутствие рынков.
- ❖ **Препятствия технологического характера** связаны с производством, изготовлением и разработкой товаров, системами потребления и всеми аспектами сбора, регулирования и рекуперации отходов. К ним относятся отсутствие стандартов и координации в рамках всей производственно-сбытовой цепи в отношении пластмасс, а также контроля за состоянием окружающей среды и спецификаций качества пластмасс, различные подходы к технологиям и системам рекуперации, сортировки и переработки.
- ❖ **Препятствия информационного характера** – доступ к данным и исследованиям, транспарентность, просвещение и повышение осведомленности. Препятствия информационного характера также имеют большое значение для инклюзивности и экологической справедливости.

6. Работа, проведенная в виде анализа (финансового и технического) и изучения, а также в виде представленных экспертами материалов, показывает, что для всех барьеров сохраняется их высокая актуальность в современных условиях и что ни одно из препятствий не было полностью устранено. Эксперты СГЭ признали необходимость уделять первоочередное внимание способам преодоления этих препятствий, выявляя основные пробелы и ключевые факторы успеха.

Пункты 7 а) и б) резолюции 4/6 ЮНЕА

7. В процессе изучения информация собиралась с помощью электронного опроса и системы представления описательной информации. В рамках электронного опроса было заявлено о 220 мероприятиях в четырех основных категориях: а) законодательство, стандарты и правила; б) работа с населением; с) технология и процессы; и д) мониторинг и анализ по географическим направлениям/уровням, экологическим зонам и этапам жизненного цикла.
8. Представленные аналитические материалы касались: мероприятий, направленных на микрочастицы пластмасс; отсутствия согласованности при мониторинге в соответствии с

⁵ (UNEP/AHEG/2018/1/2, UNEP/AHEG/2018/1/6, UNEP/AHEG/2018/2/2.)

25 различными протоколами, указанными в 37 отчетах о мероприятиях по мониторингу. Большинство мероприятий было ориентировано на прибрежную зону или городскую среду и этапы: использования (потребления), после потребления (сортировка и регулирование собранных пластмассовых изделий) или разработки, производства; и изготовления и сырьевой этап. Источниками финансирования деятельности являются государственные средства, средства негосударственного сектора и добровольные пожертвования.

9. Всего поступило 53 представления с описательной информацией (с использованием формата отчетности «Группы 20»): 26 от государств – членов ООН, 24 от основных групп и заинтересованных сторон, 2 от межправительственных организаций и 11 от структур ООН, в которых отмечалось, что государства-члены продолжают актуализировать и развивать свое законодательство, нормы, стандарты, правила и стратегии в отношении морского пластикового мусора с преобладанием национальных механизмов. Они также включают в себя запретительные меры в отношении пластмассовых изделий одноразового использования, обращение с отходами, расширенную ответственность производителей (РОП), принцип замкнутого цикла в экономике, положительные и отрицательные стимулы, создание потенциала, очистку, контролирующую деятельность, использование биоразлагаемых пластмасс и приобретение знаний.
10. В результате изучения технических ресурсов или механизмов было установлено 132 ресурса. Наиболее распространенными являются доклады о состоянии знаний, включающие рекомендации по вопросам политики, примеры применения и передовые методы. Этапами жизненного цикла охватывались обращение с отходами (сбор/сортировка/рециклинг/окончательное удаление), морской пластиковый мусор (мониторинг/улавливание), предотвращение образования мусора и сокращение объемов отходов, разработка и производство и использование и потребление.
11. СГЭ отметила, что для борьбы с пластиковым мусором и микрочастицами пластмасс в морской среде требуется комплекс мер политики, мероприятий и технических средств, многие из которых сопряжены с высокими финансовыми издержками. По этой причине государства-члены и организации могут сталкиваться с серьезными финансовыми препятствиями при осуществлении необходимых мер. В ходе изучения финансовых ресурсов или механизмов было изучено 75 финансовых источников, для 75% которых обращение с отходами является целевой сферой деятельности. К прочим ресурсам и механизмам были отнесены предоставление средств для технических средств и технологических процессов (включая исследования и разработки; разработку новой продукции: новые материалы и процессы; и изменения в методах работы, хозяйственной деятельности, экологическом менеджменте и планировании). Имелись также ресурсы и механизмы для поддержки мер, реализуемых совместно государственными и негосударственными субъектами.
12. В целом средства, предоставляемые исключительно негосударственными фондами, инвесторами и организациями, по-прежнему составляют меньшую долю финансирования, чем государственные средства. Проблемы для стран при привлечении средств многосторонних фондов, трудности с координацией между национальными бюджетами и планами и различными международными фондами и инициативами, ограниченное внимание доноров к отдельным секторам со значительными объемами потребления пластмасс, отсутствие явного акцента на гендерных вопросах и ограниченность средств, выделяемых на общинные инициативы и инициативы общин коренных народов. С учетом этого были включены в перечень новые возможности для нетрадиционных методов финансирования, например, совместные государственно-частные инициативы, смешанное финансирование, «голубые облигации», программы зачета для пластика, специальные налоги на пластик или сборы, авансовые сборы за

удаление, расширенная ответственность производителей, инновационные инструменты страхования и программы закупок, благоприятствующие экологичным товарам.

С. Возможные варианты реагирования на национальном, региональном и международном уровнях

Пункты 10 d ii), iii), iv) резолюции 3/7 ЮНЕА

13. СГЭ определила спектр национальных, региональных и международных вариантов реагирования, включая действия и инновационные подходы, а также добровольные и имеющие обязательную юридическую силу стратегии и подходы в сфере управления⁶. Она также определила экологические, социальные и экономические издержки и выгоды различных вариантов реагирования⁷ и изучила целесообразность и эффективность этих вариантов реагирования⁸.
14. В отношении спектра вариантов реагирования на национальном, региональном и международном уровнях (пункт 10 d ii) резолюции 3/7 ЮНЕА) были дополнительно определены четыре подкатегории: меры реагирования в сфере права и политики, меры реагирования технологического характера, меры реагирования экономического характера и меры реагирования просветительско-информационного характера. (UNEP/AHEG/2018/2/2).

Категория	Национальный уровень	Региональный уровень	Международный уровень
Меры реагирования в сфере права и политики	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Законодательные меры (обращение с отходами, база, конкретизация для производства и потребления) ➤ Национальные планы действий ➤ Не имеющие обязательной силы и добровольные меры, дополняющие законодательные меры 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Программы по региональным морям ➤ Работа региональных органов по рыболовству и Кодекс ведения ответственного рыболовства ➤ Координация политики в ЕС и АСЕАН ➤ Планы действий, разработанные Г-7 и Г-20 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Укрепление имеющихся инструментов ➤ Создание нового имеющего обязательную силу механизма ➤ Трехкомпонентный подход: обращение с отходами, рециклинг и инновации <p>(*Все варианты могут включать меры добровольного характера (ГПММ, ГПД))</p>
Меры реагирования технологического характера	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Новые конструктивные решения для пластмассовых изделий и упаковочных материалов ➤ Совершенствование методов обращения с отходами 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Научно-исследовательская и инновационная программа ЕС, предоставляющая средства для работ по проблеме морского мусора («Горизонт-2020») 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Улучшение международной координации, сотрудничества в сфере НИОКР для более полного понимания путей поступления и воздействия морского мусора, поиск потенциальных решений и технологических инноваций
Меры реагирования экономического характера	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Применение стимулов, налогов, сборов и штрафов 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Учреждение многостороннего донорского целевого фонда в ВБ ➤ Глобальные механизмы финансирования
Меры реагирования	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Просветительские и информационные 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Региональные узлы ГПММ в целях укрепления 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Кампании (проект «Глобал клин сиз») и платформы (ГПММ)

⁶ (В соответствии с пунктом 10 d ii) резолюции 3/7 ЮНЕА.)

⁷ (В соответствии с пунктом 10 d iii) резолюции 3/7 ЮНЕА.)

⁸ (В соответствии с пунктом 10 d iv) резолюции 3/7 ЮНЕА.)

Категория	Национальный уровень	Региональный уровень	Международный уровень
просветительского и информационного характера	инициативы для общества в целом и в конкретных отраслях	межрегионального и регионального сотрудничества и повышения осведомленности	➤ Совещания и мероприятия

15. Расходы, связанные с тремя вариантами реагирования в сфере международного права и политики, были подвергнуты анализу и рассмотрены в документе UNEP/AHEG/2018/2/2. В ходе обсуждений было подчеркнуто, что приоритетным должно являться предотвращение, и группа заинтересована в более глубоком изучении количественных и качественных элементов издержек и выгод, связанных с морским мусором и микрочастицами пластмасс, несмотря на значительные трудности, связанные с учетом всего спектра издержек и выгод. Очевидно, что обусловленные бездействием издержки превышают издержки для окружающей среды и здоровья человека и что необходимо дать количественную оценку этим издержкам. Также подчеркивалась важность взаимодействия и сотрудничества со всеми заинтересованными сторонами, чтобы с выгодой использовать имеющиеся навыки и методы и получить сопоставимые данные.
16. Были предложены следующие варианты совершенствования координации и регулирования, которые не являются взаимоисключающими и могут рассматриваться одновременно:
- изучение вопроса об укреплении координации на глобальном уровне;
 - улучшение координации на региональном уровне;
 - содействие внедрению новых и расширению имеющихся форм финансирования и технической поддержки для развивающихся стран и малых островных развивающихся государств;
 - изучение вопроса о целесообразности и эффективности возможного имеющего обязательную юридическую силу международного соглашения по мусору и микрочастицам пластмасс в морской среде;
 - изучение вопроса об учреждении форума, позволяющего правительствам, промышленным и научным кругам, гражданскому обществу и другим заинтересованным сторонам обмениваться опытом и координировать действия на регулярной или временной основе.

Пункт 7 d) резолюции 4/6 ЮНЕА

17. На основе результатов выполнения мандата, предусмотренного в пунктах 10 d) ii)-iv) резолюции 3/7 ЮНЕА, был проведен (в соответствии с пунктом 7 d) резолюции 4/6 ЮНЕА) анализ эффективности имеющихся и возможных вариантов реагирования и мер (как указано ниже) с точки зрения зрелости, целесообразности, сроков и воздействия. Список архетипов:
1. Укрепление имеющегося международного механизма;
 2. Разработка глобальных стандартов проектирования;
 3. Новый международный механизм;
 4. Укрепление региональных механизмов;
 5. Разработка и осуществление региональных планов действий по борьбе с морским мусором;
 6. Национальные планы действий по борьбе с морским мусором;
 7. Усиление службы обращения с твердыми отходами с помощью регламентирующих и рыночных инструментов;
 8. Национальные стратегии предотвращения образования микрочастиц пластмасс.
18. Результат показывает, что изученный вариант имеет отличительные черты, которые могут проявляться в зависимости от различных обстоятельств. Некоторые архетипы вариантов реагирования следует рассматривать в составе других архетипов, поскольку различные варианты реагирования не являются взаимоисключающими, понимая при этом, что структура доклада строится в соответствии с пунктом 7 d) резолюции 4/6 ЮНЕА. В целом ни одна мера политического характера не может быть признана универсально эффективной или безусловно неэффективной; успешность архетипа обусловливалась конкретными условиями, в которых он

использовался, такими как контекст, ситуация, регион и время/этап; дефицит данных и информации не позволил оценить степень эффективности различных вариантов реагирования. Также подчеркивалась необходимость дополнительных знаний для анализа эффективности каждого варианта реагирования, с тем чтобы более точно формировать показатели и применять их ко всем международным, региональным и национальным аспектам.

D. Возможные варианты продолжения работы для рассмотрения ЮНЕА

19. На первом совещании СГЭ все согласились, что сохранение существующего положения не является возможным вариантом. Изучив выявленные возможные национальные, региональные и международные варианты реагирования и их экологические, социальные и экономические издержки и выгоды, изучив целесообразность и результаты анализа эффективности таких вариантов реагирования в соответствии с подпунктом 10 резолюции 3/7 ЮНЕА⁹, СГЭ определила возможные варианты продолжения работы для рассмотрения ЮНЕА (пункт 10 d) 5) резолюции 3/7 ЮНЕА), использовав материалы из 14 представлений государств-членов, региональных групп и специализированных учреждений и 6 представлений основных групп и заинтересованных сторон.
20. Выявленные возможные варианты включают в себя следующие компоненты. Эти возможные варианты не являются взаимоисключающими.
 - a. Определение новой или совместное осуществление действующей долгосрочной стратегии ликвидации любого поступления пластмасс в океан. Примерами совместного осуществления стратегии являются: ЦУР 14.1, проект «Голубой океан: видение из Осаки» Группы 20 и резолюция 3/7 ЮНЕА о ликвидации в долгосрочной перспективе поступления мусора и микрочастиц пластмасс в океан и предотвращение вреда для морской экосистемы.
 - b. Разработка национальных планов действий, охватывающих, насколько это возможно, все этапы жизненного цикла пластмасс от начальных этапов, включая экологичное производство и потребление, до заключительных, включая рациональное обращение с отходами, в качестве основного механизма, служащего основой для контрмер в отношении морского пластикового мусора, с учетом различных национальных контекстов. Национальные планы действий могут включать основополагающие нормативные базы, соответствующие показатели для контроля за ходом работы, отчетность и различные предметные контрмеры.
 - c. Укрепление регионального и международного сотрудничества в поддержку эффективных национальных мер реагирования, особенно в интересах стран с ограниченными ресурсами и возможностями и сталкивающихся с трудностями при разработке и осуществлении таких планов.
 - i. Финансовая и техническая помощь, создание потенциала и передача технологий для поддержки государств при принятии контрмер и (или) осуществлении национальных планов действий.
 - ii. Обмен передовым опытом в области взаимного обучения и оценки хода работы на глобальном уровне.
 - d. Дальнейшее расширение, накопление и совместное использование научных знаний о морском мусоре, особенно в отношении мониторинга и составления перечня источников, с тем чтобы содействовать научно-обоснованному подходу к измерению успеха в достижении единой цели.

⁹ Представления были сведены в документе UNEP/AHEG/4/INF/10 «Представления в отношении возможных вариантов продолжения работы для рассмотрения Ассамблей Организации Объединенных Наций по окружающей среде». Государства-члены, региональные группы и другие группы государств-членов, направившие свои представления: Группа африканских государств, Европейский союз и государства-члены, Северный совет, Вьетнам, Иран, Малайзия, Мьянма, Норвегия, Сингапур, Соединенные Штаты, Тимор-Лешти, Филиппины, Швейцария и Япония. Основные группы и заинтересованные стороны, направившие представления: Ассоциация «Вэлфер»; Центр международного права окружающей среды (СИЕЛ), Агентство по расследованиям в области охраны окружающей среды (ЕИА) и ГАИА; фонд «Индия утеряла фаундэйшн»; Международный совет химических ассоциаций (МСХА); Фонд развития сомалийской молодежи; и Всемирный фонд дикой природы.

- i. Разработка технологии и системы мониторинга для выявления источников и каналов поступления пластмасс.
- ii. Стандартизация и согласование мониторинга и представления данных о результативности мер реагирования.
- iii. Учреждение международной научно-консультативной группы.
- e. Содействие привлечению многих заинтересованных сторон в поддержку процессов принятия решений и осуществления мер по борьбе с морским мусором.
- f. Для ускоренного осуществления перечисленных выше пунктов.
 - i. Укреплять действующие договоры, механизмы, партнерства и меры, касающиеся морского пластикового мусора и микрочастиц пластмасс, включая усилия по развитию и совершенствованию потенциала стран в области экологически обоснованного обращения с отходами, например, Глобальное партнерство по морскому мусору (ГПММ), механизм осуществления «Группы 20» и хартия «Океан и пластмассы».
 - ii. Разработать новый глобальный договор для формирования правовой базы, содержащий юридически обязательные и (или) необязательные элементы, например, глобальные и национальные целевые показатели сокращения, постепенный отказ от продукции из пластмассы, без которой можно обойтись, содействие осуществлению национальных и региональных планов действий и обмен научными знаниями с помощью научной группы.

В обоих случаях предполагается охватить все этапы жизненного цикла пластмасс.

Приложение

Особенно актуальными для рассмотрения современного положения дел являются следующие мандаты.

- a. Изучение всех препятствий для борьбы с мусором и микрочастицами пластмасс в морской среде, включая проблемы, связанные с ресурсами в развивающихся странах (пункт 10 d) i) резолюции 3/7 ЮНЕА).
- b. Изучение текущей деятельности и мероприятий, направленных на ликвидацию сброса в океаны в долгосрочной перспективе (пункт 7 a) резолюции 4/6 ЮНЕА).
- c. Выявление технических и финансовых ресурсов или механизмов для оказания поддержки странам (пункт 7 b) резолюции 4/6 ЮНЕА).

Особенно актуальными для рассмотрения мер реагирования являются следующие мандаты.

- a. Определение спектра национальных, региональных и международных вариантов реагирования, включая действия и инновационные подходы, а также добровольные и имеющие обязательную юридическую силу стратегии и подходы в сфере управления (пункт 10 d) ii) резолюции 3/7 ЮНЕА).
- b. Определение экологических, социальных и экономических издержек и выгод, связанных с различными вариантами реагирования (пункт 10 d) iii) резолюции 3/7 ЮНЕА).
- c. Изучение целесообразности и эффективности различных вариантов реагирования (пункт 10 d) iv) резолюции 3/7 ЮНЕА).
- d. Анализ эффективности существующих и потенциальных вариантов реагирования и мероприятий на всех уровнях с целью определения вклада, который они вносят в решение глобальной проблемы (пункт 7 d) резолюции 4/6 ЮНЕА).
- e. Определение возможных вариантов продолжения работы для рассмотрения ЮНЕА (пункт 10 d) v) резолюции 3/7 ЮНЕА).
- f. Содействовать партнерствам, которые осуществляют такую деятельность, как составление кадастров источников, улучшение регулирования отходов, повышение осведомленности и популяризацию инноваций (пункт 7 c) резолюции 4/6 ЮНЕА).