



**Ассамблея Организации  
Объединенных Наций по  
окружающей среде Программы  
Организации Объединенных  
Наций по окружающей среде**

Distr.: General  
8 November 2018

Russian  
Original: English

**Специальная экспертная группа открытого состава по проблеме  
мусора и микропластиков в морской среде  
Второе совещание  
Женева, 3-7 декабря 2018 года**

**Справочный документ, объединяющий дискуссионные  
документы, представленные на первом совещании  
специальной экспертной группы открытого состава по  
проблеме мусора и микропластиков в морской  
среде, состоявшемся в Найроби 29-31 мая 2018 года**

**Записка секретариата**

**I. Введение**

1. На своем первом совещании, состоявшемся в Найроби 29-31 мая 2018 года, специальная экспертная группа открытого состава по проблеме мусора и микропластиков в морской среде просила секретариат свести воедино четыре дискуссионных документа<sup>1</sup>, опираясь на три информационных документа<sup>2</sup>, для содействия обсуждениям на втором совещании в 2018 году. Четыре дискуссионных документа охватывают следующие темы:

а) препятствия для борьбы с мусором и микропластиками в морской среде, включая проблемы, связанные с ресурсами в развивающихся странах (UNEP/AHEG/2018/1/2). В данном документе содержится информация о правовых, финансовых, технологических и информационных препятствиях и проблемах, связанных с ресурсами в развивающихся странах;

б) национальные, региональные и международные варианты реагирования, включая действия и инновационные подходы, а также добровольные и имеющие обязательную юридическую силу стратегии и подходы в сфере управления (UNEP/AHEG/2018/1/3). В этом документе представлена информация о четырех неисчерпывающих категориях вариантов реагирования: правовых и политических, технических, экономических, образовательных и информационных. По каждой категории приводятся примеры вариантов на национальном, региональном и международном уровнях, с указанием тех из них, которые могут являться взаимодополняющими в зависимости от различных социально-экономических условий. В документе также содержится приложение с предложениями государств-членов относительно существующих стратегий и мер;

в) экологические, социальные и экономические издержки и выгоды, связанные с различными вариантами реагирования (UNEP/AHEG/2018/1/4). В указанном документе

<sup>1</sup> UNEP/AHEG/2018/1/2, UNEP/AHEG/2018/1/3, UNEP/AHEG/2018/1/4, UNEP/AHEG/2018/1/5.

<sup>2</sup> UNEP/AHEG/2018/INF/3, UNEP/AHEG/2018/INF/4, UNEP/AHEG/2018/1/INF/5.

рассматриваются варианты как обязательного, так и не обязательного характера для более эффективной борьбы с мусором и микропластиками в морской среде с акцентом, главным образом, на международные стратегические меры реагирования. Вариант 1 заключается в том, чтобы сохранить статус-кво, но при этом активизировать предпринимаемые усилия; вариант 2 связан с тем, чтобы вновь изучить и пересмотреть существующие механизмы решения проблемы мусора и микропластиков в морской среде и добавить компонент для координации действий промышленности; и вариант 3 состоит в том, чтобы создать новую глобальную структуру с многоуровневым подходом к управлению, который будет осуществляться в два этапа. В этот документ также включена краткая информация об экономических, социальных и экологических последствиях и издержках, связанных с морским мусором;

d) целесообразность и эффективность различных вариантов реагирования (UNEP/AHEG/2018/1/5). В указанном документе анализируется техническая и политическая целесообразность трех международных вариантов политики и степень, в которой каждый инструмент или политика могут быть успешными в достижении намеченной цели сокращения мусора и частиц пластмасс в морской среде.

2. Дискуссионные документы и настоящий сводный документ также опираются на следующие три информационных документа:

a) «Лом и микропластики пластмасс в морской среде: глобальные уроки и исследования, побуждающие к действиям и направляющие изменение политики» (UNEP/AHEG/2018/1/INF/4). Этот доклад был подготовлен в соответствии с резолюцией 1/6 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде. В нем содержится общий обзор состояния знаний об источниках, судьбе и последствиях морского мусора и микропластиков пластмасс и излагается ряд подходов и возможных вариантов решения этой многогранной проблемы;

b) «Борьба с морским мусором и микропластиками пластмасс: оценка эффективности соответствующих международных, региональных и субрегиональных стратегий и подходов» (UNEP/AHEG/2018/1/INF/3) Эта оценка была подготовлена в соответствии с резолюцией 2/11 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде. В общей сложности были проанализированы 18 международных и 36 региональных документов на основе их целей предотвращения загрязнения окружающей среды, защиты биоразнообразия и видов и регулирования химических веществ и отходов. Вывод, сделанный по итогам оценки, заключается в том, что главной общей проблемой является отсутствие международно-правового документа, главной целью которого является борьба с морским мусором. Это привело к отсутствию институтов, которые были бы уполномочены координировать усилия в рамках различных соглашений, отслеживать прогресс и устанавливать глобальные цели и нормы, касающиеся морского мусора и пластмасс. В результате этого нынешние стратегии и методы управления имеют раздробленный характер и не затрагивают такие вопросы, как мировая добыча сырья, разработка и использование пластмассовых полимеров или обращения с опасными добавками в процессе окончательной обработки и удаления;

c) «Доклад об имеющихся в рамках Базельской конвенции возможных вариантах дальнейшей работы в отношении морского мусора и микропластиков пластмасс» (UNEP/AHEG/2018/1/INF/5). В этом докладе, подготовленном секретариатом Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций, представлены возможные действия в рамках Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением по решению проблемы морского мусора и микропластиков пластмасс для рассмотрения Конференцией Сторон Базельской конвенции на ее четырнадцатом совещании, которое состоится в 2019 году.

## II. Справочная информация

3. За последние 60 лет пластмассы обеспечили положительные экономические, экологические и социальные результаты. Вместе с тем, рост масштабов использования и распространения продукции одноразового применения привел к экспоненциальному росту объема отходов пластмасс, образующихся в результате деятельности на суше и в море, создавая серьезные экономические, экологические и социальные проблемы. Решение этой проблемы, а также проблемы накопленных отходов и загрязнения пластмассами является сложной задачей, которая потребует согласованных действий на всех уровнях управления и в многообразных географических условиях.

4. На своих первых двух сессиях Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде приняла две резолюции, в которых она просила представить доклады о проведенных исследованиях и пробелах в знаниях, касающихся морского мусора и микропластиков, а также об эффективности соответствующих подходов и стратегий управления. На своей третьей сессии Ассамблея постановила созвать совещания специальной экспертной группы открытого состава по проблеме мусора и частиц микропластиков в морской среде для того, чтобы обсудить выводы этих докладов и продолжить анализ препятствий и вариантов борьбы с микропластиковым мусором и микропластиками микропластиков в морской среде, в частности попадающих в нее из наземных источников. Группа должна была провести как минимум одно совещание до начала четвертой сессии Ассамблеи в 2019 году, на которой она представит свои выводы (см. резолюцию 3/7 Ассамблеи).

5. В докладах и дискуссионных документах, подготовленных для Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде и экспертной группы, подчеркиваются настоятельная нравственная обязанность не допустить загрязнения океанов частицами микропластиков и важность учета общественного мнения при разработке стратегий и политики для решения этой проблемы. В двух из этих докладов подчеркивается необходимость: а) совершенствования структуры управления; б) более широкого вовлечения заинтересованных субъектов; в) более эффективного выявления источников микропластиков в морской среде и путей, по которым они в нее попадают; г) совершенствования системы регулирования твердых отходов; д) осуществления надлежащих мер сокращения, рекуперации и восстановления; е) углубления понимания влияния макропластиков и неопределенности, связанной с микропластиками микропластиков, на экономические секторы, здоровье человека, трофические потоки и уязвимые местообитания; ж) укрепления и гармонизации методов мониторинга; з) улучшения административного и регламентационного потенциала; и) введения глобальных норм и определений для упорядочения подходов и оценки эффективности различных стратегий и мер.

6. Помимо этого в докладах был выявлен широкий круг тем, по которым требуется проведение дальнейших исследований в поддержку будущих вариантов реагирования, включая: а) эффективность различных видов механизмов управления; б) свойства микропластиков, обнаруженных в морской среде, включая факторы, определяющие деградацию; в) способы минимизации использования добавок; г) источники (в том числе возникающие в результате катастрофических событий), присутствие, перенос, преобразование и пути поступления макро- и микропластиков микропластиков в морские экосистемы; д) методы оценки риска и неопределенности; и е) экономические аспекты рециркуляции и спроса на микропластиковые товары и товары, произведенные из вторичного сырья.

7. Резолюции, принятые Ассамблеей Организации Объединенных Наций по окружающей среде, и создание экспертной группы являются последним шагом на долгом пути решения проблемы морского мусора. Начиная с 1995 года, когда государства-члены приняли Глобальную программу действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности, морской мусор был определен в качестве одного из главных источников загрязнения морской среды. В настоящее время он является одним из наиболее важных вопросов международной повестки дня, актуальность которого подкрепляется принятием Генеральной Ассамблеей конкретной цели в области устойчивого развития и целевой задачи в отношении загрязнения океанов (цель 14 и задача 14.1)<sup>3</sup>, созданием в 2012 году Глобального партнерства по морскому мусору<sup>4</sup> на основе Гоналульской стратегии и Гоналульского обязательства и другими инициативами, такими как кампания «Чистые моря».

8. Глобальное партнерство по морскому мусору имеет особенно важное значение, поскольку оно обеспечивает возможность комплексных действий участников в целях сокращения воздействия морского мусора во всем мире, расширения международного сотрудничества и координации усилий в рамках Гоналульской стратегии и Гоналульского обязательства, которое представляет собой многосторонний процесс объявления взносов многими участниками, содействия управлению знаниями, обмену информацией и отслеживанию прогресса в осуществлении Стратегии, содействия повышению эффективности

<sup>3</sup> К 2025 году обеспечить предотвращение и существенное сокращение любого загрязнения морской среды, в особенности вследствие деятельности на суше, включая загрязнение морским мусором и питательными веществами.

<sup>4</sup> Тремя глобальными партнерствами с участием многих заинтересованных сторон в рамках Глобальной программы действий являются Глобальное партнерство по регулированию концентрации питательных веществ, Глобальное партнерство по морскому мусору и Глобальная инициатива по очистке сточных вод.

использования ресурсов и экономического развития посредством предотвращения образования отходов (например, в рамках концепции сокращения, повторного использования, утилизации и изменении состава) и восстановления ценных материалов и получения энергии из отходов, повышения осведомленности об источниках морского мусора и преобразовании и воздействии таких источников и оценки возникающих вопросов, касающихся судьбы и потенциального воздействия морского мусора, включая поступление микрочастиц пластмасс через пищевую цепь и связанный с этим перенос загрязняющих веществ и воздействие морского мусора на сохранение и благополучие морской фауны.

9. За тот же период проблема широкого распространения морского мусора и частиц пластмасс начала анализироваться в многочисленных докладах и на конференциях по проблемам океанов, акцентируя тот факт, что микро- и макрочастицы пластмасс теперь можно обнаружить в каждом океане, на глубоководных участках морского дна и в самых отдаленных районах мира. Ввиду того, что производство пластмасс, по прогнозам, возрастет в течение следующих 10 лет почти на 40 процентов, достижение целевого показателя 14.1 и других целевых показателей сокращения загрязнения становится особенно сложной задачей.

10. Экспертная группа признает, что решение проблемы морской мусора и микрочастиц пластмасс потребует применения комплексного подхода, включающего в себя правовые рамки, стимулы, принятие планов регулирования отходов и многих других мер национальными и местными органами власти, эффективного международного сотрудничества, дальнейшего активного участия гражданского общества в информировании общественности, формирования новых знаний, большей транспарентности и подотчетности и разработки и увеличения числа инновационных и успешных решений.

11. Правительства, гражданское общество и деловые круги наращивают свои усилия в этих областях. В правильном направлении развиваются такие усилия, как принятие в 2018 году Европейской комиссией смелой стратегии в отношении загрязнения пластмассами, озаглавленной «Европейская стратегия использования пластмасс в многооборотной экономике», и принятие мер по уменьшению загрязнения пластмассами правительствами во всем мире, включая Индию, Индонезию, Кению, Китай, Малави, Руанду, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Эритрею. Вместе с тем, экспертная группа считает, что масштабы этой проблемы и ее трансграничный характер потребуют принятия глобальных, смелых и инновационных решений и эффективных мер на международном, национальном и региональном уровнях. Кроме того, для того чтобы эти усилия увенчались успехом, необходимо обеспечить, чтобы вопросы загрязнения пластмассами заботило всех граждан, с помощью просвещения и информационно-пропагандистской деятельности, которая может охватить все слои населения.

### **Ш. Препятствия, пробелы и факторы успеха**

12. В соответствующем дискуссионном документе (UNEP/AHEG/2018/1/2) приводятся четыре вида препятствий: правовые препятствия (установленные законом, основанные на законе или обусловленные законодательством или его отсутствием или недостаточным осуществлением и/или правоприменением); финансовые препятствия (характеризующиеся высокими издержками, которые затрудняют финансирование или осуществление определенных видов деятельности; некоторые из них также являются препятствиями экономического характера); технологические препятствия (включают в себя аспекты, связанные с производством, изготовлением и разработкой продуктов, системами потребления и всеми аспектами сбора, регулирования и рекуперации отходов); и информационные препятствия (включают в себя доступ к данным и исследованиям, транспарентность и просвещение и повышение осведомленности). Неисчерпывающие перечни примеров препятствий приведены в различных разделах дискуссионного документа. Помимо этого, неисчерпывающий перечень основных препятствий, подготовленный на основе обсуждений, состоявшихся в ходе первого совещания специальной экспертной группы открытого состава, представлен в приложении к настоящей записке без официального редактирования.

13. Примеры правовых препятствий включают в себя: а) отсутствие какого-либо международного обязательного соглашения, главной целью которого являлось бы сокращение загрязнения морской среды частицами и микрочастицами пластмасс; б) отсутствие поддающихся измерению целевых показателей или глобальных норм; в) географические пробелы в охвате существующих соглашений, в частности касающихся открытого моря, а также пробелы в количестве государств, подписавших соглашения и связанные с ними документы; д) неэффективное осуществление стратегий и правоприменение, зачастую из-за отсутствия единого органа, отвечающего за надзор за регулированием морского мусора; и

е) отсутствие правовых и рыночных инструментов для сокращения потребления трудно поддающихся утилизации продуктов и стимулирования промышленности к поиску и реализации решений.

14. Что касается более общего вопроса о формировании экономики замкнутого цикла для решения проблемы отходов пластмасс, то правовые препятствия включают: отсутствие определений, четких целевых задач и четких количественных предельных уровней в подзаконных актах; пробелы в законодательстве, в том числе в отношении устойчивых государственных закупок; замедленное или неполное осуществление или обеспечение соблюдения законодательства; непоследовательное осуществление международных норм на национальном уровне; и законы, отражающие конфликтующие между собой ценности, например положения о гигиене, противоречащие положениям о пищевых отходах.

15. Примеры финансовых препятствий включают: а) субсидии для ископаемых видов топлива; б) хроническую нехватку средств на инфраструктуру по переработке отходов в развивающихся странах; в) отсутствие принципа «платит тот, кто загрязняет», особенно в таких областях, как открытое море, в результате чего бремя расходов по очистке вынуждены нести правительства; д) ограниченный объем трансграничных инвестиций; е) отсутствие глобальных и национальных рынков для отработанных пластмасс; ф) неспособность обеспечить интернализацию расходов или осуществлять прямые расходы на охрану здоровья человека и окружающей среды.

16. Примеры технических препятствий имеются для всех аспектов производства, изготовления и разработки продуктов и сбора и рекуперации отходов. В отсутствие глобальных норм существует множество подходов к технологиям рекуперации, сортировки и переработки, которые по-разному применяются в неофициальном и официальном секторах и развивающихся и развитых странах, препятствуя становлению жизнеспособных в финансовом отношении и эффективных рынков. Регулирование отходов часто является фрагментированным, и хуже всего им охвачены сельские районы.

17. В отношении процессов на производственном уровне наблюдается явный разрыв между инновациями на этапах разработки и производства и в системах использования после окончания срока службы и слабый акцент на методах сокращения, повторного использования и переработки отходов, например при поиске путей увеличения рекуперированного компонента продуктов. Существуют также пробелы в понимании наилучших имеющихся технологий и особенно способов обращения с новыми альтернативными материалами, появляющимися на рынке.

18. Хотя существуют многочисленные препятствия, связанные с информацией, доступом к данным, исследованиями, просвещением и повышением уровня осведомленности и транспарентности в отчетности, являющиеся помехой для принятия решений и установления приоритетов, их недостаточно для того, чтобы помешать осуществлению конкретных действий в краткосрочной перспективе параллельно с более долгосрочными решениями. Другими словами, имеется достаточно знаний для незамедлительного принятия мер во многих областях. По сути дела, за последние пять лет произошло резкое увеличение числа крупных научно-исследовательских инициатив, беспрецедентными темпами обеспечивающих новые данные и доказательства, например об объемах макро- и микрочастиц пластмасс в морской среде. Тем не менее, по-прежнему необходимы значительные усилия для устранения пробелов в знаниях об объемах и источниках морского мусора и микрочастиц пластмасс и их накоплении в организмах и связанном с этим воздействием на здоровье человека и функционирование экосистем. Отчасти эти пробелы привели к недостаточно широкому признанию в обществе, в целом, и в международной политике потенциальных рисков пластмасс, особенно микро- и наночастиц, для здоровья человека. Кроме того, без более глубокого понимания объемов пластмасс в морской среде, которое может появиться в результате улучшения мониторинга, а также в отсутствие глобальных норм и повышенной транспарентности, экономические последствия будут включать потерю налоговых поступлений, поскольку торговля отходами пластмасс будет оставаться источником незаконных доходов.

19. Для развивающихся стран вызовы, связанные с морским мусором и отходами пластмасс, являются еще более значительными. Эти страны зачастую являются получателями пластмассовых изделий, которые были разработаны в других местах, практически или вообще без учета сложившихся в принимающих странах условий, таких как недостаточно развитая инфраструктура и недостаточно жесткое применение природоохранных норм. Быстрое разрастание городов, особенно в развивающихся странах, также привело к тому, что многие районы плохо обслуживаются в плане удаления твердых отходов, что приводит к росту числа

незаконных мусорных свалок. Зачастую эти свалки расположены вблизи рек, что повышает риск попадания отходов в водную и морскую среду. Утилизация отходов зачастую является прерогативой неофициального сектора, в котором частные сборщики мусора выборочно собирают дорогостоящие пластмассы, отбрасывая недорогие пластмассовые изделия малого веса. В целом перечень препятствий в развивающихся странах является длинным и включает в себя недостаточное финансирование, дефицит нормативно-правового регулирования, слабый административный потенциал, недостаточную осведомленность общественности о надлежащих санитарно-гигиенических методах и ограниченное правоприменение.

20. Малые островные развивающиеся государства особенно сильно страдают от морского мусора и пластмасс. Они имеют недостаточно развитую инфраструктуру производства и регулирования отходов, такую как портовые приемные сооружения, что в сочетании с большой географической удаленностью от других центров сбора отходов означает, что они вряд ли смогут привлечь частные инвестиции. Их близость к океану и подверженность стихийным бедствиям также повышает риск загрязнения прибрежной зоны и океанов.

21. Препятствия сохраняются даже в тех случаях, когда имеется надежное юридически обязательное соглашение. Например, ключевые проблемы сохраняются в связи со Средиземноморским планом действий в рамках Конвенции о защите морской среды и прибрежного региона Средиземного моря (Барселонская конвенция) (см. UNEP(DEPI)/MED WG.444/Inf.12), включая нехватку финансовых и других ресурсов, мер поддержки стратегий развития многооборотной экономики, знаний об объемах пластмасс в морской среде Средиземноморья, отчасти из-за крайне фрагментарных систем мониторинга и оценки, наличия данных или доступа к данным, подготовленным правительствами, и координации действий, прежде всего с частным сектором и промышленностью.

22. Экспертная группа согласилась с необходимостью уделения повышенного внимания путям устранения этих препятствий с помощью краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных мер и определения ключевых факторов успеха. Она отметила настоятельную необходимость устранения препятствий путем принятия решений на директивном уровне, в том числе за счет улучшения проектирования и маркировки продуктов, отмены субсидий на ископаемые виды топлива и взаимодействия с частным сектором, для переориентации производственных процессов с тем, чтобы они отражали связанные с сокращением, повторным использованием и утилизацией аспекты многооборотной экономики.

23. С учетом ожидаемого роста масштабов производства пластмасс в ближайшее десятилетие даже те позитивные изменения, которые происходят на местах, могут отойти на второй план, если не произойдет изменение представления отраслевых субъектов и индивидуальных потребителей о предотвращении образования отходов в сочетании с действиями на глобальном уровне. Таким образом, выявление факторов успеха, которые, по всей вероятности, будут способствовать национальным и международным усилиям, будет иметь исключительно важное значение для создания прочной основы для борьбы с мусором и частицами пластмасс в морской среде. Примеры факторов успеха включают: а) принятие комплексного целостного подхода к регулированию отходов; б) внедрение концепции сокращения, повторного использования и утилизации во все аспекты экономики, включая концепцию ответственности производителей; в) использование подхода «источник – морская среда» с учетом важности рек как каналов доставки частиц пластмасс в морскую среду; г) опору на успешные региональные и глобальные механизмы, такие как Программа региональных морей и Базельская конвенция, Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (см. UNEP/AHEG/2018/1/INF/5), Стратегический подход к международному регулированию химических веществ и Глобальная программа действий; и е) создание глобальной архитектуры, включающей новые, добровольные, а также потенциально обязательные правовые документы в многоуровневый подход к управлению, который может быть распространен на другие учреждения, такие как Всемирная торговая организация и Всемирная туристская организация, и отраслевые инициативы, такие как Всемирный полимерный альянс, осуществляющий более 350 проектов в 40 странах для решения проблемы морского мусора, фирма «Оборотный капитал», занимающаяся финансированием компаний, проектов и инфраструктуры, препятствующих попаданию частиц пластмасс в океаны и поддерживаемых Всемирным советом пластмасс и другими субъектами в отрасли производства пластмасс, а также программа «Оперэйшн клин свип». Такие факторы успеха могут помочь повысить эффективность местных и национальных решений, включая финансовые стимулы, наилучшие имеющиеся технологии и информационно-пропагандистские кампании, и обеспечить большее влияние и воздействие.

## IV. Национальные, региональные и международные варианты реагирования

24. В соответствующем дискуссионном документе (UNEP/AHEG/2018/1/3) приводятся четыре категории вариантов реагирования в качестве способа классификации действий на национальном, региональном и международном уровнях: правовые и политические меры, технологические решения, экономические и информационные меры. Некоторые варианты являются взаимовыгодными на всех трех уровнях, усиливая концепцию применения целостного подхода в качестве одного из ключевых факторов успеха.

### A. Варианты национальных мер реагирования

25. На национальном уровне наблюдаются два основных типа правовых и политических мер: рамочные законы и меры, сфокусированные на конкретных продуктах<sup>5</sup>. Всеобъемлющие рамочные законы, такие как закон Японии о стимулировании удаления морского мусора, принятый в 2009 году, и закон Республики Корея о регулировании морской среды, также принятый в 2009 году, уполномочивают субнациональные органы власти разрабатывать планы и регулировать обязанности в отношении морского мусора. Другие страны, такие как Индонезия, разработали национальные планы действий, содержащие целевые показатели сокращения и конкретные сроки. Национальные планы имеют больше шансов на успех в тех случаях, когда они включают в себя приоритетные меры, базовые значения и целевые показатели сокращения и, по возможности, поддерживаются программами мониторинга и оценки. Эти планы могут быть непосредственно связаны с оценкой прогресса в деле достижения целевых показателей в области устойчивого развития, особенно целевого показателя 14.1.

26. Существуют многочисленные национальные законы, регулирующие производство и использование материалов на суше, которые в конечном итоге превращаются в морской мусор. Они включают в себя запрет на импорт таких товаров, как пластиковые пакеты, в Кении и Руанде и отходов пластмасс в Китае и законы, запрещающие, регулирующие и препятствующие изготовлению или розничной реализации конкретных товаров, в частности предусматривающие запрет на использование одноразовых или «биоразлагаемых» пластиковых пакетов и газонаполненного полистирола. Другие страны ввели требование о внедрении передовых методов управления, например в сфере производства, обработки и транспортировки гранул и микрогранул в предметах личной гигиены<sup>6</sup>, или запретили курение на пляжах. Расширенная ответственность производителя также является важным стратегическим подходом, в рамках которого производители берут на себя большую ответственность за обработку или удаление продуктов.

27. Успех запрета на пластиковые пакеты в Кении обусловлен рядом причин, включая конституционное право кенийцев на чистую и здоровую окружающую среду и применение принципа предосторожности при обеспечении этого права; политическую поддержку на уровне президента; региональные примеры наилучшей практики, как, например, в Руанде; выполнение национальных обязательств в рамках Повестки дня в интересах устойчивого развития на период до 2030 года; поддержку со стороны международного сообщества, включая международных лидеров и партнеров; рост осведомленности общественности об экологических угрозах, вызываемых пластмассами; и значительные дополнительные выгоды, такие как улучшение дренажа в период сильных дождей, предпринимательские возможности для разработки инновационных решений в области упаковки и возрождение сектора хлопка при производстве альтернативных упаковочных материалов. Некоторые проблемы сохраняются в отношении дифференцированного воздействия высоких штрафов на людей с низкими доходами, необходимости наличия большего объема данных о последствиях запрета для обеспечения возможности оценки достигнутого прогресса и трансграничного перемещения пластиковых пакетов из стран, которые еще не ввели этот запрет.

28. Государства-члены также разработали ряд обязательных законодательных мер в целях улучшения регулирования отходов. Они, в целом, относятся к одной из четырех категорий удаления: а) удаление отходов на суше, например на свалках; б) очистка отходов на суше,

<sup>5</sup> Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, «Законодательство в отношении морского мусора: руководство для директивных органов» (Найроби, 2016 год).

<sup>6</sup> Бангладеш запретила изготовление всех полиэтиленовых пакетов для покупок, Китай запретил производство, продажу и использование ультратонких пакетов, Калифорния запретила изготовление гранул, а Канада, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки запретили использование микрогранул в предметах личной гигиены.

например общинные программы по очистке пляжей, и государственные программы, такие как программа в Республике Корея, в рамках которой рыбакам выделяются средства для возвращения своего мусора в порт; с) удаление забытых, утерянных и брошенных орудий лова; и d) удаление мусора с судов. Новая Зеландия ввела дополнительные ограничения на места свалок для обеспечения того, чтобы они располагались вдали от побережья. Поскольку бедствия и природные катаклизмы также могут привести к значительному увеличению объема морского мусора, многие правительства разработали планы утилизации мусора, образующегося в результате бедствий, для содействия предотвращению попадания мусора в водные пути и организации работ по его последующему удалению. Важную роль в удалении отходов продолжает играть экологически безопасное сжигание мусора. Например, в Японии предприятиям выделяются финансовые средства для применения методов получения энергии из отходов.

29. Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененная Протоколом 1978 к ней, в основном охватывает вопросы утилизации мусора с судов; она касается отходов, переносимых судами, и их удаления и была включена в национальное законодательство многих стран, некоторые из которых занимают весьма жесткую позицию в отношении тех отходов, которые должны быть удалены в портах и утилизированы надлежащим образом. Что касается пластмассовых изделий, имеющих отношение к орудиям лова, то Сент-Китс и Невис запрещает любое использование пластмасс, в то время как другие страны стремятся минимизировать потери от таких орудий лова в море. Некоторые страны приняли законы в отношении сброса отходов, регулирующие создание искусственных рифов из отходов, так как они могут повлиять на функционирование экосистем.

30. В национальном контексте применяются также не имеющие обязательной силы добровольные меры, дополняющие законодательные меры, такие как добровольные усилия, предпринимаемые в частном секторе в Испании, Мексике, Португалии, Соединенных Штатах Америки и Японии с целью регулирования обращения с пластмассовыми гранулами, добровольного поэтапного отказа от микрогранул в косметической отрасли, а также ряд программ добровольной сертификации и маркировки.

31. В настоящее время в различных странах мира осуществляется деятельность по разработке многочисленных технологических решений. Одним из ключевых направлений является изменение конструкции пластмассовых изделий и упаковок: в своем докладе «Оценка пластмассы: экономическое обоснование для измерения, управления и раскрытия информации о применении пластмассы в области производства потребительских товаров» Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) приводит оценку, согласно которой негативные последствия от упаковочных материалов ежегодно в стоимостном выражении составляют 40 млрд. долл. США. Ввиду этого для многих правительств и отраслей промышленности разработка альтернативных, разлагающихся материалов стала четко сформулированной высокоприоритетной задачей. Технологические инновации в обращении с отходами, такие как мобильные установки, усовершенствованные методы рециркуляции полимеров, улавливание микроволокон в стиральных машинах и микрогранул в системах обработки (очистки) сточных вод, правильно подобранные по масштабу системы для выработки энергии из отходов, преобразование мусорных свалок в санитарные свалки и удаление мусора с использованием плавучих бонов, также могут обеспечить повышение эффективности существующих национальных средств. Усовершенствование технологий мониторинга морского мусора и пластмасс в морской среде также является одним из важных вариантов решений и играет жизненно важную роль в обеспечении эффективности различных стратегий.

32. Экономические меры реагирования правительств включают создание стимулов, введение налогов, сборов и штрафов с целью сокращения производства и потребления пластмасс и внедрение систем возврата и возмещения залога в отношении пластмассовых изделий, таких как бутылки. Наряду с этими мерами осуществляются образовательные и информационно-просветительские инициативы в обществе в целом и в конкретных отраслях. Например, в Германии производители пластмасс и отрасли химической промышленности приступили к осуществлению инициативы «Нулевые потери гранул», целью которой является повышение информированности работников о надлежащих способах обращения с гранулами, и в рамках программы «Оперэйшн клин свип» предприятия отрасли поощряются к предотвращению случайных потерь пластичных смол в окружающей среде. Такие мероприятия, как очистка пляжей, вовлечение граждан в мониторинг замусоривания пляжей, спасение морских организмов, пострадавших от мусора, шефствование над пляжами и организация культурных мероприятий, проведение семинаров по обмену информацией и национальных мероприятий в поддержку, например, кампании «Чистые моря» и мобильные

приложения, такие как «Бит зе майкробид», использовались с целью повышения информированности и в настоящее время являются неотъемлемой частью многих национальных планов действий.

## **В. Варианты региональных мер реагирования**

33. На региональном уровне сотрудничество играет решающую роль в решении проблем, связанных с морским мусором и микрочастицами пластмасс, так как ни одна страна не может в одиночку справиться с проблемами океанов. Региональные подходы также позволяют принимать согласованные меры в соответствии с конкретными экологическими и социально-экономическими условиями. Создание Программы по региональным морям в 1974 году позволило ЮНЕП принять региональный подход к решению проблемы экологической деградации морской и прибрежной сред. Более 143 государств-членов принимает участие в одной или нескольких из 18 программ по региональным морям, 14 из которых подкреплены юридически обязывающими конвенциями. В девяти регионах были приняты протоколы по деятельности, осуществляемой на суше, в семи регионах уже имеются планы действий по морскому мусору и еще в шести эти планы находятся в стадии разработки.

34. Другие региональные примеры содействия сохранению морской среды включают деятельность региональных органов по вопросам рыболовства и применение Кодекса ведения ответственного рыболовства, предусматривающего меры по предупреждению случаев утери орудий лова; меры по координации региональной политики, такие как Директива об установлении рамок для деятельности Сообщества в области морской экологической политики Европейского союза, которая является документом, имеющим обязательную юридическую силу, и Европейская стратегия по использованию пластмасс в рамках экономики замкнутого цикла; конференция Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по сокращению объемов морского мусора в регионе АСЕАН, на которой были приняты рекомендации, касающиеся регионального соглашения по устойчивому управлению загрязнением мусором. Группа семи и Группа 20 также разработали планы действий по борьбе с морским мусором с целью создания ценных механизмов для принятия мер, повышения информированности, налаживания сотрудничества по техническим вопросам и вовлечения различных секторов общества.

35. Реализация региональных технических и экономических мер реагирования происходит аналогичным образом; осуществляется, например, программа научных исследований и инноваций «Горизонт-2020» Европейского союза, в рамках которой обеспечивается финансирование деятельности по проблеме морского мусора, и секретариатом Тихоокеанской региональной программы по окружающей среде проводится разработка региональных проектов по совершенствованию практики обращения с твердыми отходами на тихоокеанских островах. В плане региональных информационно-просветительских мер ЮНЕП поддерживает создание региональных узлов Глобального партнерства по морскому мусору в северо-западной части Тихого океана, Большом Карибском районе, Средиземноморском и Тихоокеанском районах в целях укрепления межрегионального и регионального сотрудничества и усилий по повышению информированности. К числу других примеров относится новое законодательство, предложенное Европейским союзом с целью сокращения использования 10 видов одноразовых изделий из пластмассы, чаще всего обнаруживаемых на пляжах и в орудиях лова и составляющих 70 процентов морского мусора в Европе, путем содействия внедрению имеющихся менее опасных альтернатив, повышения информированности потребителей, применения механизмов расширенной ответственности производителей в случае отсутствия альтернатив и обеспечения того, чтобы определенные продукты были охвачены существующими системами разделения, сбора и рециркуляции отходов.

## **С. Варианты международных мер реагирования**

36. В связи с мерами реагирования на международном уровне следует подчеркнуть, что прибрежные общины и малые островные развивающиеся государства испытывают наиболее ощутимые последствия, но при этом страдают и вносят вклад в образование морского мусора и микрочастиц пластмасс все государства-члены, в том числе и страны, не имеющие выхода к морю. Три варианта международных директивных мер реагирования, представленные в оценке эффективности соответствующих международных, региональных и субрегиональных стратегий и методов управления (UNEP/AHEG/2018/1/LNF/3), рассматриваются ниже.

37. Что касается вариантов законодательных и директивных мер реагирования, то обязывающие меры, принимаемые в рамках варианта 1, направленного на сохранение статуса-кво, предусматривают укрепление осуществления действующих документов, таких как программы по региональным морям и другие соответствующие многосторонние

природоохранные соглашения<sup>7</sup>. Ассамблея Международной морской организации (ИМО) недавно признала, что для решения проблемы загрязнения морской среды пластмассами требуются дальнейшие меры в целях достижения существенного сокращения любого загрязнения морской среды к 2025 году, и Комитет по защите морской среды ИМО предложил государствам-членам и другим субъектам представить конкретные предложения по разработке плана действий в отношении мусора, образующегося в связи с судоходством. Кроме того, руководящие органы Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов и Протокола к ней 1996 года обсудят в ноябре 2018 года заявление с выражением обеспокоенности относительно удаления в море емкостей из армированной стекловолокном пластмассы. Вариант 2 нацелен на укрепление существующих документов, направленных конкретно на борьбу с морским мусором и микрочастицами пластмасс, внесение изменений в мандат существующего международного органа с целью координации усилий различных учреждений, а также на создание добровольного механизма, обеспечивающего расширение участия промышленности в разработке необязывающих мер по сокращению морского мусора. Вариант 3 – это создание нового глобального обязывающего механизма, исключающего дублирование усилий в рамках существующих документов, который может быть направлен на решение общей проблемы морского мусора и пластмасс или конкретно сосредоточен на таких задачах, как борьба с микрочастицами пластмасс или маркировка и сертификация.

38. В этих трех вариантах также могут применяться добровольные меры. Соответствующие примеры включают Глобальное партнерство по морскому мусору, представляющее собой партнерство с участием многих заинтересованных сторон, которое объединяет более 150 партнеров и направлено на устранение источников и поглотителей, Глобальную инициативу по ликвидации «фантомного лова», учрежденную для решения проблемы утерянных и брошенных орудий лова, Глобальную программу действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности, представляющую собой межправительственный механизм, который объединяет усилия различных заинтересованных сторон в решении проблемы загрязнения морской среды на комплексной основе с уделением особого внимания девяти категориям источников, включая морской мусор.

39. На совещании группы экспертов был рассмотрен комбинированный трехкомпонентный подход, основанный на вариантах, указанных в справочном документе (UNEP/AHEG/2018/1/3). Первый компонент – это укрепление сотрудничества в рамках конвенций по региональным морям; второй компонент предусматривает создание платформы для обмена знаниями и сотрудничества между субъектами отрасли, соответствующими органами власти, неправительственными организациями и другими заинтересованными сторонами, а также форума для принятия государствами-членами добровольных и согласованных обязательств; третий компонент предусматривает принятие поправки к Базельской конвенции для комплексного решения проблем, связанных с вызывающими озабоченность пластмассовыми отходами. Было решено, что предложение по трехкомпонентному подходу, помимо материалов, представленных на совещании по другим вариантам, должно быть предметом рассмотрения в ходе следующего этапа с целью обеспечения разработки набора вариантов в соответствии с мандатом группы экспертов.

40. Необходимыми элементами любого нового глобального механизма будут технологические и экономические меры реагирования, включающие усиление международной координации, сотрудничества в области исследований и разработок, направленных на достижение более глубокого понимания путей распространения и воздействия морского мусора и выработку возможных решений, а также технологические инновации, например, проект по созданию непрерывного позитивного цикла, наряду с официальной помощью в целях развития для улучшения практики обращения с отходами и их рециркуляции в развивающихся странах. Правительство Норвегии выступило с инициативой создания многостороннего донорского целевого фонда во Всемирном банке для улучшения практики обращения с отходами и предотвращения загрязнения морской среды мусором и предложило другим донорам

<sup>7</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву; Соглашение об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которое касается сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими; Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов и Протокол о ее изменении от 1996 года; приложение V к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов; Конвенция о биологическом разнообразии; Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных; Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях; Базельская конвенция; региональные документы, включая конвенции и планы действий по региональным морям.

дополнить свои первоначальные взносы. Другие предложения, касающиеся глобального механизма финансирования в поддержку указанных элементов, включали введение налоговых сборов в отношении изделий из пластических масс.

41. В любом варианте образовательная и информационно-просветительская деятельность на глобальном уровне будет играть ключевую роль. Важную роль в развитии глобальной информационно-пропагандистской деятельности, наряду с организацией конференций и мероприятий по соответствующей тематике, таких как Международная конференция по замусориванию моря, будут играть мероприятия, такие как пятилетний глобальный проект «Чистые моря», осуществление которого было начато ЮНЕП, связанные с морской тематикой учреждениями, такие как океанические аквариумы и музеи, а также платформы, такие как Глобальное партнерство по морскому мусору.

## **V. Экологические, социальные и экономические издержки и выгоды, связанные с различными вариантами международных директивных мер реагирования**

42. Документ для обсуждения, касающийся экологических, социальных и экономических издержек и выгод, связанных с различными вариантами мер реагирования (UNEP/AHEG/2018/1/4), который был подготовлен на основе оценки эффективности соответствующих стратегий и методов управления (UNEP/AHEG/2018/1/INF/3), посвящен рассмотрению главным образом трех международных директивных вариантов, о которых говорилось выше. Детальный анализ, который позволил бы определить денежные показатели по этим трем вариантам, не представляется возможным провести, однако можно определить примеры затрат и выгод, связанных с расширением или сокращением масштабов таких усилий, на национальном, региональном и международном уровнях.

43. Одна из основных проблем при оценке затрат и выгод, связанных с пластмассами в морской среде, сводится к определению масштабов остающихся пробелов в организационных структурах и знаниях. На региональном и глобальном уровнях существуют пробелы в области: а) установления мандатов на управление мероприятиями на высоком уровне; б) определения географического охвата; с) признания рисков для здоровья человека; d) обращения с твердыми отходами и очистки сточных вод; e) регулирования сбросов; f) регулирования микрочастиц пластмасс; g) регулирования промышленного загрязнения и выбросов, поступающих в водоемы; h) принятия принципа должной осмотрительности в промышленности по производству пластмасс.

44. Что касается пробелов в знаниях, то по большей части соответствующая литература посвящена вопросам распространенности и форм морского мусора, но при этом опубликовано мало данных о масштабах издержек, которые ложатся бременем на общество в связи с поступлением пластмасс в морскую среду, как в случае с социальными последствиями ущерба благополучию, причиняемого морским пластмассовым мусором. Необходимо провести всеобъемлющий анализ и измерения такого воздействия с использованием экономических и эконометрических моделей; вместе с тем исторически сложилось так, что большинство директивных мер анализировалось с использованием инженерного или технического подхода без применения таких моделей, без анализа затрат и выгод, связанных с альтернативными мерами, и без учета выгод, получаемых в результате расширения возможностей занятости, поступления новых инвестиций в предпринимательство, повышения качества жизни и защиты экосистем.

45. Все эти проблемы затрудняют расчет денежных показателей для различных вариантов. Например, расчетные затраты производства биоразлагаемых альтернатив пластиковым пакетам зачастую выше стоимости производства заменяемых пакетов; однако такие расчеты редко включают учет дополнительных издержек для окружающей среды и здоровья человека. Необходимо улучшить оценки жизненного цикла, в частности применительно к продуктам и полимерам, с целью проведения оценки рециркулируемых и альтернативных материалов и изменения конструкции продуктов.

46. Примеры затрат и выгод в случае будущих действий, масштабы которых могут быть расширены с национального до регионального и международного уровней, представлены в документе для обсуждения по вопросу о затратах и выгодах, связанных с различными вариантами мер реагирования. К числу некоторых наиболее общих последствий, применительно к которым можно оценить экологические издержки, относятся: запутывание и «фантомный лов»; заглатывание (приводящее к кишечной непроходимости, недостаточности

питания и отравлению) рыбами и другими морскими животными; закупоривание фильтровальных аппаратов органов питания китов и других морских животных пластмассовым ломом, состоящим из мелких (нейстонных) частиц; физическое повреждение и удушение рифов, морских водорослей, мангровых зарослей и прочих местообитаний; превращение мусора в переносчика морских вредителей, в том числе инвазивных видов; снижение сопротивляемости к изменению климата вследствие эффекта совокупного воздействия.

47. Социальные издержки могут быть оценены в связи с такими проблемами, как потеря эстетики или визуальной привлекательности ландшафта, утрата ценностей для коренных народов, антагонизм по отношению к предполагаемым виновникам загрязнения, предполагаемые или фактические риски для безопасности, в том числе от добавок и микрочастиц пластмасс в морской среде, ухудшение состояния продовольственной безопасности, а также предполагаемые или фактические риски для здоровья человека, в том числе от микрочастиц пластмасс и воздействия опасных химических веществ, содержащихся в контейнерах, вынесенных волной на берег.

48. К экономическим издержкам, оценки которых могут быть выполнены, относятся расходы на снижение загрязнения, которые несут местные органы власти, издержки для туризма (например, в результате утраты визуальной привлекательности и невозможности использования пляжей), издержки операторов судов (например, в результате простоя и повреждения судна вследствие запутывания), издержки для рыбного промысла и аквакультуры вследствие ущерба или запутывания и расходы на очистку, операции по спасению животных и рекуперацию и удаление. Издержки в связи с общественной безопасностью включают в себя навигационные опасности (потерю возможности и способности осуществлять судоходство в море без угрозы для жизни), опасности для пловцов и аквалангистов (вследствие запутывания), порезы, царапины и увечья в результате ранений и выщелачивание ядовитых химических веществ.

49. Эти издержки могут быть проанализированы по таким категориям, как затраты на превентивные меры, расходы в связи с прямым ущербом, затраты на восстановительные меры (например, мероприятия по очистке после стихийного бедствия) и косвенные издержки (например, в связи с утратой экосистемных услуг). Прямые экономические издержки, связанные с морским мусором, включают дополнительные издержки, понесенные в различных экономических секторах. Косвенные экономические издержки связаны с негативным воздействием морского мусора на морскую среду, здоровье человека и продуктивность в разных морских секторах и в конечном счете на валовой внутренний продукт каждой страны. Оценки сумм ущерба, причиняемого морским мусором, и связанных с этим расходов, как правило, являются весьма высокими. С учетом того, что ущерба и связанных с этим расходов по большей части можно избежать, такие оценки позволяют подчеркнуть серьезность данной проблемы для правительств, а также необходимость принятия превентивных мер.

50. Оценки издержек, возникающих в результате указанного ущерба, как правило, основываются на последствиях, возникающих для пользователей морской среды; вместе с тем эти пользователи представляют лишь небольшую долю морской экономики. В своем докладе «Оценка пластмассы: экономическое обоснование для измерения, управления и раскрытия информации о применении пластмассы в области производства потребительских товаров» ЮНЕП приводит оценку, согласно которой ежегодный ущерб, наносимый ценностям морской среды в общемировом масштабе, составляет не менее 8 млрд. долл. США. В докладе «Оценка экономических выгод от сокращения загрязнения морским мусором: пилотное исследование пляжного отдыха в округе Оранж, шт. Калифорния» Национального управления по исследованию океанов и атмосферы США указано, что сокращение объемов морского мусора даже на 25 процентов на пляжах в округе Оранж и поблизости от этого округа может обеспечить получение местными жителями в течение трех летних месяцев экономии, составляющей примерно 32 млн. долл. США, благодаря устранению необходимости поездок на другие удаленные пляжи. Кроме того, было подсчитано, что общины в Калифорнии, Орегоне и Вашингтоне, округ Колумбия, ежегодно тратили около полумиллиарда долларов на борьбу с мусором и сокращение масштабов замусоривания морской среды<sup>8</sup>.

51. Были также предприняты определенные усилия для оценки экологических издержек, связанных с производством пластмасс. Согласно данным одного из исследований, «экологические издержки для общества, связанные с потребительскими пластмассовыми

<sup>8</sup> Barbara H. Stickel, Andrew Jahn and Bill Kier, «The cost to West Coast communities of dealing with trash, reducing marine debris», доклад, подготовленный компанией «Кир ассошиэйте» для Агентства по охране окружающей среды США, сентябрь 2012 года.

изделиями и упаковками, составили более 139 млрд. долл. США в 2015 году, что эквивалентно почти 20 процентам поступлений в секторе производства изделий из пластических масс, и ожидается, что эти издержки будут расти (достигнув 209 млрд. долл. США к 2025 году) при сохранении нынешних тенденций»<sup>9</sup>.

52. В число потенциальных положительных результатов осуществления превентивных мер входят снижение издержек для экономики за счет сокращения затрат на потребляемые ресурсы и снижения расходов на восстановление, а также блага, обеспечиваемые здоровой окружающей средой и здоровыми экосистемами. Превентивные меры, таким образом, должны планироваться в качестве главной цели при разработке мер в рамках трех вариантов реагирования.

53. Экономические, социальные и экологические издержки и выгоды в случае каждого варианта перечисляются в приложении к соответствующему документу для обсуждения. В варианте 1, предусматривающем сохранение статуса-кво, международные директивные меры включают укрепление существующих механизмов и мониторинг развития событий в рамках Базельской конвенции. Расходы будут обусловлены увеличением штатов и рабочей нагрузки в связи с проведением совещаний и потенциальными конфликтами, связанными с правоприменительной деятельностью. Выгоды включают повышение уровня информированности о различных многосторонних документах и возможное незначительное улучшение состояния окружающей среды.

54. В варианте 2, в котором предусматриваются анализ и пересмотр существующих механизмов и интеграция компонента, обеспечивающего координацию действий в отрасли, международные директивные меры включают: а) расширение мандата действующего международного органа в области координации усилий различных учреждений, занимающихся вопросами морского мусора, таких как органы, которые руководят осуществлением Базельской конвенции и управляют программами по региональным морям, а также поощрение и разработку целей в области устойчивого развития; б) укрепление и введение мер, конкретно направленных на решение проблемы морского мусора и микропластиков, в программах по региональным морям и других соответствующих инструментах; в) пересмотр, например, Гонолульской стратегии с целью содействия повышению эффективности осуществления на национальном уровне и достижения соглашения в отношении показателей успеха; г) принятие добровольного соглашения с целью стандартизации отчетности на глобальном, региональном и национальном уровнях по производству, потреблению и окончательной обработке пластмасс и добавок, введения добровольных национальных целевых показателей сокращения выбросов и разработки и совершенствования глобальных отраслевых руководящих принципов (например, в отношении регулирования полимеров и добавок или принятия общемировых систем маркировки и сертификации). Примеры издержек связаны с необходимостью увеличения людских ресурсов, проведением совещаний и переговоров и связанным с ними «углеродным следом», возможным антагонизмом между странами и предприятиями и затратами на мониторинг и оценку новых соглашений. К примерам выгод относятся экономия, достигаемая за счет применения более скоординированного подхода, повышение уровня информированности и сокращение воздействия пластмасс на морскую среду.

55. Экономические издержки в случае варианта 3, направленного на формирование нового международного и юридически обязывающего механизма, в целом связаны с международным переговорным процессом и созданием и функционированием полноценного секретариата. Основные социальные издержки обусловлены увеличением нагрузки для правительств в связи с проведением переговоров и урегулированием потенциальных конфликтов между заинтересованными сторонами, правительствами и предприятиями; к разряду экологических издержек относятся выбросы углерода, связанные с организацией совещаний для переговоров, и возможное снижение уровня финансирования уже осуществляемых мер, способное ослабить выполнение существующих обязательств. При разработке добровольных и в конечном счете обязательных для исполнения мер, вероятно, могут возникать другие разные издержки, например: а) рост расходов правительств и отрасли в связи с введением новых требований к отчетности и мониторингом и разработкой и обеспечением соблюдения общемировых стандартов и нового и измененного законодательства; б) управление системами маркировки и сертификации; в) усиление регулирования и мониторинга торговли неопасными пластмассовыми отходами; г) управление и участие в глобальном механизме финансирования в целях оказания содействия в работе по ликвидации последствий в странах, в особенности в малых островных развивающихся государствах, где происходит накопление морского

<sup>9</sup> Rick Lord, *Plastics and Sustainability: A Valuation of Environmental Benefits, Costs and Opportunities for Continuous Improvement* (Trucost, 2016).

пластикового мусора; е) социальные издержки, обусловленные воспринимаемыми неудобствами в связи с принятием более жесткого природоохранного законодательства, предусматривающего, например, введение запрета на использование одноразовых пластиковых пакетов и налогообложения в отношении изделий из пластмасс. Выгоды могут включать уменьшение числа мер по борьбе с загрязнением в долгосрочной перспективе при одновременном достижении значительной экономии в отрасли, сокращение издержек из-за ущерба и увеличение экономии за счет более эффективного использования пластмасс, оказание поддержки правительствам и отрасли в деле повышения прозрачности и раскрытия информации о достижении целевых показателей сокращения, уменьшение вредных последствий, связанных с наличием пластмасс в морской среде, и формирование понимания того, что будущие поколения будут иметь доступ к здоровой окружающей среде, а также сокращение вредного воздействия, обусловленного накоплением пластмасс в морской среде, на морские экосистемы и повышение жизнестойкости.

56. При определении издержек и выгод, связанных с вариантами международных директивных мер реагирования, которые перечислены выше, требуется достижение большей ясности в отношении эффективности существующих партнерств и инициатив, финансовых последствий бездействия и выгод от превентивных мер и устранения издержек, связанных с социальными и экологическими последствиями накопления морского мусора и пластмасс в морской среде, выгод от использования подхода, основанного на концепции жизненного цикла, в рамках всей цепи проектирования и производства и экономических, социальных и экологических издержек, связанных с совершенствованием механизмов управления в целях борьбы с морским мусором и микрочастицами пластмасс. Разработка стандартизированных методологий и подходов для рассмотрения каждого из этих вопросов позволит провести сопоставление различных мер и вариантов и оценку их осуществимости и эффективности.

## **VI. Осуществимость и эффективность различных вариантов международных директивных мер реагирования**

57. Результаты анализа осуществимости и эффективности трех вариантов международных директивных мер реагирования, представленные в соответствующем документе для обсуждения (UNEP/AHEG/2018/1/5), основаны на изучении данных об издержках, технической и директивной осуществимости и степени, в которой каждый инструмент или стратегия может быть успешной в достижении намеченной цели сокращения объемов морского мусора и даже в построении общества, свободного от пластмассовых отходов. В идеальном случае это делается с использованием стандартизированных количественных мер. Однако при отсутствии таких показателей и данных для оценки эффективности можно применять косвенные показатели, такие как сокращение объемов производства и потребления отдельных видов изделий, обнаруживаемых в окружающей среде. С более подробной информацией можно ознакомиться в докладе по оценке (UNEP/AHEG/2018/1/INF/3).

58. В целом вариант 1 является, по определению, технически и политически осуществимым. Укрепление режима осуществления существующих документов потребует создания новых механизмов обеспечения соблюдения и представления отчетности, однако оно может способствовать повышению их общей эффективности. Вместе с тем будет сложно решить проблему морского мусора в рамках целостного подхода, поскольку не все документы в настоящее время охватывают весь жизненный цикл продуктов. С учетом того, что ни одна из этих мер не способна обязательно привести к остановке или сокращению роста объемов морского мусора, вариант 1 не может считаться эффективным в целом.

59. Вариант 2 как с технической, так и директивной точек зрения является осуществимым, однако директивная осуществимость добровольного соглашения будет зависеть от конкретных обязательств и целевых показателей и взаимодействия с заинтересованными сторонами в достаточном объеме, и без этих предпосылок эффективность варианта будет снижаться. В случае расширения мандата международного органа необходимы будут переговоры, и при разработке добровольного соглашения странам потребуется техническая помощь в установлении добровольных национальных целевых показателей сокращения и в обеспечении мониторинга и отчетности. В целом вариант 2 может быть эффективным, если будут приняты усиленные или дополнительные меры, так как он основывается на синергизме и улучшении координации.

60. Вариант 3 является технически осуществимым, но, в зависимости от принятых разных методов, его реализация потребует политической поддержки со стороны государств-членов и может находиться под влиянием экономических последствий, связанных с осуществлением

документов, и жесткости механизма обеспечения соблюдения. Эта реализация будет охватывать вариант 2, осуществление которого начинается на первом этапе с целью оценки ситуации, разработки добровольных мер и сбора информации об опыте и данных вместе с последующим или параллельным осуществлением второго этапа для поддержки разработки и осуществления юридически обязывающих механизмов, процедур и мер. Вариант 3, по всей вероятности, будет эффективным, поскольку он позволяет обеспечить международный скоординированный подход; вместе с тем его реализация зависит от применения надлежащих механизмов осуществления и обеспечения соблюдения.

## **VII. Выводы**

61. Хотя группа экспертов признала, что имеется достаточно информации для принятия мер по морскому мусору и пластмассам в морской среде, было решено, что требуется проведение тщательного анализа различных вариантов мер реагирования на основе: а) более глубокого изучения пробелов в существующих механизмах и соглашениях, включая их сферу охвата и механизмы или соглашения, которые хорошо функционируют; б) более глубокого понимания проблем, с которыми сталкиваются существующие программы и учреждения; в) изучения путей, которыми могут быть расширены существующие платформы, такие как Глобальная программа действий и Глобальное партнерство по морскому мусору, или определения необходимости создания новой структуры; г) прояснения вопроса о необходимости координации деятельности на глобальном уровне; д) выявления возможностей для осуществления действий в краткосрочной, а также среднесрочной и долгосрочной перспективах; е) анализа путей возможного использования более качественных данных мониторинга морского мусора и пластмасс в морской среде с целью информационного обеспечения разработки первичных процессов и мероприятий. Группа экспертов пришла к выводу, что решение этих вопросов поможет приблизиться к определению решений, направленных на достижение общей цели ликвидации сброса мусора и пластмасс в океаны в долгосрочной перспективе, как это отражено в резолюции 3/7 Организации Объединенных Наций по окружающей среде.