

## Мнения IPEN в связи с документом по элементам соглашения о ртути для МПК-2 Январь 2011 г.

Сеть IPEN выражает свое крайнее разочарование документом, который был подготовлен секретариатом - *Проект документа по элементам всестороннего и приемлемого подхода для глобального юридически обязывающего инструмента по ртути*.<sup>1</sup> Мы благодарим секретариат за проведенную работу, но с нашей точки зрения документу недостает амбициозности. Ртутное загрязнение - это большая и серьезная глобальная угроза для здоровья человека и для окружающей среды и угроза эта требует жесткой и амбициозной глобальной реакции. Вместо этого, в проекте документа секретариата по элементам предлагаются меры, которые, в случае их пакетного использования, будут неадекватными. Все вместе, эти меры будут недостаточными для того, чтобы стать движущей силой будущих действий, необходимых для сокращения выбросов ртути в глобальную окружающую среду настолько, насколько это необходимо для обеспечения адекватной защиты здоровья человека и окружающей среды, чтобы мы снова смогли есть когда-то безопасную рыбу.

Поэтому мы призываем национальные и региональные делегации в Межправительственном переговорном комитете (МПК) вносить и поддерживать дополнения для усиления соглашения, которые приведут к принятию достаточно сильного и всестороннего глобального соглашения по контролю ртути, чтобы спасти будущие поколения от вызываемого ртутью поражения нервной системы, которое не дает детям в полной мере реализовать свой интеллектуальный потенциал.

После многолетнего обсуждения мировое сообщество пришло к согласию о необходимости глобального юридически обязывающего инструмента для контроля ртутного загрязнения. Впоследствии для подготовки этого инструмента был создан МПК. К сожалению, проект подготовленного секретариатом документа для МПК-2, представленного в качестве основы для переговоров, предусматривает такой режим договора, который преимущественно основывается на благих пожеланиях и на добровольном подходе. Если МПК примет такой подход, то похоже, что критически важные требования к соблюдению будут распространяться лишь на несколько наиболее крупных промышленно развитых развивающихся стран и стран с переходной экономикой. В то же время, как представляется, предложенный в проекте документа финансовый механизм жестко ограничивает предоставление финансовой и технической помощи сферой обеспечения соблюдения. Если такой подход будет принят, то лишь несколько стран могут оказаться в полной мере приемлемыми для получения помощи от этого финансового механизма для обеспечения соблюдения соглашения.

В проекте документа даже предлагается сделать добровольным делом подготовку национальных планов реализации (НПР) - Статья 21. Если это предложение будет принято, то подготовку НПР могут не рассматривать в качестве деятельности по обеспечению соблюдения и - соответственно -

<sup>1</sup> Документ UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/3 Draft elements of a comprehensive and suitable approach to a global legally binding instrument on mercury

она не может автоматически претендовать на финансовую помощь. Опыт Стокгольмской конвенции учит нас, что для многих стран подготовка НПР является существенно необходимым условием для ратификации конвенции страной, для обеспечения всесторонней оценки национальных источников и для реального участия в реализации конвенции.

К положениям проекта документа по элементам соглашения, которые вызывают озабоченность у сети IPEN, относятся: использование термина "не разрешается"; обращение со ртуть-содержащими продуктами; промышленные процессы с применением ртути; выбросы ртути в атмосферу, связанные с артельной и малотоннажной добычей золота; выбросы в атмосферу; и очистка загрязненных объектов. Ниже они рассматриваются более подробно.

### **"Не разрешается"**

В статьях 3 (источники поставок ртути), 7 (ртуть-содержащие продукты) и 8 (производственные процессы, в которых применяется ртуть), в проекте документа по элементам используется термин "*не разрешается*" вместо более привычных формулировок, таких как *запретить* или *предотвратить*. Эти статьи следует изменить, заменив термин "*не разрешается*" на "*запрещается*" во всех соответствующих случаях.

Термин "*не разрешается*" лишен четко определенного значения. Как представляется, он никогда ранее не использовался в других юридически обязывающих инструментах и не имеет четкого правового значения. Это пассивный термин, и при его применении неочевидно, что если от Стороны требуется *не разрешать* ту или иную деятельность, то у нее возникает правовое обязательство реально прекратить или не допустить осуществления такой деятельности. Согласно документу по элементам соглашения, эту фразу выбрали, чтобы предусмотреть "*ситуации, когда указанная деятельность не проводится на территории Стороны, а соответственно у такой Стороны может и не быть необходимости принимать закон или подзаконный акт для разрешения ситуации*". Мы считаем такое обоснование спорным. Возможные лазейки, которые создает использование этого термина, намного перевешивают те относительно небольшие дополнительные проблемы для сторон, которые возникли бы при замене формулировки "*не разрешается*" формулировками "*запретить*" или "*предотвратить*".

### **Статья 7: Продукты с добавлением ртути**

С точки зрения IPEN, Статья 7 должна запрещать все продукты с добавлением ртути, помимо тех, на которые распространяются исключения. Вместо этого предложенный секретариатом проект Статьи 7 предусматривает, что предметом контроля в рамках Конвенции должны быть только те продукты с добавлением ртути, которые перечислены в Приложении С.

Если предложение секретариата будет принято, то Приложение С потребуется дополнить и внести в него следующие категории: ртутьсодержащие пестициды и биоциды и ртутьсодержащие краски и пигменты.

В проекта документа секретариата дается нечеткая картина того, как будут работать исключения. Это следует из проекта Статьи 7:

- Обсудил ли МПК все допустимые исключения для применения;
- Не предусматривается процедуры для введения или продления ограниченных по времени действия исключений; и
- Не предусматривается процедуры для обновления перечня (перечней) исключений после введения Конвенции в действие.

Статью 7 следует дополнить, чтобы разрешить ограниченные по времени действия исключения. В проекте документа секретариата предусматривается только один тип исключений: исключения для разрешенного применения. Исключения для разрешенного применения могут оказаться целесообразными - по меньшей мере в среднесрочной перспективе - для таких продуктов, как компактные флуоресцентные лампы. (Но в более долгосрочной перспективе, по мере появления доступных энергоэффективных безртутных ламп, может возникнуть необходимость отказаться от такого разрешенного применения.) В то же время, в отсутствие положений об ограниченных по времени действия исключений, будут оказывать постоянное давление с требованием о предоставлении исключений для разрешенного применения даже для видов применения, связанных с высоким загрязнением, от которых стороны могли бы без особых проблем отказаться в течение нескольких лет. В результате будут предоставляться исключения с неограниченным сроком действия для тех видов применения ртутьсодержащих продуктов, от которых можно и нужно было бы отказаться.

Кроме того, в этой статье следует предусмотреть четкую процедуру для внесения дополнений в Приложение С с целью включения в него других категорий ртутьсодержащих продуктов, чтобы Конвенция могла реагировать на появление новых продуктов и на новую информацию.

### **Статья 8: Производственные процессы, в которых используется ртуть**

Эта статья не содержит положений, предусматривающих какие-либо глобальные предельные сроки для отказа от производственных процессов с применением ртути, даже несмотря на то, что такие процедуры могли бы оказаться весьма полезными, например, для достижения относительно быстрого глобального отказа от производства хлора и щелочи с применением электролизеров со ртутным катодом.

Приложение D, в котором перечисляются все процессы с применением ртути, которые подлежат контролю в рамках Конвенции, предлагаются только два пункта: производство хлора и щелочи и производство мономера винилхлорида. Его следует расширить для включения других химических производственных процессов, в которых в качестве катализатора используются соединения ртути. В частности, такие процессы должны включать производство ацетальдегида и полиуретана.

Изначальной причиной катастрофы в заливе Минамата были стоки предприятия по производству ацетальдегида с применением ртутного катализатора. Было бы жестокой иронией принять глобальное соглашение по контролю ртути под названием "Конвенция Минамата", которое не предусматривает никаких положений по запрету или контролю химических процессов, которые и привели к катастрофе в заливе.

Статья 8 требует от каждой Стороны, которая эксплуатирует одно или несколько предприятий, использующих ртуть в производственных процессах, включенных в Приложение D, подготовить национальный план действий для сокращения и прекращения применения ртути в таких процессах. Но при этом в Статье 8 нигде не указывается, что стороны будут обязаны выполнять подготовленные ими планы.

От национальных планов действий, о которых идет речь в Статье 8, требуется включение элементов, перечисленных в Части II Приложения D. В Части II вполне разумно требуют, чтобы такой план включал инвентаризацию количества и типов предприятий, использующих ртуть в производственном процессе, включая оценку количества ежегодно потребляемой ртути. Но при этом в Части II не требуется производить никаких измерений/расчетов выбросов или сбросов ртути для этих предприятий. Эти данные имеют существенно важное значение. В настоящее время у международного сообщества нет абсолютно никаких данных о выбросах ртути в атмосферу и о ее выделении в окружающую среду при производстве мономера винилхлорида с применением ртутных

катализаторов. По расчетам ЮНЕП для 2008 г., соответствующие производства потребляют ежегодно 770 метрических тонн ртути. Поскольку учитывается только около половины такой потребленной ртути, то производство мономера винилхлорида может оказаться одним из наиболее значительных источников глобального антропогенного ртутного загрязнения. Но поскольку данных нет, никто ничего не знает.

В проекте Статьи 8.2 запрещается введение в эксплуатацию использующих ртуть производственных процессов или соответствующих предприятий, внесенных в список Приложения D, которые ранее не использовались или отсутствовали на национальной территории на дату введения Конвенции в действие. С этим положением связаны две серьезные проблемы. Во-первых, оно разрешает сторонам с действующими предприятиями увеличивать их число и расширять производственные мощности без какого-либо верхнего предела. Во-вторых, оно создает искушение для сторон, которые хотели бы построить или ввести в эксплуатацию такие предприятия в будущем - они могут попробовать быстро построить такие предприятия до вступления Конвенции в силу. Таким образом, в период до вступления Конвенции в силу стороны получают неограниченную свободу действий и могут построить столько предприятий, сколько пожелают. Эту статью следует дополнить, чтобы установить четкие пределы и ограничения на строительство новых предприятий такого рода и на расширение действующих. Если нужно установить дату для запрета строительства новых предприятий, чтобы позволить странам с ранее действовавшими предприятиями продолжить их эксплуатацию, то такой датой должна стать дата дипломатической конференции, на которой будет принята Конвенция, а не дата ее вступления в силу.

#### **Статья 9: Артельная и малотоннажная добыча золота**

По оценкам ЮНЕП артельная и малотоннажная добыча золота (АМДЗ) является вторым по величине источником глобальных выбросов ртути в атмосферу и на ее долю приходится 18 процентов общих выбросов ртути в атмосферу из всех источников. АМДЗ также является и очень крупным источником прямых сбросов ртути в водные системы. Эта деятельность приводит к интенсивной ртутной экспозиции работающих и местных сообществ и хотя этот промысел является для местных сообществ источником дохода, он также часто приводит к развитию инфляции на местном уровне, которая негативно влияет на местную экономику и часто в конечном итоге делает бедные сообщества еще беднее. В условиях высоких и растущих цен на золото, практика АМДЗ будет только расширяться если не принять мер для ее контроля. В то же время, как представляется, в проекте Статьи 9 предлагаются только добровольные меры для разрешения проблемы АМДЗ. В таком случае, усилия Стороны по разрешению связанных с АМДЗ проблем могут оказаться за пределами сферы действия режима обеспечения соблюдения, а соответственно, они могут оказаться неприемлемыми для предоставления помощи от финансового механизма Конвенции.

Статья 9 в проекте документа начинается с декларации о добрых намерениях:

*Каждая Сторона, на территории которой на дату вступления для нее в силу данной Конвенции осуществляется артельная и малотоннажная добыча золота, сокращает и, по мере возможности, устраняет применение ртути для такой добычи.*

Но при этом Статья 9 не включает никаких реальных обязательств по соблюдению. Все, что стороны фактически обязаны сделать для достижения этой похвальной цели - так это “*рассмотреть вопрос о применении мер.*” Нет никаких обязательств, требующих что-то реально сделать. Проект документа обосновывает это необходимостью дать сторонам возможности для “*гибкости и необязывающих подходов.*” Умышленно или нет, но проект документа также дает сторонам-донорам полную гибкость в принятии решений о том, предоставлять или нет техническую и финансовую помощь для

поддержки мер, направленных на сокращение или прекращение использования ртути в малотоннажной добыче золота.

Проект Статьи 9.2 указывает, что техническая и финансовая помощь в поддержку национальных мер для сокращения или прекращения применения ртути в добыче золота будет иметь добровольный характер. Проект гласит: “*Стороны могут сотрудничать друг с другом и с профильными межправительственными организациями*” (выделено нами) по вопросам предоставления технической и финансовой помощи и по другим сопутствующим вопросам. По мнению IPEN, амбициозные и эффективные национальные программы для сокращения и прекращения применения ртути в АМДЗ потребуют весьма значительных затрат. Чтобы глобальное соглашение по контролю ртути стало действенным, в него необходимо включить обязательства сторон-доноров по предоставлению значительной помощи для таких программ.

Статью 9 следует дополнить и включить в нее требование, чтобы каждая Сторона, на территории которой проводится артельная и малотоннажная добыча золота, разработала и выполнила национальный план действий с целью минимизации и прекращения использования ртути в АМДЗ. Такие планы должны включать:

- Заявление о национальных целях, целевых показателях сокращения и о мерах, которые будут использоваться для достижения этих целевых показателей;
- Меры, которые будет предпринимать Сторона, чтобы ограничить предложение доступной для АМДЗ ртути, в том числе и информацию о том, как она будет вводить запреты на импорт ртути и на поступление ртути в этот сектор из других источников;
- Меры, которые будет предпринимать Сторона, чтобы запретить, ограничить или создать отрицательные стимулы для применения практики амальгамации необогащенной руды (самого опасного метода в добыче золота); и
- Меры и механизмы, которые будет использовать Сторона для очистки, рекультивации или восстановления объектов АМДЗ после прекращения добычи.

Стороны должны периодически отчитываться перед Конвенцией о прогрессе в реализации своих планов и в Статье 9 следует указать, что эти планы должны периодически обновляться.

Такой подход дает сторонам значительную гибкость, но он также однозначно включает деятельность сторон по сокращению и прекращению применения ртути в АМДЗ в режим обеспечения соблюдения Конвенции, а соответственно и делает эту деятельность приемлемой для поддержки со стороны финансового механизма Конвенции.

### **Статья 10: Выбросы атмосфере**

В соответствии с Глобальной оценкой ртути в атмосфере (ЮНЕП, 2008 г.) на долю непредумышленных источников выбросов ртути (сжигание ископаемого топлива, металлургия, производство цемента и сжигание отходов) приходится в общей сложности более 70% всех выбросов ртути в атмосферу. Из этого следует, что эффективность мер Конвенции, направленных на разрешение связанных с этими источниками проблем, будет иметь критически важное значение. IPEN согласна с проектом документа по элементам соглашения в том, что обязательства требовать и продвигать применение наилучших доступных технологий (НДТ) должны быть центральным компонентом мер Конвенции, направленных на разрешение проблем, связанных с этими источниками. Но в то же время у нас есть серьезные сомнения в связи с конкретными положениями предложенного текста.

Мы согласны с проектом документа по элементам в том, что было бы слишком сложно пытаться включить детализированные указания по НДТ в текст самой Конвенции, и что подготовку детализированных указаний по НДТ следует поручить экспертной группе, а впоследствии утвердить их на Конференции Сторон (КС). В то же время, сейчас не существует международно признанного определения термина "наилучшие доступные технологии" для контроля выбросов ртути. Соответственно, Статью 10.4 необходимо дополнить определением для НДТ. Кроме того, необходимо будет включить в нее четко сформулированное заявление о целях, руководящих принципах и политической основе указаний по НДТ.

Предлагаемый текст таких дополнений следует доработать в контактной группе на МПК и они должны содержать достаточно четкие указания для экспертной группы, чтобы обеспечить, что подготовленные этой группой указания будут адекватными для достижения реального сокращения выбросов и сбросов ртути.

Если такие дополнения не будут приняты МПК и включены в текст Конвенции, то отвечающая за разработку указаний по НДТ экспертная группа почти наверняка окажется парализованной и не сможет подготовить пригодный для применения продукт. Учитывая, что должные указания по НДТ будут критически важными для успешной реализации Конвенции, экспертной группе, отвечающей за их подготовку, следует дать возможность добиться успеха в своей работе, а не взваливать на нее нечетко определенную задачу, что наверняка закончится неудачей.

У нас есть и другие претензии к этой статье. Похоже, что в ней не продуманы до конца все последствия, связанные с тем, что Статья 10 посвящена только выбросам в атмосферу и не учитывает сброса ртути в воду или в почву. В проекте статьи рассматриваются четыре источника выбросов, включенных в Приложение E: угольные теплоэлектростанции и промышленные котлы; предприятия цветной металлургии; установки для сжигания отходов; и производство цемента. Похоже, что в проекте документа по элементам соглашения не предусматривается никаких мер для сокращения сброса ртути в воду или почву от этих очень значительных источников. В то же время, если Конвенция будет контролировать только выбросы ртути в атмосферу из этих источников, а не выделение ртути в другие компоненты окружающей среды, то это будет способствовать переносу загрязнения в другие среды. По сути, у операторов предприятий возникнут стимулы для сокращения выбросов в атмосферу за счет усиления загрязнения воды и почв. Соответственно, статьи 10 и 11 следует объединить в одну статью, предусматривающую применение НДТ для контроля выбросов ртути в атмосферу и ее сбросов в воду и почвы. Такая объединенная статья должна ссылаться на единое Приложение E, которое должно быть расширено для включения источников, перечисленных в проекте Приложения F, а также других значительных источников ртути, для которых установление стандарта НДТ было бы целесообразным.

Среди непредумышленных источников ртути особую озабоченность вызывают выбросы ртути, связанные со сжиганием ископаемого топлива для целей бытового и промышленного отопления. В соответствии с расчетами Глобальной оценки ртути в атмосфере ЮНЕП (2008 г.), на долю этого источника приходится 20% всех глобальных антропогенных выбросов ртути в атмосферу, что делает его одним из наиболее значительных источников. В то же время, как представляется, в проекте документа по элементам этот важный источник никоим образом не учитывается. Следует внести дополнения в Статью 10 и в Приложение E, чтобы учесть его и сделать предметом контроля.

И наконец IPEN предлагает изменить Статью 10.5 для устранения двухуровневого подхода, в соответствии с которым на относительно небольшую группу (крупных, промышленно высокоразвитых) сторон со "значительными валовыми выбросами ртути" возлагаются детализированные обязательства по соблюдению, тогда как от других сторон не будут требовать разработки и реализации национальных планов действий, направленных на разрешение проблем,

связанных с источниками, включенными в Статью 10. Эту статью следует дополнить требованием, чтобы каждая сторона приняла национальные цели сокращения и устранения своих выбросов ртути в атмосферу и сбросов; разработала национальный план действий по сокращению и (по мере возможности) устранению этих выбросов; а затем реализовала свой национальный план.

Из такого двухуровневого подхода следует, что возможно лишь относительно небольшое число стран будут получать значительную поддержку от финансового механизма для разрешения проблем, связанных с источниками, включенными в Статью 10. Что же касается других стран, то их национальные усилия в этой сфере будут по большей части иметь добровольный характер и будут проводиться без внешней поддержки. IPEN опасается, что этот подход не сможет добиться заявленной цели. Мы считаем, что для обеспечения успеха Конвенции необходимо будет поощрять полномасштабное участие всех заинтересованных правительств во всех регионах мира. Жители многих наименее развитых стран и малых островных государств из числа развивающихся стран в наибольшей степени заинтересованы в успехе Конвенции, особенно те из них, которые лишены приемлемых альтернатив для преимущественно рыбного рациона питания. Правительства этих стран необходимо в полной мере привлекать к Конвенции и к ее реализации, чтобы создать глобальную движущую силу, необходимую, чтобы убедить страны с наибольшими общими выбросами ртути в необходимости их сокращения.

### **Статья 13: Загрязненные объекты**

Изначальной причиной катастрофы в заливе Минамата были стоки предприятия по производству ацетальдегида с применением ртутного катализатора. В то же время, проект Статьи 13 в документе секретариата носит чисто добровольный характер и не предусматривает никаких обязательств сторон по разрешению проблем, связанных с загрязненными объектами на их территории. Это выводит усилия сторон по очистке загрязненных объектов за рамки режима обеспечения соблюдения Конвенции и делает их неприемлемыми для помощи со стороны механизма финансирования Конвенции. Было бы жестокой иронией назвать глобальное соглашение по контролю ртути "Конвенцией Минамата", если оно не предусматривает никаких обязательств Сторон по защите населения от воздействия таких загрязненных территорий как залив Минамата.

Соглашение должно обязать стороны разработать и реализовать планы по разрешению проблем, связанных с загрязненными ртутью объектами. Элементы таких планов должны включать следующее:

- Определение и оценка загрязненных ртутью объектов на своей территории, включая заброшенные участки после закрытия предприятий;
- Процедуры для адекватной реализации принципа "загрязнитель платит", чтобы обеспечить, что ответственные стороны оплачивают расходы на восстановление и выплату должных компенсаций всем пострадавшим от ртутного загрязнения;
- Меры для предотвращения распространения ртутного загрязнения;
- Национальные руководящие указания, чтобы обеспечить, что все объекты, загрязненные ртутью и ее соединениями, восстанавливаются экологически приемлемым образом;
- Национальные руководящие указания, чтобы обеспечить минимизацию ртутной экспозиции населения до очистки объектов, в ходе очистки и после нее, уделяя при этом внимание уязвимым группам населения;
- Процедуры для изучения воздействий на здоровье людей, проживающих неподалеку от загрязненных ртутью объектов, учитывая воздействия на здоровье уязвимых групп населения;
- и
- Меры для информирования населения, проживающего неподалеку от загрязненных ртутью объектов, об опасности ртутной экспозиции.