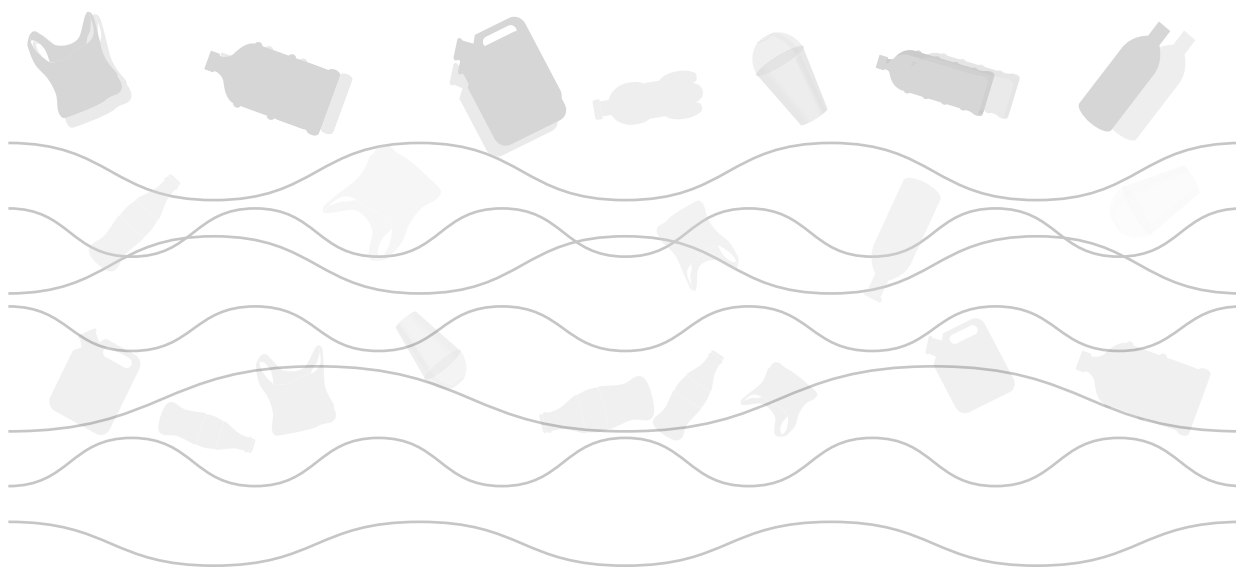




ЦЕНТР МЕЖДУНАРОДНЫХ
И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ

Международный договор о борьбе с загрязнением пластмассами: основные направления переговорной дискуссии



Москва, октябрь 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| Сокращения..... | 4 |
| Введение..... | 6 |
| Выводы | 8 |
| I. Разработка нового обязывающего инструмента..... | 14 |
| II. Регулирование на этапе добычи сырья..... | 15 |
| Проблема и существующее регулирование | 15 |
| Переговорные позиции..... | 16 |
| Отражение в нулевом проекте | 16 |
| III. Регулирование использования химических веществ | 17 |
| Проблема и существующее регулирование | 17 |
| Переговорные позиции..... | 18 |
| Отражение в нулевом проекте | 18 |
| IV. Регулирование этапов проектирования и производства пластика | 19 |
| Проблема и существующее регулирование | 19 |
| Проектирование (дизайн) и маркировка | 20 |
| Альтернативы и заменители | 22 |
| Переговорные позиции..... | 23 |
| Отражение в нулевом проекте | 24 |
| V. Регулирование на этапе потребления..... | 25 |
| Проблема и существующее регулирование | 25 |
| Переговорные позиции..... | 26 |
| Отражение в нулевом проекте | 26 |
| VI. Регулирование переработки и утилизации..... | 27 |
| Проблема и существующее регулирование | 27 |
| Сбор/сортировка (обращение с отходами)..... | 27 |
| Расширенная ответственность производителя | 27 |
| Рекуперация и экономика замкнутого цикла..... | 28 |
| Окончательная утилизация (управление отходами)..... | 30 |
| Переговорные позиции..... | 31 |

| | |
|--|----|
| Отражение в нулевом проекте | 31 |
| VII. Загрязнение морской среды | 33 |
| Проблема и существующее регулирование | 33 |
| Переговорные позиции..... | 34 |
| Отражение в нулевом проекте | 35 |
| VIII. Регулирование микропластика и нанопластика | 36 |
| Проблема и существующее регулирование | 36 |
| Переговорные позиции..... | 37 |
| Отражение в нулевом проекте | 37 |
| IX. Регулирование распространения и торговли пластиком | 39 |
| Проблема и существующее регулирование | 39 |
| Переговорные позиции..... | 40 |
| Отражение в нулевом проекте | 40 |
| X. Иные вопросы..... | 42 |
| Проблемы и существующее регулирование | 42 |
| Регулирование инвестиций на разных этапах жизненного цикла пластика..... | 42 |
| Категоризация пластмасс..... | 42 |
| Обязательства и мониторинг выполнения | 44 |
| «Пластиковое наследие» и историческая справедливость | 44 |
| Средства реализации (финансовая и техническая помощь)..... | 45 |
| Наука, исследования | 45 |
| Переговорные позиции..... | 46 |
| Отражение в нулевом проекте | 48 |
| Приложение 1. Термины и понятия | 49 |

СОКРАЩЕНИЯ

| | |
|---|---|
| Базельская конвенция | Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г. |
| ВОЗ | Всемирная организация здравоохранения |
| Договор о пластике | имеющий обязательную юридическую силу международный договор о борьбе с загрязнением пластмассами, в том числе морской среды |
| Лондонская конвенция и Лондонский протокол | Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. (Лондонская конвенция) и Протокол 1996 г. |
| Минаматская конвенция | Минаматская конвенция о ртути 2013 г. |
| Монреальский протокол, Протокол | Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г. к Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г. |
| МПК | Межправительственный переговорный комитет |
| МПС | Международные природоохранные соглашения |
| ОЭСР | Организация экономического сотрудничества и развития |
| ПВХ | поливинилхлорид |
| ПЗ | заменители пластмасс |
| ПЭТ | полиэтилентерефталат |
| РКИК | Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата 1992 г. |
| РОП | расширенная ответственность производителя |
| Стокгольмская конвенция | Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 г. |

| | |
|---------------|---|
| ЮНЕА | Ассамблея Организации Объединённых Наций по окружающей среде |
| ЮНЕП | Программа Организации Объединённых Наций по окружающей среде |
| ЮНКТАД | Конференция Организации Объединённых Наций по торговле и развитию |



ВВЕДЕНИЕ

1. Пластик¹ используется повсеместно и во многих сферах стал по-настоящему удобным, практичным материалом, гарантирующим достойное и безопасное качество жизни². Так, пластик значительно улучшил качество жизни в беднейших странах, например, значительно сократил распространение инфекций, в том числе благодаря одноразовым медицинским принадлежностям (шприцам), посуде, средствам доставки и хранения воды и еды. Для многих пластик – это пока единственно доступный материал.
2. В то же время пластиковые отходы и загрязнение пластиком оказывают губительное влияние на среду обитания и естественные процессы в окружающей среде, напрямую влияя на условия жизни людей, возможности производства продуктов питания и социальное благополучие.
3. При попадании пластика в окружающую среду он практически никогда не оказывается там в незагрязнённом виде. Под воздействием различных факторов (ветер, солнечный свет и проч.) у пластика возникают новые свойства³, поэтому проблема пластикового загрязнения сложна и многогранна.
4. Проблема пластикового загрязнения уже находила отражение в международно-правовом регулировании⁴. Однако ввиду его фрагментарности и отсутствия единого всеобъемлющего регулирования в этой сфере в 2022 году Ассамблея ООН по окружающей среде (ЮНЕА) приняла решение о разработке «имеющего

¹ В данном материале «пластик» используется как собирательное понятие для всех материалов, представляющих собой сложные синтетические или природные высокомолекулярные соединения, состоящие из полимеров и других материалов (см. Приложение 1). Термины «пластик» и «пластмасса» используются как равнозначные.

² Logomasini A. The Immeasurable Benefits of Plastics to Humanity. URL: <https://cei.org/studies/the-immeasurable-benefits-of-plastics-to-humanity/> (дата обращения 17.10.2023).

³ Webb H.K., Arnott J., Crawford R.J., Ivanova E.P. Plastic Degradation and Its Environmental Implications with Special Reference to Poly (ethylene terephthalate). *Polymers* 2013, 5, 1-18. URL: <https://doi.org/10.3390/polym5010001> (дата обращения: 02.10.2023).

⁴ См. Центр международных и сравнительно-правовых исследований. Пластиковое загрязнение: обзор международно-правовых инструментов. URL: <https://iclr.ru/ru/publications/80> (дата обращения: 19.10.2023).

обязательную юридическую силу международного договора» о борьбе с загрязнением пластмассами, в том числе морской среды⁵ (договора о пластике⁶).

5. Вскоре приступил к работе Межправительственный переговорный комитет (МПК), которому поручено разработать документ до конца 2024 года. МПК провёл первые две встречи – в ноябре 2022 года и в мае 2023 года (МПК-1 и МПК-2 соответственно). Центр международных и сравнительно-правовых исследований как НКО – наблюдатель ЮНЕА принимает участие в разработке проекта договора о пластике.
6. В настоящем аналитическом материале представлена проблематика и основные направления переговорной дискуссии по проекту документа.

⁵ Resolution UNEP/EA5/Res.14 “End plastic pollution: Towards an international legally binding instrument”.

URL:

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39812/OEWG_PP_1_INF_1_UNEA%20resolution.pdf

(дата обращения: 02.10.2023). Резолюция Ассамблеи ООН по окружающей среде 5/14, 2 марта 2022 г.

«Прекратим загрязнение пластмассами: за имеющий обязательную юридическую силу международный договор» (далее – «Резолюция 5/14»). URL:

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39762/END%20PLASTIC%20POLLUTION%20-%20TOWARDS%20AN%20INTERNATIONAL%20LEGALLY%20BINDING%20INSTRUMENT%20-%20Russian.pdf>

⁶ В настоящей справке для обозначения разрабатываемого документа употребляется термин «договор о пластике». В то же время необходимо учитывать, что точное наименование будущего документа ещё не определено, а в резолюции ЮНЕА (сноска 5 выше) на английском языке он обозначается как “*an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment*”.

Аналогично во французском (“un instrument”) и испанском (“un instrumento”) текстах.

ВЫВОДЫ

7. Положения будущего договора о пластике могут потенциально затронуть каждый из этапов жизненного цикла пластмасс и сопутствующих химических веществ, а именно добычи, проектирования, изготовления, потребления, сортировки/сбора (обращения с отходами), рекуперации / окончательной утилизации (управления отходами) и восстановления. Пункты опубликованного т. н. нулевого проекта текста будущего инструмента охватывают **весь жизненный цикл пластика**.
8. Существующие международно-правовые инструменты практически не охватывают фазу **добычи сырья**, используемого для производства полимеров. В ходе переговоров целый ряд участников настаивали на том, что регулирование загрязнения пластиком должно начинаться на этапе добычи сырья и непосредственно увязывали это с ограничением добычи полезных ископаемых, но широкой поддержки эти предложения не получили. В нулевом проекте не заложены прямые ограничения в отношении добычи ископаемого сырья, а предусмотрено несколько вариантов обязательств по **регулированию и сокращению производства и поставок первичных полимеров**.
9. Производство пластика связано с использованием множества **химических веществ и добавок**, из которых только часть получила оценку с точки зрения опасности и риска их использования в производстве пластиковых изделий. Существующие международные природоохранные соглашения регулируют лишь часть потенциально опасных химических веществ, связанных с жизненным циклом пластмасс, включая добавки, технологические добавки, мономеры и непреднамеренно добавленные вещества. В нулевом проекте предлагаются **ограничения производства и использования веществ, перечень** которых должен быть выработан на следующих заседаниях МПК и **закреплён в приложении** к договору.
10. В настоящее время **устойчивый дизайн** изделий также не охвачен международно-правовым регулированием. Упаковочные и дизайнерские решения часто не соответствуют местной инфраструктуре в местах потребления. Общие **стандарты дизайна и переработки**, чёткие стандарты **маркировки** могут стать эффективной мерой борьбы с пластиковым загрязнением в **середине жизненного цикла пластмасс**. Точная и полная информация об изделии облегчает процессы сортировки и дальнейшей переработки, повышает отслеживаемость изделий, а также влияет на потребительские привычки. Сторонами в рамках переговоров была подчеркнута важность **поощрения устойчивого дизайна**. В нулевом проекте предлагаются положения в сфере **проектирования**, в частности, внедрение **дизайна**, обеспечивающего сокращение использования веществ, перечень которых будет закреплён в приложении, **улучшение конструкции** и проч.

11. Для продвижения экологически чистых **альтернатив и заменителей** на **национальном уровне** особое внимание должно уделяться поддержке отраслей промышленности, связанных с заменителями пластика. Эффективность замены зависит от **местного контекста** с точки зрения наличия материалов, поведения потребителей, способности страны перерабатывать отходы и возможности повторного использования заменителей. Некоторые делегации просили внести **ясность в отношении типов** пластиковых **альтернатив** и связанных с ними **критериев**. В нулевом проекте отмечена необходимость **отслеживания экологической безопасности альтернатив** и предписывается принятие мер по **стимулированию инноваций**, разработки и масштабного применения **безопасных и экологически приемлемых заменителей** пластика.
12. К 2040 году потребление пластика **увеличится в 2 раза** по сравнению с уровнем 2016 года при сохранении **текущих трендов** его производства и использования. Снижению потребления может способствовать **изменение поведенческих привычек**, уход от культуры «одноразового» потребления. Чаще **развитые страны** в рамках переговоров выступают за **сокращение и прекращение производства** пластика, **использование альтернативных** материалов. Делегации в целом согласны с установлением целей в рамках мер по **сокращению, повторному использованию и ремонту** пластиковых изделий и упаковки. В нулевом проекте предлагается на основании разрабатываемых руководящих принципов принять **меры по сокращению использования** пластмасс и пластмассовых изделий.
13. В настоящее время большинство пластиковых отходов **утилизируется**, а не перерабатывается. Уровень **переработки и циркулярности** пластика зависит от **многих факторов**: развитости систем сбора и сортировки мусора, дизайна и маркировки упаковки, а также степени ответственности производителей и потребителей. Государства и предприятия могут **снижать риски инвестиций** в инфраструктуру **переработки** и **стимулировать** их, например, путём включения критериев минимального содержания вторичного сырья в государственные закупки или долгосрочные контракты на поставку, чтобы гарантировать спрос на переработанные полимеры. В нулевом проекте предлагаются **требования к минимальному уровню содержания переработанного пластика** в изделиях и принципам **экологически обоснованного обращения с отходами**, включая обработку, сбор, транспортировку, хранение, переработку и окончательную утилизацию.
14. **Пластиковый мусор** в настоящее время является самым распространённым типом мусора **в океане** – в основном из **наземных источников**. Для борьбы с поступлением пластика из наземных источников необходимо развивать системы **мониторинга**, позволяющие обнаруживать источники попадания пластика в морскую среду. Морской мусор **сложнее ликвидировать** ввиду технических сложностей проведения работ в акваториях, а также трансграничного характера

распространения загрязнения. Меры по **восстановлению территорий**, загрязнённых опасными химическими веществами и отходами — некоторые из них используются для производства пластмасс — включены в Минаматскую и Стокгольмскую конвенции и должны осуществляться **экологически безопасным образом**. В нулевом проекте отмечено, что сторонам рекомендуется **содействовать научно-техническим инновациям для предотвращения попадания** пластмасс в морскую среду, отдельный раздел посвящён текущему загрязнению окружающей (в т. ч. морской) среды, в котором сторонам предлагается **сотрудничать для выявления секторов скопления отходов** и принимать меры для **смягчения и устранения последствий**, включая очистительные и восстановительные работы.

15. Международные **стандарты для компостируемых и биоразлагаемых материалов** могут стать важной мерой гармонизации подходов к процессам переработки и настройки перерабатывающих мощностей на национальном и региональном уровнях. Стандарты должны также охватывать вопросы **переработки проблемных пластмасс**; для повышения эффективности **особенности** переработки различных материалов также должны быть **учтены в дизайне и маркировке** продукции. Системы расширенной ответственности производителя (РОП), а также инвестиции в сбор отходов, могут повысить **уровень собираемости отходов**. Важной мерой является повышение **связности формального и неформального секторов** сбора отходов, особенно в развивающихся странах.
16. Схемы РОП могут **варьировать сборы**, чтобы гарантировать, что производители продуктов, которые легче перерабатывать (и продуктов, которые содержат переработанные компоненты), платят меньше, чем те, продукцию которых труднее перерабатывать. В отношении РОП некоторые страны на МПК-2 высказали мнение, что данные меры должны приниматься только решениями на уровне государств и с учётом **национальных особенностей**. В нулевом проекте меры РОП должны способствовать **«справедливому переходу»**.
17. После этапа сбора и сортировки наступает процесс **переработки/рекуперации**. Ежегодно перерабатывается только 9% пластика в мире. Действенными мерами повышения уровня переработки некоторыми экспертами считаются **фискальные меры** по стимулированию повторного использования для компаний, общие **стандарты дизайна и переработки**, повышение **требований минимального уровня** переработанного пластика в изделиях, повышение **уровня повторного использования** в сфере товаров и услуг, **финансовые и фискальные меры** повышения уровня механической переработки, конверсии, амбициозные **цели переработки** изделий/материалов.
18. Часть изделий не подходят для механической переработки, для таких пластмасс необходимо найти **альтернативный способ переработки**. К 2040 году **химическая конверсия** может стать решением для примерно 5% объёма пластика в продуктах с

коротким сроком службы. Этот относительно небольшой объём не может быть переработан механически и не имеет лучшего решения.

19. Отходы, не отправленные на переработку, **утилизируются** на полигонах, свалках или сжигаются. Важной мерой улучшения управления отходами может стать разработка **глобальных стандартов для свалок, полигонов и мусоросжигательных заводов**, а также введение **налоговых обязательств** для уменьшения объёмов отходов, отправляемых на свалки. **Улучшение обращения с отходами** является неотъемлемой частью борьбы с пластиковым загрязнением, и эти обязательства нашли на МПК-2 широкую поддержку.
20. Проблема борьбы с **микропластиком** из-за его химических и физических **особенностей** обычно выделяется отдельно. Ввиду малого размера его сложно собирать и утилизировать, при этом частицы способны проникать и накапливаться в почвах, воде, организмах животных и людей. Одной из действенных мер борьбы с микропластиковым загрязнением могут стать **стандарты дизайна и РОП** для продуктов с микропластиком. Участники переговоров в рамках МПК пришли к единому **мнению о неблагоприятном воздействии** микропластика и необходимости **поддержки мер по сокращению утечки** микропластика. В нулевом проекте микропластик отнесён к категории **проблемных**, регулирование касается **специально добавляемых микрочастиц** и допускает выпуск продукции с такими добавками только на **определённых условиях**, которые будут выработаны и перечислены в приложении.
21. Международная торговля пластмассами составляет 5% от общего объёма торговли товарами и охватывает все страны современного общества. Торговля пластиковыми изделиями и составляющими их материалами не регулируется на международном уровне. Торговые ограничения распространяются на пластиковые отходы и некоторые химические вещества, связанные с пластмассами. Возникает проблема **несоответствия инфраструктуры** переработки и утилизации в конечной стране продукции уровню **сложности переработки** изделия. В рамках переговоров некоторыми членами были упомянуты **торговые меры** в качестве эффективного инструмента борьбы с пластмассами, вызывающими озабоченность. В качестве таких мер могут быть рассмотрены рыночные механизмы **сокращения торговли проблемными пластиками, запрет экспорта отходов** в страны с низким уровнем перерабатывающих мощностей. В нулевом проекте есть меры, посвящённые **запрету импорта и экспорта** ещё не выработанного перечня изделий, а **трансграничная перевозка** отходов возможна только с целью **экологически обоснованного управления**.
22. Переход к **циркулярной экономике**, закладываемый в число основных элементов и цели будущего регулирования, потребует **инвестиций** в перерабатывающие мощности, разработку и внедрение дизайна товаров, внедрение заменителей

пластика, там, где это возможно. В рамках переговоров некоторыми членами было высказано предложение в рамках **передачи технологий** поддерживать **инвестиции** в исследования и инновации в таких аспектах, как **экодизайн, альтернативные материалы и технологии**. Вопросы инвестиций в нулевом проекте отражены мерами, направленными на привлечение **инвестиций в системы и инфраструктуру управления** пластиковыми отходами, которые бы обеспечивали их экологически обоснованное регулирование, **мобилизации ресурсов** из любых источников.

23. В связи с большим количеством химических веществ, используемых при производстве пластмасс, а также широким спектром видов и назначений пластмассовых изделий, **категоризация пластмасс** является достаточно комплексным вопросом. Для целей борьбы с пластиковым загрязнением пластик могут объединять по категориям изделий и способам борьбы с загрязнением ими. Необходима разработка **чётких глобальных классификаций** пластиков и научное **обоснование запрета или сокращения использования** тех или иных видов пластика. В рамках переговоров неоднократно подчёркивалось, что необходимо чётко определить **категории пластмасс**, относящихся к вызывающим **обеспокоенность**, разработать исчерпывающие **критерии**, а также учесть **региональные особенности** стран и **социально-экономический аспект** производств. В нулевом проекте категоризация пластмасс предполагается по **критерию экологичности, возможности повторного использования, удобства переработки**.
24. Для понимания **прогресса** и **выполнения** всеми государствами взятых **обязательства** по сокращению пластикового загрязнения необходимо иметь чёткие **критерии имплементации** будущего договора и налаженную **систему мониторинга**. На глобальном уровне **не хватает целей и индикаторов**, которые могли бы помочь в отслеживании прогресса. В рамках переговоров было достигнуто предварительное согласие относительно создания **специализированного комитета** для содействия соблюдению обязательств. Разработку **формы национальной отчётности** на МПК-2 признали обязательной мерой, при этом данный инструмент контроля должен быть **гибким**. В нулевом проекте предусматривается **механизм обеспечения реализации и соблюдения положений** договора.
25. Большинство **развивающихся стран** в рамках МПК отмечают, что для них основной **проблемой является борьба с отходами**, в том числе с «пластиковым наследием». Основные **меры борьбы с существующим загрязнением**: глобальные стандарты для свалок, полигонов и мусоросжигательных заводов, налоговые обязательства для уменьшения объёмов отходов, отправляемых на свалки, запрет экспорта отходов в страны с низким уровнем перерабатывающих мощностей. Также многие развивающиеся страны считают необходимым включение принципа **общей, но дифференцированной ответственности** в текст будущего договора о пластике, тогда как развитые страны считают, что включение этого принципа повредит достижению общей цели.

26. Многие **развивающиеся страны** нуждаются в **финансовой и технической помощи**, в первую очередь для **улучшения обращения** с отходами, **борьбы с «пластиковым наследием»**, а также совершенствования **систем мониторинга и отчётности**. В рамках переговорного процесса МПК широко обсуждались эти вопросы, среди прочего – **варианты организации и работы** потенциального **механизма финансирования** и способов его **наполнения**, а также получение развивающимися странами **технологий** для выполнения своих обязательств. Сторонам в рамках нулевого проекта предлагается **предоставить необходимые ресурсы** для реализации на национальном уровне мероприятий, направленных на исполнение положений документа, а также **сотрудничать друг с другом** с целью обеспечить наращивание потенциала.
27. Недостаточным является количество и охват **научных исследований** по пластику. Методы **исследований и отбора** проб также **не систематизированы**. Для эффективной борьбы с пластиковым загрязнением необходимо, чтобы вся имеющаяся информация о химическом составе и токсикологические данные использованных в продукте материалов были указаны как можно **прозрачнее**. Также необходимы дальнейшие исследования о **воздействии различных добавок** к пластмассам. МПК планирует **учредить вспомогательный научный орган**, а также поддерживать сотрудничество с **международными организациями** и связь с другими **международными природоохранными соглашениями**. В тексте нулевого проекта отмечается, что создание руководящих документов, оценки должны осуществляться на основе **самых точных научных данных**.

I. РАЗРАБОТКА НОВОГО ОБЯЗЫВАЮЩЕГО ИНСТРУМЕНТА

28. Пятая Ассамблея ООН по окружающей среде (ЮНЕА) в исторической резолюции 5/14⁷, принятой в марте 2022 года, «[о]тмечая с обеспокоенностью, что высокий и быстрорастущий уровень загрязнения пластмассами представляет собой серьёзную экологическую проблему в глобальном масштабе, оказывающую отрицательное воздействие на экологический, социальный и экономический компоненты устойчивого развития», постановила начать разработку имеющего обязательную юридическую силу международного инструмента о борьбе с загрязнением пластмассами, в том числе в морской среде, который мог бы предусматривать как обязательные, так и добровольные подходы на основе всеобъемлющего подхода с учётом полного жизненного цикла пластмасс.
29. Созданный с целью разработки договора о пластике Межправительственный переговорный комитет провёл первые две встречи в ноябре 2022 года и в мае 2023 года. Обсуждение на прошедших МПК касалось концептуальных подходов к формулированию целей, обязательств, а также механизмов обеспечения выполнения и контроля за имплементацией будущего Договора.
30. В соответствии с резолюцией ЮНЕА положения будущего договора о пластике могут потенциально затронуть каждый из этапов жизненного цикла пластмасс и сопутствующих химических веществ, а именно добычи, проектирования, изготовления, потребления, сортировки/сбора (обращения с отходами), рекуперации / окончательной утилизации (управления отходами) и восстановления. На момент публикации данного материала опубликован нулевой проект⁸ текста будущего инструмента. Пункты проекта охватывают весь жизненный цикл пластика. Обсуждению проекта и выработке текста договора, обсуждению регулирования этапов жизненного цикла пластмасс будут посвящены последующие заседания МПК.

⁷ Резолюция 5/14.

⁸ Third Session (INC-3): Official documents. URL: <https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-3/documents#WorkingDocuments> (дата обращения: 02.10.2023).

II. РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ЭТАПЕ ДОБЫЧИ СЫРЬЯ

Проблема и существующее регулирование

31. Международно-правовые инструменты практически не охватывают фазу добычи сырья, используемого для производства полимеров. Только Минаматская конвенция касается стадии добычи и релевантна только для тех пластиков, в жизненном цикле которых присутствует использование ртути, а именно производства мономеров из винилхлорида и полиуретана.
32. Кроме этого, для данной фазы и глобального управления производством пластика существенное значение имеют инструменты системы РКИК ООН, которые, хотя не содержат обязательств в отношении пластика, предусматривают принятие мер по сокращению эмиссии парниковых газов, что сказывается на пересмотре подходов к добыче ископаемых ресурсов. При этом, по данным Международного энергетического агентства, производство пластмасс обеспечивает 10,5% мирового спроса на нефть, что эквивалентно 10 млн баррелей в сутки⁹. Таким образом, сокращение добычи нефти может сказаться на производстве пластика, и наоборот, ограничение и сокращение общего производства и использования пластмасс может стать немаловажным элементом в системе мер по сокращению добычи и использования ископаемых ресурсов, чтобы снизить выбросы парниковых газов согласно целям РКИК ООН и Парижского соглашения.
33. Эксперты ЮНКТАД выдвигают идею об отказе от субсидий на ископаемое топливо в качестве одной из мер стимулирования перехода на заменители пластика¹⁰.
34. С другой стороны, фаза добычи сырья также не является объектом внимания с точки зрения экологического и социального эффекта этой стадии в рамках жизненного цикла пластика. Продавцы и потребители не осведомлены о происхождении сырья и не имеют возможности получить эти сведения, в том числе чтобы удостовериться в соблюдении экологических стандартов при добыче сырья. Прослеживаемость (то есть возможность проследить движение сырья и товаров от производителя к

⁹ IEA (2022). World Energy Outlook 2022. International Energy Agency. URL: <https://bit.ly/3T9D6EO> (дата обращения: 02.10.2023).

¹⁰ Plastic Pollution: The pressing case for natural and environmentally friendly substitutes to plastics. С. 48. URL: <https://unctad.org/publication/plastic-pollution-pressing-case-natural-and-environmentally-friendly-substitutes> (далее – «Доклад ЮНКТАД») (дата обращения: 02.10.2023).

конечному потребителю) пластиковых изделий фазу добычи не охватывает¹¹. Частичное решение этой проблемы, как отмечается, могли бы обеспечить независимые сторонние схемы сертификации, например, по аналогии с сертификацией Лесного попечительского совета (FSC), подтверждающей, что продукт происходит из лесов, в которых лесопользование ведётся устойчивым образом с применением критериев FSC¹².

Переговорные позиции

35. В ходе МПК-1 и МПК-2 целый ряд участников настаивали на том, что регулирование загрязнения пластиком должно начинаться на этапе добычи сырья и непосредственно увязывали это с ограничением добычи полезных ископаемых. Однако на данном этапе широкой поддержки эти предложения не получили.

Отражение в нулевом проекте

36. В нулевом проекте (часть II(1)) не заложены прямые ограничения в отношении добычи ископаемого сырья, но предусмотрено несколько вариантов обязательств по регулированию и сокращению производства и поставок первичных полимеров, используемых в производстве пластмасс. Предполагается, что целевые показатели сокращения будут прописаны в приложении к разрабатываемому документу.
37. В проекте предлагается также, чтобы в качестве сопутствующего обязательства государства принимали меры по сокращению спроса на первичные полимеры, в том числе путём рыночных и ценовых механизмов, отмены субсидий для производителей первичных полимеров и др.

¹¹ BRS (2023). Global governance of plastics and associated chemicals. Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, United Nations Environment Programme, Geneva. Karen Raubenheimer, Niko Urho. С. 73. URL: <https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/plastic%20waste/UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-PUB-GlobalGovernancePlastics-2023.pdf> (далее – «Доклад БРС») (дата обращения: 19.10.2023).

¹² FSC Standards. URL: <https://fsc.org/en/fsc-standards> (дата обращения: 02.10.2023).

III. РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ

Проблема и существующее регулирование

38. Производство пластика связано с использованием множества опасных химических веществ и добавок. В среднем добавки составляют 4% массы пластиковых изделий¹³.
39. Из 13 тысяч химических веществ, используемых на разных стадиях жизненного цикла пластика, только часть получила оценку с точки зрения опасности и риска их использования в производстве пластиковых изделий. Каких-либо международно-правовых обязательств насчёт такой оценки для всех применяемых веществ нет. В то же время оценка опасности и риска использования химических веществ сформулирована как добровольная мера в рамках **Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ** (Strategic Approach to International Chemicals Management¹⁴), который побудил многие страны разработать нормативную базу для оценки химической безопасности. Однако всё ещё существует большое количество химических веществ, по которым отсутствуют данные об опасности, поэтому их регулирование является недостаточным на уровне государств.
40. Существующие международные природоохранные соглашения (МПС) регулируют лишь 4% (128)¹⁵ из 3 200 потенциально опасных химических веществ, связанных с жизненным циклом пластмасс, включая добавки, технологические добавки, мономеры и непреднамеренно добавленные вещества. Наибольшую значимость в этом отношении имеют Стокгольмская конвенция, Минаматская конвенция и Монреальский протокол, которые регулируют отдельные вопросы производства и оборота некоторых химических веществ, включая их трансграничные перемещения и утилизацию¹⁶.

¹³ Bouwmeester H., Hollman P.C.H. and Peters R.J.B. (2015). Potential Health Impact of Environmentally Released Micro- and Nanoplastics in the Human Food Production Chain: Experiences from Nanotoxicology. *Environmental Science & Technology* 49, 8932–8947.

¹⁴ Strategic Approach to International Chemicals Management. URL: <https://www.saicm.org/> (дата обращения: 02.10.2023).

¹⁵ Доклад БРС.

¹⁶ Подробнее о конвенциях, регулирующих отходы и химические вещества, см. Центр международных и сравнительно-правовых исследований. Пластиковое загрязнение: обзор международно-правовых инструментов. URL: <https://iclr.ru/ru/publications/80> (дата обращения: 19.10.2023).

Переговорные позиции

41. При рассмотрении основных обязательств в области сокращения и прекращения использования первичных полимеров, вызывающих озабоченность, многими странами было выказано согласие с данными мерами. Однако указано на необходимость чётко определить категории таких пластмасс, разработать исчерпывающие критерии, а также учесть региональные особенности стран и социально-экономический аспект производств.

Отражение в нулевом проекте

42. В нулевом проекте (раздел II.2) предлагаются меры ограничения (вплоть до запрета) производства и использования веществ, перечень которых должен быть выработан на следующих заседаниях МПК и закреплён в приложении.
43. Предусмотрено также выполнение периодического обзора вызывающих озабоченность веществ – на основе рекомендаций научного органа – для возможного внесения поправок в приложения к договору о пластике (раздел IV.4.b).
44. Самостоятельного положения об оценке всех используемых в производстве пластика химических веществ в нулевом проекте нет, однако упоминается, что участники могут посчитать целесообразным учредить процедуру оценки безопасности и устойчивости альтернатив и заменителей пластика.



IV. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭТАПОВ ПРОЕКТИРОВАНИЯ И ПРОИЗВОДСТВА ПЛАСТИКА

Проблема и существующее регулирование

45. Основные производители пластмасс – Китай (примерно 31% от общемирового производства, в Азии производится половина всех мировых пластмасс), США (совместно с Мексикой и Канадой производят около 19% общемирового объёма), Германия, Бразилия. В топ-10 крупнейших компаний – производителей пластмасс входят по две компании из Китая и США, по одной компании из Таиланда, Саудовской Аравии, Нидерландов, Индии, Бразилии и Мексики¹⁷.
46. Существующими МПС фаза производства пластика не охвачена и имеет большое значение для нового договора о пластике.
47. В соответствии с резолюцией 5/14 ЮНЕА, разрабатываемый договор о пластике направлен на объединение усилий в области устойчивого производства и потребления пластика, помимо прочего, при помощи дизайна продукции и экологически обоснованного управления отходами, включая применение подходов, основанных на эффективности использования ресурсов и экономике замкнутого цикла.
48. По мнению экспертов ЮНЕП¹⁸, для эффективной борьбы с пластиковым загрязнением на этапе производства могут быть применены следующие меры:
 - a) запрет производства «необязательных пластиковых изделий» – введение запрета на производство тех изделий, без использования которых можно обойтись уже сейчас или для которых доступны более экологичные альтернативы (например, запрет производства одноразовых трубочек для питья, использование которых чаще всего необязательно и для которых есть доступные альтернативы (бамбуковые, силиконовые трубочки));
 - b) налоги на первичный пластик – мера повышения конкурентоспособности и привлекательности использования вторичного переработанного пластика;

¹⁷ 15 Largest Plastic Manufacturing Companies in the World. URL: <https://finance.yahoo.com/news/15-largest-plastic-manufacturing-companies-190544623.html> (дата обращения: 19.10.2023).

¹⁸ Доклад ЮНЕП.

- c) контролирующие меры по химическим добавкам – запрет, ограничение использования добавок, усложняющих повторное использование изделия и/или имеющих высокие экологические риски;
- d) обязательства по замене пластика на альтернативы (где возможно) – запреты, штрафы на использование пластиковых изделий и стимулирование (налоговое, поведенческое и др.) использования пластиковых заменителей (**пп. 58-63 Аналитического материала**).

Проектирование (дизайн) и маркировка

49. Важным обязательством для сокращения отходов может стать проектирование, учитывающее принцип циркулярности, а также требования к маркировке пластмассовых изделий. При этом здесь важно избежать «гринвошинга» (недобросовестного экомаркетинга).
50. В настоящее время устойчивый дизайн изделий не охвачен международным правовым регулированием, кроме как косвенно в рамках Базельской конвенции¹⁹ применительно к работе по минимизации и предотвращению образования отходов. Резолюция ЮНЕА 4/8 «Рациональное регулирование химических веществ и отходов» содержит некоторые формулировки в отношении значимости проектирования, в том числе подчёркивая «важность ... регулирования химических веществ в продукции на протяжении всего их жизненного цикла – от стадии проектирования до образования отходов – с целью адаптирования моделей производства и потребления для обеспечения рационального потребления и производства»²⁰. Упомянутый выше Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (**п. 39 Аналитического материала**), например, предлагает добровольные меры, связанные с устойчивым дизайном, которые относятся к изделиям из пластмасс, таким как электронные отходы (e-products, например, бытовая техника, содержащая пластмассы)²¹.
51. Как указывают эксперты²², устойчивый дизайн должен таким образом интегрировать химический компонент в конструкции продукта и материала, чтобы

¹⁹ Доклад БРС.

²⁰ П. 3 Резолюции. URL:

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28518/English.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (дата обращения: 02.10.2023).

²¹ Strategic Approach to International Chemicals Management. Appendix 2 to table B of the Global Plan of Action. URL:

https://www.saicm.org/Portals/12/Documents/saicmtxts/New%20SAICM%20Text%20with%20ICCM%20resolutions_E.pdf (дата обращения: 02.10.2023).

²² Доклад БРС. П. 3, сс. 11-12.

обеспечить безопасный и нетоксичный кругооборот пластмассы и сопутствующих химикатов. Требования устойчивого дизайна могут быть реализованы путём установления международных критериев устойчивости, которые одновременно касаются вызывающих озабоченность химических веществ и полимеров и облегчают проектирование с учётом безопасности, долговечности, повторного использования, ремонта, восстановления и переработки продукции, например, на базе работы по пластику, которая ведётся в настоящее время Международной организацией по стандартизации²³.

52. По оценкам ЮНЕП, проектирование с учётом возможности вторичной переработки может повысить рентабельность переработки со 120 до 240 долларов США за метрическую тонну и увеличить долю пластмасс, которые экономически целесообразно перерабатывать механически, с уровня в 21% сегодня до более чем 50% в 2040 году²⁴.
53. Упаковочные и дизайнерские решения часто не соответствуют местной инфраструктуре в местах потребления. Общие стандарты дизайна и переработки, чёткие стандарты маркировки могут стать эффективной мерой борьбы с пластиковым загрязнением в середине жизненного цикла пластмасс.
54. Например, в исследовании ОЭСР²⁵ отмечается, что при проектировании необходимо избегать выбора трудно перерабатываемых видов пластика, таких как ПВХ (необходимо перерабатывать отдельно, в случае смешанной переработки нарушается химический процесс), полистирол (экономически невыгодно перерабатывать вследствие редкости использования в качестве упаковки), полиэтилентерефталат (становится загрязнителем в потоке переработки ПЭТ, снижая стоимость переработанных ПЭТ-материалов), оксоразлагаемые пластики (способствуют загрязнению микропластиком и не подходят для долгосрочного повторного использования, масштабной переработки или компостирования), а также использовать минимально возможный объём пластиковой обёртки.
55. Для целей наиболее эффективной, дешёвой и устойчивой переработки, согласно правилам дизайна от Consumer Goods Forum, лучше использовать неокрашенные и

²³ Standards by ISO/TC 61. Plastics. URL: <https://www.iso.org/committee/49256/x/catalogue/> (дата обращения: 02.10.2023).

²⁴ Доклад ЮНЕП. С. 28.

²⁵ Plastic pollution is growing relentlessly as waste management and recycling fall short, says OECD. URL: <https://www.oecd.org/environment/plastic-pollution-is-growing-relentlessly-as-waste-management-and-recycling-fall-short.htm> (дата обращения: 02.10.2023).

прозрачные пластики (в особенности ПЭТ) или прозрачные зелёные и синие пластиковые бутылки²⁶.

56. Для замены пластика уже на этапе разработки дизайна следует учитывать новейшие открытия в области химии, доступность и возможности новых материалов.
57. Качественная маркировка, в свою очередь, также является необходимым элементом усилий по сокращению отходов. Точная и полная информация об изделии облегчает процессы сортировки и дальнейшей переработки, повышает отслеживаемость изделий, а также влияет на потребительские привычки, когда конечные потребители, обладая полной информацией, выбирают более устойчивые экологичные продукты.
58. При этом вопрос маркировки с включением информации об использованных веществах, как отмечается, может создать некоторые юридические сложности в связи с правами интеллектуальной собственности на состав изделий и его раскрытием²⁷ (что осложнит повторное использование или переработку пластика).

Альтернативы и заменители

59. Заменители пластмасс (ПЗ) – это натуральные материалы минерального, растительного, животного, морского или древесного происхождения со схожими с пластиком свойствами²⁸. ПЗ не должны включать в себя синтетические и созданные из ископаемых топлив полимеры, биопластики и биоразлагаемые пластмассы. У ПЗ должен быть пониженный экологический эффект по всему жизненному циклу. В зависимости от ситуации они должны быть биоразлагаемыми/компостируемыми или разрушаемыми, а также быть пригодными для повторного использования, переработки или экологически допустимого захоронения в соответствии с национальными и международными согласованными нормами. Заменители не должны быть опасны для человека, флоры и фауны. Именно это даёт основания для поддержки их внедрения взамен пластмасс. С целью достижения этого результата влияние ПЗ на человека и окружающую среду следует оценивать через анализ всего жизненного цикла²⁹.

²⁶ Golden Design Rules for Plastic Packaging. The Consumer Goods Forum. URL: <https://goldendesignrules.plasticspact.ca/> (дата обращения: 02.10.2023).

²⁷ Stöfen-O'Brien, Aleke. (2022). The Prospects of an International Treaty on Plastic Pollution. The International Journal of Marine and Coastal Law. 37. 1-14.

²⁸ Доклад ЮНКТАД. С. 10.

²⁹ Там же.

60. Согласно докладу ЮНКТАД³⁰, в гармонизированной системе описания и кодирования товаров (Harmonized Commodity Description and Coding System, HS) было идентифицировано 282 HS кода изделий, относящихся к ПЗ, рыночная стоимость которых в 2020 году составила 388 млрд долларов США. Из них две трети составило сырьё (258 млрд долларов США), продукты составили 125 млрд долларов США, экологически устойчивые варианты рыболовных сетей – 4 млрд долларов США.
61. Существует также понятие пластиковых альтернатив, куда входят биопластики и биоразлагаемые пластики. Биопластики – полимерные материалы на биологической основе (например, с использованием растительных жиров и масел, кукурузного крахмала, соломы, древесной щепы, опилок и переработанных пищевых отходов), которые должны подлежать вторичной переработке. Биоразлагаемые пластмассы биологически разлагаются в естественной среде или могут быть компостированы. Они могут включать их побочные продукты. Альтернативы пластику должны иметь более низкие выбросы парниковых газов в течение жизненного цикла по сравнению с пластиком и не быть опасными для жизни человека, животных или растений³¹.
62. Для продвижения альтернатив и заменителей на национальном уровне особое внимание должно уделяться поддержке отраслей промышленности, связанных с заменителями пластика. Эффективность замены зависит от местного контекста с точки зрения наличия материалов, поведения потребителей, способности страны перерабатывать отходы и возможности повторного использования заменителей.
63. Чаще развитые страны в рамках переговоров выступают за сокращение и прекращение производства пластика, использование альтернативных материалов.

Переговорные позиции

64. Участниками переговоров МПК подчёркивалась важность поощрения дизайна, учитывающего принцип циркулярности в стремлении к сокращению отходов. При этом высказывались позиции как в пользу закрепления чётких определений и руководящих положений в отношении требований к циркулярному проектированию, так и за то, чтобы это определялось на национальном уровне, чтобы учесть местные обстоятельства, инфраструктуру и возможности.
65. Некоторые участники поддержали меры по маркировке пластмассовых изделий и упаковки, которые можно согласовать на глобальном уровне.

³⁰ Доклад ЮНКТАД. Сс. viii-ix.

³¹ Доклад ЮНКТАД. С. 11.

66. Определённая поддержка прозвучала в пользу установления целевых показателей по содержанию вторичного (нетоксичного) сырья в выпускаемых на рынок пластиковых изделиях.
67. Была поддержана разработка положений о стимулировании использования заменителей и альтернатив, с указанием на необходимость выработки критериев для квалификации материалов в качестве таковых. Отмечалось, что при этом должны учитываться традиционные знания и практики, местные условия, потенциал более продолжительной эксплуатации и безопасной утилизации. Указывалось на целесообразность создания механизма обмена информацией о заменителях и альтернативах, а также применение мер экономического стимулирования научных исследований в этой области.
68. В то же время некоторые участники высказались скептически в отношении целесообразности признания альтернативами пластика на биологической основе и биоразлагаемых пластика.

Отражение в нулевом проекте

69. В нулевом проекте вопросы производства пластиковых изделий регулируются разделами II.3-II.6.
70. В разделе II.3 предусмотрен полный запрет или сокращение производства, сбыта, распространения, экспорта и импорта различных видов проблемной пластиковой продукции и изделий, в том числе изделий с коротким сроком эксплуатации и одноразовых. Раздел II.4 определяет возможность предоставления исключений из этих обязательств по запросу государств.
71. Разделом II.5 предлагаются положения в сфере проектирования: внедрение дизайна, обеспечивающего сокращение использования веществ, перечень которых будет закреплён в приложении, улучшение конструкции, в том числе упаковки, и состава пластмасс и пластиковых изделий с целью сокращения спроса на первичные полимеры и повышения безопасности и долговечности, возможностей повторного использования пластика и пластиковых изделий. Сюда же включено положение о введении минимальных требований об использовании в пластмассах и изделиях из них переработанного пластика, а также разработке безопасных и экологически приемлемых альтернатив.
72. Отдельно прописано принятие мер по стимулированию инноваций, разработки и масштабного применения безопасных и экологически приемлемых заменителей пластика (раздел II.6).

V. РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ЭТАПЕ ПОТРЕБЛЕНИЯ

Проблема и существующее регулирование

73. Согласно докладу ЮНЕП, к 2040 году потребление пластика увеличится в 2 раза по сравнению с уровнем 2016 года при сохранении текущих трендов его производства и использования³².
74. Приводимые ЮНЕП оценки экспертов указывают на то, что требуется сочетание мер, чтобы изменить спрос и скорректировать кривую потребления пластмасс в сторону сокращения. Ценовые инструменты, такие как сборы и даже схемы РОП (**пп. 85-89 Аналитического материала**), могут быть полезными, но из-за низкой ценовой эластичности спроса они больше способствуют увеличению доходов, чем снижению спроса, и поэтому должны сочетаться с запретом на одноразовые пластиковые изделия, добавки и полимеры, которые особенно опасны для здоровья человека и окружающей среды³³.
75. Государства и предприятия могут принимать меры для сокращения рисков инвестиций в инфраструктуру переработки и стимулировать их, например, путём включения требований минимального содержания вторичного сырья в условия государственных закупок или долгосрочные контракты на поставку, чтобы гарантировать спрос на переработанные полимеры и снизить потребление первичных³⁴.
76. Снижению потребления может способствовать изменение поведенческих привычек, уход от культуры «одноразового» потребления, включая поддержку повторного использования и ремонта пластмассовых изделий, просвещение в глобальных масштабах, отказ от использования одноразовой посуды, от продуктов, содержащих микропластик, и др. Использование «необязательных» или избегаемых (avoidable) пластиковых изделий, например, уже сейчас возможно сократить или прекратить, в том числе за счёт более устойчивых альтернатив.

³² Доклад ЮНЕП. С. 20.

³³ Доклад ЮНЕП. С. 11.

³⁴ Доклад ЮНЕП. С. 26.

Переговорные позиции

77. В ходе переговоров была высказана широкая поддержка установлению целей в рамках мер по сокращению, повторному использованию и ремонту пластиковых изделий и упаковки, однако встречались и возражения против этого.
78. Указывалось на важность поощрения ответственного потребления, в том числе с помощью повышения осведомлённости потребителей, гармонизации стандартов проектирования, сертификации продукции. Как поддержка, так и возражения были высказаны в отношении применения налоговых и тарифных стимулов для воздействия на объём и характер потребления.

Отражение в нулевом проекте

79. В нулевом проекте предусмотрен ряд положений, которые могут способствовать сокращению использования пластмасс и пластмассовых изделий. Среди них запрет или сокращение производства проблемных пластиковых изделий (раздел II.3), проектирование, направленное на снижение потребления (раздел II.5), повышение осведомлённости, в том числе с целью стимулирования изменений в поведении (раздел IV.7).



VI. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЕРЕРАБОТКИ И УТИЛИЗАЦИИ

Проблема и существующее регулирование

80. После использования пластиковые изделия превращаются в отходы, не подходящие для повторного использования без изменений, но которые можно переработать и заново вовлечь в использование или утилизировать. В настоящее время большинство пластиковых отходов утилизируется, а не перерабатывается.
81. Согласно докладу ЮНЕП³⁵, 67% пластикового мусора – короткоживущий одноразовый пластик. Социальные и экологические издержки, связанные с загрязнением пластиком, составляют примерно 300–600 млрд долларов США в год, 2 млрд людей сегодня не имеют достаточного доступа к сервисам сбора отходов, и более 11 млн людей в мире занято в неформальном секторе сбора мусора. Даже в странах с развитым уровнем сбора отходов переработка на низком уровне – около 15%.
82. Уровень переработки и циркулярности пластика зависит от многих факторов: развитости систем сбора и сортировки мусора, дизайна и маркировки упаковки, а также от степени ответственности производителей и потребителей.

Сбор/сортировка (обращение с отходами)

83. Экономика замкнутого цикла предполагает повторное вовлечение ресурсов, в линейной экономике ставших бы отходами. Для этого необходимы налаженные системы сбора и сортировки отходов для наиболее полного и экономически целесообразного вовлечения ресурсов в повторный оборот.
84. Системы расширенной ответственности производителя (РОП), а также инвестиции в сбор отходов, могут повысить уровень собираемости отходов. Важной мерой является повышение связности формального и неформального секторов сбора отходов, особенно в развивающихся странах.

Расширенная ответственность производителя

85. РОП – обязанность производителей и/или импортёров товаров по обеспечению выполнения установленных нормативов утилизации отходов. Системы РОП есть в Европейском союзе (на октябрь 2023 г. – наиболее обширная система), Норвегии, Турции, Сербии, Швейцарии, США, Канаде, Чили, Колумбии, Перу, Бразилии. В нескольких странах (Китай, Южная Корея, Сингапур, Япония, Израиль, Россия,

³⁵ Доклад ЮНЕП.

Индия, Нигерия, ЮАР, ОАЭ) системы РОП находятся в стадии развития и охватывают только некоторые виды отходов.

86. В общих чертах системы РОП отличаются друг от друга степенью вовлечённости производителей товаров в упаковке или упаковки в сбор и обработку отходов – от простого платежа (сбора) до полной финансовой и организационной ответственности. Различия также могут проявляться в классификации отходов в разных юрисдикциях.
87. Ответственность применительно к товарам в упаковке может быть возложена на производителя товара или на производителя упаковки. Администрирование механизма РОП сложнее, когда ответственность лежит на производителях товаров в упаковке, а не на производителях упаковки (компаний первой категории в разы больше второй, например, в России это примерно 4 млн и 58,5 тыс. компаний³⁶, соответственно), но многие страны возлагают ответственность на производителей товаров в упаковке. Перемещение ответственности на производителей упаковки упрощает администрирование, однако в таком случае участник рынка, который принимает решение о выборе упаковки, не отвечает за него, избегает ответственности за дальнейшую судьбу упаковки: выбор экологичной упаковки или многооборотной тары не будет иметь преимуществ по сравнению с использованием перерабатываемого материала.
88. Схемы РОП также могут варьировать сборы, чтобы гарантировать, что производители продуктов, которые легче перерабатывать (и продуктов, которые содержат переработанные компоненты), платят меньше, чем те, продукцию которых труднее перерабатывать.
89. Некоторые исследования показывают, что большую часть пластикового мусора в отдельных странах составляют отходы продукции нескольких брендов³⁷ – производителей товаров в упаковке, поэтому схемы РОП могут быть эффективным средством борьбы с пластиковым загрязнением.

Рекуперация и экономика замкнутого цикла

90. После этапа сбора и сортировки наступает процесс переработки/рекуперации. Согласно докладу ОЭСР, ежегодно перерабатывается только 9% пластика в мире, а

³⁶ Правительство одобрило законопроект о РОП - документ вводит ответственность производителя за утилизацию выпущенной упаковки и прописывает правила платы за её неисполнение. URL: https://mnr.gov.ru/press/news/pravitelstvo_odobrilo_zakonoproekt_o_rop_dokument_vvodit_otvetstvennost_p_roizvoditelya_za_utilizatsi/ (дата обращения: 02.10.2023).

³⁷ Baxter L., Lucas Z., Walker T.R. Evaluating Canada's single-use plastic mitigation policies via brand audit and beach cleanup data to reduce plastic pollution. Marine Pollution Bulletin, Volume 176, 2022.

22% проходят мимо систем управления отходами и попадают на неконтролируемые свалки, сжигаются в карьерах или попадают в наземную или водную среду, особенно в развивающихся странах³⁸. По оценкам ЮНЕП, 25-47% материала теряется при нынешних процессах переработки³⁹.

91. В качестве действенных мер для повышения уровня переработки экспертами предлагаются фискальные меры по стимулированию повторного использования для компаний, общие стандарты дизайна и переработки, повышение требований минимального уровня переработанного пластика в изделиях, повышение уровня повторного использования в сфере товаров и услуг, фискальные меры повышения уровня механической переработки, конверсии, амбициозные цели переработки изделий/материалов⁴⁰.
92. Важной мерой гармонизации подходов к процессам переработки и настройки перерабатывающих мощностей на национальном и региональном уровнях могут стать международные стандарты для компостируемых и биоразлагаемых материалов. Стандарты должны также охватывать вопросы переработки проблемных пластмасс. Часть изделий, особенно старые (разрушавшиеся какое-то время под воздействием природных факторов) пластмассы, не подходят для механической переработки – для них необходимо найти альтернативные способы. Для повышения эффективности особенности переработки различных материалов также должны быть учтены в дизайне и маркировке продукции.
93. Химическая конверсия использованного пластика в новый пластик может потребовать к 2040 г. 30 млрд долларов США инвестиций, по оценкам ЮНЕП. К 2040 году химическая конверсия может стать решением для примерно 5% объёма пластика в продуктах с коротким сроком службы. Этот относительно небольшой объём не может быть переработан механически и не имеет лучшего решения⁴¹.

³⁸ OECD (2022), Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/de747aef-en/index.html?itemId=/content/publication/de747aef-en>. (дата обращения: 02.10.2023).

³⁹ Доклад ЮНЕП. С. 25.

⁴⁰ Доклад ЮНЕП.

⁴¹ Доклад ЮНЕП. С. 31.

Окончательная утилизация (управление отходами)

94. Отходы, не отправленные на переработку, утилизируются на полигонах, свалках или сжигаются. По данным ЮНЕП, 4900 млн тонн пластика накоплено на свалках и в окружающей среде с 1950 года⁴².
95. Фаза утилизации относительно полно описана только в Базельской конвенции и поправках к ней о пластиковых отходах⁴³.
96. Важной мерой улучшения управления отходами, согласно докладу ЮНЕП, может стать разработка глобальных стандартов для свалок, полигонов и мусоросжигательных заводов, а также введение налоговых обязательств для уменьшения объёмов отходов, отправляемых на свалки⁴⁴.
97. В докладе ЮНЕП⁴⁵ сжигание пластиковых отходов в цементных печах представляется как допустимая стратегия обращения с отходами, более предпочтительная, чем сжигание мусора на мусоросжигающих заводах. Однако распространённое сжигание отходов в цементных печах вызовет «эффект блокировки», создав спрос на дешёвые пластиковые отходы в качестве топлива, что бросает вызов глобальным усилиям по ограничению производства пластика.
98. 8% углекислого газа в мире приходится на производство цемента. Сжигание отходов в цементных печах заменит один вид ископаемого топлива другим. 99% пластика производится из ископаемого топлива, а сжигание одной тонны пластиковых отходов приводит к эквивалентным выбросам парниковых газов. Сжигание пластиковых отходов высвобождает диоксины, которые остаются в окружающей среде навсегда и являются канцерогенами.
99. ЮНЕП разъяснила свою позицию, заявив, что должны использоваться только безопасные для утилизации объекты в качестве крайней меры, чтобы избежать утечки пластика в окружающую среду. Также была подчёркнута необходимость контроля выбросов и стандартов для обеспечения безопасности.
100. Что касается других альтернатив переработки, то все ранее найденные микроорганизмы, способные перерабатывать пластик, функционируют только при температуре выше 30 °С. Из-за этого их использование в промышленности

⁴² Доклад ЮНЕП. С. 48.

⁴³ Подробнее см. Центр международных и сравнительно-правовых исследований. Пластиковое загрязнение: обзор международно-правовых инструментов. URL: <https://iclr.ru/ru/publications/80> (дата обращения: 19.10.2023).

⁴⁴ Доклад ЮНЕП.

⁴⁵ Доклад ЮНЕП. Сс. 44-45.

сопровождается большими финансовыми затратами. В 2023 году была исследована⁴⁶ группа бактерий и грибов, отобранных в Гренландии, способных «поедать» пластик при температурах 15 °С, что потенциально может существенно упростить и удешевить процесс биологической переработки отходов. Однако на данный момент непонятно, насколько масштабируемо использование данных организмов. Также ни один из исследованных штаммов не смог переварить полиэтилен.

Переговорные позиции

101. В отношении РОП некоторые страны (Иран, Китай, Индия, Япония, США, многие развивающиеся страны) на МПК-2 высказали мнение, что данные меры должны приниматься только решениями на уровне государств и с учётом национальных особенностей. Вместе с тем включение обязательств по введению РОП поддерживается рядом государств, в том числе по причине уже принятой или находящейся на стадии разработки у них собственных систем РОП. Была даже высказана поддержка об установлении РОП на глобальном уровне.
102. Обязательства по улучшению обращения с отходами нашли на МПК-2 широкую поддержку, но отмечалось, что целесообразно избегать дублирования с другими существующими инструментами (прежде всего, Базельской конвенцией и её руководством). Звучали также возражения против установления конкретных целей и обязательств по сбору, сортировке и переработке отходов на уровне договора о пластике – некоторые участники выступали за определение всех таких мер на национальном уровне.
103. Обсуждение вызвало предложение о введении запрета на открытое сжигание, сжигание в печах, сжигание совместно с другим топливом на угольных электростанциях и на других установках, используемых для получения энергии из отходов, использование пластиковых отходов в производстве цемента и химическая переработка пластиковых отходов. Многие развивающиеся страны (а также Япония, Южная Корея) высказались против запрета, обосновав перечисленные методы как допустимые в связи с отсутствием финансовой помощи и/или технической возможности утилизации другими методами.

Отражение в нулевом проекте

104. В нулевом проекте обращению с отходами посвящён раздел II.9, которым предлагается возложить на участников обязательства обеспечить безопасное и

⁴⁶ Discovery of plastic-degrading microbial strains isolated from the alpine and Arctic terrestrial plastisphere. URL: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmicb.2023.1178474/full> (дата обращения: 02.10.2023).

экологически обоснованное обращение с отходами на всех этапах, включая сбор, переработку и утилизацию. Предлагается также выработать перечень методов обращения с отходами, которые будут запрещены, а также обязать стороны принимать меры для предотвращения сброса отходов в море, на землю и сжигания открытым способом. Отдельным положением предусмотрено стимулирование инвестиций в инфраструктуру обращения с отходами. Уделено внимание также проблеме рыболовных снастей – сторонам предлагается принимать меры по предупреждению сброса и по устранению последствий с учётом согласованных международных стандартов (в частности, разрабатываемых ФАО).

105. Раздел II.7 описывает варианты мер касательно РОП. Опция 1 предусматривает обязательство сторон внедрить РОП, в том числе в соответствии с элементами создания и функционирования систем РОП на основе общих принципов, которые будут определены в приложении. Опция 2 лишь рекомендует сторонам внедрение РОП. В обоих случаях предполагается, что принимаемые меры должны способствовать «справедливому переходу».

VII. ЗАГРЯЗНЕНИЕ МОРСКОЙ СРЕДЫ

Проблема и существующее регулирование

106. Пластиковый мусор в настоящее время является самым распространённым типом мусора в океане. Пластик можно найти на береговой линии каждого континента, при этом большая часть пластиковых отходов скапливается вблизи популярных туристических направлений и густонаселённых районов.
107. Пластиковый мусор в океанах образуется вследствие ненадлежащего управления отходами. Основными источниками пластикового мусора, обнаруженного в океане, являются наземные источники — городские и ливневые стоки, переливы канализации, утечки из-за неадекватных утилизации и управления отходами. Загрязнение океана пластиком из морских источников происходит в основном из-за рыбной промышленности, морского транспорта и аквакультуры.
108. Под воздействием солнечного УФ-излучения, ветра, течений и других природных факторов пластик распадается на мелкие частицы, называемые микропластиками и/или нанопластиками (подходы к определению размеров частиц разнятся, здесь и далее касательно микропластика используются определения, данные Международной организацией по стандартизации, см. **Приложение 1. Термины и понятия**). Часто морские обитатели случайно проглатывают их.
109. По данным ЮНЕП⁴⁷, примерно 11 млн метрических тонн пластика ежегодно попадает в океан в настоящее время, в ближайшие двадцать лет этот объём может утроиться. А значит, к 2040 году в океан ежегодно будет попадать 23-37 миллионов метрических тонн пластика. Это приведёт к тяжёлым последствиям как для здоровья человека, так и для мировой экономики, биоразнообразия, климата. При этом сохранение обязательств по сокращению загрязнения моря пластиком на сегодняшнем уровне позволит достичь уменьшения ежегодного объёма пластика, попадающего в Мировой океан, лишь примерно на 8% к 2040 году.
110. Лондонская конвенция и Протокол, а также Приложение V к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (МАРПОЛ 73/78) запрещают сброс мусора в море с судов, то есть из морских источников⁴⁸.

⁴⁷ UNEP (2022). Our planet is choking on plastic. URL: <https://www.unep.org/interactives/beat-plastic-pollution/> (дата обращения: 19.10.2023).

⁴⁸ Подробнее см. Центр международных и сравнительно-правовых исследований. Пластиковое загрязнение: обзор международно-правовых инструментов. URL: <https://iclr.ru/ru/publications/80> (дата обращения: 19.10.2023).

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. предусматривает обязательства также по контролю загрязнения из источников на суше.

111. Для борьбы с поступлением пластика из наземных источников необходимо развивать системы мониторинга, позволяющие обнаруживать источники попадания пластика в морскую среду. Существуют методологии выявления, измерения и устранения источников загрязнения морской среды пластиком и утечки пластика, в том числе у Международного союза охраны природы⁴⁹.
112. При этом, как подсчитано экспертами, улучшение переработки и снижение зависимости от пластика могут уменьшить попадание пластиковых отходов в речные системы (откуда они чаще всего попадают в моря) на 72% к 2060 году⁵⁰, в первую очередь на реках, наиболее подверженных антропогенному влиянию.
113. Морской мусор сложнее ликвидировать ввиду технических сложностей проведения работ в акваториях, а также трансграничного характера распространения загрязнения. Нередко морской мусор находится за пределами национальных юрисдикций, а каких-либо обязательств по его сбору пока не принято.

Переговорные позиции

114. Особая значимость проблемы загрязнения пластиком морской среды отражена государствами уже в самой резолюции ЮНЕА 5/14 о разработке договора о пластике. В русле этой резолюции звучали призывы отразить эту проблему среди основных целей нового инструмента.
115. Многие участники отмечали потенциальную пользу сотрудничества и координации с целым рядом организаций, включая Международную морскую организацию. В то же время указывалось на необходимость избегать дублирования с уже действующими обязательствами по международным инструментам о защите морской среды от загрязнения, а также Базельской конвенции.
116. Особо отмечалось несоразмерное воздействие унаследованного пластикового загрязнения, особенно в морской среде, на развивающиеся страны, в частности на малые островные развивающиеся государства.

⁴⁹ Boucher J., Billard G., Simeone E. and Sousa J. (2020). The marine plastic footprint. Gland, Switzerland: IUCN. viii+69 pp.

⁵⁰ B. Nyberg, Peter T. Harris, I. Kane, T. Maes. Leaving a plastic legacy: Current and future scenarios for mismanaged plastic waste in rivers. Science of The Total Environment, Volume 869, 2023.

Отражение в нулевом проекте

117. Раздел II.8 нулевого проекта содержит положения об обязательствах сторон предотвратить и не допустить попадания в окружающую среду полимеров, пластмасс и изделий из них в течение всего их жизненного цикла из источников, которые будут перечислены в приложении. Речь идёт, в том числе, об утрате пластика при перевозке, хранении и использовании. Руководящий орган должен будет разработать руководящие принципы для обеспечения выполнения этих обязательств. Сторонам также предлагается содействовать научно-техническим инновациям для предотвращения попадания пластмасс в морскую среду.
118. Раздел II.9.b посвящён рыболовным снастям; предлагаемая мера направлена на принятие требований к маркировке, отслеживанию и отчётности с целью не допустить и минимизировать бездумное выбрасывание, кражу или иную утилизацию рыболовных снастей, содержащих частицы пластика.
119. Раздел II.11 полностью посвящён текущему загрязнению окружающей (в т. ч. морской) среды, в нём предлагается закрепить обязательство сторон сотрудничать для выявления секторов скопления отходов и принимать меры смягчения и устранения последствий, включая очистительные и восстановительные работы.

VIII. РЕГУЛИРОВАНИЕ МИКРОПЛАСТИКА И НАНОПЛАСТИКА

Проблема и существующее регулирование

120. Проблема борьбы с микропластиком из-за его химических и физических особенностей выделяется особо. Крайне малые размеры микро- и нанопластика делают их чрезвычайно сложными для обнаружения и сбора.
121. По оценкам ЮНЕП, доля микропластика в существующем пластиковом загрязнении превышает 6%. 89% произведённого микропластика в конечном итоге загрязняет окружающую среду. Около 50% микропластикового загрязнения может быть сокращено к 2040 году уже известными методами⁵¹.
122. Микропластик ввиду его малого размера сложно собирать и утилизировать, при этом частицы способны проникать и накапливаться в почвах, воде, организмах животных и людей. При разрушении частицы также меняют свои свойства⁵², в том числе токсикологические.
123. На октябрь 2023 года микро- и нанопластик не признаны ВОЗ⁵³ загрязнителями. Хотя в докладе ВОЗ сделан вывод о том, что «ограниченные данные дают мало доказательств того, что микро- и нанопластик оказывают неблагоприятное воздействие на человека..., необходимо принять меры для смягчения воздействия», поскольку растёт осведомлённость общественности о том, что пластмассы негативно влияют на окружающую среду.
124. При этом нет международно утверждённых определений терминов «микропластик» и «нанопластик». Понятия «пластик», «микропластик», «пластиковые отходы» отсутствуют и в российском законодательстве. В сентябре 2023 года Международная организация по стандартизации приняла международный стандарт⁵⁴ по принципам анализа микропластика в окружающей среде, где микропластику дано определение (см. **Приложение 1. Термины и понятия**). Пока,

⁵¹ Доклад ЮНЕП. С. 42.

⁵² Rillig MC, Kim SW, Kim TY, Waldman WR. The Global Plastic Toxicity Debt. Environ Sci Technol. 2021 Mar 2;55(5):2717-2719. doi: 10.1021/acs.est.0c07781. Epub 2021 Feb 17.

⁵³ Dietary and inhalation exposure to nano- and microplastic particles and potential implications for human health. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240054608> (дата обращения: 02.10.2023).

⁵⁴ ISO 24187 Principles for the analysis of microplastics present in the environment. URL: <https://www.iso.org/standard/78033.html> (дата обращения: 02.10.2023).

однако, нет консенсуса⁵⁵ по вопросу о критериях размерности микро- и нанопластиков.

125. Существующие измерения и отбор проб для определения точного количества микропластика в воздухе, почве и воде не согласованы и, следовательно, не полностью сопоставимы⁵⁶. Необходимы технические стандарты и в этой области.
126. Существующие МПС также не охватывают проблему микропластиков и нанопластиков (исключением можно считать только Лондонский протокол 1996 г.⁵⁷).
127. Одной из действенных мер борьбы с микропластиковым загрязнением, согласно мнению экспертов ЮНЕП⁵⁸, могут стать стандарты дизайна и РОП для продуктов с микропластиком.

Переговорные позиции

128. Участники переговоров в целом согласны в отношении негативного воздействия микропластика и необходимости принятия мер по сокращению его утечки в окружающую среду.
129. Предлагались меры по предотвращению (сокращению) непреднамеренного образования микропластика (например, в ходе эксплуатации изделий), в частности за счёт совершенствования проектирования таких изделий. Кроме того, обсуждались меры по запрету, сокращению и контролю оборота и использования микропластика и продукции, содержащей добавленный микропластик. Некоторые участники предлагали глобальный механизм мониторинга присутствия микропластика в окружающей среде.

Отражение в нулевом проекте

130. В нулевом проекте микропластик предметно затрагивается разделом II.3 (о проблемных пластмассах). Предлагаемое регулирование касается специально добавляемых микрочастиц и допускает выпуск продукции с такими добавками

⁵⁵ Gigault J., Al. ter Halle, Baudrimont M., Pascal P.-Y., F. Gauffre, T.-L. Phi, H. El Hadri, B. Grassl, S. Reynaud. Current opinion: What is a nanoplastic? *Environmental Pollution*, Volume 235, 2018, Pages 1030-1034, ISSN 0269-7491. URL: <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2018.01.024> (дата обращения: 02.10.2023).

⁵⁶ The European Union, The SWITCH-Asia Programme «Reflections on a global agreement on plastics».

⁵⁷ Подробнее см. Центр международных и сравнительно-правовых исследований. Пластиковое загрязнение: обзор международно-правовых инструментов. URL: <https://iclr.ru/ru/publications/80> (дата обращения: 19.10.2023).

⁵⁸ Доклад ЮНЕП.

только на определённых условиях, которые будут выработаны и перечислены в приложении.

131. В разделе II.8 также указывается недопустимость попадания микрочастиц пластмасс в окружающую среду. Разделом II.10 (о торговле) предусмотрен запрет экспортировать неразрешённый микропластик, а экспорт другого микропластика осуществлять только при условии получения предварительного обоснованного согласия.



IX. РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ И ТОРГОВЛИ ПЛАСТИКОМ

Проблема и существующее регулирование

132. В связи с торговлей пластмассами возникает проблема несоответствия инфраструктуры переработки и утилизации в конечной стране продукции уровню сложности переработки изделия.
133. Торговля пластиковыми изделиями и составляющими их материалами не регулируется на международном уровне, что ослабляет контроль над продукцией, которая попадает на рынки всех стран, в том числе посредством международной онлайн-торговли.
134. Торговые ограничения и специальные процедуры распространяются на пластиковые отходы и некоторые химические вещества, связанные с пластмассами. Например, системы лицензирования, используемые Монреальским протоколом, оказались полезными для отслеживания торговли озоноразрушающими веществами. Подобные системы, вероятно, могли бы помочь в сборе информации, связанной с торговлей пластиковой продукцией.
135. Торговый контроль над пластиком и сопутствующими материалами может основываться на уже существующих мерах торговой политики – в том числе в рамках неофициального диалога на площадке ВТО по пластиковому загрязнению и экологически устойчивой торговле пластиком⁵⁹. Диалог будет стремиться определить возможности для расширения торгового сотрудничества в рамках правил и механизмов ВТО и призван стать частью более широких дискуссий ВТО по достижению целей экологической устойчивости. Также часть членов ВТО в ноябре 2020 года запустили инициативу исследования возможного вклада ВТО в снижение пластикового загрязнения и движение к более устойчивой торговле пластмассами в рамках неформального диалога.
136. Международная торговля пластмассами составляет 5% от общего объема торговли товарами и охватывает все страны современного общества⁶⁰. По оценкам ЮНКТАД,

⁵⁹ Plastics pollution and environmentally sustainable plastics trade. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/ppesp_e/ppesp_e.htm (дата обращения: 02.10.2023).

⁶⁰ Wang, Chao & Sun, Wenju & Lim, Ming K & Hu, Xiaoqian & Gao, Yang & Ghadimi, Pezhman. (2022). Structural evolution of global plastic life cycle trade: A multilayer network perspective. Sustainable Production and Consumption.

только в 2020 году была осуществлена торговля 369 млн тонн пластика стоимостью 1,2 трлн долларов США, что существенно больше, чем в 2019 году (933 млрд долларов США).

137. Торговые политики и их инструменты (тарифы и нетарифные меры) могут повлиять на развитие заменителей пластика. Исходя из торговых данных по ПЗ, пластмассовые материалы и продукты чаще облагаются низкими тарифами в районе 10%, в то время как ПЗ – в диапазоне от 5% до 25%⁶¹.
138. В качестве торговых мер сокращения пластикового загрязнения могут быть рассмотрены рыночные механизмы сокращения торговли проблемными пластиками, запрет экспорта отходов в страны с низким уровнем перерабатывающих мощностей.
139. Поправки к Базельской конвенции, касающиеся пластиковых отходов и принятые в 2019 г., вступили в силу 1 января 2021 г.⁶² Эти поправки предусматривают, что торговать можно только теми отходами, которые отсортированы, очищены и подлежат переработке.
140. Смешанными и потенциально загрязнёнными пластиковыми отходами по-прежнему можно торговать, но для этого требуется предварительное информированное согласие страны-импортёра.

Переговорные позиции

141. В рамках переговоров некоторыми членами были упомянуты торговые меры в качестве эффективного инструмента борьбы с пластмассами, вызывающими озабоченность, а также высказано мнение о необходимости сотрудничества с ВТО.

Отражение в нулевом проекте

142. Раздел II.10 нулевого проекта посвящён торговле химическими веществами, полимерами и продуктами, а также пластиковыми отходами, которые будут перечислены в приложении. Предлагается ввести запрет импорта и экспорта определённых категорий материалов и изделий, а трансграничная перевозка отходов возможна только с целью экологически обоснованного регулирования при

⁶¹ Plastic Pollution: The pressing case for natural and environmentally friendly substitutes to plastics. URL: <https://unctad.org/publication/plastic-pollution-pressing-case-natural-and-environmentally-friendly-substitutes> (дата обращения: 02.10.2023).

⁶² Подробнее см. Центр международных и сравнительно-правовых исследований. Пластиковое загрязнение: обзор международно-правовых инструментов. URL: <https://iclr.ru/ru/publications/80> (дата обращения: 19.10.2023).

условии получения предварительного обоснованного согласия государства-импортёра.



Х. ИНЫЕ ВОПРОСЫ

Проблемы и существующее регулирование

Регулирование инвестиций на разных этапах жизненного цикла пластика

143. Переход к циркулярной экономике, закладываемый в число основных элементов и целей будущего регулирования, потребует инвестиций в перерабатывающие мощности, разработку и внедрение дизайна товаров, внедрение заменителей пластика там, где это возможно.
144. По мнению экспертов ЮНЕП⁶³, значительная часть необходимых инвестиций может быть мобилизована путём переноса запланированных инвестиций в новые объекты по производству пластика (которые больше не нужны из-за сокращения потребностей в материалах) на необходимую инфраструктуру замкнутой модели пластиковой экономики. При этом за период 2021-2040 гг. капитальные затраты на улучшение систем механической переработки для перехода к экономике замкнутого цикла составят около 30 млрд долларов США. В то же время, по мнению Американского химического совета, с 2010 по конец 2017 г. одни только компании США, занимающиеся добычей ископаемого топлива, инвестировали 186 млрд долларов США в 318 новых проектов по производству пластмасс⁶⁴.
145. В Европейском союзе для выполнения положений Европейской стратегии по пластику (European Strategy for Plastics) и увеличения показателя переработки пластиковой упаковки до 50% к 2025 году с целью использования 10 млн тонн переработанных пластмасс в новых продуктах, необходимо инвестировать 6,7-8,6 млрд евро до 2025 года⁶⁵.

Категоризация пластмасс

146. В связи с большим количеством химических веществ, используемых при производстве пластмасс, а также широким спектром видов и назначений пластмассовых изделий, категоризация пластмасс является достаточно комплексным вопросом. Пластмассы разделяют и маркируют изделия из них на 7

⁶³ Доклад ЮНЕП.

⁶⁴ \$180bn investment in plastic factories feeds global packaging binge. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2017/dec/26/180bn-investment-in-plastic-factories-feeds-global-packaging-binge> (дата обращения: 02.10.2023).

⁶⁵ European Investment Bank, Cutting plastics pollution: financial measures for a more circular value chain, Publications Office of the European Union, 2023. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2867/123625> (дата обращения: 02.10.2023).

видов: полиэтилентерефталат (ПЭТ, PET), полиэтилен высокой плотности или полиэтилен низкого давления (ПЭНД, PEHD или HDPE), поливинилхлорид (ПВХ, PVC), полиэтилен низкой плотности или полиэтилен высокого давления (ПЭВД, LDPE или PELD), полипропилен (ПП, PP), полистирол (ПС, PS) и прочие (поликарбонат, полиамид и прочие виды пластмасс, OTHER или O).

147. Однако для целей борьбы с пластиковым загрязнением пластик могут объединять по категориям изделий и способам борьбы с загрязнением ими. Так, эксперты ЮНКТАД⁶⁶ выделяют 5 кластеров, которые вносят наибольший вклад в пластиковое загрязнение и нагрузку на системы обращения с отходами:

- 1) пластики одноразового использования;
- 2) продукты упаковки;
- 3) текстильные изделия;
- 4) мульча;
- 5) заброшенные, потерянные и выброшенные рыболовные снасти (Abandoned, lost, or discarded fishing gear (ALDFG)).

148. Есть и другие критерии категоризации. Все пластмассы по-разному реагируют на высокие температуры. Под воздействием тепла некоторые виды пластика деформируются и портятся быстрее, чем другие. Другие виды легко переносят даже очень высокие температуры и не меняют своё материальное состояние. Эти характеристики важны с точки зрения производства, переработки и деградации пластмасс в случае их попадания в виде мусора в окружающую среду. По реакции на тепло полимерные материалы разделяют на три группы⁶⁷:

- дюропласты – высококачественные неплавкие термореактивные материалы, которые затвердевают при термической обработке или под действием подходящего отвердителя (синтетические смолы, полиакрилонитрильные полимеры и др.). Дюропласты используются производителями ламината, а также химическими, электротехническими, автомобильными компаниями, компаниями, занимающимися дизайном интерьера, литьём под давлением;
- термопласты – это материалы, которые меняют форму и становятся податливыми под воздействием повышения температуры (полиэтилен, полистирол и др.). В отличие от дюропластов, могут многократно менять

⁶⁶ Доклад ЮНКТАД. С. 8.

⁶⁷ Classification of plastics according to application. URL: <https://www.products.pcc.eu/en/blog/classification-of-plastics-according-to-application/> (дата обращения: 02.10.2023).

форму и сохранять её при охлаждении. Термопласты используются, например, при производстве упаковки, плёнок, игрушек, обуви или изоляционных материалов;

- эластомеры – синтетические органические материалы, обладающие способностью растягиваться и возвращаться в первоначальную форму. В категорию эластомеров входят синтетический и натуральный каучук, а также другие материалы: полиуретановые эластомеры и силиконы. Широко используются производителями строительно-отделочной, медицинской, электротехнической и автомобильной промышленности.

149. Для борьбы с пластиковым загрязнением необходима разработка чётких глобальных классификаций пластиков и научное обоснование запрета / сокращения использования тех или иных видов пластика.

Обязательства и мониторинг выполнения

150. Принципиальным вопросом для будущего договора является характер обязательств, которые будут возложены на участников: будут ли они общими в договоре и конкретизироваться в национальных решениях, либо будут достаточно конкретными уже в договоре, а национальная дискреция будет сужена.

151. Средством обеспечения эффективного функционирования договора будет также выступать механизм контроля выполнения и соблюдения участниками. Такие механизмы не являются повсеместными, однако действуют в целом ряде международных природоохранных соглашений.

152. Помимо этого, потребуется оценка прогресса и выполнения всеми государствами взятых обязательств по сокращению пластикового загрязнения в соответствии с целями будущего инструмента. Для этого необходимо иметь чёткие критерии отслеживания прогресса и налаженную систему мониторинга.

153. Пока на глобальном уровне не хватает целей и индикаторов, которые могли бы помочь в оценке прогресса на пути к снижению уровня загрязнения окружающей среды и безопасного оборота пластмасс и связанных с ними химических веществ.

154. Некоторые существующие цели по смягчению последствий, например, согласованные в рамках Монреальского протокола и Минаматской конвенции, актуальны лишь для некоторых химических веществ, используемых в пластмассах.

«Пластиковое наследие» и историческая справедливость

155. Пластик начали производить из целлюлозы более 100 лет назад и широко использовать в 1950-х годах, и уже в течение последующих нескольких лет его производство значительно выросло. Долгое время какое-либо правовое

регулирование пластмасс отсутствовало. Производство и использование пластика также не было равномерным по странам и регионам. Особо можно отметить практику развитых государств по утилизации отходов (в том числе содержащих пластик) в развивающиеся страны – и Базельская конвенция разрешала это до вступления в силу «запретительной поправки» 5 декабря 2019 г.⁶⁸ В связи с этим существует проблема накопленного вреда от пластмасс – уже существующего масштабного загрязнения пластиком.

156. Основные меры борьбы с существующим загрязнением, согласно докладу ЮНЕП⁶⁹, это, среди прочего, глобальные стандарты для свалок, полигонов и мусоросжигательных заводов, налоговые обязательства для уменьшения объёмов отходов, отправляемых на свалки, запрет экспорта отходов в страны с низким уровнем перерабатывающих мощностей, очистка рек, мобилизация финансовых ресурсов для утилизации мусора, поступившего в окружающую среду.

157. Меры по восстановлению территорий, загрязнённых опасными химическими веществами и отходами – некоторые из них используются для производства пластмасс – включены в Минаматскую и Стокгольмскую конвенции. В указанных конвенциях подчёркивается, что если будет предпринято восстановление этих территорий (Стокгольмская конвенция) или если предпринимаются какие-либо действия по снижению рисков, создаваемых такими территориями (Минаматская конвенция), то это должно осуществляться экологически безопасным образом.

Средства реализации (финансовая и техническая помощь)

158. Многие развивающиеся страны нуждаются в финансовой и технической помощи, получении технологий для борьбы с пластиковым загрязнением, в первую очередь для улучшения обращения с отходами, борьбы с «пластиковым наследием», а также совершенствованием систем мониторинга и отчётности.

Наука, исследования

159. Быстро растущий объём исследований и развитие систем мониторинга значительно расширили базу знаний о пластиковом загрязнении, его источниках и путях, а также

⁶⁸ «Запретительная поправка» к Базельской конвенции – это соглашение, принятое сторонами Базельской конвенции в 1994 г. о запрещении государствам – членам ОЭСР, Европейского союза и Лихтенштейна экспортировать опасные отходы, как это определено в Конвенции, в другие страны – в первую очередь в развивающиеся страны или в страны с переходной экономикой. Подробнее см. Центр международных и сравнительно-правовых исследований. Пластиковое загрязнение: обзор международно-правовых инструментов. URL: <https://iclr.ru/ru/publications/80> (дата обращения: 19.10.2023).

⁶⁹ Доклад ЮНЕП. Сс. 48-49.

его воздействию на окружающую среду. Тем не менее серьёзные недостатки в научных исследованиях остаются. В большинстве исследований рассматриваются микропластик и загрязнение пластиком морской среды, а более систематических анализов не хватает. Методы исследований и отбора проб также не систематизированы.

160. Согласно отчёту ОЭСР⁷⁰, существуют пробелы в знаниях касательно информации о химических веществах в пластиковых изделиях, так как не всегда возможно точно идентифицировать состав, а также не для всех известных химических веществ есть достаточные данные об их опасности. Поэтому необходимо как можно прозрачнее указывать всю имеющуюся информацию о химическом составе и токсикологические данные использованных в продукте материалов. Системы лицензирования и отчётности могут повысить прозрачность производства и перемещения пластмасс. Также необходимы дальнейшие исследования о воздействии различных добавок к пластмассам.

Переговорные позиции

161. В рамках переговоров подчёркивалось, что необходимо чётко определить категории пластмасс, относящихся к вызывающим обеспокоенность, разработать исчерпывающие критерии, а также учесть региональные особенности стран и социально-экономический аспект производств.
162. В качестве ключевого элемента будущего договора о пластике многие участники выступили за обязательство по разработке национальных планов действий (НПД). Они могли бы, в частности, включать индикаторы для оценки прогресса на национальном уровне. А по мнению некоторых – даже выступать тем самым инструментом, где будут установлены принимаемые на национальном уровне цели по борьбе с пластиковым загрязнением, которые определяют основное содержание обязательств соответствующего государства по договору.
163. Широко признана целесообразность периодической оценки и мониторинга прогресса выполнения будущего договора.
164. В отношении механизма обеспечения соблюдения высказывалась некоторая поддержка создания специализированного комитета для содействия выполнению обязательств. Кроме того, многие посчитали целесообразным предусмотреть обязательство по представлению периодической национальной отчётности (основные параметры должны быть определены в договоре или руководящим органом). В будущем планируется дальнейшее обсуждение требований к

⁷⁰ OECD (2021), A Chemicals Perspective on Designing with Sustainable Plastics: Goals, Considerations and Trade-offs, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/f2ba8ff3-en> (дата обращения: 02.10.2023).

национальным планам действий. Также в Договор о пластике будет введена национальная отчётность в качестве юридического обязательства для государства, при этом основные элементы отчётности должны быть определены в самом Договоре.

165. Большинство развивающихся стран в рамках МПК отмечают, что для них основной проблемой является борьба с отходами, в том числе с «пластиковым наследием». Проблема осложнена тем, что старые пластмассы не подходят для механической переработки, необходим альтернативный способ переработки.
166. Также многие развивающиеся страны считают необходимым включение принципа общей, но дифференцированной ответственности в текст будущего договора, тогда как развитые страны считают, что включение этого принципа повредит достижению общей цели. Принцип общей, но дифференцированной ответственности означает, что развитые страны, дольше и обширнее использовавшие пластик, возьмут на себя больше обязательств, чем развивающиеся страны. Данный принцип уже нашёл отражение в других международно-правовых инструментах с широким участием, в частности, в инструментах РКИК ООН, однако отсутствие ясности в отношении параметров распределения ответственности согласно этому принципу, вероятно, может затруднить нахождение компромисса для разрабатываемого договора о пластике.
167. Широко обсуждались вопросы технической и финансовой поддержки, в первую очередь развивающимся странам, для выполнения комплекса мер по борьбе с пластиковым загрязнением. Среди прочего, рассматривались варианты организации и работы потенциального механизма финансирования и способов его наполнения (создание нового, использование существующих механизмов (например, Глобального экологического фонда) или их комбинация).
168. Другое важное условие, выдвигаемое развивающимися странами, – это получение технологий для выполнения своих обязательств, в первую очередь в борьбе с существующим загрязнением. Некоторые страны подчёркивали необходимость разработки чётких критериев передачи технологий на взаимосогласованных условиях. Высказывалось также мнение, что в рамках передачи технологий следует поддерживать инвестиции в исследования и инновации, например, в области, экодизайна, альтернативных материалов и технологий.
169. Было поддержано учреждение вспомогательного научного органа для оценки текущего научного знания, исследования последствий пластикового загрязнения и предложения возможных способов решения проблемы.

Отражение в нулевом проекте

170. Вопросы инвестиций затронуты в разделах II.9 и III.2 нулевого проекта. В частности, сторонам предлагается инвестировать в системы и инфраструктуру управления пластиковыми отходами, которые бы обеспечивали их экологически обоснованное регулирование, мобилизовать ресурсы из любых источников с этой целью. Отдельно предусмотрена поддержка инвестиций на цели разработки новых экологически безопасных технологий борьбы с пластиковым загрязнением.
171. В нулевом проекте раздел II.11 полностью посвящён текущему загрязнению окружающей (в т. ч. морской) среды. Согласно проектам этих положений, стороны будут сотрудничать для выявления секторов скопления отходов и принимать меры смягчения и устранения последствий, включая очистительные и восстановительные работы, а также публиковать данные о распространённых видах, вариантах загрязнения окружающей среды пластиком и связанных с этим моделях поведения в целях повышения осведомлённости и предотвращения дальнейшего засорения окружающей среды, в том числе прибрежных и пресноводных районов.
172. Часть III нулевого проекта посвящена финансированию и наращиванию потенциала. Сторонам предлагается предоставить необходимые ресурсы для реализации на национальном уровне мероприятий, направленных на исполнение положений настоящего документа. Предложено несколько опций варианта фонда (новый, существующий или комбинация). Сторонам также предлагается сотрудничать друг с другом, используя доступные им возможности, с целью обеспечить своевременное, устойчивое, всестороннее и достаточное наращивание потенциала и объёмов технической помощи в отношении развивающихся стран.
173. Отмечается, что создание руководящих документов, оценки должны осуществляться на основе самых точных научных данных.
174. Раздел IV нулевого проекта посвящён механизму реализации будущего договора. На этом этапе в него заложена обязанность участников разрабатывать и утверждать национальные планы действий, содержащие элементы, перечисленные в договоре о пластике. Также предполагается формирование механизма осуществления и соблюдения, включающего специальный комитет, который сможет рассматривать вопросы соблюдения конкретными участниками по запросу их самих, возможно, других участников, руководящего органа или информации секретариата. Заложена в проект и национальная отчётность о достигнутом прогрессе (требования и формат отчётности подлежат утверждению руководящим органом) и мониторинг и оценка руководящим органом эффективности будущего договора.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ТЕРМИНЫ И ПОНЯТИЯ⁷¹

Пластик – сложные материалы, состоящие из полимеров и других материалов.

Пластмассы – материалы, представляющие собой синтетические или природные высокомолекулярные соединения (полимеры).

Загрязнение пластиком – процесс накопления продуктов из пластмасс в окружающей среде, отрицательно сказывающийся на дикой природе, среде обитания диких животных и людей.

Микропластик – мелкие (крупный микропластик размером от 1 до 5 мм, микропластик от 0,001 до 1 мм) частицы пластика.

Нанопластик – мелкие (размером меньше 1000 нанометров) частицы пластика.

Первичный пластик – пластик, произведённый из ископаемых ресурсов (нефти) или биомасс (например, сахарного тростника, пшеницы), которые не были использованы или произведены ранее.

Вторичные пластмассы – пластмассы, произведённые из переработанных материалов.

Пластиковое наследие – пластиковые отходы, накопившиеся в природных сферах и организмах флоры и фауны.

Пластиковые отходы – пластиковые изделия, состояние и свойства которых уже не позволяют использовать их в неизменённом виде.

Полимеры – сложные вещества, которые состоят из множества одинаковых или разных по строению звеньев, соединённых в длинные макромолекулы координационными или химическими связями.

Проблемные пластмассы – пластмассы, переработка и повторное использование которых осложнено ввиду экономической/технической сложности переработки.

Расширенная ответственность производителя – обязанность производителей и импортёров товаров по обеспечению выполнения установленных нормативов утилизации отходов.

⁷¹ Информация собрана из открытых источников, использованы распространённые и устоявшиеся в научной и профессиональной среде определения.

Химические вещества – естественные элементы и их органические и неорганические соединения в том виде, в котором они образуются в природе или производятся в промышленности.

Необязательные или избегаемые (avoidable) пластиковые изделия – продукты, полностью или частично изготовленные из пластика и обычно предназначенные для однократного использования и/или использования в течение короткого периода времени перед утилизацией; или имеющие доступные устойчивые альтернативы; или использования которых можно избежать (например, одноразовая посуда, влажные салфетки, пластиковые бутылки для напитков, лезвия для бритв, пластиковые пакеты, кофейные чашки, соломинки и пластиковые крышки).

Электронные отходы (e-waste) – один из видов отходов, содержащих выброшенные электронные и прочие электрические устройства, а также их части.

Экологически обоснованное использование опасных или других отходов – принятие всех практически возможных мер для того, чтобы при использовании опасных или других отходов здоровье человека и окружающая среда защищались от возможного отрицательного воздействия таких отходов.

Деградация – частичное или полное разрушение полимера в результате, например, УФ-излучения, кислородного воздействия, биологического воздействия, в результате чего происходит изменение свойств, таких как изменение цвета, растрескивание поверхности и фрагментация.

Устойчивые альтернативы – материалы, потенциальный экологический ущерб и сложность и стоимость переработки и повторного использования которых меньше, чем у пластиковых вариантов.

Устойчивый дизайн – принцип дизайна, когда продукты и компоненты спроектированы так, чтобы всегда сохранять максимальную полезность и ценность, а система вокруг них по замыслу является регенеративной. Продукты должны быть предназначены для ремонта, повторного использования, затем восстановления и переработки в случае значительного ухудшения его свойств.

Циркулярная (замкнутого цикла) экономика – модель производства и потребления, которая подразумевает повторное использование, восстановление и переработку существующих материалов и продуктов как можно дольше.

Линейная экономика – экономика, в которой процессы производства, потребления и завершения использования товара выстроены в одну логическую линию от начала к безвозвратному концу.

