Подготовительное совещание, предусмотренное Межправительственным комитетом по ведению переговоров для разработки имеющего обязательную юридическую силу международного договора о борьбе с загрязнением пластмассами, в том числе в морской среде

11 ноября 2023 года

Краткое изложение, подготовленное координаторами*

1. Председатель Межправительственного комитета по ведению переговоров (МКП) Посол Густаво Меса-Куадра и Исполнительный секретарь секретариата МКП г-жа Джойти Матхур-Филипп приветствовали делегатов подготовительного совещания, предусмотренного МКП для разработки имеющего обязательную юридическую силу международного договора о борьбе с загрязнением пластмассами, в том числе в морской среде. Подготовительное совещание обеспечило ценную возможность для проведения предварительного неофициального обмена мнениями в транспарентной и объективной обстановке. Председатель предложил г-же Марин Коллиньон (Франция) и г-ну Дэнни Рахдиансиа (Индонезия) выступить от его имени в качестве координаторов совещания.

2. В ходе подготовительного совещания, предусмотренного МКП-2, обсуждались элементы, которые не были рассмотрены в ходе совещания МКП-2, а также межсессионная работа. Члены Комитета в целом положительно оценили сводный доклад, подготовленный секретариатом с учетом материалов, полученных от членов Комитета, хотя некоторые отметили, что на его анализ было отведено ограниченное время.

A. Рассмотрение сводного доклада, подготовленного секретариатом с учетом материалов, полученных от членов

1. Часть 1 (преамбула, определения, сфера действия и принципы)

a. Преамбула

3. В отношении цели преамбулы было отмечено, что в преамбуле кратко излагается история договора, обеспечивается контекст и задается тон договора. Отдельные члены Комитета упомянули, что преамбула не имеет обязательной юридической силы. Некоторые сочли важным, чтобы текст преамбулы был кратким.

4. В отношении содержания преамбулы делегации предложили ряд концепций, подходов и принципов для возможного включения в преамбулу или в самостоятельный раздел. Некоторые из них излагаются здесь, а другие – ниже в документе, без ущерба для того, которые из них МКП может постановить отразить и в каком разделе документа.

5. Члены Комитета просили сослаться на Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и цели в области устойчивого развития, а также на глобальную проблему загрязнения пластмассами и настоятельную необходимость принятия глобальных мер реагирования. Были упомянуты и другие многосторонние природоохранные соглашения, включая Базельскую, Роттердамскую и Стокгольмскую конвенции, Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву, а также соответствующие региональные соглашения. Многие члены подчеркнули необходимость упоминания резолюции 5/14 ЮНЕА и ранее принятых резолюций. Несколько членов указали на необходимость признания различных обстоятельств, в которых находятся разные

* Краткое изложение официально не редактировалось.

государства, включая особые потребности и обстоятельства развивающихся государств, а также особые потребности малых островных развивающихся государств. Многие члены призвали упомянуть подход, основанный на правах человека, право человека на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду, право на здоровье, а также права коренных народов и местных общин.

6. Также было предложено обратить внимание на вопрос ликвидации нищеты, важную роль пластмасс в деле устойчивого развития, рациональное использование пластмасс и подход, основанный на многооборотной хозяйственной деятельности. Некоторые члены высказали мнение, что в преамбуле следует также отразить взаимосвязь между климатом, биоразнообразием и загрязнением окружающей среды, а также важность различных источников знаний, включая знания коренных и местных народов.

7. Наконец, некоторые члены высказали мнение о том, что текст преамбулы следует разрабатывать только после того, как будут сформулированы более существенные элементы договора.

b. Определения

8. Многие члены отметили необходимость включения существующих определений, согласованных на международном уровне. В качестве отправной точки можно использовать термины, утвержденные в других многосторонних природоохранных соглашениях (МПС) или процессах, а также содержащиеся в документах UNEP/PP/INC.1/6 и UNEP/PP/INC.1/7, признавая при этом, что некоторые конкретные термины могут потребовать корректировки с учетом целей данного договора.

9. Было высказано мнение о том, что четкие согласованные определения ключевых терминов могут внести ясность в процесс переговоров и помочь избежать двусмысленности в части функционирования и осуществления договора.

10. Ряд членов предложили сосредоточить внимание на определении используемых в договоре терминов, которые представляют собой ключевые для понимания и осуществления договора термины. Было также высказано мнение, что необходимость в конкретных определениях терминов должна определяться содержанием основных положений документа. Некоторые участники отметили, что необходимо определить технические термины, имеющие непосредственное отношение к пластмассам. К ним относятся, среди прочих, такие термины, как пластмассы, полимеры, различие между первичными и вторичными полимерами, жизненный цикл пластмасс, трудноутилизируемые изделия из пластмасс и вызывающие обеспокоенность химические вещества.

11. Были высказаны различные мнения о том, на каком этапе следует проводить обсуждение определений. Некоторые посчитали, что перед предметным обсуждением технических определений для включения в текст договора следует провести обсуждение основных положений документа. По мнению других участников, обсуждение определений может проходить параллельно с переговорами по вопросу об основных положениях. Некоторые предложили согласовать определения после достижения консенсуса в отношении сферы действия и принципов. Другие высказали мнение о том, что предметное обсуждение ключевых технических терминов может проводиться в межсессионный период.

c. Принципы

12. Были высказаны различные мнения относительно раздела договора, в котором следует отразить принципы: в преамбуле, в отдельной статье договора или в положениях постановляющей части договора. Некоторые члены подчеркнули, что помимо отражения принципов в договоре, не менее важно обеспечить их практическое применение с помощью других положений.

13. По мнению некоторых членов, согласованные принципы могут содействовать разработке и толкованию положений документа. Отдельные члены сочли, что принципы следует обсуждать после прояснения других разделов текста договора, включая основные обязательства.

14. Прозвучали различные мнения относительно того, каким образом следует обозначать эти принципы и какие из них входят в мандат Комитета. Многие члены сослались на принципы, изложенные в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейрские принципы), в общем виде или с отсылкой на конкретные принципы. Были упомянуты следующие принципы (в произвольном порядке): общая, но дифференцированная ответственность, принцип «платит тот, кто загрязняет», принцип предосторожности, принцип предотвращения, суверенитет над использованием природных ресурсов, справедливый переход, защита уязвимых групп населения, общая ответственность, принцип межпоколенческой справедливости, принцип недопустимости регрессии, экосистемный подход, расширенная ответственность производителя, транспарентность, инклюзивность, принцип «снизу вверх», учет гендерной проблематики, общие принципы, касающиеся загрязнения морской среды, многооборотность в хозяйственной деятельности, отсутствие дискриминации, наилучшие имеющиеся научные данные, знания местных и коренных народов, доступ к информации и транспарентность, справедливость, устойчивое экономическое развитие, торговля, развитие сотрудничества на региональном и международном уровнях и принцип обращения с отходами «3R» (по трем начальным буквам английских слов «reduce, reuse and recycle»).

d. Сфера действия

15. Многие члены высказали мнение о том, что резолюция 5/14 ЮНЕА закладывает основу для определения сферы действия будущего соглашения, т. е. сфера действия должна предусматривать устранение загрязнения пластмассами в долгосрочной перспективе с учетом комплексного подхода, учитывающего весь жизненный цикл пластмасс. Некоторые члены отметили актуальность включения в сферу действия договора дополнительных конкретных элементов, в том числе в связи с целями в области устойчивого развития.

16. Другие члены отметили, что необходимо дать более четкое определение жизненному циклу пластмасс. Были высказаны различные мнения относительно того, в какой степени вопросы добычи сырья и производства полимеров должны входить в сферу действия договора. Была также отмечена необходимость включения в сферу действия документа всех видов пластмасс, которые будут рассматриваться в нем, включая микро- и наночастицы пластмасс, а также всех видов пластмасс независимо от их происхождения. Отдельные члены подчеркнули, что основное внимание следует уделять не столько пластмассам, сколько устранению загрязнения пластмассами.

17. Некоторые члены отметили, что сфера действия договора должна быть достаточно широкой, чтобы распространяться на загрязнение пластмассами, затрагивающее все экосистемы, включая высвобождения в воздух, воду и почву, и что необходимо учитывать различные географические особенности, включая наземную, морскую и прибрежную среды, пресные воды и горные районы.

18. Некоторые члены отметили, что следует избегать дублирования сферы действия договора со сферой действия других МПС. По мнению некоторых членов, в договоре не должны затрагиваться вопросы торговли, в то время как другие указывали, что его положения должны способствовать развитию торговли, а не ее ограничению, и должны полностью соответствовать принципам Всемирной торговой организации (ВТО). Были высказаны различные мнения относительно возможной необходимости исключений, например, для вопросов национальной безопасности и чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения.

19. Многие отметили трансграничный характер загрязнения окружающей среды пластмассами, а некоторые члены придерживались мнения, что действие договора должно распространяться как на территории, находящиеся под национальной юрисдикцией, так и на пространства и территории, не находящиеся под суверенитетом государств. Кроме того, было предложено, чтобы действие договора распространялось на деятельность в районах, где какая-либо Сторона осуществляет свою юрисдикцию или контроль.

20. Некоторые члены считают, что необходимо включить положение о сфере действия. Другие члены посчитали, что такое положение не предусмотрено резолюцией 5/14 и (или) что в нем нет необходимости.

21. Наблюдателям была предоставлена возможность высказать их мнения. В этой связи следует отметить важность международных конвенций и стандартов в области труда, необходимость согласованности и конвергенции договоров для обеспечения единообразия обязательств, важность ссылки на особое положение уязвимых стран и необходимость финансирования в преамбуле документа и важнейшую роль местных и субнациональных органов управления. Также было предложено отразить в документе принципы прав человека и экологического права.

2. Институциональные механизмы

22. Прозвучало мнение о том, что договоренности в рамках действующих МПС, в том числе Минаматской, Базельской и Стокгольмской конвенций, служат основой для разработки положений об институциональных механизмах, в том числе в отношении создания руководящего органа, секретариата или заключительных положений. При этом, хотя другие МПС могут послужить источником вдохновения, институциональные механизмы должны быть адаптированы к конкретным потребностям будущего договора.

a. Руководящий орган

23. Были высказаны мнения в пользу единого руководящего органа, например Конференции Сторон, наделенного функциями, которые будут определены в соглашении и адаптированы к потребностям договора. В этой связи были упомянуты функции, указанные в пункте 58 сводного доклада. Общую поддержку получило предложение о том, чтобы руководящий орган мог принимать свои правила процедуры, при этом некоторые отметили, что принятие решений руководящим органом должно осуществляться на основе консенсуса, а голосование должно допускаться только по вопросам, не являющимся вопросами существа. Была отмечена необходимость проведения регулярных совещаний руководящего органа.

b. Вспомогательные органы

24. Были высказаны мнения в пользу создания одного или нескольких вспомогательных органов для оказания поддержки в отношении конкретных аспектов, которые должны учреждаться либо руководящим органом, либо самим договором, на разовой или постоянной основе. Некоторые члены отметили, что важно сохранять гибкость документа и его способность адаптироваться к изменяющимся потребностям. Было также предложено, чтобы работа вспомогательных органов осуществлялась при ведущей роли членов. Было высказано предостережение, что следует избегать формирования многочисленных органов.

25. Многие члены поддержали идею создания вспомогательного органа по научно-техническим вопросам, который будет задавать направление для решений руководящего органа, учитывая важность научных данных для этого договора. Некоторые отметили, что такой орган может также заниматься экономическими и социальными вопросами. Отдельные члены призвали учитывать знания местного населения и коренных народов, а также обеспечить региональную, гендерную и квалификационную сбалансированность в составе вспомогательных органов. Была подчеркнута важность

конструктивного участия развивающихся стран, включая малые и уязвимые островные государства, в работе вспомогательных органов.

26. Были выявлены различные форматы работы такого органа, включая научные, технические и экономические группы или группы квалифицированных экспертов, к которым можно обращаться за своевременной информацией и оценкой. Далее было отмечено, что вспомогательные органы должны учитывать работу вспомогательных органов других МПС и других научных органов в интересах недопущения дублирования.

27. Некоторые члены поддержали идею мониторинга и оценки социально-экономических аспектов, а также оказания финансовой помощи развивающимся странам. Несколько членов поддержали идею создания надежного финансового органа и специального фонда в рамках этого договора для оказания достаточной и предсказуемой финансовой поддержки развивающимся странам. Несколько стран подчеркнули необходимость создания вспомогательных органов для содействия созданию потенциала и передаче технологий.

28. Была также отмечена необходимость создания механизма осуществления и соблюдения, а также отслеживания прогресса; этот вопрос будет подробно рассмотрен после более четкого определения основных положений. Прозвучал призыв к обеспечению транспарентного и стимулирующего характера деятельности органа по обеспечению соблюдения. Было также высказано мнение, что вопросы соблюдения должны быть предметом оценки национальных органов управления.

29. Прозвучало предложение о том, чтобы вопрос об участии других заинтересованных сторон решался руководящим органом. Была также выражена поддержка формированию повестки дня с участием многих заинтересованных сторон.

30. Один из наблюдателей отметил важность определения форм взаимодействия с независимыми учеными, в том числе и в самом процессе МКП.

c. Секретариат

31. Была выражена поддержка созданию секретариата, который будет выполнять в том числе функции, описанные в пункте 85 сводного доклада. Было высказано мнение, что договоренности в рамках действующих МПС, включая Минаматскую и Стокгольмскую конвенции, представляют собой подходящую модель для разработки соответствующих положений. Было также высказано мнение, что местонахождение секретариата должно определяться руководящим органом.

3. Заключительные положения

32. Несколько делегатов предложили использовать Стокгольмскую и Минаматскую конвенции, а также элементы, отраженные в документе UNEP/PP/INC.1/8, в качестве возможных отправных точек для разработки заключительных положений. Было также предложено внести уточняющие изменения в эти заключительные положения после разработки основных положений.

33. В отношении урегулирования споров была высказана поддержка принципа справедливости и нацеленности на разрешение споров путем переговоров. Одна группа членов подчеркнула, что создание суда по экологическим вопросам выходит за пределы мандата данного договора.

34. Некоторые члены поддержали разработку положений о приложениях и положений об их изменении, в то время как другие сочли, что необходимость таких положений должна оцениваться в свете разработки основных положений.

35. В отношении поправок к самому документу некоторые делегаты подчеркнули, что необходимо обеспечить возможность предлагать поправки, основанные на научных

данных. Некоторые члены также высказали мнение о том, что при рассмотрении поправок следует руководствоваться подходом, основанным на принципе предосторожности.

36. Прозвучало мнение о том, что обсуждать вопрос о вступлении в силу преждевременно, но этот процесс должен быть простым. Некоторые делегаты также выразили обеспокоенность в связи с тем, что переговоры по вопросу об оговорках и выходе преждевременны. Другие отметили важность соответствия Венской конвенции о праве международных договоров в этом отношении.

37. Были высказаны мнения в пользу положений о взаимосвязи с другими МПС в интересах избежания дублирования.

38. В заключение было высказано мнение о том, что, хотя упоминание государств, не являющихся Сторонами, представляется уместным, к ним не следует предъявлять требований.

B. Пункт 3 повестки дня (межсессионная работа)

39. В отношении межсессионной работы секретариат представил отдельные общие указания относительно возможных сроков и условий проведения межсессионной работы, которая может быть поручена МКП, в свете общих сроков процесса МКП.

40. Несколько членов Комитета просили предоставить дополнительное время для рассмотрения материалов, представленных секретариатом, с тем чтобы провести предметное обсуждение межсессионной работы. Некоторые сочли обсуждение преждевременным и просили вернуться к этому вопросу в рамках МКП-3.

41. Межсессионная работа получила широкую поддержку, причем члены Комитета сочли необходимым максимально эффективно использовать время между совещаниями МКП, начиная с межсессионного периода между третьим и четвертым совещаниями Комитета. Эта работа может быть сосредоточена на технических аспектах, связанных с Конвенцией, и не должна предвосхищать ее содержание, хотя была упомянута возможность работы над проектом документа для ускорения разработки текста. Некоторые члены также предложили поручить Председателю разработать первый проект будущего договора.

42. Большинство участников сошлись во мнении о важности целенаправленного обсуждения научно-технических аспектов будущего договора. Многие участники поддержали идею определения приоритетов на протяжении всего жизненного цикла пластмасс. Эта работа может включать, в частности, такие аспекты, как вызывающие обеспокоенность химические вещества, трудноутилизируемые виды пластмасс, использования которых можно избежать, проектирование с учетом принципа многооборотности и концепции экологической эффективности. Многие члены определили в качестве приоритетной межсессионную работу в части трудноутилизируемых полимеров, хотя некоторые из них сочли, что такая работа выходит за рамки договора.

43. Большинство членов также сошлись во мнении о важности целенаправленного обсуждения средств осуществления и мобилизации финансовых ресурсов. Была отмечена необходимость признания различий в исходных условиях, возможностях и ресурсах стран, особенно развивающихся, а также необходимость согласования обязательств в области финансирования. В качестве потенциальных направлений деятельности были названы подготовка исследования в области действующих финансовых потоков для решения проблемы загрязнения пластмассами, определение дефицита финансирования и возможное создание вспомогательного органа по финансовым ресурсам. Участники поддержали идею использования действующих финансовых механизмов, создания независимого механизма и разработки новых инновационных подходов к мобилизации ресурсов. Некоторые члены

также подчеркнули необходимость включения в обсуждение вопросов создания потенциала и технической помощи.

44. В отношении форматов работы многие члены поддержали идею создания экспертных групп. Одни выступали в пользу создания небольших экспертных групп, в которые регионам будет предложено выдвигать своих членов для обеспечения максимальной эффективности работы, другие – в пользу более широкого представительства в межсессионной работе. Все согласились с тем, что такая группа должна обеспечить инклюзивный, сбалансированный и транспарентный подход.

45. Наконец, коалиция наблюдателей подчеркнула свою готовность поддержать любую межсессионную работу, опираясь на достоверные научные знания, и особо отметила важность учета конфликта интересов.