



**Программа Организации  
Объединенных Наций по  
окружающей среде**

Distr.: General  
29 October 2010

Russian  
Original: English

**Межправительственный комитет для ведения переговоров  
по подготовке имеющего обязательную юридическую  
силу глобального документа по ртути**

**Вторая сессия**

Чиба, Япония, 24-28 января 2011 года  
Пункт 3 предварительной повестки дня\*

**Подготовка имеющего обязательную юридическую  
силу глобального документа по ртути**

## **Варианты регулирования содержания ртути в продуктах**

### **Доклад секретариата**

На своей первой сессии, состоявшейся 7-11 июня 2010 года, Межправительственный комитет для ведения переговоров по подготовке имеющего обязательную юридическую силу глобального документа по ртути обратился к секретариату с просьбой подготовить доклад по исследованию преимуществ и недостатков двух подходов к регулированию содержания ртути в продуктах: первый – полный запрет с исключениями, ограниченными по времени действия; и второй – перечень конкретных запрещаемых продуктов. В докладе надлежало указать возможные руководящие принципы для выявления ограниченных по времени допустимых видов применения и отразить, каким образом следует классифицировать продукты, потенциальное воздействие на окружающую среду и социальные и экономические вопросы. Настоящий доклад подготовлен в связи с этой просьбой.

\* UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/1.

## Содержание

Введение .....	3
I. Варианты: описание и примеры .....	4
A. Основные параметры .....	4
B. Примеры из многосторонних природоохранных соглашений .....	5
II. Исключения .....	6
A. Варианты исключений .....	6
B. Принципы определения допустимых видов применения .....	7
III. Классификация ртутьсодержащих продуктов .....	8
A. Вид применения, функция или тип продукта .....	8
B. Подходы к регулированию .....	9
C. Определение приоритетов деятельности .....	9
D. Уровни содержания ртути .....	9
IV. Преимущества и недостатки .....	10
A. Природоохранная эффективность и социально-экономические аспекты .....	10
B. Осуществление .....	11
C. Разработка документа по ртути .....	12

## Введение

1. Настоящий доклад подготовлен в связи с просьбой Межправительственного комитета для ведения переговоров, с которой он обратился к секретариату в ходе своей первой сессии, состоявшейся 7-11 июня 2010 года в Стокгольме. Комитет просил секретариат подготовить доклад по исследованию преимуществ и недостатков двух подходов к регулированию содержания ртути в продуктах: первый – полный запрет с исключениями, ограниченными по времени действия, и второй – перечень конкретных запрещаемых продуктов. В докладе надлежало указать возможные руководящие принципы выявления ограниченных по времени допустимых видов применения и отразить, каким образом следует классифицировать продукты, потенциальное воздействие на окружающую среду и социальные и экономические вопросы.
2. Согласно первому подходу – полный запрет с ограниченными по времени исключениями – ртутьсодержащие продукты не допускаются к обращению, если они не включены в приложение к подготавливаемому для утверждения документу по ртути. Этот подход можно назвать методом "отрицательного перечня", поскольку на указанные в приложении продукты не распространяется общее обязательство по запрету или ограничению оборота всех ртутьсодержащих продуктов.
3. Согласно второму подходу – перечня конкретных запрещаемых продуктов – все продукты допускаются к обращению при условии, что они не включены в приложение к документу по ртути. Этот подход можно назвать методом "положительного перечня", поскольку в число продуктов, обращение которых договаривающиеся стороны должны запретить или ограничить, входят только включенные в приложение продукты<sup>1</sup>.
4. В настоящем докладе эти два метода рассматриваются применительно к ртутьсодержащим продуктам, но многие из обсуждаемых положений применимы и к промышленным процессам, использующим ртуть. Кроме того, ряд положений применим и в вопросах, которые в документе по ртути, возможно, также будут решаться на основе отрицательных или положительных перечней, в том числе: по ртутным соединениям, на которые может распространяться действие документа; по ртутьсодержащим отходам, по источникам предложения ртути и по атмосферным выбросам ртути.
5. В главе I рассматривается ряд принципиальных отличий этих двух методов, в том числе в плане их применения на международном и национальном уровнях. Высказывается важное замечание о том, что подход, используемый на международном уровне, отнюдь не должен ограничивать стороны в выборе подхода на национальном уровне. Приводятся примеры, отражающие особенности использования этих методов в многосторонних природоохранных соглашениях.
6. В главе II отмечается, что в течение определенного переходного периода после вступления в силу документа по ртути потребность в некоторых ртутьсодержащих продуктах может сохраняться. Рассматриваются исключения, на основе которых в течение этого времени можно обеспечивать продолжение производства, торговли или использование отдельных ртутьсодержащих продуктов. Отмечается, что нормы, регулирующие исключения, могут быть представлены в различной форме и от них может в значительной мере зависеть, насколько строгими окажутся те или иные перечни в документе по ртути. Возможные принципы определения допустимых ограниченных по срокам видов применения рассматриваются с учетом возможного воздействия на окружающую среду, а также социальных и экономических вопросов.
7. В главе III указаны возможные способы классификации ртутьсодержащих продуктов по каждому из указанных подходов. Отмечается, что, наряду с чисто отрицательным и положительным подходами (полным запретом с ограниченными по времени исключениями или запретами на конкретные продукты), предусмотренные этими подходами элементы можно применять в различных сочетаниях. Например, на основе положительного перечня, включающего такие широкие категории продуктов, как аккумуляторы, измерительные приборы или электровыключатели и реле, можно запрещать или ограничивать обращение значительной части ртутьсодержащих продуктов, не затрагивая неопределенные, незначительные или

<sup>1</sup> Термины "отрицательный перечень" и "положительный перечень" широко используются в практике международных торговых соглашений. См., например, материалы Организации американских государств по системе внешнеторговой информации (SICE), размещенные по адресу: [www.sice.oas.org/dictionary/SV\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/SV_e.asp).

неизвестные виды применения, которые, возможно, не оказывают большого влияния на глобальное загрязнение ртутью, но могут затруднить деятельность сторон по осуществлению и обеспечению соблюдения.

8. И наконец, глава IV посвящена отдельным преимуществам и недостаткам этих методов, рассматриваемых с учетом возможного воздействия на окружающую среду и социально-экономических аспектов.

## **I. Варианты: описание и примеры**

### **A. Основные параметры**

9. При подходе, опирающемся на 'отрицательный' перечень, обращение каких бы то ни было ртутьсодержащих продуктов согласно документу по ртути допускаться не будет. Тем не менее, по некоторым из них могут быть предусмотрены исключения, допускающие их дальнейшее использование. Список исключений, как это обычно делается при таком подходе, приводится в приложении к документу.

10. При подходе, опирающемся на 'положительный' перечень, в приложении, как правило, указывают только те продукты, на которые распространяются запреты или ограничения. Все не указанные в приложении продукты можно и далее использовать, производить и реализовывать. Как и при подходе, опирающемся на 'отрицательный' перечень, дальнейшее использование отдельных не разрешенных к обороту продуктов может допускаться в рамках исключений, которые также можно указывать в приложении к документу по ртути.

11. Используемый в документе по ртути подход отнюдь не предопределяет выбор той или иной стороной ее собственного подхода к выполнению ее обязательств по документу. Например, если в документе по ртути вопросы регулирования решаются при помощи перечисления конкретных запрещаемых продуктов (положительный перечень), то любая сторона может по своему усмотрению принять для соблюдения своих обязательств закон или норматив, устанавливающий запрет на все ртутьсодержащие продукты. И наоборот, если в документе по ртути введен запрет на все продукты, кроме перечисленных в приложении (отрицательный перечень), то каждая сторона все-таки может для соблюдения своих обязательств использовать положительный перечень, приняв закон или норматив, в которых будут указаны и запрещены только продукты, производимые на ее территории. В этом законе или нормативе можно предусмотреть исключения, соответствующие исключениям в приложении к документу по ртути. Если сторона располагает возможностями для точного указания и регулирования всех ртутьсодержащих продуктов, производимых на ее территории, то положительный перечень даст ей возможность соблюдать и отрицательный перечень, используемый в документе по ртути.

12. Основное отличие подходов, опирающихся на отрицательный и положительный перечни, заключается в распределении бремени, связанного с соответствующей деятельностью. При отрицательном перечне за основу берется требование о запрете или ограничении оборота всех ртутьсодержащих продуктов. На уровне международного договора бремя, связанное с определением необходимости в исключении и получения разрешения, несет сторона, обращающаяся за разрешением. На национальном уровне бремя доказывания необходимости в исключении и получения официального разрешения несут конкретные товаропроизводители или пользователи.

13. При положительном перечне за основу можно взять действующую по умолчанию норму о том, что ни один продукт не подпадает под запрет или ограничение, если он не включен в приложение, в котором указаны запрещенные или ограниченные к обращению продукты. На международном уровне бремя согласования по каждому продукту или классу продуктов, подлежащих включению в приложение, несет либо Межправительственный комитет для ведения переговоров либо, после вступления в силу документа по ртути, Конференция Сторон. На национальном уровне бремя выполнения применимых правовых требований о включении того или иного продукта в собственный перечень запретов или ограничений несет соответствующая сторона. В обоих случаях после включения продукта в перечень запретов или ограничений бремя обращения за разрешением на исключение переносится на соответствующую сторону (на международном уровне) либо на товаропроизводителя или пользователя (на национальном уровне), аналогично тому, как это делается при отрицательном перечне.

## В. Примеры из многосторонних природоохранных соглашений

14. В целом ряде многосторонних природоохранных соглашений для определения подпадающих под регулирование веществ, продуктов или видов применения используют положительный или отрицательный перечень. В большинстве соглашений по химическим веществам применяют положительный перечень.
15. В Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением опасные отходы, на которые распространяются контрольные меры Конвенции, указаны в нескольких положительных перечнях в виде приложений к Конвенции. В них определены категории опасных отходов (приложение I), их характеристики (приложение III) и конкретные виды (приложение VIII). Отдельно приводится перечень отходов, не являющихся опасными (приложение IX)<sup>2</sup>.
16. В Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле и в Монреальском протоколе по веществам, разрушающим озоновый слой, к Венской конвенции об охране озонового слоя в каждом случае для определения круга охватываемых химических веществ используют положительные перечни. В Роттердамскую конвенцию включен положительный перечень веществ, на которые распространяется предусмотренная Конвенцией процедура предварительного обоснованного согласия, а в Монреальский протокол – несколько приложений с перечнями озоноразрушающих веществ, на которые распространяются предусмотренные Протоколом графики постепенного отказа от использования. Каждое приложение Протокола разбито на группы веществ и для каждой установлен конкретный график. Например, хлорфторуглероды включены в группу I приложения А, для которой график постепенного отказа от использования указан в статье 2А.
17. Положительные перечни в каждом из этих соглашений не являются всеобъемлющими, поэтому сторонами предусмотрено, что со временем в них могут включаться новые вещества. Монреальский протокол разрешает сторонам менять содержание приложений с положительными перечнями путем голосования, исход которого определяется большинством в две трети голосов. Стороны Протокола неоднократно включали в сферу его действия новые регулируемые вещества. В отличие от Протокола, в рамках Роттердамской конвенции включение новых химических веществ или пестицидов допускается только при наличии консенсуса Сторон. На своем первом совещании Конференция Сторон включила в Конвенцию целый ряд новых веществ, но в дальнейшем ей не удавалось добиваться консенсуса, несмотря на постоянные усилия, долгое время предпринимавшиеся с этой целью большинством Сторон.
18. В вышеуказанных соглашениях для определения веществ, подпадающих под регулирование, используют положительные перечни. Другим примером является Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях. В ней используется метод положительного перечня, т.е. указаны те преднамеренно производимые и применяемые вещества, оборот которых надлежит прекратить (приложение А) или ограничить (В), и те непреднамеренно производимые вещества, выбросы которых надлежит сократить или прекратить (приложение С). Но как только загрязнитель включен в приложение А или В, применимое к нему приложение приобретает роль отрицательного перечня, поскольку под запрет или ограничение подпадают все указанные в нем виды применения этого вещества, за исключением тех, что вынесены в список исключений из сферы действия данного приложения.
19. В большинстве многосторонних природоохранных соглашений используют метод положительного перечня; соглашений с отрицательным перечнем немного. Примером подхода, опирающегося на отрицательный перечень, может служить Протокол о предотвращении загрязнения Средиземного моря сбросами с морских и воздушных судов или сжигания в море (Протокол о загрязнении сбросами), где за основу взято положение о том, что сброс отходов и других веществ в принципе запрещен, кроме пяти категорий конкретно указанных материалов. В первоначальном протоколе (заменой которому должен был стать Протокол о загрязнении

<sup>2</sup> См. Hackett, D. P., "An Assessment of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal", *American University Journal of International Law and Policy* т. 5 (1990), стр. 291–323, опубликовано по адресу: <http://www.auilr.org/pdf/5/5-2-5.pdf>; Jaffe, D., "The International Effort to Control the Transboundary Movement of Hazardous Waste: The Basel and Bamako Conventions" *ILSA Journal of International and Comparative Law*, т. 2, стр. 123, 133, опубликовано по адресу: <http://heinonline.org/HOL/Welcome>.

сбросами) исходная идея заключалась в том, что сброс в принципе разрешается, кроме некоторых исключений, вынесенных в приложения. Логика исходного текста была изменена на обратную, чтобы усилить защиту окружающей среды<sup>3</sup>. Протокол о загрязнении сбросами был принят в 1995 году, но в силу до сих пор не вступил.

## II. Исключения

20. В настоящей главе рассматривается использование исключений, допускающих возможность продолжения производства, реализации или применения отдельных ртутьсодержащих продуктов в течение определенного переходного периода с момента вступления в силу документа по ртути до момента, когда дальнейший оборот таких продуктов будет считаться недопустимым. Исключения имеют важное значение, поскольку для достижения целей документа по ртути может потребоваться определенное время, в течение которого исключения по ряду ртутьсодержащих продуктов будут сохранять силу независимо от того, какой именно перечень (отрицательный или положительный) применен в документе. Кроме того, наличие исключений и их структура и функционирование могут в значительной степени повлиять на природоохранную эффективность и социально-экономические последствия принятых в документе по ртути положений о продуктах.

### A. Варианты исключений

21. В соответствии с методом отрицательного перечня (запрет всех видов применения) продукты, выведенные в приложение, освобождаются от действия норм и потому не охватываются общим договорным обязательством о недопустимости оборота каких бы то ни было ртутьсодержащих продуктов. Если использовать метод положительного перечня, то в отношении части или всех продуктов или категорий продуктов, на которые будет распространяться договор, могут быть предусмотрены изъятия из действия установленного правила. Например, присутствие категории "аккумуляторы" означает, что ртутьсодержащие аккумуляторы не допускаются к обращению; при этом в перечне может быть предусмотрено исключение для конкретного типа аккумуляторов (например, таблеточных). Такие исключения могут быть общими, т.е. применяться в отношении всех разновидностей или типов указанных в договоре продуктов, либо конкретными. В качестве варианта исключения можно размещать список параллельно списку продуктов, как это сделано в части I Приложения А к Стокгольмской конвенции.

22. От фактических правил изъятия может в значительной мере зависеть, насколько строгими окажутся в документе по ртути запреты или ограничения по ртутьсодержащим продуктам. Межправительственный комитет по ведению переговоров или Конференция Сторон по своему усмотрению могут рассмотреть вопрос о том, можно ли предоставлять разрешение на исключение по ходатайству той или иной стороны; обязана ли сторона, ходатайствующая об исключении, обосновывать его необходимость; нужно ли устанавливать порядок утверждения при рассмотрении ходатайства или предоставлении разрешения и, если да, то кто должен принимать решение и как определить срок действия каждого исключения.

23. Такие же вопросы можно задать и в отношении возможности продления или возобновления изъятий. Изъятия можно строго ограничить по времени, ограничив либо отменив возможность их возобновления. Такой режим изъятий в документе, составленном по принципу отрицательного перечня, со временем автоматически приведет к сокращению списка исключений и в итоге исключений не останется. Это повлечет полный запрет на обращение ртутьсодержащих продуктов, и Конференция Сторон не потребует договариваться об удалении таких исключений из приложений по продуктам. Такой же режим изъятий в документе, составленном по принципу положительного перечня, в конечном итоге повлечет полный запрет на продукты, перечисленные в приложении.

24. Строгое ограничение срока действия изъятий может дать важный положительный эффект в плане охраны окружающей среды и здоровья населения, но может и значительно усложнить решение социально-экономических задач в тех странах, где производство и использование продуктов, указанных в списке исключений, являются важными факторами занятости и доходов

<sup>3</sup> Scovazzi, Tullio, "Implementation of environmental legal regimes at regional level: The case of the Mediterranean Sea", в издании *The Future of International Environmental Law*, издательство David Leary and Balakrishna Pisupati, eds. (Tokyo, Japan, United Nations University Press, 2010).

либо в тех случаях, когда эти продукты играют существенно важную роль в других областях, затрагивающих благосостояние сторон. Вероятность этого особенно высока при отсутствии недорогих альтернатив продуктам, внесенным в список исключений. В таких случаях переход на безртутные альтернативы можно существенно облегчить, если, допуская ограничение срока изъятия, установить менее жесткие условия по их возобновлению или продлению.

25. Необходимо рассмотреть и вопрос о том, следует ли в рамках документа по ртути создавать вспомогательный орган, который подготавливал бы для Конференции Сторон рекомендации по исключениям. В документе по ртути можно предусмотреть создание такого органа либо предоставить Конференции Сторон право создать его после вступления в силу документа по ртути. Например, в рамках Монреальского протокола его Стороны создали Группу по техническому обзору и экономической оценке, которой, в частности, поручено подготавливать актуальную для директивных органов технико-экономическую информацию, в том числе путем оценки поступающих заявок на предусмотренные Протоколом исключения по основным и важнейшим видам применения.

## **В. Принципы определения допустимых видов применения**

26. По своему усмотрению Комитет может рассмотреть вопрос о том, следует ли вносить в документ по ртути положения о недопустимости производства продуктов или торговли ими и не следует ли в этих положениях предусмотреть возможность исключений для допустимых видов применения, которые могут облегчить переход к сокращению либо прекращению использования ртути в продуктах. После вступления в силу документа по ртути Конференция Сторон по своему усмотрению может также обсудить вопрос о том, следует ли предусмотреть возможность изъятий в случае внесения в него новых продуктов, если в документе использован метод положительного перечня. Независимо от того, какой – положительный или отрицательный – перечень использован в документе по ртути, Конференция Сторон по своему усмотрению может предусмотреть возможность изменения условий и по тем исключениям для допустимых видов применения, которые будут приниматься с учетом последующих изменений ситуации.

27. Эти вопросы можно решать целевым порядком: например, отдельные стороны могли бы ходатайствовать о необходимых, по их мнению, исключениях и затем автоматически получать на это право путем простой регистрации. В качестве альтернативы Комитет или Конференция Сторон могли бы разработать руководящие принципы для определения по допустимым видам применения тех возможностей для изъятия, которые должны иметься у сторон. В этих принципах можно предусмотреть и учесть возможные природоохранные, социальные и экономические последствия запретов или ограничений на обращение ртутьсодержащих продуктов. В них, в частности, можно предусмотреть проведение анализа необходимости в том или ином виде применения и доступности уже имеющихся недорогих и экологически предпочтительных альтернатив либо прогресса в их разработке, особенно с учетом ситуации в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

28. В 2007 году Совет министров Скандинавских стран представил доклад с перечнем приоритетов работы по замещению ртутьсодержащих продуктов и процессов, в которых используется ртуть.<sup>4</sup> Методика подготовки этого доклада может представлять интерес в плане выработки принципов определения допустимых ограниченных по времени действия видов применения. Эта методика предусматривает:

- a) выявление жизнеспособных альтернатив рассматриваемым продуктам;
- b) разбивку этих продуктов по критерию наличия экологически безопасных альтернатив на следующие три категории:
  - i) продукты, по которым уже имеются альтернативы;
  - ii) продукты, по которым альтернативы имеются или находятся на стадии разработки, но которые тем не менее могут потребовать дополнительного времени на постепенный отказ от использования в связи с необходимостью решения сложных организационных, социальных или технических задач;

<sup>4</sup> Совет министров Скандинавских стран, "Mercury substitution priority working list: an input to global considerations on mercury management" (May 2007), опубликовано по адресу [www.basel.int/techmatters/mercury/comments/240707hsweden-2.pdf](http://www.basel.int/techmatters/mercury/comments/240707hsweden-2.pdf).

- iii) продукты, по которым замещение или постепенный отказ от использования ртути связаны с существенными сложностями, в частности связанными с социально-экономическими факторами и отсутствием жизнеспособных альтернатив;
- с) определение реалистичных сроков для постепенного отказа от использования продуктов в каждой категории либо, в случае отрицательного перечня, рассмотрение исключений, не предусматривающих ограничений по срокам, а в случае положительного перечня рассмотрение вопроса о целесообразности удаления соответствующего продукта из этого перечня.

### III. Классификация ртутьсодержащих продуктов

29. В настоящей главе рассматриваются критерии, по которым может проводиться классификация ртутьсодержащих продуктов с целью составления отрицательного и положительного перечней. Эти критерии могут включать: вид применения продукта, его функцию или тип; применимые в отношении продукта виды мер регулирования; приоритетность, которой страны наделяют вопрос о прекращении оборота продукта, либо уровень содержания ртути в продукте. Эти критерии не исключают друг друга; в большинстве случаев их можно использовать в различных сочетаниях.

#### A. Вид применения, функция или тип продукта

30. Классификацию продуктов по виду применения, функции или типу можно проводить, исходя из тех функций или видов применения, для которых они предназначены, например продукты, используемые для осветительных или зубоврачебных целей. В отрицательный перечень вносят продукты, исключаемые из действия общего запрета на ртутьсодержащую продукцию. В положительный перечень вносят продукты, на которые распространяются предусмотренные документом по ртути запреты или ограничения. При использовании положительного перечня критерии вида применения, функции или типа продукта можно применять и для определения любых возможных исключений.

31. При такой классификации один из главных вопросов заключается в том, насколько общим или конкретным должен быть содержащийся в приложении перечень. Так, в общую категорию ртутьсодержащих измерительных приборов включают такие конкретные категории, как сфигмоманометры, барометры, анемометры и целый ряд других устройств. В общую категорию ртутьсодержащих электропереключателей, контактов и реле включают целый ряд таких конкретных категорий, как приборы активации воздушной подушки безопасности в автомобилях, инфракрасные полупроводниковые детекторы и многополюсные рычажные переключатели в землеройных машинах.

32. Использование общих категорий в документе по ртути, составленном по методу отрицательного перечня, означает, что на изъятие из действия нормы может претендовать широкий круг продуктов, в то время как применение конкретных категорий значительно сужает возможности для исключений. При подходе, опирающемся на положительный перечень, использование весьма конкретных позиций по продуктам будет означать, что документ по ртути охватит лишь весьма малую долю ртутьсодержащей продукции, но только если в приложение не выведено большое число позиций. В отдельных случаях требования, вытекающие из весьма конкретных позиций по продуктам, можно будет относительно легко преодолеть или обходить, меняя описание продуктов таким образом, чтобы внешне оно не соответствовало той или иной включенной категории.

33. Положительный перечень с широкими формулировками позиций может в свою очередь совпадать по отдельным признакам с отрицательным перечнем. Например, такие позиции выведенного в приложение положительного перечня как "аккумуляторы" или "ртутьсодержащие лампы", будут охватывать целые категории, включая появляющиеся в них новые продукты. Фактически положительный перечень из пяти широких категорий – аккумуляторы, электропереключатели и реле, амальгамы для зубных пломб, осветительные приборы и измерительные устройства – может охватывать до 80 процентов использования ртути в продуктах. Такой подход будет достаточно всеобъемлющим и может поэтому уменьшить необходимость включения в документ по ртути отдельной процедуры для пополнения приложения новыми продуктами. В этом случае положительный перечень, состоящий из



широких, стратегически выбираемых категорий, можно нацелить на важнейшие приоритетные виды применения, избавившись от необходимости указывать и регулировать те виды, которые могут не вносить существенного вклада в глобальное ртутное загрязнение, но могут значительно затруднить регулирование. К последним можно отнести виды, связанные с религией или традициями.

## **В. Подходы к регулированию**

34. Классификацию продуктов в документе по ртути можно проводить и по критерию применимых мер регулирования или контроля. Такой подход может быть необходим, если к различным группам продуктов будут применяться различные нормы. Например, в рамках Стокгольмской конвенции стойкие органические загрязнители, намеченные к изъятию из обращения, и продукты, обращение которых будет ограничиваться, разнесены по разным приложениям и применимые к ним требования не совпадают. В результате основой для разбивки на приложения становится выбор задач регулирования – исключение из обращения или его ограничение. В Стокгольмской конвенции нет критериев, указывающих, какие стойкие органические загрязнители следует изъять из обращения, а какие ограничить, но вещества, включенные в график мер по ограничению, внесены в него в связи с возможностью их применения для конкретных целей защиты здоровья населения (например, ДДТ как средство борьбы с малярией) либо с учетом мнения сторон, считающих, что вопрос о продолжении их применения имеет большое экономическое значение и связан с отсутствием ясности по целому ряду аспектов (например, перфтороктановая сульфоновая кислота).

35. В рамках Монреальского протокола вещества, разрушающие озоновый слой, сгруппированы в соответствии с предложенными для них графиками постепенного отказа от использования. Классификацию продуктов в зависимости от того, когда намечено полностью запретить их обращение, можно проводить с учетом нынешнего или ожидаемого наличия более безопасных альтернатив, а также возможных социальных и экономических выгод и издержек, связанных с принятием по таким продуктам мер в кратчайшие или более длительные сроки.

## **С. Определение приоритетов деятельности**

36. Классификацию можно проводить и с учетом определяемой странами приоритетности продуктов в рамках документа по ртути. Данный подход может быть наиболее актуален при решении вопроса о том, следует ли добавлять в положительный перечень тот или иной продукт или категорию продуктов. Этот подход может быть применим и в вопросе о том, в каких рамках допустимы исключения при использовании как отрицательного, так и положительного перечней.

37. При определении приоритетности мер страны в первую очередь могли бы руководствоваться тем, насколько загрязняющими или угрожающими здоровью человека и окружающей среде являются те или иные продукты или группы продуктов или какой объем проблем, касающихся ртути, связан с производством, применением или удалением того или иного продукта или группы продуктов. Дополнительную роль в принятии решения о приоритетности конкретных продуктов или групп продуктов могут играть вышперечисленные факторы, а именно: наличие жизнеспособных альтернатив, а также организационно-правовых, экономических, социальных или технических препятствий к наделению приоритетностью тех или иных продуктов.

## **Д. Уровни содержания ртути**

38. Классификацию продуктов для составления отрицательных и положительных перечней можно проводить и по концентрации в них ртути. Этот показатель, возможно, неприменим в качестве основы для группировки позиций в приложениях к документу по ртути, но может стать главным фактором при определении пороговых критериев, применяемых при решении вопроса о включении конкретных позиций по продуктам. Например, если в положительный перечень включать компактные флуоресцентные лампы, то в качестве критерия можно принять уровень в х миллиграмм ртути на лампу. Лампы, в которых содержание ртути меньше порогового, можно не включать в перечень либо удалять из перечня на одном из последующих этапов. Таким же образом в отрицательном перечне продукты, в которых содержание ртути меньше оговоренных уровней, могут не подпадать под действие мер по регулированию, применимых к другим продуктам.

## IV. Преимущества и недостатки

39. При оценке преимуществ и недостатков отрицательного и положительного перечней в контексте регулирования продуктов в рамках документа по ртути можно, в частности, опираться на следующие критерии:

a) *природоохранная эффективность*: каковы слабые и сильные стороны каждого метода в плане решения выдвигаемых в документе по ртути задач охраны природы и здоровья населения?

b) *социальные и экономические последствия*: с какими издержками и выгодами может быть связано применение каждого подхода с точки зрения общественного благосостояния и экономического развития (например, какими будут положительные и отрицательные последствия для занятости, здоровья населения (в том числе матерей и детей), налоговых поступлений, доходов частных компаний, исследований и разработок (в том числе по более безопасным альтернативам и т. д.)?

c) *реализация*: какие сложные правовые, организационные и технические вопросы могут возникнуть перед конкретными странами в процессе осуществления и обеспечения соблюдения того или иного подхода?

d) *подготовка договорных положений*: насколько серьезными будут сложности, с которыми Межправительственный комитет для ведения переговоров может столкнуться, используя ту или иную методику при подготовке документа по ртути?

### A. Природоохранная эффективность и социально-экономические аспекты

40. Принципиальное отличие отрицательного и положительного перечней заключается в том, что отрицательный обеспечивает охват всех продуктов, а положительный концентрирует внимание только на тех продуктах и категориях продуктов, которые намечено изъять из оборота. Отрицательный перечень всеобъемлющ по определению, поскольку в нем за основу берется недопустимость каких бы то ни было ртутьсодержащих продуктов. Вопрос о допустимости новых продуктов решается автоматически. Это согласуется с поставленной в документе по ртути задачей прекращения всех видов применения ртути, поскольку с истечением срока изъятия никакие ртутьсодержащие продукты к обращению допускаться не будут.

41. Метод положительного перечня, возможно, в большей мере соответствует выдвигаемой в документе задаче сокращения и, где это возможно, прекращения применения ртути. Ведь именно этот подход позволяет наделять приоритетностью самые проблематичные виды применения и в принципе добиться их прекращения, хотя при этом не ставится цель проконтролировать все виды. Положительный перечень может быть особенно применим, если у стран нет сведений об отдельных видах или если речь идет о второстепенных видах, которые, возможно, не вносят существенного вклада в загрязнение и с трудом поддаются эффективному регулированию. При использовании положительного перечня стороны, не обеспечивающие регулирование новых или неизвестных продуктов, не внесенных в приложение, не будут считаться нарушающими свои договорные обязательства.

42. Одним из промежуточных показателей эффективности каждого метода можно считать объемы ртути, оставшиеся в обращении или выведенные из оборота. При таком критерии можно считать, что отрицательный перечень обеспечивает полное прекращение применения ртути в продуктах. В случае положительного перечня результат будет зависеть от числа и характера продуктов или категорий продуктов, занесенных в перечни. Например, по вышеуказанным пяти широким категориям продуктов можно вывести из оборота примерно 80 процентов находящейся в них ртути. С другой стороны, независимо от подхода, реальный результат в плане сокращения оборота будет определяться тем, насколько успешно стороны будут выполнять взятые обязательства, а в краткосрочном плане – наличием возможностей для исключений и практикой их использования.

43. Издержки и выгоды, связываемые с выполнением внесенных в документ по ртути положений о продуктах, будут определяться условиями стран и поэтому будут весьма различаться. По этой причине в большинстве случаев дать четкую количественную характеристику результатов будет нелегко. По существу, практика использования исключений – их объем, число прибегающих к ним сторон, порядок получения разрешений и особенно наличие

строгих или менее жестких ограничений по срокам их действия – может в большей степени влиять на природоохранную эффективность и социально-экономические последствия того или иного положения, чем то, какой подход – отрицательный или положительный перечень – использовался при составлении этого положения.

44. Независимо от подхода, Комитету, возможно, целесообразно учесть возможность появления новых продуктов, которые будут использоваться вместо существующих и содержащих более высокие концентрации ртути, либо для их замещения. Наличие и затратность более безопасных альтернативных продуктов и вариантов будут в значительной мере определять общие издержки и выгоды, с которыми для сторон будет связано выполнение внесенных в документ по ртути положений о продуктах.

## **В. Осуществление**

45. В рамках национальной правовой базы метод отрицательного перечня, предлагаемый странам для включения в качестве одного из подходов к регулированию, возможно, будет легче законодательно оформить и реализовать, поскольку в этом случае бремя выявления видов применения ртути и ходатайствования об исключениях можно возложить не на государство, а на товаропроизводителей, распространителей или розничную торговлю. Способность страны добиваться осуществления такого подхода будет определяться ее внутренним потенциалом регулирования и правоприменения.

46. Если метод отрицательного перечня будет принят и реализован на международном уровне, то в силу его всеобъемлющего характера отдельным странам, возможно, потребуются вложить значительные усилия, чтобы продемонстрировать соблюдение норм, поскольку для этого необходимо обеспечить учет, регулирование и контроль всей практики использования ртути в продуктах. Вполне возможно, что ряду сторон будет непросто определить, насколько успешным является введенный ими запрет на все ртутьсодержащие продукты, поскольку у них могут отсутствовать возможности для принуждения к соблюдению запрета и информация об отдельных видах применения, в том числе связанных с культурными укладами, традициями или религиозными обрядами. Для решения возникающих здесь вопросов можно прибегать к исключениям, исходя из наличия соответствующих положений, их рамок и характера. При этом странам необходимо заблаговременно определить все виды продуктов, по которым они хотели бы ходатайствовать об исключениях.

47. Положительный перечень мог бы смягчить остроту связанных с осуществлением вопросов, поскольку он будет всеобъемлющим только в той мере, в какой об этом договорится Комитет - или, после вступления в силу документа по ртути, Конференция Сторон. Использование положительного перечня избавит стороны от необходимости контролировать неопределенные или неизвестные виды применения. Вместо этого они смогут в первую очередь заняться сокращением оборота, сконцентрировав внимание на важнейших проблемах либо вопросах, решение которых станет при самых разумных издержках максимальным благом для окружающей среды, здоровья, экономики и общества. В докладе Совета министров Скандинавских стран отмечено, что составление и использование перечня приоритетов, касающихся постепенного отказа от ртутьсодержащих продуктов и видов применения, позволит сторонам сфокусировать внимание на главном и тем самым добиться экономически эффективного сокращения оборота ртути<sup>5</sup>.

48. Как и в случае с отрицательным перечнем, наличие достаточно широких возможностей для исключений поможет существенно смягчить бремя, связанное с осуществлением и соблюдением, и уменьшить неопределенность для сторон, особенно развивающихся стран и стран с переходной экономикой, на начальном этапе и в среднесрочном плане после вступления в силу документа по ртути. Использование исключений усилит уверенность государств в способности выполнить их договорные обязательства и тем самым поможет Комитету договориться о достаточно всеобъемлющем положительном перечне, включающем широкие категории продуктов, а не ограниченное число конкретных видов применения. Как указано выше, при таком подходе можно свести воедино сильные стороны положительного и отрицательного перечней, избегая при этом их недостатков.

<sup>5</sup> Совет министров Скандинавских стран, *Mercury substitution priority working list: An input to global considerations on mercury management* (май 2007 года), опубликовано по адресу: [www.basel.int/techmatters/mercury/comments/240707hsweden-2.pdf](http://www.basel.int/techmatters/mercury/comments/240707hsweden-2.pdf).

## С. Разработка документа по ртути

49. Документ по ртути, в котором использован положительный, но изначально включавший лишь несколько конкретных позиций перечень, по всей вероятности, должен быть утвержден при том понимании, что со временем после его вступления в силу надлежащим образом составленное приложение будут вноситься дополнительные продукты. В свою очередь это может означать, что Комитету потребуется разработать и утвердить для включения в документ процедуры и механизмы определения и оценки других ртутьсодержащих продуктов, в дополнение к уже имеющимся процедурам, на основе которых Конференция Сторон будет вносить продукты в предлагаемый документом перечень<sup>6</sup>. Для Комитета разработка таких процедур и механизмов может оказаться сложной и требующей длительного времени задачей. Следует также отметить, что в рамках других конвенций, касающихся химических веществ, стороны, добивавшиеся включения новых веществ в сферу действия этих конвенций, в период после их вступления в силу сталкивались со значительными сложностями.

50. Такие процедуры и механизмы, возможно, не потребуются, если Комитет рассмотрит возможность применения смешанного подхода, который будет опираться на положительный перечень широких категорий ртутьсодержащих продуктов, а не на перечисление строго определенных конкретных продуктов. При использовании отрицательного перечня такие процедуры и механизмы также могут оказаться ненужными.

51. С другой стороны, использование положительного перечня при составлении текста документа по ртути может создать для Комитета сложности, которые могут отсутствовать при использовании отрицательного перечня. Это, в частности, касается порядка отсылки на допустимые виды применения. При использовании отрицательного перечня допускаются только те виды применения, которые выведены в приложение в качестве не подпадающих под действие документа. Поэтому в отдельных положениях документа, например, касающихся международной торговли, для указания всех допустимых видов применения может быть достаточно простой ссылки на виды, перечисляемые в приложении. Если использовать положительный перечень, то в тех же положениях нужно ссылаться не только на виды, являющиеся допустимыми благодаря их исключению из сферы действия документа, но и на виды, не охватываемые договором.

52. Дополнительные сложности в работе над текстом могут возникнуть и в отношении включения новых видов продуктов. Стороны могут договориться о том, что в документе по ртути не следует допускать разработки, торговли или использования новых видов ртутьсодержащей продукции. При использовании отрицательного перечня в таком положении нет необходимости, поскольку само наличие перечня делает невозможным введение в оборот какого бы то ни было продукта, если он не внесен в список исключений. При использовании положительного перечня положение о новых продуктах, наоборот, необходимо, поскольку по методу положительного перечня не допускается все, что не внесено в перечни продуктов или категории продуктов. Определить, что является "новым", бывает довольно нелегко, поэтому Комитету необходимо будет тщательно изучить этот вопрос, если при составлении документа по ртути он будет использовать положительный перечень. Независимо от подхода, Комитет по своему усмотрению может изучить вопрос о целесообразности включения положения, отстаивающего необходимость разработки и применения новых заменителей и альтернативных продуктов, которые могли бы стать заменой продуктам с высоким содержанием ртути.

---

<sup>6</sup> За примерами таких процедур и механизмов можно обратиться к статье 8, пункту 6 статьи 19 и пункту 4 статьи 22 Стокгольмской конвенции и статьям 5–7, статье 9, пункту 6 статьи 18 и пункту 5 статьи 22 Роттердамской конвенции.