

Глобальные действия по ртути Новости сети IPEN

В феврале 2007 г., Руководящий совет Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) обсуждал вопрос о необходимости защиты здоровья людей и окружающей среды от экспозиции по ртути.¹ Руководящий совет ЮНЕП признал, что *“нынешние усилия по сокращению риска воздействия ртути недостаточны для разрешения связанных с ней глобальных проблем”*² и пришел к выводу, что *“требуется дальнейшие долгосрочные международные действия.”*³

В связи с этим, Руководящий совет ЮНЕП принял решение о создании специальной рабочей группы по ртути открытого состава (РГОС), включающей представителей правительств и заинтересованных сторон для изучения и оценки возможных вариантов для усиления добровольных мер и новых или уже существующих правовых инструментов для сокращения связанного со ртутью риска. Руководящий совет ЮНЕП решил заслушать результаты работы этой рабочей группы по ртути в феврале 2009 г. на 25-й сессии Руководящего совета ЮНЕП *“чтобы принять решение по ее окончательному докладу.”*⁴

Ртуть - это значительный глобальный загрязнитель

С точки зрения IPEN ртуть - это значительный глобальный загрязнитель. Ртуть может перемещаться на большие расстояния с воздушными и водными течениями, а также в организмах мигрирующих видов. Он может негативно воздействовать на здоровье человека и на окружающую среду далеко от точек первоначального сброса.

При поступлении ртути в водные экосистемы, под воздействием микроорганизмов она превращается в высокотоксичную форму - *метилртуть*, которая накапливается и подвергается биоконцентрации в рыбе и моллюсках, а впоследствии и на более высоких уровнях пищевых цепей. Уровни метилртути в некоторых видах рыбы могут быть до миллиона раз выше чем уровень ее содержания в воде.⁵

Малодозовая экспозиция по ртути и особенно по метилртути оказывает серьезное негативное воздействие на здоровье человека и на окружающую среду. Метилртуть подвергается биоконцентрации, проникает через плацентарный барьер и загрязняет грудное молоко. Экспозиция по метилртути приводит к поражению мозговой функции у развивающегося ребенка, вызывая нарушения речи, памяти, внимания, двигательных навыков и зрительного восприятия. Если экспозиция по ртути действует в комплексе с недостаточным питанием, то риск негативных последствий многократно возрастает.

¹ См. Протокол 24-го сессии Руководящего совета/Глобального экологического форума на уровне министров, *Решение 24/3: Обращение с химическими веществами*, <http://www.unep.org/gc/gc24/>

² Решение 24/3, параграф 16

³ Решение 24/3, параграф 17

⁴ Решение 24/3, параграф 34

⁵ Health Canada: http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/pubs/contaminants/mercur/q47-q56_e.html

Глобальные действия по ртути: Новости сети IPEN

В настоящее время уровни метилртути в рыбе и морепродуктах в мире настолько высоки, что они могут привести к серьезному негативному воздействию на здоровье человека. Правительства многих стран настоятельно рекомендуют детям и женщинам детородного возраста полностью отказаться от употребления в пищу некоторых видов рыбы, а также ограничить общее количество потребляемых морепродуктов. В то же время, этими рекомендациями не могут воспользоваться многие сотни миллионов женщин и детей, для которых рыба является основным источником белков.

Помимо прямого воздействия на здоровье человека, экспозиция по ртути приводит еще и к общему снижению производительности труда в стране и создает дополнительную нагрузку на бюджет в области здравоохранения. Экспозиция по ртути приводит также и к нарушениям в функционировании экосистем.

Общая глобальная антропогенная нагрузка по ртути на окружающую среду ежегодно увеличивается быстрыми темпами. Поскольку ртуть переносится на большие расстояния, никакое правительство, никакой отдельно взятый регион не могут самостоятельно обеспечить защиту здоровья населения и окружающей среды от опасных последствий ртутного загрязнения. Для защиты здоровья человека и глобальной окружающей среды необходимо создать эффективный глобальный режим контроля для ртути. Лучше всего этим целям отвечает принятие юридически обязательного инструмента, поскольку такой инструмент потребовал бы от всех стран совместной работы для поиска решений и смог бы обеспечить предоставление развивающимся странам значительных финансовых и технических ресурсов, в которых они нуждаются для осуществления своей части общих усилий.

Глобальный инструмент по ртути

С точки зрения IPEN, необходимо незамедлительно приступить к созданию глобального, юридически обязательного режима контроля для ртути, обладающего следующими характеристиками:

- Широкий охват, включающий все виды деятельности человека, приводящие к выбросам ртути в окружающую среду и рассматривающий все стадии жизненного цикла ртути (учитывая, что для различных категорий источников могут потребоваться различные меры с различными графиками реализации);
- Обязательства развитых стран по выделению адекватных новых и дополнительных финансовых ресурсов в достаточном объеме для того, чтобы позволить развивающимся странам и странам с переходной экономикой эффективно контролировать источники ртути в своих странах, не подрывая при этом достижение целей сокращения/ликвидации бедности;
- Надежные, справедливые и сбалансированные механизмы для поддержки прозрачности, эффективной реализации режима и для обеспечения его соблюдения;
- Положения, позволяющие расширить в будущем этот режим и на другие аналогичные загрязнители глобального масштаба, такие как свинец и кадмий;
- Признание роли и значения заинтересованных сторон, представляющих общественные интересы, интересы защиты здоровья человека и охраны окружающей среды;
- Положения по информированию общественности, по образованию и повышению уровня информированности населения, особенно что касается женщин, детей, коренных народов, рыболовецких сообществ и наименее образованных групп населения;

Глобальные действия по ртути: Новости сети IPEN

- Поддержка экологического мониторинга и мониторинга на уровне местных сообществ; и
- Положения, включающие принцип предосторожности, принцип "загрязнитель платит" и другие профильные принципы Рио.

Добровольные и юридически обязательные глобальные меры

Добровольные усилия по сокращению глобального ртутного загрязнения могут принести немалую пользу. Они могут быть гибкими; их можно быстро привести в действие и их можно корректировать с учетом особых потребностей индивидуальных заинтересованных сторон. Значительные добровольные инициативы по ртути могут дать реальный эффект, если приступить к их осуществлению оперативно, параллельно с более медленным процессом создания глобального юридически обязательного режима контроля для ртути.

Добровольные меры могут привести к сокращению выбросов из некоторых источников и кроме того они позволяют накопить опыт, который может оказаться полезным для разработки и реализации более масштабного юридически обязательного режима контроля. Тем не менее, одних лишь добровольных мер будет недостаточно. Предпринимаемые до настоящего времени добровольные меры не позволили стабилизировать глобальные выбросы ртути и они несомненно не смогут обеспечить успех в сокращении глобального ртутного загрязнения настолько, чтобы можно было устранить серьезный ущерб, который оно наносит в настоящее время здоровью человека и окружающей среде.

Добровольные межправительственные природоохранные соглашения обычно заключаются на уровне министров охраны окружающей среды и они часто не требуют участия более высоких политических уровней или обязательств с их стороны. Страны-доноры часто предоставляют лишь ограниченную поддержку для добровольных соглашений из средств, выделяемых для финансирования министерств охраны окружающей среды. С другой стороны, когда принимается глобальный юридически обязательный инструмент, его необходимо ратифицировать на самом высоком правительственном уровне. Соответственно, такой инструмент подлежит более серьезному рассмотрению и после его ратификации за национальные обязательства по такому инструменту отвечает высокий правительственный уровень, обладающий реальной властью.

Если ратифицированный инструмент включает финансовый механизм, то тогда страны-доноры обычно принимают решение о выделении ресурсов из государственного бюджета для поддержки такого финансового механизма. Например, ЮНЕП поддерживает добровольную программу партнерства по ртути с 2005 г. Хотя точной статистики по этому вопросу нет, вероятнее всего, что выделяемые правительствами стран-доноров средства для поддерживаемой ЮНЕП программы партнерства по ртути не намного превышают 1 млн. долларов. Для сравнения - за этот же период времени финансирование финансового механизма Стокгольмской конвенции о СОЗ составило более 200 млн. долларов (на деятельность по сокращению и уничтожению СОЗ.)

Специальная рабочая группа открытого состава по ртути (РГОС)

Задача, поставленная Руководящим советом ЮНЕП перед специальной рабочей группой открытого состава по ртути, состоит в том, чтобы *“рассмотреть и оценить различные варианты для усиления добровольных мер и новых или уже существующих международных правовых инструментов.”*⁶ Рабочая группа должна подготовить окончательный доклад *“представляющий различные возможные варианты и рекомендации по достижению консенсуса для [Руководящего]*

⁶ Решение 24/3, параграф 28

Глобальные действия по ртути: Новости сети IPEN

*Совета [ЮНЕП] / [Глобального экологического] Форума [на уровне министров] на очередной двадцать пятой сессии*⁷ которая будет проходить в Найроби, 19-20 февраля 2009 г.

РГОС следует использовать все возможности для выработки рекомендаций по достижению консенсуса. Если это окажется невозможным, то рабочей группе следует постараться сократить число возможных вариантов для первоначального рассмотрения. Ей следует избежать ситуации, когда на 25-й сессии Руководящего совета ЮНЕП будет представлен окончательный доклад с длинным перечнем возможных вариантов, ни один из которых не подвергнется подробному изучению и окончательной проработке; и ни один из которых не пользуется широкой международной поддержкой. Вместо этого РГОС следует стремиться определить один - два возможных варианта, которые потенциально могут получить широкую поддержку со стороны промышленно развитых и развивающихся стран и проработать эти варианты достаточно детально, чтобы на своей 25-й сессии Руководящий совет ЮНЕП мог принять решение на основе полной и объективной информации.

Чтобы помочь членам РГОС в рассмотрении возможных вариантов, ЮНЕП был подготовлен рабочий документ для первого заседания РГОС: Изучение возможных вариантов для глобального контроля ртути. При рассмотрении возможных вариантов создания глобального юридически обязательного режима контроля для ртути в этом документе приводятся *пять* вариантов для режима в рамках существующих международно-правовых инструментов; *два* варианта для дополнения существующих правовых инструментов; и *два* варианта создания новых правовых инструментов – т.е. всего *девять* возможных вариантов.

У каждого из этих вариантов есть свои достоинства и недостатки. Мы очень надеемся, что первая встреча РГОС по анализу и оценке этих вариантов окажется результативной; мы надеемся, что рабочая группа сможет сократить диапазон возможных вариантов и определит максимум два варианта для последующего углубленного рассмотрения. По нашему мнению, работоспособными могут оказаться несколько вариантов. В то же время, если после первого заседания РГОС останется обширный список вариантов для предварительного рассмотрения, то выполнение неотложной задачи доработки основных вариантов и разработки стратегий для преодоления связанных с ними проблем затянется на слишком долгое время. Если это произойдет, то окончательный доклад для 25-й сессии Руководящего совета ЮНЕП скорее всего не сможет обеспечить достаточный уровень детализации, чтобы на его основе можно было бы принять серьезное и обоснованное решение.

Роль НПО в РГОС

В решении Руководящего совета ЮНЕП о создании рабочей группы открытого состава по ртути, он определяется как *“рабочая группа правительств, региональных организаций экономической интеграции и представителей заинтересованных сторон.”*⁸ Поскольку в решении Руководящего совета представители заинтересованных сторон определяются как интегральный компонент рабочей группы, они должны обладать правами полного членства. Процедурные правила рабочей группы должны предусматривать для представителей заинтересованных сторон те же права и привилегии, что и для других членов РГ, включая, в частности, право выступать на пленарных заседаниях; право на участие в работе контактных групп, инициативных групп и межсессионных групп, которые могут создаваться; право на предоставление замечаний по предложениям; и право подавать представления и документы на заседаниях.

⁷ Решение 24/3, параграф 32 (b)

⁸ Решение 24/3, параграф 28

Десятый Глобальный экологический форум на уровне министров

Результаты первого заседания РГОС будут представлены в докладе о ходе работы на десятой специальной сессии Глобального экологического форума на уровне министров⁹, которая будет проходить в Монако, 20-22 февраля 2008 г. На сессии могут рассмотреть этот доклад и подготовить дополнительные руководящие указания для РГОС.¹⁰ Было бы полезно, если бы Глобальный экологический форум нашел время для рассмотрения доклада о ходе работы и было бы особенно полезно, если бы Глобальный экологический форум принял решение о создании контактной группы для дальнейшей подготовки обсуждения окончательного доклада на пленарном заседании. Если контактная группа будет работать эффективно, то Глобальный экологический форум сможет порекомендовать РГОС сконцентрировать свои дальнейшие усилия на проработке одного или нескольких вариантов для дальнейшего рассмотрения на 25-й сессии Руководящего совета ЮНЕП.

Национальные и региональные подготовительные семинары

Решение Руководящего совета ЮНЕП *“предлагает правительствам рассмотреть вопрос о проведении национальных и региональных подготовительных семинаров с участием соответствующих заинтересованных сторон.”* Мы призываем правительства воспользоваться этими рекомендациями и призываем правительства стран-доноров поддержать проведение региональных и/или субрегиональных подготовительных семинаров для стран Африки, Азиатско-Тихоокеанского региона, Центральной и Восточной Европы, Латинской Америки и Карибского бассейна. Хорошей моделью для подражания являются региональные семинары, которые проводились между второй и третьей встречами Подготовительного комитета СПМРХВ. Следует предоставить поддержку для обеспечения участия всех заинтересованных правительств развивающихся стран, а также НПО региона, которые занимаются вопросами защиты здоровья населения и охраной окружающей среды.

Такие семинары следует проводить в период после 10-й сессии Глобального экологического форума (которая будет проходить в феврале 2008 г.) и перед началом второй встречи РГОС (которая вероятно будет проходить в четвертом квартале 2008 г.). В повестку дня таких семинаров следует включить доклады по опасному воздействию глобального ртутного загрязнения на здоровье человека и на окружающую среду. На семинарах следует рассмотреть доклад о ходе работы на первой встрече РГОС и какие-либо связанные с этим руководящие указания, подготовленные на 10-й сессии Глобального экологического форума. На семинарах следует рассмотреть оставленные для рассмотрения варианты для глобальных действий по контролю ртути и определить вопросы и проблемы, заслуживающие рассмотрения на второй встрече РГОС.

Двадцать пятая сессия Руководящего совета ЮНЕП

Мы ожидаем, что на 25-й сессии Руководящего совета ЮНЕП будет принято решение в поддержку создания глобального юридически обязательного режима контроля для ртути, обладающего представленными выше характеристиками. Мы отмечаем, что когда на 24-й сессии Руководящего совета ЮНЕП обсуждались глобальные действия по ртути, большинство правительств в то время были готовы согласиться с необходимостью глобального режима контроля для ртути. В то же время, некоторые правительства отметили, что им нужно больше информации. И даже те правительства, которые выражали готовность поддержать глобальный юридически обязательный контроль для ртути, не были готовы к детальному рассмотрению

⁹ Решение 24/3, параграф 32 (b)

¹⁰ Решение 24/3, параграф 33

Глобальные действия по ртути: Новости сети IPEN

требуемых характеристик такого режима или же последовательности действий для создания такого режима.

Обширная межсессионная программа работы между сессиями на период между 24-й и 25-й сессиями Руководящего совета ЮНЕП должна оказаться достаточной для подготовки доклада, который позволит правительствам принять детально проработанное решение в 2009 г. В идеальном случае, окончательный доклад РГОС будет включать рекомендации по достижению консенсуса для создания глобального юридически обязательного режима контроля для ртути. Если же консенсуса добиться будет невозможно, то в окончательном докладе РГОС будут представлены все точки зрения. В то же время, отсутствие консенсуса не должно помешать РГОС детально проработать один или (максимум) два варианта для юридически обязательного подхода, которые бы смогло поддержать значительное большинство развитых и развивающихся стран.

Выводы и резюме

Наиболее эффективный способ для успешной стабилизации и последующего сокращения глобального ртутного загрязнения - это создание и внедрение эффективного глобального режима контроля для ртути в рамках глобального юридически обязательного инструмента. Чем дольше правительства будут откладывать принятие такого решения, тем большим окажется ущерб и тем больше времени и денег потребуется для улучшения ситуации.

На февральской сессии Руководящего совета ЮНЕП в 2009 г. следует принять решение о создании необходимого глобального инструмента для контроля ртути. Но это может произойти только в том случае, если РГОС выполнит свою задачу и предложит рекомендации по достижению консенсуса или (если это окажется невозможным) четко определенный и проработанный вариант, пользующихся широкой поддержкой. Как минимум, такой вариант должен включать порядок и техническое задание для разработки глобального юридически обязательного режима контроля для ртути с широким охватом и адекватным механизмом финансирования.