



ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ К БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ

УКАЗАНИЯ ПО ПОСЛЕДСТВИЯМ И ДАЛЬНЕЙШИМ ШАГАМ

Январь 2020 г.



ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ К БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ

Указания по последствиям и дальнейшим шагам

Январь 2020 г.



Базельская сеть действий (BAN)

Основанная в 1997 году Базельская сеть действий является благотворительной организацией Соединенных Штатов Америки (501(c)3), расположенной в Сиэтле, штат Вашингтон. BAN - единственная в мире организация, деятельность которой направлена на борьбу с глобальной экологической несправедливостью и экономической неэффективностью торговли токсичными отходами и ее разрушительными последствиями. Сегодня BAN выступает в качестве информационного центра по вопросам торговли отходами для журналистов, ученых и широкой общественности. Своими расследованиями BAN раскрыл трагедию захоронения опасных электронных отходов в развивающихся странах.

www.ban.org



IPEN представляет собой глобальную сеть неправительственных организаций (НПО), представляющих общественный интерес, деятельность которых направлена на формирование будущего, свободного от токсичных веществ. В состав IPEN входят более 550 НПО из более чем 116 стран. Совместными усилиями мы добиваемся того, чтобы токсичные химические вещества и металлы больше не производились, не использовались и не удалялись таким образом, чтобы это наносило ущерб здоровью человека и окружающей среде. IPEN и его организации-участники стали ведущей силой в области регулирования химических веществ и отходов и выступают в роли катализатора международного движения по продвижению химических веществ без ущерба для здоровья человека и прекращения производства наиболее опасных веществ в мире.

www.ipen.org

БЛАГОДАРНОСТИ

IPEN признателен за финансовую поддержку, оказанную правительством Швеции и другими донорами, которые сделали возможным выпуск этого документа.



Выраженные в настоящем документе мнения и интерпретации необязательно должны отражать официальное мнение какого-либо из учреждений, оказывающих финансовую поддержку. Ответственность за содержание полностью лежит на IPEN.

Фотография: Обложка: Кораблекрушение (Гринпис); Ребенок, сидящий среди импортированного мусора (BAN).
Страница 3: Женщины убирают электронные отходы (BAN).



ЧТО ТАКОЕ БАЗЕЛЬСКАЯ КОНВЕНЦИЯ?

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением была принята 22 марта 1989 года и вступила в законную силу 5 мая 1992 года. Многочисленные международные скандалы в связи с незаконным оборотом опасных отходов, которые начали происходить в конце 1980-х годов, привели к призывам о заключении соглашения. Целью Базельской конвенции является защита здоровья человека и окружающей среды от негативного воздействия отходов и в частности с учетом уязвимости развивающихся стран. Договорные обязательства включают: 1) сокращение и минимизацию отходов на источнике; 2) обращение с отходами внутри страны, в которой они образуются; 3) сокращение трансграничного перемещения отходов до минимума; 4) обращение с отходами экологически обоснованным образом; и 5) строгий контроль за торговлей отходами, которая происходит с помощью механизма уведомления и согласия, известного как «предварительное обоснованное согласие». В настоящее время у Конвенции насчитывается 187 [Сторон](#).

ЧТО ТАКОЕ ПОПРАВКА О ЗАПРЕТЕ К БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ?

Поправка о запрете к Базельской конвенции - это соглашение, принятое Сторонами Базельской конвенции о запрещении государствам-членам [Организации экономического сотрудничества и развития](#) (ОЭСР),

Европейского союза (ЕС) 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. См. конкретный текст в Приложении 1.

КОГДА ВСТУПИТ В СИЛУ ПОПРАВКА О ЗАПРЕТЕ К БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ?

После сдачи на хранение ратификационной грамоты Хорватии в этом году к поправке о запрете к Базельской конвенции уже присоединилось необходимое количество стран для ее вступления в законную силу. Это произойдет 5 декабря 2019 года. Но при этом важно отметить, что многие страны, в частности все страны ЕС, уже имплементировали ее в свое национальное законодательство.

КАКОВА ИСТОРИЯ ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ?

В марте 1989 года в Базеле, Швейцария, была создана Базельская конвенция в качестве глобального ответа на вызывающий тревогу рост торговли токсичными отходами, которая приобрела масштабы эпидемии в конце 1980-х годов. Но первоначальный вариант этого соглашения не запрещал трансграничную перевозку опасных отходов, а требуя вместо этого предварительного обоснованного согласия - к большому разочарованию развивающихся стран. В 1994 году Вторая Конференция Сторон приняла в качестве решения поправку о запрете и повторила это в 1995 году уже в качестве предлагаемой поправки. После длительного ряда усилий некоторых развитых стран по ослаблению или подрыву поправки о запрете, включая попытку интерпретации Конвенции, чтобы отложить ее вступление в силу, на десятой Конференции Сторон в 2009 году было принято решение, что поправка о запрете вступит в силу при участии 3/4 Сторон, присутствующих и участвовавших в голосовании во время ее принятия в 1995 году. Десять лет спустя, в 2019 году, Сент-Китс и Невис, а затем и Хорватия стали двумя последними странами, которые позволили набрать необходимое число Сторон для вступления поправки в силу. См. более подробную историю в Приложении 2.

РАСПРОСТРАНЯЮТСЯ ЛИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ НА СТРАНЫ, КОТОРЫЕ ЕЕ НЕ РАТИФИЦИРОВАЛИ?

Да, они могут распространяться. Хотя технически эта поправка является обязательной только для тех, кто ее ратифицирует, все [Стороны Базельской конвенции](#) по-прежнему должны соблюдать запреты других Сторон на импорт.¹ Таким образом, страна, включенная в приложение VII (ОЭСР, ЕС, Лихтенштейн), независимо от того, ратифицировала ли она поправку о запрете или нет, не может экспортировать опасные отходы в Сторону, не включенную в Приложение VII (развивающуюся страну или страну с переходной экономикой), которая ратифицировала поправку о запрете, поскольку их ратификация автоматически отражает их национальные запреты на импорт. Аналогичным образом, развивающаяся страна (Сторона Базельской конвенции, не включенная в Приложение VII), независимо от того, ратифицировала ли она поправку о запрете, не сможет принимать опасные отходы из Стороны, включенной в Приложение VII, которая ратифицировала поправку о запрете, поскольку в соответствии с поправкой о запрете этой Стороне запрещено экспортировать опасные отходы в страны, не включенные в Приложение VII. Тем не менее, если ни импортирующие Стороны, ни экспортирующие Стороны в трансграничном перемещении не ратифицировали поправку о запрете, то поправка применяться не будет. Вот почему так важно, чтобы все страны ратифицировали поправку о запрете.

КАКИЕ ОТХОДЫ ОХВАТЫВАЮТСЯ ПОПРАВКОЙ О ЗАПРЕТЕ?

Поправка о запрете включает большинство [стойких органических загрязнителей](#) (СОЗ), большинство электронных отходов, большинство непригодных судов, большинство легковоспламеняющихся жидкостей и большинство токсичных тяжелых металлов. Скорее всего, это не будет включать отходы пластика, металлолом или макулатуру, если они не загрязнены опасными отходами/ материалами или не содержат их. Формально, поправка о запрете к Базельской конвенции будет охватывать все отходы, перечисленные в Приложении I, которые обладают опас-

1 Статья 4, 1, (b)

ными характеристиками, указанными в Приложении III. Она также будет охватывать все отходы, перечисленные в [Приложении VIII](#) (предполагаемые потоки опасных отходов), если только не будет доказано, что они не обладают опасными характеристиками, указанными в Приложении III. Она не обязательно будет охватывать отходы, которые определены как опасные на национальной основе (отходы в соответствии со Статьей 1 (1) b), но их можно предусмотреть в национальном имплементирующем законодательстве (по желанию). И она не будет охватывать отходы Приложения II, если этого не установит сама страна. Мы настоятельно призываем Стороны включать эти две последние категории, когда они будут принимать или изменять свое имплементирующее законодательство.

ЧЕГО НЕ ДЕЛАЕТ ПОПРАВКА О ЗАПРЕТЕ К БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ?

Поправка о запрете к Базельской конвенции не вводит какого-либо запрета на торговлю между Сторонами, включенными в Приложение VII (ОЭСР, ЕС и Лихтенштейн), между Сторонами, не включенными в Приложение VII (в основном развивающимися странами и странами с переходной экономикой), или из Сторон, не включенных в Приложение VII, в Стороны, включенные в Приложение VII. Кроме того, в отсутствие загрязнения, поправка не запрещает вывоз неопасных отходов, таких как отходы меди, стали, алюминия, стекла, бумаги и т.д. или даже отходов Приложения II к Базельской конвенции (отходы для специального рассмотрения), которые в настоящее время включают бытовые отходы, золу от сжигания бытовых отходов и - в ближайшем будущем - различные сложные для утилизации пластиковые отходы (новые «норвежские поправки»).

ИМЕЮТСЯ ЛИ КАКИЕ-ЛИБО ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ К БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ, НАПРИМЕР, В РАМКАХ ОТДЕЛЬНЫХ СОГЛАШЕНИЙ ИЛИ ОГОВОРОВ?

Нет.

КАКОВЫ ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ?

У поправки о запрете имеется пять ключевых правовых последствий:

1. Следующие страны (которые **ратифицировали поправку о запрете** и указаны в Приложении VII) не смогут экспортировать опасные отходы - ни на каких основаниях - в страны, не указанные в Приложении: Австрия, Бельгия, Болгария, Чили, Хорватия, Кипр, Чехия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Турция и Великобритания.



2. Страны, **ратифицировавшие поправку о запрете**, которые не включены в Приложение VII, не должны принимать опасные отходы от Сторон, включенных в Приложение VII. Таким образом, следующие страны не могут принимать опасные отходы по экспорту из стран-членов ОЭСР, стран-членов ЕС или Лихтенштейна: Албания, Алжир, Андорра, Антигуа и Барбуда, Аргентина, Бахрейн, Бенин, Боливия,



Ботсвана, Бруней-Даруссалам, Китай, Колумбия, Конго, Острова Кука, Кот-д'Ивуар, Эквадор, Египет, Сальвадор, Эфиопия, Гамбия, Гана, Гватемала, Гвинея, Индонезия, Иран, Ямайка, Иордания, Кения, Кувейт, Ливан, Лесото, Либерия, Малави, Малайзия, Мальдивы, Мальта, Маврикий, Монако, Черногория, Марокко, Намибия, Нигер, Нигерия, Северная Македония, Оман, Панама, Парагвай, Перу, Катар, Молдова, Саудовская Аравия, Сербия, Сейшельские Острова, ЮАР, Шри-Ланка, Сент-Китс и Невис, Санта-Люсия, Сирия, Тринидад и Тобаго, Тунис, Танзания, Уругвай и Замбия.

3. Все Стороны Базельской конвенции обязаны соблюдать национальные запреты других Сторон на экспорт или импорт отходов. Таким образом, даже те Стороны, которые не ратифицировали поправку о запрете, должны уважать запреты тех Сторон, которые это сделали. Таким образом, Стороны, включенные в Приложение VII, которые не ратифицировали поправку о запрете, не могут экспортировать свои опасные отходы в Стороны, не включенные в Приложение VII, которые ее ратифицировали. Аналогичным образом, Стороны, не включенные в Приложение VII, которые не ратифицировали поправку о запрете, не могут импортировать опасные отходы из Сторон, включенных в Приложение VII, которые это сделали.



4. После того, как поправка о запрете вступит в силу 5 декабря 2019 года, она станет составной частью Базельской конвенции в качестве новой Статьи 4а. Это означает, что поправка о запрете будет иметь обязательную юридическую силу для стран, решивших ратифицировать это соглашение после этой даты (как, например, США), поскольку она станет частью соглашения.
5. Поскольку поправка о запрете станет частью Конвенции, ее нарушения рассматриваются так же, как и другие виды незаконного оборота отходов в соответствии с Конвенцией. Нарушения со стороны граждан стран или национальных корпораций будут рассматриваться как незаконный оборот отходов и как уголовное преступление, которое подлежит преследованию Стороной, ратифицировавшей поправку о запрете. Если импортирующая Сторона или экспортирующая Сторона, ратифицировавшая поправку о запрете, не соблюдает ее или действует в ее нарушение, в том числе не соблюдая ратификацию другой Стороны, то это будет считаться несоблюдением и подлежит рассмотрению в рамках механизма рассмотрения несоблюдения Конвенции, а также возможному международному осуждению.

КАКОВЫ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ?

У поправки о запрете имеются три ключевых политических последствия:

1. Страны, включенные в Приложение VII, которые еще не ратифицировали поправку о запрете, будут справедливо подвергаться определенному давлению, чтобы ее ратифицировать и воздержаться от экспорта в страны, не включенные в Приложение VII, независимо от закона. К этим странам относятся: Австралия, Канада, Япония, Мексика, Новая Зеландия, Южная Корея и Соединенные Штаты.
2. Стороны Базельской конвенции, не включенные в Приложение VII, которые еще не ратифицировали поправку о запрете, будут во все большей степени желать это сделать для обновления своих обязательств по Базельской конвенции и для защиты от импорта опасных отходов. Эти страны в настоящее время включают следующие: Афганистан, Ангола, Армения, Азербайджан, Багамские острова, Бангладеш, Барбадос, Беларусь, Белиз, Бутан, Босния и Герцеговина, Бразилия, Буркина-Фасо, Бурунди, Кабо-Верде, Камбоджа, Камерун, Центральноафриканская Республика, Чад, Коморские Острова, Куба, Демократическая Республика Конго, Корейская Народно-Демократическая Республика, Джибути, Доминика, Доминиканская Республика, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эсватини, Габон, Грузия, Гвинея-Бисау, Гайана, Гондурас,

Индия, Ирак, Израиль, Казахстан, Кирибати, Кыргызстан, Ливия, Лаос, Мадагаскар, Мали, Маршалловы Острова, Мавритания, Микронезия, Монголия, Мозамбик, Мьянма, Науру, Непал, Никарагуа, Пакистан, Палау, Папуа-Новая Гвинея, Филиппины, Республика Молдова, Российская Федерация, Руанда, Самоа, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Сьерра-Леоне, Сингапур, Сомали, Сент-Винсент и Гренадины, Государство Палестина, Судан, Суринам, Таджикистан, Таиланд, Того, Тонга, Туркменистан, Уганда, Украина, Объединенные Арабские Эмираты, Узбекистан, Вануату, Венесуэла, Вьетнам, Йемен и Зимбабве.

3. Как правило, с учетом действующего в настоящее время международного права экспорт опасных отходов из богатых промышленно развитых стран в более бедные страны будет восприниматься как преступный или безответственный акт, как и другие формы эксплуатационной экстернализации реальных издержек и причинения вреда более бедным странам.

КАКОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ?

Последствия для стран назначения: еще до вступления поправки в силу поставка многих сотен, если не тысяч партий опасных отходов, включая электронные отходы и непригодные суда, была предотвращена, когда Европейский Союз, Норвегия и Швейцария приняли поправку о запрете вскоре после ее принятия в 1995 году. Такие последствия невозможно определить количественно, но из-за неровного игрового поля - в нормах охраны окружающей среды и охраны труда развитых и развивающихся стран - можно без преувеличения утверждать, что было спасено немало жизней, остались незагрязненными водные ресурсы и воздух, защитили дикую природу и предотвратили многие профессиональные заболевания в развивающихся странах. Более подробную информацию о последствиях неадекватного обращения с отходами в результате импорта отходов из развитых стран в развивающиеся можно найти на сайте [Базельской сети действий](#).

Последствия для стран происхождения: принуждение к интернализации издержек и вреда при помощи регулирования, принятие решений в странах происхождения отходов для преодоления кризиса отходов уже стали экономической необходимостью. Решения в странах происхождения, предусматривающие предотвращение образования отходов и предотвращение опасных выбросов на источнике гораздо более эффективны и в долгосрочной перспективе более экономичны, чем меры по смягчению последствий загрязнения в странах назначения отходов. Таким образом, хотя это и не поддается количественной оценке, скорее всего, образование тысяч тонн

отходов уже удалось предотвратить благодаря раннему принятию поправки о запрете с одновременным расширением стимулов в пользу инноваций для предотвращения образования отходов.

ИМЕЕТСЯ ЛИ ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ПОПРАВКОЙ О ЗАПРЕТЕ К БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ И САМЫМИ ПОСЛЕДНИМИ ДОПОЛНЕНИЯМИ О ВКЛЮЧЕНИИ В КОНВЕНЦИЮ НЕКОТОРЫХ ПЛАСТИКОВЫХ ОТХОДОВ?

Поправки к Базельской конвенции, принятые на 14-й Конференции Сторон, включили в Приложение II некоторые пластмассовые отходы (отходы, требующие особого рассмотрения), которые не обязательно определяются как опасные отходы. Поправка о запрете распространяется только на опасные отходы. Тем не менее, при реализации поправки о запрете странам следует рекомендовать включать отходы, указанные в Приложении II, в свои национальные формулировки для имплементации поправки о запрете, обеспечивая также охват отходов, включенных в Приложение II. Именно так сделали все 28 стран-членов ЕС в [Регламенте о перевозке отходов](#).

КАКОВЫ ВЗАИМОСВЯЗИ МЕЖДУ РОТТЕРДАМСКОЙ КОНВЕНЦИЕЙ И ПОПРАВКОЙ О ЗАПРЕТЕ?

Если химическое вещество, указанное в [Роттердамской конвенции](#), предназначено для пункта назначения, указанного в Приложении IV к Базельской конвенции (операции по утилизации или удалению), то тогда весьма вероятно, что его будет запрещено экспортировать из стран, включенных в Приложение VII (ОЭСР, ЕС и Лихтенштейн), в страны, не включенные в Приложение VII. Это не будет правилом только в том редком случае, когда такое химическое вещество не будет включено в Приложение I к Базельской конвенции и не обладает опасными характеристиками в соответствии с Приложением III.

КАКОВЫ ВЗАИМОСВЯЗИ МЕЖДУ СТОКГОЛЬМСКОЙ КОНВЕНЦИЕЙ И ПОПРАВКОЙ О ЗАПРЕТЕ?

Если СОЗ, как это определено в [Стокгольмской конвенции](#), предназначен для пункта назначения, указанного в Приложении IV к Базельской конвенции (утилизация и удаление), то весьма вероятно, что будет запрещен его экспорт из стран, включенных в Приложение VII, в страны, не включенные в Приложение VII. Это не будет правилом только в том редком случае, когда такое химическое вещество не будет включено в Приложение I к Базельской конвенции или не обладает опасными свойствами в соответствии с Приложением III. Запрет на экспорт может включать отходы вышедших из употребления потребительских товаров, такие как пластмассы, загрязненные ПБДЭ (бромированные антипирены) в концентрациях свыше порогового показателя для низкого содержания СОЗ.

СЕЙЧАС, КОГДА ПОПРАВКА ВСТУПАЕТ В СИЛУ, ПОЧЕМУ СТРАНАМ СЛЕДУЕТ РАТИФИЦИРОВАТЬ ПОПРАВКУ О ЗАПРЕТЕ ВОЗМОЖНО БЫСТРЕЕ?

1. Для защиты здоровья человека и окружающей среды в странах происхождения и назначения, и для предотвращения экологического неравенства, особенно в отношении развивающихся стран и стран с переходной экономикой, всем Сторонам Базельской конвенции следует ратифицировать поправку о запрете в кратчайшие возможные сроки.
2. Несмотря на обязательство уважать введенные другими Сторонами запреты на импорт и экспорт, поправка о запрете не становится юридически обязательной для Стороны до тех пор, пока она ее не ратифицирует. В настоящее время у Базельской конвенции насчитывается 187 Сторон, а у поправки о запрете - 97 Сторон. С 5 декабря 2019 года поправка о запрете станет частью Базельской конвенции, и тем не менее, с правовой точки зрения, для вступления в силу новой Статьи 4а в своих странах Стороны должны ратифицировать ее отдельно. Конвенция без поправки о запрете - это анахронизм. Таким образом, Сторонам следует немедленно обновить свой пакет ратификационных документов, а также свои национальные законы, чтобы оставаться на современном уровне. Разрыв между 187 Сторонами Базельской конвенции и 97 Сторонами поправки о запрете необходимо устранить.

3. Те Стороны, включенные в Приложение VII, которые еще не ратифицировали поправку о запрете, должны учитывать, что своим отказом от ратификации они подают очевидный негативный сигнал. Это равносильно тому, чтобы сказать: «Мы хотим сохранить возможность экспорта опасных отходов в развивающиеся страны, даже когда Базельская конвенция, Стороной которой мы являемся, была изменена, чтобы запретить этот тип торговли».
4. Что касается стран, не включенных в Приложение VII, которые еще не ратифицировали поправку о запрете, то они непреднамеренно подают сигнал, что «Мы хотим сохранить возможность импорта опасных отходов из развитых стран, даже когда Базельская конвенция, Стороной которой мы являемся, была изменена, чтобы запретить этот тип торговли.»

ЧТО ВСЕ ЕЩЕ НЕОБХОДИМО СДЕЛАТЬ СТОРОНАМ, КОТОРЫЕ РАТИФИЦИРОВАЛИ ПОПРАВКУ О ЗАПРЕТЕ, СЕЙЧАС, КОГДА ОНА ВСТУПАЕТ В СИЛУ?

1. Стороны, которые еще не сделали этого, должны как можно скорее обеспечить, чтобы должным образом имплементировать поправку о запрете для опасных отходов в свое национальное законодательство. Кроме того, в настоящее время мы настоятельно призываем их также добавить, как это уже сделал ЕС, материалы из [Приложения II к Базельской конвенции](#) в список запрещенных материалов. Следует учесть, что в Приложение II в настоящее время включены следующие отходы: бытовые отходы домохозяйств (Y46); и остатки от сжигания бытовых отходов (Y47). Когда [новые поправки по пластикам](#) вступят в силу (1 января 2021 года), Приложение II также будет содержать большинство смешанных пластиковых отходов, за исключением тех, которые являются опасными отходами или отходами, предназначенными для переработки и которые состоят почти исключительно из негалогенированного полимера (такого как полиэтилен, полипропилен и т. д.) или отвержденные смолы, или продукты конденсации (такие как карбамидоформальдегидные смолы); или же фторированный полимер (такой как поливинилиденфторид). Сторонам также следует рассмотреть вопрос о расширении сферы защиты в своем национальном законодательстве путем добавления отходов, которые охватываются законом. Некоторые страны уже включили в свои списки опасных отходов очень старые или устарев-

шие электронные продукты независимо от их функциональности. В соответствии с Базельской конвенцией, другие Стороны обязаны уважать такие национальные меры/определения.

2. Сторонам следует установить меры правоприменения и проинформировать частный сектор о новых законах с целью предотвращения незаконных действий.
3. Стороны должны сразу рассмотреть все соглашения в соответствии со [Статьей 11 Базельской конвенции](#), к которым они могли присоединиться, чтобы убедиться, что такие соглашения все еще сохраняют силу в соответствии с новыми обязательствами в связи с поправкой о запрете. Особую озабоченность вызывают [Гонконгская конвенция](#) об утилизации судов (еще не вступила в силу) и [Регламент ЕС об утилизации судов](#) (действующий). Эти два соглашения об утилизации судов во многих отношениях слабее, чем Базельская конвенция, и не позволяют применять поправку о запрете в качестве составной части пакета «эквивалентного уровня контроля», как это требуется для всех соглашений в соответствии со Статьей 11.

ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ СТОРОН В СВЯЗИ С ПЛАНОМ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ТОРГОВЛИ ЭЛЕКТРОННЫМИ ОТХОДАМИ?

В дополнение к тому, что уже было отмечено выше, [Сторонам Базельской конвенции](#) следует вернуться к временно принятому [Руководству по трансграничному перемещению электронных отходов](#). Это Руководство в одностороннем порядке указывает в своем пункте 31, что нефункциональное электронное оборудование может быть объявлено не относящимся к отходам, когда указывается, что оно вывозится для ремонта. Однако этого никогда не предполагалось, когда была написана поправка о запрете и когда большинство стран ее ратифицировали. Потоки электронных отходов, которые новое Руководство по электронным отходам нектати стремилось облегчить путем такого сужения определения отходов, очень часто перемещаются как раз из развитых стран в развивающиеся. Таким образом, новое Руководство, если его не изменить, подорвет первоначальные намерения и цели поправки о запрете. Поэтому может быть целесообразно воздержаться от изменения определения отходов с помощью руководящих принципов и исправить уже существующее руководство до его окончательного принятия.

КАКИЕ СУЩЕСТВУЮТ ОТВЕТЫ НА ЧАСТО УПОМИНАЕМЫЕ АРГУМЕНТЫ ПРОТИВ ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ?

Аргумент 1: Если страна не является членом ОЭСР или ЕС, она и так может обращаться с опасными отходами должным образом, так что в поправке о запрете необходимости нет.

Разделительная линия, определяющая развитые страны и развивающиеся страны или страны с переходной экономикой для целей контроля за торговлей, никогда не может быть идеальной, и недоброжелатели любят указывать на аномалии в разграничении Приложения VII. Но разграничение, введенное Сторонами Базельской конвенции в поправке о запрете, направлено не только на дифференциацию стран по относительному благосостоянию (для обеспечения национальных сетей безопасности, правовой и технической инфраструктуры для защиты здоровья человека и окружающей среды), но и на относительные демократические нормы, которые должны присутствовать, чтобы гарантировать право граждан на такую защиту.

Несомненно, теоретически можно создать ультрасовременную установку в развивающейся стране, но такая страна едва ли будет располагать необходимыми ресурсами для обеспечения адекватного мониторинга выбросов или поддержания ее эксплуатации на уровне современных требований на протяжении всего ее срока эксплуатации или иметь необходимые медицинские или правовые меры для обращения с отходами, или же необходимые законы и меры правоприменения для защиты работников, местного населения и сохранения окружающей среды и здоровья человека. И вполне вероятно, что такой объект потребует постоянного притока импортируемых опасных отходов, что может превратить страну в бесконтрольную горячую точку опасных отходов.

Эксплуатация негативных внешних издержек, которые стали возможными благодаря торговле отходами из развитых стран в развивающиеся, выходит далеко за пределы объекта по обращению с отходами. Они также определяются контекстом страны, ее способностью защищать своих граждан и окружающую среду с помощью общественных «сетей безопасности». Независимо от технологии, используемой на объекте, весьма маловероятно, что страна, не включенная в Приложение VII, может позволить себе тот же пакет мер защиты, который может предоставить страна, включенная в Приложение VII, даже на основе только относительного богатства. Развитые страны, которые настаивают на том, что развивающиеся страны могут адекватно перерабатывать опасные отходы, приводят теоретический аргумент в отношении технологии, но игнорируют тот факт, что реальная

причина экспорта отходов из богатых стран в более бедные является экономической - для экстернализации издержек, с эксплуатацией при этом более слабой экономики.

Аргумент 2: Торговые барьеры для отходов в конечном итоге вредят многооборотной экономике, которая нуждается в усилении утилизации отходов и возврата отходов в центры производства.

Концепция многооборотной экономики включает в себя понимание влияния негативных внешних издержек, которые искажают равное игровое поле, необходимое для действительно многооборотной экономики. В торговле отходами негативные внешние издержки представляют собой затраты, «оплачиваемые» населением и экосистемами развивающихся стран в результате воздействия опасных отходов, которые не несут производители отходов в развитых странах. Такие внешние издержки подрывают истинную многооборотность, поскольку поощряют дешевые и грязные места назначения для отходов, а не изменения в странах происхождения отходов с целью предотвращения образования отходов в этих странах и чтобы избежать применения опасных сырьевых материалов.

Ответственную переработку отходов лучше всего проводить как можно ближе к источнику их образования, и, конечно, не на искаженном экономическом игровом поле, где относительная слабость может и будет использоваться. Между тем, транспортировка отходов и продуктов в развивающиеся страны и из них, чтобы использовать дешевую рабочую силу и менее жесткие или плохо соблюдаемые природоохранные и трудовые нормы, а также более слабую инфраструктуру, которая наблюдается в странах с более слабой экономикой, представляет собой еще одну огромную нагрузку для нашего опустошенного климата из-за к добавленным выбросам углерода от океанского транспорта.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ТЕКСТ ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ К БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ

Поправка о запрете к Базельской конвенции является юридически обязывающим соглашением о внесении поправок в Базельскую конвенцию: с новым пунктом преамбулы, новой Статьей (4а) и новым Приложением (VII). В результате этих трех дополнений устанавливается запрет для стран, включенных в Приложении VII, которое включает страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития, Европейского союза и Лихтенштейн, экспортировать опасные отходы, как это определено в Конвенции, в любую страну транзита или импорта, не включенную в Приложении VII. Когда запрет вступит в силу, он станет обязательным для всех стран, ратифицировавших поправку о запрете, и для стран, которые станут Сторонами после вступления в силу поправки о запрете. Поправка открыта для ратификации любой Стороной Базельской конвенции.

Текст поправки о запрете гласит следующее:

Включить новый пункт преамбулы 7 bis:

«Признавая, что трансграничные перемещения опасных отходов, особенно в развивающиеся страны, с высокой степенью риска не представляют собой экологически обоснованного регулирования опасных отходов, как того требует Конвенция.»

Включить новую Статью 4А:

- « 1. Каждая Сторона, указанная в Приложении VII, запрещает все трансграничные перемещения опасных отходов, предназначенных для операций в соответствии с Приложением IV А, в государства, не перечисленные в Приложении VII.
2. Каждая Сторона, указанная в Приложении VII, прекращает к 31 декабря 1997 года и запрещает с этой даты все трансграничные перемещения опасных отходов в соответствии со Статьей 1(1) (а) Конвенции, предназначенные для операций в соответствии с Приложением IV В в государства, не перечисленные в Приложении VII. Такое трансграничное перемещение не запрещается, если только рассматриваемые отходы не охарактеризованы как опасные в соответствии с Конвенцией.»

« Приложение VII

Стороны и другие государства, являющиеся членами ОЭСР, ЕС и Лихтенштейн.»

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ИСТОРИЯ ПОПРАВКИ О ЗАПРЕТЕ

В марте 1989 года в Базеле, Швейцария, была создана Базельская конвенция как глобальный ответ на вызывающий тревогу рост торговли токсичными отходами, которая приобрела масштабы эпидемией в конце 1980-х годов. Новое соглашение было направлено на борьбу с этим новым бедствием, поскольку развивающиеся страны по всему миру призывали к немедленному запрету этого нового «токсичного колониализма». К сожалению, из-за того, что при формировании международного права используется подход на основе консенсуса, новая Базельская конвенция, представленная в Базеле к принятию, в конечном итоге сделала намного меньше, поскольку богатые страны, такие как Соединенные Штаты и Япония, сформировали «наименьший общий знаменатель» и ветиrowали любые положения о запрете торговли, к разочарованию развивающихся стран. В частности, африканская группа стран, которая получила основную долю мирового потока европейских промышленных отходов, была глубоко разочарована окончательным текстом договора, который не включал запрета на экспорт в любой регион планеты, кроме Антарктики. В качестве дополнительного компромисса в Конвенцию был включен пункт (Статья 15 (7)), предусматривающий, что в будущем Стороны могут рассмотреть вопрос о полном запрете. Тем не менее, когда Гринпис вывесил на конференц-центре плакат с надписью: «Базельская конвенция легализует токсический террор», африканцы ушли с заседания, отказавшись подписать новое соглашение, и вместо этого пообещали вернуться в Африку, чтобы создать свою собственную конвенцию - такую, которая будет включать полный запрет для экспорта на их континент.

В последующие годы, с 1989 по 1992 гг., к части развивающихся стран по всему миру, они не сдались, но фактически взяли на себя инициативу Африки, впервые приняв региональные запреты на торговлю отходами - [Конвенцию Вайгани](#) в южной части Тихого океана, [Измирский протокол](#) в Средиземноморском регионе, [Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos](#) и африканская [Конвенция Бамако](#) действуют по сей день. К тому времени, когда первая Конференция Сторон Базельской конвенции состоялась в Пириаполисе, Уругвай, в 1992 году, многие из этих стран, которые поддерживали региональные запреты, начали настаивать на глобальном запрете, но Исполнительный секретарь ЮНЕП д-р Мостафа Толба высказался против голосования, в связи с тем, что на этом первом заседании ни одна из развитых стран, кроме Дании, не поддержала решение о введении запрета.

На второй Конференции Сторон в 1994 году, которая состоялась в Женеве, и после многих месяцев давления со стороны средств массовой информации, вызванного серией действий Гринпис, блокирующих и возвращающих

грузы европейских отходов со всего мира, Европейский Союз решил присоединиться к G77 (блок развивающихся стран) и к Китаю в поддержку глобального запрета. После долгих и жарких переговоров, в ходе которых д-р Несия из Шри-Ланки, представлявший G77, сказал группе JUSCANZ², что, хотя они и открыты для обсуждения даты реализации, но отказались ослабить основную концепцию полного запрета без исключений - глобальный запрет был наконец принят. В Решении II/12 было принято, что запрет на экспорт опасных отходов в «развивающиеся страны» из «развитых стран» по любой причине будет немедленно введен в действие для вывоза с целью окончательного удаления, а для вывоза с целью утилизации запрет будет введен в действие в течение двух лет и трех месяцев. Решение было принято на основе консенсуса и его приветствовали как эпохальный шаг в области прав человека и охраны окружающей среды.

Можно было бы подумать, что дискуссия на этом закончилась, но это было далеко не так. Группа JUSCANZ в этот момент начала затяжную войну против запрета на экспорт опасных отходов из развитых стран в развивающиеся. Сразу после совещания они заявили, что решение Конвенции не имеет обязательной юридической силы. Хотя многие не согласились с таким толкованием договорного права, покойный г-н Свенд Аукен, министр охраны окружающей среды Дании, принял вызов и, назвав это утверждение блефом, заявил, что на следующем совещании превратит запрет в предлагаемую поправку. Несмотря на гораздо лучше организованное и хорошо обеспеченное ресурсами противодействие, на третьей Конференции Сторон, которая проходила в Женеве в сентябре 1995 года, во второй раз, предложенная поправка была вновь принята консенсусом в качестве Решения III/1.

Страны JUSCANZ, однако, никогда не прекращали своих попыток помешать вступлению в силу поправки о запрете. В 1997 году после того, как Гринпис решил прекратить работу по Конвенции, была создана новая организация, известная как [Базельская сеть действий](#) (BAN). Сеть BAN была создана для борьбы с этими влиятельными странами и лоббистами интересов бизнеса, такими как [Институт переработки металлолома](#) и [Торговая палата США](#). Поправку о запрете серьезно и неоднократно пытались оспорить, во-первых, попыткой ослабить Приложение VII, допуская в него многие страны, чтобы превратить его с своего рода «клуб» торговли отходами. Когда это предложение отклонили на КС IV, компромиссом стал длительный и очень спорный «анализ Приложения VII», который спустя много лет был просто остановлен без какого-либо заключения. В какой-то момент даже якобы нейтральный секретарь Конвенции - Катарина Куммер - выступила против поправки о запрете, даже несмотря на то, что ее поддержало большинство Сторон. Попытка разрешить использование Статьи

2 В то время этот блок включал Австралию, Канаду, Японию, Новую Зеландию и Соединенные Штаты.

11 для обхода запрета была отбита, а затем в последней битве было сделано новое утверждение о том, что формулировка в Конвенции, описывающая, как поправки вступают в силу, была неоднозначной, и поэтому страны JUSCANZ представили интуитивное толкование процесса, настаивая на использовании 3/4 от числа Сторон (как в настоящее время), а не когда она была принята (подход с фиксированным временем). «Подход текущего времени» отложил бы вступление поправки в силу, возможно, еще на 30 лет.

В этот критический момент на помощь пришли Швейцария и Индонезия. Они запустили [Инициативу под руководством стран \(CLI\)](#), чтобы выйти из тупика, связанного с введением запрета в силу. Это привело к историческому решению, принятому в 2011 году на КС10 в Картахене, Колумбия, при содействии руководства этой страны, чтобы позволить ввести поправку о запрете в силу голосами 3/4 присутствующих и участвовавших в голосовании Сторон во время ее принятия (1995 год).

Спустя почти десять лет, в 2019 году, Сент-Китс и Невис, а затем и Хорватия стали двумя последними странами, обеспечившими необходимое число Сторон для вступления поправки в силу. Поправка о запрете станет законом 5 декабря 2019 года.



www.ban.org



Во имя будущего без токсичных веществ

www.ipen.org