

МОСТЫ

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии

ВЫПУСК 2 – АПРЕЛЬ 2017



Торговые меры могут помочь охране окружающей среды

ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Вклад торговой политики в устойчивое управление водными ресурсами

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТОВАРЫ

Опыт АТЭС в снижении импортных тарифов на экологические товары

РЫБНЫЕ РЕСУРСЫ

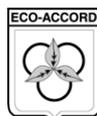
Односторонние и многосторонние торговые меры по борьбе с незаконным рыбным промыслом

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Вопросы охраны окружающей среды в соглашениях о свободной торговле



International Centre for Trade
and Sustainable Development



МОСТЫ

ВЫПУСК 2 – АПРЕЛЬ 2017

«МОСТЫ»

глобальная платформа для обмена знаниями и информацией, лидирующий источник новостей и аналитических материалов по вопросам международной торговли и устойчивого развития

ИЗДАТЕЛЬ

ICTSD

Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Женева, Швейцария

www.ictsd.org

ДИРЕКТОР МЦТУР

Рикардо Мелендес-Ортис

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР МЦТУР

Эндрю Кросби

УПРАВЛЯЮЩИЙ РЕДАКТОР «Мостов»

Наталья Шпильковская

«ЭКО-СОГЛАСИЕ» ДИРЕКТОР И РЕДАКТОР

Ольга Понизова

НАД ВЫПУСКОМ РАБОТАЛИ:

Наталья Шпильковская, Ольга Понизова,

Елена Малиновская

ДИЗАЙН

Flarvet

ВЕРСТКА

Олег Смердов

Редакция «Мостов» приветствует отклики читателей и рассмотрит материалы для публикации. Инструкция по написанию и оформлению статей направляется по запросу. Напишите нам по адресу: mosty@ictsd.ch.

ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ

- 4 **Торговля и вода: вклад торговой политики в устойчивое управление водными ресурсами**

Кристоф Беллман

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТОВАРЫ

- 8 **Опыт АТЭС в снижении импортных тарифов на экологические товары**

Рене Воссенаар

РЫБНЫЕ РЕСУРСЫ

- 13 **Односторонние и многосторонние торговые меры по борьбе с незаконным рыбным промыслом**

Жиль Хош

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

- 20 **Вопросы охраны окружающей среды в соглашениях о свободной торговле**

Елена Кушниренко

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

- 24 **Минаматская конвенция – новое международное экологическое соглашение, связанное с торговлей**

Ольга Понизова

БИОРАЗНООБРАЗИЕ

- 28 **Нагойский протокол: право коренных народов на получение выгод на справедливой основе**

- 32 **Публикации**

Торговые меры могут помочь охране окружающей среды



Между вопросами торговли и охраны окружающей среды существуют комплексные взаимосвязи. Экономика и торговля используют природные ресурсы и оказывают непосредственное влияние на экологическую ситуацию. Правительства все чаще применяют торговые меры для стимулирования перехода к «зеленой» экономике, адаптации к изменению климата и решения экологических проблем. Взаимодействие между торговлей и окружающей средой также регулируется различными международными соглашениями, в том числе плюрилатеральными и региональными.

Прошлый год стал самым жарким за историю наблюдения: среднегодовая температура превысила доиндустриальный уровень на 1,1°C, сообщила Всемирная метеорологическая организация. Увеличилась концентрация углекислого газа в атмосфере Земли, океан нагрелся до рекордной температуры, продолжилось таяние ледников, а на земле происходили засухи и разрушительные наводнения. Эти климатические изменения, как отметил Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш, угрожают мировым экосистемам и биоразнообразию, создают серьезную угрозу миру, безопасности и устойчивому развитию.

Ученые уже давно говорят о наличии прямой связи между экстремальными погодными явлениями и выбросами парниковых газов. «Чрезвычайно вероятно, что влияние человека было основной причиной потепления, наблюдаемого с середины XX века», указывает в опубликованном в 2013 г. пятом докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата. В то время как промышленно развитые страны несут основную ответственность за возникновение проблемы изменения климата, от его последствий страдают больше всего развивающиеся государства. ООН отмечает, что из-за изменения климата, оставляющего людей в нищете, можно потерять то, чего удалось добиться в сфере мирового развития.

Наряду с глобальным изменением климата для стран нашего региона актуальны также экологические проблемы местного масштаба, вызванные в том числе бесконтрольной вырубкой лесов, незаконным рыбным промыслом, загрязнением водоемов, почвы и атмосферы как промышленными, так и бытовыми отходами. Для изменения сложившейся ситуации нужны скоординированные действия властей, бизнеса и населения.

В этом выпуске «Мостов» содержатся статьи, в которых рассматриваются вклад торговой политики в устойчивое управление водными ресурсами, опыт АТЭС в снижении импортных тарифов на экологические товары, использование странами односторонних и многосторонних торговых мер в борьбе с незаконным рыбным промыслом, вопросы охраны окружающей среды в соглашениях о свободной торговле.

ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Торговля и вода: вклад торговой политики в устойчивое управление водными ресурсами

Кристоф Беллман

Торговля может иметь как позитивное, так и негативное влияние на водные ресурсы. Автор статьи раскрывает роль торговли в управлении водными ресурсами на примере сельского хозяйства, услуг водоснабжения и управления сточными водами.

Вода является центральным элементом экономического и социального развития: она имеет жизненно важное значение для поддержания здоровья, производства продовольствия, выработки энергии и создания рабочих мест при одновременном сохранении окружающей природной среды. После краткого обзора особенностей воды в качестве возобновляемого природного ресурса в этой статье будут определены некоторые из ключевых взаимодействий между торговой политикой и управлением водными ресурсами в таких областях, как сельское хозяйство, услуги водоснабжения и управление сточными водами.

Особенности воды как возобновляемого природного ресурса

Часто считается, что вода является дефицитным природным ресурсом и что ее запасы в мире быстро сокращаются. Мировой запас воды эффективно постоянен, и пока на глобальном уровне недостатка пресной воды не существует. Бывают случаи в пределах определенной местности, когда использование воды достигает своего физического предела, однако обычно вода не рассматривается в качестве ресурса, использование которого превышает «планетарные границы».¹ На практике запас воды чаще ограничивается ее качеством, изменчивостью и местоположением, а также экономическими трудностями. В этом контексте понятие «дефицит воды» представляется не лучшим подходом к управлению водными ресурсами.

Эксперты все чаще рассматривают понятие «водной безопасности» в качестве важнейшей цели устойчивого управления, определяя при этом безопасность как «наличие приемлемого количества и качества воды для здоровья, жизнедеятельности, экосистем и производства в сочетании с допустимым уровнем связанных с водой рисков для людей, окружающей среды и экономики».² Учитывая, что вода может поддерживать множество различных видов человеческой деятельности, цели управления водными ресурсами существенно различаются в разных юрисдикциях, что делает практически невозможным выработку международных рекомендаций для управления водными ресурсами на глобальном уровне, не говоря уже о том, чтобы установить, устойчиво ли в настоящее время управляются водные ресурсы.

Во-вторых, водные системы, как правило, локализованы, и существует мало доказательств того, что изменения в местных гидрологических подсистемах существенно влияют на глобальную систему. Другими словами, неустойчивая практика управления водными ресурсами в одной стране вряд ли создаст значительный негативный побочный эффект на использование воды в другой стране, кроме случаев, когда у этих стран один и тот же речной бассейн. Это не означает, что связанные с водой события не имеют более широких последствий. Засуха может привести к голоду и миграции, а наводнения могут нарушить глобальные промышленные цепочки поставок. Однако практика управления водными ресурсами сама по себе нечасто способна оказать такое глобальное трансграничное воздействие. Таким образом, нет очевидной необходимости в решении проблем, связанных с управлением водными ресурсами, на основе единого глобального подхода, закрепленного в многосторонней договоренности.

Доступ к улучшенным источникам воды

2015 г.

91%

1990 г.

76%

В 2015 г. 91% мирового населения имел доступ к улучшенным источникам питьевой воды по сравнению с 76% в 1990 году.

Источник: Всемирная организация здравоохранения

Взаимодействие торговой и водной политики

Торговля водой сама по себе весьма ограничена, и использование общих водных ресурсов, как правило, регулируется конкретными соглашениями или общими принципами международного права, а не правилами торговли. Однако торговля может помочь странам, где внутренние запасы воды ограничены, импортировать водоемкие товары. Торговля также может облегчить доступ к технологиям, товарам, услугам и связанным с ними инвестициям, необходимым для предоставления базовых услуг водоснабжения и санитарии, а также для очистки и безопасной утилизации промышленных отходов.

Помимо этих положительных взаимодействий торговля может оказывать негативное влияние, если она стимулирует экономическую деятельность, которая вредит водной среде, а внутреннее регулирование не является достаточно сильным для защиты этого ресурса (например, некоторые виды ирригационных субсидий). Эксперты высказывают опасения, что участие иностранных фирм в предоставлении услуг по водоснабжению и санитарии может не обеспечить более широкий доступ к воде бедным слоям населения.

В следующих разделах более подробно рассматриваются некоторые из этих взаимодействий.

Сельское хозяйство

Вода является одним из важнейших факторов производства многих внешнеторговых товаров, включая продукцию сельского хозяйства. Ранее исследователи рассматривали воду, необходимую для производства определенного товара и заложенную в экспорт, в качестве «виртуальной воды». Это стало причиной возникновения таких показателей, как «водный след», предлагаемый в качестве инструмента для оценки воздействия деятельности корпораций на устойчивость использования водных ресурсов и управления. Данный подход в целом свидетельствует о том, что торговля может помочь странам с дефицитом водных ресурсов обеспечить более эффективное распределение ресурсов, а также даст возможность импортировать водоемкие товары и экспортировать те товары, которые требуют меньше воды.

Торговля может помочь странам с дефицитом водных ресурсов обеспечить более эффективное распределение ресурсов.

Некоторые эмпирические данные, как правило, поддерживают эти разумные предположения, показывая, что либерализация торговли связывается с переходом на менее водоемкие виды деятельности в странах с дефицитом водных ресурсов. Однако в действительности, вероятно, все не так просто. Регион Южной Африки, например, импортирует более высокие объемы виртуальной воды со всех уголков мира для орошаемых и богарных продуктов, чем экспортирует. Причем торговля **внутри** региона показывает обратное: чистые потоки виртуальной воды идут из Южной Африки, наиболее страдающей от дефицита воды, в соседние страны, где запасы воды на душу населения значительно выше. Это объясняется целым рядом факторов, в том числе наличием капитала, технологий, транспорта, энергетики и коммуникационной инфраструктуры. Другими словами, запасы водных ресурсов являются лишь **одним** из нескольких факторов, которые играют роль в определении сравнительных преимуществ.

Проблемы, касающиеся «водного следа» в сельскохозяйственном экспорте, иногда приводятся в качестве обоснования для ограничения торговли, поднимая вопросы о том, позволит ли право ВТО странам дифференцировать продукты на основе использования водных ресурсов. Например, могут ли члены ВТО по-разному облагать налогом импорт, в частности сельскохозяйственных продуктов, в зависимости от количества или качества воды, которая

К 2025 г. половина мирового населения будет проживать в районах, в которых будет ощущаться дефицит воды. В настоящее время одна из важных стратегий состоит в повторном использовании сточных вод в целях рекуперации воды, питательных элементов или энергии.

Источник: Всемирная организация здравоохранения

использовалась для их производства, или от воздействия сельскохозяйственной деятельности на качество воды? Учитывая существующую судебную практику, применение односторонних различий между аналогичными продуктами на основе содержания воды может быть разрешено в соответствии с правом ВТО при условии, что регулятивное различие основано на законных соображениях и не применяется в качестве скрытого ограничения торговли. Поскольку социальные предпочтения существенно отличаются в различных странах и отсутствуют международные рекомендации относительно устойчивого управления водными ресурсами, такие односторонние торговые меры могут быть восприняты как экстерриториальное навязывание социальных предпочтений одних стран другим.

Водоснабжение и санитария

Помимо идеи виртуальной воды обеспечение безопасной воды, вывоз и утилизация отходов жизнедеятельности человека и сточных вод представляют собой необходимый набор услуг с многочисленными взаимосвязями в области торговли и инвестиционной политики, начиная от государственных закупок до послеинвестиционных правил в рамках инвестиционных соглашений. Торговля может облегчить доступ к технологиям, товарам и услугам, связанным с управлением водными ресурсами, путем устранения рыночных барьеров, включая таможенные тарифы и нетарифные барьеры (см. Таблицу 1). Основная обеспокоенность в этой области, возможно, относится к частному оказанию услуг водоснабжения и санитарии, поскольку эти виды деятельности представляют определенный набор трудностей, касающихся согласования потребностей в эффективных частных инвестициях с достижением социальных и экологических целей.

Принято считать, что проблема дефицита снабжения в бедных странах может быть решена за счет частного обеспечения. Тем не менее, крупные проекты по развитию водных ресурсов, как правило, экономически целесообразны при долгосрочном низкопроцентном государственном финансировании. Используемый монопольный характер сетевой инфраструктуры и социальные аспекты базовых услуг требуют эффективного государственного регулирования. По этим причинам вопрос о частных услугах водоснабжения и, в частности, идея о предоставлении доступа на рынок для иностранных компаний с целью предоставления услуг водоснабжения являются неоднозначными.

Таблица 1. Обеспечение доступа на рынок товаров и технологий в сфере очистки сточных вод: Переговоры по экологическим товарам

После нескольких лет переговоров ВТО по либерализации экологических товаров и услуг (ЭТУ), характеризующихся ограниченным прогрессом, в начале 2015 г. группа из 14 членов ВТО, включая ЕС, США и Китай, объявила о своем плане по переводу этих переговоров из многостороннего формата в плюрилатеральный. За основу переговоров был взят разработанный АТЭС первоначальный список из 54 продуктов.

Полагая, что так называемое соглашение по экологическим товарам (СЭТ) может мобилизовать достаточное количество стран принять участие в переговорах, его сторонники предполагают вернуть договоренность в ВТО (используя тарифные перечни членов ВТО) и применить снижение тарифов на основе режима наибольшего благоприятствования в отношении членов ВТО, не являющихся договаривающимися сторонами СЭТ. В контексте этих переговоров было идентифицировано несколько товаров, связанных с очисткой сточных вод, в том числе энергетическое, насосное, производственное, автоматическое оборудование, а также аппаратура для передачи данных и расходные химические и аналитические материалы. Большинство этих товаров уже имеет низкий уровень тарифной защиты. Кроме того, многие используемые технологии являются общими технологиями с ограниченной защитой прав интеллектуальной собственности.

Положения о либерализации торговли в рамках Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) применяются только в отношении сектора услуг, который был специально определен членом ВТО для либерализации торговли, поэтому некоторые эксперты называют ГАТС соглашением, которое применяется с согласия его участников. Поскольку страны не обязаны включать услуги по водоснабжению в свои перечни специфических обязательств по услугам, были высказаны опасения, что правительства, взявшие на себя обязательство обеспечить доступ на рынок для иностранных компаний, окажутся в своеобразной ловушке и не смогут отменить либерализацию, если ее результаты окажутся пагубными.

Кроме ВТО услуги, связанные с водой, также были рассмотрены в рамках региональных соглашений о свободной торговле (РТС). В некоторых случаях для фиксации своих обязательств по услугам договаривающиеся стороны таких соглашений использовали «негативные перечни». При этом подходе все секторы услуг включены по умолчанию, кроме тех случаев, когда они явно исключены (в отличие от подхода «позитивного перечня» по услугам, где обязательства применяются только к конкретно указанным секторам).

На практике либерализация услуг водоснабжения показала в лучшем случае неоднозначные результаты с точки зрения расширения доступа для бедных слоев населения и, следовательно, остается чувствительным вопросом. Усилия стран по экспериментированию с новыми моделями предоставления услуг, включая либерализацию, могут быть подорваны опасениями оказаться полностью связанными принятыми обязательствами. Участие в более ограниченной деятельности по управлению специализированными очистными сооружениями для водоснабжения, а также для предоставления услуг канализации вызывает меньше споров и может открыть интересные возможности в сфере торговли в рамках СЭТ, так как эффективное решение этих вопросов становится все более актуальным. Могут существовать и другие возможности, чтобы создать более эффективный механизм сотрудничества в сфере водоснабжения. Инициатива «Помощь в целях развития торговли» могла бы помочь развитию регулятивных механизмов, которые позволили бы экспериментировать с либерализацией в небольших масштабах (и, возможно, с меньшими затратами) и извлекать из этого уроки.

Эта статья подготовлена на основе исследования Майка Мюллера и Кристофа Беллмана "Trade and Water: How Might Trade Policy Contribute to Sustainable Water Management?", опубликованного Международным центром по торговле и устойчивому развитию (МЦТУР) в 2016 году.

- ① Rockström, J., Steffen, W. L., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F. S., Lambin, E., ... & Foley, J. (2009). "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity". *Ecology and Society*, 14(2): 32, онлайн: goo.gl/lhkoWz.
- ② Grey, D., Sadoff, C. W. (2007). "Sink or Swim? Water Security for Growth and Development". *Water Policy*, 9 (2007), стр. 545–571.



Кристоф Беллман
Старший научный сотрудник,
МЦТУР

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТОВАРЫ

Опыт АТЭС в снижении импортных тарифов на экологические товары

Рене Воссенаар

Как экономика-участницам АТЭС удалось провести снижение тарифов на экологические товары? Какие подходы они применили для выделения товаров, имеющих экологическую направленность? Автор описывает опыт АТЭС, который может использоваться в других переговорах по либерализации тарифов.

В последние годы группы членов ВТО участвовали в переговорах, направленных на снижение или устранение импортных таможенных тарифов на ряд экологических товаров, на основании согласованного участниками перечня.

В 2011 г. 21 экономика-участница Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) пообещала, что к концу 2015 г. применяемые тарифы на экологические товары должны быть снижены до 5% или меньше. В 2012 г. в ходе 20-й встречи лидеров экономик-участниц АТЭС, которая проходила во Владивостоке, был утвержден «Перечень экологических товаров АТЭС».

В июле 2014 г. группа из 14 членов ВТО (позже к ним присоединились еще 3 члена организации) начала плюрилатеральные переговоры о подготовке соглашения по экологическим товарам (СЭТ), направленные на либерализацию импортных тарифов на широкий спектр экологических товаров, совершенствование перечня АТЭС и включение в него дополнительной продукции.

Большинство экономик-участниц АТЭС уже закончили работу над своими обязательствами в рамках этого форума, и в январе 2016 г. индивидуальные планы реализации были опубликованы на веб-сайте АТЭС. Впервые тарифные переговоры по экологическим товарам, проводимые большой группой членов ВТО, были завершены. В связи с этим интересно посмотреть, как страны АТЭС рассматривают вопросы торговой классификации и выполняют обязательства по снижению таможенных тарифов.

Ведение переговоров по снижению тарифов на экологические товары

Ведение переговоров и процесс снижения таможенных тарифов на экологические товары по согласованным перечням включает в себя сложные вопросы. Торговые переговоры, как правило, проводятся на основе кодов Гармонизированной системы описания и кодирования товаров (ГС), которые гармонизированы на международном уровне только до шестизначной субпозиции.

За редкими исключениями, субпозиции ГС недостаточно специфичны, чтобы исключительно или преимущественно включать в себя экологические товары. Следовательно, существует необходимость определить дополнительные производные номенклатуры, которые предназначены для захвата экологической доли каждой субпозиции ГС. На этапе переговоров участники стремятся договориться о списке субпозиций ГС, подлежащих включению, и об определении производной номенклатуры для каждой субпозиции ГС.

Снижение тарифов осуществляется на уровне тарифных позиций (ТП) в национальных (или региональных) тарифных перечнях членов ВТО, участвующих в переговорах. Для каждой субпозиции ГС у каждого члена ВТО есть одна или несколько национальных ТП, у которых имеются дополнительные цифровые коды. Эти дополнительные коды не согласованы на международном уровне и поэтому не являются частью переговоров.

В сентябре 2012 г. лидеры экономик-участниц АТЭС заявили:

«Снизив тарифы на экологические товары, мы поможем нашим предпринимателям и гражданам получить доступ к важным экологическим технологиям, что будет способствовать их внедрению и использованию и вносить тем самым значительный вклад в достижение целей АТЭС по обеспечению «зеленого» роста и либерализации торговли».

Источник: Декларация по итогам саммита АТЭС 2012 г.

Некоторые участники переговоров могут принять так называемый подход субпозиций ГС для снижения таможенных тарифов, который предполагает охват всех национальных ТП. Однако для каждой субпозиции ГС индивидуальным участникам необходимо снизить тарифы только для тех ТП в их национальных тарифных перечнях, которые охвачены соглашением в соответствии с согласованным определением производственной номенклатуры (для каждой субпозиции ГС у каждого участника есть одна или несколько национальных ТП, на которые распространяется соглашение). Результаты соглашения по снижению таможенных тарифов на экологические товары могут отличаться среди разных участников, в зависимости, среди прочих факторов, от национальных (или региональных) тарифных перечней.

Несмотря на то, что у более детализированных тарифных перечней могут быть некоторые национальные ТП, которые, в частности, охватывают определенные производные номенклатуры, описания ТП в большинстве случаев все равно намного шире, чем у производных номенклатур.

В связи с этим снижение таможенных тарифов может повлиять на большие объемы торговли, чем это необходимо для удовлетворения экологических целей. Вместе с тем тарифные переговоры по экологическим товарам должны проводиться в первую очередь исходя из экологических целей. Это вовсе не означает, что снижение таможенных тарифов должно быть выгодным только для торговли экологическими товарами. Либерализация тарифов имеет большие преимущества для международной торговли и устойчивого развития. Отдельные участники, однако, могут стремиться к сокращению тарифов, которое является как можно более конкретным с экологической точки зрения. Некоторые члены ВТО могут создавать дополнительные ТП в целях снижения тарифов для производных номенклатур, которые определены менее подробно, чем их существующие национальные ТП.

Одной из ключевых задач в ходе переговоров по экологическим товарам является «сочетание экологической надежности с динамикой торговых переговоров».¹ Экологическая надежность (например, включает ли соглашение ключевые экологические технологии или нет и насколько хорошо эти технологии определяют само соглашение) в значительной степени зависит от результатов переговоров по субпозициям ГС, подлежащим включению в договоренность, и определению производных номенклатур. Некоторые природоохранные неправительственные организации отмечают, что экологическая надежность также предполагает недопущение включения товаров, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду. Экологическая надежность может быть еще больше усилена на стадии сокращения тарифов отдельными участниками, например путем создания дополнительных ТП в целях снижения таможенных тарифов для конкретных производных номенклатур.

Участники переговоров должны также решить, какие тарифы необходимо включить в соглашение, а именно: применяемые тарифы (тарифы, которые применяются на импорт товаров) или связанные тарифы (максимальные уровни тарифной защиты, которые могут применить члены ВТО), а также нужно ли снижать тарифы до согласованного максимального уровня или устранить их в целом. Другой вопрос состоит в следующем: могут ли тарифные переговоры быть дополнены другими переговорами, направленными на содействие внедрению экологических технологий, например на нетарифные меры (НМ) и экологические услуги.

Обязательства экономик-участниц АТЭС

Перечень АТЭС по экологическим товарам состоит из 54 субпозиций ГС, однако тарифные ставки выше 5%, применяемые на основе режима наибольшего благоприятствования (РНБ), подлежали снижению только для экологических товаров или производных номенклатур в рамках каждой субпозиции, которые

В ноябре 2016 г. лидеры экономик-участниц АТЭС заявили:

«Экономики АТЭС, участвующие в Соглашении ВТО по экологическим товарам (СЭТ), вновь заявляют о намерении удвоить усилия по устранению имеющихся разногласий и после снятия основных озабоченностей участников выйти на амбициозный, устремленный в будущее документ, задачей которого будет устранение тарифов на широкую номенклатуру экологических товаров к концу 2016 года».

Источник: Декларация по итогам саммита АТЭС 2016 г.

определялись с учетом дополнительных технических характеристик продукта. В целях реализации этого обязательства определенные страны АТЭС должны были сократить свои применяемые тарифы, которые устанавливаются на уровне национальных ТП.

Поскольку у пяти стран АТЭС (Австралии, Гонконга, Японии, Новой Зеландии и Сингапура) не было ни одной ТП с применяемым на основе РНБ таможенным тарифом выше 5%, этим странам не нужно было ничего делать для выполнения договоренности. В то же время определенные шаги по снижению пошлин требовались от следующих 16 участников: Брунея, Канады, Чили, Китая, Индонезии, Республики Корея, Малайзии, Мексики, Папуа – Новой Гвинеи, Перу, Филиппин, Российской Федерации, Таиланда, Китайского Тайбэя, США и Вьетнама.

За исключением некоторых стран АТЭС, которые применяли подход субпозиций ГС, большинство государств определили для каждой из 54 субпозиций ГС, какие ТП (в частности, с применяемым на основе РНБ тарифом выше 5%) в их тарифных перечнях охватываются перечнем АТЭС и его производными номенклатурами. Эти ТП были обозначены в планах по имплементации словом «да». Действия требовались, если к ТП относилась тарифная ставка размером выше 5%, применяемая на основе РНБ, и эта ТП охватывалась перечнем АТЭС. Обозначение словом «да» не обязательно означает, что ТП *исключительно* или *преимущественно* включает в себя экологические товары, потому что в большинстве случаев определения, используемые в национальных ТП, шире, чем определения соответствующих производных номенклатур. Тем не менее, решение вопроса о том, какие национальные ТП охвачены перечнем АТЭС (а какие нет), может помочь более точно определить товары, на которые необходимо снизить тарифы.

Большинство мероприятий по снижению таможенных тарифов были реализованы за счет снижения ставок для *существующих* национальных ТП. В отдельных случаях некоторые страны сократили тарифы только для более узко определенных экологических участков существующих национальных ТП. Например, Мексика создала девять новых ТП. В целях уменьшения применяемых на основе РНБ тарифов по ТП, предусмотренным перечнем АТЭС, Корея использовала ставки пошлин «международного сотрудничества», которые ниже и имеют приоритет над базовыми ставками (ставки таможенных пошлин «международного сотрудничества» определяются в ходе переговоров с отдельными странами для содействия международной торговле. – Ред. «Мостов»). Для определенных ТП перечень ставок пошлин «международного сотрудничества» имеет ограниченное применение (на основе производных номенклатур перечня АТЭС), подразумевая, что только часть существующих ТП получает выгоду от сниженных тарифов. Подобным образом Китай прикрепил суффикс «ex» почти к половине ТП, тарифные ставки которых подлежали снижению, что свидетельствует о том, что только часть из этих ТП получают выгоду.

Исследование планов по реализации обязательств показало, что страны АТЭС в совокупности имели 375 ТП, которые потребовали снижения таможенных тарифов. По состоянию на июль 2016 г. полная имплементация была достигнута в отношении 273 ТП (включая досрочную реализацию Брунеем, Канадой и Перу). В Таиланде снижение коснулось 11 ТП (для других семи ТП таможенные тарифы снизились с 10 до 7%). Снижение тарифов для 22 ТП (16 в Индонезии, 5 в Российской Федерации и 1 в Папуа – Новой Гвинее) еще не было завершено.

Кроме Брунея, который раньше остальных стран снизил тарифы, Корея, Китай и Мексика уменьшили наибольшее количество тарифов в отношении национальных ТП и субпозиций ГС. После принятия необходимого законодательства Чили планировало снизить свою единую 6-процентную тарифную ставку, охватывающую все 54 субпозиции ГС. Самое сильное сокращение тарифов было проведено в Малайзии, Брунее и Мексике.

Возобновляемые источники энергии (ВИЭ), мониторинг и оценка состояния окружающей среды, очистка сточных вод, а также управление ликвидацией твердых отходов и контроль загрязнения воздуха являются теми экологическими категориями, которые получают преимущества от снижения тарифов в относительно большом числе стран АТЭС.

Применяемые тарифы для солнечных водонагревателей и напольных покрытий из бамбука были сокращены в девяти странах АТЭС. Несколько государств сократили тарифы для ветряных генераторов и ключевых компонентов цепочки создания стоимости ветровой энергии. Другие экологические товары, получающие выгоду от снижения тарифов в большом количестве стран АТЭС, включают электрические генераторы под кодом ГС 850239 (в основном для производства электроэнергии из возобновляемых источников энергии), оборудование для фильтрации или очистки воды и газа, а также установки для сжигания отходов.

В 16 экономиках-участницах АТЭС, которым необходимо предпринять меры для выполнения договоренности, уровень тарифной защиты является относительно низким. До снижения тарифной защиты средний уровень применяемых на основе РНБ тарифов по 54 субпозициям ГС составлял около 3%. Это отчасти объясняется значительной долей беспошлинных ТП. Для товаров, подлежащих обложению таможенной пошлиной, средний уровень тарифов составил 5,8%. В некоторых странах, например в Малайзии и Мексике, относительно низкие средние показатели скрывают высокие ставки тарифов для некоторых ТП.

До проведения тарифной либерализации стоимость импорта по 54 субпозициям ГС составляла около 31 млрд долл. США, что говорит о хорошем потенциале для значительного снижения тарифов.

До проведения тарифной либерализации стоимость импорта по 54 субпозициям ГС (национальным ТП с применяемым на основе РНБ тарифом выше 5%) составляла около 31 млрд долл. США, что говорит о хорошем потенциале для значительного снижения тарифов. Однако эта цифра включает в себя торговлю по тем ТП, которые не охвачены перечнем АТЭС. Кроме того, в тех случаях, когда снижение тарифов приносит пользу только части существующих национальных ТП, торговые потоки не могут быть оценены с помощью существующей торговой статистики.

Выводы

Результат переговоров стран АТЭС является позитивным, так как большинство участников сократили свои применяемые на основе РНБ тарифы, которые превышали 5% для национальных ТП, охваченных обязательствами. Либерализация прошла с разумной степенью конкретности и экологической надежности.

Несмотря на определенные недостатки, дополнительные производные номенклатуры в отношении перечня АТЭС помогли странам определить ТП в своих национальных тарифных перечнях, требующие снижения ставок, и провести сокращение тарифов, которые являются более конкретными, чем существующие национальные ТП.

Некоторые страны АТЭС снизили импортные таможенные пошлины только для определенной части существующих национальных ТП. Эти ТП представляют собой значительную долю всех сокращений тарифов, в частности в Китае и Республике Корея, и включают ТП с большими объемами торговли. Это, возможно, способствовало проведению внутренних процедур и повышению экологической надежности снижения тарифов. Создание новых ТП поспособствовало большей

прозрачности. В других соглашениях о торговле экологическими товарами могут также рассматриваться иные механизмы, например использование переходных периодов для снижения тарифов на определенную продукцию, чтобы облегчить участникам внесение необходимых корректив. Такой вариант не рассматривался в АТЭС, поскольку странам давалось три года на сокращение тарифов.

Некоторые члены АТЭС снизили тарифные ставки по существующим ТП для оборудования, запасных частей и компонентов, используемых для конкретных природоохранных целей. Например, они создали новые ТП, основанные на экологичности конечного использования. Создание дополнительных национальных ТП может помочь снизить тарифы, когда существующие национальные ТП не являются достаточно конкретными, чтобы охватить экологичное использование продукта.

Реальное влияние от снижения применяемых на основе РНБ тарифов может быть ограниченным, поскольку среди прочих причин значительная часть торговли стран АТЭС уже происходит в контексте соглашений о свободной торговле.

Оценка торговли товарами, которые охватываются соглашением по экологическим товарам, является сложной задачей. Цифры, основанные на шестизначных субпозициях ГС, существенно завышают показатель торговли экологическими товарами, которые могут извлечь выгоду от снижения тарифов. Эта проблема определенным образом минимизируется использованием торговой статистики на уровне национальных ТП, которая, однако, не согласована на международном уровне и доступна общественности только в отношении некоторых стран. Большинство описаний национальных ТП гораздо шире, чем описания производных номенклатур, а экологические товары часто продаются в соответствии с положениями ТП, предусмотренными для «других» продуктов. Некоторые ключевые страны АТЭС сократили тарифы только для определенной части существующих национальных ТП (для которых торговая статистика в основном недоступна).

Одним из важных вкладов АТЭС является демонстрация того, как обязательства по снижению тарифов с участием разных членов ВТО могут работать на практике. Этому положительному результату, возможно, поспособствовали различные факторы, такие как, например, добровольный и необязательный характер сокращения тарифов и цель снижения тарифов до 5% или менее (в отличие от полной отмены таможенных пошлин).

Эта статья подготовлена на основе исследования Рене Воссенаара "Reducing Import Tariffs for Environmental Goods: The APEC Experience", опубликованного Международным центром по торговле и устойчивому развитию (МЦТУР) в 2016 году.

❶ Santana, Roy. 2015. "Options for Defining Products Covered by the Environmental Goods Agreement." BioRes, 9 (5), 3 June, онлайн: <https://goo.gl/OsQdil>.



Рене Воссенаар
Независимый консультант

РЫБНЫЕ РЕСУРСЫ

Односторонние и многосторонние торговые меры по борьбе с незаконным рыбным промыслом

Жиль Хош

Для борьбы с незаконным рыбным промыслом могут использоваться как многосторонние, так и односторонние торговые меры.

Автор статьи сравнивает воздействие таких мер, отмечая их достоинства и недостатки, а также дает рекомендации для лиц, участвующих в разработке политики в области рыболовства.

Незаконный, несообщаемый и нерегулируемый рыбный промысел (ННН) – это глобальная проблема, которая подрывает устойчивое рыболовство и находится в центре внимания Цели №14.4 Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года. Рыба является одним из наиболее ценных используемых сегодня возобновляемых ресурсов, значительная часть мирового производства рыбы поступает в международную торговлю. Следовательно, торговая политика должна играть решающую роль в борьбе с ННН.

Связанные с торговлей меры по борьбе с ННН делятся на две категории. Первой категорией мер являются ограничивающие торговлю меры (ОТМ), установленные государствами рынка, которые импортируют рыбную продукцию. Вторую категорию мер составляют схемы сертификации улова, два вида которых (схемы торговых сделок (СТС) и схемы документации уловов (СДУ)) были разработаны и применяются в настоящее время. В этой статье рассматриваются достоинства и недостатки односторонних и многосторонних подходов в отношении обоих видов инструментов.

Многосторонние схемы торговых сделок и страны с «удобным» флагом

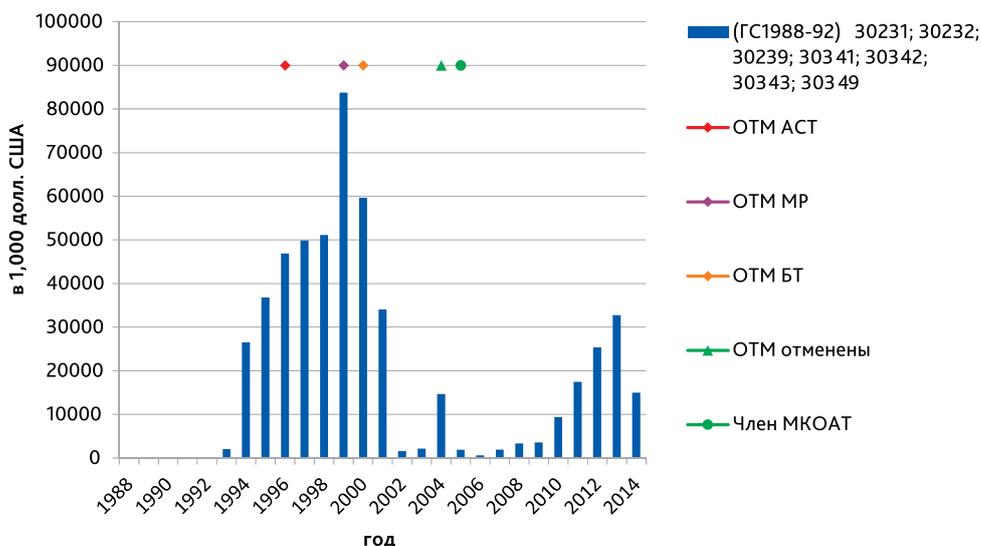
Схемы торговых сделок используются региональными рыбохозяйственными организациями (РРХО) с начала 1990-х годов для контроля торговли тунцовыми видами. Эти схемы требовали, чтобы государства флага проверяли документацию для торговли тунцовыми видами. Таким образом документы СТС позволяют выявить экспорт тунца, выловленного рыбаками судами стран с «удобным» флагом (УФ), судами, ходящими под флагами государств, не являющихся членами РРХО, а также судами, которым вылов рыбы в рамках РРХО был запрещен в соответствии с международным правом.

Члены РРХО приняли ограничивающие торговлю меры (запрет на импорт тунца) в отношении государств флага, которые экспортировали тунца и чьи суда не имели права на вылов. Эти ОТМ привели к практически полному прекращению торговли конкретными видами рыбы в странах, на которые были направлены данные меры. Как только санкции были сняты, экспорт из некоторых стран, которые позже решили присоединиться к РРХО и на законных основаниях участвовать в промысле, постепенно возобновился, что видно на примере Белиза. Экономический эффект от этих мер, направленных на конкретные государства, был, вероятно, ограничен, поскольку торговля тунцом обошла эти государства флага как физически, так и финансово. Однако результаты этих мер оказали сильное влияние на ННН в рамках мирового промысла тунца. Сегодня более 95% ННН в наиболее важном тунцовом промысле совершается юридически зарегистрированными и лицензированными рыбаками судами. Сейчас эти суда, скорее всего, будут вовлечены в действия по недостоверному или заниженному предоставлению сведений об улове. Эти действия могут быть эффективно устранены хорошо продуманными СДУ.

Государства флага – государства, которые предоставляют свою национальность и право водрузить флаг на коммерческие суда, выходящие в море, включая рыболовецкие лодки. Если лодка ходит под флагом государства, она должна соблюдать его законодательство.

Источник: ФАО

Рис. 1: Влияние ОТМ МКОАТ на импорт тунца из Белиза

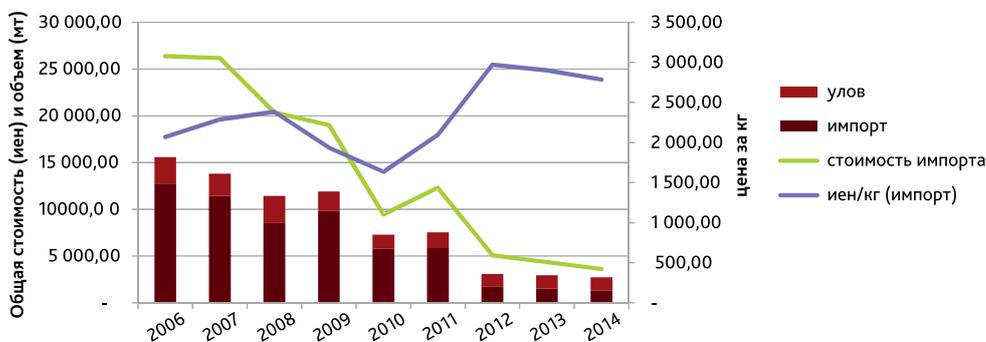


Примечание: АСТ – атлантический синий тунец; МР – меч-рыба; БТ – большеглазый тунец. Данные охватывают все существующие и соответствующие категории тунца по Гармонизированной системе описания и кодирования товаров 1988–1992 гг. и отчетность стран-импортеров. Источник: База статистических данных ООН по торговле товарами, онлайн: <http://comtrade.un.org>.

Многосторонние схемы документации уловов и восстановление запасов

Три РРХО разрабатывают схемы документации уловов. Эти схемы требуют подтверждения государством флага законности вылова определенных видов рыбы и являются достаточно простыми для контроля и обеспечения их соблюдения. Существующие данные свидетельствуют о том, что те схемы, которые хорошо разработаны и реализованы в рамках всей цепочки поставок, могут быть эффективными в предотвращении заниженной отчетности об улове судами, имеющими необходимые регистрации и лицензии. Когда развитые страны, включая Японию, начали применять соответствующие СДУ, предоставление заниженных сведений об улове атлантического синего тунца, как предполагается, сократилось с двукратного размера от общего допустимого улова и приблизилось к нулю. При внедрении этой схемы импорт атлантического синего тунца в Японию существенно снизился (Рис. 2). Из этого можно сделать вывод, что СДУ смогли эффективно устранить большое количество нелегальных поставок атлантического синего тунца в Японию, которая в настоящее время является главным рынком тунца.

Рис. 2. Общее количество синего тунца в Японии (импорт и вылов) в период 2006–2014 гг.



Источник: исследование автора основано на данных Министерства финансов Японии («Торговая статистика Японии», онлайн: <http://bit.ly/2povYHp>); и МКОАТ, 2016 г. «Ряд данных улова АСТ: Таблица 27», онлайн: <http://bit.ly/2ponSyi>.

Прибрежные государства – государства на побережье, в чьих территориальных водах ведется рыбный промысел.

Источник: ФАО

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что надлежащее обеспечение соблюдения СДУ может также иметь более широкие экономические последствия для экономики незаконной деятельности. Стоимость нелегальной продукции в рамках СДУ снижается, поскольку она не может законно поставляться на рынок, что существенно сокращает финансовую заинтересованность в участии в ННН. Торговля патагонским клыкачом с сертификацией СДУ осуществлялась по более высоким ценам, чем торговля несертифицированной продукцией, а несертифицированный атлантический синий тунец в Средиземном море, как сообщается, теряет большую часть своей законной международной рыночной стоимости.

Существует сильная корреляция между введением СДУ МКОАТ и началом восстановления запасов атлантического голубого тунца. В настоящее время многосторонние системы СДУ главным образом сосредоточены на высокой стоимости морского промысла, так что их воздействие в основном ограничивается промышленным рыболовством и рыболовством в развитых странах. В то время как СДУ могут привести к краткосрочным экономическим и социальным издержкам, пока рыболовы адаптируются к новым условиям и воздерживаются от незаконной деятельности, в долгосрочной перспективе экономические и социальные последствия восстановления запасов являются позитивными как для развитых, так и для развивающихся стран.

Многосторонние системы СДУ главным образом сосредоточены на высокой стоимости морского промысла, так что их воздействие в основном ограничивается промышленным рыболовством и рыболовством в развитых странах.

Односторонние схемы документации уловов

В настоящее время единственной односторонней СДУ является схема, используемая ЕС, однако к началу 2018 г. должна вступить в действие американская односторонняя система. Система ЕС охватывает все морские рыбопродукты, которые импортируются в Евросоюз. Она основана на предоставлении бумажных сертификатов при импорте рыбы в ЕС и работает без центрального реестра данных для выданных сертификатов, что снижает отслеживаемость уловов и, следовательно, возможность схемы исключать незаконно выловленную продукцию из поставок и, в конечном счете, из рынка ЕС. С тех пор, как система начала работать, никаких доказательств о ее влиянии на импорт рыбы в ЕС обнаружено не было.

Американская система отслеживания уловов, по-видимому, будет отличаться от системы ЕС. Это связано с тем, что она потребует наличия сертификатов только для импорта тех видов рыб, которые подверглись риску в результате ННН, а также потому, что данные будут собираться по цепочке поставок, представляться в электронном виде и проверяться представителями частного сектора, а не государственными учреждениями.

Односторонние и многосторонние СДУ действуют на разных концах цепочки поставок и, таким образом, оказывают различное воздействие на рыболовство и торговлю. Многосторонние схемы, если они эффективно применяются, как правило, имеют более узкий охват по видам рыб, но находятся в гораздо более выгодном положении для эффективной ликвидации ННН в рамках одного промысла. Однако в настоящее время многосторонние схемы охватывают очень мало мировых рыбных запасов (менее 1% объема вылова). Для сравнения: односторонние схемы частично охватывают многочисленные рыбные запасы (т.е. долю каждого экспортируемого запаса на рынке, где действует схема).

Государства порта – прибрежные страны, имеющие морские порты и гавани, в чьи доки входят рыболовецкие суда, чтобы выгрузить или перегрузить улов, загрузить пищу и провизию, заправиться горючим и т.д.

Источник: ФАО

Эффективность односторонней схемы скорее зависит от перспективной возможности рынка стимулировать участников ННН в конкретных рыболовных хозяйствах прекратить незаконную рыбную ловлю, чем от нацеливания на другие, не менее перспективные рынки, не использующие СДУ. Односторонние СДУ также по сути трудно поддаются принудительному соблюдению, поскольку продукты рыболовства могут циркулировать по большей части цепочки поставок без сертификатов. Поэтому многосторонние системы имеют бóльший потенциал для положительного воздействия на устойчивое управление конкретными рыбными запасами, чем односторонние схемы.

Прозрачность и ориентированность на эффективные односторонние торговые меры

Как в США, так и в ЕС действуют нормы, позволяющие применять ограничивающие торговлю меры в отношении стран, которые, как считается, оказывают финансовую поддержку ННН. В ЕС такие меры используются в виде желтых карточек (идентификация несотрудничающих стран) и красных карточек (запрет на импорт). С 2014 г. красные карточки получили 4 страны (Камбоджа, Белиз, Гвинея и Шри-Ланка). Страны могут стать объектом применения торговых мер ЕС только в качестве государств флага, тогда как государства порта или рынка, которые активно участвуют в легализации продуктов ННН, не могут быть объектом этих мер.

Эти торговые ограничения широко применяются ко всем поставкам рыбы из конкретной страны, независимо от вида ННН, ставшего причиной идентификации. В то время как промышленные компании могут менять флаг судна, чтобы уйти от ограничений, связанных с государством флага, малые рыболовные хозяйства не могут преодолеть эмбарго в отношении их государства флага. Это означает, что всеобъемлющее эмбарго на экспорт рыбы страны, скорее всего, оказывает несоизмеримое влияние на малые рыболовные хозяйства.

США идентифицируют страны, участвующие в ННН, с 2009 года. На сегодняшний день ни одна из этих идентификаций не привела к «отрицательной сертификации» – эквиваленту красной карточки в ЕС. Кроме того, законодательство США предусматривает, что торговые меры могут применяться только в отношении флотов, видов и типов продукции, непосредственно связанных с видом ННН, повлекшим идентификацию.

Используемая Евросоюзом система идентификации стран непрозрачна, а стандарты, по которым принимаются решения об идентификации (или неидентификации) стран, неясны.

Используемая Евросоюзом система идентификации стран непрозрачна, а стандарты, по которым принимаются решения об идентификации (или неидентификации) стран, неясны. В США, с другой стороны, двухгодичные доклады Конгрессу содержат подробную информацию об указанных нарушениях, причинах идентификации страны, а также о причинах положительной сертификации идентифицированной страны. Страны, идентифицированные США и ЕС, принципиально отличаются. До настоящего времени в обоих списках фигурируют только 3 страны из 51. Идентификации ЕС в настоящее время ограничиваются странами Африки, Азии, Карибского бассейна и юго-западной части Тихого океана; 48% составляют малые островные развивающиеся государства. Идентификации США более равномерно распределены между регионами мира и нацелены на более развитые промысловые страны. Наибольшее число идентификаций связано с южноамериканскими странами, затем следуют государства-члены ЕС.

Идентификации ЕС, похоже, подтолкнули некоторые идентифицированные страны к совершенствованию концепции управления рыболовством, однако пока не существует четких доказательств того, что это привело к ощутимому сокращению ННН. Также неясно, какое влияние оказала система США на ННН, поскольку на сегодняшний день санкции в действие не вводились.

В более широком плане, однако, влияние односторонних ОТМ на ННН может фактически превышать влияние односторонних СДУ. Односторонний процесс идентификации и санкций, вероятно, будет более эффективным для изменения поведения стран, если эти страны экспортируют значительные объемы морепродуктов на рынок, который налагает санкции. Если аморфные государства флага, порта или переработки можно подтолкнуть к более ответственному отношению посредством применения прозрачных и справедливых мер, ограничивающих торговлю, тогда влияние односторонних ОТМ может быть существенным.

Выводы и рекомендации

Эффективные схемы документации уловов

Многосторонние СДУ оказывают влияние на торговлю конкретными видами рыбы и способствуют восстановлению некоторых рыбных запасов. Однако их влияние ограничено менее 1% мировых запасов рыбы. Односторонние СДУ конечного рынка могут защитить другие рынки от поступления многочисленной незаконно выловленной продукции, однако, поскольку они закрывают только один рынок от этой продукции, такие СДУ могут оказывать ограниченное общее влияние на ННН и устойчивое управление отдельными рыбными запасами.

Многосторонние СДУ оказывают влияние на торговлю конкретными видами рыбы и способствуют восстановлению некоторых рыбных запасов.

Лица, участвующие в разработке политики и стремящиеся повысить эффективность многосторонних и односторонних СДУ, могли бы сосредоточить свое внимание на следующих моментах:

- 1) СДУ должны основываться на технически обоснованной системе, которая обеспечивает поддающуюся проверке отслеживаемость и охватывает всех участников цепочки поставок на уровне государств флага, порта, рынка и переработки. Для достижения этой цели следует разработать и использовать дополнительные технические руководящие принципы, такие как Варианты разработки схем документации промысла тунца от 2016 г. Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) и Добровольные руководящие принципы по составлению схем документации улова, разрабатываемых Комитетом ФАО по рыболовству (КОФИ). В это же время действующие схемы должны подвергаться проверке для выявления и устранения пробелов в их работе.
- 2) СДУ должны быть созданы с использованием реестра центрального сертификата (или данных), охватывающего всю цепочку поставок, чтобы обеспечить проверяемую отслеживаемость и эффективное выявление мошенничества в цепочке поставок до такого уровня, при котором нелегальные участники будут вынуждены действовать соответствующим законом образом. Учитывая огромные объемы торговли рыбной продукцией, эти механизмы должны быть гибкими, достаточно автоматизированными и самостоятельно приводимыми в действие, что позволит обеспечить их эффективность.

- 3) Поддающаяся проверке отслеживаемость в сложных цепочках поставок возможна только посредством внедрения электронного документооборота, что предполагает онлайн-электронную подачу и проверку данных в рамках централизованного хранилища на каждом этапе цепочки поставок.
- 4) СДУ должны быть основаны на оценке риска и применяться только в отношении рыбных промыслов, которым наносят вред существующие и крайне разрушительные аспекты ННН. Всеобъемлющие подходы СДУ, применяемые ко всем продуктам из всех стран, с высокой вероятностью будут оказывать непропорционально большое и необоснованное влияние.

Разработка согласованных и многосторонних схем документации уловов

Дальнейшим объектом внимания для работы могло бы стать улучшение согласованности, а также возможная многосторонность различных мер СДУ, учитывая потенциал взаимного усиления односторонних и многосторонних схем. В связи с этим лица, участвующие в разработке политики, могли бы рассмотреть следующее:

- 5) Новые и существующие односторонние схемы должны создать механизмы для взаимного признания и эквивалентности их сертификатов в том же ключе, в котором односторонние системы признают (или планируют признать) эквивалентность сертификатов РРХО. Это позволило бы снизить нагрузку, а также расходы, связанные с эксплуатацией этих схем, для участников экономической деятельности. Затем эти системы могли бы быть согласованы с целью принятия согласованных подходов и электронных платформ. Объединение односторонних схем документации в конечном счете приведет к созданию фактически многосторонних систем, которые затем могут быть открыты для государств конечного рынка. Это позволит избежать распространения схем и связанных с ними негативных последствий. По мере того, как все больше стран конечного рынка присоединится к одной схеме, эффективность односторонних СДУ в формировании положительного влияния на уровень запасов, вероятно, также улучшится.
- 6) Международное сообщество могло бы оценить целесообразность разработки и функционирования многосторонних систем СДУ, предназначенных для применения в глобальном масштабе для конкретных видов рыб, нуждающихся в защите от ННН. Основанная на оценке риска рамочная система обязательных многосторонних схем может быть гармонизирована и управляться одной организацией на основе одного подхода и платформы, что позволит свести к минимуму общие затраты и нагрузку на ее функционирование и обеспечение соблюдения требований. Вместо одной или нескольких СДУ, управляемых рядом РРХО, центральный оператор может предоставить централизованную и глобализованную СДУ-платформу для любой РРХО, которая решит, что применение СДУ окажет позитивное влияние на борьбу с ННН в ее промыслах. Соответствующей организацией и форумом для обсуждения такой инициативы мог бы стать Комитет ФАО по рыболовству, который раз в два года собирается в Риме для обсуждения и утверждения двухлетних планов работы организации в области рыболовства. КОФИ мог бы предоставить ФАО мандат для официальной оценки осуществимости такого подхода, работая с торговой системой.

Прозрачные и тщательно разработанные односторонние ОТМ могут быть эффективными в формировании поведения государств флага, порта и переработки.

Разработка согласованного подхода к ограничивающим торговлю мерам

Многосторонние ОТМ показали себя мощными инструментами, которые могут вызывать фундаментальные изменения в динамике ННН. Прозрачные и тщательно разработанные односторонние ОТМ могут быть эффективными в формировании поведения государств флага, порта и переработки. Лица, участвующие в разработке политики и стремящиеся повысить эффективность многосторонних и односторонних ОТМ, могли бы уделить внимание следующим вопросам:

- 7) Обеспечение конкретики ОТМ в отношении видов рыбы и продукции в целях решения проблем ННН и минимизации чрезмерных экономических и социальных последствий для не связанных с ННН сегментов рыбного хозяйства и цепочек поставок, которые подвергаются санкциям.
- 8) Обеспечение наличия четких стандартов в отношении определения ННН, ясных правил и процедур для идентификации стран (или введения желтых и красных карточек), а также информирование общественности о потенциальных целях ОТМ, чтобы улучшить прозрачность и свести к минимуму риск и неопределенность, связанные с ОТМ.
- 9) Разработка ОТМ таким образом, чтобы страны могли быть идентифицированы в качестве прибрежных государств, государств флага, порта или рынка и подвергались санкциям в том же качестве. Являясь ядром цепочки поставок, ННН процветает из-за продолжающегося существования «мягких» подходов у прибрежных стран, государств порта или рынка, которые допускают ведение ННН и торговли в водах или на территориях, находящимися под их юрисдикцией. Торговые инструменты были разработаны специально для преодоления ограничений, связанных с принуждением государства флага, поэтому ОТМ должны быть гибкими и нацеленными на любое государство, которое спонсирует торговлю продукцией, производной от ННН.
- 10) Страны, применяющие односторонние торговые инструменты, в том числе ОТМ, могут использовать региональные торговые соглашения, например, Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство между США и ЕС, в качестве средства повышения нормативной согласованности при разработке и реализации этих мер. Положения регионального торгового соглашения могут помочь с определениями и стандартами, применяемыми для идентификации стран и прозрачности, и обеспечить взаимное признание отрицательных и положительных идентификаций. В конечном счете, правительствам следует рассмотреть вопрос о принятии многостороннего подхода к ОТМ, например в рамках Всемирной торговой организации.

Эта статья подготовлена на основе исследования Жюль Хоу "Trade Measures to Combat IUU Fishing: Comparative Analysis of Unilateral and Multilateral Approaches", опубликованного Международным центром по торговле и устойчивому развитию (МЦТУР) в 2016 году.

-
- ❶ Международная комиссия по охране атлантического тунца (МКОАТ), Комиссия по сохранению южного голубого тунца (КСЮГТ) и Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ).



Жиль Хош
Независимый эксперт по
рыболовству

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Вопросы охраны окружающей среды в соглашениях о свободной торговле

Елена Кушниренко

Какие положения в области охраны окружающей среды предусматривают США и ЕС в своих соглашениях о создании зоны свободной торговли? Автор статьи проводит сравнительный анализ двух подходов и рекомендует рассмотреть возможность включения природоохранных положений в региональные соглашения стран нашего региона.

Опустим статистику, упоминаемую во многих статьях, посвященных региональным торговым соглашениям: сколько на данный момент подписано и вступило в силу соглашений, кто подписал наибольшее количество договоренностей и так далее. Мы обратим внимание на лидеров/«законодателей моды», определяющих содержание соглашений о зоне свободной торговли (ЗСТ): ЕС и США. Именно они разрабатывают и включают в свои соглашения те или иные положения, которые в дальнейшем переносятся в договоренности, подписываемые уже их партнерами. Например, в Соглашении о создании таможенного союза между ЕС и Андоррой фиксируются положения, затрагивающие антидемпинговые меры, а в Соглашении о ЗСТ между США и Оманом – положения по субсидиям.

Специальные нормы, регулирующие вопросы сотрудничества в области охраны окружающей среды, впервые были включены в Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), инициатором и лидером которого являются США. Как гласит история, мотивацией для включения в НАФТА таких мер было опасение американских властей о возрастании индустриального загрязнения окружающей среды в Мексике, что, в свою очередь, создавало определенную угрозу экологии США. В результате в 1993 г. Канада, Мексика и США, договаривающиеся стороны НАФТА, подписали Североамериканское соглашение по сотрудничеству в области охраны окружающей среды (Соглашение). Договоренность вступила в силу в 1994 году.

В этом Соглашении предусматриваются принципы и цели, касающиеся сохранения и охраны окружающей среды, а также конкретные меры по дальнейшему сотрудничеству сторон договоренности. Необходимо обратить внимание на две особенности/характерные черты этого Соглашения. Во-первых, в нем хорошо прослеживается существование нескольких целей: возможность влияния сторон на разработку нормативно-правовых актов определенного уровня другой стороны-участницы договоренности, обеспечение наличия законодательства соответствующего уровня и выполнение такого законодательства, то есть использование согласованных стандартов. Во-вторых, заслуживает внимания предусмотренная сторонами система реализации этой договоренности.

У договаривающихся сторон сохраняется суверенное право на определение политики в области охраны окружающей среды, разработки и применения национального законодательства, но в то же время в Соглашении содержится механизм, позволяющий влиять на внутренние решения и нормы стран-участниц. Так, гарантируется возможность заинтересованным лицам высказывать свои предложения по законопроектам. Помимо этого от сторон требуется как минимум рассматривать рекомендации Совета по модернизации действующего законодательства.

С целью обоснования принятия стандартов в Соглашении определена зависимость разработки законодательства, отвечающего жестким требованиям, и необходимости его выполнения в соответствии с правительственными

стратегиями, наличием научных разработок, квалифицированных кадров и прочего. Признавая такую зависимость, договаривающиеся стороны приняли обязательства по проведению научных исследований, технологическому развитию, улучшению образования, обеспечению разработки национального законодательства на основе правительственных планов и т.д.

Отдельно стоит упомянуть, что Соглашение устанавливает определенные требования к публикации законодательства, уровню ответственности за его нарушение (суровость наказания должна быть соразмерна нарушению и должна предусматриваться возможность ликвидации последствий нарушений), защите прав (гарантируется обращение в соответствующие органы, доступ к судебным и иным органам; процедура защиты прав должна быть открытой, не более обременительной, чем это необходимо; решения могут быть пересмотрены) и пр.

Соглашение предусматривает механизм, позволяющий влиять на внутренние решения и нормы стран-участниц в сфере охраны окружающей среды.

Переходя к важнейшему элементу Соглашения – системе его реализации, следует сказать, что для США, Канады и Мексики эта договоренность явилась, с одной стороны, некой базой, а с другой стороны, гарантией развития сотрудничества и принятия необходимых мер в области охраны окружающей среды.

В Соглашении предусматривается структура совместных органов, принимающих участие в обеспечении реализации его положений, а именно: Комиссия по сотрудничеству сторон в области охраны окружающей среды, которая состоит из Совета, Секретариата и совместного публичного Консультативного комитета.

В рамках деятельности Комиссии договаривающиеся стороны утверждают План действий на каждые пять лет. Так, например, в Плате на 2015–2020 гг. помимо прочего определены три новых направления сотрудничества: смягчение последствий изменения климата, «зеленый» рост и устойчивое развитие. В рамках этого Плана стороны только на 2015–2016 гг. запланировали реализацию 16 проектов, среди которых «Североамериканская инициатива по сокращению и утилизации пищевых отходов», «Североамериканская инициатива по отбору и переработке органических отходов», «Сокращение выбросов с помощью морских перевозок товаров в Северной Америке», «Ускорение процесса принятия стандарта ISO 5001 и программы (SEP – Superior Energy Performance) по его внедрению в Северной Америке», «Влияние использования химических веществ на экологию в Северной Америке». Для каждого из этих проектов выработаны цели и задачи его выполнения, предусмотрен определенный бюджет.

Действующая политика США и ЕС в области охраны окружающей среды в рамках ЗСТ

В настоящее время страны, в зависимости от их экономико-политической приверженности, включают в свои соглашения о ЗСТ положения по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, как правило, на основе предложений одного из лидеров – США или ЕС.

Политика США основывается на документе Bipartisan Agreement on Trade Policy, принятом в 2007 г. и отражающем договоренности Администрации Президента и Конгресса США. Все договоренности США в области охраны окружающей среды формируются с учетом этого документа и содержат следующие требования:

- соблюдение национального законодательства в сфере вопросов экологии;

- как минимум, неснижение уровня защиты окружающей среды или стремление повышать его;
- обеспечение реализации многосторонних договоренностей по вопросам экологии;
- неиспользование экологических стандартов в качестве протекционистских мер;
- осуществление сотрудничества.

Необходимо отметить, что в соглашениях с участием США предусматривается ответственность за неисполнение обязательств: на положения по охране окружающей среды распространяются нормы разрешения споров. Помимо этого используются не декларативные меры, выраженные, например, словами «будут стремиться», а обязательственные – ясно обозначенные с помощью слова «должны».

Политика ЕС несколько отличается от политики США. Так, в 2001 г. ЕС разработал документ A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. «ЕС должен работать совместно со своими торговыми партнерами для совершенствования экологических и социальных стандартов и использовать весь потенциал торговых соглашений или соглашений о сотрудничестве для достижения этой цели», – подчеркивается в этом документе.

Евросоюз в своих соглашениях предусматривает такие обязательства, как:

- соблюдение национального законодательства в сфере вопросов экологии;
- неснижение уровня защиты окружающей среды или стремление повышать его;
- обеспечение реализации многосторонних договоренностей по вопросам экологии;
- неиспользование экологических стандартов в качестве протекционистских мер;
- возможность урегулирования споров по вопросам защиты окружающей среды;
- осуществление эффективного сотрудничества и укрепление потенциала в области охраны окружающей среды.

Положения, фиксируемые в соглашениях ЕС, во многом повторяют положения в договоренностях США, но если у США они зафиксированы в форме обязательств с использованием термина «должны», то у ЕС формулировки изложены в более мягкой форме.

С одной стороны, положения, фиксируемые в соглашениях ЕС, во многом повторяют положения в договоренностях США, но если у США они зафиксированы в форме обязательств с использованием термина «должны», то у ЕС формулировки изложены в более мягкой форме. Кроме того, договоренности ЕС не преследуют цель установления контроля за выполнением обязательств через юридический механизм разрешения споров. Все они ориентированы на разрешение спорных вопросов в рамках консультаций.

Кроме того, необходимо отметить, что в соглашениях о ЗСТ с участием США и ЕС не содержатся детализированные системы их реализации, как это было сделано в специальном Североамериканском соглашении по сотрудничеству в области охраны окружающей среды.

Какую из стратегий могли бы выбрать страны ВЕКЦА?

Как показывает анализ положений, затрагивающих сотрудничество договаривающихся сторон в области охраны окружающей среды, все они направлены на подтверждение выполнения обязательств, предусмотренных действующими международными соглашениями, принятие законодательства с определенным уровнем природоохранной защиты, выполнение такого законодательства и пр.

В то же время соглашения о ЗСТ заключаются для достижения нескольких целей, в том числе создания благоприятных условий для развития и диверсификации торговли между сторонами, расширения торгового и экономического сотрудничества и создания более широких возможностей для бизнеса. Классическим примером значимости влияния применяемых норм в области охраны окружающей среды на торговлю могут быть Директивы ЕС об ограничении шумов.

Исходя из этого, было бы целесообразно рассмотреть возможность закрепления в торговых соглашениях стран ВЕКЦА не только общих положений о сотрудничестве с целью обеспечения наличия законодательных норм определенного уровня, но и непосредственного взаимодействия договаривающихся сторон по реализации конкретных проектов в сфере охраны окружающей среды. Эти проекты могли бы стимулировать развитие научно-технологической базы, а также ограничить использование экологических норм в качестве инструментов протекционизма.

Совместные проекты сторон в сфере охраны окружающей среды могут ограничить использование экологических норм для протекционизма.

Такие проекты могли бы быть, например, в следующих областях: внедрение принципов «зеленой» экономики, включая вопросы ресурсосбережения; переработка отходов использования возобновляемых источников энергии; поддержание принципов экологического бизнеса, включая производство экологически чистой продукции; осуществление экологической экспертизы совместных проектов. И здесь можно было бы учесть опыт Североамериканского соглашения по сотрудничеству в области охраны окружающей среды.



Елена Кушниренко
Начальник отдела системных условий секторального развития Департамента торговой политики ЕЭК

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Минаматская конвенция – новое международное экологическое соглашение, связанное с торговлей

Ольга Познизова

Ртутное загрязнение – одна из серьезнейших экологических проблем, с которой столкнулось человечество. Глобальные усилия по ликвидации этой проблемы невозможны без изменений торговых-экономических отношений.

В последнее время в мире значительно возросло осознание опасности ртутного загрязнения и необходимости глобальных действий для снижения риска для здоровья людей и окружающей среды.

Ртуть – опасный загрязнитель

Ртуть – это химический элемент, металл, который является чрезвычайно токсичным. Она отличается высокой миграционной подвижностью, может переноситься с ветром на очень большие расстояния и даже обогнуть земной шар. Ртуть обнаружена и в Арктике, где в непосредственной близости нет объектов с высокой концентрацией ртути. Выпадая на землю или поступая в водные системы, она имеет способность накапливаться в этих средах и передаваться по пищевым цепочкам, отравляя все живое на своем пути – рыб и моллюсков, птиц, млекопитающих, человека. Попадая в водную среду, ртуть превращается в метилртуть – соединение ртути, которое гораздо более токсично, чем элементарная ртуть.

Являясь типичным представителем кумулятивных ядов, ртуть оказывает значительное неблагоприятное воздействие на здоровье людей даже в небольшом количестве. В зависимости от того, в каком виде она поступает в организм, путей поступления и дозы она может вызвать широкий спектр заболеваний. Прежде всего, ртуть негативно воздействует на нервную систему человека, почки и сердечно-сосудистую систему, а также эндокринную, респираторную, желудочно-кишечную, кровяную и репродуктивную системы. В связи с этим ртуть и ее химические соединения признаны международным сообществом глобальными загрязняющими веществами, чрезвычайно опасными как для природных экосистем, так и для здоровья людей.

Экономическая деятельность – главный источник ртутного загрязнения

Около трети ртути, циркулирующей в глобальной окружающей среде, связано с естественными источниками (испарение с водной поверхности, выветривание почвы и горных пород, извержение вулканов, лесные пожары, дегазация земной коры и др.). Основная же часть, или две трети, ртутного загрязнения связана с экономической деятельностью человека.

Уникальные физические и химические свойства определяют ее широкое применение в разных отраслях промышленности – прежде всего, химической, коксохимической, горной, металлургической, приборостроительной, электротехнической, полупроводниковой, в сельском хозяйстве. Со ртутью связаны технологические процессы на ряде промышленных предприятий, например в хлорно-щелочном производстве, при изготовлении целлюлозы и бумаги, винилхлорида, ртутных термометров, источников света, гальванических элементов и других приборов. При этом непосредственному риску подвергаются не только окружающая среда, но и работники предприятий, члены их семей и местные сообщества.

18 тонн

Общее количество ртути в потребительских товарах, поступивших на внутренний рынок России в 2001 году.

Источник: доклад «Оценка поступления ртути в окружающую среду с территории Российской Федерации», АСАР, 2005

Кроме того, ртуть выделяется при переработке сырья, материалов и продуктов, в которых ртуть присутствует в виде примеси, например при сжигании и переработке нефти, угля, газа, сланцев, биотоплива, производстве кокса, ряда сплавов, цемента, а также при добыче руд, особенно содержащих золото, цинк, медь, никель и свинец.

Ртуть содержится во многих товарах бытового назначения (электрооборудовании, осветительных и измерительных приборах и др.), а также в косметике и продуктах питания (особенно много ртути накапливается в рыбе). После использования содержащие ртуть товары попадают на свалки и полигоны бытовых и промышленных отходов, отравляя природную среду. Крупным источником ртутного загрязнения являются мусоросжигательные заводы.

Международная торговля часто выступает стимулом для расширения производства товаров. При этом если такое производство или производимые товары не являются экологически дружественными, это ведет к деградации окружающей среды. Это наглядно иллюстрируется примерами многих отраслей, связанных со ртутью. Многие из них имеют тенденцию к расширению под влиянием экспорта. Так, высокие цены на золото стимулируют расширение золотодобычи, особенно кустарного производства в странах Африки и Азии, что ведет к значительному росту ртутного загрязнения.

Торговля способствует распространению содержащих ртуть товаров и тем самым еще больше обостряет проблему ртутного загрязнения. По оценкам экспертов, только в 2001 г. общее количество ртути в потребительских товарах, поступивших на внутренний рынок России, составляло 18 тонн. Получается, что даже если отдельно взятая страна принимает национальные меры по снижению использования ртути, эти усилия могут быть нивелированы из-за содержащего ртуть импорта. Так, за последнее десятилетие в России в несколько раз снизилось использование ртути для производства термометров, гальванических элементов и батарей, измерительного и электротехнического оборудования, а выпуск ртутных переключателей, вентилях, манометров почти прекращен. Однако ртуть по-прежнему присутствовала в импортируемом оборудовании (например, в выключателях, используемых в некоторых легковых автомобилях из США), причем таким образом в Россию поступило около 2 т ртути.

Наблюдались случаи, когда катастрофы, связанные со ртутными загрязнениями, возникали из-за несовершенства такого важного элемента международной торговли, как маркировка. Так, в 1971 г. в Ираке в результате отравления зерном, обработанным соединениями ртути, погибло около 10 тыс. человек, а почти 100 тыс. человек получили серьезные и необратимые поражения центральной нервной системы и головного мозга. Зерно было импортировано из Мексики в качестве семенного материала и было протравлено метилртутью для уничтожения спор паразитных грибов. Надписи на мешках на английском и испанском языках были непонятны иракцам, а знак в виде черепа со скрещенными костями ничего не говорил местному населению, поэтому часть зерна была использована в пищу или на корм скоту.

Минаматская конвенция – новый шаг в борьбе с ртутным загрязнением

В начале 2000-х годов после ряда громких историй, связанных с отравлением ртутью, и получения достаточного количества доказательств неблагоприятного воздействия ртути и ее соединений на экологическую ситуацию и здоровье людей, назрела необходимость принятия законодательных мер по борьбе с этим видом загрязнения.

Учитывая природную способность ртути перемещаться на значительные расстояния, а также возможность ее распространения через границы посредством торговли, стала очевидна невозможность решения проблемы отдельно взятой страной и назрела необходимость заключения международного соглашения в этой

По состоянию на 14 апреля 2017 г. Минаматскую конвенцию подписали 128 стран, в том числе Армения, Беларусь, Грузия, Молдова, Россия.

области. В результате к 2013 г. была разработана Минаматская конвенция по ртути, направленная на охрану здоровья людей и окружающей среды от антропогенных выбросов ртути и ее соединений. Свое название Конвенция получила в память о жертвах острого ртутного загрязнения жителей рыболовецких поселков, расположенных на побережье японского залива Минамата, куда химическая компания Chisso сбрасывала сточные воды с содержанием ртути и метилртути.

По состоянию на 14 апреля 2017 г. Конвенцию подписали 128 стран, в том числе Армения, Беларусь, Грузия, Молдова, Россия, причем 42 страны уже выполнили внутренние ратификационные процедуры.

Конвенция предусматривает регулирование производства и торговли ртутью и содержащими ртуть товарами, а также контроль выбросов ртути. Согласно Конвенции, после 2020 г. запрещается производство, экспорт и импорт некоторых содержащих ртуть продуктов, в частности аккумуляторов, электрических переключателей и реле, некоторых видов люминесцентных ламп, косметики (за исключением косметики для зоны глаз, где ртуть служит консервантом), пестицидов и локальных антисептиков, неэлектронных измерительных устройств (термометров, барометров, гигрометров, приборов для измерения давления и некоторых других). Ряд продуктов, в частности стоматологические амальгамы, подлежат сокращению применения. Список запрещенных товаров будет пересмотрен сторонами Конвенции через пять лет после ее вступления в силу – предполагается, что это будет в 2023 году. При этом все страны должны противодействовать производству новых продуктов с добавлением ртути и торговле ими еще до даты вступления Конвенции в силу, если только оценка рисков и преимуществ таких товаров не свидетельствует об их пользе для окружающей среды или здоровья человека.

Конвенция запрещает и ряд производственных процессов, в которых применяется ртуть или ртутные соединения: хлорно-щелочное производство должно быть выведено из обращения до 2025 г., производство ацетальдегида – до 2018 года.

Согласно Конвенции, ни одна страна не должна разрешать экспорт ртути, кроме как в страну, предоставившую письменное согласие, и только для целей, не противоречащих Конвенции, или экологически безопасного временного хранения ртути и ртутных отходов. Кроме того, при экспорте в страну, не являющуюся стороной Конвенции, импортирующее государство обязано представить письменное подтверждение принятия должных мер для обеспечения охраны здоровья человека и окружающей среды. Если ртуть экспортируется страной, не являющейся стороной Конвенции, она обязана представить подтверждение, что ртуть получена из источников, разрешенных в соответствии с положениями Конвенции.

Стороны обязались осуществлять сотрудничество, в том числе в области информации о торговле ртутью, ртутными соединениями и продуктами с добавлением ртути.

Хайдаркан: опасный экспорт

Минаматская конвенция не только подталкивает потребителей к сокращению использования ртути и переходу к безртутным альтернативам, но и рассматривает снижение производства первичной ртути в качестве важной предпосылки для уменьшения ртутной нагрузки на глобальную окружающую среду в ближайшей перспективе. Конвенция запрещает новую первичную добычу ртути. Если на территории какой-либо страны существовали добывающие ртуть предприятия, они должны быть закрыты в течение 15 лет после вступления в силу Конвенции для данного государства.

В настоящее время, после закрытия крупных рудников в Испании и Алжире, добыча первичной ртутной руды ведется в основном в двух странах – Китае и Кыргызстане. При этом Китай использует добываемую ртуть внутри страны, в то время как Кыргызстан работает в основном на экспорт. Таким образом, Кыргызстан является последним крупным поставщиком первичной ртути на мировом рынке. Начиная с 1941 г. крупные месторождения ртутных руд в этой стране разрабатывает Хайдарканский ртутный комбинат (ХРК).

Ряд международных и независимых национальных исследований показали значительное негативное воздействие деятельности ХРК на окружающую среду. Повышенное содержание ртути, превышающее национальные предельно допустимые концентрации (ПДК), обнаружено на территории вокруг комбината, в близлежащих населенных пунктах, на прилегающих сельскохозяйственных землях, в водоемах и воздухе. Эксперты «Общественной экологической экспертизы» обнаружили превышение ПДК ртути в родниках вокруг отвалов комбината в 400 раз, в почвах от 1,1 до 247,95 раз, в пробах свежего картофеля, для полива которого используют шахтную воду из рудника ХРК, – 2–2,5 раза. Учитывая способность ртути переноситься на значительные расстояния и сохраняться в природных средах на протяжении длительного времени, негативное воздействие деятельности комбината охватывает значительную территорию.

Однако природоохранные мероприятия, проводимые комбинатом, крайне ограничены и явно не соответствуют масштабу экологических проблем. Ситуация усугубляется наличием изношенного и устаревшего оборудования и технологий, а также отсутствием экологически безопасного складирования отходов. При этом реальное состояние окружающей среды всячески замалчивается, не освещается СМИ в основном вследствие агрессивной политики руководства комбината, стремящегося сохранить предприятие и рабочие места.

Несмотря на ряд экономических трудностей и нехватку квалифицированных кадров, вынужденных переехать в другие страны СНГ, комбинат продолжает работать. Вся продукция экспортируется в основном в Китай, где спрос на нее очень высокий, в Кыргызстане добытая ртуть не используется. По современным оценкам, разведанных, но не вскрытых запасов ртутных руд достаточно на 10–12 лет работы предприятия, если удастся привлечь достаточно инвестиций для их разработки.

По инициативе ряда международных организаций выполнены исследования по определению возможностей поэтапного прекращения производства первичной ртути на ХРК, а также по анализу экономических альтернатив с учетом экологических и социальных факторов. Однако национальный диалог о судьбе ХРК и перспективах присоединения Кыргызстана к Минаматской конвенции пока идет сложно.

В будущее без ртутной угрозы

Минаматская конвенция является важным шагом в борьбе с глобальным загрязнением окружающей среды для защиты людей и экосистем от антропогенных выбросов ртути. Хотя она еще не вступила в силу, правительства многих стран, в том числе в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии, уже начали прилагать некоторые усилия по контролю за промышленностью и торговлей с целью снижения ртутного загрязнения. Такие усилия должны стать более активными, эффективными и последовательными. Скорейшее вступление в силу и осуществление Конвенции позволит защитить конституционные права граждан на здоровье и безопасную окружающую среду.



Ольга Поницова
Кандидат экономических наук, директор Центра «Эко-Согласие»

БИОРАЗНООБРАЗИЕ

Нагойский протокол: право коренных народов на получение выгод на справедливой основе

Биоразнообразие – это не только основа жизни на Земле, но и источник средств к существованию и благополучию для многих людей. Выгоды от использования биоразнообразия должны распределяться на справедливой основе.

Проблема сохранения биологического разнообразия находится в центре внимания мирового сообщества и является важной сквозной темой Целей устойчивого развития. Статистика красноречиво свидетельствует о том, что биоразнообразие планеты, видов растений и животных стремительно сокращается. Решению этой проблемы служит Конвенция о биологическом разнообразии (КБР) – международное соглашение, принятое в Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 г. и вступившее в силу 29 декабря 1993 года.

Конвенция имеет три основные цели: сохранение биологического разнообразия, использование его компонентов на принципах устойчивого развития и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов. Появление последней цели вызвано прежде всего необходимостью борьбы с проблемой биопиратства, получившей широкое распространение.

Традиционные знания на службе международных корпораций

Биопиратство – практика патентования и использования в коммерческих целях различных знаний о свойствах биологических видов, которые являются традиционными знаниями аборигенных культур, без разрешения представителей этих культур и без выплаты им компенсации.

Свойства многих видов растений и животных являются ценными для использования в фармацевтике, косметике и парфюмерии, а также в сельском хозяйстве. Причем эти свойства зачастую очень давно известны народам, проживающим на территории распространения этих видов.

Уже давно известно, что представители западных компаний часто путешествуют по странам Азии, Африки и Латинской Америки с целью осуществления совершенно бесплатного сбора образцов флоры и фауны, а также сведений об их полезных качествах у местного населения. Спустя некоторое время на полках магазинов, аптек и сувенирных лавок можно найти недешевую продукцию, изготовленную на основе этих знаний и приносящую выгоду многим, но не коренным народам. Часто товары продаются и в тех странах, откуда были взяты образцы генетических ресурсов, причем по обычной рыночной цене. Например, розовый катарантус, родиной которого является Мадагаскар, успешно использовался местными жителями в лекарственных целях. Американская фармацевтическая компания Eli Lilly and Company получила патент на использование этого растения для лечения диабета и рака.

Чрезвычайно актуальна проблема биопиратства для Индии. Известны случаи относительно по крайней мере 22-х растений, которые произрастают на территории этой страны и на протяжении многих столетий используются в местной медицине. Все эти лекарственные растения были незаконно запатентованы иностранными фирмами. В частности, речь идет об индийском крыжовнике (полезен для лечения кашля, астмы, желтухи и ран), горчице (средстве против бронхиальных и ревматических заболеваний), нимовом дереве (известного своими пестицидными, дерматологическими, антибактериальными и другими свойствами).

По состоянию на 14 апреля 2017 г. сторонами Нагойского протокола являются 94 страны, в том числе Беларусь, Молдова, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан. Украина подписала Протокол в 2010 году.

По оценкам экспертов, три четверти компонентов, используемых сегодня в лекарственных препаратах, попали в поле зрения исследователей из-за их успешного применения в традиционной медицине. Совершенно ясно, что использование генетических ресурсов и связанных с ними традиционных знаний приносит колоссальные доходы производителям лекарств, но не народам-владельцам этих знаний. Решить эти проблемы призван Нагойский протокол.

Суть Нагойского протокола

Нагойский протокол к Конвенции о биологическом разнообразии был принят 29 октября 2010 г. и вступил в силу 12 октября 2014 года. Он является дополняющим протоколом к Конвенции о биологическом разнообразии ООН. Цель Протокола – эффективное осуществление одной из трех основных целей Конвенции, состоящей в совместном получении на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов. Центральное место в Протоколе занимают обязательства, касающиеся доступа к генетическим ресурсам, совместного использования на справедливой и равной основе выгод от применения генетических ресурсов, а также соблюдения предварительного обоснованного согласия (ПОС) на использование традиционных знаний и взаимосогласованных условий.

Физические лица и организации, желающие получить доступ к генетическим ресурсам в какой-либо стране, должны запрашивать ПОС этой страны. Более того, они должны провести переговоры, чтобы обсудить условия доступа к конкретному ресурсу, его применение и совместное использование выгод.

Страны, выполняющие функции поставщиков генетических ресурсов, должны со своей стороны создавать условия, облегчающие доступ к своим генетическим ресурсам для их экологически безопасного использования, и не должны вводить ограничений, противоречащих целям Конвенции о биологическом разнообразии.

Выгоды от применения генетических ресурсов могут включать:

- совместное использование результатов исследований и разработок на основе генетических ресурсов, передачу технологии использования таких ресурсов, участие в биотехнологических исследованиях;
- поставку оборудования, усовершенствование инфраструктуры и совместное использование технологий. Например, пользователь генетических ресурсов оборудует лабораторию или предприятие по производству лекарственных средств в стране-поставщике генетического ресурса;
- распределение роялти: роялти, получаемые в результате запуска продуктов в серийное производство, делятся между поставщиком и пользователем генетических ресурсов и связанных с ними традиционных знаний;
- льготные условия приобретения лекарственных препаратов: льготный доступ страны-поставщика к любым лекарствам, разработанным на основе генетических ресурсов и связанных с ними традиционных знаний;
- совместное владение правами интеллектуальной собственности: пользователь и поставщик генетических ресурсов подают заявки на совместное владение правами интеллектуальной собственности на запатентованные продукты, полученные на основе использованных генетических ресурсов.

Важный шаг к учету прав коренных народов в международных переговорах

По мнению Полины Шулбаевой, координатора процесса участия в Конвенции о биологическом разнообразии от коренных народов России, из всех международных документов, по которым велись переговоры с момента принятия в сентябре 2007 г. Декларации ООН о правах коренных народов, Нагойский протокол стал первым

международным соглашением, имеющим особое значение для коренных народов и местных общин. Необходимо отметить, что представители коренных и местных общин участвовали на всех этапах шестилетнего переговорного процесса по подготовке Протокола, а также в последующих совещаниях, в том числе в составе правительственных делегаций.

Для коренных народов мира Нагойский протокол очень важен. В Протоколе содержатся положения о традиционных знаниях, связанных с генетическими ресурсами, которыми владеют коренные народы и местные общины в тех случаях, когда права этих общин на данные ресурсы признаны. Коренные народы и местные общины во всем мире, в том числе и в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, подчеркивают обязательность получения ПОС, когда речь идет об использовании традиционных знаний (в любом контексте).

«Осознание – главное для коренных народов, – отмечает Полина Шулбаева. – Они должны понимать, кто, для чего и как будет использовать их традиционное знание, какую прибыль они получают, какую прибыль они могут получить в будущем, материальные и нематериальные выгоды».

Любые переговоры с коренными народами должны идти на доступном и понятном для них языке в соответствии с «Элементами кодекса этического поведения Тгаривейиери». На сегодняшний день практика применения ПОС встречается не часто, но ее использование расширяется по мере того, как меняются международные правовые стандарты.

Положительным фактом является то, что под влиянием Нагойского протокола развивается диалог между корпорациями и коренными народами. Так, в октябре 2013 г. по инициативе ряда «зеленых» косметических компаний состоялась их первая официальная встреча с представителями коренных народов со всех геокультурных регионов мира (Арктики, Азии, Африки, Латинской Америки и Карибского региона, Восточной Европы, Северной Америки и Тихоокеанского региона). На этой встрече обсуждались вопросы взаимодействия и перспектив сотрудничества коренных народов мира и косметических компаний в рамках Нагойского протокола. Также обсуждалась необходимость пересмотра руководящих принципов работы таких компаний с коренными народами при обязательном участии коренных народов и с учетом их интересов.



Серьезной проблемой является отсутствие поддержки со стороны органов власти и периодический запрет на традиционные промыслы коренных народов. Это приводит не только к потере обычного вида деятельности этих народов, но и к утрате традиционных знаний и связанных с ними генетических ресурсов, получаемых посредством промысла.

После подписания и ратификации Протокола коренные народы ожидают развития национальных мер в этой области и проведения всесторонних консультаций с участием их представителей и представителей бизнес-сообщества. Необходимо проведение ряда мероприятий по повышению потенциала как коренных народов, так и местных органов власти в рамках Нагойского протокола и национального законодательства, регулирующего его положения.

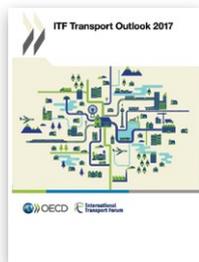
Коренные народы должны иметь право на использование выгод на справедливой и равной основе.

Коренные народы должны иметь право на использование выгод на справедливой и равной основе, как это прописано в Нагойском протоколе, с обязательным соблюдением предварительного, обоснованного, осознанного согласия коренных народов, то есть переговоры должны вестись заранее, на доступном и понятном для владельцев знаний языке. Кроме того, коренные народы должны иметь право отказать в доступе к традиционным знаниям, если посчитают это необходимым. Например, такой отказ возможен, если от него будет зависеть дальнейшее сохранение биоразнообразия или его устойчивое использование, что является двумя целями Конвенции о биоразнообразии. Нарушение любого согласованного условия должно быть наказуемо, в том числе посредством инструментов, прописанных в законодательных актах и заключенных с коренными народами договорах.

Представители коренных народов считают, что совместное использование выгод следует зафиксировать в самом начале договора в качестве одного из условий предоставления доступа к традиционным знаниям и связанным с ними генетическим ресурсам даже в тех случаях, когда конечный получаемый продукт трудно определить или он еще неочевиден. Например, предлагается разделить проект на этапы и включить в договор положения об обязательном информировании сторон на разных этапах использования традиционного знания или о передаче знаний и ресурсов частями.

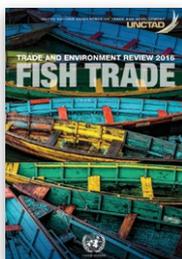
Источники: материалы Полины Шулбаевой, координатора процесса участия в Конвенции о биологическом разнообразии от коренных народов России, и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера; сайт Нагойского протокола, буклет «Доступ к генетическим ресурсам и совместное использование выгод», материалы Википедии, информация «Эко-Согласия»

Публикации и ресурсы



Перспективы развития транспорта 2017. Международный транспортный форум, 2017

В обзоре приводятся последние тенденции и ближайшие перспективы мировой транспортной отрасли с разбивкой по различным видам грузового транспорта (морскому, воздушному и сухопутному), а также типам пассажирских перевозок (автомобильным, железнодорожным и авиа). При этом оцениваются выбросы CO₂ в зависимости от различных сценариев политики. Прогнозируется, что выбросы CO₂ от транспорта могут увеличиться на 60% при самом оптимистическом прогнозе и даже на 160% к 2050 г., если не будут приняты дальнейшие меры по улучшению ситуации. Резюме доклада на русском языке: <http://bit.ly/2jviPsP>. Интернет: <https://goo.gl/FCEU7K>



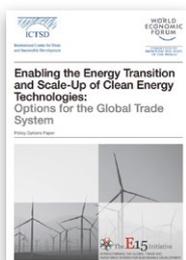
Обзор по торговле и окружающей среде 2016. Торговля рыбой. ЮНКТАД, 2016

Обзор посвящен вопросам управления рыбными ресурсами, динамике улова рыбы, моделям производства и потребления, неустойчивой рыболовной практике, а также торговле рыбой. В обзоре анализируются некоторые ключевые проблемы, препятствующие осуществлению Цели устойчивого развития №14, и предлагаются новаторские подходы к их преодолению. Авторы считают, что многосторонние, региональные и двусторонние торговые соглашения должны основываться на документах ООН, направленных на сохранение океанов и поддержку рыболовства, которое основано на принципах устойчивого развития, а также увязывать обязательства с предоставлением технического содействия и укреплением потенциала. Интернет: goo.gl/zkftix



Кристоф Беллман. Рамочные соглашения в добывающих отраслях: вызовы и варианты. Инициатива E15: МЦТУР и Всемирный экономический форум, 2016

При правильном управлении доходы от добывающих отраслей могут оказать существенное влияние на доходы и благосостояние при учете потребностей местных сообществ и окружающей среды. Международные торговые и инвестиционные соглашения играют центральную роль в обеспечении того, чтобы торговля природными ресурсами эффективно способствовала развитию и всестороннему росту, одновременно обеспечивая справедливый и предсказуемый доступ на мировые рынки для стран, которые имеют такие ресурсы. В этой публикации анализируются основные проблемы устойчивого развития в добывающих секторах, а также предлагаются варианты политики и возможные реформы для их более эффективного решения. Интернет: <https://goo.gl/WsivVp>



Рикардо Мелендес-Ортис. Обеспечение энергетического перехода и расширение масштабов распространения технологий экологически чистой энергетики: варианты для глобальной торговой системы. Инициатива E15: МЦТУР и Всемирный экономический форум, 2016

За последние два десятилетия мир стал свидетелем впечатляющего роста технологий экологически чистой энергетики, что произошло в основном благодаря целенаправленной международной, национальной и субнациональной политике. Однако серьезным препятствием для процесса является нескоординированность политики и непоследовательность международных правил. В этом докладе анализируется, как торговая политика и соглашения стимулируют или сдерживают развитие чистой энергетики. На основе этого анализа предлагаются рекомендации по изменению правил глобальной торговой системы с целью расширения использования экологически чистых источников энергии. Интернет: <https://goo.gl/RLX6H4>

ИЗУЧАЙТЕ МИР ТОРГОВЛИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ВМЕСТЕ С ПУБЛИКАЦИЯМИ BRIDGES МЕЖДУНАРОДНОГО ЦЕНТРА
ПО ТОРГОВЛЕ И УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

BRIDGES

Новости торговли с точки зрения устойчивого развития
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges

BIORES

Аналитика и новости о торговле и окружающей среде
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/biores

PUENTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Латинской Америки и Карибского бассейна на испанском языке
www.ictsd.org/news/puentes

PONTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на португальском языке
www.ictsd.org/news/pontes

桥

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на китайском языке
www.ictsd.org/news/qiao

BRIDGES AFRICA

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на французском языке
www.ictsd.org/news/passerelles



Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

«ЭКО-СОГЛАСИЕ»

Центр по окружающей среде и устойчивому развитию

Россия, Москва, ул. Куусинена, 21Б
+7-926-514-3748
www.ecoaccord.org

Публикация «Мосты» выпускается
благодаря финансовой поддержке
доноров и партнеров, в том числе:

**DFID – Департамента Великобритании
по международному развитию**

**SIDA – Шведского агентства по
международному развитию**

**DGIS – Министерства иностранных
дел Нидерландов**

Министерства иностранных дел Дании

**Министерства иностранных дел и
торговли Австралии**

Редакция «Мостов» выражает
благодарность региональным партнерам.

Публикация «Мосты» лицензируется
в соответствии с лицензией Creative
Commons («Атрибуция – Некоммерческое
использование – Без производных
произведений») 4.0 Всемирная.

Редакция «Мостов» принимает
финансовые пожертвования и платную
рекламу, чтобы компенсировать расходы
по подготовке публикации. Редакция
оставляет за собой право отказа от
публикации рекламы и получения
финансовой поддержки.
Взгляды авторов статей принадлежат
авторам и не обязательно отражают
взгляды МЦТУР и «Эко-Согласия».

Цитирование «Мостов» должно
содержать полную ссылку на издание.

ISSN 1996-9236

