



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/EB.AIR/WG.5/2008/1
1 February 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПО КОНВЕНЦИИ
О ТРАНСГРАНИЧНОМ ЗАГРЯЗНЕНИИ ВОЗДУХА
НА БОЛЬШИЕ РАССТОЯНИЯ

Рабочая группа по стратегиям и обзору

Сорок первая сессия
Женева, 14-17 апреля 2008 года
Пункт 5 предварительной повестки дня

**УСИЛЕНИЕ ПРОЕКТА ПЕРЕСМОТРЕННЫХ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ
ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ДАННЫХ О ВЫБРОСАХ**

Доклад Председателя Группы экспертов по правовым вопросам

1. На своей сороковой сессии Рабочая группа по стратегиям и обзору приняла к сведению выводы своей Специальной группы экспертов по правовым вопросам о правовом статусе Руководящих принципов представления данных о выбросах (ECE/EB.AIR/WG.5/2007/16). Вновь подчеркнув важность повышения качества и сопоставимости представляемых данных о выбросах, Рабочая группа поручила Группе экспертов по правовым вопросам дополнительно изучить в консультации с сопредседателями Целевой группы по кадастрам и прогнозам выбросов возможности усиления проекта пересмотренных руководящих принципов представления данных о выбросах и сообщить об итогах этой работы Рабочей группе на ее сорок первой сессии¹. Как ожидается, на основе результатов работы экспертов по правовым вопросам Рабочая

¹ Документ ECE/EB.AIR/WG.5/88, пункт 52 а)–с).

группа представит свои выводы двадцать шестой сессии Исполнительного органа в 2008 году, с тем чтобы проект пересмотренных руководящих принципов мог быть утвержден в это время.

2. В настоящем докладе обобщаются основные выводы Группы экспертов по правовым вопросам, а в приложении к нему содержатся возможные проекты решений, которые могут быть препровождены Рабочей группой на рассмотрение Исполнительного органа. Пересмотренный проект руководящих принципов с поправками, внесенными в него Группой, представлен в документе ECE/EB.AIR/WG.5/2008/6.

3. Совещание Группы экспертов по правовым вопросам проходило 15-16 января 2008 года в Женеве. Председателем был г-н П. Дрост (Нидерланды); на совещании присутствовали эксперты по правовым вопросам г-жа К. Гамильтон (Соединенное Королевство) и г-н П. Хальстрём (Швеция); сопредседатель Целевой группы по кадастрам и прогнозам выбросов г-жа К. Рипдал (Норвегия) и г-н М. Адамс, представлявший другого сопредседателя - г-жу А. Мурлату (Европейское агентство по окружающей среде). На совещании также присутствовали технические эксперты г-н Е. Дам (Европейская комиссия), г-жа М. Канна (Соединенные Штаты) и г-н Й. Слиггерс (Нидерланды). На совещании был также представлен секретариат ЕЭК ООН. Эксперты по правовым вопросам г-н Дж. Клейн (Соединенные Штаты) и г-жа А. Бодуа (Канада), а также г-н М. Делорье (технический эксперт, Канада) приняли участие в работе совещания 16 января в селекторном режиме. По окончании работы совещания Группа экспертов по правовым вопросам доработала итоговые документы с использованием электронной почты.

4. В соответствии со своим мандатом, предусматривающим три основные задачи, Группа экспертов по правовым вопросам:

а) дополнительно изучила все возможности, которые уже существующие разрешающие положения Конвенции и протоколов к ней открывают для придания Руководящим принципам или их разделам юридически обязательного характера для Сторон этих договорных документов;

б) подготовила возможные решения, которые Рабочая группа могла бы рекомендовать для принятия Исполнительному органу на его двадцать шестой сессии;

в) дополнительно изучила возможности упрощения формулировок, используемых в проекте Руководящих принципов, с тем чтобы, с одной стороны, усилить их, а с другой - сделать более сжатыми и эксплицитными.

5. В дополнение к указанному выше Группа экспертов по правовым вопросам определила ряд вопросов политики для рассмотрения Рабочей группой (см. раздел III ниже).

I. РАЗРЕШАЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ВОЗМОЖНЫХ РЕШЕНИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА

6. Группа экспертов по правовым вопросам повторила свой общий вывод (ECE/EB.AIR/WG.5/2007/16, раздел I) о том, что Руководящие принципы являются полезным инструментом политики и содержат практические указания для Сторон, однако не создают юридических обязательств как таковых. Кроме того, Исполнительный орган не обладает полномочиями придавать юридически обязательный характер всем положениям Руководящих принципов.

7. Вместе с тем отдельным элементам или частям Руководящих принципов может быть придан юридически обязательный характер, но лишь в силу конкретных договорных положений (разрешающих положений), придающих им такой статус. Иными словами, юридические обязательства могут вытекать исключительно из договорных положений и основываться только на них. В приложении II к документу ECE/EB.AIR/WG.5/2007/16 содержится обзор соответствующих полномочий Исполнительного органа на основе нынешнего текста Конвенции и протоколов к ней. Решения 2002/10 и 2005/1 Исполнительного органа иллюстрируют случаи, когда Исполнительный орган использовал свои полномочия в соответствии с существующими разрешающими положениями. В соответствии со своим мандатом Специальная группа предложила возможные дополнительные решения, которые Рабочая группа могла бы рекомендовать Исполнительному органу для принятия на его двадцать шестой сессии (см. части A-D проекта решения, включенного в приложение к настоящему документу).

8. Если Рабочая группа пожелает установить более юридически обязывающие обязательства по представлению данных для Сторон, то ей потребуется предложить поправки к соответствующим положениям Конвенции и протоколов к ней.

9. Группа выявила следующие элементы в Руководящих принципах, которые Исполнительный орган может сделать юридически обязательными для Сторон путем принятия решения на этот счет, если он сочтет это целесообразным. Она также указала положения (разрешающие положения) Конвенции и протоколов к ней, которые создают основу для возможных решений, в частности:

а) пункт 2 статьи 8 Протокола 1988 года об ограничении выбросов окислов азота (NO_x), а также пункт 4 статьи 8 Протокола 1991 года об ограничении выбросов летучих органических соединений (ЛОС) предусматривают, что отчетность по этим протоколам должна по мере возможности представляться "на основе единой системы отчетов".

Группа рекомендовала Исполнительному органу принять возможное решение в целях пояснения того, что под этой единой системой отчетов понимается "система отчетов, предусмотренная в Руководящих принципах". В соответствии с Протоколом по ЛОС эти (имплицитные) полномочия Исполнительного органа уже были использованы в решении 2002/10. Таким образом, новое решение Исполнительного органа будет необходимо лишь для пояснения того, что ссылка на "Руководящие принципы, одобренные Исполнительным органом на двадцатой сессии" в решении 2002/10 теперь касается пересмотренных Руководящих принципов. Аналогичное уточнение также будет необходимо в отношении Конвенции и Протокола по сере 1994 года (см. часть А проекта решения). В рамках Протокола по NO_x полномочия Исполнительного органа на сегодняшний день пока не использовались, и в этой связи необходим проект решения по этому вопросу (см. часть В проекта решения).

б) Пункт 1 статьи 5 Протокола по сере 1994 года позволяет Сторонам определять руководящие принципы ежегодной отчетности, а также форму и содержание определенных отчетных документов. Группа подготовила возможное решение, которое содержит конкретные указания на этот счет (см. часть С проекта решения).

с) В главе V о рекомендациях в отношении отчетности за пятилетний период, а именно в пункте 33 пересмотренного проекта Руководящих принципов, указано, что Сторонам следует сообщать обновленные прогнозируемые данные ежегодно к 15 февраля в отношении 2010, 2015, 2020, 2030 и 2050 годов. Однако на сегодняшний день не существует обязательства для Сторон представлять обновленные прогнозы в отношении 2030 и 2050 годов. В пункте 1 решения 2005/1 речь идет лишь о 2010, 2015 и 2020 годах. Таким образом, Группа сделала вывод о необходимости принятия нового решения на основе решения 2005/1, однако с включением в него также 2030 и 2050 годов. Группа отметила, что формулировка "(один раз в пять лет)" в решении 2005/1 не совсем понятна.

10. Группа довольно подробно обсудила вопрос о том, позволяют ли протоколы или некоторые из них Исполнительному органу принять решение о том, что Стороны должны представлять информационные доклады о кадастрах (ИДК). Хотя Группа согласилась с тем, что с технической и политической точек зрения обязательство в отношении представления ИДК было бы весьма желательным, эксперты по правовым вопросам подчеркнули, что с юридической точки зрения это будет возможным лишь на основе конкретных положений (разрешающих положений) протоколов, которые наделяют

Исполнительный орган такими полномочиями. В настоящее время в протоколах в явной форме не упоминается понятие ИДК, а используется другая терминология, например "информация, подлежащая представлению, должна соответствовать решению относительно "формы и содержания", которое предстоит принять Сторонам на сессии Исполнительного органа" (см., например, пункт 2 статьи 7 Протокола по тяжелым металлам) и "собирает и представляет соответствующую информацию, принимая во внимание указания Руководящего органа ЕМЕП² и Исполнительного органа в отношении методологий" (см., например, пункт 1 b) статьи 7 Протокола по тяжелым металлам). На сегодняшний день Группа не смогла прийти к консенсусу в отношении толкования этой терминологии в том смысле, что "форма и содержание" или "методология" в представлении отчетности, подлежащие определению Исполнительным органом, предполагают подготовку ИДК при соблюдении дополнительного условия в отношении того, что содержание ИДК не выходит за их пределы. В этой связи Группа сделала вывод о том, что Исполнительный орган не обладает полномочиями принимать решения, имеющие юридически обязывающие последствия по вопросам, связанным с ИДК, и что в пункте 10 проекта пересмотренных Руководящих принципов глагол "следует" является уместным. Вместе с тем, в соответствии с предыдущими выводами (ECE/EB.AIR/WG.5/2007/16, пункт 12) Группа подчеркнула, что формулировка этого пункта уже носит ярко выраженный нормативный характер.

11. Группа также рассмотрела вопрос о том, обладает ли Исполнительный орган полномочиями для принятия решения о том, что Стороны обязаны следовать положениям *Справочного руководства по кадастрам атмосферных выбросов ЕМЕП/КОРИНЭЙР* (Руководство). Рабочая группа отметила, что Руководство содержит определенные и утвержденные методологии. Вместе с тем, поскольку полномочиями по определению методологий наделен не Исполнительный орган, а Руководящий орган ЕМЕП (см., например, пункт 1 b) статьи 7 Протокола по тяжелым металлам), а Группа сделала вывод о том, что решение о применении Руководства не входит в сферу компетенции Исполнительного органа.

12. Кроме того, Группа сделала вывод о том, что два протокола (Протокол по тяжелым металлам и Гётеборгский протокол) содержат четко определенные мандаты Исполнительного органа, которые, однако, пока не могут использоваться с учетом нынешнего текста проекта пересмотренных Руководящих принципов. Это относится к пункту 1 а) статьи 7 этих двух протоколов. Представление отчетности о мерах,

² Совместная программа наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе.

предусмотренных в этих двух статьях, не охватывается Руководящими принципами. Иными словами, хотя эти протоколы содержат четкую основу для принятия Исполнительным органом решения по этому вопросу, соответствующие положения, на которых такое решение могло бы основываться, в Руководстве отсутствуют.

13. Возможный проект решения Исполнительного органа по пункту 8 а)-с), представлено в приложении к настоящему документу.

II. УЛУЧШЕНИЕ ФОРМУЛИРОВОК ПОЛОЖЕНИЙ В ПРОЕКТЕ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

14. Группа согласовала многочисленные (редакционные) поправки к тексту проекта Руководящих принципов, сократив его объем примерно на четверть.

15. Были исключены избыточные и повторяющиеся части текста, когда имелась уверенность, что это не изменит содержания и целей Руководящих принципов. К примеру, из главы III по охвату была исключена часть В по веществам, поскольку эти вещества уже определяются в приложении I к Руководящим принципам. Группа также приняла решение об исключении излишних повторений различия между "Сторонами в пределах географического охвата ЕМЕП" и "Сторонами, не входящими в эту зону". Сейчас глава III включает общее, всеохватывающее определение этого различия.

16. Формулировки были упрощены и согласованы по всему тексту Руководящих принципов, а также с текстами Конвенции и протоколов. Кроме того, Группа попыталась привести Руководящие принципы, насколько это возможно, в соответствие с Руководящими принципами представления отчетности в соответствии с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата (FCCC/SBSTA/2006/9).

17. Группа изменила формулировку обязательств по представлению данных, предусмотренных в Конвенции и протоколах (пункт 9 проекта пересмотренных Руководящих принципов), которая теперь дословно совпадает с формулировкой соответствующих положений Конвенции и протоколов к ней. Были внесены поправки в главу VI о ведении учета, с тем чтобы эта глава, как и остальные положения Руководящих принципов, относилась непосредственно к Сторонам. В этой связи был исключен первый пункт этого раздела, в котором шла речь о хранении, доступности и наличии официально представляемых данных в базе данных ЕМЕП. Вместе с тем, Группа хотела бы подчеркнуть важность обеспечения транспарентности и беспрепятственного доступа к информации через базу данных ЕМЕП.

18. Новый вариант проекта пересмотренных Руководящих принципов, предложенный Специальной группой экспертов по правовым вопросам и сопредседателями Целевой группы по кадастрам и прогнозам выбросов для рассмотрения Рабочей группой, содержится в документе ECE/EB.AIR/WG.5/2008/6.

III. ОСТАЮЩИЕСЯ ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ

19. В процессе пересмотра Руководящих принципов Группа столкнулась с рядом вопросов политики, которые нуждаются в разъяснении. Поскольку Группа не имела мандата на обсуждение вопросов политики, она приняла решение передать их Рабочей группе по стратегиям и обзору для рассмотрения и принятия решений.

20. Рабочая группа по стратегиям и обзору, возможно, пожелает принять во внимание документ ECE/EB.AIR/WG.5/2007/4 о политических последствиях пересмотра Руководящих принципов представления данных о выбросах, который был подготовлен секретариатом для ее тридцать девятой сессии. Ей предлагается рассмотреть и представить рекомендации по следующим двум вопросам политики, которые по-прежнему обсуждаются:

a) В пункте 15 проекта пересмотренных Руководящих принципов, где речь идет о выбросах, производимых дорожными транспортными средствами, говорится, что "выбросы, производимые дорожными транспортными средствами, следует относить к той стране, в которой топливо реализуется конечным потребителем. Вместе с тем, Страна может представлять данные о выбросах, производимых дорожными транспортными средствами, рассчитанные на основе национального показателя пробега транспортных средств" (т.е. использованного топлива). В варианте Руководящих принципов 2002 года Сторонам предоставлялся выбор между представлением отчетности по проданному и использованному топливу для целей соблюдения и поощрялось представление данных о проданном топливе для целей моделирования. Хотя для большинства Сторон выбранный подход не окажет существенного влияния на представляемые данные, для некоторых Сторон расхождения в результатах могут оказаться существенными. В этой связи Рабочая группа по стратегиям и обзору, возможно, пожелает представить в проекте пересмотренных Руководящих принципов рекомендации относительно выбора подхода к расчету выбросов в результате использования топлива транспортными средствами.

b) В пункте 16 проекта пересмотренных Руководящих принципов предусматривается, что выбросы в результате потребления топлива судами или самолетами, используемыми для международных перевозок, и выбросы в результате

лесных пожаров не должны более включаться в национальные совокупные показатели, но их следует указывать отдельно в виде примечаний. Формулировка этого пункта отличается от текста по данному вопросу в варианте Руководящих принципов 1997 года. Рабочая группа, возможно, пожелает представить рекомендации в отношении целесообразности включения выбросов в результате лесных пожаров в ежегодный общий показатель выбросов. Кроме того, проблемы для некоторых Сторон создают расхождения между выбросами авиационного и морского транспорта, данные по которым представляются в качестве одного из компонентов общенационального объема выбросов в соответствии с Конвенцией и Директивой Европейского союза о национальных предельных значениях выбросов (НПЗВ). Европейская комиссия считает, что этот вопрос целесообразно решить путем внесения изменений в директиву о НПЗВ.

Приложение

**ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ О ПРЕДСТАВЛЕНИИ ДАННЫХ О ВЫБРОСАХ
В СООТВЕТСТВИИ С КОНВЕНЦИЕЙ И ПРОТОКОЛАМИ К НЕЙ**

Стороны Конвенции, Протокола по окислам азота, Протокола по летучим органическим соединениям, Протокола по сере 1994 года, Протокола по тяжелым металлам, Протокола по стойким органическим загрязнителям и Гётеборгского протокола, собравшись в рамках Исполнительного органа,

ссылаясь на Руководящие принципы представления данных о выбросах по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (именуемые далее "Руководящие принципы", утвержденные на [тридцать второй] сессии Руководящего органа ЕМЕП и принятые Исполнительным органом на его [двадцать шестой] сессии,

отмечая, что Руководящие принципы применяются только в отношении Сторон в пределах географического охвата ЕМЕП, включая те Стороны, в которых определенная часть их соответствующих национальных территорий охватывается сеткой ЕМЕП для представления отчетности о выбросах, а другая часть находится за пределами района ЕМЕП, и что Сторонам за пределами географического охвата ЕМЕП рекомендуется учитывать Руководящие принципы при подготовке и представлении своей ежегодной отчетности и обмениваться аналогичной информацией,

A. Решение по Конвенции, Протоколу по летучим органическим соединениям и Протоколу по сере 1994 года

ссылаясь на решение 2002/10 Исполнительного органа о представлении данных о выбросах в соответствии с Конвенцией и действующими Протоколами,

постановляют, что Руководящие принципы, упомянутые в решении 2001/10, означают вышеуказанные Руководящие принципы, отмечая при этом, что никакой пересмотр этих Руководящих принципов не затронет это определение, если только - и до тех пор пока - Исполнительный орган не примет ясно выраженного иного решения.

B. Решение по Протоколу по окислам азота

Действуя в соответствии с пунктом 2 статьи 8 Протокола по окислам азота 1988 года,

1. *определяют*, что единообразная форма представления отчетности, указанная в пункте 4 статьи 8 Протокола 1998 года по окислам азота, в соответствии с которой по возможности должна представляться информация, означает форматы отчетности, приведенные в приложении IV к упомянутым выше Руководящим принципам, отмечая при этом, что никакой пересмотр этих Руководящих принципов не затронет это определение, если только - и до тех пор, пока - Исполнительный орган не примет по нему ясно выраженного решения.

С. Решение по Протоколу 1994 года по сере

Действуя в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Протокола 1994 года по сере,

2. *определяют*, что Руководящие принципы, содержащие данные о выбросах для всех соответствующих категорий источников, используемые для представления данных об уровне национальных годовых выбросов серы в соответствии с пунктом 1 b) статьи 5 Протокола 1994 года по сере, означают вышеуказанные Руководящие принципы, и

3. *постановляют*, что форма и содержание отчетности по выбросам и другой отчетности в соответствии с Протоколом 1994 года по сере означают форму и содержание, изложенные в вышеуказанных Руководящих принципах, отмечая при этом, что никакой пересмотр этих Руководящих принципов не затронет это определение, если только - и до тех пор, пока - Исполнительный орган не примет по нему ясно выраженного иного решения.

Д. Решение по Протоколу по тяжелым металлам, Протоколу по стойким органическим загрязнителям и Гётеборгскому протоколу

Действуя в соответствии с пунктом 1 b) статьи 7 Протокола по тяжелым металлам, пунктом 1 b) статьи 9 Протокола по стойким органическим загрязнителям и пунктом 1 b) статьи 7 Гётеборгского протокола,

ссылаясь на решение 2005/1 Исполнительного органа о представлении данных о выбросах в соответствии с Протоколом по тяжелым металлам, Протоколом по стойким органическим загрязнителям и Гётеборгским протоколом, и в частности на пункт 1 этого решения,

4. *утверждают* решение Руководящего органа ЕМЕП, принятое на его тридцать второй сессии, о том, что в дополнение к прогнозам выбросов для 2010, 2015 и 2020 годов, указанным в решении 2005/1, Сторонам следует также представить данные по прогнозам выбросов для 2030 и 2050 годов.
