

**Европейская экономическая комиссия**

Совещание Сторон Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

**Рабочая группа Сторон****Шестое совещание**

Женева, 9 ноября 2018 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

**Развитие Протокола****Прогресс в осуществлении стратегического плана  
на 2015–2020 годы****Записка Президиума***Резюме*

В настоящем документе кратко описан прогресс в осуществлении стратегического плана на 2015–2020 годы (решение II/2 о стратегическом плане на 2015–2020 годы по линии Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (ECE/MP.PRTR/2014/4/Add.1)), изложены предложения в отношении дальнейших действий по содействию осуществлению Протокола. Документ подготовлен Президиумом, действующим в рамках Протокола, при содействии секретариата по просьбе, с которой обратилось Совещание Сторон Протокола на своей третьей сессии в 2017 году (см. ECE/MP.PRTR/2017/6, пункт 43.)



## Введение

1. На своей второй сессии (Маастрихт, 2014 года) Совецание Сторон Протокола приняло стратегический план на 2015–2020 годы<sup>1</sup> и решение о том, что этот план будет служить руководством для осуществления и дальнейшего развития Протокола в период до четвертой сессии Совецания Сторон.
2. На своей третьей сессии (Будва, Черногория, 15 сентября 2017 года) Совецание Сторон просило секретариат организовать опрос среди Сторон с целью сбора информации о прогрессе, достигнутом в осуществлении стратегического плана, которая не была предоставлена в национальных докладах об осуществлении; поручило Президиуму и Рабочей группе Сторон более детально проработать вопрос, касающийся принятия Сторонами такого подхода к определению приоритетов с точки зрения осуществления стратегического плана, который не совпадает с подходом Комитета; поручило Президиуму и Рабочей группе с учетом итогов опроса провести дальнейшее изучение приоритетных областей стратегического плана, с тем чтобы определить направления, по которым необходимо принять дополнительные меры для успешной реализации целей стратегического плана; и просило Президиум и Рабочую группу подготовить возможный будущий стратегический план на период 2021–2029 годов, принимая во внимание обзор прогресса в осуществлении стратегического плана на 2015–2020 годы и итоги опроса, а также соответствующей работы (ECE/MP.PRTR/2017/6, пункт 43).
3. Во исполнение этой просьбы Президиум при поддержке секретариата подготовил настоящую записку. Этот документ был подготовлен на основе итогов опроса, представленных Сторонами национальных докладов об осуществлении и результатов соответствующей работы, проделанной Комитетом по вопросам соблюдения, включая добавление к докладу для третьей сессии Совецания Сторон под названием «Системные вопросы, касающиеся осуществления Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, и рекомендации по их решению» (ECE/MP.PRTR/2017/6/Add.2).
4. В записке содержится обзор текущего положения дел с осуществлением стратегического плана на 2015–2020 годы, указаны основные проблемы, связанные с осуществлением, и сделаны соответствующие выводы. Вопросы, касающиеся возможного будущего стратегического плана, представлены в отдельной записке о развитии Протокола (ECE/MP.PRTR/WG.1/2018/6). На веб-сайте совещания будут размещены следующие неофициальные документы<sup>2</sup>: i) итоги опроса 2018 года о прогрессе, достигнутом в осуществлении стратегического плана на 2015–2020 годы (PRTR/WG.1/2018/Inf.1); ii) соответствующие ссылки в официальных документах на ход реализации стратегического плана на 2015–2020 годы (PRTR/WG.1/2018/Inf.2); и iii) список возможных конкретных действий, которые могут способствовать дальнейшему осуществлению Протокола и стратегического плана на 2015–2020 годы (PRTR/WG.1/2018/Inf.3).

## I. Положение дел с осуществления стратегического плана на 2015–2020 годы

5. Стратегический план на 2015–2020 годы был разработан за относительно непродолжительное время после вступления Протокола в силу. Изложенные в нем концепция, задачи и три приоритетных направления деятельности (осуществление Протокола каждой Стороной; устранение препятствий для его ратификации и распространения за пределами региона Европейской экономической комиссии (ЕЭК); и развитие Протокола) наряду с относящимися к ним индикаторами прогресса/

<sup>1</sup> Стратегический план на 2015–2020 годы по линии Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (ECE/MP.PRTR/2014/4/Add.1).

<sup>2</sup> См. <http://www.unece.org/index.php?id=47194>.

целевыми показателями имеют непосредственную связь с эффективным осуществлением Протокола.

6. В своем обзоре прогресса, достигнутого в осуществлении стратегического плана на 2015–2020 годы (ECE/MP.PRTR/2017/10, приложение), Комитет по вопросам соблюдения приводит более подробный анализ хода осуществления на основе национальных докладов об осуществлении. На своей третьей сессии Сопредседатели Сторон сочло, что опрос позволит получить дополнительную полезную информацию, поскольку вопросы, на которые Стороны представили ответы в своих национальных докладах об осуществлении, не дают полной картины прогресса, достигнутого в рамках стратегического плана.

7. В своем обзоре Комитет по вопросам соблюдения также отметил, что Стороны добились разной степени прогресса в осуществлении. Не налажен согласованный процесс осуществления и мониторинга на международном уровне, в связи с чем Сопредседатели Сторон могло бы принять решения, направленные на улучшение осуществления стратегического плана, особенно по приоритетному направлению III (развитие Протокола).

8. В целом Стороны с хорошо развитыми РВПЗ уже создали структуры, необходимые для правового регулирования, обеспечения качества и проверки данных, с тем чтобы они обеспечивали высокое качество входных данных из точечных источников, а также базы данных для поиска в географической привязке. Кроме того, информация об отдельных объектах является легко доступной; крупные объекты представляют отчетность главным образом с использованием онлайн-инструментальных средств; при этом в некоторые РВПЗ стали включать данные по диффузным источникам.

9. Как представляется, те аспекты осуществления Протокола, которые влекут за собой принятие более сложных и потенциально более амбициозных мер, предусмотренных в стратегическом плане, Сторонами не рассматривались или рассматривались лишь в ограниченной степени. К ним, среди прочего, относятся:

а) архитектура Протокола как динамично развивающегося договора, который можно пересматривать, исходя из потребностей пользователя, и который способен надлежащим образом учитывать изменения в производстве и использовании химических веществ;

б) необходимость обеспечения надлежащей интеграции РВПЗ с другими соответствующими государственными базами данных, не ограничиваясь экологической информацией;

в) важность улучшения использования Протокола и его полезность для заинтересованных сторон, а также повышение информированности общественности в этом отношении.

10. По состоянию на 16 июля 2018 года ответы на опрос представила 31 Страна: Австрия, Албания, Бельгия (Фламандский регион и Брюссель), Болгария, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Германия, Дания, Европейский союз, Израиль, Ирландия, Испания, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Черногория, Швеция, Швейцария и Эстония. В целом степень прогресса в осуществлении стратегического плана по разным направлениям оказалась неодинаковой. Проще всего анализировать прогресс, достигнутый каждой Страной по приоритетному направлению I осуществления Протокола. Результаты опроса показывают, что примерно три четверти Сторон осуществили мероприятия по достижению целей плана. Прогресс по приоритетному направлению II, связанному с устранением препятствий на пути ратификации Протокола и его распространения за пределами региона ЕЭК, поддается анализу с большим трудом: около трети Сторон участвуют в соответствующих мероприятиях; с 2014 года Протокол ратифицировали три страны, ни одна из которых не находится за пределами региона ЕЭК. По приоритетному направлению III, относящемуся к развитию Протокола, Сопредседатели

Сторон не приняло соответствующих решений. На национальном уровне около трети Сторон развивают свои РВПЗ в русле этого приоритетного направления.

11. Результаты опроса также позволили получить информацию о ходе работы по вопросам, касающимся задач и концепции стратегического плана. Некоторые Стороны отмечают, что они разработали планы действий, национальные предложения или учредили межсекторальные группы по РВПЗ; лишь немногие из них способствовали усилению влияния Протокола путем поощрения государств за пределами региона применять его принципы и положения; и примерно две трети из них наладили процессы или вдвинули инициативы для того, чтобы держать свои РВПЗ под постоянным контролем; это, в свою очередь, могло бы привести к дальнейшему развитию РВПЗ, с тем чтобы они по-прежнему выполняли функцию надлежащего средства для достижения целей Протокола. Около половины Сторон участвуют в процессах или инициативах, которые а) содействуют улучшению результативности экологической деятельности операторов промышленных предприятий; б) позволяют получать информацию, которая помогает увеличить прозрачность; и с) обеспечивают доступ к имеющимся знаниям или информации о загрязнении, например о здоровье человека или оценке рисков.

## **II. Дальнейшие действия по осуществлению – основные проблемы и возможности**

12. Выполнение стратегического плана увязано с полным осуществлением Протокола каждой Стороной. Кроме того, существуют многочисленные взаимосвязи между элементами стратегического плана и другими официальными документами, разработанными в рамках Протокола<sup>3</sup>. На основе общих положений и основных элементов РВПЗ, указанных в статьях 3 и 4 Протокола, было соответственно определено пять важнейших компонентов работы:

- a) интеграция на национальном уровне;
- b) согласование на международном уровне;
- c) осведомленность, а также простота доступа и использования;
- d) сфера охвата Протокола;
- e) данные (включая их представление, управление ими и их качество).

Успешное решение этих вопросов позволит спроектировать базы данных, которые окажут эффективную поддержку усилиям Сторон по решению задач, поставленных в стратегическом плане и достижению целей Протокола.

13. Хотя работа по приоритетным направлениям I и II сталкивается с рядом проблем, работа по приоритетному направлению III и в целом проведение непрерывного пересмотра принципов и положений Протокола на национальном и международном уровнях, по всей вероятности, в долгосрочной перспективе явится наиболее серьезным вызовом. Для решения этой проблемы на национальном уровне были разработаны различные подходы. На международном уровне Стороны могли бы извлечь уроки из опыта тех Сторон, которые пересматривают свои национальные РВПЗ, и обсудить способы применения результатов такого пересмотра на согласованной основе; возможно, что они также будут решать эту проблему, приняв решение осуществлять непрерывный пересмотр принципов и положений Протокола, включая сферу его применения. Однако следует помнить о том, что целый ряд динамических факторов с течением времени приведет к изменению релевантности веществ, видов деятельности и потребностей заинтересованных сторон.

14. Смежная проблема обусловлена тем фактом, что со времени принятия Протокола и стратегического плана важным фактором, определяющим характер

<sup>3</sup> См. соответствующие ссылки в официальных документах на ход осуществления стратегического плана на 2015–2020 годы (PRTR/WG.1/2018/Inf.2).

усилий по достижению цели Протокола по сокращению загрязнения на национальном и международном уровнях, стали цели в области устойчивого развития. Хотя в стратегическом плане и Протоколе содержатся общие указания на устойчивое развитие, государства-члены приступили к конкретным действиям путем разработки Повестки дня на период до 2030 года и ее целей и задач, в связи с чем Протокол мог бы стать одним из средств содействия их достижению.

15. В целях более эффективного осуществления стратегического плана, можно было бы разработать всеобъемлющий перечень задач и соответствующих возможностей на основе вышеупомянутых пяти основных компонентов. Этот список мог быть принят за основу соответствующей деятельности на национальном и международном уровнях. В этом контексте возникли следующие вопросы, среди прочего:

#### *Интеграция на национальном уровне*

16. Интеграция системы РВПЗ с другими национальными базами данных и платформами для обмена информацией может: а) увеличить полезность системы, за счет повышения доступности для пользователей контекстуального контента; б) способствовать обеспечению качества данных; с) снизить затраты на каждую из используемых систем за счет синергизма; d) способствовать представлению отчетности компаниями из частного сектора государственным органам; и е) способствовать представлению отчетности международным органам.

17. Основная проблема связана с необходимостью использовать наиболее распространенное универсальное программное обеспечение, которое подходит для всех платформ, и наладить сотрудничество между соответствующими учреждениями.

18. Задействование всех возможностей и получение выигрыша в эффективности использования ресурсов РВПЗ возможны только при наличии комплексной системы, в рамках которой пользователи могли бы представлять данные по схеме «единого окна», а различные министерства и государственные ведомства – использовать общую базу данных для получения доступа к данным, необходимым им для их работы. Как представляется, стоимость, качество и эффективность такой модели РВПЗ позволит с лихвой компенсировать единовременные усилия, затраченные на преодоление межсекторальных различий<sup>4</sup>. За счет детально проработанного и согласованного подхода к обеспечению доступности данных Протокол мог бы стать ценным стандартом использования комплексного подхода, известного как «открытое правительство».

19. Интеграция с другими соответствующими системами РВПЗ является одним из требований Протокола, которое уже было учтено в других официальных документах<sup>5</sup>. Решения могут включать в себя карты и приложения для смартфона, позволяющие получать в реальном времени информацию о качестве воздуха и воды, а также принадлежащие компаниям частного сектора наборы данных, не включенных в РВПЗ, или другие типы данных<sup>6</sup>. В целях улучшения осуществления, особенно теми Сторонами, которые устанавливают новые электронные системы или обновляют существующие, необходимо подробное описание национальных баз данных и платформ для обмена информацией, которые бы в наибольшей степени отвечали потребностям и обеспечивали контекст для данных, содержащихся в РВПЗ. Дополнительно или в качестве альтернативы на основе существующих примеров и тематических исследований могут быть подготовлены подробные рекомендации.

<sup>4</sup> См., например, РВПЗ Израиля, Себии и Чили (наборы данных, управляемые энергетическим и транспортным секторами, а также сектором здравоохранения).

<sup>5</sup> См. соответствующие ссылки в официальных документах на ход осуществления стратегического плана на 2015–2020 годы (PRTR/WG.1/2018/Inf.2).

<sup>6</sup> См., например, the Green Supply Chain Map for China: <http://www.ipe.org.cn/MapBrand/Brand.aspx?q=6>.

*Согласование на международном уровне*

20. Процесс принятия решений, диапазон которых варьируется от ежедневного потребительского выбора до решений, принимаемых на международном уровне, выходит за пределы национальных границ. Лишь в редких случаях информация из одной страны позволяет потребителям сделать наиболее устойчивый выбор при приобретении продукта и таким образом оказать поддержку усилиям компаний по сокращению выбросов загрязнителей. Следовательно, для точной оценки влияния выбора с точки зрения устойчивости необходимо обеспечить международную сопоставимость информации, связанной с загрязнением. В этом контексте следует отметить усилия Европейского союза по усилению отслеживаемости путем осуществления концепции круговой экономики<sup>7</sup>. При согласованном подходе к работе над реализацией концепции круговой экономикой и в процессе работы по Протоколу возникают конкретные проблемы, включая необходимость принятия единого определения термина «объекты».

21. В тех случаях, когда данные являются сопоставимыми, может быть налажен обмен знаниями, при этом облегчилось бы достижение прогресса с меньшими затратами ресурсов отдельных заинтересованных сторон. Однако достижение общего понимания и согласия по вопросам согласования национальных баз данных, в основу которых положены разные приоритеты, научное понимание и сделанный в течение многих лет выбор, является непростым делом. Необходимо добиться сопоставимости между существующей терминологией и новыми международными и национальными инициативами стран на основе общего набора стандартов, в которых учитывалась бы проводимая на международном уровне работа, например в рамках Рабочей группы по регистрам выбросов и переноса загрязнителей Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Согласованной на глобальном уровне системы классификации опасности и маркировки химической продукции.

*Осведомленность, простота доступа и использования*

22. Объем ресурсов, включая финансирование, выделяемых на связанную с РВПЗ работу, в конечном счете зависит от информированности заинтересованных сторон и простоты доступа к системам РВПЗ и их использования директивными органами всех уровней. Предоставление информации по «горячим темам» и управление ею в интересах различных заинтересованных групп могло бы стать ключом к успеху системы РВПЗ.

23. Достижение критической массы (минимального количества) пользователей данных РВПЗ, которая затем превратится в динамичный форум, способный обеспечить конструктивную обратную связь, внедрить новые виды использования данных и поддержать интерес к данным РВПЗ, может оказаться трудной задачей. Однако, когда этот порог удастся перейти, поддержка работы, связанной с РВПЗ, и вклад в нее со стороны общественности и других заинтересованных сторон позволят повысить влияние РВПЗ и достичь поставленных перед ними целей по сокращению загрязнения.

24. В этой связи потребуется привлечение внешних партнеров. Сегодня информация о загрязнении распространяется главным образом благодаря усилиям журналистов или через научную литературу и документацию. Важно распространять эту информацию, например, среди детей школьного возраста, с тем чтобы они могли узнать о том, как загрязнение влияет на качество их жизни.

25. Кроме того, трудно добиться того, чтобы данные РВПЗ могли использоваться и правильно интерпретироваться, например для того, чтобы пользователи поняли смысл данных и могли сопоставить то, что может быть сопоставлено. Усиление уже осуществляемой пропагандисткой деятельности, включая подготовку журналистов и учителей и разработку новых способов информирования пользователей, также могло бы оказать дополнительную поддержку улучшению РВПЗ.

<sup>7</sup> См. [https://ec.europa.eu/growth/industry/sustainability/circular-economy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/sustainability/circular-economy_en).

*Сфера охвата Протокола*

26. Поскольку в случае Протокола сфера охвата вопросов существа обычно должна отражать потребности текущих пользователей в информации, для сохранения востребованности при принятии решений перечень веществ и видов деятельности должен включать в себя подавляющее большинство случаев фактического высвобождения загрязнителей в природные среды; при этом следует предусмотреть положения об интерпретации данных и включении в перечень дополнительных данных (например, о размерах, объеме). С этой целью необходимо принять процедуру определения критериев для веществ и видов деятельности, а также установления пороговых значений для отчетности при сведении к минимуму возможного дублирования с работой, проводимой в других странах, возможно, в контексте других международных или национальных усилий в этой области. Такой подход повысит востребованность Протокола и его роль в процессе международного согласования национальных подходов к отчетности о загрязнителях.

*Данные*

27. Основой РВПЗ являются их данные, а также процедуры их представления, управления ими и обеспечения их качества. Участники нередко сталкиваются с проблемой эффективного решения вопросов качества данных и использования РВПЗ для уменьшения общего бремени отчетности объектов за счет повышения качества управления данными. Другие проблемы связаны с источниками данных, в том числе с методологиями измерения и вычислений и использованием коэффициентов выбросов для диффузных источников.

**III. Выводы**

28. Хотя при наличии необходимой политической воли и ресурсов стратегический план может быть осуществлен на национальном уровне, Сторонам следует также принять совместные меры для повышения эффективности осуществления Протокола отдельными Сторонами и оказания содействия многосторонней координации и сотрудничеству в целях извлечения выгоды благодаря экономии масштаба, обеспечению затратоэффективности отдельных РВПЗ и усилению их влияния на процесс принятия решений.