

**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**Седьмое совещание**

Женева, 28 и 29 ноября 2019 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

Развитие Протокола**Доклад о развитии Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей****Подготовлен Президиумом***Резюме*

Настоящий доклад подготовлен Президиумом во исполнение поручения, данного Рабочей группой 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 (см. ECE/MP.PRTR/2018/2, пункты 27 и 28). В связи с подготовкой к следующей сессии Совещания Сторон Рабочая группа просила Президиум при рассмотрении вопроса о дальнейшем развитии Протокола подготовить при поддержке Комитета по вопросам соблюдения доклад и представить его на ее следующем совещании для рассмотрения и в качестве основы для обсуждения возможных пересмотров Протокола.

Президиум рассмотрел поставленную задачу и подготовил краткий предварительный перечень вопросов, которые могут быть рассмотрены в рамках работы по развитию Протокола, и в марте 2019 года приступил к проведению консультаций. После этого, на своем седьмом совещании (Женева, 1 и 2 апреля 2019 года) Комитет по вопросам соблюдения рассмотрел итоги обсуждений в Президиуме и ответы, полученные в ходе консультаций, и представил свои замечания по документу, а также предложил ряд изменений в тексте. Президиум проанализировал предложения Комитета и отразил их должным образом в настоящем докладе. Подготовка доклада осуществлялась Президиумом в ходе его пятнадцатого совещания (Женева, 22 и 23 мая 2019 года), а, кроме того, при его подготовке использовались электронные средства.



Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Требования в отношении представления отчетности, изложенные в пункте 2 статьи 6	5
A. Виды деятельности, загрязнители и связанные с ними пороговые значения	5
B. Информация о переносах в пределах участков, хранении, определении требований в отношении представления отчетности о диффузных источниках и критерии для включения загрязнителей в Протокол	7
C. Другие актуальные аспекты, касающиеся требований в отношении представления отчетности	11
II. Другие положения Протокола	12
III. Возможные области для развития	14
IV. Заключительные замечания	15
V. Возможное направление последующих действий	17
Приложение	
Ключевые области для развития на основе использования регистров выбросов и переноса загрязнителей	20

Введение

1. На своем шестом совещании (Женева, 9 ноября 2018 года) Рабочая группа Сторон Протокола рассмотрела итоги обзора прогресса в осуществлении Стратегического плана на 2015–2020 годы и предложения Президиума относительно будущего развития Протокола и связанных с этим действий на основе опыта осуществления Протокола, изложенные в следующих документах:

a) прогресс в осуществлении стратегического плана на 2015–2020 годы (ECE/MP.PRTR/WG.1/2018/5);

b) развитие Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (ECE/MP.PRTR/WG.1/2018/6);

c) результаты проведенного в 2018 году опроса национальных координаторов о прогрессе, достигнутом в осуществлении стратегического плана на 2015–2020 годы (PRTR/WG.1/2018/Inf.1);

d) системные вопросы, касающиеся осуществления Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, и рекомендации по их решению (ECE/MP.PRTR/2017/6/Add.2);

e) сводный доклад о положении дел в области осуществления Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (ECE/MP.PRTR/2017/10) (в приложении I к этому документу содержится анализ хода реализации стратегического плана на 2015–2020 годы);

f) сводный доклад о положении дел с осуществлением Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (ECE/MP.PRTR/2014/5);

g) Маастрихтская декларация: Прозрачность как движущая сила экологической демократии (ECE/MP.PP/2014/27/Add.1–ECE/MP.PRTR/2014/2/Add.1);

h) Будванская декларация «Экологическая демократия в интересах нашего устойчивого будущего» (ECE/MP.PP/2017/16/Add.1–ECE/MP.PRTR/2017/2/Add.1);

i) ссылки в существующих официальных документах, касающиеся осуществления стратегического плана на 2015–2020 годы (PRTR/WG.1/2018/Inf.2);

j) перечень возможных конкретных действий, которые могли бы способствовать осуществлению Протокола и стратегического плана по его линии на 2015–2020 годы (PRTR/WG.1/2018/Inf.3);

k) итоги трех Глобальных круглых столов по регистрам выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ)¹.

2. В связи с подготовкой к следующей сессии Совещания Сторон Рабочая группа просила Президиум при рассмотрении вопроса о дальнейшем развитии Протокола подготовить при поддержке Комитета по вопросам соблюдения и представить на ее следующем совещании для рассмотрения и в качестве основы для обсуждения возможных пересмотров Протокола доклад:

a) с обзором требований к отчетности согласно Протоколу, упомянутых в пункте 2 статьи 6 Протокола, включая возможные пересмотры приложений I и II, с учетом последних изменений в соответствующих международных процессах;

b) с указанием возможных пробелов и примеров неточных формулировок других положений Протокола, в связи с которыми Стороны сталкиваются с проблемами осуществления (ECE/MP.PRTR/WG.1/2018/2, пункты 27 и 28).

3. Данный документ был подготовлен во исполнение вышеуказанного поручения. Президиум рассмотрел поставленную задачу и подготовил краткий предварительный перечень вопросов, которые могут быть рассмотрены в рамках работы по развитию

¹ См. www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/protocol-on-prtrs/areas-of-work/global-round-tables-on-prtrs.html.

Протокола². В соответствии с давно установившейся в рамках Протокола практикой подготовки документов на основе всеохватного подхода в марте 2019 года Президиум приступил к проведению консультаций. Цель консультаций заключалась в сборе мнений Сторон, других заинтересованных стран и заинтересованных сторон, с тем чтобы обеспечить подготовку документа на основе процесса, предполагающего широкое участие. Содержательные ответы были получены от Канады, Швейцарии, Европейского бюро по окружающей среде, организации «Опасные отходы в Европе», Ливийской ассоциации борьбы за прозрачность, Национального конгресса молодежи Албании, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), организации «Токсикс Линк» и Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций. Европейский союз и его государства-члены представили письмо о своем отказе от участия в консультациях. Президиум представил свой ответ на это письмо³.

4. Комитет по вопросам соблюдения на своем седьмом совещании (Женева, 1 и 2 апреля 2019 года) рассмотрел итоги обсуждений в Президиуме и ответы, полученные в ходе консультаций, и предложил ряд изменений в тексте вместе с замечаниями по документу⁴. Комитет также согласился с тем, что инициированная Рабочей группой Сторон работа по развитию Протокола представляет собой необходимый и своевременный подход к осуществлению пункта 2 статьи 6 Протокола. Президиум проанализировал предложения Комитета и отразил их должным образом в настоящем докладе. Кроме того, Президиум согласился с тем, что в отношении любых мер, которые будут предложены в будущем, необходимо тщательно анализировать вопрос о балансе между потенциальными выгодами от сбора и представления дополнительной информации о выбросах загрязнителей и связанным с этим административным бременем. Он также подчеркнул необходимость обеспечения последовательности в использовании терминологии и определений на более позднем этапе. Подготовка доклада осуществлялась Президиумом в ходе его пятнадцатого совещания (Женева, 22 и 23 мая 2019 года), а, кроме того, при его подготовке использовались электронные средства.

5. В разделе I настоящего доклада изложена история развития требований в отношении представления отчетности по Протоколу и кратко представлены выводы Комитета по вопросам соблюдения, касающиеся требований к отчетности. В этом разделе подробно рассматриваются следующие вопросы, касающиеся пункта 2 статьи 6 Протокола: а) виды деятельности, загрязнители и пороговые значения, указанные в приложениях I и II соответственно; б) другие актуальные аспекты, такие как информация о переносах в пределах участков, хранении, определении требований к отчетности о диффузных источниках и критерии для включения загрязнителей в Протокол; и с) другие актуальные аспекты, касающиеся требований к отчетности, которые связаны не с приложениями I и II, а со статьей 7 или приложением III.

6. В разделе II указаны возможные пробелы и примеры неточных формулировок положений, имеющих отношение к вопросам, отличным от требований к отчетности, в том числе потенциальные критерии для выявления таких пробелов, и кратко изложены выводы Комитета по вопросам соблюдения, касающиеся этих положений.

7. В разделе III кратко представлены возможные ключевые области для развития, а в разделах IV и V содержатся заключительные замечания и возможные направления последующих действий в связи с развитием Протокола, а также предлагаемый график осуществления связанного с этим процесса. Кроме того, имеется два сопроводительных документа, посвященных возможному подходу к пересмотру приложений I, II и III (см. ECE/MP.PRTR/WG.1/2019/6/Add.1) и сравнительному

² См. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/prtr/WGP-7/Summary_issues_for-Protocol_development.pdf.

³ С обоими письмами можно ознакомиться по адресу www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/protocol-on-prtrs/protocol-bodies/envppprtr-bureau/bureau.html (см. вкладку «Correspondence»).

⁴ См. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/prtr/Compliance_Committee/7th_CC_PRTR/Summary_Key_Issues_for_Protocol_development_by_the_Compliance_Committee.pdf.

анализу различных международных обязательств по представлению отчетности, связанных с приложениями I, II и III (см. PRTR/WG.1/2019/Inf.1).

I. Требования в отношении представления отчетности, изложенные в пункте 2 статьи 6

A. Виды деятельности, загрязнители и связанные с ними пороговые значения

8. Требования к отчетности о видах деятельности, загрязнителях и связанных с ними пороговых значениях содержатся в пунктах 2 а)–с) статьи 6 (Сфера охвата регистра), в пунктах 1–6 статьи 7 (Требования в отношении представления отчетности) и в приложениях I и II к Протоколу. В них устанавливаются общие стандарты отчетности по выбросам и переносу загрязнителей и определяются конкретные требования для следующих двух групп субъектов, которые должны представлять отчетность:

а) операторы и владельцы, которые обязаны сообщать о выбросах из точечных источников и переносах за пределы участка (пункты 1, 2, 5 и 6 статьи 7);

б) государственные органы или компетентные ведомства, которые обязаны сообщать о выбросах из диффузных источников (пункт 4 статьи 7).

9. В этой связи в приложении I (Виды деятельности) уточняется, какие операторы и владельцы должны представлять отчетность. Их перечень, остающийся неизменным с 2003 года, по большей части (в том числе в отношении пороговых значений) составлен на основе приложения I к Директиве Европейского союза о комплексном предотвращении загрязнения и борьбе с ним⁵ (которую с тех пор заменила Директива о промышленных выбросах Европейского союза⁶) с добавлением таких видов деятельности, как добыча полезных ископаемых, очистка городских сточных вод, аквакультура и судостроение. Согласно выпущенному в 2008 году *Руководству по осуществлению Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды*⁷, на эти виды деятельности приходилось около 90% промышленного загрязнения.

10. Аналогичным образом, приложение II к Протоколу с 2003 года также не менялось. В нем перечислены загрязнители, отчетность по которым должны представлять либо операторы или владельцы (как о выбросах из точечных источников и переносах за пределы участка), либо государственные органы (как о выбросах из

⁵ Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, *Official Journal of the European Union*, L 257 (1996), pp. 26–40. Для получения дополнительной информации об истории развития Директивы 96/61/ЕС Совета см. http://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/ippc/ippc_revision.htm.

⁶ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), *Official Journal of the European Union*, L 334 (2010), pp. 17–119. Имеется по адресу <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0075>. Директива 2010/75/EU вступила в силу 6 января 2011 года, и в ее основе лежит ряд базовых элементов, к которым относятся: комплексный подход, использование наилучших имеющихся технологий, определенная гибкость в отношении возможности установления менее строгих предельных значений выбросов загрязняющих веществ, проведение экологических инспекций, а также тот факт, что благодаря доступу к заявкам о выдаче разрешений, самим разрешениям и результатам мониторинга выбросов общественность имеет право участвовать в процессе принятия решений и получать информацию о его последствиях.

⁷ Издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.PP/7. Имеется по адресу <http://www.unecce.org/index.php?id=4800>.

диффузных источников). Этот перечень был составлен на основе загрязнителей, регулируемых другими международными договорами, в число которых входят⁸:

- a) Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата;
- b) Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях;
- c) Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле;
- d) Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Конвенция по воздуху);
- e) приоритетные вещества, перечисленные в Рамочной директиве Европейского союза по водным ресурсам⁹, и перечень веществ, включенных в Директиву о комплексном предотвращении загрязнения и борьбе с ним/Европейский регистр выбросов загрязнителей.

11. На момент своей разработки приложение II включало перечень загрязнителей, регулируемых существующими международными соглашениями, и поэтому представляло собой эффективный минимальный стандарт для Сторон и сигнатариев Протокола. Однако, с тех пор был внесен целый ряд изменений, в том числе в вышеуказанные соглашения¹⁰, а, кроме того, были разработаны новые политические рамки или договоры, которые либо имеют схожую с Протоколом цель, либо могут способствовать достижению цели Протокола. К числу таких новых рамок и договоров относятся: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Стратегический подход к международному регулированию химических веществ¹¹, Конвенция о защите морской среды и прибрежного региона Средиземного моря¹² и Минаматская конвенция по ртути¹³.

12. Кроме того, Комитет по вопросам соблюдения Протокола проанализировал опыт, накопленный в ходе разработки национальных регистров выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) и осуществления Протокола, в том числе текущую ситуацию с выполнением требований в отношении представления отчетности. Комитет пришел к выводу, что почти все Стороны с запасом выполнили минимальные требования, указанные в приложениях I и II к Протоколу, и включили в свое национальное законодательство о РВПЗ большее число загрязнителей и видов деятельности. В докладе Комитета также отмечалось начало обсуждений преимуществ, обусловленных синергизмом между Протоколом и другими международными договорами, включая Конвенцию по воздуху (см. ECE/MP.PRTR/2017/6/Add.2, пункт 34).

⁸ См. *Руководство по осуществлению 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*, издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.PP/7, имеется по адресу <https://www.unep.org/index.php?id=4800>.

⁹ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, *Official Journal of the European Communities*, L 327 (2000), pp. 1–72.

¹⁰ Так, с 2009 года Стороны Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях добавили новые вещества к первоначальному перечню из 12 веществ, регулируемых согласно Конвенции. По состоянию на май 2017 года в Конвенцию было включено в общей сложности 17 новых веществ.

¹¹ См. www.saicm.org/.

¹² См. <https://web.unep.org/unepmap/>.

¹³ См. www.mercuryconvention.org/.

В. Информация о переносах в пределах участков, хранении, определении требований в отношении представления отчетности о диффузных источниках и критерии для включения загрязнителей в Протокол

13. Помимо пересмотра видов деятельности, загрязнителей и связанных с ними пороговых значений, в пункте 2 d) статьи 6 также рассматривается вопрос о необходимости включения других соответствующих аспектов, таких как информация о переносах в пределах участков, хранении, определении требований к отчетности о диффузных источниках и разработке критериев для включения загрязнителей в соответствии с Протоколом. Ниже для дальнейшего рассмотрения приводится информация об этих аспектах с их описанием, которое не является исчерпывающим.

а) Информация о переносах в пределах участков

14. Что касается широкомасштабного стимулирования циркулярной экономики, то компаниям может быть целесообразно и выгодно предоставлять информацию о перемещении загрязнителей или отходов внутри объекта (перенос загрязнителей и отходов в пределах участков), например о сжигании в пределах участка шлама сточных вод в целях снабжения теплоэлектростанций топливом. Отчетность о загрязнителях, включенных в приложение II и используемых в различных процессах на одном и том же объекте, может служить показателем применения мер по предотвращению загрязнения и наилучших имеющихся технологий, который имеет смысл измерять и поощрять в рамках регистров. К числу связанных с этим преимуществ можно отнести повышение эффективности управления процессами в пределах участка, содействие обмену информацией о передовой практике и ее более широкое распространение. При этом следует уделять пристальное внимание вопросу о соотношении потенциальных выгод от представления информации о переносах в пределах участков и увеличения бремени отчетности.

б) Информация о хранении

15. Расширение доступа общественности к информации о местах хранения может:

- а) способствовать информационному наполнению дискуссий о негативных последствиях для здоровья и состояния окружающей среды, связанных с ними;
- и б) содействовать принятию соответствующих решений, основанных на фактах.

В настоящий момент среди заинтересованных сторон ведется дискуссия о следующих двух ключевых аспектах, связанных с содержащейся в РВПЗ информации о хранении:

- а) заброшенные места для хранения опасных отходов и загрязнителей; и
- б) текущая отчетность об операциях по удалению и рекуперации согласно Протоколу. Операции по хранению отходов рассматриваются в приложении III к Протоколу, и поэтому на них распространяются действующие требования к отчетности по Протоколу. Вместе с тем в отношении некоторых операций, в частности перечисленных в приложении III, есть некоторая неопределенность, а, кроме того, пользователи РВПЗ не всегда с легкостью выделяют информацию о хранении.

16. В целом, благодаря той информации (в частности, геопространственным данным), к которой общественность с помощью РВПЗ получает доступ, РВПЗ являются идеальной платформой для предоставления информации о местах хранения загрязнителей (например, особо опасных пестицидов) – будь то используемых в настоящее время операторами или владельцами или заброшенных. Такая информация может использоваться в различных целях для содействия охране окружающей среды и здоровья человека.

17. В этой связи в целях повышения прозрачности данных для пользователей РВПЗ важно, чтобы все заинтересованные стороны проводили четкое различие между хранением (которое носит временный характер) и удалением (которое является окончательным). В то же время достижению этой цели способствовало бы также требование о представлении точной информации о том, какие именно операции по удалению и рекуперации имели место, и, кроме того, такое требование могло бы дать ряд других положительных результатов, в частности способствовать внедрению

подхода, основанного на принципах циркулярной экономики, а также других методов устойчивой практики, связанных с повышением эффективности управления ресурсами.

18. Например, в настоящее время оператор или владелец, обязанный представлять отчетность, должен проверять, соответствует ли та или иная операция по переносу отходов какой-либо из операций, перечисленных в части А или в части В приложения III к Протоколу, и в зависимости от этого указывать в отчетности перенесенные количества, сопровождая их кодом «D» в случае операций по удалению и кодом «R» в случае операций по рекуперации. Таким образом, если для каждой из включенных в перечень операций необходимо указывать отдельный код (см., например, Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, приложение IV), то директивные органы и другие заинтересованные стороны, занимающиеся вопросами управления отходами и ресурсами, получают доступ к информации о том, были ли отходы отправлены на переупаковку или, например, на захоронение.

19. В целях дальнейшей гармонизации между различными международными соглашениями Стороны могли бы приложить усилия для согласования, например, соответствующих положений Базельской конвенции, 20 глав Европейского классификатора отходов¹⁴, Согласованной на глобальном уровне системы классификации и маркировки химических веществ и Рекомендаций Организации Объединенных Наций по перевозке опасных грузов (Типовых правил). Кроме того, действие таких международных договоров, как Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий и Директивы Севесо II и III¹⁵, распространяется на заброшенные участки, которым зачастую могут соответствовать заброшенные места хранения. В рамках различных соглашений, программ и инициатив составляются кадастры мест хранения пестицидов и других загрязнителей. Например, согласно Стокгольмской конвенции страны обязаны создать кадастры запасов стойких органических загрязнителей, включая пестициды, полибромированные дифениловые эфиры и другие вещества. Во многих странах эта работа уже завершилась¹⁶ и привела к созданию, например, кадастров устаревших запасов пестицидов¹⁷. Эти кадастры можно было бы отобразить на картах РВПЗ.

с) Информация об определении требований в отношении представления отчетности о диффузных источниках

20. Несмотря на то, что согласно Протоколу правительства обязаны собирать все соответствующие данные по диффузным источникам и сводить их воедино в РВПЗ, для многих Сторон это по-прежнему остается одной из главных проблем. По-видимому, основной причиной для этого является формулировка пункта 7 статьи 7, где указывается, что представление той или иной Стороной отчетности о выбросах загрязнителей из диффузных источников должно осуществляться «в соответствии с ее национальными приоритетами». Комитет по вопросам соблюдения пришел к выводу, что в некоторых Сторонах выбросы из диффузных

¹⁴ См. также European Commission notice on technical guidance on the classification of waste, *Official Journal of the European Union*, C 124 (2018), pp. 1–134, и Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the circular economy package: options to address the interface between chemical, product and waste legislation, COM(2018) 32 final. Имеется по адресу <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/list.htm>.

¹⁵ Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, *Official Journal of the European Union*, L 10 (1997), pp. 13–33, и Directive 2012/18/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, amending and subsequently repealing Council Directive 96/82/EC, *Official Journal of the European Union*, L 197 (2012), pp. 1–37. Имеется по адресу <https://rod.eionet.europa.eu/instruments/588> и <https://rod.eionet.europa.eu/instruments/661>.

¹⁶ См., например, <http://chm.pops.int/Implementation/NIPs/Guidance/GuidancefortheinventoryofPBDEs/tabid/3171/Default.aspx>.

¹⁷ См. <http://www.fao.org/agriculture/crops/obsolete-pesticides/where-stocks/europe-stocks/en/>.

источников еще не включаются в национальные РВПЗ. В этой связи Комитет рекомендовал Сторонам рассмотреть вопрос о необходимости дополнительных руководящих указаний о включении выбросов из диффузных источников для их распространения через портал РВПЗ, отметив возможную целесообразность налаживания обмена методологической и технической информацией как между Сторонами, так и по линии других многосторонних природоохранных соглашений ЕЭК, в сочетании с обменом информацией о передовой практике и инструментах программного обеспечения для графического отображения данных о диффузных источниках (ECE/MP.PRTR/2017/6/Add.2, пункты 37 и 39). Кроме того, на своем седьмом совещании Комитет отметил, что при рассмотрении вопроса о требованиях к отчетности о диффузных источниках основная проблема будет заключаться в том, чтобы обеспечить сочетание подхода на основе использования регистров, предусмотренного в Протоколе (приложение I к Протоколу в настоящее время касается главным образом промышленных выбросов), с подходом на основе использования кадастров, нацеленным на то, чтобы охватить 100% национальных выбросов по всем секторам (как это предусмотрено, например, в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенции по воздуху)¹⁸.

21. В целях содействия осуществлению пункта 2 d) статьи 6 можно рассмотреть два возможных варианта, которые могли бы помочь: а) уточнить, какие источники выбросов загрязнителей являются частью РВПЗ; и б) принять во внимание гармонизацию с соответствующими существующими договорами, касающимися выбросов из диффузных источников. Первый вариант заключается в более активном осуществлении пункта 4 статьи 7 за счет распределения обязательств по представлению отчетности между государственными органами, отвечающими за секторы, имеющие ключевое значение для выброса загрязнителей из диффузных источников (например, Министерство транспорта представляет отчетность о выбросах в транспортном секторе, Министерство сельского хозяйства – о выбросах загрязнителей в результате сельскохозяйственной деятельности и т. д.). Хотя во многих Сторонах отчетность в рамках различных договоров (например, Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенции по воздуху) уже представляется соответствующими компетентными государственными органами, зачастую она не доступна общественности через национальные системы РВПЗ.

22. Второй вариант заключается в расширении приложения I к Протоколу путем добавления к нему новой части, касающейся видов деятельности/секторов, связанных с неиндустриальными точечными источниками. Сюда могут быть включены выбросы компаний, которые не учитываются в качестве промышленных источников выбросов загрязнителей и к которым можно отнести, например, операторов и владельцев компаний транспортного и сельскохозяйственного секторов или же производителей иной продукции, являющейся источником значительных выбросов в окружающую среду загрязнителей, перечисленных в приложении II к Протоколу. Значимые в этом отношении секторы и виды деятельности можно было бы включить в приложение I, а владельцев компаний, реализующих соответствующую продукцию, можно было бы обязать представлять данные о количествах включенных в перечень веществ, реализованных в течение года. Например, в рамках Системы торговли выбросами Европейского союза¹⁹ существуют обязательства по представлению отчетности для операторов, действие которых распространяется на операторов воздушных судов. Все работающие в Европе авиакомпании обязаны проводить мониторинг своих выбросов, представлять по ним отчетность и осуществлять проверку данных. Этот пример может служить иллюстрацией того, как обязательства по представлению отчетности могут быть возложены на компании, которые в настоящее время не фигурируют в приложении I к Протоколу.

¹⁸ *Key issues highlighted by the Compliance Committee in relation to the development of the Protocol on PRTRs.* Имеется по адресу <https://www.unecce.org/index.php?id=50838>.

¹⁹ См. https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.

23. В этом контексте отчетность для РВПЗ может стать для директивных органов гибким инструментом, позволяющим, например, разработчикам политики, возможно, выступающим против возложения финансового бремени на отдельную отрасль, накапливать данные и знания о количестве выбросов исходя из национального законодательства в области РВПЗ и принимать решения о любых финансовых последствиях для сектора с учетом национальных приоритетов в сочетании с экономическими, социальными и другими экологическими данными. В этой связи благодаря знанию точного количества выбросов разработчики политики получают, в частности, возможность внедрять связанные с выбросами загрязнителей механизмы финансового стимулирования, которые будут эффективно компенсироваться, например, за счет снижения действующих сборов и налогов, с тем чтобы избежать увеличения общего бремени для компаний и иных частных или государственных структур. Сбор данных, необходимых для обеспечения справедливого распределения любого бремени, связанного с достижением цели сокращения загрязнения, можно облегчить за счет предусмотренного в Протоколе упора на распространение данных (а не на регулировании количеств выбросов напрямую), а именно – путем добавления в приложение I к Протоколу всех видов деятельности и секторов, которые, с точки зрения Сторон, являются необходимыми.

24. Следует отметить, что другие договоры содержат всеобъемлющие требования к представлению отчетности в рамках своего конкретного мандата. Например, в том, что касается парниковых газов, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата уже обеспечивает широкий охват отчетности о выбросах из диффузных источников. Вместе с тем важно организовать доступ общественности к этой информации таким образом, чтобы обеспечить возможность сравнивать между собой различные источники и делать выводы на основе наиболее точных имеющихся данных. Согласование требований к отчетности по Протоколу с требованиями к отчетности по другим соответствующим соглашениям обладает теми преимуществами, что позволяет избегать дублирования при представлении данных и обеспечивает распространение среди общественности данных, представляемых в контексте других договоров; при этом осуществляются положения Протокола, направленные на обеспечение комплексного доступа общественности к экологической информации.

d) Критерии для включения загрязнителей в Протокол

25. Включение в Протокол тех или иных загрязнителей может обосновываться результатами работы по определению веществ, проводимой в рамках других принятых соглашений, программ и инициатив. Сюда можно отнести работу, связанную с деятельностью Европейского союза²⁰ и Роттердамской конвенцией или же с подготовкой второго издания *Глобальной перспективы в области химических веществ*²¹, посвященную областям, где появляются новые данные, свидетельствующие об угрозе для здоровья человека и окружающей среды, результатом которой стало формирование следующий перечень из 11 химических веществ или их групп и связанных с ними проблем: мышьяк, бисфенол А, глифосат, кадмий, свинец, микрогранулы, неоникотиноиды, оловоорганические соединения, полициклические ароматические углеводороды, фталаты и триклозан. Существуют также и другие примеры веществ, связанные с другими процессами.

²⁰ Например, регламент Европейского союза о регистрации, оценке, выдаче разрешений и ограничении производства химических веществ (см. <https://echa.europa.eu/regulations/reach/understanding-reach>); Контрольный список Рамочной директивы по воде (см. <https://ec.europa.eu/jrc/en/science-update/updated-surface-water-watch-list-adopted-commission>); и текущая работа по созданию Европейского регистра выбросов и переноса загрязнителей.

²¹ Имеется по адресу <https://www.unenvironment.org/explore-topics/chemicals-waste/what-we-do/policy-and-governance/global-chemicals-outlook> (см. главу 5 части II), а также доступно в форме резюме для директивных органов, размещенном по адресу <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1900123.pdf#overlay-context=pre-session-unea-4>.

26. Комитет по вопросам соблюдения отметил, что критерии могут определяться, исходя из цели Протокола: значение того или иного вещества для целей Протокола является критерием для его включения в перечень веществ, по которым необходимо представлять отчетность по Протоколу, или для его исключения. Таким образом, критерии могут основываться на значении вещества с точки зрения его воздействия на здоровье, окружающую среду и устойчивость.

27. В этом контексте важно определить и обосновать категории загрязнителей и ресурсов, сведения о которых следует представлять в РВПЗ (например, тяжелые металлы, пестициды, опасные вещества, парниковые газы, водные и энергетические ресурсы). Например, данные по парниковым газам и, следовательно, данные, связанные с изменением климата, должны представляться в рамках отчетности для РВПЗ, однако нынешний текст Протокола не отражает этого так, чтобы это было очевидным для лиц, не знакомых с Протоколом. Из-за этого заинтересованным странам и сторонам трудно оценить потенциал, связанный с осуществлением Протокола и его адаптацией к национальным потребностям.

28. Комитет также высказал в связи с этой темой следующие замечания:

a) в том, что касается строго и нестрого регулируемых веществ, запрет на химические вещества может действовать не во всех, а лишь в некоторых Сторонах. Если в отношении тех или иных вещества на территории Стороны действует запрет, то она может с легкостью заявить о том, что представлять отчетность об этих веществах не надо;

b) если вещества включены в перечень веществ, от использования которых предстоит постепенно отказаться, то РВПЗ могут содействовать отслеживанию прогресса в этом отношении;

c) с точки зрения синергии и координации между международными договорами было бы полезно иметь единую базу данных веществ, фигурирующих в перечнях, имеющих отношение к разным конвенциям и прочим договорам, с указанием для этих веществ наименьшего из указанных в соответствующих договорах пороговых значений, а также с указанием видов деятельности, перечисленных в соответствующих конвенциях и других договорах¹⁷.

С. Другие актуальные аспекты, касающиеся требований в отношении представления отчетности

29. В контексте достижения Целей в области устойчивого развития следует отметить, что текущая работа, осуществляемая в частности Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде в области мониторинга и анализа хода достижения целей и задач²², свидетельствует о том, что для ряда значимых показателей нынешние источники данных являются ограниченными или вообще отсутствуют. Так, для принятия основанных на фактических данных решений, способствующих выявлению, поощрению и совершенствованию методов устойчивой практики, необходимы данные о потреблении ресурсов и повторном использовании материалов вкупе с данными о выбросах загрязнителей в окружающую среду.

30. Помимо выполнения требований, касающихся отчетности о сфере охвата регистра согласно пункту 2 статьи 6, Стороны признали пользу от представления отчетности по другим вопросам, связанным со статьей 7 и приложением III²³. К ним,

²² United Nations Environment Programme, *Measuring Progress: Towards Achieving the Environmental Dimension of the SDGs* (Nairobi, 2009). Имеется по адресу www.unenvironment.org/resources/report/measuring-progress-towards-achieving-environmental-dimension-sdgs.

²³ Стратегический план на 2015-2020 годы (ECE/MP.PRTR/2014/4/Add.1, решение II/2), Маастрихтская декларация: Прозрачность как движущая сила экологической демократии (ECE/MP.PP/2014/27/Add.1–ECE/MP.PRTR/2014/2/Add.1), а также Будванская декларация «Экологическая демократия в интересах нашего устойчивого будущего» (ECE/MP.PP/2017/16/Add.1–ECE/MP.PRTR/2017/2/Add.1).

в частности, относятся данные о потреблении ресурсов (например, энергетических и водных ресурсов) и данные о выбросах из продуктов, представляемые в качестве выбросов из диффузных источников. Эта информация имеет существенное значение для мониторинга прогресса и принятия решений в области устойчивого развития и циркулярной экономики. Некоторые Стороны уже включили такие сведения в свои национальные требования к отчетности для РВПЗ. Кроме того, в некоторые системы РВПЗ уже включена информация о выпуске продукции, что позволяет пользователям данных лучше анализировать эффективность мер по сокращению выбросов загрязнителей и производства отходов и по повышению устойчивости производственных процессов. В то же время, оказывая содействие более широкому внедрению отчетности по данным, связанным с производством, важно не забывать о таких аспектах, как законные экономические интересы владельцев данных²⁴ и использование относительных данных о выпуске продукции.

31. Следует также уделить внимание действующим положениям о представлении данных по отходам и опасным отходам и тому, как эти данные используются на практике. Пересмотр этих положений, в том числе операций по удалению и рекуперации, указанных в приложении III, в целях повышения уровня знаний Сторон о проблемах, связанных с отходами и их переработкой, и их согласования с соответствующими обязательствами по другим международным соглашениям (таким как Базельская конвенция и Европейский классификатор отходов) будет полезным в том отношении, что это приведет к повышению эффективности управления отходами и представления Сторонами отчетности согласно другим международным обязательствам, касающимся отходов.

II. Другие положения Протокола

32. По аналогии с возможными пересмотрами требований к отчетности по Протоколу, положения, не связанные с представлением отчетности владельцами, операторами или государственными органами, касающиеся, в частности, оценки качества, можно было бы также усовершенствовать, отразив в них важные недавние изменения и согласовав их с различными подходами, разработанными Сторонами. Для этого в тексте Протокола можно было бы уточнить его роль в связи с международными обязательствами по внедрению рационального использования химических веществ и природных ресурсов, недопущению негативного воздействия на здоровье человека, сокращению загрязнения окружающей среды и достижению устойчивого развития. Кроме того, можно было бы рассмотреть вопрос о национальном правоприменении законодательства и нормативных актов в области РВПЗ.

33. Как и требования в отношении отчетности по Протоколу, другие положения Протокола разрабатывались на основе знаний и с учетом международных договоров, существовавших до 2003 года. Несмотря на то, что возможные пробелы и неточности в положениях Протокола могут быть обусловлены самыми разными причинами, зачастую их можно связать с экономическим, экологическим, промышленным, социальным и технологическим развитием, непрерывно отмечавшимся с 2003 года. Так, информация об экологических данных раньше была менее доступной, чем сейчас, равно как и программное обеспечение для создания модульных онлайн-инструментов отчетности, охватывающих различные наборы данных. Многих из современных баз данных, например, по окружающей среде, здравоохранению и безопасности (в том числе портала eChemPortal ОЭСР²⁵, Сети токсикологических данных²⁶ и базы данных химических веществ Европейского агентства по химическим веществам²⁷), раньше не было, а информация о ходе процессов выдачи разрешений не предоставлялась в электронном виде так легко, как сейчас.

²⁴ Согласно статье 12 Протокола.

²⁵ См. www.echemportal.org/.

²⁶ См. <https://toxnet.nlm.nih.gov/>.

²⁷ См. <https://echa.europa.eu/information-on-chemicals>.

34. Помимо аспектов, связанных с осуществлением положений статьи 7 (Требования в отношении представления отчетности), Комитет по вопросам соблюдения подробно остановился на системных проблемах (в том числе на рекомендациях относительно их решения), касающихся, в частности, следующих аспектов:

- a) обеспечение качества и полноты представляемой в отчетности информации;
- b) национальные и региональные РВПЗ;
- c) участие и осведомленность общественности;
- d) период между представлением данных и предоставлением общественности доступа к ним (ECE/MP.PRTR/2017/6/Add.2).

35. Таким образом, в контексте возможных пересмотров положений Протокола следует рассмотреть нижеследующие вопросы.

a) Здоровье и благополучие людей

36. Поскольку в Протоколе речь не идет напрямую о защите здоровья и благополучия людей, в ходе возможного пересмотра Протокола важно включить этот аспект: а) в цель Протокола, с тем чтобы привести его в соответствие с Повесткой дня на период до 2030 года и другими соответствующими многосторонними соглашениями, такими как Орхусская и Стокгольмская конвенции²⁸; и б) в другие положения Протокола (например, в контексте увязки РВПЗ с базами данных в области здравоохранения, учитывая при этом существующие ограничения, связанные с данными РВПЗ).

b) Обеспечение качества и полноты представляемой в отчетности информации

37. В ходе пересмотра Протокола следует уделить значительное внимание вопросу о качестве данных РВПЗ. В этой связи имеет смысл рассмотреть возможность расширения сферы применения статьи 10 Протокола (Оценка качества). Можно было бы включить открытый перечень критериев полноты, согласованности и достоверности данных РВПЗ с указанием этапов, на которых необходимо проводить проверку качества данных, и требование о последовательном совершенствовании методологии, например посредством применения таких методов расчета, которые приводятся в публикации *Справочное руководство ЕМЕП/ЕАОС по кадастрам выбросов загрязнителей воздуха 2016 года: Техническое руководство по подготовке национальных кадастров выбросов*²⁹, а также европейских и международных стандартов, в частности стандартов Международной организации по стандартизации³⁰. У стран имеется многолетний опыт в этой области, и его анализ в сочетании с существующими руководящими указаниями по этой теме³¹ может

²⁸ См., например, цель 3 в области устойчивого развития (Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте), цель Орхусской конвенции («Для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая Сторона гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями настоящей Конвенции») и цель Стокгольмской конвенции («Учитывая принцип принятия мер предосторожности, закрепленный в Принципе 15 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, цель настоящей Конвенции заключается в охране здоровья человека и окружающей среды от стойких органических загрязнителей»).

²⁹ Европейское агентство по окружающей среде (Копенгаген, 2016 год).

³⁰ См. <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-atni/products/etc-atni-reports/etc-atni-report-5-2019-e-prtr-data-review-methodology-update-2019>; <https://www.cen.eu/Pages/default.aspx>; и www.iso.org/home.html.

³¹ *Руководство по осуществлению Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и*

заложить прочную основу для включения в будущий Протокол положений, которые бы способствовали достижению более высоких стандартов качества данных, по сравнению с теми, которые действуют в настоящее время. В этом контексте можно было бы также принять во внимание стандарты качества, предусмотренные в других соответствующих конвенциях, включая Конвенцию по воздуху.

с) Национальные и региональные регистры выбросов и переноса загрязнителей

38. В свете текущего рассмотрения Комитетом вопроса о региональных РВПЗ (см. ECE/MP.PRTR/C.1/2019/2 и ECE/MP.PRTR/C.1/2017/4) представляется целесообразным провести пересмотр соответствующих положений Протокола, исключив тем самым правовую двусмысленность Протокола в отношении того, в каких случаях замещение национальных РВПЗ региональными РВПЗ можно считать обоснованным, а также (в случае возможности такого замещения) в отношении того, какие свойства следует предусмотреть в региональных РВПЗ, чтобы обеспечить пользу от них на национальном уровне³².

III. Возможные области для развития

39. С учетом вышеупомянутых изменений в отношении Протокола, которые имели место в далеком и недавнем прошлом, и с учетом того, что Стороны заявили о своем намерении перейти к более широкому использованию РВПЗ³³, Президиум выделил следующие ключевые области для возможного развития Протокола на основе использования РВПЗ (см. приложение к настоящему документу):

- a) представление отчетности в области устойчивого развития и циркулярной экономики;
- b) представление отчетности в рамках других многосторонних природоохранных соглашений;
- c) осуществление принципа «загрязнитель платит»;
- d) поощрение «мер по сокращению загрязнения» и обмен информацией о методах предотвращения загрязнения;
- e) использование инфраструктуры РВПЗ в целях предоставления модульной платформы для распространения данных из различных наборов данных;
- f) интеграция с данными и информацией из других секторов;
- g) повышение качества представляемых данных об управлении отходами и сточными водами.

40. Выбор этих областей был обусловлен также итогами проведения Глобальных круглых столов, консультаций со Сторонами и заинтересованными сторонами и обсуждений в Президиуме и в Комитете по вопросам соблюдения. При выборе этих областей были приняты во внимание следующие аспекты: а) их значимость для

доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.PP/7, стр. 85.

³² См. *Key issues highlighted by the Compliance Committee in relation to the development of the Protocol on PRTRs*, а также документ, озаглавленный «Системные вопросы, касающиеся осуществления Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, и рекомендации по их решению» (ECE/MP.PRTR/2017/6/Add.2, пункт 32).

³³ См. также: статья 6 Протокола (Сфера охвата регистра); Маастрихтская декларация: Прозрачность как движущая сила экологической демократии (ECE/MP.PP/2014/27/Add.1–ECE/MP.PRTR/2014/2/Add.1); Будванская декларация «Экологическая демократия в интересах нашего устойчивого будущего» (ECE/MP.PP/2017/16/Add.1–ECE/MP.PRTR/2017/2/Add.1); Ваше право на построение устойчивого будущего: Орхусская конвенция, Протокол о РВПЗ к ней и цели устойчивого развития (ECE/MP.PP/2017/18–ECE/MP.PRTR/2017/4); а также Стратегический план на 2015–2020 годы по линии Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (ECE/MP.PRTR/2014/4/Add.1, решение II/2).

решения текущих экологических проблем и связанных с ними иных проблем; и b) их потенциал с точки зрения увеличения пользы от Протокола для Сторон, других заинтересованных государств и заинтересованных сторон. Предлагаемые области могут быть рассмотрены для любой будущей работы по развитию Протокола и возможных руководящих материалов. В дальнейшем с учетом новых изменений эти области могут быть соответствующим образом пересмотрены.

41. Президиум счел, что содействие развитию вышеупомянутых областей должно обеспечиваться на основе поэтапного подхода. В этой связи в качестве неотложной приоритетной задачи Президиум определил необходимость согласования перечня видов деятельности и загрязнителей с другими многосторонними природоохранными соглашениями и связанными с ними системами. Он также принял во внимание просьбу Комитета по вопросам соблюдения учесть в работе по возможному развитию Протокола следующие два вопроса: а) новые технологические и другие важные изменения, которые будут достигнуты за длительный период времени, отведенный для завершения работы по развитию Протокола; и b) обеспечение высоких стандартов одновременно с достаточной степенью гибкости, с тем чтобы положения Протокола могли осуществляться странами с различными национальными условиями (ECE/MP.PRTR/C.1/2019/2, пункт 10).

IV. Заключительные замечания

42. Требования к отчетности по Протоколу включают в себя представление отчетности по целому ряду вопросов, определяемых и рассматриваемых в том числе в соответствии с другими международными соглашениями. Поэтому отслеживание изменений в рамках таких договоров и согласование с ними представляют собой один из ключевых аспектов любого развития требований в отношении представления отчетности по Протоколу, касающихся, в частности: а) обеспечения доступа общественности к информации о выбросах загрязнителей в населенных пунктах и переносе загрязнителей в такие населенные пункты и через занимаемые ими территории; b) использования правительствами РВПЗ при выявлении тенденций, демонстрации прогресса в деле сокращения загрязнения, контроля за соблюдением ряда международных соглашений, установления приоритетов и оценки прогресса, достигнутого путем реализации экологической политики и программ; и c) ценности РВПЗ как экономически эффективного инструмента содействия улучшению экологических показателей в соответствии с преамбулой Протокола.

43. Разнообразие вопросов, охватываемых Протоколом, и его междисциплинарный характер делают его отличным от других договоров и зачастую затрудняют его интеграцию в конкретную область политики. РВПЗ содержат данные, относящиеся к широкому спектру тем, таких как изменение климата, выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, воду и почву, загрязнение из промышленных и диффузных источников. Включение этих тем в Протокол обусловлено тем, что они имеют значение для принятия решений по экологическим вопросам и для предотвращения и сокращения загрязнения окружающей среды. В настоящее время РВПЗ имеют ограничения, которые не очевидны или не понятны тем пользователям РВПЗ, которые могут не иметь представления обо всех или некоторых типах выбросов и переносов, охватываемых РВПЗ. Например, наблюдается расхождение между перечнем видов деятельности (приложение I), перечнем загрязнителей (приложение II) и перечнем операций по удалению и рекуперации (приложение III), обусловленное, в частности, тем, что некоторые крупные источники выбросов загрязнителей не включены в виды деятельности, указанные в приложении I.

44. Стороны также испытывают трудности с налаживанием отчетности о выбросах из диффузных источников. Это особенно актуально в случае выбросов загрязнителей, которые выбрасываются не только в результате видов деятельности, охваченных приложением I, таких как пестициды или парниковые газы, но и в результате других видов деятельности, которые в приложении I не перечислены. Из-за этого заинтересованным странам и сторонам трудно оценить потенциал, связанный с осуществлением Протокола и его адаптацией к национальным потребностям.

В приложение I можно было бы включить категории источников, которые бы охватили указанную выше проблему.

45. Кроме того, итоги проведения трех Глобальных круглых столов по РВПЗ показали, что Стороны и другие государства используют свои собственные системы РВПЗ по-разному и проявляют при этом гибкость. Это способствовало формированию нынешней ситуации, которая характеризуется наличием разнообразного набора видов использования систем РВПЗ и тем, что некоторые РВПЗ выглядят особенно экономически эффективными и действенными инструментами регулирования использования химических веществ и оказывают поддержку различным заинтересованным сторонам при принятии решений. В этой связи Президиум сделал следующие выводы:

a) Стороны прилагают значительные усилия для выполнения минимальных требований, изложенных в Протоколе. В то же время Стороны, которые помимо минимальных требований включают в свои системы РВПЗ требования, обусловленные их конкретными потребностями, увеличивают пользу от своих РВПЗ, а необходимость в привлечении дополнительных финансовых и людских ресурсов при этом оказывается либо незначительной, либо не возникает вовсе. В тех случаях, когда система РВПЗ принимает на себя определенные обязательства государственных органов, например в рамках реализации РВПЗ на основе модульного подхода, потребности в ресурсах, как представляется, оказываются значительно меньше, чем в случае отсутствия такой системы;

b) учитывая широкий спектр технических возможностей в странах по всему миру и среди нынешних Сторон Протокола, для решения проблемы сопоставимости данных из разных систем и предназначенных для использования в разных целях развитие Протокола не следует направлять по пути установления единых стандартов измерений, расчетов и оценки. Наоборот, можно было бы использовать в рамках Протокола базовые возможности РВПЗ, обеспечив доступ к информации об используемой для определения выбросов и переноса методике;

c) с учетом непрерывных изменений экономического, социального и экологического значения загрязнителей и сопутствующих им изменений научных представлений о том, каким образом загрязнители влияют на здоровье и благополучие людей и окружающую среду, вдохновение для развития Протокола следует черпать в том, что происходит в рамках других соответствующих научных, экономических, социальных и экологических форумов, с тем чтобы обеспечить его неизменную пользу для решения нынешних и будущих вопросов, связанных с регулированием загрязнителей и управлением ресурсами.

46. Согласно вышеизложенным выводам и соответствующим решениям и заявлениям³⁴, принятым Советом Сторон, ключевые шаги для возможного дальнейшего развития Протокола, по мнению Президиума, заключаются в следующем:

a) согласовать между собой перечни видов деятельности (приложение I), загрязнителей (приложение II) и операций по удалению и рекуперации (приложение III), содержащиеся в Протоколе;

b) провести дальнейшее согласование перечней видов деятельности, загрязнителей и операций по удалению и рекуперации, содержащихся в приложениях I, II и III к Протоколу соответственно, с теми видами деятельности, загрязнителями и операциями по удалению и рекуперации, которые упоминаются в

³⁴ См. Маастрихтская декларация: Прозрачность как движущая сила экологической демократии (ECE/MP.PP/2014/27/Add.1–ECE/MP.PRTR/2014/2/Add.1); Будванская декларация «Экологическая демократия в интересах нашего устойчивого будущего» (ECE/MP.PP/2017/16/Add.1–ECE/MP.PRTR/2017/2/Add.1); Ваше право на построение устойчивого будущего: Орхусская конвенция, Протокол о РВПЗ к ней и цели устойчивого развития (ECE/MP.PP/2017/18–ECE/MP.PRTR/2017/4); и Стратегический план на 2015–2020 годы по линии Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (ECE/MP.PRTR/2014/4/Add.1, решение II/2).

других соответствующих многосторонних природоохранных соглашениях и договорах, имеющих отношение к сфере применения Протокола;

с) провести дальнейшую интеграцию отчетности по вопросам, касающимся устойчивого развития, подхода на основе циркулярной экономики и выбросов из диффузных источников;

д) продолжать выявление других потенциальных проблем для совершенствования Протокола в рамках открытого процесса, предполагающего широкое участие.

V. Возможное направление последующих действий

Соображения

47. В том, что касается будущего процесса, согласно статье 20 Протокола любая Сторона может предлагать поправки к Протоколу, включая поправки к приложениям к нему. Президиум считает, что можно принять меры для постепенного развития Протокола, и предлагает Рабочей группе Сторон обсудить следующие варианты:

Приоритет I – пересмотр приложений I–III

48. Приоритетное внимание можно уделить обновлению перечня видов деятельности (приложение I), перечня загрязнителей и связанных с ними пороговых значений (приложение II), а также перечня операций по удалению и рекуперации (приложение III)³⁵.

49. Цель этой работы может заключаться в следующем: а) согласовать между собой перечни видов деятельности (приложение I), загрязнителей (приложение II) и операций по удалению и рекуперации (приложение III), содержащиеся в Протоколе; б) уточнить по мере возможности требования к отчетности для диффузных источников посредством повышения согласованности приложений между собой (например, в тех случаях, когда виды деятельности, сопровождающиеся значительными выбросами парниковых газов или пестицидов из диффузных источников, в настоящий момент Протоколом не охватываются); и с) провести согласование перечней видов деятельности, загрязнителей и операций по удалению и рекуперации, содержащихся в приложениях I, II и III к Протоколу соответственно, с теми видами деятельности, загрязнителями и операциями по удалению и рекуперации, которые упоминаются в других соответствующих многосторонних природоохранных соглашениях и договорах, имеющих отношение к сфере применения Протокола.

50. В рамках этой работы можно провести: а) обновление приложения II, направленное на включение в него данных о потреблении ресурсов и об относительных объемах производства; и б) пересмотр приложений I и III, направленный на совершенствование отчетности о деятельности, связанной с операциями по рекуперации. Эти пересмотры будут способствовать интеграции отчетности по вопросам, касающимся устойчивого развития, подхода на основе циркулярной экономики и выбросов из диффузных источников.

51. При пересмотре приложений следует проявлять осторожность для обеспечения того, чтобы любые такие пересмотры: а) были совместимы с другими положениями Протокола; б) проводились с учетом необходимости обеспечения баланса между административным бременем и получаемыми выгодами.

³⁵ Принимая во внимание, что Сторонам потребуется меньше времени для подготовки и согласования поправок к приложениям и что внесение поправок к приложениям осуществляется в соответствии с процедурой, отличной от процедуры для внесения иных поправок к Протоколу (см. статью 20 Протокола (Поправки)).

52. Одновременно с этим следует продолжать работу по сбору мнений Сторон и заинтересованных сторон относительно возможных пересмотров других положений Протокола. Президиум изложил возможный подход к пересмотру приложений I, II и III в сопроводительном документе (см. ECE/MP.PRTR/WG.1/2019/6.Add.1).

Приоритет II – пересмотр других положений Протокола

53. Важно, чтобы пересмотры других положений Протокола проводились в соответствии с вышеупомянутыми ключевыми областями для возможного развития, изложенными также в приложении к настоящему документу. Стороны Протокола и заинтересованные стороны могут определить другие вопросы, которые, с их точки зрения, будет целесообразно включить в предложение по пересмотру Протокола.

54. Стороны могут на добровольной основе и с использованием поэтапного подхода принять в одностороннем порядке решение о применении в рамках своих собственных РВПЗ вышеупомянутых дополнительных аспектов.

Возможный порядок работы и ориентировочный график

55. Для предоставления Сторонам информации о необходимых процедурных шагах был подготовлен следующий возможный порядок работы и ориентировочный график с учетом того, что: а) правительствам и заинтересованным сторонам должны быть предоставлены надлежащие временные рамки для проведения консультаций в пределах их соответствующих групп, организаций и сетей; б) доклад Президиума о развитии Протокола и предложение относительно возможного подхода к пересмотру приложений к Протоколу должны быть готовы для рассмотрения Рабочей группой Сторон на ее седьмом совещании (Женева, 28 и 29 ноября 2019 года); и с) в случае заинтересованности какой-либо Стороны (Сторон) в том, чтобы предложить поправки, и в зависимости от их рассмотрения Рабочей группой любое предложение какой-либо Стороны (Сторон) о внесении поправок в приложения к Протоколу должно быть готово для рассмотрения и утверждения Рабочей группой на ее восьмом совещании в 2020 году, до начала четвертой сессии Совещания Сторон (данный подход продемонстрировал свою эффективность в ходе подготовки других документов для Совещания Сторон и получил высокую оценку со стороны как правительств, так и заинтересованных сторон, в том числе неправительственных организаций, которые имели возможность внести свой вклад и согласовать документы задолго до их официального утверждения или принятия); и d) Совещание Сторон на своей четвертой сессии (запланированной на 2021 год) может согласовать будущую работу по пересмотру любых других положений Протокола.

56. Таким образом, возможный порядок работы и ориентировочный график выглядят следующим образом:

а) настоящий доклад Президиума будет представлен на рассмотрение седьмому совещанию Рабочей группы и предоставлен национальным координаторам и заинтересованным сторонам для представления замечаний до начала и во время совещания;

б) в случае заинтересованности какой-либо Стороны (Сторон) в том, чтобы предложить поправки, и в зависимости от их рассмотрения Рабочей группой любое предложение о внесении поправок в приложения к Протоколу может быть подготовлено заинтересованной Стороной (заинтересованными Сторонами) при поддержке по мере необходимости Президиума и Комитета по вопросам соблюдения с учетом замечаний, представленных в ходе седьмого совещания Рабочей группы и после него, и распространено среди национальных координаторов и заинтересованных сторон для представления замечаний в начале 2020 года;

с) любое последующее предложение о внесении поправок в приложения может быть подготовлено заинтересованной Стороной (заинтересованными Сторонами) при поддержке по мере необходимости Президиума и Комитета по вопросам соблюдения с учетом полученных замечаний и представлено Рабочей группе

для рассмотрения и, если это будет сочтено целесообразным, утверждения на ее восьмом совещании в 2020 году, с тем чтобы его можно было представить на рассмотрение четвертой сессии Совещания Сторон.

57. Совещание Сторон на своей четвертой сессии может пожелать принять любые предложения какой-либо Стороны (Сторон) по пересмотру приложений и согласовать будущую работу по пересмотру других положений Протокола в ходе следующего межсессионного периода. Для поддержки этого процесса может быть создана редакционная группа, которая под руководством Рабочей группы Сторон будет заниматься подготовкой предложения по пересмотру других положений Протокола.

Приложение

Ключевые области для развития на основе использования регистров выбросов и переноса загрязнителей

В таблице ниже представлен обзор предлагаемых ключевых областей для развития Протокола на основе использования РВПЗ с соответствующим им различным статьям Протокола. В таблице также указаны необходимые действия и возможные положительные эффекты. Для осуществления каждого из действий в конечном итоге потребуются приложить некоторые усилия. Учитывая, что уровни развития РВПЗ в разных странах существенно различаются, конкретные действия будут зависеть от условий каждой отдельной страны (например, от экономических условий, технического потенциала, действующих федеральных/национальных рамок, имеющихся знаний и опыта).

<i>Ключевые области для развития на основе использования РВПЗ</i>	<i>Необходимые действия</i>	<i>Положительный эффект</i>	<i>Соответствующие статьи</i>
A. Отчетность в области устойчивого развития и циркулярной экономики.	Представление комплексной отчетности о потреблении ресурсов и повышение качества отчетности об операциях по удалению и рекуперации (приложение III) в соответствии со статьей 7 (Требования в отношении представления отчетности) и, например, статьей 5 (Построение и структура). Установление четкой связи/ возможности отслеживания связи между продукцией и объектом, на котором она производится. Для эффективного решения этой задачи необходимо содействовать ратификации Протокола в странах, на которые приходится значительная доля продукции и отходов в мировой торговле.	Обзор и анализ осуществления политики и определение приоритетности действий.	Преамбула, статьи 5–7 и приложения I–III.
B. Представление отчетности в рамках других многосторонних природоохранных соглашений.	Внедрение в системах РВПЗ модульной структуры, позволяющей применять к различным наборам данных различные минимальные требования. Включение всех соответствующих видов деятельности и веществ.	Повышение качества и экономической эффективности осуществления различных многосторонних природоохранных соглашений, в том числе касающихся изменения климата.	Статья 7 и приложения I–III.

<i>Ключевые области для развития на основе использования РВПЗ</i>	<i>Необходимые действия</i>	<i>Положительный эффект</i>	<i>Соответствующие статьи</i>
С. Осуществление принципа «загрязнитель платит».	Сотрудничество на национальном уровне между различными государственными органами, в частности государственными органами, занимающимися финансовыми вопросами. Дополнительные усилия по повышению точности данных.	Возможное достижение синергизма в странах, где было решено осуществлять принцип «загрязнитель платит» на основе отчетности для РВПЗ, и увеличение пользы от РВПЗ за пределами природоохранного сектора.	Преамбула.
D. Поощрение «мер по сокращению загрязнения» и обмен информацией о методах предотвращения загрязнения.	Включение в требования к отчетности требования о представлении информации о выпуске продукции для проведения более точного анализа эффективности мер по сокращению выбросов загрязнителей и производства отходов и по повышению устойчивости производственных процессов, а также предложение наладить обмен информацией о методах предотвращения загрязнения в рамках представления отчетности.	Облегчение анализа и содействие более широкому распространению передовой практики в области борьбы с загрязнением.	Статьи 4–7.
E. Использование инфраструктуры РВПЗ в целях предоставления модульной платформы для хранения данных из различных наборов данных, в том числе полученных в ходе кампаний и проектов по измерению, не предусматривающих долговременного хранения собранных данных.	Анализ существующих национальных систем и разработка «дорожной карты» для совместной модульной платформы в целях рационализации отчетности и потоков данных. Необходимо также призывать к совместным усилиям, направленным на содействие созданию РВПЗ в странах и регионах, которые в настоящее время таких систем не имеют.	Рационализация отчетности и потоков данных внутри правительств, а также для целей других пользователей, представляющих и не представляющих отчетность.	Статья 7.
F. Интеграция с данными и информацией из других секторов, таких как секторы здравоохранения, экономики и инфраструктуры.	Имеется целый ряд возможностей для интеграции данных и информации. В частности, необходимо сравнить между собой возможности увязки различных веб-страниц и объединения баз данных на основе единой платформы.	Более эффективное принятие решений пользователями данных благодаря расширению базы знаний.	Статья 3.

<i>Ключевые области для развития на основе использования РВПЗ</i>	<i>Необходимые действия</i>	<i>Положительный эффект</i>	<i>Соответствующие статьи</i>
G. Повышение качества данных по управлению отходами.	Пересмотр нынешних положений по представлению отчетности об отходах и опасных отходах, в том числе об операциях по удалению и рекуперации, содержащихся в приложении III, в целях повышения уровня осведомленности Сторон о проблемах, связанных с отходами и их переработкой, а также в целях согласования этих положений с соответствующими обязательствами по другим международным соглашениям (а именно Базельской конвенции).	Более эффективное управление отходами и повышение качества и экономической эффективности отчетности по другим международным обязательствам, касающимся отходов.	Статья 7 и приложение III.

Аббревиатуры: РВПЗ – регистры выбросов и переноса загрязнителей.