Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния

Заседание Координационной группы ВЕКЦА

(в формате Интернет-конференции MS Teams)

31 марта 2022 г.
09:00-10:30 (Женева)

Обзор положений о гибкости для облегчения ратификации и осуществления (ECE/EB.AIR/WG.5/2022/5)

Александр Романов, Председателя КГ ВЕКЦА

Введение

- Документ подготовлен на базе результатов работы Группы по обзору Гётеборгского протокола ECE/EB.AIR/WG.5/2022/3

Общая структура документа:

a) в разделе II представлены общий обзор и оценка положений о гибкости, включенных в Протокол 2012 года;

b) раздел III посвящен общему обзору и анализу ответов на вопросник, направленный национальным координационным центрам по Конвенции в 2021 году в поддержку обзора элементов гибкости, содержащихся в Протоколе 2012 года;

c) в разделе IV изложены мнения, высказанные в последнее время и в предыдущие годы государствами, не являющимися Сторонами Гётеборгского протокола, о существующих препятствиях на пути ратификации и осуществления;

d) в разделе V представлены ответы на три вопроса, изложенные в приложении I к документу, относительно положений о гибкости, которые были составлены на основе выводов и сведений, приведенных в разделах II, III и IV:

- i) Вопрос 6.1 a): «Являются ли нынешние положения о гибкости адекватными и/или эффективными в плане ратификации и осуществления (уделить особое внимание Восточной и Юго-Восточной Европе и Турции, Кавказу и Центральной Азии)?»
- ii) Вопрос 6.1 b): «Какие новые гибкие возможности и/или подходы потенциально могли бы помочь государствам, не являющимся Сторонами, двигаться в направлении ратификации и осуществления?»
- iii) Вопрос 6.1 c): «Каковы другие варианты достижения сокращений выбросов (вместо технических приложений)?»

e) в разделах VI и VII содержатся соответственно предварительные выводы и возможные рекомендации.

Ответы на вопросы, изложенные в приложении I

Вопрос 6.1 a): «Являются ли нынешние положения о гибкости адекватными и/или эффективными в плане ратификации и осуществления (уделить особое внимание Восточной и Юго-Восточной Европе и Турции, Кавказу и Центральной Азии)?»

собранная и проанализированная информация свидетельствует о том, что, по всей видимости, они таковыми не являются для государств, которые в настоящее время не являются Сторонами Гётеборгского протокола (например, для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии), однако вместе с тем следует учитывать, что:

a) имеющейся в настоящее время информация недостаточно для того, чтобы сделать однозначные выводы о полезности новых положений о гибкости, содержащихся в Гётеборгском протоколе с внесенными в него поправками, для государств, которые в настоящее время не являются его Сторонами;

b) вывод о том, что нынешние положения о гибкости, по всей видимости, не считаются адекватными и/или эффективными для целей расширения масштабов ратификации, не следует интерпретировать на данном этапе как рекомендацию в пользу пересмотра Гётеборгского протокола с внесенными в него поправками (см. раздел VII ниже о рекомендациях для рассмотрения).

Ответы на вопросы, изложенные в приложении I

Вопрос 6.1 b): «Какие новые гибкие возможности и/или подходы потенциально могли бы помочь государствам, не являющимся Сторонами, двигаться в направлении ратификации и осуществления?» (перечень не носит приоритетного характера)

a) применять подход по принципу «снизу вверх» для государств, которые в настоящее время не являются Сторонами Гётеборгского протокола, на основе, в частности, добровольных обязательств, взятых в рамках Батумской инициативы по борьбе за чистый воздух, вместо того, чтобы навязывать нормативно-правовые акты Европейского союза (на которых в значительной степени основаны требования, содержащиеся в технических приложениях) по принципу «сверху вниз» Сторонам, которые не являются государствами — членами Европейского союза;

b) автоматически включать соответствующие предельные значения в технические приложения после ратификации странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и другими странами, которые еще не являются Сторонами Протокола (аналогично подходу, используемому для Северной Америки);

c) применять со временем многоуровневый подход на основе приоритетности ключевых категорий и набора минимальных требований (единых для всех Сторон);

d) внедрить новый подход к ратификации, например ступенчатую (поэтапную) ратификацию, при которой технические приложения (по загрязнителям) принимаются и ратифицируются шаг за шагом; либо применять ступенчатую ратификацию по секторам, а не по загрязнителям;

e) разработать новый документ, предусматривающий секторальные подходы и обязательства, направленные на борьбу с множественными загрязнителями (возможно, с опорой на Батумскую инициативу по борьбе за чистый воздух и Парижское соглашение);

f) включить в технические приложения отдельные разделы с конкретными техническими требованиями для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и других государств, которые в настоящее время не являются Сторонами Протокола (аналогично подходу, используемому для Соединенных Штатов Америки и Канады). Сосредоточить внимание на новых установках вместо проведения дорогостоящей модернизации существующих установок. При установлении целевых уровней для этих стран учитывать долю, которую общая стоимость дополнительных мер политики составляет в ВВП;

Ответы на вопросы, изложенные в приложении I

Вопрос 6.1 b): «Какие новые гибкие возможности и/или подходы потенциально могли бы помочь государствам, не являющимся Сторонами, двигаться в направлении ратификации и осуществления?» (перечень не носит приоритетного характера)

g) пересмотреть Гётеборгский протокол с внесенными в него поправками таким образом, чтобы обеспечить возможность поэтапной (постепенной) ратификации отдельных групп новых (объединенных) поправок (аналогично подходу, который использовался при внесении поправок в Протокол по стойким органическим загрязнителям (Протокол по СОЗ));

h) отменить временные ограничения для применения положений о гибкости и/или увеличить сроки для применения предельных значений. Адаптировать временны́е рамки в соответствии с конкретными обстоятельствами той или иной страны (о которых необходимо заявлять при ратификации);

i) отменить обязательный характер технических приложений для новых Сторон (государств, которые в настоящее время не являются Сторонами Протокола). Использовать их как руководящие указания, а не как обязательства. Перенести акцент с обязательств (предельные значения выбросов, обязательства по сокращению выбросов) на выгоды/задачи политики («с кнута на пряник»). Использовать исходный элемент, способный помочь государствам, которые в настоящее время не являются Сторонами Протокола, проявить большую политическую волю и приверженность (например, качество воздуха в крупных городах и его влияние на здоровье);

j) разработать новый инновационный документ, ориентированный на достижение целевых показателей по конкретным ожидаемым результатам (здоровье, экосистемы) и разработанный таким образом, чтобы исключить потребность в технических положениях о гибкости. Это может быть сделано, в частности, в виде соглашения с установлением (промежуточных) целевых показателей, в соответствии с которым подписавшие его стороны должны будут представлять отчетность о стратегиях и мерах, способствующих достижению этих (промежуточных) целевых показателей, в том числе в рамках процесса оценки и итерации;

k) опереться на опыт применения гибких возможностей в рамках других многосторонних соглашений, а также международных или национальных нормативно-правовых актов. Провести обзор положений о гибкости Гётеборгского протокола в сопоставлении с теми, которые содержатся в других соответствующих соглашениях и нормативно-правовых актах. Например, разрешить использовать иные базовые годы для обязательств по сокращению выбросов, как это разрешено в Протоколе по тяжелым металлам и Протоколе по СОЗ (для учета неопределенности в данных о выбросах за предыдущие периоды);

Ответы на вопросы, изложенные в приложении I

Вопрос 6.1 c): «Каковы другие варианты достижения сокращений выбросов (вместо технических приложений)?»

a) рамочный протокол, включающий разрешительные оговорки, с принятием на более поздних этапах имплементационных решений, постепенно вводящих гибкие или обязательные технические требования для Сторон, ратифицировавших этот рамочный протокол;

b) см. ряд вариантов, изложенных в ответе на вопрос 6.1 b)

Выводы

a) существующие положения о гибкости не доказали свою адекватность и/или эффективность в содействии дальнейшей ратификации трех актуальных протоколов к Конвенции;

b) однако на данный момент, не следует делать поспешных однозначных выводов о полезности и эффективности нынешних положений о гибкости, поскольку Протокол с внесенными в него поправками вступил в силу совсем недавно и имеющейся информации о том, в какой степени Стороны используют или будут использовать определенные гибкие возможности, предусмотренные Протоколом, недостаточно;

c) основной причиной отказа от ратификации Протокола с внесенными в него поправками странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и другими странами может быть то, что Протокол и его 11 технических приложений сложны, а предъявляемые ими требования могут быть слишком высокими для той или иной страны;

d) в рамках и после процесса обзора необходимо обсудить варианты решения вопросов гибкости в будущем. Тематическая сессия по препятствиям на пути к ратификации и осуществлению Протокола, проведение которой в настоящее время запланировано на 2022 год, будет включать широкое обсуждение потенциальных вариантов дальнейшего улучшения положения с ратификацией.

Рекомендации

а) повысить эффективность Протокола и содействовать его ратификации и осуществлению путем рассмотрения и реализации предложений об усовершенствовании текущих положений (о гибкости) в рамках Протокола с поправками, внесенными в него в 2012 году:

i) простые/единичные поправки к техническим приложениям IV–XI Протокола, для которых теперь возможно использование ускоренного механизма внесения поправок, с целью дальнейшего содействия ратификации (в соответствии с тем, что было сделано в рамках решения 2019/23 Исполнительного органа), например поправки об отмене временны́х ограничений для применения положений о гибкости и/или увеличении сроков для применения предельных значений (приложение VII); конкретные технические поправки к техническим приложениям IV, V, VI, VIII, IX, X и XI, включая, например, включение конкретных технических положений или упрощение технических приложений для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и других государств, которые в настоящее время не являются Сторонами Протокола.

ii) функциональное усовершенствование положений о гибкости с целью содействия осуществлению/соблюдению, в частности меры по улучшению отчетности и мониторингу использования текущих положений о гибкости (в соответствии с пунктом 1 а) статьи 7); внесение поправок в существующие руководства или решения Исполнительного органа (например, в отношении процедуры корректировки); разработку новых руководств по осуществлению или решений Исполнительного органа (например, подробные правила использования среднего показателя за три года); снижение рабочей нагрузки и административного бремени в связи с использованием процедуры корректировки и/или других положений о гибкости в соответствующих случаях;

Рекомендации

b) рассмотреть и обсудить новые варианты возможного пересмотра Протокола с поправками, внесенными в него в 2012 году, которые могли бы помочь государствам, не являющимся Сторонами Протокола, преодолеть препятствия и продвинуться в направлении ратификации и осуществления (см., в частности, ответ на вопрос 6.1 b) выше).

c) параллельно продолжать предпринимать усилия по наращиванию потенциала и проведению учебных мероприятий (например, среди прочего, рабочие совещания по кадастрам выбросов, а также по конкретным секторам или видам деятельности); продолжать повышать уровень осведомленности о загрязнении воздуха; продолжать разрабатывать/обновлять планы действий по снижению уровня загрязнения воздуха и по содействию ратификации.