

**Европейская экономическая комиссия****Всемирная организация
здравоохранения
Европейское региональное
бюро**

Совещание высокого уровня по транспорту,
окружающей среде и охране здоровья

**Руководящий комитет Общеввропейской
программы по транспорту, окружающей
среде и охране здоровья**

Тринадцатая сессия

Женева, 17 и 18 ноября 2015 года

Пункт 1 предварительной повестки дня

Симпозиум ОПТОСОЗ 2015 года

Симпозиум ОПТОСОЗ 2015 года

**Сокращение связанных с транспортом выбросов в целях
улучшения состояния окружающей среды и здоровья
людей**

Концептуальная записка, подготовленная секретариатом

Резюме

На своей седьмой сессии (Женева, 22–23 октября 2009 года) Руководящий комитет Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ОПТОСОЗ) обсудил пути обеспечения более активного участия государств-членов и других заинтересованных сторон в изучении вопросов, имеющих приоритетное значение для ОПТОСОЗ (ECE/AC.21/SC/2009/7–EUR/09/5088363/7, пункт 8). В этой связи Комитет решил, что начиная с его восьмой сессии будут организовываться углубленные обсуждения или симпозиумы с участием докладчиков от частного сектора, научных кругов, правительств и гражданского общества (ECE/AC.21/SC/2009/8–EUR/09/5088363/8, пункт 46).

Рассматриваемые темы будут соответствовать четырем приоритетным целям Амстердамской декларации, принятой на третьем Совещании высокого уровня по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (Амстердам, 2009 год), и ежегодно охватывать одну из этих целей. С принятием на четвертом



Совещании высокого уровня (Париж, 2014 год) Парижской декларации была добавлена цель 5 («Интегрировать цели в областях транспорта, охраны здоровья и окружающей среды в политику городского развития и территориально-пространственного планирования»). После завершения четвертого Совещания высокого уровня расширенное Бюро Руководящего комитета ОПТОСОЗ подтвердило свое намерение продолжать проведение симпозиумов ОПТОСОЗ, и Комитет на своей двенадцатой сессии поручил Бюро выбрать тему симпозиума 2015 года, напомнив, что при этом могут быть также учтены темы других соответствующих мероприятий (ECE/AC.21/SC/2014/6–EUDCE1408105/1.6/SC12/6). На своем двадцать шестом совещании Бюро подтвердило, что новый формат проведения симпозиума с приглашением лишь одного основного докладчика и меньшим числом выступающих является более предпочтительным по сравнению с форматами предыдущих лет. Бюро решило, что темой симпозиума 2015 года станет цель 3 («Снижать выбросы парниковых газов и атмосферных загрязнителей транспортного происхождения, а также уровни транспортного шума»).

Симпозиум ОПТОСОЗ 2015 года состоится 17 ноября 2015 года во Дворце Наций в Женеве (Швейцария) и откроется в 15 ч. 00 м. Настоящая концептуальная записка была подготовлена секретариатом и содержит справочную информацию по вопросам, которые будут рассматриваться в ходе симпозиума 2015 года, а также предлагаемое содержание симпозиума.

I. Вводная информация по рассматриваемым вопросам

A. Тенденции в области транспорта, влияющие на здоровье людей и окружающую среду

1. Существующие проблемы. Согласно нынешним оценкам, суммарное воздействие загрязнения атмосферного воздуха и бытового загрязнения воздуха ежегодно является причиной преждевременной смерти в глобальном масштабе примерно 7 млн. человек, что составляет 1/8 от общего количества смертей в мире¹. За последние два десятилетия выбросы загрязнителей воздуха на транспорте в целом сократились. Вместе с тем около 90% городских жителей в Европейском союзе (ЕС) по-прежнему подвергаются воздействию загрязнителей воздуха, уровень которых, по оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), является опасным для здоровья, причем значительная часть этих загрязнителей приходится на выбросы транспортного происхождения. Как явствует из имеющихся данных по источникам выбросов загрязнителей воздуха, в Европейском регионе ВОЗ ряд секторов нуждаются в принятии стратегических мер по борьбе с выбросами. Особую озабоченность с точки зрения воздействия на здоровье человека и, как следствие, роста социальных затрат вызывают такие источники выбросов загрязнителей атмосферного воздуха и бытовых загрязнителей воздуха, как моторизованный дорожный транспорт, сжигание топлива домашними хозяйствами и сжигание угля в сельском хозяйстве и промышленности.

2. Загрязнение воздуха и его воздействие на здоровье человека. В 2014 году ВОЗ опубликовала свои последние оценки по показателям заболеваемости, связанным с загрязнением атмосферного воздуха (снаружи помещений) и бытовым загрязнением воздуха (внутри помещений). Так, загрязнение атмосферного воздуха названо причиной преждевременной смерти 482 000 человек. В большин-

¹ WHO (2015). Economic cost of the health impact of air pollution in Europe.

стве случаев их смерть была вызвана заболеваниями сердечно-сосудистой системы, церебрально-васкулярными и респираторными заболеваниями, а также раком легких. Международное агентство по изучению рака (МАИР) объявило загрязнение воздуха канцерогенным фактором для человека². В 2015 году ВОЗ провела также экономическую оценку этих показателей заболеваемости для Европы, согласно которой ежегодные экономические затраты, обусловленные последствиями загрязнения воздуха для здоровья людей и уровня смертности, включая затраты, связанные с заболеваемостью, составляют 1,575 трлн. долл. США¹.

3. Отдел устойчивого транспорта ЕЭК ООН выпустил дискуссионный документ «Выбросы дизельными двигателями: мифы и реальность», который призван осветить ситуацию с продолжающимися спорами вокруг вопроса о пагубном воздействии выбросов дизельными двигателями на здоровье человека и окружающую среду. Начиная с 1990 года выбросы в таких связанных со сжиганием топлива секторах, как «производство и распределение энергии», «использование энергии в промышленности» и «дорожный транспорт», значительно сократились и составили соответственно 39, 25 и 20% от общего сокращения выбросов твердых частиц размером до 10 мкм.

4. Выбросы парниковых газов в секторе транспорта. Сектор транспорта характеризуется высокой зависимостью от нефти. Практически вся энергия, используемая на транспорте (как пассажирском, так и грузовом) в ЕС – 95% от совокупного количества пройденных километров – это энергия, полученная от сжигания нефтяных видов топлива. При сжигании этого нефтяного топлива выделяются загрязнители в виде выбросов, которые создают значительную нагрузку на здоровье людей и окружающую среду. В 2012 году на долю сектора транспорта (включая перевозки с использованием бункерного топлива) приходилось 24,3% от совокупного объема выбросов ПГ (парниковых газов) ЕС³. В глобальном же масштабе на долю транспорта приходится примерно 13% выбросов ПГ и 22% совокупных выбросов CO₂, образующихся при сжигании топлива⁴. Кроме того, производство энергии и дорожный транспорт являются, по оценкам, основными факторами глобального потепления⁵.

5. Шумовое загрязнение и его воздействие на здоровье человека. Шумовое загрязнение, в том числе транспортного происхождения, оказывает негативное воздействие на качество жизни в городских районах и все в большей степени рассматривается в качестве фактора риска для здоровья человека. Шум определяется как «нежелательные или раздражающие звуки». Звуки становятся нежелательными в тех случаях, когда они либо нарушают нормальное течение жизни, в том числе сон или разговор, либо подрывают или ухудшают качество жизни человека. Поскольку шум невозможно видеть, различать на вкус или обонять, директивные органы, как правило, уделяют шуму менее пристальное внимание по сравнению с другими видами загрязнения. Чрезмерный шум оказывает существенное негативное воздействие на здоровье человека и нарушает повседневную жизнь людей в местах учебы, на работе, в домашней обстановке и во время от-

² IARC (2013). Outdoor air pollution a leading environmental cause of cancer deaths. Можно ознакомиться по адресу www.iarc.fr/en/media-centre/iarcnews/pdf/pr221_E.pdf.

³ EEA (2014), Focusing on environmental pressures from long distance transport. TERM 2014: transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe, EEA Report No 7/2014, European Environment Agency.

⁴ МГЭИК (2007 год), Транспорт и транспортная инфраструктура; взято из публикации «Изменение климата, 2007 год: смягчение последствий изменения климата». Вклад Рабочей группы III в четвертый доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата, www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter5.pdf.

⁵ Unger, N., et al, Climate forcing by the on-road transportation and power generation sectors. *Atmos. Environ.*, 43, 3077-3085, doi:10.1016/j.atmosenv.2009.03.021.

дыха. Шум может нарушать сон, вызывать сердечно-сосудистые заболевания и психофизиологические отклонения, снижать работоспособность и провоцировать раздражительность и изменения в социальном поведении. Каждый пятый житель Европы в ночное время суток систематически подвергается воздействию шума, который представляет серьезную опасность для здоровья⁶. Кроме того, недавно появившиеся данные свидетельствуют о том, что ежегодно в Европе в результате воздействия шума, исходящего от одного лишь дорожного движения, теряется по меньшей мере 1 млн. лет здоровой жизни⁷. Ежегодный размер связанных с шумом от дорожного движения социальных издержек в 22 государствах ЕС⁸ превышает 40 млрд. евро, причем основная часть этих издержек приходится на долю шума от легковых и грузовых автомобилей (автомобилей большой грузоподъемности)⁹.

В. Звенья одной цепи: транспортная политика и сокращение выбросов

1. Ответные меры политики

6. ЕЭК ООН, Комитет по внутреннему транспорту (КВТ) и Всемирный форум для согласования правил в области транспортных средств (WP.29) как его вспомогательный орган проводят обстоятельную работу по изучению технологий снижения вредного воздействия дизельных двигателей внутреннего сгорания, особенно что касается сокращения выбросов твердых частиц, причем с точки зрения как их массы, так и количества. Изменение норм местных выбросов загрязнителей позволило ограничить выбросы ТЧ легковыми автомобилями до уровня, который сегодня в 30 раз ниже, чем существовавший два десятилетия назад. За последние десятилетия были резко уменьшены пороговые значения выбросов газообразных загрязнителей – более чем на 95% по сравнению с предельными значениями, установленными в 1970 году. Значительное развитие технологий производства двигателей и устройств последующей обработки позволило обеспечить последовательное и устойчивое ужесточение норм выбросов. Предельные нормы по ТЧ стандарта Евро VI (для большегрузных транспортных средств) являются на 95% жестче по сравнению с нормами стандарта Евро I (МСЭП, 2011).

7. В мае 2015 года Всемирная ассамблея здравоохранения ВОЗ приняла резолюцию по вопросу о воздействии на здоровье загрязнения воздуха – крупнейшего в глобальном масштабе экологического фактора риска для здоровья человека¹⁰. В резолюции особо подчеркивается ключевая роль, отводимая национальным органам здравоохранения в деле повышения осведомленности о возможностях для спасения жизней и сокращения затрат на охрану здоровья, которые открываются

⁶ ВОЗ/ЕРБ, «Шум», 2012 год. Можно ознакомиться по адресу www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise.

⁷ ВОЗ/ЕРБ, «Бремя болезней, обусловленное шумом как фактором окружающей среды. Количественная оценка утраченных лет здоровой жизни в Европе» (Копенгаген, 2011 год). Можно ознакомиться по адресу www.who.int/entity/quantifying_ehimpacts/publications/e94888.pdf?ua=1.

⁸ Все нынешние государства – члены ЕС, за исключением Кипра, Латвии, Литвы, Мальты, Хорватии и Эстонии.

⁹ Eelco den Boer and Arno Schrotten, “Traffic noise reduction in Europe: Health effects, social costs and technical and policy options to reduce road and rail traffic noise” (Delft, the Netherlands, CE Delft, March 2007). Можно ознакомиться по адресу www.cedelft.eu/publicatie/traffic_noise_reduction_in_europe/821?PHPSESSID=ad8353cb75ccfd097561c2fc46a6f6a.

¹⁰ ВОЗ (2015 год), Здоровье и окружающая среда: решение проблемы воздействия загрязнения воздуха на здоровье. Можно ознакомиться по адресу http://apps.who.int/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_ACONF2Rev1-en.pdf.

в случае эффективной борьбы с загрязнением воздуха. В ней подчеркивается также необходимость укрепления сотрудничества между различными секторами и интеграции злбодневных вопросов охраны здоровья в стратегии по борьбе с загрязнением воздуха на национальном, региональном и местном уровнях. Резолюция настоятельно призывает государства-члены создать системы мониторинга качества воздуха и реестры состояния здоровья в порядке улучшения надзор за всеми заболеваниями, связанными с загрязнением воздуха; внедрять чистые технологии и виды топлива для приготовления пищи, отопления и освещения; а также активизировать международную передачу знаний и опыта, технологий и научных данных в сфере загрязнения воздуха.

8. Несмотря на эти подвижки, в 2012 году Европейское агентство по окружающей среде (ЕАОС) отметило, что одиннадцать государств-членов не сократили уровень своих выбросов загрязнителей воздуха до значений, установленных в Директиве о национальных предельных значениях выбросов (2001/81/ЕС). Эта директива устанавливает национальные пороговые значения выбросов на уровнях, равных либо чуть более строгих по сравнению со значениями, предусмотренными в Гётеборгском протоколе к Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Конвенции по воздуху). В настоящее время в соответствии с Конвенцией по воздуху ведется работа по завершению подготовки пересмотренного варианта руководства по методам контроля за мобильными источниками в рамках Гётеборгского протокола, с тем чтобы помочь Сторонам в решении проблем, связанных с выбросами загрязнителей воздуха на транспорте. Пороговое значение по оксидам азота (NO_x), установленное этой директивой для ЕС, превышает государствами – членами ЕС из-за роста их транспортных секторов, недооценки объема выбросов транспортными средствами и более медленной, чем ожидалось, замены парка старых транспортных средств. Вместе с тем в мировом масштабе началось движение за использование более экологичных транспортных средств, причем и ЕС и Соединенные Штаты Америки уже используют транспортные средства, основанные на технологии стандарта Евро VI / EPA 10.

9. Директива ЕС о стимулировании использования экологически чистых и энергоэффективных автомобилей нацелена на широкое рыночное внедрение экологичных транспортных средств. Она содержит требование о том, чтобы при покупке автомобилей, подпадающих под действие директив о государственных закупках и Положений о государственной службе, равно как и вообще при покупке автомобилей, учитывались энергетические и экологические последствия эксплуатации этих транспортных средств на протяжении всего срока их службы. К числу таких показателей воздействия транспортных средств на протяжении всего срока их службы относятся по крайней мере данные по энергопотреблению, выбросам CO_2 и выбросам контролируемых загрязняющих веществ – NO_x , NMHC и твердых частиц¹¹.

10. На выбросы транспортных средств может влиять качество доступного на рынке топлива, особенно в тех случаях, когда характеристики топлива не соответствуют используемой в двигателе технологии. Отдельные характеристики топлива могут влиять на долговечность и надлежащее функционирование установленных на транспортных средствах устройств ограничения выбросов. Рекомендованные пороговые значения по таким параметрам топлива, как содержание серы, свинца и сажи, были разработаны Рабочей группой по проблемам энергии

¹¹ Директива 2009/33/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 апреля 2009 года о стимулировании использования экологически чистых и энергоэффективных автомобилей: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0033>.

и загрязнения окружающей среды (GRPE) и включены в Сводную резолюцию о конструкции транспортных средств (СР.3).

11. В секторе транспорта наблюдается прогресс на пути достижения цели по обеспечению к 2020 году в каждом государстве – члене ЕС 10-процентной доли возобновляемых источников энергии. Средняя доля возобновляемых источников энергии на транспорте в 28 государствах – членах ЕС выросла с 3,4% в 2011 году до 5,1% в 2012 году. Использование возобновляемой электроэнергии в секторе дорожного транспорта также увеличилось, но по-прежнему остается незначительным в сравнении с потребляемыми объемами биотоплива. В настоящее время на долю электромобилей, работающих исключительно на электроэнергии, приходится только 0,04% совокупного парка транспортных средств, и последние данные показывают, что доля таких автомобилей среди транспортных средств, впервые поставленных на учет в 27 странах ЕС, составляет лишь 0,22%.

2. Межсекторальное сотрудничество

12. Отделы окружающей среды и устойчивого транспорта ЕЭК ООН совместно с Европейским региональным бюро Всемирной организации здравоохранения (ЕРБ ВОЗ) осуществляют реализацию Общеевропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ОПТОСОЗ), которая охватывает существующие связи между этими тремя различными секторами, предоставляя таким образом странам платформу для обмена опытом и извлеченными уроками. Приняв Амстердамскую и Парижскую декларации, государства-члены выразили приверженность усилиям по укреплению потенциала в области внедрения политики в секторах транспорта, охраны здоровья и окружающей среды, которая направлена, среди прочего, на снижение выбросов парниковых газов и атмосферных загрязнителей воздуха транспортного происхождения, а также уровней транспортного шума. ОПТОСОЗ ориентирована на обеспечение экологически чистого и благоприятного для здоровья транспорта и мобильности, которые позволят создать устойчивую городскую среду для каждого.

13. В приоритетной цели 3 Парижской декларации затрагиваются предлагаемые меры политики, направленные на выполнение задачи по сокращению выбросов ПГ и атмосферных загрязнителей транспортного происхождения, а также уровней транспортного шума, а именно:

- а) оказание содействия процессу увеличения доли транспортных средств с нулевым или низким уровнем вредных выбросов, а также переходу на использование топлива, получаемого из возобновляемых источников энергии;
- б) стимулирование сдвига в сторону экологически чистых видов передвижения;
- в) содействие использованию электромобилей и популяризация экомобильности.

14. В рамках ОПТОСОЗ оформились и/или применяются инструменты и методы, направленные на содействие устойчивому развитию транспорта. Например, разработанные ВОЗ инструменты экономической оценки пользы для здоровья от ходьбы пешком и езды на велосипеде, а также пошаговое руководство по разработке национальных планов действий в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья способствуют обеспечению активной мобильности и подчеркивают экономические преимущества от достигнутого в результате улучшения состояния здоровья. Отделом устойчивого транспорта ЕЭК ООН был разработан инструмент «В интересах будущих систем внутреннего транспорта» (ForFITS), который позволяет проводить оценку деятельности на транспорте, эффективности использования энергии и выбросов CO₂ в контексте различных вариантов

возможной политики. Кроме того, в ближайшие несколько лет в рамках ОПТОСОЗ пристальное внимание будет уделяться укреплению соответствующего потенциала по линии недавно учрежденной академии ОПТОСОЗ, за счет разработки общеевропейского генерального плана по велосипедному движению при содействии нового Партнерства по стимулированию велосипедного движения, а также посредством продолжения усилий по изучению возможностей для создания рабочих мест в секторах экологически чистого и благоприятного для здоровья транспорта, т.е. в секторах общественного транспорта, велосипедного движения и передвижения пешком. В порядке стимулирования применения при разработке стратегических мер интегрированных и межсекторальных подходов в июле 2014 года отделами окружающей среды и транспорта ЕЭК ООН было также проведено специальное заседание по вопросам транспорта и загрязнения воздуха¹².

II. Организация симпозиума ОПТОСОЗ 2015 года

A. Предлагаемое содержание симпозиума

15. Симпозиум намечается провести перед восьмой Конференцией министров «Окружающая среда для Европы», которая пройдет в Батуми (Грузия) 8–10 июня 2016 года. Одной из двух тем этой конференции является «Повышение качества воздуха в целях улучшения состояния окружающей среды и здоровья человека». На симпозиуме в контексте рассмотрения приоритетной цели 3 состоится углубленное обсуждение вопроса о том, каким образом сокращение выбросов парниковых газов и загрязнителей воздуха на транспорте может способствовать улучшению состояния окружающей среды и здоровья человека. Итоги симпозиума могут затем быть представлены Руководящему комитету ОПТОСОЗ, а также, возможно, КС 21 и позднее – на Конференции в Батуми и других форумах. В докладах, которые будут заслушаны в ходе симпозиума ОПТОСОЗ 2015 года, а также в рамках интерактивного обсуждения на симпозиуме могут быть затронуты следующие вопросы:

а) Какие тенденции наблюдаются в регионе ЕЭК ООН/ЕРБ ВОЗ в плане выбросов загрязнителей воздуха и ПГ, а также уровней шума в секторе транспорта, особенно дорожного транспорта? Какие загрязнители воздуха транспортного происхождения являются факторами риска для окружающей среды и здоровья человека и каким образом эти риски оцениваются (например, с помощью составления кадастров выбросов и реестров загрязнителей, мониторинга качества воздуха)? Какие аспекты атмосферного загрязнения на транспорте заслуживают первоочередного внимания в ближайшей и долгосрочной перспективе?

б) Какие существуют нормативные рамки в регионе ЕЭК ООН/ЕРБ ВОЗ в сфере регулирования уровней шума и загрязнения воздуха? Насколько эффективными являются принимаемые в настоящее время стратегические меры (использование экологически чистых транспортных средств и возобновляемых источников энергии на транспорте) в плане борьбы с последствиями загрязнения воздуха транспортного происхождения? Что можно сделать для повышения эффективности таких стратегических мер? Какие используются финансовые стимулы и насколько они эффективны?

¹² Это мероприятие было организовано в рамках 52-й сессии Рабочей группы по стратегиям и обзору, учрежденной в соответствии с Конвенцией по воздуху. С текстом соответствующего доклада можно ознакомиться по адресу www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/AIR/WGSR/ECE.EB.AIR.WG.5.112_ENG.pdf.

c) Существует ли общая осведомленность о насущных проблемах в области атмосферного загрязнения транспортного происхождения? Каким образом можно улучшить коммуникационный процесс? Какие каналы, средства и способы передачи информации являются наиболее эффективными?

d) Какие направления деятельности в контексте ОПТОСОЗ являются приоритетными с точки зрения содействия сокращению уровней выбросов ПГ, загрязнителей воздуха и шума транспортного происхождения?

В. Предлагаемый формат симпозиума

16. Поскольку симпозиум состоится в рамках тринадцатой сессии Руководящего комитета ОПТОСОЗ (Женева, 17 и 18 ноября 2015 года), он пройдет во Дворце Наций в Женеве 17 ноября 2014 года с 15 ч. 00 м. до 18 ч. 00 м.; будет обеспечен устный перевод (на английский, русский и французский языки). Симпозиум откроется выступлением основного докладчика, а затем состоится тематическое обсуждение, в начале которого будут заслушаны краткие выступления пяти–шести экспертов, после чего последует дискуссия под руководством ведущего.

17. Секретариат подготовит резюме итогов обсуждений для сессии Руководящего комитета 18 ноября в рамках пункта 1 предварительной повестки дня. Комитету будет предложено рассмотреть итоги симпозиума и вопрос о возможных последующих действиях в контексте ОПТОСОЗ и ее будущей программы работы. Подробная программа работы симпозиума ОПТОСОЗ 2015 года с указанием докладчиков и выступающих будет подготовлена в октябре 2015 года.