ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

EP

UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/12

Distr.: General
30 March 2010

Russian
Original: English

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Межправительственный комитет для ведения переговоров по подготовке имеющего обязательную юридическую силу глобального документа по ртути
Первая сессия
Стокгольм, 7-11 июня 2010 года
Пункт 4 предварительной повестки дня*
Подготовка имеющего обязательную юридическую силу глобального документа по ртути

Оценка эффективности в других конвенциях и возможные подходы к определению базовых уровней

Записка секретариата

Введение

1. На своем совещании, состоявшемся в Бангкоке 19-23 октября 2009 года, Специальная рабочая группа открытого состава по подготовке к работе межправительственного комитета для ведения переговоров по ртути согласовала список информационных материалов, которые секретариат представит Комитету на его первой сессии для содействия в его работе. Среди прочего, к секретариату была обращена просьба представить информацию, характеризующую "механизмы оценки эффективности в других конвенциях и возможные подходы к установлению базовых уровней". Нынешняя записка подготовлена в ответ на эту просьбу.

2. В настоящей записке изложена информация по ряду глобальных и региональных многосторонних природоохранных соглашений. В ней кратко рассматривается роль, которую оценка эффективности может играть в таких соглашениях, различные компоненты механизмов оценки эффективности и их вклад в успешное достижение своих целей многосторонними природоохранными соглашениями. Здесь также рассматривается, зачем необходимо определять базовый уровень для подлежащего разработке документа по ртути, каким образом определялись базовые уровни в рамках ряда многосторонних природоохранных соглашений и необходимо ли их пересматривать после принятия. Затем на основе этой информации в записке рассматриваются возможные варианты оценки эффективности для подлежащего разработке документа по ртути.

3. В целях настоящей записки термин "эффективность" означает степень достижения своих целей многосторонним природоохранным соглашением, и, в частности, решает ли данное

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/1.

K1060725 260410

Из соображений экономии настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам приносить свои копии на заседания и не запрашивать дополнительных копий.

соглашение ту экологическую проблему, которую данное соглашение призвано разрешить. Таким образом, эффективность - это вопрос успеха реализации всего соглашения в целом, а не успеха деятельности отдельных сторон. На эффективность может влиять множество факторов, например: насколько далекоидущими являются положения соглашения и насколько четко они сформулированы; насколько широким является круг участников соглашения и входят ли в число его сторон те, кто несет главную ответственность за возникновение решаемой им проблемы; в какой степени сторонам оказывается финансовая и техническая помощь в выполнении их обязательств; каков общий уровень обеспечения соблюдения, достигнутый всеми сторонами; и другие факторы. Важно отметить, что высокий уровень обеспечения соблюдения соглашения может не обеспечить эффективного решения той экологической проблемы, которую данное соглашение призвано решить, если цели соглашения и возложенные на стороны обязательства являются недостаточно далекоидущими.

4. "Базовый уровень", как он используется в настоящей записке и в соответствующих многосторонних природоохранных соглашениях, - это оценка реальных уровней выбросов, утечек, видов применения определенного вещества или торговли им в конкретном году, в определенный момент времени или за определенный период времени, по отношению к которому измеряются будущие уровни таких выбросов, утечек, видов применения или торговли. Базовые уровни рассчитываются с использованием лучших имеющихся на данный момент данных и информации. Пробелы в такой информации и данных неизбежно негативно сказываются на точности базовых уровней. По этой причине стороны многостороннего соглашения могут предусмотреть пересмотр базовых уровней при наступлении условий, которые они могут счесть подходящими, в свете дополнительной информации и данных, отсутствовавших или не рассматривавшихся на момент определения базовых уровней.

I. Необходимость оценки эффективности

5. При заключении многостороннего природоохранного соглашения государства, как правило, договариваются о достижении одной или нескольких целей. Оценка эффективности дает возможность оценить успех действий, предпринимаемых на пути достижения этих целей. Например, Группа по научной оценке Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, готовит регулярные доклады о прогрессе в достижении целей Протокола. В последнем таком докладе, подготовленном в 2006 году[1], содержится вывод о том, что глобальные уровни озона на тот момент времени снижались не так быстро, как в период с конца 70-х годов по середину 90-х, и что наблюдались случаи некоторого повышения уровней озона. Как отмечалось в этом докладе, эти улучшения в состоянии озонового слоя происходили в период, когда содержание стратосферного галогена достигло своего пика и начало снижаться, что продемонстрировало успех усилий Монреальского протокола по контролю за глобальным производством и потреблением озоноразрушающих веществ.

6. Привлечение внимания к эффективности конкретных мероприятий в рамках соглашения может повысить готовность доноров к их финансированию.

II. Компоненты, способствующие функционированию механизмов оценки эффективности в других конвенциях

7. Ряд многосторонних природоохранных соглашений, таких как Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, включают положения по оценке эффективности. Пункт 1 статьи 16 Стокгольмской конвенции гласит:

> "Начиная через четыре года после вступления настоящей Конвенции в силу, а затем с периодичностью, определяемой Конференцией Сторон, Конференция проводит оценку эффективности настоящей Конвенции".

8. Далее в статье 16 говорится, что на своем первом совещании Конференция Сторон принимает меры по сбору данных мониторинга о присутствии химических веществ, на которые

---

[1] "Научная оценка разрушения озонового слоя: 2006 год", гл. 6, стр. 6.1, находится по адресу: http://ozone.unep.org/Assessment_Panels/SAP/Scientific_Assessment_2006/index.shtml.

распространяется Конвенция, и об их региональном и глобальном перемещении в окружающей среде. Она также предусматривает представление отчетности сторонами как средство получения определенной информации, требуемой для эффективности Конвенции. Это требование о представлении Сторонами отчетности дополняет требования о представлении информации, содержащиеся в статье 15 Конвенции, которая касается информации о производстве, импорте и экспорте химических веществ, на которые распространяется Конвенция, а также мер, принимаемых по осуществлению Конвенции.

9. Другие многосторонние природоохранные соглашения, такие как Монреальский протокол, также обязывают Стороны представлять доклады, в том числе первоначальные доклады, которые государство должно представить в течение трех месяцев после того, как оно станет Стороной, и ежегодные доклады по конкретным веществам. Хотя требование представления таких докладов не предусматривает проведение оценки эффективности, тем не менее, они содержат данные, которые являются ключом к успеху Протокола.

10. Некоторые многосторонние природоохранные соглашения, такие как Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, не возлагают на Стороны официальных требований о представлении отчетности. Тем не менее, Роттердамская конвенция обязывает Стороны представлять информацию в секретариат по ряду вопросов. Так, каждая Сторона обязана уведомлять секретариат всякий раз, когда она принимает меры по запрещению или строгому ограничению применения какого-то пестицида или промышленного химиката по соображениям охраны здоровья или окружающей среды, и представлять информацию о том, разрешит ли она в будущем импорт веществ, включенных в приложение III к Конвенции.

11. Благодаря этой информации секретариат по просьбе Конференции Сторон может готовить регулярные доклады о положении дел с осуществлением Конвенции Сторонами. Эти доклады позволяют дать общую оценку эффективности определенных мероприятий в рамках Конвенции, в то же время лишь минимально обременяя Стороны. Тем не менее, следует напомнить о том, что цели Конвенции связаны прежде всего с защитой здоровья человека и окружающей среды от потенциально вредного воздействия. Национальная отчетность об импорте и экспорте веществ, входящих в сферу действия Конвенции, может приносить лишь ограниченную пользу в оценке того, насколько успешно достигаются эти цели, поскольку изменения в объемах импортируемых или экспортируемых химических веществ могут прямо не коррелироваться с охраной здоровья человека или окружающей среды в отсутствие эффективных мер, обеспечивающих их устойчивое регулирование безопасным и экологически обоснованным образом. Национальная отчетность по таким вопросам, как разработка программ регулирования химических веществ, обеспечение соблюдения условий регистрации или частота случаев применения с отрицательными последствиями пестицидов, относящихся к сфере действия Конвенции, может дать более ценную информацию относительно осуществления Конвенции и ее эффективности.

III. Необходимость базового уровня

12. Ряд многосторонних природоохранных соглашений предусматривает определение базовых уровней, по отношению к которым измеряются показатели Сторон. Например, пункт 1 статьи 3 Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата гласит:

> Стороны, включенные в приложение I, по отдельности или совместно обеспечивают, чтобы их совокупные антропогенные выбросы парниковых газов, перечисленных в приложении A, в эквиваленте диоксида углерода не превышали установленных для них количеств, рассчитанных во исполнение их определенных количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов, зафиксированных в приложении B, и в соответствии с положениями настоящей статьи, в целях сокращения их общих выбросов таких газов по меньшей мере на 5 процентов по сравнению с уровнями 1990 года в период действия обязательств с 2008 по 2012 год.

13. Киотский протокол предусматривает механизм определения базового уровня, упомянутый в статье 3, который основан на данных, представляемых Сторонами, перечисленными в приложении I к Протоколу. Представленные данные используются для того,

чтобы определить уровень накоплений углерода каждой Стороной на 1990 год и дать возможность произвести оценку изменений этих накоплений в последующие годы.

14. В Монреальском протоколе широко используются базовые уровни в отношении производства и потребления озоноразрушающих веществ с целью постепенного снижения разрешенных уровней производства и потребления. Например, статья 2А Протокола предусматривает постепенное сокращение производства и потребления хлорфторуглеродов путем их ограничения определенной процентной долей от базовых уровней производства и потребления этих веществ, которые в ней определяются как уровень производства и потребления в 1986 году. Эти процентные доли действуют в течение определенных периодов времени и постепенно снижаются, в конечном итоге достигая нуля. Аналогичные базовые уровни существуют и по другим веществам, регулируемым в рамках Протокола.

15. Другие конвенции, регулирующие потребление определенных веществ, такие как Стокгольмская конвенция, не полагаются в столь значительной степени на использование базовых уровней. Так, статья 3 Стокгольмской конвенции, в которой излагаются меры по сокращению или устранению выбросов в результате преднамеренного производства и использования, гласит:

"Каждая Сторона:

a) запрещает и/или принимает правовые административные меры, необходимые для ликвидации:

i) производства и использования ею химических веществ, перечисленных в приложении А, в соответствии с положениями этого приложения; и

ii) своего импорта и экспорта химических веществ, перечисленных в приложении А, в соответствии с положениями пункта 2; и

b) ограничивает свое производство и использование химических веществ, перечисленных в приложении В, в соответствии с положениями этого приложения".

16. Учитывая, что данная статья просто требует принятия мер по ликвидации производства, использования, импорта и экспорта определенных химических веществ, базовый уровень не является необходимым. Базовый уровень может дать полезную информацию и содействовать мониторингу прогресса на пути ликвидации, который, в свою очередь, может содействовать доступу Сторон к финансированию или другим видам помощи, которые зависят от непрерывного, поддающегося измерению прогресса на пути к достижению целей Конвенции. Тем не менее, базовый уровень не является необходимым для обеспечения соблюдения базового обязательства, предусмотренного этой статьей.

IV. Варианты для соглашения по ртути

17. На основе рассмотренных выше примеров можно увидеть, что в других многосторонних природоохранных соглашениях используется целый ряд вариантов подхода к оценке эффективности. Выбор наиболее подходящего механизма будет зависеть от положений, которые будут включены в документ по ртути, подлежащий разработке Межправительственным комитетом для ведения переговоров; поэтому на данном этапе детального обсуждения вариантов здесь не приводится. Тем не менее, в общих чертах эти варианты включают:

a) включение механизмов отчетности, мониторинга, оценки эффективности и определения базового уровня в текст документа по ртути, который предлагается принять;

b) включение лишь некоторых из указанных выше механизмов в текст документа и возложение ответственности на руководящий орган документа за разработку других соответствующих механизмов;

c) включение в документ положений, предусматривающих процесс подготовки секретариатом для руководящего органа периодических докладов о прогрессе в деле осуществления.

18. Рассмотрев необходимость механизма оценки эффективности для документа по ртути наряду с наилучшими вариантами такой оценки, Межправительственный комитет для ведения переговоров может изъявить желание рассмотреть виды обязательств, которые он хотел бы включить в документ по ртути, связанные с этими обязательствами требования отчетности и

механизм их реализации. Он также может изъявить желание рассмотреть вопрос связи между оценкой эффективности и механизмами обеспечения соблюдения.