



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

EB.AIR/2004/4
16 September 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПО КОНВЕНЦИИ О ТРАНСГРАНИЧНОМ
ЗАГРЯЗНЕНИИ ВОЗДУХА НА БОЛЬШИЕ РАССТОЯНИЯ

Двадцать вторая сессия
(Женева, 29 ноября - 3 декабря 2004 года)
Пункт 6 предварительной повестки дня

РАТИФИКАЦИЯ КОНВЕНЦИИ И ПРОТОКОЛОВ К НЕЙ

Записка секретариата

Введение

1. Сила Конвенции и протоколов к ней состоит в их успешном осуществлении. Если Стороны не ратифицируют протоколы и не соблюдают в полной мере свои обязательства, то положительное воздействие на состояние окружающей среды серьезным образом ослабевает. Исполнительный орган неоднократно подчеркивал необходимость ратификации, в особенности тех протоколов, которые были приняты в последнее время.
2. В настоящей записке анализируется развитие Конвенции и каждого из протоколов к ней, сообщается о Сторонах, подписавших и ратифицировавших эти документы, и делается попытка выявить те или иные тенденции в их действиях, например, на региональном уровне или за определенный период времени. Кроме того, в ней предпринята попытка выявить оказывающие влияние факторы и объяснить, почему некоторые страны подписывают или ратифицируют документы, а другие не делают этого.

Документы, подготовленные под руководством или по просьбе Исполнительного органа по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и предназначенные для ОБЩЕГО распространения, следует рассматривать в качестве предварительных до их УТВЕРЖДЕНИЯ Исполнительным органом.

3. По каждому документу в настоящем исследовании говорится о первоначальных подписавших его участниках; в случае протоколов это касается участников, являвшихся Сторонами Конвенции на тот момент. В нем указываются участники, подписавшие, но не ратифицировавшие тот или иной протокол, а также те Стороны Конвенции, которые впоследствии присоединились к протоколам (см. таблицы). Отмечаются особые обстоятельства, касающиеся протоколов, а сделанные выводы призваны подчеркнуть те направления, где дополнительные усилия могли бы обеспечить дальнейшее повышение эффективности документов.

I. КОНВЕНЦИЯ

4. Конвенцией и протоколами к ней предусматривается, что они открыты для государств-членов Европейской экономической комиссии (ЕЭК), а также для государств, имеющих консультативный статус при ЕЭК, и региональных организаций экономической интеграции, созданных суверенными государствами - членами ЕЭК.

5. В настоящее время 48 из 55 государств - членов ЕЭК являются Сторонами Конвенции. Европейское сообщество также является Стороной как региональная организация экономической интеграции. Святейший Престол (государство, имеющее консультативный статус) и Сан-Марино подписали, но не ратифицировали Конвенцию. Последними к Конвенции присоединились (указаны даты их присоединения): Эстония и Кыргызстан (2000 год); Казахстан и Сербия и Черногория (2001 год); и Азербайджан (2002 год).

6. Из шести других государств - членов ЕЭК, которые еще не являются Сторонами Конвенции, три находятся в Центральной Азии - Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Эти страны участвовали в субрегиональных инициативах ЕЭК и указывали на рабочих совещаниях, проводившихся в субрегионе, что они заинтересованы в присоединении к Конвенции и некоторым из протоколов к ней. В последние годы секретариат по ряду случаев связывался с официальными лицами Албании; есть признаки того, что Албания готова двигаться в направлении присоединения, хотя перемены в правительстве приводят к задержкам. Андорра и Израиль (принятые в ЕЭК на временной основе в 1991 году) не проявляют большого интереса к присоединению.

7. Исполнительный орган, возможно, пожелает принять к сведению тот факт, что некоторые многосторонние природоохранные соглашения в ЕЭК открыты - либо изначально, либо после внесения соответствующих поправок - для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК, хотя ни одно из таких государств не предпринимало шагов с целью присоединения к какой-либо конвенции или протоколу.

II. ПРОТОКОЛ ЕМЕП

8. Протокол ЕМЕП, первый из протоколов, принятых Сторонами Конвенции, насчитывает наибольшее число Сторон из всех протоколов к Конвенции (в настоящее время - 41). С момента принятия Протокола до его вступления в силу прошло чуть более трех лет. Все первоначально подписавшие его участники ратифицировали Протокол, и стабильно увеличивается число других Сторон Конвенции, которые присоединились к нему. Наиболее высокими темпы ратификации/присоединения были до 1995 года: шесть ратификаций было зарегистрировано в 1985-1990 годах и шесть - в 1990-1995 годах, по сравнению с тремя в 1995-2000 годах и тремя - после 2000 года.

9. В целом Сторонами Протокола не являются страны, недавно ставшие Сторонами Конвенции; в нижеследующем перечне стран, не являющихся Сторонами Протокола, в скобках указывается год присоединения к Конвенции: Армения (1997); Азербайджан (2002); Грузия (1999); Казахстан (2001); Кыргызстан (2002); Республика Молдова (1995); Сербия и Черногория (2001); и бывшая югославская Республика Македония (1997).

10. Хотя целью Протокола ЕМЕП является финансирование центров ЕМЕП, он также может влиять на "географический охват ЕМЕП". В Протоколе это понятие определяется как "район, в пределах которого осуществляется наблюдение при координировании международных центров ЕМЕП". Страна, предоставляющая взносы ЕМЕП в рамках Протокола, обоснованно может ожидать от центров ЕМЕП, которые она финансирует, включения ее наблюдения в их работу по координации. Это также может предполагать, что такие страны должны включаться в деятельность ЕМЕП по моделированию. По мере того как все большее внимание уделяется переносу загрязнителей воздуха на очень большие расстояния, расширяется географический охват ЕМЕП и предполагается, что он будет расширяться и далее. Это может быть дополнительным стимулом для присоединения к Протоколу стран, находящихся за пределами нынешнего географического охвата, например стран Центральной Азии.

III. ПЕРВЫЕ ПРОТОКОЛЫ ПО СЕРЕ, ОКИСЛАМ АЗОТА И ЛЕТУЧИМ ОРГАНИЧЕСКИМ СОЕДИНЕНИЯМ

11. Эти три первых протокола были приняты в период становления Конвенции, когда число ее Сторон неуклонно увеличивалось. Информация о числе Сторон этих протоколов, подписавших их участников и т.д. приводится в таблице 1.

12. Протокол 1985 года по сере был принят, когда относительно небольшое число стран являлись Сторонами Конвенции. Кроме того, число подписавших его участников было ограниченным, поскольку некоторые страны не считали, что принятие мер оправдано с научной точки зрения, а другие - например, страны Южной Европы, - судя по всему, не были обеспокоены подкислением и выбросами серы.

13. Даже несмотря на это Протокол можно считать успехом. Он быстро вступил в силу, все подписавшие его участники ратифицировали его, и он стал простым первым шагом в деле борьбы с выбросами серы. Более того, все Стороны Протокола выполнили свои обязательства (см. доклад Комитета по осуществлению ЕВ.АИР/2003/1), и даже некоторые страны, которые его не подписали, в срок достигли 30-процентной цели.

14. Протокол 1988 года по окислам азота, как представляется, является довольно популярным протоколом, поскольку его подписали почти 90% Сторон Конвенции (лишь четыре Стороны не подписали его). Все участники, подписавшие Протокол, за исключением Польши, ратифицировали его, и он вступил в силу достаточно быстро. Страны, не подписавшие Протокол, представляли собой часть группы стран, которые не подписали Протокол 1985 года по сере.

15. Тем не менее несколько Сторон Протокола в силу ряда причин испытывали трудности с соблюдением своих обязательств, и Комитет по осуществлению проводил расследования в связи с этими случаями.

16. Как представляется, Стороны Конвенции восприняли Протокол 1991 года по летучим органическим соединениям (ЛОС) несколько более настороженно. Семь из них решили не подписывать его в момент принятия, и темпы ратификации были значительно медленнее, чем в отношении предыдущих протоколов - потребовалось почти шесть лет для того, чтобы он вступил в силу. Кроме того, несколько участников, подписавших Протокол, не ратифицировали его, и несколько Сторон Протокола испытывали проблемы с соблюдением своих обязательств (в этой связи Комитет по осуществлению проводил расследования).

17. Нет какой-либо четкой системы, которая позволила бы объяснить, почему страны не подписали или не ратифицировали Протокол.

IV. ПОСЛЕДНИЕ ПРОТОКОЛЫ, ВСТУПИВШИЕ В СИЛУ

18. Протокол Осло 1994 года стал первым протоколом, основанным на воздействии, и вторым, который касался выбросов серы. Его сложная схема определения целей с установлением отдельного потолка выбросов для каждой страны может осложнить процесс присоединения, поскольку цели в Протоколе установлены лишь для тех стран, которые участвовали в переговорах. Поэтому странам, желающим присоединиться к Протоколу, необходимо до присоединения получить утвержденные Исполнительным органом предлагаемые цели.

19. Протокол также содержит подробные приложения, в которых указываются предельные значения выбросов для различных источников, а также даются указания относительно технологий, которые должны быть использованы. Лишь 28 из 37 имевшихся на тот момент Сторон Конвенции подписали Протокол, и для его вступления в силу, несмотря на большее общее число Сторон Конвенции, потребовалось более четырех лет (см. таблицу 1).

20. Протокол по тяжелым металлам и Протокол по стойким органическим загрязнителям разрабатывались параллельно и были приняты одновременно в 1998 году. Как обычно бывает, в начале их ратифицировало небольшое число участников, и темпы ратификации обоих протоколов оставались низкими до последнего времени, пока они не вступили в силу. Для вступления в силу каждого из этих протоколов потребовалось более пяти лет, но после этого оба протокола получили несколько ратификаций (см. таблицу 2). Такой рост может свидетельствовать о желании стран полноценно участвовать в обзоре протоколов.

21. Еще слишком рано судить об успехе этих двух протоколов или предполагать, сколько из всех подписавших их участников ратифицирует их и сколько стран, которые не подписали их, присоединится к ним. Оба протокола подписало большое число участников, которые пока еще не ратифицировали их, хотя несколько делегаций в Исполнительном органе указывали на то, что уже осуществляются процедуры их ратификации.

V. ГЁТЕБОРГСКИЙ ПРОТОКОЛ

22. Этот самый последний Протокол к Конвенции на сегодняшний день является также наиболее сложным и далекоидущим. Он направлен на борьбу с выбросами серы, окислами азота, аммиака и ЛОС. В нем устанавливаются индивидуальные национальные потолки выбросов в отношении каждого загрязнителя на основе результатов

моделирования и последующих переговоров. В технических приложениях к Протоколу содержится множество мельчайших подробностей; в них определяются предельные значения выбросов, которые необходимо соблюдать в качестве дополнительных обязательств.

23. Хотя существуют веские научные доводы в пользу принятия единого документа, определяющего меры по ограничению выбросов в отношении нескольких загрязнителей, такой протокол может создать трудности для стран при попытке его ратификации. Подготовка к ратификации для многих стран была долгой и трудной, поскольку выбросы различных загрязнителей зачастую подпадают под сферу компетенции различных министерств, и координация необходимых национальных процедур оказывается нелегким делом.

24. Прошло почти два года, прежде чем первый документ о ратификации был сдан на хранение Депозитарию Организации Объединенных Наций. С тех пор три ратификации поступили в 2002 году, три - 2003 году и пять - в 2004 году. Возможно, он вступит в силу в 2005 году, но при наличии 19 подписавших его участников, которые все еще не ратифицировали его, есть опасения полагать, что многие из них могут не ратифицировать его и в будущем (см. таблицу 2).

VI. ВЫВОДЫ

25. Сфера действия Конвенции за годы ее существования продолжала расширяться в масштабах региона ЕЭК. Сегодня существует немного государств-членов, которые не являются Сторонами, и многие из них заявили о своей заинтересованности в присоединении.

26. Первый Протокол, касающийся финансирования ЕМЕП, оказался очень успешным. Он представляет собой устойчивую основу для научной работы ЕМЕП, которая необходима для Конвенции (а также является ресурсом, используемым другими органами и организациями). Увеличение числа его Сторон может привести к расширению областей мониторинга и моделирования в рамках ЕМЕП.

27. Два следующих протокола были относительно простыми и имели небольшое число подписавших их участников, но они быстро вступили в силу, и их ратифицировало значительное большинство подписавших их участников. Лишь в отношении Протокола по окислам азота возникли некоторые проблемы, связанные с осуществлением.

28. Последующие протоколы не были столь успешными. С 1990 года:

- a) усложнились обязательства по протоколам (хотя приложения к Протоколу Осло 1994 года короче, чем приложения к Протоколу 1991 года по ЛОС);
- b) увеличилось число Сторон Конвенции, хотя число ратификаций, необходимых для того, чтобы тот или иной протокол вступил в силу, по-прежнему составляет 16;
- c) ратификация протоколов шла более медленными темпами, несмотря на увеличение числа подписавших их участников;
- d) число стран, не подписавших протоколы, оставалось небольшим. Возможно, некоторые, как, например, Исландия, удалены от деятельности, проводимой в Европе и Северной Америке, у некоторых значительные территории находятся за пределами Европы, как, например, у Турции, а другие являются странами с переходной экономикой, как, например, Беларусь, Босния и Герцеговина;
- e) все большее распространение среди подписавших протоколы участников получала тенденция не ратифицировать их быстро. Трудно судить о масштабах этой тенденции в отношении трех последних протоколов, но наблюдавшиеся до сих пор низкие темпы ратификации вызывают озабоченность.

29. Бездействие участников, не являющихся Сторонами, и подписавших протоколы участников может указывать на то, что меры по ограничению выбросов не принимаются и что экологические плюсы, которые предусматривались в ходе переговоров, не реализуются. Исполнительный орган, возможно, пожелает лучше понять характер причин, препятствующих подписанию и ратификации, прежде чем принимать решения о дальнейшей разработке и согласовании новых или пересмотренных документов.

Таблица 1

Статус протоколов 1985–1994 годов

	Нынешнее число Сторон	Число месяцев между принятием и вступлением в силу	Число участников, подписавших протокол (Стороны Конвенции; участники, подписавшие протокол, в % от Сторон Конвенции)	Стороны Конвенции, не подписавшие протокол	Участники, подписавшие, но не ратифицировавшие протокол	Присоединившиеся участники
Протокол 1985 года по сере	22	26	19 (28; 68%)	Греция, Ирландия, Исландия, Испания, Португалия, Турция, Соединенное Королевство, Европейское сообщество	Нет	Словакия (1993), Чешская Республика (1993), Эстония (2000)
Протокол 1988 года по окислам азота	28	27	25 (29; 86%)	Исландия, Португалия, Турция, Европейское сообщество	Польша	Словакия (1993), Чешская Республика (1993), Эстония (2000)
Протокол 1991 года по летучим органическим соединениям	21	70	23 (30; 77%)	Беларусь, Ирландия, Исландия, Польша, Российская Федерация, Румыния, Турция	Греция, Канада, Португалия, Соединенные Штаты, Украина, Европейское сообщество	Монако (2001), Словакия (1999), Чешская Республика (1997), Эстония (2000)
Протокол 1994 года по сере	25	50	28 (37; 76%)	Беларусь, Босния и Герцеговина, Исландия, Кипр, Литва, Португалия, Румыния, Соединенные Штаты, Турция	Болгария, Португалия, Российская Федерация, Украина	Монако (2002)

Таблица 2

Статус последних протоколов

	Нынешнее число Сторон	Число месяцев между принятием и вступлением в силу	Число участников, подписавших протокол (Стороны Конвенции; участники, подписавшие протокол, в % от Сторон Конвенции)	Стороны Конвенции, не подписавшие протокол	Участники, подписавшие, но не ратифицировавшие протокол	Присоединившиеся участники
Протокол 1998 года по тяжелым металлам	22	66	36 (42; 86%)	Беларусь, Босния и Герцеговина, Мальта, Российская Федерация, бывшая югославская Республика Македония, Турция	Армения, Бельгия, Венгрия, Греция, Исландия, Испания, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Польша, Португалия, Соединенное Королевство, Украина, Хорватия,	Монако (2003)
Протокол 1998 года по стойким органическим загрязнителям	21	64	36 (42; 86%)	Беларусь, Босния и Герцеговина, Мальта, Российская Федерация, бывшая югославская Республика Македония, Турция	Армения, Бельгия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Польша, Португалия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Украина, Хорватия	Нет
Гётеборгский протокол 1999 года	12	Еще не вступил в силу (в декабре 2004 года прошло 60 месяцев после принятия)	31 (44, 70%)	Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Исландия, Кипр, Мальта, Монако, Российская Федерация, Сербия и Черногория, бывшая югославская Республика Македония, Турция, Украина, Европейское сообщество	Австрия, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Лихтенштейн, Польша, Португалия, Республика Молдова, Словакия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция, Швейцария	Европейское сообщество (2003)