



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/TRANS/2008/4
10 December 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ВНУТРЕННЕМУ ТРАНСПОРТУ

Семнадцатая сессия

Женева, 19-21 февраля 2008 года

Пункт 6 b) предварительной повестки дня

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ ЗАДАЧ РЕФОРМЫ ЕЭК ООН
ПО УСИЛЕНИЮ НЕКОТОРЫХ НАПРАВЛЕНИЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИТЕТА

Общеввропейская программа по транспорту, окружающей среде
и охране здоровья (ОПТОСОЗ) и экологические аспекты транспорта

Повышение значения аспектов, касающихся окружающей среды
и охраны здоровья, на транспорте

Записка секретариата

I. ПОЛНОМОЧИЯ

1. В "Плане работы по реформе ЕЭК" Комитету по внутреннему транспорту (КВТ) предлагается в сотрудничестве с Комитетом по экологической политике и в консультации с ВОЗ активизировать деятельность, связанную с Общеввропейской программой по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ОПТОСОЗ) и экологическими аспектами транспорта, и представить соответствующие предложения Исполнительному комитету (E/ECE/1434/Rev.1, пункт 36).

2. На своей шестьдесят девятой сессии (6-8 февраля 2007 года) КВТ рассмотрел ход работы и поддержал предложения, содержащиеся в неофициальном документе № 1 своего Бюро, касающиеся осуществления Плана работы по реформе ЕЭК (ECE/TRANS/2007/2). К их числу относилось предложение, согласно которому рабочим группам КВТ, занимающимся различными видами транспорта, следует рассмотреть существующее положение дел, связанное с воздействием на окружающую среду соответствующих видов транспорта, и, в случае необходимости, приступить к этой работе или активизировать ее (ECE/TRANS/192, пункт 7).

3. Впоследствии на своем шестом совещании в июне 2007 года Бюро КВТ обсудило вопрос о возможности и последствиях приведения соглашений ЕЭК ООН по транспортной инфраструктуре (СМА, СМЖЛ, СМВП и СЛКП) в соответствие с Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенцией Эспо, 1991 год) и поручило секретариату подготовить проект записки для рассмотрения на своем предстоящем совещании (TRANS/BUR.2007/5, пункт 10).

4. Секретариат подготовил настоящую записку в соответствии с этими полномочиями.

II. КОНВЕНЦИЯ ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ (КОНВЕНЦИЯ ЭСПО) (ОВОС) И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ИНСТРУМЕНТЫ

A. Конвенция Эспо (ОВОС)

5. Угрозы окружающей среде не соблюдают национальных границ. Правительства пришли к пониманию того, что для предотвращения этой опасности они должны уведомлять друг друга и консультироваться между собой по поводу всех находящихся на рассмотрении крупных проектов, которые могут оказать негативное трансграничное воздействие на окружающую среду. Конвенция Эспо является принципиальным шагом на пути объединения усилий всех заинтересованных сторон с целью недопущения ущерба окружающей среде и избежания его возникновения. Конвенция вступила в силу в 1997 году, и в настоящее время к ней присоединилась 41 Договаривающаяся сторона¹.

6. В Конвенции Эспо закреплены обязательства Сторон по проведению уже на раннем этапе планирования оценки воздействия на окружающую среду некоторых видов деятельности, включая строительство и модернизацию "автомагистралей, скоростных

¹ Полный перечень Договаривающихся сторон см. в таблице, содержащейся в приложении к настоящей записке.

дорог, трасс для железных дорог дальнего сообщения..." и "торговых портов, а также внутренних водных путей и портов для внутреннего судоходства, допускающих проход судов водоизмещением более 1 350 т" (добавление I к Конвенции Эспо (ОВОС))².

7. В Конвенции Эспо закреплено общее обязательство государств относительно уведомления друг друга и проведения взаимных консультаций в связи со всеми рассматриваемыми крупными проектами, которые могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие. В частности, Стороны Конвенции принимают необходимые законодательные, административные или другие меры для осуществления ее положений, включая проведение оценок воздействия на окружающую среду (ОВОС) с участием общественности и подготовку соответствующей документации. ОВОС должна проводиться до принятия решения о выдаче разрешения или проведения тех видов деятельности, которые могут привести к значительным вредным трансграничным последствиям. По мере необходимости ее следует проводить в отношении стратегий, планов и программ. Все затрагиваемые Стороны уведомляются о таких видах деятельности в соответствии с процедурами, предписанными Конвенцией.

8. Конвенция Эспо поощряет свои Стороны вступать в новые многосторонние соглашения или другие договоренности с целью соблюдения своих обязательств в соответствии с Конвенцией (статья 8). В ней также предусматривается перечень элементов, на которых могут быть основаны такие соглашения о сотрудничестве (добавление VI). В частности, в Конвенции предусматривается, что заинтересованные Стороны могут при необходимости создавать организационные механизмы или расширять полномочия существующих организационных механизмов в рамках двусторонних и многосторонних соглашений, с тем чтобы обеспечить осуществление Конвенции в полной мере.

9. Кроме того, положения Конвенции Эспо не затрагивают права Договаривающихся сторон, связанные с осуществлением национальных законов, правил, административных положений или принятой правовой практики в области защиты информации, распространение которой могло бы нанести ущерб промышленной и коммерческой тайне или национальной безопасности.

² Полный текст Конвенции ЭСПО (ОВОС), а также дополнительную информацию см. на соответствующем вебсайте ЕЭК ООН: <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>.

В. Протокол по стратегической экологической оценке (СЭО)

10. В 2003 году к Конвенции Эспо был принят Протокол по стратегической экологической оценке (СЭО), которым Сторонам предписывается проводить оценку экологических последствий разрабатываемых планов и программ и, возможно, стратегий и законодательства с уделением особого внимания деятельности на национальном уровне. Стратегическая экологическая оценка (СЭО) проводится на значительно более раннем этапе процесса принятия решений, чем связанная с проектами оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), и в этой связи рассматривается в качестве ключевого инструмента устойчивого развития.

11. Протокол по СЭО, к которому в настоящее время присоединилось шесть стран, но который еще не вступил в силу, позволит расширить сферу охвата Конвенции Эспо, уделяющей основное внимание трансграничному воздействию проектов за счет того, что в нем предусматривается включение экологической оценки отдельными Сторонами в свои национальные планы и программы уже на самых ранних этапах. Протоколом также предусматривается широкое участие общественности в процессе принятия решений правительством³.

С. Оценка воздействия на здоровье (ОВЗ)

12. При проведении ОВОС в отношении проектов лишь в редких случаях уделялось достаточно внимания воздействию на здоровье человека, несмотря на фундаментальное значение этого вопроса; вместо этого в первую очередь рассматривались физические и биологические аспекты окружающей среды. В Протоколе по СЭО делается попытка отойти от такого одностороннего подхода путем уделения особого внимания здоровью человека и учета положений Декларации третьей Конференции на уровне министров по окружающей среде и охране здоровья (Лондон, 16-18 июня 1999 года)⁴.

13. Хотя в Протоколе по СЭО не содержится определения термина "здоровье", вместе с тем в нем предписывается, чтобы соответствующие вопросы или факторы, связанные со здоровьем, которые необходимо принимать во внимание в рамках СЭО, выявлялись в

³ Полный текст Протокола по СЭО, а также дополнительную информацию см. на соответствующем вебсайте ЕЭК ООН <http://www.unecce.org/env/eia/welcome.html>.

⁴ Дополнительную информацию о Лондонской декларации см.: <http://www.euro.who.int/Document/E69046.pdf>.

отношении каждого плана или каждой программы с учетом результатов консультаций с соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения.

14. В ряде стран, в частности в Канаде, Нидерландах и Соединенном Королевстве, разработаны методологии проведения оценки воздействия на здоровье (ОВЗ). Вместе с тем формирование основ ОВЗ и СЭО происходило в рамках не связанных друг с другом процессов, что привело к различиям в методологиях и терминологии. Кроме того, вопросы здравоохранения (а не только санитарного состояния окружающей среды) и окружающей среды, как правило, относятся к кругу ведения различных министерств и органов в составе правительства. Не вполне ясно, каким образом ОВЗ следует интегрировать с СЭО. Однако очевидно, что имеются возможности для ее интеграции и повышения эффективности, например в сфере участия общественности.

15. Общеввропейская программа по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ОПТОСОЗ), реализация которой ведется совместно ЕЭК ООН и ВОЗ/Евро, позволяет устанавливать связи между транспортом, охраной здоровья и окружающей средой. Она является платформой для различных государственных органов и других заинтересованных сторон, служащей для проведения обмена информацией по наилучшей практике и дальнейшей интеграции аспектов окружающей среды и охраны здоровья в стратегии и решения в области транспорта.

III. СОГЛАШЕНИЯ ЕЭК ООН ПО ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ

16. Под эгидой ЕЭК ООН было разработано более 50 международно-правовых инструментов. Пять из этих инструментов, в частности, посвящены общеевропейским наземным транспортным сетям и услугам:

- a) Европейское соглашение о международных автомагистралях (СМА) от 1975 года (37 Договаривающихся сторон)
- b) Европейское соглашение о международных магистральных железнодорожных линиях (СМЖЛ) от 1986 года (28 Договаривающихся сторон)
- c) Европейское соглашение о важнейших внутренних водных путях международного значения (СМВП) от 1996 года (13 Договаривающихся сторон)

- d) Европейское соглашение о важнейших линиях международных комбинированных перевозок и соответствующих объектах (СЛКП) от 1991 года (30 Договаривающихся сторон)
- e) Протокол о комбинированных перевозках по внутренним водным путям к Соглашению СЛКП от 1997 года (еще не вступил в силу).

17. За исключением Протокола о внутренних водных путях к Соглашению СЛКП, все эти правовые инструменты вступили в силу и обновляются на постоянной основе с целью обеспечения их соответствия потребностям торговли и передвижения людей.

18. Данные соглашения создают для правительств стран ЕЭК ООН правовую основу, необходимую для строительства и развития взаимосвязанных международных сетей наземного транспорта в регионе ЕЭК ООН. Кроме того, Соглашения СМВП и СЛКП предусматривают параметры и критерии оценки результативности эксплуатационной деятельности в интересах оказания эффективных услуг на внутреннем водном и железнодорожном транспорте.

19. На второй Общеевропейской транспортной конференции (Крит, 14-16 марта 1994 года) эти правовые инструменты рассматривались в качестве основы развития инфраструктуры в Европе, позволяющей выявлять приоритеты в области инфраструктуры. В последнее время созданные в рамках СМА и СМЛЖ сети были расширены с целью охвата Кавказа и Центральной Азии, а в настоящее время проводится аналогичная работа в отношении Соглашения СЛКП.

20. Становясь Договаривающимися сторонами данных соглашений, государства принимают на себя обязательства по осуществлению их положений, включая строительство и модернизацию основных транспортных сетей на основе стандартных параметров в рамках своих национальных программ.

IV. АСПЕКТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ, ВКЛЮЧЕННЫЕ В СОГЛАШЕНИЯ ЕЭК ООН ПО ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ

A. Действующие положения

21. Помимо Соглашения СМЖЛ, ни в одном из соглашений ЕЭК ООН по транспортной инфраструктуре не закреплены в прямой содержательной или конкретной форме

требования в отношении развития и модернизации наземных транспортных сетей и услуг с учетом проблем в сфере окружающей среды и охраны здоровья.

22. Косвенным образом подготовка Соглашения СЛКП по комбинированным перевозкам вызвана такими проблемами. Данное обстоятельство указано в его преамбуле, где отмечается, что содействие комбинированным или интермодальным перевозкам могло бы способствовать недопущению неблагоприятных последствий для окружающей среды в результате роста международных перевозок грузов с учетом того, что перевозки грузов на большие расстояния по железной дороге или внутренним водным путям в принципе являются более экологически чистыми по сравнению с использованием только автомобильного транспорта.

23. Кроме того, в преамбуле Соглашения СМВП содержится ссылка на важную роль внутреннего водного транспорта, который по сравнению с другими видами располагает экологическими преимуществами и может способствовать снижению социальных издержек и негативного воздействия на окружающую среду.

24. В Соглашении СМЖЛ по железнодорожному транспорту данный вопрос не упоминается.

25. Соглашение СМА по автомобильному транспорту является единственным соглашением ЕЭК ООН по транспортной инфраструктуре, в котором в прямой форме отражены проблемы в области окружающей среды и охраны здоровья. В главе V приложения II, озаглавленной "Охрана окружающей среды и ландшафта", Соглашения СМЖЛ указано, что воздействие дорог на окружающую среду должно тщательно изучаться с учетом общей цели обеспечения максимального позитивного воздействия на окружающую среду и устранения негативного воздействия. Кроме того, проблема сохранения качества (визуального и экологического) окружающей среды предполагает, что дороги должны проектироваться таким образом, чтобы они гармонично вписывались в ландшафт.

26. Соглашением СМА, кроме того, предписывается, что при разработке новых проектов или модернизации эксплуатируемых дорог надлежит учитывать непосредственное и косвенное влияние дорог и дорожного движения на:

- a) людей, фауну и флору;
- b) состояние почвы, воду, воздух и микроклимат;
- c) пейзаж, физические объекты и культурное наследие.

27. Кроме того, в Соглашении СМА приводится перечень основных видов вредного воздействия дорог на окружающую среду, в котором особое внимание уделяется четырем типам загрязнения, связанным с водой. В нем также определяется ряд факторов и мер, которые будут приниматься с целью борьбы с шумовым загрязнением в рамках проведения оценок воздействия на окружающую среду.

В. Принятие новых и усиление действующих положений

28. Хотя в Конвенции Эспо, а также в Протоколе по СЭО и в руководстве по его осуществлению содержатся принципы и подробные рекомендации по повышению значения аспектов, связанных с окружающей средой и охраной здоровья, при перевозках на транспорте в целом, и в частности при проведении ОВОС и СЭО, для тех стран, которые присоединились к этим правовым инструментам, может также оказаться целесообразным включение некоторых из этих положений, в том числе положений по ОВОС и СЭО в соглашения ЕЭК ООН по транспортной инфраструктуре. Такой подход мог бы облегчить применение этих положений в процессе развития наземной транспортной инфраструктуры в регионе ЕЭК ООН, а также в тех странах, главным образом в Западной Европе, которые уже присоединились к Конвенции Эспо и Протоколу по СЭО.

29. В случае если такой подход будет сочтен целесообразным и позволит добиться повышения эффективности, ссылки на Конвенцию Эспо и Протокол по СЭО могли бы быть включены в каждое из соглашений ЕЭК ООН по транспортной инфраструктуре. В этой связи Сторонам этих соглашений можно предложить или направить им просьбу принять к сведению соответствующие положения данных правовых инструментов, в том числе по ОВОС и СЭО, а также применять их в процессе развития сетей и услуг транспортной инфраструктуры либо в принципиальном плане в максимально возможной степени, либо в плане применения их отдельных положений или всех положений в целом (будет определено по мере необходимости)⁵.

⁵ Такой подход был использован во внесенной в последнее время поправке к Конвенции о "согласовании". В ее новом приложении 8 об облегчении процедур пересечения границ в ходе международных автомобильных перевозок содержатся ссылки на Соглашение о принятии единообразных условий для периодических технических осмотров колесных транспортных средств и о взаимном признании таких осмотров (1997 год).

30. Еще одним вариантом является включение в соглашения по транспортной инфраструктуре наиболее актуальных положений Конвенции Эспо и Протокола по СЭО, относящиеся к развитию транспортной инфраструктуры.

31. В качестве второго шага такие ссылки или положения могли бы быть рассмотрены соответствующими Рабочими группами ЕЭК ООН, отвечающими за осуществление соглашений по транспортной инфраструктуре, с целью их включения в главы и/или приложения СМА (SC.1), МСЖЛ (SC.2), СМВП (SC.3) и СЛКП (WP.24), относящихся к данному вопросу.

32. При обоих подходах в эти соглашения потребуется внести поправки. В случае Соглашения СМА существующая глава VI приложения II, которая вступила в силу в 2006 году, могла бы быть расширена. В случае соглашения СМЖЛ, возможно, потребуется подготовить новую статью 3-бис и при необходимости новое приложение III, содержащее конкретные положения, касающиеся окружающей среды и охраны здоровья. В случае Соглашения СМВП, возможно, потребуется внести новый пункт в преамбулу, а также включить в него новую статью 3-бис наряду с новым приложением V⁶. Таким же образом можно изменить Соглашение СЛКП и Протокол к нему путем включения новой статьи 3-бис, возможно, наряду с новыми приложениями V или IV, соответственно.

33. Для принятия поправок к основному тексту или к приложениям этих соглашений требуется подавляющее большинство и даже достижение консенсуса между Договаривающимися сторонами, а для вступления этих поправок в силу на национальном уровне необходимо осуществить мероприятия материально-правового характера. Кроме того, процедуры внесения поправок, предусмотренные этими соглашениями, связаны с затратой большого количества времени до того, как эти поправки вступят в силу.

⁶ В качестве примера возможных положений для включения в текст Соглашения СМВП можно рассмотреть следующее: 1) включить перед последним пунктом преамбулы новый пункт следующего содержания: "Признавая необходимость в учете экологических аспектов в развитии инфраструктуры внутренних водных путей,"; 2) включить новую статью 3-бис следующего содержания: "При разработке своих программ по развитию инфраструктуры Договаривающаяся сторона стремится к предотвращению, сокращению и контролю значительного вредного трансграничного воздействия на окружающую среду запланированных видов деятельности путем принятия публичной процедуры оценки воздействия на окружающую среду согласно соответствующим международным правовым инструментам" [в основу текста положена статья 2 Конвенции Эспо]. Могут также быть включены аналогичные положения, основанные на Протоколе по СЭО.

V. ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ

34. С учетом вышесказанного и в соответствии с полномочиями, предоставленными в "Плане работы по реформе ЕЭК", Бюро, возможно, пожелает рассмотреть соответствующий подход по усилению направлений своей деятельности по экологическим аспектам транспорта. С учетом проведенных им ранее обсуждений по данному вопросу Бюро может подготовить рекомендации для КВТ с целью подготовки им предложений, которые будут переданы Исполнительному комитету ЕЭК ООН (E/ECE/1434/Rev.1, пункт 36).

35. В дополнение к упомянутой выше работе по существу и правовой работе, касающейся соглашений ЕЭК ООН по транспортной инфраструктуре, или в качестве альтернативной деятельности КВТ на одной из его предстоящих сессий можно предложить провести обсуждение по существу, посвященное путям и способам усиления направлений его деятельности по природоохранным аспектам транспорта с учетом деятельности, уже проведенной в рамках ОПТОСОЗ и недавно созданного Международного транспортного форума.

36. С учетом этих сообщений КВТ мог бы подготовить и принять "дорожную карту", план действий или резолюцию в отношении этих вопросов как по существу, так и с точки зрения процедуры.

Приложение

Договаривающиеся стороны Конвенции Эспо, Протокола по СЭО
и соглашений ЕЭК ООН по транспортной инфраструктуре

Договаривающаяся сторона	Конвенция Эспо	Протокол по СЭО	СМА	СМЖЛ	СМВП	СЛКП	Протокол к СЛКП
Албания	x	x	x	x			
Армения	x		x				
Австрия	x			x		x	
Азербайджан	x		x				
Беларусь	x		x	x		x	
Бельгия	x		x	x		x	
Босния и Герцеговина			x	x			
Болгария	x	x	x	x	x	x	x
Канада	x						
Хорватия	x		x	x	x	x	
Кипр	x						
Чешская Республика	x	x	x	x	x	x	x
Дания	x		x			x	x
Эстония	x						
Финляндия	x	x	x				
Франция	x		x	x		x	
Грузия			x			x	
Германия	x	x	x	x		x	
Греция	x		x	x		x	
Венгрия	x		x	x	x	x	
Ирландия	x						
Италия	x		x	x	x	x	
Казахстан	x		x			x	
Кыргызстан	x						
Латвия	x		x	x		x	
Лихтенштейн	x						
Литва	x		x	x	x		
Люксембург	x		x	x	x	x	x
Молдова	x		x	x	x	x	
Черногория			x	x		x	
Нидерланды	x		x		x	x	x
Норвегия	x	x	x			x	
Польша	x		x	x		x	
Португалия	x		x	x		x	
Румыния	x		x	x	x	x	x
Российская Федерация			x	x	x	x	
Сербия			x	x		x	
Словакия	x		x	x	x	x	
Словения	x		x	x		x	
Испания	x						
Швеция	x	x	x				
Швейцария	x		x		x	x	x
бывшая югославская Республика Македония	x		x	x			
Турция			x	x		x	
Украина	x		x	x		x	
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	x						
Европейское сообщество	x						
Всего	41	Не вступил в силу	37	28	13	30	Не вступил в силу
