



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/1999/90
10 June 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Основная сессия 1999 года
Женева, 5-30 июля 1999 года
Пункт 13^г предварительной повестки дня*
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ:
ПЕРЕВОЗКА ОПАСНЫХ ГРУЗОВ

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ КОМИТЕТА ЭКСПЕРТОВ ПО ПЕРЕВОЗКЕ ОПАСНЫХ ГРУЗОВ

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь хотел бы довести до сведения Совета письмо, полученное от Председателя Межправительственного форума по вопросам химической безопасности (см. приложение) от 12 января 1999 года, касающееся преобразования Комитета экспертов по перевозке опасных грузов**.

* E/1999/100 и Add.1.

** См. также E/1999/43, пункт 1, проект резолюции II, и пункты 18-25.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Письмо Председателя Межправительственного форума по вопросам химической безопасности от 12 января 1999 года на имя Генерального секретаря

Обращаюсь к Вам с просьбой оказать содействие в принятии важной меры, направленной на обеспечение глобальной химической безопасности. Причины, лежащие в основе этой проблемы, – достаточно сложные, поэтому я надеюсь, что Вы не поставите мне в вину достаточно подробное объяснение всех ее аспектов, что, как я уверен, поможет Вам в дальнейшем рассмотрении этого вопроса.

В июне 1992 года в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. На Конференции была выработана программа действий, озаглавленная "Повестка дня на XXI век", в главе 19 которой рассматривается вопрос об экологически безопасном урегулировании использования токсичных химических веществ. Деятельность, необходимая для достижения целей, поставленных в главе 19, успешно осуществлялась в рамках Межправительственного форума по вопросам химической безопасности (МФХБ), учрежденного в 1994 году. Существенный прогресс был достигнут в выполнении этих целей благодаря деятельности, осуществленной в ряде программных областей. Об этом прогрессе регулярно сообщалось Комиссии по устойчивому развитию.

Программная область В главы 19 касается глобального согласования классификации и маркировки опасных химических веществ, и ее цель заключается в создании, по возможности, к 2000 году согласованной на международном уровне классификации опасностей и совместимой системы маркировки, включающей материалы с данными о безопасности и понятные обозначения. В рамках практической деятельности, необходимой для создания глобальной согласованной системы, первоначально начатой Международной организацией труда (МОТ) в 1991 году в качестве последующей деятельности по осуществлению Конвенции, касающейся химических веществ (№ 170) под управлением Координационной группы, учрежденной МОТ в составе Международной программы по безопасному обращению с химическими веществами (МПБОХВ), были сделаны важные шаги вперед. В настоящее время разрабатывается комплекс согласованных критериев в области классификации, и участники МФХБ оказывают существенную поддержку в этой работе.

Координационная группа МПБОХВ рассмотрела также вопрос о возможности наиболее эффективного осуществления согласованной системы, а МФХБ информировал ее о том, что не имеющий обязательной силы механизм является подходящим для этой цели, хотя в будущем нельзя исключать возможность использования механизма, имеющего обязательную силу. Координационная группа МПБОХВ внимательно рассмотрела ряд вариантов и считает, что наиболее реальным вариантом представляется использование существующего механизма Комитета экспертов по перевозке опасных грузов, являющегося вспомогательным органом Экономического и Социального Совета. Координационная группа МПБОХВ сознает, что некоторые страны не хотят создавать дополнительные новые международные комитеты, однако вместе с тем она признала, что техническая работа Комитета экспертов никоим образом не должна прерываться в результате этих предлагаемых изменений.

Подробная информация о предлагаемом механизме осуществления и предлагаемых изменениях сферы охвата и конфигурации формы Комитета экспертов изложена в добавлении. Этот вопрос обсуждался на третьем заседании Межсессионной группы (МСГ-3) МФХБ, состоявшемся в Йокогаме, Япония, 1-4 декабря 1998 года. МСГ-3 одобрила предлагаемый механизм осуществления и просила меня направить Вам письмо, с тем чтобы Экономический и Социальный

/...

Совет мог рассмотреть вопрос о такой перестройке на своей основной сессии 1999 года. Мне сообщили также, что на своей двадцатой сессии (Женева, 7-16 декабря 1998 года) Комитет экспертов разработал проект предложения относительно резолюции Совета, в котором в принципе выражается согласие с предусматриваемой конфигурацией Комитета экспертов. Это предложение будет включено в доклад Комитета экспертов за двухгодичный период, который будет рассмотрен Советом. Не вызывает сомнений, что Координационная группа МПБОХВ в значительной мере учла пожелания и потребности Комитета экспертов и в полной мере привлекла Комитет и его секретариат к участию во всех мероприятиях. Кроме того, МСГ-3 просила Координационную группу МПБОХВ в тесном сотрудничестве с Комитетом экспертов разработать проект полномочий по этому предложению, с тем чтобы Совет мог рассмотреть их вместе с проектом резолюции, рекомендованным Комитетом экспертов.

Надеюсь, что мое объяснение отражает также решительную приверженность участников, в том числе правительств, межправительственных организаций и неправительственных организаций, решению этих проблем на описанной мною основе. В этой связи я был бы признателен, если бы Вы могли выполнить мою просьбу и таким образом подготовить почву для принятия важного шага в целях завершения одной части программой области В, хотя и несколько позже, чем мы первоначально планировали. Надеюсь, что с Вашим участием мы сможем добиться создания механизма осуществления на двухгодичный период 2001-2002 годов. Глобальное осуществление согласованной классификации обещает дать позитивные результаты как в плане обеспечения охраны здоровья и окружающей среды, так и в плане расширения торговых возможностей.

При необходимости дополнительную подробную техническую информацию можно получить у секретаря Координационной группы МПБОХВ Исаака Обадиа в Международном бюро труда.

Дж.Р. ХИКМАН
Председатель МФХБ

ПРИЛОЖЕНИЕ

Третье заседание Межсессионной группы Межправительственного форума по вопросам химической безопасности

Йокогама, Япония
1-4 декабря 1998 года

Программная область В

Осуществление согласованной в глобальных масштабах системы

Доклад о положении дел и прогрессе

Вклад КГ/ССКХВ МПОХВ в дискуссии на МСГ-3

Подготовлен Координационной группой МПБОХВ по согласованию
систем классификации химических веществ (КГ/ССКХВ)

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СОГЛАСОВАННОЙ В ГЛОБАЛЬНЫХ МАСШТАБАХ СИСТЕМЫ

ДОКЛАД О ПРОДЕЛАННОЙ РАБОТЕ

1. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ НА МСГ-3

В ответ на рекомендацию МФХБ II (Оттава, 1997 год) КГ/ССКХВ на своем двенадцатом консультативном совещании (Лондон, 23-24 июня 1998 года) рассмотрела доклад рабочей группы, созданной Соединенным Королевством (Лондон, май 1998 года), о механизмах осуществления Согласованной в глобальных масштабах системы классификации и маркировки химических веществ (ГСС). На предыдущих совещаниях КГ/ССКХВ МПОХВ были изучены самые разнообразные варианты такого механизма. Были обсуждены преимущества и недостатки альтернативных систем осуществления, включая варианты создания отдельных комитетов и подкомитетов, которые обсуждаются в кратком виде в Приложении.

В связи с выраженным некоторыми странами нежеланием увеличивать число дополнительных комитетов, а также с тем фактом, что ограниченность в ресурсах делает трудным в настоящее время создание новой международной организации, посвященной ГСС, считается, что наиболее реалистичным путем будет использование существующих рамок Комитета экспертов ООН по перевозке опасных грузов (КЭПОГ) под эгидой Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС). В то же время КГ/ССКХВ признает, что работа КЭПОГ не должна нарушаться в результате осуществления ГСС, и она по-прежнему должна выполнять связанные с транспортом функции в том же объеме и на основе тех же оперативных правил, что и в настоящее время.

При рассмотрении имеющихся вариантов Координационная группа, прежде всего, сосредоточилась на уточнении функций органа ГСС, который, как ожидается, будет стремиться к извлечению максимума преимуществ, одновременно сводя к минимуму недостатки рассмотренных вариантов. В конечном счете она признала, что предложение о преобразовании нынешнего КЭПОГ и его подкомитета в комитет с новыми расширенными полномочиями, в состав которого входят Подкомитет по перевозке опасных грузов и Подкомитет по ГСС, дает практическое и приемлемое

/...

решение. Более подробная информация о целях, предложенных функциях, участии, ресурсах и оперативных принципах нового основного комитета и Подкомитета по ГСС приводится ниже.

КГ/ССКХВ МПОХВ хотела бы предложить МСГ-3 следующее:

- принять к сведению прогресс, достигнутый в Программной области В;
- предложить КГ/ССКХВ составить сферу охвата для предложенного органа ЭКОСОС в тесном сотрудничестве с КЭПОГ ООН на основе описанного подхода и сообщить о ходе работы на МФХБ III;
- предложить Председателю Форума направить письмо и данный документ ЭКОСОС ООН для представления этого вопроса на их подготовительных совещаниях, которые состоятся в марте 1999 года, с целью включения этого вопроса в качестве дискуссионного пункта, по которому должно быть принято решение, на официальной сессии в июне 1999 года.

II. НЫНЕШНЯЯ СИТУАЦИЯ

Глобальная согласованная система (ГСС) – это сведенные воедино разработанные технические критерии, охватывающие классификацию конечных параметров медицинских, физических и экологических опасных факторов и связанные с этим согласованные механизмы оповещения об опасности, являющиеся объектом рассмотрения в программной области В главы 19 Повестки дня на XXI век ЮНСЕД. ГСС будет обеспечивать обобщение результатов технической работы, осуществляемой на различных форумах, таких, как ОЭСР, КЭПОГ и МОТ.

Координационная группа признает, что наряду с обсуждением этого вопроса в рамках МПОХВ, МГС-III и КЭПОГ ООН инициатива принятия необходимого политического решения об осуществлении должна исходить от ЭКОСОС Организации Объединенных Наций, являющегося надлежащим органом для реализации деятельности, связанной с ГСС.

Координационная группа признает также, что, какой бы ни был выбран механизм осуществления, имеется ряд важных проблем, которые необходимо рассмотреть на других форумах. В частности, если преимущества ГСС позволят улучшить положение в таких областях, как охрана здоровья, защита окружающей среды и торговля, то возникнет необходимость в скоординированном принятии ГСС странами и организациями. В соответствующее время будет необходимо рассмотреть график осуществления. Изучение их собственных систем и последующих поправок странами- и организациями-участницами должно проходить на организованной и своевременной основе.

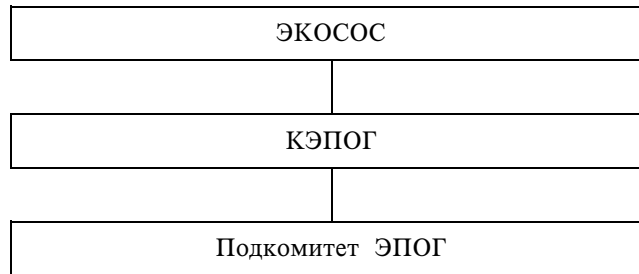
По состоянию на текущий момент Координационная группа не рассмотрела вопрос о том, необходим ли какой-либо механизм для урегулирования трудностей, связанных с применением ГСС, что мог бы представлять собой такой механизм и в рамках какой структуры он мог бы функционировать. Кроме того, страны-участницы, которым может потребоваться помощь в создании собственного потенциала, должны будут использовать существующую сеть механизмов и организаций, формирующихся в более широких рамках главы 19, а не полагаться на какие-либо новые ресурсы ГСС.

ПРЕДЛАГАЕМЫЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЛЯ ГСС

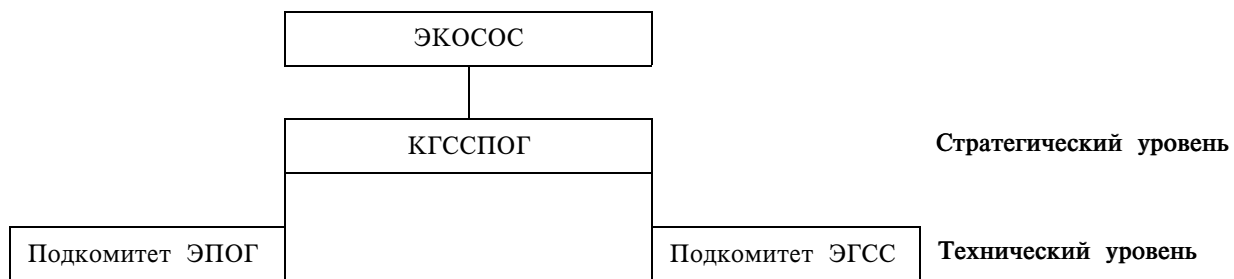
/...

Структура

ЭКОСОС/КЭПОГ ООН имеет в настоящее время следующую структуру:



Предлагаемая новая структура будет следующей:



Условные обозначения: Названия используются исключительно в целях иллюстрации.

КГССПОГ – Комитет по глобальной согласованной системе и перевозке опасных грузов
ЭПОГ – Эксперты по перевозке опасных грузов
ЭГСС – Эксперты по глобальной согласованной системе

ФУНКЦИИ И УЧАСТИЕ

Функции КГССПОГ Организации Объединенных Наций

Преобразованный Комитет будет заниматься стратегическими, а не техническими вопросами. Проведение им обзора технических рекомендаций подкомитетов, внесение в них изменений или их пересмотр не предусматриваются. Поэтому его главные функции будут заключаться в следующем:

- утверждение программ работы подкомитетов с учетом объема имеющихся в наличии ресурсов;
- координация стратегических и политических направлений деятельности в областях, представляющих взаимный интерес и характеризующихся определенным сходством;

- формальное утверждение рекомендаций подкомитетов и обеспечение функционирования механизма представления этих рекомендаций Совету;
- содействие бесперебойной работе подкомитетов и координация этой работы.

Функции Подкомитета по ГСС

В функции Подкомитета входят:

- координация деятельности, связанной с согласованной на глобальном уровне системой классификации и маркировки химических веществ, управление процессом согласования и определение направленности этого процесса;
- обновление системы на постоянной основе и рассмотрение, при необходимости, вопроса о целесообразности внесения изменений, с тем чтобы обеспечить ее действенность в будущем и практическую ценность, а также рассмотрение в сотрудничестве с соответствующими органами вопроса о необходимости и сроках обновления, при необходимости, технических критериев;
- ознакомление пользователей с системой и содействие ее применению, а также поощрение соответствующей обратной связи;
- обеспечение использования и применения системы во всем мире;
- разработка для пользователей руководящих принципов в отношении применения системы и интерпретации и использования технических критериев в целях обеспечения единообразного ее применения;
- подготовка программ работы и представление рекомендаций Комитету.

Функции, участие и оперативные принципы Подкомитета ЭПОГ

Как уже отмечалось выше, Координационная группа согласилась с тем, что предлагаемый механизм не должен подрывать нынешние функции, уставной документ и механизмы голосования Подкомитета экспертов по перевозке опасных грузов и создавать для них препятствия или вносить в них изменения.

Участие в работе преобразованного Комитета и Подкомитета экспертов по ГСС

Хотя в настоящее время трудно определить точную численность и форму КГССПОГ ООН, для обеспечения его эффективного функционирования необходимо, чтобы участие и членский состав Комитета были максимально широкими. Это должно обеспечиваться за счет привлечения представителей в подкомитетах.

Вместе с тем для того, чтобы Подкомитет по ГСС был эффективным в поддержке и обеспечении функционирования глобальной системы, необходимо обеспечить самое широкое участие и членский состав. Сюда будут входить правительства, межправительственные организации (МПО) и неправительственные организации (НПО), в том числе представители международных организаций работодателей и трудящихся. Кроме того, для высказывания конкретных точек зрения НПО могут пожелать быть представленными региональными структурами. Правила ЭКОСОР и использование "Списка неправительственных организаций, имеющих консультативный статус"

должны обеспечить соответствующее участие НПО. Если количество заинтересованных стран и организаций будет настолько большим, что практически будет невозможно осуществлять управление, то следует рассмотреть вопрос о том, как ограничить количество официальных участников на основе использования уже имеющихся методов в соответствии с правилами ЭКОСОС, например правилом о ротации стран-членов.

Когда принцип преобразования нынешнего КЭПОГ ООН на основе настоящего предложения в конечном итоге будет согласован ЭКОСОС, будет необходимо установить окончательный членский состав. Это будет делаться в соответствии с обычными процедурами Организации Объединенных Наций на основе решений ЭКОСОС, для чего Секретариату Организации Объединенных Наций может потребоваться проанализировать интересы государств-членов, МПО и НПО в том, что касается внесения существенного вклада в работу предлагаемого Комитета и Подкомитета по ГСС. Следует предложить КЭПОГ ООН и ЭКОСОС принять необходимые меры в этом направлении.

Оперативные принципы КГССПОГ ООН и Подкомитета по ГСС

Координационная группа предлагает, чтобы в соответствии с духом и практикой, применяемой органами в осуществлении рекомендаций главы 19 и в разработке ГСС, Комитет и Подкомитет по ГСС работали на основе консенсуса. Однако следует рассмотреть вопрос о том, оправданно ли внедрение официального механизма по урегулированию, такого, как голосование в соответствии с правилами процедуры, обычно применяемого в отношении вспомогательных органов ЭКОСОС Организации Объединенных Наций.

Координационная группа отмечает, что будет необходимо, чтобы Подкомитет по ГСС соблюдал правила Организации Объединенных Наций в отношении используемых языков. Обычно на заседаниях требуется устный перевод на шесть языков Организации Объединенных Наций в зависимости от фактического участия. В настоящее время в КЭПОГ рабочими языками, на которых выпускается документация, являются рабочие языки Секретариата Организации Объединенных Наций, т.е. английский и французский. Решение опубликовать принятые Комитетом рекомендации на шести официальных языках Организации Объединенных Наций принято ЭКОСОС. Координационная группа отмечает также, что на письменный и устный перевод могут потребоваться существенные затраты по сравнению с осуществляемой в настоящее время работой по подготовке ГСС, которая обычно ведется только на английском языке.

Ресурсы. Время для проведения заседаний

Координационная группа признает, что нынешняя структура КЭПОГ ООН, работающего в настоящее время на двухгодичной основе, является эффективной моделью для ГСС. Она отмечает также, что количество дней, предоставленных для заседаний КЭПОГ ООН в последние четыре года, немного уменьшилось и что можно ожидать дальнейшего сокращения количества дней для заседаний, необходимых в настоящее время КЭПОГ ООН, после создания ГСС, а также в том случае, если некоторые мероприятия, касающиеся критериев классификации факторов физической опасности, будут переданы новому Подкомитету по ГСС. В этом случае передача этих дней для проведения заседаний новому Подкомитету будет оправданной и целесообразной. Однако в целом не предусматривается, что общее количество дней, предоставляемых для заседаний, имеющееся у Комитета и подкомитетов, превысит нынешнее количество, составляющее 38 дней в течение двухгодичного периода.

Учитывая необходимость экономии путевых расходов участников одного или большего количества комитетов, следует предусмотреть, чтобы заседания Комитета и двух подкомитетов проводились последовательно друг за другом. На таком раннем этапе невозможно и нежелательно

устанавливать точные временные рамки для Комитета и каждого подкомитета. Как и прежде, необходимо обстоятельно решать вопросы, связанные с поддержкой со стороны Секретариата.

Приложение

АНАЛИЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ВАРИАНТОВ МЕХАНИЗМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГСС

1. Существующие органы Организации Объединенных Наций (ЮНЕП, МОТ, КЭПОГ ООН).

Преимущества:

- широкое участие;
- опыт в конкретных аспектах, связанных с химической безопасностью.

Недостатки:

- необходимость более широкого мандата: ГСС проходит через юрисдикционные и секторальные границы и включает в себя вопросы, связанные с охраной окружающей среды, защитой трудящихся, потребительскими товарами и перевозкой;
- ни один из существующих органов не имеет необходимого опыта; создание новой межорганизационной структуры может привести к появлению ненужных бюрократических структур и излишним затратам;
- практические трудности, связанные с затратами на начальном этапе и временными рамками.

2. Другие официальные международные органы (ОЭСР, МПХБ).

Преимущества:

- ОЭСР: эксперты в области использования методов тестирования, опыт, связанный со стратегиями рационального использования химических веществ, учрежденные механизмы для привлечения неправительственных участников.

Недостатки:

- ОЭСР: учитывая, что членский состав ограничивается развитыми странами, он не является таким представительным, как это желательно для обеспечения эффективного осуществления ГСС, отсутствие опыта в области коммуникации.
- Цели программы ОЭСР, которые трудно привести в соответствие с глобальным согласованием для удовлетворения запросов широкой аудитории.

- Из-за совместной основы программ МПХБ этот форум является неприемлемым для решения такого вопроса.

Использование Международной организации по стандартизации (ИСО) для разработки ГСС в качестве международного стандарта.

Преимущества :

- ИСО широко признана в международных масштабах как орган, определяющий стандарты.

Недостатки :

- Разработка международного стандарта может привести к возникновению торговых споров, в основе которых лежит осуществление странами ГСС с учетом всех факторов для обеспечения его соответствия их собственным нормативам.
- В ИСО должным образом не представлены правительства и другие участники. Поэтому против этого варианта могут решительно возражать страны и неправительственные организации.

4. Преобразование существующего КЭПОГ ООН.

Этот вариант будет предусматривать создание нового подкомитета по согласованной системе классификации и маркировки и сохранение существующего подкомитета по перевозке (без изменения нынешнего мандата подкомитета, за исключением областей, где может быть необходимым недопущение дублирования работы двух структур). Структура головного комитета будет преобразована, а также будет изменен мандат, касающийся ГСС и проблем, связанных с политикой в области перевозок, и кроме того, будет изменен членский состав, с тем чтобы отразить широкий комплекс знаний, необходимых для выполнения этой задачи. Комитет будет продолжать представлять доклады ЭКОСОС. Техническая работа будет выполняться подкомитетами; головной комитет будет играть более стратегическую роль. Заседания будут непродолжительными и нечастыми и, возможно, количество дней для проведения заседаний нового Комитета и двух подкомитетов будет меньше количества дней для заседаний, необходимых сегодня для КЭПОГ ООН и его Подкомитета.

Преимущества :

- Основывается на действующей организационной структуре ЭКОСОС, имеющего признанный опыт в этом виде деятельности.
- Использует должным образом проверенный механизм, пользующийся широкой поддержкой и признанием.
- Благодаря включению вопросов, связанных с согласованием, в расширенную программу КЭПОГ ООН удастся избежать опасности дублирования усилий в решении межсекторальных проблем и обеспечить уделение основного внимания исключительно решению проблем, связанных с классификацией и маркировкой.
- Обеспечивает эффективное использование существующих знаний.

- Отвечает озабоченности правительств стран относительно необходимости избежать увеличения количества комитетов Организации Объединенных Наций и ненужного бюрократического аппарата.
- Предлагает реалистическую возможность приблизиться к достижению цели Повестки дня на XXI век и соблюдению графика.
- ЭКОСОС обеспечивает самое широкое представительство правительств.
- Соответствующее участие неправительственных организаций может быть обеспечено путем официальной аккредитации.
- Расширение мандата существующей структуры должно создать условия для того, чтобы соответствующий механизм был создан в более оперативном порядке и получил признание при минимальном расходе ресурсов (с точки зрения количества дней для проведения заседаний и секретариатской поддержки) и без издержек, связанных с начальным периодом.
- Хотя будет создан новый подкомитет, для этого могут потребоваться меньшие расходы/меньший бюрократический аппарат, чем для нового комитета.

Недостатки:

- Может возникнуть необходимость в решении ряда проблем, связанных с тем, что преобразование КЭПОГ ООН может нарушить эффективное функционирование существующей системы перевозок. Программа КЭПОГ ООН значительно шире аспекта, связанного с согласованием.

Создание параллельной Рабочей группы, представляющей доклады ЭКОСОС (действующей независимо или под эгидой КЭПОГ ООН в рамках совместного секретариата КЭПОГ ООН).

Преимущества:

- Рекомендации КЭПОГ ООН считаются эффективной моделью для инструмента ГСС. Этот вариант будет иметь преимущества, связанные с наращиванием опыта КЭПОГ ООН и широкой представительностью механизма ЭКОСОС.
- Уменьшит опасения относительно нарушения выполнения нынешней функции, связанной с перевозками.
- Можно было бы создать такую структуру мандата группы, которая способствовала бы сведению к минимуму затрат, например, на основе использования Координационной группы для осуществления значительной части работы по подготовке рекомендаций путем ограничения количества заседаний до одного каждые два-три года или же по просьбе определенного количества стран.

Недостатки:

- Действуя в рамках КЭПОГ ООН и представляя через него доклады, Рабочая группа может оказаться в невыгодном организационном положении, став вспомогательным органом Комитета, не имеющего полного комплекса знаний, связанных с ГСС. Если

для недопущения возникновения этой проблемы будет создана функционирующая на полностью самостоятельной основе рабочая группа, некоторые преимущества, вытекающие из вхождения в состав существующей структуры, будут утрачены.

- Потребуется принятия решений на политическом уровне (национальном и международном) без гарантии достижения соглашения и новых сроков.
- Создание нового комитета/рабочей группы может привести к излишним потребностям в ресурсах. Усилия, направленные на сведение их к минимуму, могут привести к созданию неэффективного механизма.
