



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
15 August 2012
Russian
Original: English

Европейская экономическая комиссия

**Конференция Сторон Конвенции
о трансграничном воздействии
промышленных аварий**

Седьмое совещание

Стокгольм, 14–16 ноября 2012 года

Пункт 15 предварительной повестки дня

План действий в соответствии с Конвенцией

**Рекомендации, вынесенные на рабочих совещаниях
и семинарах, состоявшихся в период между шестым
и седьмым совещаниями Конференции Сторон**

Записка Президиума

Резюме

В соответствии с планом работы по Конвенции в межсессионный период после шестого совещания Конференции Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (8–10 ноября 2010 года) было проведено одно региональное рабочее совещание и два семинара: совместный семинар по планированию землепользования на территориях, прилегающих к опасным промышленным объектам (ноябрь 2010 года); рабочее совещание по вопросу о затратоэффективности деятельности по предотвращению крупных аварий (октябрь 2011 года); и семинар, посвященный 25-й годовщине аварии на химическом предприятии "Сандоз" (ноябрь 2011 года).

В соответствии с полученным от Конференции Сторон мандатом (ECE/CP.TEIA/22, пункт 76 e) iii)) на представление доклада о результатах своей деятельности Президиум подготовил настоящий документ, содержащий рекомендации трех вышеупомянутых мероприятий.

Введение

1. Основой для организации трех мероприятий в форме семинаров или рабочих совещаний, которые были проведены в период после шестого совещания Конференции Сторон, послужила Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях). Были проведены, в частности, следующие мероприятия: совместный семинар по планированию землепользования на территориях, прилегающих к опасным промышленным объектам (Гаага, 11–12 ноября 2010 года); рабочее совещание по вопросу о затратоэффективности деятельности по предотвращению крупных аварий (Варшава, 12 октября 2011 года); и семинар, посвященный 25-й годовщине аварии на химическом предприятии "Сандоз" (Бонн, Германия, 8–9 ноября 2011 года).

I. Совместный семинар по планированию землепользования на территориях, прилегающих к опасным промышленным объектам

2. Совместный семинар по планированию землепользования на территориях, прилегающих к опасным промышленным объектам, был проведен в Гааге 11 и 12 ноября 2011 года и приурочен к шестому совещанию Конференции Сторон (8–10 ноября 2010 года). Он был организован в рамках Конвенции и Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК). Благодаря такому сотрудничеству этот семинар обеспечил уникальную платформу для обмена мнениями и опытом между государственными органами и частным сектором по вопросам планирования землепользования и промышленной безопасности. В качестве принимающей стороны этого совместного семинара выступило Министерство инфраструктуры и окружающей среды Нидерландов.

3. Цель семинара заключалась в налаживании на международном уровне диалога с целью улучшения взаимопонимания между заинтересованными сторонами, работающими в сфере промышленной безопасности и планирования землепользования, в интересах обеспечения безопасности территорий, расположенных вокруг крупных опасных промышленных объектов. В частности, усилия участников семинара были направлены на:

a) оповещение о проблемах безопасности, возникающих по причине новых застроек вокруг крупных опасных промышленных объектов, и обсуждение роли планирования землепользования в предупреждении опасности;

b) определение приоритетов и интересов органов по обеспечению безопасности, органов, планирующих землепользование, операторов крупных опасных промышленных объектов и застройщиков, которыми они руководствуются в своей работе, и того, как она связана с предотвращением опасности;

c) обмен опытом и информацией об оптимальной практике и вызовах в области сотрудничества между различными группами заинтересованных сторон из стран ЕЭК и обсуждение вопроса о наличии различных инструментов и стратегий;

d) выявление возможностей и формулирование рекомендаций относительно наилучших способов повышения эффективности сотрудничества.

4. В работе семинара участвовали представители соответствующих заинтересованных сторон (органов по вопросам безопасности и планирования землепользования, промышленности и застройщиков), которые изложили свои взгляды и проинформировали о соответствующих приоритетах. Обсуждению способствовало интерактивное мультимедийное моделирование реального мира, которое позволило провести свободный обмен информацией и осветить различные и иногда противоречивые взгляды на планирование и промышленную безопасность. Участники высоко оценили использование моделирования для анализа существующих проблем и высказали мнение, что оно закладывает прочную основу для повышения осведомленности компетентных органов местного уровня о проблемах планирования землепользования и безопасности и для их побуждения к налаживанию эффективного сотрудничества и координации в процессе развития.

5. Участники семинара согласились с тем, что соображения безопасности еще недостаточно интегрированы в процесс планирования землепользования и что еще не налажено сотрудничество между основными заинтересованными сторонами. Это усугубляется ограниченностью контактов и отсутствием беспрепятственного доступа к информации. Кроме того, они отметили отсутствие прозрачных процедур в законодательстве.

6. Участники сделали нижеследующие выводы и вынесли нижеследующие рекомендации для национального и международного уровней:

а) *Рекомендации для национального уровня:*

i) в интересах обеспечения сотрудничества странам следует рассмотреть возможность создания прозрачных процедур, которые придали бы сотрудничеству или связям между сторонами, участвующими в решении вопросов безопасности и планирования землепользования на ранних этапах любых проектов, обязательный характер; альтернативным вариантом может служить подготовка протокола с описанием обязанностей различных участников (с указанием, в частности, того, кто и чем занимается);

ii) помимо вышеупомянутых процедур, эффективное сотрудничество следует укреплять путем организации совещаний представителей учреждений по вопросам землепользования и безопасности на национальном и местном уровнях с целью налаживания взаимопонимания и доверия между ними;

iii) с тем чтобы облегчить доступ к информации, географические информационные системы должны предусматривать оценку рисков, связанных с опасными промышленными объектами, или же следует разработать базы данных, содержащие соответствующую информацию;

iv) планы землепользования в районах, прилегающих к опасным промышленным объектам, должны предоставляться на рассмотрение органам, занимающимся вопросам безопасности, перед их утверждением.

б) *Рекомендации для международного уровня:*

i) участники семинара признали его полезность и рекомендовали проводить на международном уровне периодические совещания в целях обсуждения проблемных случаев с точки зрения безопасности и планирования землепользования, аналитической проработки альтернативных сценариев застройки и, следовательно, нахождения возможных решений и освоения опыта других участников. Такие совещания могли бы включать

серьезное изучение аспектов землепользования и безопасности с помощью игрового моделирования;

ii) группа экспертов по проблемам безопасности и планирования землепользования должна совместно разработать критерии или стандарты по вопросам безопасности и планирования землепользования, охватывающие долгосрочные тенденции. Эти критерии или стандарты должны учитывать разные уровни развития тех или иных стран;

iii) следует подготовить публикацию с описанием передовой практики в области решения вопросов безопасности и планирования землепользования и четких и простых методов борьбы с рисками для общества;

iv) можно было бы рассмотреть вопрос об организации в Интернете консультативного сообщества для обсуждения проблемных случаев.

II. Рабочее совещание по вопросу о затратоэффективности деятельности по предотвращению крупных аварий

7. Рабочее совещание по вопросу о затратоэффективности деятельности по предотвращению крупных аварий было проведено 12 октября 2011 года в Варшаве под эгидой Конференции Сторон Конвенции о промышленных авариях и Комитета компетентных органов по осуществлению Директивы 96/82/ЕС (Директива Севесо II)¹ Европейского союза.

8. Рабочее совещание обеспечило уникальную платформу для обмена опытом и мнениями между государственными органами и частным сектором по вопросам затратоэффективности деятельности по предотвращению крупных промышленных аварий. Принимающими сторонами этого рабочего совещания являлись Генеральная инспекция правительства Польши по охране окружающей среды и Национальный штаб Государственной пожарной службы.

9. Цель рабочего совещания заключалась в содействии налаживанию на международном уровне диалога для обсуждения различных систем предотвращения крупных аварий с учетом их стоимости, в частности под углом зрения государственных органов, и для выявления возможностей и потенциальных способов оптимизации затрат. Более конкретные цели рабочего совещания заключались в следующем:

a) обозначить потенциально необязательные расходы по обеспечению предотвращения крупных аварий;

b) инициировать обсуждение возможных способов оптимизации расходов;

c) попытаться сформулировать конкретные решения, с тем чтобы способствовать повышению затратоэффективности будущих проектов.

10. Рабочее совещание было подразделено на две сессии. На сессии I основное внимание было уделено оценке степени эффективности и результативности деятельности по обеспечению предотвращения крупных аварий. В своих вы-

¹ Директива Совета 96/82/ЕС от 9 декабря 1996 года о контроле за представляющими собой серьезную опасность авариями на объектах, имеющих дело с опасными веществами.

ступлениях участники осветили основные риски, влияющие на эффективность и результативность работы компетентных органов и операторов опасных видов деятельности в области предотвращения крупных аварий. Кроме того, были обозначены возможности оптимизации расходов и вероятные способы такой оптимизации, а также последствия неадекватных мер по предотвращению крупных аварий.

11. В рамках сессии II основное внимание было уделено обсуждению будущих изменений, направленных на повышение затратоэффективности. Были отмечены следующие моменты:

a) основой для планирования и подготовки инспекций может стать оценка опасности, если будет разработана четкая методология подготовки таких оценок;

b) страховщики смотрят на потери не так, как компетентные органы (утрата имущества по сравнению с экологическими потерями и ущербом), и по этой причине растущая роль страхования в процессе обеспечения безопасности (например, оценка рисков страховщиком увязывается с оценкой рисков компетентным органом) требует тщательной оценки и, возможно, надлежащей проработки законодательной базы;

c) один и тот же стандарт безопасности в зависимости от страны может применяться по-разному, что затрудняет согласование процедур;

d) несмотря на различие процедур, следует глубже изучить возможность создания странами, имеющими одинаковые стандарты безопасности, совместного инспекционного механизма. Отправным пунктом в этой работе могло бы стать создание совместной группы инспекторов двумя соседними странами, имеющими одинаковые стандарты безопасности, для проверки предприятий, осуществляющих операции в обеих странах (предлагается получать согласие у предприятий);

e) во избежание какой-либо потери знаний, компетентности, потенциала и т.д. необходимо, чтобы проведение преобразований обеспечивалось как промышленностью, так и компетентными органами;

f) междисциплинарные инспекции могут быть эффективными при наличии у предприятия соответствующего потенциала, однако мелкие и средние предприятия таким потенциалом могут и не обладать;

g) оценки на местах (инспекции) должны иметь более высокий приоритет по сравнению с кабинетными оценками (оценка докладов по вопросам безопасности). В то же время доклады по вопросам безопасности должны составляться надлежащим образом и служить документом, на основе которого операторы принимают меры по обеспечению безопасности. Тем не менее представляется необходимым дать четкие руководящие указания относительно того, каким должен быть "предметный" доклад по вопросам безопасности;

h) операторам следует предоставить возможность использовать наиболее понятные для них средства и методы оценки безопасности и рисков.

12. По итогам рабочего совещания участники сделали следующие выводы:

a) существуют соответствующие возможности для повышения эффективности, в том числе затратоэффективности, деятельности по предотвращению крупных промышленных аварий;

b) компетентные органы стран должны тщательно изучить эти возможности, с тем чтобы реализация какого-либо потенциального решения давала ожидаемые результаты;

c) если спрос на определенные решения подтвердится, их необходимо будет выработать на международном уровне (например, разработать руководящие принципы проведения совместных инспекций, руководство по управлению преобразованиями, руководство по методологии оценки опасности, провести исследование по вопросу инкорпорирования в системы обеспечения безопасности элемента страхования и упростить обязанности по представлению отчетности как для компетентных органов, так и для операторов опасной деятельности);

d) эффективность, включая затратоэффективность, связана не только с оценками безопасности на местах и соответствующими кабинетными оценками. Определенный потенциал в плане повышения эффективности имеют также другие элементы системы управления безопасностью, например, такие как планирование землепользования, и изучение этих возможностей следует продолжить.

III. Семинар, посвященный 25-й годовщине аварии на химическом предприятии "Сандоз"

13. Семинар, посвященный 25-й годовщине аварии на химическом предприятии "Сандоз", был проведен 8–9 ноября 2011 года в Бонне, Германия. Работу по его организации возглавило правительство Германии, которому была оказана поддержка секретариатами Конвенции о промышленных авариях и Конвенции ЕЭК по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам).

14. Цели семинара заключались в следующем:

a) проанализировать работу, проводимую в области предотвращения аварийного загрязнения вод в регионе ЕЭК, и достигнутые результаты;

b) изучить существующие пробелы в предотвращении загрязнения вод химическими веществами и разработать способ устранения этих пробелов;

c) проанализировать результаты деятельности по разработке методологии согласованного планирования мер на случай аварий, способных оказать потенциальное воздействие на трансграничные водотоки, которые будут представлены Совместной группой экспертов по проблемам воды и промышленных аварий.

15. Участники семинара приняли указываемые ниже выводы и рекомендации.

16. *Задача 1. Риск, связанный с судоходством:*

a) *Вывод:* 25 лет спустя после аварии на химическом предприятии "Сандоз" перевозка опасных грузов судами, а также с помощью других видов транспорта (железнодорожного, трубопроводного, автомобильного) несет в себе потенциальный риск загрязнения воды, который превышает – в случае промышленных аварий – риск, обусловленный крупными стационарными промышленными установками. В этой связи должно быть подготовлено исследование, в котором предлагались бы возможные политические или управленческие решения, уменьшающие потенциальный риск;

б) *Рекомендация:* Президиумам Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по водам следует поручить Совместной группе экспертов по проблемам воды и промышленных аварий провести в сотрудничестве с Секцией по перевозке опасных грузов Отдела транспорта ЕЭК соответствующее исследование и подготовить ряд рекомендаций.

17. *Задача 2. Определение загрязнения и новые источники риска:*

а) *Вывод:* после аварии на химическом предприятии "Сандоз" имели место несколько аварий на стационарных промышленных установках, которые не попадали под действие ни Конвенции ЕЭК о промышленных авариях, ни Директивы ЕС Севесо – например, хвостохранилища. Тем не менее эти установки создают большой риск загрязнения водотоков. Кроме того, новые риски для поддержания трансграничных вод в хорошем состоянии создают микрозагрязнители – вновь появляющиеся и неизвестные вещества, особенно фармацевтические продукты и наночастицы. Оба эти вопроса требуют внимательного рассмотрения;

б) *Рекомендация:* Президиуму Конвенции о промышленных авариях следует приступить к обсуждению вопросов, касающихся хвостохранилищ, уделяя при этом особое внимание способам более эффективного предотвращения связанных с ними аварий. Одним из возможных решений могло бы стать эксплицитное включение хвостохранилищ в сферу действия Конвенции путем принятия соответствующей поправки к ней. Следует также рассмотреть вопрос о подготовке контрольного списка хвостохранилищ. В связи с новыми источниками рисков, такими как микрозагрязнители, было предложено, чтобы Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами, созданная в рамках Конвенции по водам, по мере возможности учитывала этот вопрос в ходе своей будущей работы.

18. *Задача 3. Коммуникационные технологии и информирование общественности:*

а) *Вывод:* опыт недалекого прошлого свидетельствует о том, что связь в случае промышленной аварии по-прежнему является серьезной проблемой. С одной стороны, проблемы со связью возникают по причине несовместимости систем, используемых различными учреждениями (технические аспекты связи); с другой стороны, в ряде случаев существующие средства не используются надлежащим образом или же информация не представляется надлежащим образом по причине недоверия (человеческие аспекты связи). В этом контексте следует предпринять усилия по увеличению совместимости систем и укреплению доверия между различными заинтересованными сторонами в трансграничном контексте, включая общественность, с целью обеспечения эффективной связи;

б) *Рекомендация:* Конференция и Совещание Сторон Конвенции по промышленным авариям и Конвенции по водам соответственно должны способствовать обмену опытом и информацией о передовой практике между Сторонами и содействовать организации на постоянной основе профессиональной подготовки и разработки наборов материалов для самостоятельного обучения с целью улучшения связи в случае аварии и укрепления доверия и взаимопонимания между различными заинтересованными сторонами в трансграничном контексте.

19. *Задача 4. Опасность самоуспокоенности при обеспечении профилактических мер и поддержании высокого уровня безопасности:*

а) *Вывод:* в результате достижения относительно высокого уровня безопасности может сложиться впечатление, что опасность или риски находятся под контролем и никаких значительных усилий в этой области более прилагать не требуется. Такое восприятие – самоуспокоенность – может вести к снижению уровня безопасности и соответственно к авариям. Было также отмечено, что при появлении самоуспокоенности уровень знаний снижается, а экспертные знания от одного поколения другому не передаются. Таким образом, эти вопросы требуют своего решения. Кроме того, в последние годы больше инцидентов происходит не в хранилищах, а на технологических установках промышленных предприятий. Это, возможно, объясняется тем, что после аварии на химическом предприятии "Сандоз" внимание в первую очередь уделяется хранилищам, которые являются источником более высокого потенциального риска и по которым был составлен перечень реализуемых профилактических мер. Эта работа должна продолжаться наряду с составлением каталога профилактических мер и осуществлением таких мер на технологических установках;

б) *Рекомендация:* Конференция и Совещание Сторон Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по водам соответственно должны поощрять проведение информационно-просветительских кампаний для борьбы с явлением самоуспокоенности и стимулировать деятельность, направленную на передачу знаний от одного поколения экспертов по вопросам безопасности другому. Президиумам Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по водам следует поручить Совместной группе экспертов по проблемам воды и промышленных аварий заняться разработкой каталога профилактических мер для технологических установок с уделением особого внимания вопросу о подаче воды, которая может использоваться для тушения пожаров на этих установках.

20. *Задача 5. Надежные и современные перечни источников опасности:*

а) *Вывод:* наличие перечней видов деятельности, представляющих опасность для вод, и обмен такими перечнями между странами, по всей видимости, по-прежнему представляют собой серьезную проблему. В этой связи странам следует оказать помощь в разработке средств обеспечения обмена перечнями, содержащими надежную и обновленную информацию;

б) *Рекомендация:* Президиумам Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по водам следует поручить Совместной группе экспертов проанализировать пути и средства, а также найти соответствующие решения для обеспечения наличия современных перечней и непрерывного обмена ими.

21. *Задача 6. Обеспечение соблюдения процедур и стандартов безопасности, включая кадровый и технический потенциал:*

а) *Вывод:* меры по предотвращению промышленных аварий, в особенности аварий, оказывающих негативное воздействие на воды, обеспечению готовности к ним и реагированию на них могут быть эффективными только в том случае, если осуществляется адекватная политика и имеется достаточное число компетентных экспертов и необходимое оборудование для реализации и обеспечения проведения этой политики. Поэтому необходимо непрерывно проводить информационно-просветительскую деятельность, ориентированную, в особенности, на разработчиков политики и общественность, для обеспечения выделения из бюджета соответствующих средств и согласия общественности с такими ассигнованиями, предназначенными, в частности, для работы совместных станций мониторинга. Экспертному сообществу следует пропагандировать

свою работу, особенно среди разработчиков политики, показывая, каким образом удастся предотвратить перерастание многочисленных мелких инцидентов в крупные аварии. Что касается повышения степени компетентности соответствующих экспертов, то следует поощрять обмен опытом, знаниями и информацией о передовой практике. С одной стороны, такой обмен должен происходить между поколениями экспертов, а, с другой стороны, знания и экспертный потенциал должны передаваться странам с переходной экономикой. Что касается последнего аспекта, то следует поощрять организацию совместных инспекций;

б) *Рекомендация:* Конференция и Совещание Сторон Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по водам соответственно должны поощрять и стимулировать информационно-просветительскую деятельность с целью обеспечения выделения адекватных бюджетных средств для предотвращения аварийного загрязнения вод, обеспечения готовности к нему и реагирования на такое загрязнение. Руководящим органам следует также содействовать развитию деятельности по обмену опытом, информацией о передовой практике и знаниями.

22. Участники семинара просили представить их выводы и рекомендации соответствующим органам Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по водам для принятия дальнейших решений и мер.
