

Авторы: А. Рейхлен/Ю. Руут

Сравнение понятий опасных веществ

В ЕС понятие «опасное вещество» юридически определено в правилах (нормах) о классификации и маркировки (правило номер 1272/2008). Существуют чёткие методы и критерии определения является данное вещество опасным (и должно быть соответственно классифицировано и маркировано) или нет. В Российской Федерации не существует юридического определения «опасное вещество» - все вещества подразумеваются потенциально опасными. Тем не менее, вещества и смеси, которые рассматриваются в России подразделены на так называемые классы опасности, которые определяются по свойствам веществ, такими как острая токсичность. В ближайшем будущем ожидается адаптация системы классификации и маркировки СГС в Российской Федерации.

Понятие «опасное вещество» в контексте защиты окружающей среды разрабатывался в ЕС на протяжении последних 20 лет. Понятие включает в себя не только долговременную токсичность водной среды, но и тенденции к накоплению биологическими организмами и их стойкости (времени полураспада). Оно также рассматривает вредное воздействие на здоровье человека, такие как онкогенность, связанную с биоаккумуляцией веществ в пищевой биоцепи. В РФ общее понятие опасного вещества связано с вредным воздействием на здоровье человека. Такие свойства как долговременную токсичность водной среды и биоаккумуляция даже если и известны, обычно не рассматриваются.

С введением REACH, в ЕС была выработана новая система регистрации, покрывающая разработку, ввоз и использование вещества как такого, его смесей и изделий из него на рынке ЕС. Некоторые вещества исключены из REACH, т.к. уже существует подробное законодательство по ним (на пример, лекарственные препараты), некоторым веществам не нужно выполнять некоторые условия REACH. Каждый производитель и импортёр должен зарегистрироваться по-отдельности. Каждый отвечает за полноту и качество указанной информации и за последовательно безопасное использование и переработку.

В РФ вещества тоже должны быть зарегистрированы при импорте и производстве. Производство, ввоз и использование веществ, которые не были зарегистрированы запрещен. Для регистрации вещества, производитель и импортёр должны предоставить информацию в аккредитированный институт, который имеет право проводить соответствующие научные оценки для приготовления регистрации. Структура института и реализация регистрационной системы направлена на защиту здоровья человека.

Начиная с 1992 около 3400 веществ было зарегистрировано, но ситуация очень похожа на pre-REACH систему регистрации веществ в ЕС – около 15000 веществ было исследовано до 1992 и считаются тоже зарегистрированными. Особые системы регистрации в различных министерствах существуют для лекарственных препаратов, пестицидов и других веществ, используемых для защиты растений, сельского хозяйства и лесничества.

Требования к исследованиям для регистрации под REACH зависит от тонажности вещества, его опасных свойств и, при больших объемах, последствия его химического воздействия. В РФ требования к исследованиям зависит в основном от класса опасности, т.е. известные или полученные при исследовании сведения о токсичности. Основные свойства вещества требуются во обеих системах.

При регулирование риска от опасных веществ определение приоритетов стало основным упором в ЕС в последние годы из-за большого количества веществ на рынке. Таким образом

была разработана система приоритетов для принятия мер: во многих экологических и химических законодательствах вещества рассматриваются по их свойствам (по устойчивости, биоаккумуляции, токсичности в водной среде, канцерогенности и эндокринной разрушительной силе). На втором этапе оцениваются потенциальные уровни химического воздействия, в основном по величине производства и типу использования (промышленные и профессиональные процессы), и применения (конечный продукт).

В РФ не наблюдается определение приоритетов ни по химическим рискам (и также на более общем уровне) ни на уровне законодательства и использования. Тем не менее, при установке предельных значений и определения класса опасности вещества рассматривается уровень опасности с точки зрения опасности для здоровья человека.

В ЕС определение приоритетов и принятие решений в отношении химических веществ является многоступенчатым и многосторонним процессом, в который входит оценка всех «за» и «против» и эффективность различных мер, включая оценку социальных рисков и выгод. В итоге, различные правовые и экономические инструменты используются для управления риска на ЕС (или национальном) уровне.

В РФ, наоборот, решения о запрещении или установлении предельных значений принимаются на центральном уровне. Консультации с заинтересованными сторонами или оценки различных вариантов законодательства обычно не применяются. Чаще всего используется мера предельных значений (защита здоровья рабочих, окружающей среды, и также связанные с потребителем, например, нормы питьевой воды), которые также используются для дальнейших разрешений и других последующих законодательств. Система запретов-ограничений обычно не используется, хотя методология оценки веществ позволяет определение предельных значений для наиболее проблемных веществ (что равносильно запрещению использования). Тем не менее, вещества классов 1 и 2 запрещены к использованию в потребительских товарах в целом.

Что касается научной логики оценки рисков и определение предельных значений, системы ЕС и России сопоставимы: на абстрактном уровне результаты исследований используются для определения концентраций или дозировок, ниже которых не наблюдается никаких воздействий на человека (ЕС: NOEC(no observed effect concentration), в российском законодательстве определяется как нулевой эффект или предельные значения). На их основе и используя различные факторы для экстраполяции результатов на реальные условия, выводятся пороговые значения. Затем эти данные переводятся в юридически обязательные предельные значения¹. Эти значения могут быть затем использованы для получения предельных значений выбросов, например, для процесса разрешения заводов (установок) или для определения допустимого содержания веществ в продукте.

В ЕС фокус химического управления изменился от регулирования только крупных заводов (установок) к подходу жизненного цикла, принимая во внимание тот факт, что значительная доля выбросов на самом деле происходит в процессе использования опасных веществ на небольших установках или при профессиональном использовании. Кроме того, использование

¹ В ЕС: рабочие – предельная допустимая концентрация на рабочем месте (occupational exposure limit values, OEL), потребители – допустимые значения при потреблении или под воздействием вещества на потребителя, окружающая среда – качество окружающей среды(EQS). В РФ оперелены предельно допустимые концентрации (ПДК) или дозы. Российские власти определяют их ПДК строже, чем предельные значения ЕС.

конечных продуктов, смесей, а также товаров, получает все большее внимания как основного источника выбросов вредных веществ.

В то время как использование смесей в установках находится в центре внимания природо-охранных разрешений в РФ, выбросы от смесей и продуктов потребления, кажется, не играют большую роль в оценке для регистрации вещества или общих установлении приоритетов в области управления рисками химических веществ. Для использования веществ в смесях и продуктах в РФ требуется дополнительная оценка, т.к. они регулируются отдельно, например, по существующим стандартам (ГОСТам) и гигиеническим сертификатам.

Сравнение разрешений

Основные принципы: установка экологических правил

Роль системы выдачи разрешений и ее функций должны рассматриваться в контексте общей природоохранной системы регулирования. Общая система, как правило, рассматривается как процесс, который начинается с планирования политики и установлении экологических стандартов и целей, и создания законодательных и нормативных актов, с тем чтобы дать им юридическую силу. Этот правовой механизм приводит в силу взаимодействующие разрешения и их выполнение. Оценка эффективности системы может быть использована для дальнейшего улучшения системы (см. рис 1). Таким образом, разрешения является лишь одним из элементов экологической системы регулирования и достижения экологических целей требует внимания ко всем элементам и их взаимодействуют друг с другом.

Области политики ЕС сгруппированы в следующие экологические темы [источник: http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm]:

- Воздух
- Биотехнология
- Химические вещества
- Защита населения и экологические аварии
- Перемена климата
- Экологическая экономика
- Увеличение ЕС и взаимоотношение с соседними странами
- Здоровье
- Промышленность и технология
- Международные вопросы
- Использование земель
- Природа и биоразнообразие
- Шум
- Почва
- Устойчивое развитие
- Отходы
- Вода

Основные области политики на определенный срок обозначены в рамках экологической программы действий. Шестая Экологическая Программа Действий ЕС 2002-2012 определяет следующие тематические стратегии:

- Воздух
- Предотвращение отходов и переработка отходов
- Морская среда

- Почва
- Пестициды
- Природные ресурсы
- Городская среда

Тематические стратегии будут пересмотрены в 2010 году.

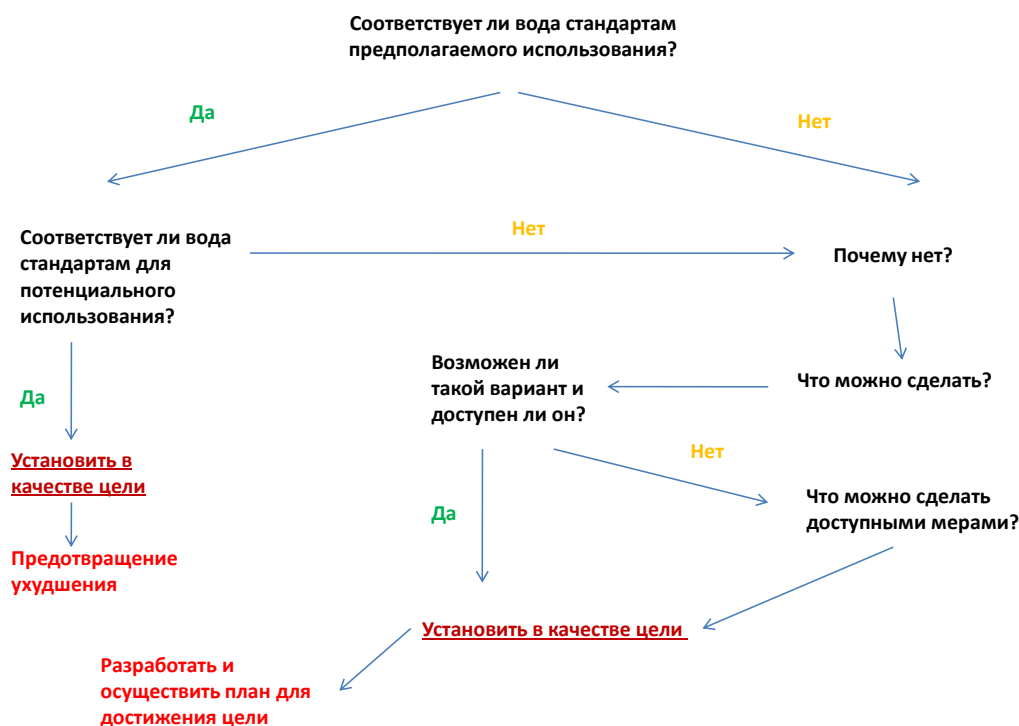
Тематические стратегии являются модернизацией разработки экологической политики ЕС для более широкого стратегического подхода. Тематические стратегии основываются на существующих ЕС нормативно-правовой базе и включают в себя новые знания об угрозах для здоровья человека и окружающей среды. Они сосредоточены на комплексном подходе (последствия решений в одной области политики, которые имеют определенные последствия для других областей) и на вопросы выполнения.

Тематические стратегии можно рассматривать в качестве ключевых элементов улучшения регулирования стратегий Комиссии (см. главу 2.2): все они сопровождаются тщательной оценки воздействия, рассматривая экономические, социальные и экологические последствия различных вариантов политики. Были проведены обширные консультации с заинтересованными сторонами, которые стремятся, по возможности, упростить существующую законодательную базу.

Русские эксперты подтверждают, что в РФ нет подобной системы постановки целей. Долгосрочные стратегические цели устанавливаются как правило по указам Президента. В РФ также были приняты стратегии по устойчивому развитию. Но планы действий, как достичь эти стратегии не установлены с 2000 года.

Однако, если Россия хочет приблизить свое законодательство в большее соответствие с ЕС, процесс согласования не может быть ограничен по техническим стандартам, разработанным в директивах ЕС и руководящих документов, например, справочные документы по наилучшим доступным технологиям (BREF), но в рамках более широкой политики ЕС по целям и задачам.

Рисунок 1. Дерево принятия решений для определения экологических целей (на примере воды)



Цели нормативно-правовой базы

Европейский союз на протяжении многих лет, разработали сложный свод законов, который продолжает поставлять законы для **экономического развития, охраны окружающей среды и улучшения социальных стандартов**, в частности путем завершения внутреннего рынка. Поскольку мы достигли прогресса в достижении этих целей, также стало ясно, что путь регулирования имеет значительное влияние на то, сможем ли мы достичь этих целей эффективно.

[Источник: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm]

В рамках обновленной Лиссабонской стратегии, переориентированной на экономический рост и рабочие места. Комиссия приступила к осуществлению всеобъемлющей стратегии для того, чтобы нормативно-правовой базы в ЕС способствовали ускорению экономического роста и новых рабочих мест. В то же время она учитывает социальные и экологические цели и преимущества для граждан и национальных администраций. Улучшения регулирования стратегий ЕС направлена на упрощение и совершенствование существующих правил, для более эффективно разрабатывать новые правила и их укрепления уважения и эффективности, – все это в соответствии с принципом пропорциональности ЕС

Стратегия улучшения регуирования основана на трех основных правилах:

- Поощрение разработки и применения более эффективных инструментов регулирования на уровне ЕС, в частности, упрощение, сокращение административного бремени и оценки последствий.

- Более тесного сотрудничества с государствами-членами для обеспечения лучшего принципов регулирования в рамках всех странах-членах ЕС.
- Укрепление конструктивного диалога между заинтересованными сторонами и всех регуляторных органов на уровне ЕС и национальном уровнях.

Несмотря на стратегии по совершенствованию регулирования, основными принципами ЕС на протяжении многих лет был диалог между компетентным органом и заявителем, а также в полученная гибкость системы.

В России в основном не происходит диалога между властями и предприятиями (но есть ряд положительных примеров из регионов). Кроме этого, власти не считают диалог необходимым - было даже высказано мнение, что власти и предприятия находятся "по разные стороны баррикад". Такое отношение издательству законов и выдачи разрешений привел к ситуации, в которой большинство заинтересованных сторон признают, что выполнить требования законодательства невозможно. В то же время, высокостоящие лица постоянно выражают необходимо усиления наказаний за нарушения, то есть отрасль несет ответственность за все несчастья сама.

Сравнение общих принципов

Тема	ЕС	Россия
Определение стратегий, определение экологических целей и программы действий	Постоянная работа по 17 направлениям, связанными с окружающей средой. На 5 – 10 лет определены приоритетные направления и разработаны соответствующие программы действий	Сопоставимой системы приоритетов и определения действий, особенно в отношении определения целей и программы действий, не существует.
Правовая система должна содействовать достижению роста и создания рабочих мест, учитывая социальные и экологические цели	Во время диалога о разрешении между компетентным органом и заявителем, предприятия рассматриваются как партнеры. Однако, разрешение не выдается, если экологические цели, установленные стандартами качества, не были достигнуты.	Никакого диалога, жесткая система выдачи разрешений. Условия выдачи разрешений зачастую не выполняются и система рассматривается как "машина по деньгу денег". Если экологические цели не достигнуты, не выдается временное разрешение, но соответствующий план действий редко выполнен.