



Период после 2020 года: финансирование химической безопасности

IPEN
январь 2017

Введение

Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ) – документ, который призван решить проблемы значительного воздействия на здоровье и окружающую среду от вреда, вызванного воздействием химических веществ. СПМРХВ также содержит глобальные политические обязательства по реформированию системы производства и использования химических веществ с целью минимизации их вредного воздействия. Призыв к разработке СПМРХВ был сделан главами государств и правительств на Всемирном саммите по устойчивому развитию 2002 года в Йоханнесбурге. Хотя это соглашение не является юридически обязательным, оно представляет собой консенсус, достигнутый министрами окружающей среды, министрами здравоохранения и другими делегатами от более чем ста стран, которые приняли участие в первой Международной конференции по регулированию химических веществ (МКРХВ1), состоявшейся в Дубае в феврале 2006 года.

В Генеральной политической стратегии СПМРХВ, которая была принята в 2006 году признано, что для обеспечения рационального регулирования химических веществ необходимы значительные финансовые и другие ресурсы.¹ Однако эти средства не были аккумулированы в необходимом объеме.

Для эффективных глобальных усилий по достижению целей СПМРХВ, а также для обеспечения его вклада в осуществление соответствующих Целей устойчивого развития, потребуются значительные новые и дополнительные фонды, особенно для действий в развивающихся государствах и странах с переходной экономикой. Причем меры, которые будут реализовываться, должны поддерживаться на постоянной основе. Финансовые потоки для поддержки национальных программ по регулированию химических веществ и инфраструктуры также должны быть долгосрочными и устойчивыми. Для эффективной реализации СПМРХВ необходимо разработать реалистичный подход к мобилизации устойчивых и предсказуемых ресурсов в необходимом объеме.

Финансирования для реализации СПМРХВ недостаточно

В целом СПМРХВ финансирование не было адекватным и предсказуемым:

¹UNEP, Strategic Approach to International Chemicals Management: SAICM texts and resolutions of the International Conference on Chemicals Management, 2006, p21:
http://www.saicm.org/images/saicm_documents/saicm%20texts/SAICM_publication_ENG.pdf

- На подготовительных встречах СПМРХВ представители стран-доноров выражали ожидания, что агентства по международной помощи развитию обеспечат значительные финансовые средства для осуществления СПМРХВ. В значительных масштабах этого еще не произошло, и работа по кардинальному улучшению ситуации должна быть продолжена.

- Несмотря на то, что была осуществлена небольшая и успешная финансовая Программа быстрого старта, она существовала лишь в течение ограниченного промежутка времени и была направлена лишь на поддержку стимулирующей деятельности. Существенной и устойчивой программы для мобилизации необходимых ресурсов для реализации инициатив не последовало;

- Некоторые средства для осуществления СПМРХВ были включены в портфель Глобального экологического фонда в период его пятого и шестого пополнений.² Это можно только приветствовать. Тем не менее, выделяемые суммы были слишком малы, выделяемая была очень малы по сравнению с необходимыми.³

*ЮНЕП разработала комплексный подход к финансированию рационального регулирования химических веществ и отходов, включающий в себя некоторые элементы, которые могут быть разработаны в дальнейшем. Однако пока это еще не обеспечило большой приток финансовой поддержки для реализации СПМРХВ.

- Была создана Специальная программа для поддержки институционального укрепления на национальном уровне. Такие шаги тоже можно приветствовать, но они направлены лишь на поддержку государственных органов, что явно контрастирует с основанном на участии всех заинтересованных сторон подходе СПМРХ.

Комплексный подход

В 2013 году Совет управляющих ЮНЕП утвердил комплексный подход к решению финансовых вопросов регулирования химических веществ.⁴ Такой комплексный подход включает в себя три компонента: продвижение вопросов химической безопасности в процесс планирования развития, вовлечение промышленности и специализированное внешнее финансирование.

{Разберем эти три компонента более подробно}

Продвижение вопросов химической безопасности

² 4,43 млрд долл. США за период ГЭФ-6, из которых 554 млн долл. США предназначены для тематической программы по химическим веществам и отходам (12,5%); 1,35 млрд долл. США - на программы по климату (28%) и 1,2 млрд долл. - для решения проблем биоразнообразия (29%).

³ Структура выглядит следующим образом: 375 млн долл. США - СОЗ; ртуть - 141 млн долл.; СПМРХВ - 13 млн долл. США; и озоноразрушающие вещества - 25 млн долл. ГЭФ6, программные направления:

https://www.thegef.org/gef/replenishment_docs/1043/40

⁴ UNEP (2013) VIII. Consultative process on financing options for chemicals and wastes, Proceedings of the governing council/global ministerial environment forum at its first universal session, UNEP/GC.27/17

Компонент продвижения вопросов химической безопасности в процесс планирования развития предназначен для интеграции элементов рационального регулирования химических веществ в национальные бюджеты, планы по развитию, а также секторальные планы в области сельского хозяйства, здравоохранения, окружающей среды, воды, транспорта, промышленности, торговли, энергетики, горнодобывающей промышленности и других отраслях.

В конечном счете цель состоит в том, чтобы включить проекты по управлению химическими веществами и отходами в планы и стратегии оказания помощи странам. В идеале, это позволило бы привлечь национальное и международное финансирование для улучшения управления химическими веществами.

Вовлечение промышленности

Формулировки по этим вопросам в документе по комплексному подходу достаточно расплывчаты, тем не менее здесь содержится ряд таких важных стимулов, как штрафы, меры по возмещению затрат, а также налоговые льготы. Одна из целей состоит в том, чтобы переложить расходы на управление химическими веществами с правительств на производителей и импортеров, которые выигрывают от этих услуг, если они предоставляются правительством. В комплексном подходе отмечено три ключевых направления: административно-контрольные меры, экономические инструменты (например, возмещение затрат), а также добровольные соглашения.

Специализированное внешнее финансирование

В документе по комплексному подходу содержатся три компонента специализированного внешнего финансирования: укрепление институционального потенциала, финансирование в рамках направления по комплексному управлению химическими веществами и отходами Глобального экологического фонда (ГЭФ), и Фонд Специальной программы по химическим веществам и отходам. Предполагалось, что дополнительным источником финансирования должны стать международные агентства по оказанию помощи в целях развития.

Институциональное укрепление означает укрепление или создание институциональных структур для деятельности по решению проблем химической безопасности. Комплексный подход предполагает, что это может включать в себя финансирование структур, связанных с химическими вопросами.

Финансирование ГЭФ относится к более широкому кругу комплексных тематических областей, связанных с химикатами и отходами. Тем не менее внешнее финансирование программ по химическим веществам за счет ГЭФ недостаточно. В ГЭФ6 проекты, связанные с химикатами и отходами, представляют лишь 12,5% портфеля.⁵

⁵ 4,43 млрд долл. США за период ГЭФ-6, из которых 554 млн долл. США предназначены для тематической программы по химическим веществам и отходам (12,5%); 1,35 млрд долл. США - на программы по климату (28%) и 1,2 млрд долл. - для решения проблем биоразнообразия (29%).

В общей сложности среди 554 млн долларов США на программы по химическим веществам и отходам, 375 млн долл. приходится на программы, связанные с СОЗ, 141 млн. – со ртутью, 13 млн. – с СПМРХВ; и 25 млн. – с озоноразрушающими веществами.⁶ Увеличение финансирования по сравнению с ГЭФ5 в первую очередь предназначено для проектов по ртути. Таким образом, СПМРХВ, который имеет самый широкий мандат, имеет наименьшую долю в финансировании.

Фонд Специальной программы не был четко прописан в Комплексном подходе, но с тех пор произошли некоторые подвижки evolved.⁷ Программа ограничена во времени и применима только к деятельности, которая выходит за рамки мандата ГЭФ. В отличие от ГЭФ, Специальная программа финансирует только правительственные инициативы.

Донорские государственные учреждения помощи в целях развития должны предоставлять финансирование проектам по рациональному регулированию химических веществ и СПМРХВ, в частности, из-за существующих связей между регулированием химических веществ и устойчивым развитием. В ходе переговоров по СПМРХ представители стран-доноров выражали ожидания, что агентства по помощи международному развитию смогут обеспечить значительные финансовые средства для осуществления СПМРХВ. Тем не менее в значительных масштабах этого пока не произошло и попытки улучшить ситуацию должны быть продолжены. Как отмечалось в документах ЮНЕП, *"повестка дня помощи в целях экономического развития необязательно идет в ногу с изменениями в глобальном распределении химически-интенсивной деятельности. Регулирование химических веществ, как правило, не входит ни в пакеты помощи в целях развития, ни в запросы стран-получателей помощи. Консультации ЮНЕП со странами-донорами выявили тенденцию решения проблем управления химическими веществами на индивидуальной основе, от случая к случаю, а не интегрирования их в более широкие программы по охране окружающей среды и развитию. Среди причин такой ситуации - отсутствие осведомленности о рисках, связанных с плохим управлением химическими веществами и отходами, а также отсутствие координации между национальными учреждениями, регулирующими использование химикатов и их утилизацию"*⁸

Примеры экстернализации издержек химической промышленности

Вред, связанный с опасными химическими веществами представляет собой {внешние или экстернализные} издержки, которые перекадываются промышленностью на население и окружающую среду. Как было отмечено ЮНЕП, *"подавляющее большинство расходов на охрану здоровья человека, связанное с производством химических веществ, потреблением и утилизацией, не покрываются производителями химических веществ и не делятся между звеньями цепочки создания стоимости. Некомпенсированный вред здоровью человека и окружающей среды является провалами рынка, и здесь необходима коррекция."*⁹ Величина издержек, экстернализованных химической

⁶ GEF6 Programming Directions; https://www.thegef.org/gef/replenishment_docs/1043/40

⁷ <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/SpecialProgramme>

⁸ UNEP (2013) Global Chemicals Outlook – Towards sound management of chemicals, ISBN: 978-92-807-3320-4, Job Number DTI/1639/GE

⁹ UNEP (2012/2013) Global Chemicals Outlook: – Towards the sound management of chemicals, p 118, ISBN: 978-92-807-3320-4, Job Number DTI/1639/GE

промышленностью, огромна. По самым скромным подсчетам, некоторые из этих экстернализованных издержек включают в себя:

- 90 млрд долл. США для покрытия связанных со здоровьем издержек от использования пестицидов в странах Африки к югу от Сахары, в период 2005 - 2020 гг. Для сравнения: вся международная помощь для развития, предназначенная для сектора здравоохранения Африки в 2009, составила 4,8 млрд долл.США -это лишь часть издержек, связанных ущербом использования пестицидов для здоровья людей.¹⁰
- 157 млрд евро - средние ежегодные затраты на здравоохранение для лечения заболеваний, связанных с эндокринными нарушениями от химических веществ в Европейском Союзе. . Эти заболевания включают в себя потерю IQ и связанный с ним умственную отсталость, аутизм, синдром дефицита внимания и гиперактивности, детского ожирения, взрослые ожирение, сахарный диабет у взрослых, крипторхизм, мужское бесплодие и смертность, связанную со снижением тестостерона. Авторы отмечают, что эта оценка была достаточно скромной, так как она представляла только прямые издержки, которые наиболее вероятны вследствие причинно-следственной связи, но более широкий анализ выявил бы более значительный масштаб заболеваний и сопутствующих расходов.¹¹
- 236 млрд долл. ежегодных издержек, связанных с загрязнением от производства и использования летучих органических соединений. Это заниженная оценка, поскольку она не включает разрушение большинства природных ресурсов, а также загрязнение водных и ресурсов и изменения в землепользовании и динамику отходов в странах, не являющихся членами ОЭСР.¹²
- 977 млрд долларов ежегодных расходов, связанных с воздействием свинца на здоровье детей в странах с низким и средним уровнем дохода. Эта цифра составляет 1,20% мирового ВВП в 2011 г. Эксперты отмечают, что наибольшую нагрузку от вредного воздействия свинца в настоящее время несут страны с низким и средним уровнем дохода.¹³

Необходимо отметить, что ни одна из этих цифр в полной мере не отражает всю тяжесть человеческих страданий или ущерба для экосистем.

Интернализация издержек

Объем новых и дополнительных средств, необходимых развивающемуся государствам и странам с переходной экономикой для успешной разработки и осуществления эффективной политики в области химической безопасности в контексте целей СПМРХВ существенно ниже, чем правительства-доноры до сих пор были готовы и в состоянии обеспечить. Поэтому необходимы новые источники финансирования, чтобы дать возможность правительствам развивающихся государств и стран с переходной защитить

¹⁰UNEP (2012/2013) Global Chemicals Outlook: – Towards the sound management of chemicals, p 99, ISBN: 978-92-807-3320-4, Job Number DTI/1639/GE

¹¹Trasande L, Zoeller RT, Hass U, Kortenkamp A, Grandjean P, Myers JP, DiGangi J, Bellanger M, Hauser R, Legler J, Skakkebaek NE, Heindel JJ (2015) *Estimating Burden and Disease Costs of Exposure to Endocrine-Disrupting Chemicals in the European Union*, J ClinEndocrinolMetab 100: 1245 – 1255 doi: 10.1210/jc.2014-4324

¹² UNEP (2013) Costs of inaction on the sound management of chemicals; p 11, Job number DTI/1551/G

¹³Attina TM, Trasande L (2013) *Economic costs of childhood lead exposure in low- and middle-income countries*, Environ Health Perspect 121: 1097-1102 doi: [10.1289/ehp.1206424](https://doi.org/10.1289/ehp.1206424)

здоровья их населения и окружающей среды от вреда, связанного с воздействием токсичных химических веществ и отходов.

Ключ к обеспечению устойчивого финансирования химической безопасности является интернализация издержек в затраты соответствующих отраслей промышленности. Отправной точкой для СПМРХВ является признание того, что неблагоприятные последствия ("ущерб"), связанные с производством и использованием химических веществ в настоящее время существуют и эту проблему необходимо решать. Отрасли промышленности, производящие химические вещества, создают основные условия, которые приводят к возникновению такого ущерба. Таким образом, практически правильным подходом было бы признание отраслей промышленности, производящих химические вещества, как "загрязнителей", на основании того, что это является наиболее эффективным выбором как экономической, так и административной точки зрения - как это предлагается Европейским Союзом в докладе ОЭСР 2002 года.¹⁴

Расходы государственного управления химическими веществами и отходами являются экстерналиями (или внешними факторами)

Когда химикаты производятся или используются в какой-либо стране, обязательством правительства становится обеспечение того, чтобы здоровье населения и окружающая среда не пострадали в результате химического воздействия или химических аварий. Расходы правительства по выполнению этого обязательства являются экономическими экстерналиями (или внешними факторами), которые возникают в результате экономических решений промышленности по производству и использованию химических веществ. Согласно принципу «загрязнитель платит»¹⁵ и в соответствии с правилами разумной экономической политики, такие внешние расходы не должны покрываться за счет национальных налогоплательщиков, национальной государственной казны, или какой-либо другой третьей стороны. Вместо этого должны быть разработаны экономические инструменты, которые эффективно включили бы такие расходы в затраты соответствующих отраслей промышленности не искажающими международную торговлю и инвестиции способами. Как уже отмечалось выше, *«подавляющее большинство расходов на охрану здоровья человека, связанное с производством химических веществ, потреблением и утилизацией, не покрываются производителями химических веществ, или делятся между звеньями цепочки создания стоимости. Некомпенсированный вред*

¹⁴ OECD (2002) The polluter-pays principle as it relates to international trade, Joint Working Party on Trade and Environment, JT00137174
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/td\(2001\)44/final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/td(2001)44/final)

15 See Rio Declaration on Environment and Development, Principle 16, adopted by the 1992 United Nations Conference on Environment and Development,
<http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163> {См. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, принятая Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года:
http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl}

здоровью человека и окружающей среды является провалами рынка, и здесь необходима коррекция.»¹⁶

Многие страны имеют дело со значительным негативным наследием. Они обременены запасами устаревших химических веществ и пестицидов; загрязненными почвами, донными отложениями, свалками и другими видами затратных последствий прошлой экономической деятельности, для которых невозможно определить ответственные стороны с достаточными возможностями или активами для исправления ситуации. Для эффективной охраны здоровья населения и окружающей среды необходимо иметь план, по которому эти унаследованные проблемы будут решены.

Правительствам требуются значительный потенциал и инфраструктура в области химического управления для разработки и осуществления эффективной политики, контроля за соблюдением законодательства и нормативно-правовых актов, мер регулирования и стимулирования. Кроме того, правительства должны обладать возможностями для эффективного продвижения передачи чистых технологий, экологически чистого производства, безопасных и основанных на принципах устойчивого развития методов ведения сельского хозяйства, применения более безопасных аналогов существующих продуктов (в том числе нехимических), а также осуществления других подобных реформ с тем, чтобы заменить производство и использование опасных химических веществ и материалов. С помощью осуществления этих мер правительства может предотвратить ущерб и упредить негативное токсическое наследие в будущем. Между тем при отсутствии таких мер, особенно во многих развивающихся государствах и странах с переходной экономикой, существует высокая вероятность продолжения практики хозяйствования, которая отравляет детей, рабочих и фермеров, загрязняет места обитания людей и разрушают экосистемы как следствие негативного воздействия химических веществ и химических аварий, еще более тормозящих процессы развития этих стран, в которых они более всего нуждаются.

Небольшие сборы с химической промышленности помогут достичь необходимых уровней финансирования

Представители отраслей, производящих химические вещества, заявляют, что они несут ответственность за расходы, связанные с нормальной эксплуатацией их производства: процедурами эксплуатационной безопасности, управлением качеством продукции, разработкой более безопасных альтернатив и так далее. Потребители продукции обрабатывающих отраслей берут на себя (или должны взять) аналогичные затраты. Тем не менее, чисто добровольные меры не были и не будут достаточными для достижения целей СПМРХВ.

Мировая химическая промышленность имеет годовой оборот в размере около 4,1 трлн долларов США в год (триллион = тысяч миллиардов).¹⁷ Если, например, при механизме возмещения затрат возмещается 4,1 млрд долл в год, общая нагрузка на химическую промышленность будет составлять 0,1% от годового оборота отрасли, или один цент за каждые десять долларов продаж.¹⁸

¹⁶ UNEP (2012) *Global Chemicals Outlook: Towards the sound management of chemicals*, p 118, ISBN 978-92-807-3320-4

¹⁷ United Nations Environment Programme (2012) *Global Chemicals Outlook*

¹⁸ See http://www.oecdwash.org/DATA/DOCS/env_outlook_chem_industry.pdf

Эта стоимость настолько мала по сравнению с общим оборотом в химической промышленности, что оно не должно быть отражено в цене продукции для конечного потребителя. Суммарная стоимость суточных потоков нефти и других видов сырья огромна по сравнению с суммами, которые производителю, возможно, потребуется ежегодно выплачивать по этой схеме возмещения затрат.

С другой стороны, 4,1 млрд долл. США в год - это значительно больше, чем то, что правительства стран-доноров смогли бы предоставить в качестве безвозмездной помощи для деятельности по регулированию химических веществ. Это также значительно больше, чем фонды, которые правительства развивающихся государств и стран с переходной экономикой могут мобилизовать в нынешних условиях.

Глобальный подход к интернализации издержек

Глобальный подход к интернализации издержек имеет ряд преимуществ. Учитывая транснациональный характер химической промышленности и ее рынков, применять чисто национальные подходы к возмещению затрат может быть трудно даже для крупных и промышленно развитых стран. Большинство развивающихся государств и стран с переходной экономикой нашли бы бремя создания уникального национального подхода разорительным. Национальный подход отдельных стран может также привести к экономическим ответным мерам со стороны других стран и/или искажениям в международной торговле и инвестиционной деятельности.

К тому же кроме вклада в повышение эффективности и последовательности, глобальный подход может обеспечить другие преимущества. Некоторые значительные расходы правительств по управлению химическими веществами связаны с химикатами, которые не производятся в стране и не импортируются напрямую. Вместо этого, химическое вещество может присутствовать в импортной продукции и выбрасывается в окружающую среду, когда продукт уже использован и/или после того, как он переходит в категорию отходов. Такие химические вещества могут существовать в значительных объемах, и меры для обеспечения их безопасности для здоровья и окружающей среды могут быть дорогостоящим. Тем не менее чисто национальная система возмещения издержек, вероятно, будет не в состоянии возместить эти издержки.

И, наконец, некоторые наименее развитые страны (НРС) могут иметь большие потребности, но национальные схемы возмещения издержек не смогут быть обоснованно ожидать генерирования достаточных доходов. По этим и другим причинам, предпочтительнее было бы иметь глобальный подход.

В целом, ключом к обеспечению устойчивого финансирования химической безопасности является интернализация расходов в соответствующих отраслях промышленности. Эти деньги, необходимые для гарантии безопасности химических веществ, выражают ответственность химической промышленности в соответствии с Рио Принципом 16.

{Желаемое} Развитие событий для финансирования химической безопасности

1. МКРХВ разрабатывает и реализует конкретный финансовый механизм осуществления СПМРХВ с достаточными, предсказуемыми средствами, которые могут быть доступны соответствующим заинтересованным сторонам СПМРХВ.
2. МКРХВ дополняет Специальную программу для обеспечения доступа к финансированию {всех} соответствующих заинтересованных сторон СПМРХВ.

3. Государственные агентства по содействию развитию стран-доноров продемонстрируют большее понимание и увеличат финансовую поддержку для обеспечения химической безопасности к 2022 году, особенно после связывания рационального регулирования химических веществ с устойчивым развитием, а также разработают измеримые цели в поддержку Повестки дня 2030 года.

4. Механизм посредничества СПМРХВ будет открыто отслеживать потоки помощи на цели развития для рационального управления химическими веществами к 2022 году.

5. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) к 2023 году проведет исследование о том, как использовать рыночные инструменты для интернализации издержек соответствующих отраслей промышленности с целью обеспечения правительств финансовыми ресурсами для внедрения эффективных программ рационального регулирования химических веществ, при этом направляя значительную долю средств на соответствующую деятельность в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой.

Исследование должно включать в себя предложения и материалы правительственных организаций и экспертов основных заинтересованных групп. В нем должно быть серьезно рассмотрены общие глобальные или региональные подходы и инструменты, которые позволят избежать искажений в международной торговле и инвестиционной деятельности в соответствии с Принципом 16 Рио.

6. Секретариат СПМРХВ использует доклад ЮНЕП об интернализации издержек, руководящие принципы LIRA другие материалы по этой теме для проведения тренингов по вопросам законодательства и политики, которые могут быть проведены встык с региональными встречами СПМРХВ. В этих тренингах должны принять участия государственные чиновники, которые отвечают за разработку и осуществление такого законодательства.

7. Программа ООН по окружающей среде использует отчет об интернализации издержек и другие соответствующие материалы, чтобы инициировать в рамках процесса СПМРХВ разработку глобальной программы интернализации издержек с участием заинтересованных сторон к 2028 году.