

**Продвижение интересов через предоставление информации: case study
принятия европейского химического законодательства REACH.**

Результаты эмпирического исследования

Июль 2009 года

Гузель Гарифуллина

Государственный университет – Высшая школа экономики

Экспертное знание играет важнейшую роль в процессе принятия политического решения. Усложнение вопросов, требующих вмешательства политических институтов различного уровня, расширение их круга приводит к росту потребности в специализированной информации. Происходит общая рационализация процесса согласования и продвижения интересов. Наиболее показательная сфера – государственное регулирование. При разработке нового регулирующего акта ответственные институты испытывают потребность в специфических данных, чтобы сделать регулирование эффективным. При этом наиболее полной и адекватной информацией обладают участники регулируемой общности, то есть заинтересованные стороны.

Европейский Союз представляет собой интересный пример для изучения возникающих отношений. Ему свойственна значительная роль регулирования¹, закрепившаяся еще в период основания союза, первоочередной целью которого была либерализация рынков (требовавшая принятия большого количества регулирующих актов). Кроме того, именно в ЕС участие заинтересованных сторон в процессе принятия политических решений носит наиболее публичный и институционализированный характер. Именно это сделало возможным изучение процесса продвижения интересов на основе опубликованных самими участниками процесса источников. Конечно, получаемая картина не является полной, но в целом позволяет судить о поведении и стратегиях акторов.

¹ Giandomenico Majone, The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union <http://aei.pitt.edu/786/>, Archive of European Integration, University of Pittsburg

1. Институционально-политический контекст: особенности отрасли, законодательство, группы интересов

Директива 1907/2006 REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals - Регистрация, Оценка, Разрешение и ограничение использования Химических веществ) была принята 18 декабря 2006 года. Процесс обсуждения и согласования директивы шел публично с апреля 1998 года.

Целью регламента является регулирование производства, размещения на европейском рынке и использования химических веществ. Он затрагивает не только европейских производителей, но и импортеров продукции в ЕС, а также компании, использующие химические вещества, произведенные в Европе. Основные нововведения REACH (Registration, Evaluation, Authorisation of Chemical substances) – уравнивание требований к новым и давно присутствующим на рынке соединениям, требование предоставления полной информации о возможных рисках от производителей или импортеров веществ и возможность ограничить или запретить использование соединений, признанных наиболее опасными.

Инициирование пересмотра предшествующего законодательства имеет корни в политическом контексте проблемы защиты окружающей среды и оборота химических веществ в частности. Национальные лидеры отдельных государств ЕС, особенно чувствительных к экологическим вопросам (северные государства), через Совет ЕС продвигали необходимость принятия более строгих мер по регулированию данного рынка, более высоких экологических стандартов на европейском уровне². А представители стран с развитой химической промышленностью представляли другой полюс интересов. Политики – как национального, так и европейского уровня, - движимые стремлением учитывать требования широких кругов граждан, несомненно, являлись важнейшим участником процесса принятия REACH. Политические структуры и акторы, таким образом, также представляют собой одну из заинтересованных сторон, и в рассматриваемом случае они в тот или иной момент могут быть союзниками каких-то из присутствующих в поле согласования групп интересов.

Рамки взаимодействия акторов в процессе принятия регулирующего акта во много задаются специфическими характеристиками регулируемой сферы. Химическая промышленность – один из флагманов европейской экономики, с внушительным годовым оборотом и количеством занятых. Кроме того, она находится в начале производственной цепочки огромного количества продуктов и по сути связана со всеми остальными секторами, как энергетика. Такое стратегическое положение отрасли означает, что законодательство, регулирующее

² Selin, Henrik. European Over-REACH? Efforts to Revise European Union Chemical Legislation and Regulation, 2-3 December 2005, p. 3

использование химических веществ, выходит за рамки узкоотраслевого регулирования, и среди заинтересованных сторон будут присутствовать представители многих отраслей экономики.

Нельзя также упускать из вида социальную значимость химического производства. Его продукция широко используется рядовыми гражданами, а значит, значимые процессы в отрасли напрямую затрагивают фактически все население. Химические вещества и соединения могут быть опасны для человеческого здоровья и окружающей среды. Более того, некоторые из веществ, ныне запрещенных к использованию, долгое время употреблялись как безобидные, и чаще всего обнаружение вредных свойств требует времени, усилий и оказывается невозможным для десятков тысяч присутствующих на рынке химических продуктов – особенно в отсутствие полноценного рамочного законодательства. Таким образом, химическая промышленность – это выгоды, и издержки, отражающиеся на каждом.

Стратегическое положение отрасли и ее социальная значимость обусловили многообразие интересов, участвовавших в процесс согласования нового регулирующего акта – это и производители химических веществ, и все их потребители: от промышленных секторов (текстильная промышленность, производители электротехники, красок и т.д.) до рядовых потребителей (защитники окружающей среды, потребители).

И наконец, присутствие проблемы обращения с химическими веществами в жизни каждого гражданина делает происшествия и процессы в химической отрасли предметом общественной дискуссии. Общественное внимание к вопросу и важность его для избирателей существенно снизили «цену входа» в процесс согласования и сделали возможным широкое публичное обсуждение всех ключевых вопросов.

Формирование коалиций при выработке нового регулирования происходит по противоречиям, созданным предыдущим.

Европейское законодательство по вопросам контроля за оборотом химических веществ имеет долгую историю. В 1967 году была принята первая Директива ЕС по опасным веществам, шесть лет спустя – Первая программа экологических действий. Раннее законодательство фокусировалось в основном на унификации стандартов регулирования отрасли. Позднейшие директивы обращали внимание на защиту потребителей, а с конца 1980-х гг. – на оценку влияния опасных соединений на здоровье людей и окружающую среду³. Однако законодательство оставалось фрагментированным, громоздким, отмечалось, что оно не достигает целей защиты здоровья людей и окружающей среды (так как охватывает относительно небольшую часть всех химических веществ), не воплощает в полной мере

³ Selin, Henrik. European Over-REACH? Efforts to Revise European Union Chemical Legislation and Regulation, 2-3 December 2005, pp. 5-6

«принцип предосторожности»⁴, не несет в себе стимулов для инноваций. Кроме того, информация о присутствующих на рынке веществах и их характеристиках была разрозненной и недостаточной для всесторонней оценки рисков⁵. При этом издержки по оценке рисков лежали в основном на государственных институтах, никаких требований не предъявлялось к промышленным пользователям⁶. Существовавшая сложная система в определенных своих чертах вызывала недовольство промышленности. Но выход ей предлагался в виде добровольных инициатив (таких, как Responsible Care). А отдельные политики и представители НКО открыто заявляли о необходимости повышения и унификации требований к производителям и пользователям химических веществ. Таким образом, основной точкой раскола стала возможность переноса требований, ранее применявшихся к очень малой группе веществ, на все продукты, а также на все фазы жизненного цикла продукта – от производства до утилизации. Соответственно, бизнес выступает за минимизацию требований, представители экологических НКО, обществ потребителей и т.п. – за их ужесточение.

В первую очередь регламент затрагивает химическую промышленность. Отрасли, связанные с ней производственными цепочками, также заинтересованы в защите своих интересов. В целом, их интересы не противоречат друг другу, и промышленность образует одну из двух основных коалиций, выступающую за «сдержанный» подход к регулированию и недопущению излишних требований. Вторая – экологи и потребители, эта коалиция за ужесточение законодательства на основе принципа предосторожности (то есть, по сути, «презумпцию виновности» и необходимость доказательства безопасности вещества). Профсоюзы занимают противоречивую позицию, фактически разрываясь между коалициями (потеря рабочих мест – аргумент промышленности, профессиональные заболевания и травматизм – экологов). Кроме того, есть ассоциации бизнеса, выступающие за ужесточение норм (например, ритейлеры), но основная борьба разворачивается между двумя обозначенными коалициями.

При этом если ассоциации бизнеса представляют собой давно укоренившихся и интегрированных в процесс принятия решений акторов, то экологические НКО приобрели

⁴ Принцип предосторожности (Rio Declaration on Environment and Development) предписывает принимать меры для защиты окружающей среды в тех случаях, когда существует угроза, даже в отсутствие всесторонних научных подтверждений. Уже в Маастрихском договоре указывается, что экологическая политика стран-членов ЕС должна быть основана на этом принципе. В дальнейшем поле применения принципа предосторожности было расширено решениями Европейского суда справедливости. Принцип предосторожности, а также принцип ответственности (polluter pays principle) воплощены в REACH – в повышенном внимании к веществам, считающимся особо опасными или используемым в больших количествах, а также в передаче ответственности за производство необходимой информации на частный сектор. - Selin, Henrik. European Over-REACH? Efforts to Revise European Union Chemical Legislation and Regulation, 2-3 December 2005, pp. 4-5

⁵ Ackerman, Frank; Massey, Rachel. The True Costs of REACH; The Nordic Council of Ministers, p. 8; Selin, Henrik. European Over-REACH? Efforts to Revise European Union Chemical Legislation and Regulation, 2-3 December 2005, pp. 1-2

⁶ REACH - further work on impact assessment. A case study approach. Final report, KPMG Business Advisory Services, July 2005, p.7

определенное влияние только в середине 80-х, в связи с актуализацией проблем окружающей среды⁷.

Цена вопроса для каждого из них своя. Для промышленности это прямые и косвенные производственные издержки, связанные с необходимостью выполнения новых требований. При этом Экологические организации и ассоциации потребителей обращали внимание на выгоды выполнения этих требований, которые являются отложенными и более трудноизмеримыми, чем издержки. Эти вопросы стали предметом множества исследований, можно лишь кратко отметить, что даже по самым оптимистичным прогнозам затраты составят около 2,1 млрд евро дополнительных издержек для химической промышленности на протяжении 11 лет⁸.

2. Последовательность процесса принятия решения

Разработка и принятие нового европейского законодательства, задачей которого является регулирование оборота химических веществ, заняло в общем счете почти 10 лет.

Первым этапом можно считать период после постановки перед Комиссией задачи по составлению черновика будущего законодательства. В апреле 1998 года на заседании Совета ЕС по окружающей среде в Честере, после обсуждения вопросов недостаточности информации о химических веществах, находящихся на рынке, было сформулировано предложение Комиссии начать работу над пересмотром химического регулирования в Европе.

Это событие запустило процесс выработки предложений Комиссией, к которому она активно привлекала заинтересованные стороны. К ноябрю Комиссия подготовила отчет о работе существующего законодательства в этой сфере (SEC (1998) 1986) и продолжила консультации - 22 февраля 1999 года состоялось обсуждение с заинтересованными сторонами (Brainstorming of Stakeholders). По результатам этих работ Совет по окружающей среде в июне 1999 года дал свое заключение и предложил Комиссии подготовить предложения по новой стратегии в области контроля за использованием химических веществ к концу 2000 года.

Второй этап развития будущего законопроекта – Белая книга. Она была принята 13 февраля 2001 года после нескольких месяцев работы двух Директоратов Комиссии – по окружающей среде и по предпринимательству, – и в ней определялись цели и приоритеты будущей политики в области химического регулирования. В процессе ее разработки использовались мнения заинтересованных сторон, анализ экспертами из стран ЕС, результаты встреч в государствах-членах ЕС⁹. Белая книга стало результатом неполного политического компромисса, в ней

⁷ www.ces.columbia.edu/pub/papers/Friedrich.pdf

⁸ Assessment of the Business Impact of new Regulations in the Chemicals Sector prepared for the Commission by RPA and Statistics Sweden (final report published June 2002), http://ec.europa.eu/enterprise/reach/docs/whitepaper/bia_report-2002_06_en.pdf

⁹ ec.europa.eu/enterprise/reach/reach/archives/white_paper/background/index_en.htm

присутствуют по сути противоречащие друг другу цели. Таким образом, раскол между основными коалициями не был затронут, и все противоречия относительно целей законодательства перенесли на более поздние стадии согласования.

После принятия этого центрального документа и его предоставления Совету и Парламенту для оценки Комиссия вновь консультируется с заинтересованными сторонами – теперь уже опираясь на положения, закрепленные в Белой книге. В апреле 2001 и мае 2002 года состоялись конференции с заинтересованными сторонами. Первая была посвящена обсуждению будущей стратегии в области химических веществ в целом, вторая – влиянию предложений Комиссии на экономическую деятельность.

В июне 2001 года последовала реакция Совета на Белую книгу, в ноябре – Парламента (парламентские комитеты по окружающей среде и по промышленности). Обе они были благожелательными к целям, заявленным в книге. Одновременно Генеральный Директорат Комиссии по предпринимательству занимается оценкой последствий новой стратегии для бизнеса. Кроме того, в 2002-2003 годах работают группы технических экспертов, сформированные Комиссией (technical expert groups). В составе групп – представители академических кругов, промышленности, НКО. Полученные технические и экономические данные позволили сформулировать предложения для вынесения его на публичное обсуждение. То есть до этого момента к консультациям приглашались те организованные интересы, которые имели налаженные связи с Комиссией и обладали достаточными экспертными ресурсами.

В мае 2003 был опубликован черновик будущей директивы (Draft regulation). За этим последовали 8-недельные интернет-консультации (было получено около 6,5 тысяч отзывов от индивидов, национальных и европейских организаций и т.д.). Нужно отметить, что консультации проходили путем заполнения электронной формы онлайн, причем вопросы носили в большей степени технический характер, то есть консультация не имела целью сбор мнений о целях и методах REACH (эти фундаментальные вопросы включила во всей их противоречивости Белая книга, и они в неизменном виде перешли в итоговый законопроект).

Значимое событие сентября 2003 года – открытое письмо Жака Ширака, Герхарда Шредера и Тони Блэра (глав стран с развитой химической промышленностью) на имя президента Европейской Комиссии Романо Проди с просьбой обратить внимание на последствия принятия нового химического законодательства для химической промышленности. Политические деятели этих стран и в дальнейшем являлись союзниками коалиции бизнеса.

Наконец, третьим знаковым моментом стало формулирование предложения Комиссии в октябре 2003 года и его представление в Совет и Парламент на рассмотрение (начало процедуры принятия решения – co-decision).

При этом Комиссия не самоустраняется из процесса, но меняется фокус консультаций - начинается работа по глубокой оценке последствий принятия законопроекта для экономики и общества в целом. Так, в ноябре 2003 проводится семинар с заинтересованными сторонами (stakeholder workshop) по оценке последствий регулирования. Оценки противоречивы, и участники настаивают на необходимости дальнейшего изучения проблемы. В марте 2004 промышленность, в лице европейской ассоциации работодателей UNICE и ассоциации европейской химической промышленности CEFIC, подписывает с Комиссией Меморандум о понимании с целью проведения дополнительной оценки долговременных эффектов REACH¹⁰. В январе 2005 состоялся семинар (workshop) под эгидой рабочей группы Комиссии по практическому внедрению REACH. В рамках последней работали проекты по тестированию внедрения директивы в реальных условиях. Таким образом, Комиссия продолжает оставаться значимой точкой доступа для разнообразных акторов, хотя формально ее роль как инициатора принятия решения уже неактуальна.

Так как законопроект находился на рассмотрении в Парламенте и Совете, они также инициировали различные мероприятия для сбора мнений заинтересованных сторон. В октябре 2004 состоялась очередная конференция по оценке последствий REACH, на этот раз организованная Советом. Участники – представители 23 государств ЕС и европейских институтов. Свое мнение представили UNICE, CEFIC, WWF и ЕЕВ¹¹. Другой семинар был организован Советом в мае 2005 года¹². Участники, кроме европейских институтов, - ассоциации бизнеса (UNICE/CEFIC), экологические НКО (ЕЕВ/WWF), профсоюзы (ETUC/EMCEF).

А 19 января 2005 были проведены публичные слушания в Европарламенте, где заинтересованные стороны получили возможность высказаться и задать вопросы представителям Парламента.

Параллельно продолжался процесс согласования в Парламенте и Совете. В ноябре 2005 года состоялось первое слушание в Парламенте, был предложен ряд поправок. Начался процесс межинституционального согласования и формулирования общей позиции. Наконец, после

¹⁰ Memorandum of Understanding between the European Commission side (DG Enterprise and DG Environment) and industry (UNICE/CEFIC) to Undertake Further Work Concerning the Impact Assessment of REACH 3 March 2004, http://ec.europa.eu/enterprise/reach/docs/reach/memo_of_underst_on_ia-2004_03_03_en.pdf

¹¹ <http://www.eu2004-reach.nl/index.php>

12

Luxembourg Presidency Workshop on REACH,

http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/12reach/index.html

многочисленных обсуждений в Совете, Парламенте и Комиссии, в декабре 2006 прошло второе слушание в Европарламенте, где была принята общая позиция.

3. Акторы и стратегии

CEFIC (Conseil Europeenne des Federations de l'Industrie Chimique – Европейский совет федераций химической промышленности)

Организация основана в 1972г. и базируется в Брюсселе. Миссия CEFIC – «поддерживать и развивать преуспевающую химическую промышленность в Европе, продвигать лучшие экономические, социальные и экологические условия, принесение пользы обществу с обязательством к непрерывному совершенствованию всех действий, включая безопасность, здоровье и экология». Европейская химическая промышленность это более 2500 компаний, 1.3 млн. рабочих мест, 40 млрд. евро прибыли в год¹³. Хотя есть более специализированные секторальные организации бизнеса (ритейлеров химических продуктов, отдельных видов производств и т.д.), в своей нише CEFIC не имеет конкурентов в плане представительства интересов всей отрасли.

Членами CEFIC являются:

- национальные ассоциации (федерации);
- крупнейшие международные компании;
- отдельные компании, которые считают необходимым, помимо национальных ассоциаций, входить в CEFIC

В головном офисе (Офис генерального директора) работает около 140 человек, ежегодный бюджет организации составляет 41.2 млн. евро. CEFIC имеет самый большой секретариат из всех европейских ассоциаций, и как и большинство из них, концентрируется на функции представительства интересов, и зависит от своих членов в плане ресурсов¹⁴. Последнее создает предпосылки для определяющего влияния самых крупных компаний мирового уровня, входящих в ассоциацию – таких, как BASF, который был одним из активных участников процесса принятия REACH. Как видно, ассоциация обладает значительными организационными и финансовыми ресурсами, кроме того, она является давним партнером Комиссии при принятии отраслевого законодательства и приглашается к консультациям.

Что касается экспертных ресурсов, то кроме привлекаемых экспертов национальных ассоциаций, CEFIC обладает собственным аппаратом, включающим рабочие группы по

¹³ <http://www.ruschemunion.ru/index.php?generalru=136>

¹⁴ What Makes an Effective EU Business Association?

<http://www.euractiv.com/en/opinion/effective-eu-business-association/article-117290>

различным направлениям. В процессе обсуждения будущего химического законодательства ассоциация использовала собственные исследования. В частности - «Barometer on competitiveness» и «Business Impact Study - Sectoral Fact Sheets», опубликованные в 2002 году, отсылки к которым используются в позициях, направляемых Комиссии. Оба документа – результат исследования возможных последствий внедрения норм REACH на химическую промышленность и промышленных пользователей ее продукции (downstream users), только первый носит более общий характер, а второй отчет иллюстрирует выводы конкретными примерами. Основа исследования – анкеты, разосланные CEFIC компаниям из 25 секторов промышленности в июле 2002 года. То есть выводы составляются на основе собственных оценок представителей бизнес-сообщества, причем в 2002 году сам REACH еще только писался, и их позиции могли основываться лишь на наиболее общих принципах, отраженных в Белой книге¹⁵.

То, что ассоциация располагает не только собственными экспертными ресурсами, но и финансовыми средствами для привлечения внешних консультантов, иллюстрируется заказанным в 2001 году британской RPA (Risk & Policy Analysts Limited¹⁶) исследованием работоспособности выделенных аспектов REACH в серии кейс-стади. Проект носил название «Thought Starter on REACH - An initial proposal for Translating the REACH System into Practice, 2002»¹⁷. В ходе исследования для CEFIC было проведено тестирование предложений химической отрасли по внедрению нового химического регулирования - Thought Starter on REACH. 11 компаний отрасли приняли участие в своеобразном моделировании работы будущей системы, включая предоставление информации об объемах производства конкретного вещества, его свойствах и связанных с ними рисках и т.д.¹⁸

Цели CEFIC в процессе принятия REACH: уменьшить или отменить требования по отношению к определенным группам или объемам продукции, ввести оценку риска вещества вместо принципа предосторожности (необходимость научных доказательств опасности для запрещения вещества), ввести необходимость оценки социально-экономических выгод перед решением об ограничении использования продукта, защитить ценную коммерческую

¹⁵ www.cefic.be/files/Publications/Sectoral_Fact_Sheets.doc

¹⁶ RPA оказывает консультационные услуги как частным компаниям, так и правительственным структурам различных стран (в частности, Европейской Комиссии), а также ассоциациям бизнеса (Eurocommerce, COLIPA).

¹⁷ В это же время RPA проводит исследование последствий REACH по заказу Европейской Комиссии. В мае 2002 года на конференции, организованной Комиссией, обсуждались его результаты. Всего в процессе разработки REACH и процедур его внедрения RPA провел множество исследований: для Европейской Комиссии (Assessment of the Impact of the New Chemicals Policy on Occupational Health, 2003), Европейского Химического агентства (REACH Implementation Project 4.4, в составе консорциума, 2006), Исследовательского центра Комиссии (REACH Implementation Project 3.9-1: Preliminary Study For a Technical Guidance Document on Carrying Out a SEA or Input for One, in association with SYKE, 2006), Defra and DTI (Project to Assess the Impact of the New EU Chemicals Strategy (REACH) and to Develop a Model, in association with London Economics, 2005), и другие.

¹⁸ <http://www.cefic.org/files/Publications/PILOTTRIALFINAL-v3.pdf>

информацию (о составе продукта, например), не допустить фрагментирования внутреннего европейского рынка различием национальных подходов к регулированию (централизация решений).

Стратегия предоставления информации

Как организация, представляющая интересы всей химической промышленности ЕС, CEFIC начал действовать достаточно рано. В 2000 году, когда Комиссия еще работала над своим предложением нового регулирования продукции отрасли, CEFIC опубликовал свои основные позиции по вопросам химического законодательства в ЕС в виде открытого документа CHEMICALS MANAGEMENT 2000 + "Confidence in Chemicals". В нем были отмечены недостатки существующей системы и предложены основные принципы, в соответствии с которыми следует выстраивать будущее регулирование. Учитывая, что Белая книга была опубликована годом позже, очевидно, что отраслевая ассоциация химической промышленности плотно отслеживала возможности и предложения по реформированию регулирования химической отрасли.

После публикации Белой книги и анализа предложений Комиссии CEFIC разработал "Thought Starter" – документ, описывающий, как может действовать будущая система регулирования химических веществ с точки зрения ассоциации. После публикации в сентябре 2001 года было начато пилотное тестирование проекта силами наемных консультантов – RPA (Risk and Policy analysis), результаты которого были опубликованы уже в 2002 году.

В инициативном порядке организация опубликовала ряд документов, часть из которых прямо адресована Комиссии, в которых высказывала свои предложения по конкретным аспектам будущего регулирования – в частности, по вопросам защиты конфиденциальной информации, принципу замещения опасных продуктов, списку продуктов, подлежащих регулированию и т.д. Этот же подход сохраняется и после официальной публикации предложения Комиссии и ее передачи для рассмотрения Совету и Европейскому Парламенту - CEFIC публикует заявления и документы по отдельным вопросам, которые представляются наиболее проблемными для химической промышленности.

На этапе разработки REACH CEFIC участвовал во всех инициативах Комиссии – в 7 технических экспертных группах, работавших с октября 2001 года по февраль 2002, в конференциях для заинтересованных сторон в 2001 и 2002 годах, в интернет-консультации после публикации первого проекта будущего законодательства в 2003 году. К другим институтам ассоциация в это время не обращается, что естественно, так как до внесения предложения на рассмотрение Парламента и Совета Комиссия занималась вопросом практически эксклюзивно, поэтому концентрация усилия на Комиссии вполне оправдана.

После окончания подготовительного этапа (в октябре 2003 Комиссия представила свое предложение Совету и Парламенту) CEFIC, продолжает предоставлять в Комиссию свои предложения. Можно заключить, что хотя максимальная активность в отношении ЕК наблюдается в период, когда вероятность внесения поправок в проект максимальна – когда он еще находится в Комиссии, ассоциация не перестала использовать эту точку доступа и в период межинституционального согласования. Поводом для этого служил, например, семинар, организованный Комиссией. Зная неформальные особенности процесса согласования в процедуре совместного принятия решений, можно утверждать, что таким образом ассоциация старалась повлиять на процессы межинституционального торга – по всем доступным направлениям.

Кроме обращения к Комиссии, ассоциация публикует значительное количество документов, выражающих позицию отрасли, для заинтересованных граждан. Деятельность в этом направлении ведется не так активно, как с Комиссией, вплоть до передачи предложения Комиссией в Парламент и Совет. Перед первым чтением в Европарламенте обращение к общественности – приоритетное направление для CEFIC.

Количество зафиксированных обращений к институтам уменьшается при приближении первого чтения в Парламенте, и достигает нуля после первого чтения. CEFIC первым самоудалется из процесса согласования, вероятно, предоставив своему партнеру по коалиции – UNICE – обращаться к Совету (на который можно воздействовать через национальные правительства), который на данном этапе приобретает ключевую роль для блокирования неудобных поправок Парламента (который, как правило, более благосклонен к интересам экологов, поддерживаемых общественным мнением).

UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe - Союз конфедераций промышленников и работодателей Европы)

Европейская ассоциация работодателей (с 2007 года сменила название на BUSINESSSEUROPE), как и CEFIC, основанная в самом начале процесса европейской интеграции (1958 год), в настоящее время представляет 34 страны европейского континента. В организацию входят 40 ассоциаций национального уровня, и это единственный вид членства. Необходимо помнить, что химическая промышленность играет важнейшую роль в национальных ассоциациях некоторых государств.

Организационная структура формируется семью комитетами по направлениям, которые, в свою очередь, включают 60 рабочих групп. Члены рабочих групп представляются национальными

ассоциациями, это сотрудники компаний той или иной страны. Кроме того, главы брюссельских представительств ассоциаций-членов являются постоянными представителями своих организаций в UNICE. Основным ресурс ассоциации, таким образом, - репрезентативность и потому легитимность притязаний.

В штаб-квартире UNICE в Брюсселе находится секретариат – около 45 человек, выполняющих координирующие функции, а также представляют организацию в экспертных и консультативных комитетах, на конференциях и т.д.¹⁹

Экспертная база ассоциации, как уже отмечалось – специалисты ассоциаций-членов, всего в 60 рабочих групп входят более 1000 экспертов²⁰.

В отличие от CEFIC, UNICE не проводит собственных исследований. Но ссылается на работы, выполненные для национальных членов союза работодателей. В частности, для обоснования своей позиции UNICE широко использует результаты исследований консалтинговой фирмы ADL (Arthur D.Little), подготовленные для BDI (немецкая ассоциация промышленности, входит в UNICE). Основываясь на математической модели, исследование предлагает сценарии развития и реакции промышленности на внедрение нового химического регулирования.

UNICE ссылается также на результаты исследования Mercedes, проведенного для UIC – французской ассоциации химической промышленности, члена UNICE.

При этом оба источника подвергались критике экспертов практически сразу после выхода – за неправдоподобные размеры косвенных потерь, ставшие результатом перекосов в методологии и неточных исходных данных²¹.

Кроме того, согласно Меморандуму о взаимопонимании, подписанному Комиссией и промышленными ассоциациями UNICE и CEFIC, по заказу последних в 2005 году было проведено отдельное исследование. Исполнитель – KPMG. Основная цель – оценить механизмы поведения отдельных компаний при введении REACH, на примере кейсов по отдельным отраслям с различных точек зрения (доступность сырья, конкурентоспособность европейских предприятий, воздействие на инновации и прибыль, и т.д.).

Показательна оценка этих результатов разными акторами²². Представители Комиссии подчеркнули, что доклад мало что добавил в дискуссию о цене REACH, и поспешили объявить

¹⁹ <http://www.business-europe.eu/content/Default.asp?PageID=416>

²⁰ <http://www.business-europe.eu/content/Default.asp?PageID=414>

²¹ The industry studies were, however, soon criticized by other economists in a number of reports by the German Environment Agency UBA, the German Advisory Council for the Environment and the Science Policy Research Unit in the UK.

²² REACH: High Level Group meets to assess new impact studies Brussels, 27 April 2005, commission press-release http://www.cefic.be/Files/NewsReleases/KPMG_Press_Statement.pdf

о закрытии темы издержек и необходимости придти к политическому согласию относительно REACH. UNICE и CEFIC напомнили, что исследование не носило макроэкономического характера. ЕЕВ и WWF выразили сомнения в методологической чистоте исследования - еще когда отказались присутствовать в наблюдательном совете из-за непредоставления им полной информации по исследованию. После опубликования они отметили, что результаты противоречат предыдущим исследованиям, заказанным промышленностью (в их худших сценариях) и совпадают с первоначальной оценкой цены REACH, выполненной Комиссией. Экологические организации также подчеркнули необходимость обязательного обмена информацией и принятия во внимание выгод REACH (которые присутствовали в исследовании KPMG).

Цели UNICE в ходе согласования REACH: минимизировать издержки промышленности (по конкретным положениям совпадают с целями CEFIC), смягчить первоначальное предложение.

Стратегия предоставления информации

Если судить по имеющимся документам, европейская ассоциация работодателей включилась в процесс позже других. Вероятно, потому, что первое время регулирование оборота химических веществ считалось сферой интересов собственно химической отрасли, и общая мобилизация такой громоздкой организации как общеевропейская ассоциация работодателей (то есть всех отраслей и всех государств), представлялась ненужной и сложной. Кроме того, среди национальных членов ассоциации есть представители государств, выступавших за «сильный» REACH, и требовалось время для того, чтобы выработать позицию. Например, показательно, что представители ассоциации работодателей не участвовали в конференции для заинтересованных сторон, организованной Комиссией в 2001 году, а также в конференции 2002 года. Только в 2003 году UNICE публикует свою позицию по проекту Комиссии. Затем регулярно предлагает комментарии по различным аспектам (совмещение REACH с трудовым законодательством, например), участвует в мероприятиях - организованных ЕЕВ и Советом.

В целом, большая часть действий UNICE проводилась совместно с CEFIC – общие заявления, участие в рабочей группе по оценке последствий REACH для бизнеса (в рамках Меморандума о взаимопонимании).

Работа в рамках Меморандума о взаимопонимании

В руководящий орган (High Level Group), созданный в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании между UNICE/CEFIC и Комиссией в марте 2004 года, вошли президенты ассоциаций CEFIC и UNICE, комиссары или директора DG Environment и DG Enterprise, два представителя от Совета, два представителя Европарламента – по одному

от каждой из двух основных политических групп, директор WWF и генеральный секретарь профсоюза ETUC/EMCEF. Кроме того, рамках соглашения была создана рабочая группа и сформулированы темы для кейс-стади с целью изучения последствий регулирования на конкретных примерах. В рабочей группе были представлены как соответствующие Директораты Комиссии, так и UNICE, CEFIC, предприниматели отдельных отраслей, малый бизнес, профсоюзы, потребители, НКО.

Сами исследования проводились экспертами, участники рабочей группы могли дополнять их выводы иллюстрациями из соответствующего сектора, предоставляя друг другу информацию о проводимой работе.

Два из трех исследовательских проектов (промышленной использование веществ и воздействие на инновации) вели эксперты KPMG для консорциума UNICE/CEFIC, третий (последствия для новых членов ЕС) – Институт Проспективных технологических исследований (Institute of Prospective Technology Studies (IPTS), входящий в Объединенный исследовательский центр (Joint Research Centre (JRC) Комиссии²³.

Присутствуя в процессе слабее других акторов, UNICE в основном использует публикацию своих позиций. После начала кампании основной адресат предоставляемой информации – Комиссия, причем уже после окончания подготовки ею исходного предложения – ассоциация участвует в процессе межинституционального согласования, используя все возможные каналы. Парламент становится принимающей стороной только в период второго чтения, в самом конце согласования. Так как к этому моменту Совет уже выработал общую позицию по предложенным в первом чтении поправкам, возможность внесения изменений через Парламент минимальна. В соответствии с процедурой, он может предложить уже только те поправки, которые присутствовали после первого чтения, и в случае несогласия Парламента с общей позицией Совета начинается процедура поиска компромисса, что представляет дополнительные сложности, и не будет инициироваться ради непринципиальных поправок. Деятельность UNICE по артикулированию своей позиции в направлении Парламента на этом этапе служит «поддерживающим» целям – ассоциация хочет не допустить перемены мнения парламентариев относительно общей позиции Совета и призывает их принять ее без изменений и завершить процесс согласования. В целом, по стратегии UNICE можно заключить, что этот актор выполняет роль своеобразной страховки для коалиции бизнеса, и его основная задача – сопровождать процесс, присутствуя на всех возможных площадках.

ЕЕВ (European Environmental Bureau, Европейское бюро защиты окружающей среды)

²³ 27.04.2005 NOTE ON THE STUDIES UNDERTAKEN IN THE FRAMEWORK OF THE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON FURTHER WORK CONCERNING THE IMPACT ASSESSMENT OF REACH

В рамках рассматриваемого кейса позиция всех экологических организаций была единой, и хотя не всегда она озвучивалась именно через ЕЕВ, эта европейская ассоциация являлась главным и наиболее включенным в процесс принятия решения актором экологического движения.

Основанное в 1974 году, Бюро является зонтичной организацией, объединяющей десятки национальных и международных экологических инициатив, в том числе европейские офисы международных экологических организаций – Всемирного фонда дикой природы, Гринпис и т.д., всего 143 организации из 31 страны. Экспертная база – специалисты организаций-членов, в настоящее время это около 400 человек в 12 рабочих группах²⁴.

Ассоциация также проводит собственное исследование для REACH. Но если CEFIC использовал анкетный опрос для того, чтобы выяснить ожидаемые издержки от введения REACH, то ЕЕВ совместно с WWF демонстрирует возможности другого подхода к генерированию экспертного знания для лиц, принимающих решения. В 2003 году ими был выпущен отчет «A new chemicals policy in Europe – New opportunities for industry 2003 discussion paper». Авторы работы – сотрудники WWF и ЕЕВ. Он базируется на существующих исследованиях (по эпидемиологии, химии и т.д.), основная цель авторов – опровергнуть доводы промышленности о невыгодности нового регулирования для инноваций и конкурентоспособности европейского бизнеса²⁵. Эта работа носит скорее реактивный характер, являясь ответом на основные аргументы политических противников – коалиции экологов.

Цели: не допустить ослабления требования, включенных в первоначальное предложение, закрепить принцип предосторожности в качестве руководства к действию, в том числе для возможности запрещения веществ.

Стратегия предоставления информации

ЕЕВ начинает действовать еще в 1998 году. В рамках Бюро была организована рабочая группа (Chemicals Working Group), объединившая около 40 экспертов из стран-членов ЕС, которая занималась вопросами REACH весь последующий период. В 1999 публикуется оценка законодательных рамок использования химических веществ в ЕС (в виде policy paper). В 2000 была организована международная конференция по проблемам оборота химических веществ, основными участниками которой стали НКО, ставящие перед собой цели защиты окружающей среды. На конференции, прошедшей в Копенгагене, была подписана Хартия, основные положения которой совпадают с позициями, высказываемыми Бюро на протяжении всего процесса принятия REACH. Консолидированная позиция экологических организаций и

²⁴ http://www.eeb.org/how_the_EEB_works/Index.html

²⁵ <http://www.eeb.org/activities/chemicals/200108%20NGO%20Whitepaper%20position.pdf>

поддержка международного сообщества, несомненно, стали дополнительными ресурсами для Бюро. Это позволило создать определенный противовес авторитету и легитимности ассоциаций бизнеса.

В целом, нужно отметить, что у ЕЕВ именно конференции и пресс-релизы являются наиболее используемыми каналами для передачи своей позиции. Причем когда речь идет о мероприятиях, то это и семинары, проводимые Комиссией, и отраслевые, и региональные конференции, и события, организованные собственно ЕЕВ. Представители Бюро участвуют в конференциях, организованных Комиссией, публичных слушаниях в Европарламенте, но большинство документов представляет собой скорее информацию для публичного обсуждения заинтересованными гражданами. Апелляция в первую очередь к общественному мнению связана как с традиционностью этого подхода для подобных интересов (общественная поддержка для экологических инициатив – основной источник легитимности), так и более слабой, по сравнению с организациями бизнеса, укорененностью в политическом процессе ЕС. Ассоциация была участником рабочей группы, созданной Меморандумом о взаимопонимании между Комиссией и UNICE/CEFIC для наблюдения за ходом заказанного КРМГ исследования последствий внедрения REACH. Однако уже в июле 2003 Бюро публично заявило, что не поддерживает результаты проведенных исследований, так как считает методологию искаженной в целях изучения негативных влияний в конкретных случаях и нерепрезентативной. Кроме того, экологами было отказано в доступе к рабочим материалам и данным исследования.

По адресатам материалов, Комиссия была принимающей стороной на подготовительном этапе, после чего Бюро переключилось на Европарламент. Однако таких документов единицы, гораздо больше организация полагалась на публичный путь доступа, публикуя множество разнообразных материалов на протяжении всего периода выработки и обсуждения законопроекта.

BEUC (Bureau Europeen des Unions des Consommateurs, Европейское Бюро союзов потребителей)

BEUC – Европейская организация потребителей, существующая с 1962 года. Являясь «зонтичной организацией», наиболее полно представляющей эти интересы, она достаточно активно вовлекается в процесс принятия решений на европейском уровне. Члены - национальные организации потребителей Европы в широком смысле²⁶.

²⁶ <http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=840>

Что касается источников знания, для ассоциации потребителей это только опубликованные работы: BEUC не раз приводит данные из совместного исследования американских организаций The Environmental Working Group и Mount Sinai School of Medicine – “Body Burden”²⁷. Вероятно, этот актор слабее всех наделен ресурсами – как собственными экспертными, так и финансовыми.

Цели: сохранение в качестве основы REACH принципа предосторожности (возможность запрещения веществ), а также обязанности производителей информировать потребителей о полном составе продукта.

Стратегия предоставления информации

Включившись в кампанию, начатую экологическими организациями, BEUC еще в 2000 году участвует в подписании Копенгагенской Хартии. Позднее ассоциация принимает участие в организованных Комиссией конференциях для заинтересованных сторон и формулирует отзывы на предложения, публикуемые Европейской Комиссией.

Фокус перемещается с переходом законопроекта из одного института в другой. BEUC выпускает «адресные» обращения и направляет представителям того или иного органа (Комиссии или Парламента) свои предложения по основным спорным вопросам. И если до конца 2003 года это в основном Комиссия, то позднее - Европарламент. С января 2004 года до момента принятия общей позиции было организовано две акции непосредственно в здании Парламента, где рассказывалось о вредных свойствах широко используемых в потребительских товарах химических веществ. Бюро участвовало в публичных слушаниях в Парламенте в январе 2005 года. Кроме того, в Парламент (и в комитет по окружающей среде) направлялись письма и обращения. Таким образом, ассоциация интенсивно работала с Европарламентом.

Что касается участия в конференциях и семинарах, то только одно из тематических мероприятий было инициировано самим BEUC – в основном, организация участвует в подобных событиях, а не создает их.

²⁷ <http://archive.ewg.org/reports/bodyburden1/es.php>

Предварительные выводы по кейсу.

По общим характеристикам кампаний акторов можно отметить, что только ЕЕВ открыто комментирует некоторые действия других акторов – естественно, промышленности, в частности высказывает свое мнение о состоятельности опубликованных результатов исследований и основных защищаемых «конкурентом» позициях. А особенность кампании ВЕУС – публичные акции в Парламенте, во время которых депутатам демонстрировались наглядные доказательства недостаточности регулирования химической отрасли в ЕС.

ЕЕВ достаточно равномерно присутствует в публичной сфере на всем протяжении процесса согласования, из трех основных институтов обращается к Комиссии до момента перехода законопроекта в Парламент и Совет, после чего ориентируется на Парламент. Из двух НКО, ЕЕВ очевидно предпочитает озвучивать свою позицию с помощью публикаций для заинтересованной общественности, и лишь во вторую очередь через Комиссию и Парламент, а ВЕУС – обращаясь к Комиссии и Парламенту (это включает как события организованные этими институтами – консультации, публичные слушания, так и направление документов), причем работа Бюро потребителей с последним на фоне остальных выглядит очень плотной.

То есть можно говорить о своеобразном разделении труда внутри коалиции: ЕЕВ, более активный и влиятельный игрок, берет на себя работу с общественным мнением и взаимодействие с представителями конкурирующих групп, а также экспертное обеспечение этой работы. А ВЕУС, в свою очередь, концентрирует усилия на Парламенте сразу после попадания в него законопроекта.

Отраслевая ассоциация – CEFIC – работает в основном с Комиссией, особенно до внесения формального предложения, а также публикует материалы. Еще до первого чтения в Парламенте группа самоудалается из видимого процесса. Из трех основных европейских институтов – Комиссии, Совета и Парламента – CEFIC адресует документы только Комиссии. И если слабое проявления работы с Советом является следствием скорее преобладания национального влияния на этот институт, то отсутствие каких-либо документов адресованных Европарламенту, даже в самые острые моменты обсуждения законопроекта, в данном кейсе свойственно только химической ассоциации.

В отличие от CEFIC, ассоциация работодателей появляется уже после внесения законопроекта в Парламент и Совет, при этом она перестает работать с Комиссией раньше CEFIC, и в конце процесса согласования именно Европарламент и Совет становятся адресатами предложений UNICE. Организация так или иначе использовала все точки доступа, и единственная из рассматриваемых групп обращалась к Совету.

Таким образом, и в этой коалиции существует разделение труда, причем в большей степени по стадиям принятия решения, а не по институтам. На этапе разработки решения основная роль принадлежит старшему партнеру – CEFIC, - который опирается на ресурс места и располагает значительными экспертными ресурсами, однако испытывает определенные трудности при апелляции к общественному мнению из-за настороженного отношения европейцев к химической промышленности. Такая конфигурация ресурсов больше подходит для первого этапа, когда ключевым является взаимодействие с евробюрократами Комиссии для продвижения своих интересов. На втором этапе, когда процедура включает обсуждения в Совете и Парламенте, подключается европейская ассоциация работодателей. Как традиционный защитник рабочих мест, партнер профсоюзов UNICE обладает хорошей репутацией, а национальные ассоциации-члены могут оказывать значительное давление на национальные правительства и – таким образом – на Совет.

Из четырех рассматриваемых организаций две предполагают только членство национальных ассоциаций – UNICE и BEUC, и именно национальные ассоциации являются для них источником экспертов. Две другие включают также индивидуальные компании (CEFIC) и европейские отделения международных организаций (ЕЕВ). Очевидно, что последние могут располагать более разнообразной информацией. В случае с CEFIC, кроме того, это означает возможность получать больше ресурсов от индивидуальных членов, особенно заинтересованных в том или ином вопросе. Примечательно, что CEFIC заказывает исследования, а UNICE не делает этого сам, используя результаты исследований, заказанных национальными ассоциациями. CEFIC и ЕЕВ организуют собственные мероприятия, на которых происходит обмен мнениями по основным вопросам нового законодательства, UNICE и BEUC – нет.

Преимущество ЕЕВ – в возможности сотрудничать с международными организациями, европейские офисы которых входят в ассоциацию, и соответственно располагать их экспертными ресурсами. Примером служит совместное исследование WWF и ЕЕВ. BEUC, с другой стороны, лишь использует опубликованные данные исследований американских специалистов. В отсутствие сравнимых ресурсов организация прибегает, к примеру, к публичным акциям – как те, что проводились в Парламенте.

Кроме того, две организации – ЕЕВ и BEUC – представляют диффузные, «гражданские» интересы (защита прав потребителей и окружающей среды), а две ассоциации бизнеса – интересы своих членов – национальных ассоциаций и отдельных компаний. С точки зрения предоставления информации это объясняет сложности, с которыми столкнулись эти организации в процессе обсуждения издержек и выгод нового законодательства. Легитимность

их требований не может быть основана на представительности. Можно предположить, что группы, имеющие относительно слабую национальную базу в ЕС (как правило, так говорят об НКО – в силу ряда исторических причин они сильнее на европейском уровне вынуждены больше прибегать к рациональной, научной легитимации предоставляемой информации, так как не могут легитимировать свои притязания потребностями и интересами своих членов (они неконкретны и размыты). Основные аргументы для ассоциаций такого рода – интересы избирателей (которые важны для политиков и которые все больше озабочены экологическими вопросами) и рациональное, научное обоснование. Вероятно, именно это лежит в основе того, что ЕЕВ широко использует апелляцию к разнообразным исследованиям, в том числе заказывает их внешним организациям.