

A Model Law and Guidance for Regulating Lead Paint

*Sub-Regional Workshop for Central Asia & Eastern Europe
Tbilisi, Georgia
11-12 September 2019*

*Amanda Rawls
Project Director, Lead Paint Project
Rule of Law Initiative, American Bar Association (ABA ROLI)*

**Global Alliance to
Eliminate Lead Paint**


AMERICAN **BAR** ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Need for Lead Paint Laws

- ▶ Legally-binding controls and effective enforcement are needed to successfully change the behavior of paint manufacturers and importers.
 - ▶ A voluntary lead limit, or only a labelling requirement, does not usually change behavior.
 - ▶ Knowledge of lead hazards is also not enough to change behavior.
- ▶ Term “Lead Paint” as used by the Alliance means any paint with levels higher than a maximum limit, e.g., 90 ppm
- ▶ Lead paint “laws” can take various forms in a country, including statutes, regulations, and mandatory technical standards – as long as the “law” has enforcement provisions and penalties for non-compliance

Impact of Lead Paint Laws

▶ Incentives for change:

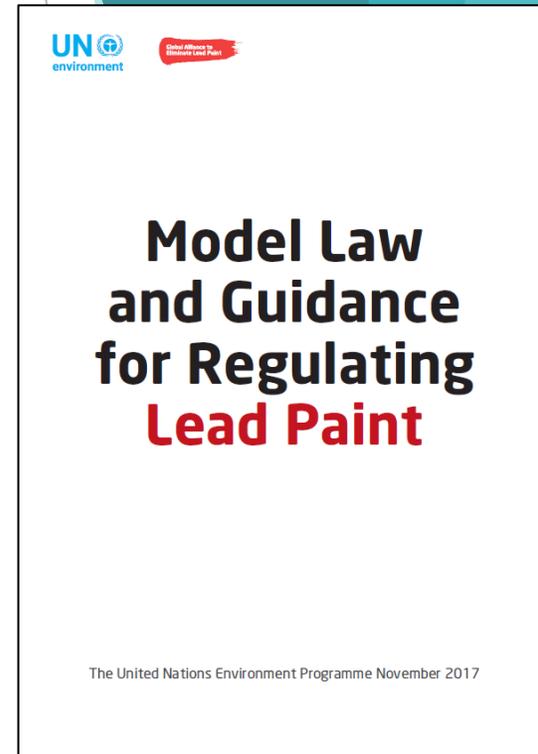
- ▶ For paint manufacturers to reformulate paints to comply with law
- ▶ For ingredient suppliers to produce more and better non-lead ingredients to sell to paint manufacturers
- ▶ For paint importers to sell paints that comply with law
- ▶ For commercial laboratories to enhance their capabilities to test for lead in paint

▶ Benefits for industry:

- ▶ A country's law creates a fair competitive market for all paint manufacturers, importers and exporters.
- ▶ Harmonized laws among countries can reduce trade barriers regionally and globally.

Origin and Purpose of the Model Law and Guidance

- ▶ Governments requested a model law to help phase out lead paint
- ▶ Developed by UN Environment with US EPA and WHO, reflecting global best practices in regulating lead in paint
- ▶ Serves as a template for strong, straightforward, efficient lead paint limitations
- ▶ Not intended to be a one-size fits all approach, but to be adapted to each country's existing legal framework
- ▶ Available online in 6 UN languages



Structure of the Model Law and Guidance

▶ **Guidance:**

- ▶ Health and economic costs of lead exposure, and benefits of laws to limit lead in paint.
- ▶ Key elements needed for effective lead paint laws, and specific recommendations

▶ **Appendix I:** Model Lead Paint Law

- ▶ Example of legal language for a lead paint law, including recommendations from the guidance

▶ **Appendix II:** List of international standards for

- ▶ paint sample preparation
- ▶ lead test methods

Legal Approach of the Model Law

- ▶ Establish a **low maximum limit on total lead content in all paints**
 - ▶ Relatively easy to understand, to measure compliance and to enforce
 - ▶ Prevents future intentional use of all lead compounds in paints
 - ▶ 34 countries use this approach, and more are now in process

Key Principles of the Model Law

- ▶ **Prevention:** A strong law to limit lead content in new paints will prevent new exposures to lead.
- ▶ **Achievable low maximum limit:** Recommended limit of 90 ppm total lead is achievable when manufacturers stop the intentional use of lead additives such as lead pigments.
- ▶ **Industry Pays for Testing:** Manufacturers and importers are responsible for testing their paints and certifying compliance with lead limit.
- ▶ **Compliance responsibility throughout value chain:** All businesses along the value chain are responsible for ensuring compliance, including manufacturers, importers, distributors, and retailers.

Key Provisions and Recommendations of the Model Law

- ▶ **Scope of coverage:** What paints / coatings are included?
- ▶ **Maximum limit on total lead content:** 90 ppm
- ▶ **Effective dates of requirements:** What is the deadline to comply?
- ▶ **Compliance and enforcement mechanisms:** How do manufacturers and importers document compliance?
- ▶ **Enforcement responsibility and authority:** Who will enforce the law, and how?
- ▶ **Consequences for non-compliance:** How will violations be addressed?



Scope of Coverage

- ▶ The Model Law recommends including **all paints**, which simplifies enforcement and is most protective
- ▶ In the event of any **exceptions** allowing lead for special uses, precautionary labeling should always be used:

“DANGER: CONTAINS LEAD. DO NOT APPLY TO SURFACES ACCESSIBLE TO CHILDREN OR PREGNANT WOMEN.”
- ▶ The Model Law does NOT recommend labeling provisions for paints as “**lead free**,” since it is not technically possible to eliminate lead contamination from all ingredients.
 - ▶ Instead, setting the very low limit of 90 ppm is recommended.



Rationale for 90 ppm maximum limit on Total Lead

- ▶ Lowest level that is **technically feasible** for manufacturers to achieve for all types of paint
- ▶ Provides **best available health protection**
- ▶ Lowest maximum level **currently required** by any country
- ▶ Becoming an accepted **international standard** for new and revised laws around the world

Effective Dates

- ▶ Effective dates provide industry with a clear deadline for compliance.
- ▶ Effective dates for compliance should allow reasonable time for:
 - ▶ Manufacturers to alter paint formulations and production processes.
 - ▶ Manufacturers, importers, distributors and retailers to sell or safely dispose of existing stocks of paint with lead above new max. limit.
- ▶ Possible options for choosing effective dates:
 - ▶ Uniform dates for all paints (typically 1 year), or
 - ▶ Phased dates for different uses of paints (for example, 1 year for household paints, 2 or 3 years for industrial paints).
 - ▶ Countries also need to determine whether to allow continued retail sale of existing stocks created before the effective date.



Compliance & Enforcement Mechanisms

- ▶ The Model Law uses a “**Declaration of Conformity**” process that places the obligation for compliance on manufacturers and importers.
- ▶ Manufacturers and importers must:
 - ▶ Ensure that all paints are tested for lead by an accredited third-party laboratory. The laboratory does not have to be in-country.
 - ▶ Sign a Declaration of Conformity, including a sworn affidavit, that all their paints comply with the maximum lead limit.
 - ▶ Provide the Declaration of Conformity for all paints to distributors and retailers, and to the government upon request.
- ▶ Failure to provide a Declaration of Conformity must subject them to penalties.



Enforcement Responsibility and Authority

- ▶ The Model Law defines the Government role in enforcing compliance
- ▶ **Identify** the government ministry, agency or organization that is responsible for implementing the law, including enforcement activities.
- ▶ **Authorize** the identified government body to:
 - ▶ **Inspect** facilities or stores
 - ▶ **Review** company testing data, Declarations of Conformity, and related records
 - ▶ **Test** paint itself to verify reported results



Consequences for Non-compliance

- ▶ **Prohibited Acts:** The Model Law makes it illegal for *any person* to:
 - ▶ Manufacture, sell, distribute, or import paint containing lead over the legal limit.
 - ▶ Fail to cooperate with government inspection and testing.
 - ▶ Fail to provide a Declaration of Conformity or make a false declaration.
 - ▶ Attempt to influence a third-party laboratory's testing of paint or reporting of test result.
- ▶ **Civil and Criminal Penalties:** The model law provides for:
 - ▶ Injunctive relief
 - ▶ Civil and Criminal penalties – cross-referenced to existing law, or specific to violations of this law
 - ▶ Citizen suits

Key Considerations for Adapting Model Law to Fit National Conditions

- ▶ Model Law can be used to draft a statute, regulation, and/or mandatory technical standard
 - ▶ Countries have taken different approaches, depending on their individual legal frameworks
 - ▶ Components of the Model Law can be separated and added to existing laws
- ▶ Governments are encouraged to use a **multi-stakeholder process** to develop a lead paint law. Benefits include:
 - ▶ **Buy-in** from key stakeholder groups, including civil society and industry organizations
 - ▶ Valuable technical **input** from industry

Assistance Available from ABA ROLI

- ▶ ABA ROLI is providing legal support to countries for drafting lead paint laws, coordinating with UN Environment and many other international, regional, and national experts, including US EPA and WHO.

Assistance Available from ABA ROLI

- ▶ Legal support may include:
 - ▶ **Legal research** summarizing existing national controls on lead in paint, toxic chemicals in consumer products, or other relevant topics
 - ▶ **Recommendations for drafting** lead paint laws, in cooperation with national stakeholders
 - ▶ **Providing experts** to advise and participate in national drafting processes
 - ▶ **Facilitating national-level webinars** with appropriate stakeholders to discuss topics such as the Model Law, drafting national lead paint laws, ABA ROLI legal research or recommendations, or related issues
 - ▶ **Legal review and feedback** on draft lead paint laws

Thank you for your attention

Amanda Rawls

Project Director & Regional Contact for Africa & Asia

Lead Paint Project

ABA ROLI Amman Jordan
Amanda.Rawls@abaroli.org
+962 79 870 6561

Additional Information

Background: Lead Additives Are Not Needed in Paint

- ▶ Historically, lead compounds were added to oil-based decorative and industrial paints to provide certain properties:
 - ▶ Enhanced colour, faster drying time, or reduced corrosion on metal surfaces.
- ▶ Lead is most commonly found in oil-based paints, while water-based latex paints rarely contain intentionally added lead.
- ▶ Today, non-lead pigments, dryers and anti-corrosives are widely available for oil-based paints, and are used by many manufacturers to produce high quality paints.
- ▶ Paints may include some ingredients, such as natural clays, that contain lead as a contaminant. This is why “lead-free” paint is not technically possible, and why testing for lead is crucial.

Drafting Process for Model Law and Guidance

- ▶ Created through multi-stakeholder, participatory process over one year and finalized in 2017, then revised slightly in 2018
- ▶ Based on review of existing lead paint laws, with changes to make model law both easy to implement and customizable to national circumstances
- ▶ Worked with stakeholders (industry, civil society, technical experts) on the draft, and incorporated their comments
- ▶ Draft was provided on website of UN Environment Programme to solicit public comment from all stakeholders
- ▶ Available in all UN languages

Типовой закон и руководящий документ о регулировании содержащей свинец краски

*Субрегиональный семинар для
Центральной Азии и Восточной Европы
Тбилиси, Грузия
11-12 сентября 2019 г.*

Аманда Роулз

*Директор проекта по содержащей свинец краске
Инициатива верховенства закона, Американская ассоциация
адвокатов (ABA ROLI)*

**Global Alliance to
Eliminate Lead Paint**

**Глобальный альянс по отказу от
применения свинца в красках**



AMERICAN **BAR** ASSOCIATION

Rule of Law Initiative

**Американская ассоциация адвокатов
Инициатива в области верховенства права**

Потребность в законах о содержащей свинец краске

- ▶ Чтобы изменить поведение производителей и импортеров красок необходимы юридически обязательные меры контроля и эффективное правоприменение.
 - ▶ Добровольное соблюдение допустимого предела или только требование маркировки обычно не влияет на их поведение.
 - ▶ Знания об опасностях свинца также недостаточно для изменения их поведения.
- ▶ Термин «содержащая свинец краска», используемый Альянсом, означает любую краску с уровнями свинца, превышающими максимальный предел, например 90 мд.
- ▶ «Законы» о содержащей свинец краске могут представляться в различных формах в той или иной стране, включая законодательные акты, регламенты и обязательные технические стандарты при условии, что у «закона» есть положения по обеспечению выполнения и штрафы за несоблюдение.

Влияние законов о содержащей свинец краске

▶ Стимулы для изменений:

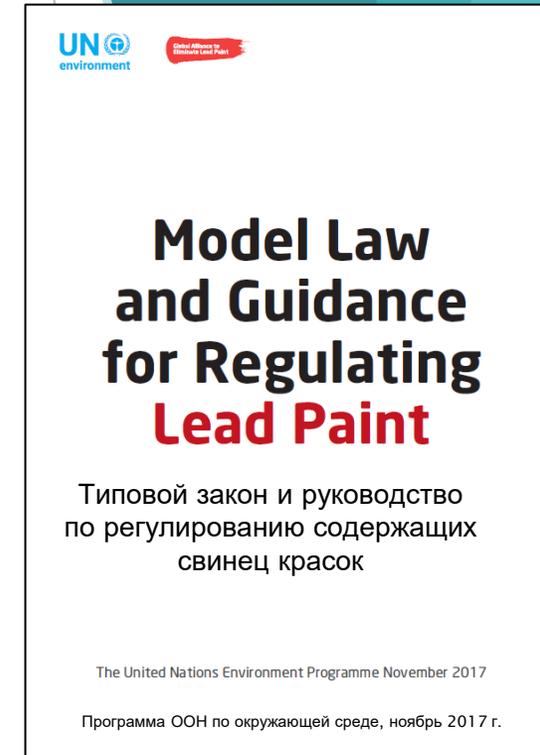
- ▶ Для производителей краски – стимул, чтобы изменить формулу краски в соответствии с законом
- ▶ Для поставщиков ингредиентов – стимул, чтобы расширить и улучшить производство несвинцовых ингредиентов с целью продажи производителям красок
- ▶ Для импортеров красок – стимул, чтобы продавать краски, которые соответствуют закону
- ▶ Для коммерческих лабораторий – стимул, чтобы расширить свои возможности по испытанию свинца в краске

▶ Преимущества для промышленности:

- ▶ Закон страны создает справедливый и конкурентный рынок для всех производителей, импортеров и экспортеров краски.
- ▶ Согласованные законы между странами могут снизить торговые барьеры на региональном и глобальном уровнях.

Происхождение и цель Типового закона и руководящего документа

- ▶ Правительства запросили типовой закон о поэтапном отказе от применения содержащей свинец краски
- ▶ Типовой закон разработан Программой ООН по окружающей среде совместно с Агентством по охране окружающей среды США и ВОЗ. Он отражает лучшие мировые практики регулирования содержания свинца в красках.
- ▶ Служит шаблоном для строгих, простых и эффективных ограничений в отношении свинецсодержащих красок.
- ▶ Не является универсальным, должен быть адаптирован к существующей правовой базе каждой страны
- ▶ Доступен онлайн на 6 языках ООН



Структура Типового закона и руководящего документа

▶ **Руководство:**

- ▶ *Медицинские и экономические издержки* воздействия свинца, а также преимущества законов, ограничивающих содержание свинца в краске.
- ▶ Ключевые элементы, необходимые для эффективных законов о свинцовой краске, и конкретные рекомендации.

▶ **Приложение I:** Типовой закон о содержащей свинец краске

- ▶ Пример правовых формулировок для закона о свинецсодержащей краске, включая рекомендации из руководства

▶ **Приложение II:** Список международных стандартов по

- ▶ подготовке образцов краски
- ▶ методам испытания краски

Правовой подход Типового закона

- ▶ Установление максимально низкого предела общего содержания свинца во всех красках
 - ▶ Относительно легко понять и оценить соответствие, а также обеспечить соблюдение
 - ▶ Предотвращает в будущем преднамеренное использование всех соединений свинца в красках
 - ▶ 34 страны используют этот подход, и еще больше находятся в процессе его принятия

Основные принципы Типового закона

- ▶ **Предотвращение:** строгий закон по ограничению содержания свинца в новых красках предотвратит новые воздействия свинца.
- ▶ **Допустимый максимально низкий предел:** рекомендуемый предел общего содержания свинца в 90 мд достигается в том случае, если производители прекращают намеренное использование свинцовых добавок таких, как свинцовые пигменты.
- ▶ **Промышленность платит за испытание.** Производители и импортеры несут ответственность за тестирование своих красок и подтверждение соответствия ограничениям на содержание свинца.
- ▶ **Ответственность за соблюдение по всей цепочке создания стоимости:** Все компании в цепочке создания стоимости несут ответственность за обеспечение соблюдения, включая производителей, импортеров, дистрибьюторов и розничных продавцов.

Основные положения и рекомендации Типового закона

- ▶ **Масштаб влияния:** какие краски/покрытия включены?
- ▶ **Максимальный предел общего содержания свинца:** 90 мд
- ▶ **Даты вступления в силу требований:** Какой срок выполнения?
- ▶ **Механизмы соблюдения и обеспечения выполнения:** как производители и импортеры документируют соответствие?
- ▶ **Ответственность и полномочия правоприменения:** кто и как будет применять закон?
- ▶ **Последствия несоблюдения:** как будут устраняться нарушения?

Масштаб влияния

- ▶ Типовой закон рекомендует включать **все краски**, что упрощает соблюдение выполнения и обеспечивает максимальную защиту
- ▶ В случае **исключений**, допускающих использование свинца в специальных целях, всегда следует использовать предупредительную маркировку:

«ОПАСНО: СОДЕРЖИТ СВИНЕЦ. НЕ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ДЛЯ ПОВЕРХНОСТЕЙ, ДОСТУПНЫХ ДЕТЯМ ИЛИ БЕРЕМЕННЫМ ЖЕНЩИНАМ».
- ▶ Типовой закон НЕ рекомендует такую маркировку для красок, как «**не содержит свинец**», поскольку технически невозможно очистить все компоненты от загрязнения свинцом.
 - ▶ Вместо этого рекомендуется устанавливать очень низкий предел содержания свинца в количестве 90 мд.



Обоснование максимального предела в 90 мд для общего содержания свинца

- ▶ Самый низкий уровень, **технически выполнимый** для производителей всех видов краски
- ▶ Обеспечивает **лучший возможный способ обеспечения охраны здоровья**
- ▶ Самый низкий допустимый уровень, **требуемый в настоящее время** в любой стране
- ▶ Становится признанным **международным стандартом** для новых и пересмотренных законов по всему миру

Даты вступления в силу

- ▶ Даты вступления в силу определяют для промышленности точные сроки приведения в соответствие.
- ▶ Даты вступления в силу закона должны предусматривать разумное время для того, чтобы:
 - ▶ Производители изменили состав краски и производственные процессы.
 - ▶ Производители, импортеры, дистрибьюторы и розничные торговцы продали или безопасным образом утилизировали существующие запасы краски с содержанием свинца выше нового допустимого предела.
- ▶ Возможные варианты выбора дат вступления в силу:
 - ▶ Единый срок для всех видов красок (обычно 1 год) или
 - ▶ Поэтапные сроки для красок различного назначения (например, 1 год для бытовых красок, 2 или 3 года для промышленных красок).
 - ▶ Странам также необходимо определить, разрешать ли дальнейшую розничную продажу существующих запасов, созданных до даты вступления в силу.

▶ Механизмы соблюдения и обеспечения выполнения

- ▶ Типовой закон включает процесс «Декларации о соответствии», который возлагает обязательство по соблюдению правил производителями и импортерами.
- ▶ Производители и импортеры должны:
 - ▶ Гарантировать, что все краски проверены на наличие свинца в аккредитованной сторонней лаборатории. Лаборатория не должна находиться в стране производителя.
 - ▶ Подписать декларацию о соответствии, включая показания под присягой, что все их краски соответствуют максимальному пределу содержания свинца.
 - ▶ Предоставить декларацию соответствия для всех красок дистрибьюторам и розничным продавцам, а также правительству по запросу.
- ▶ Непредоставление декларации о соответствии должно преследоваться законом.



Ответственность за соблюдение и полномочия

- ▶ Типовой закон определяет роль правительства в обеспечении соблюдения
- ▶ **Определять** государственное министерство, агентство или организацию, которая отвечает за реализацию закона, включая правоприменительную деятельность.
- ▶ **Уполномочить** указанный государственный орган:
 - ▶ **Осмотреть** объекты или магазины
 - ▶ **Проверить** данные компании об испытании, декларации о соответствии и соответствующие записи
 - ▶ **Самим испытать краску** с целью проверки полученных результатов

Последствия несоблюдения

- ▶ **Запрещенные действия:** Типовой закон запрещает *любому лицу*:
 - ▶ Производить, продавать, распространять или импортировать краску, содержащую свинец выше допустимой его концентрации.
 - ▶ Отказываться сотрудничать с государственными органами по инспекции и испытанию.
 - ▶ Не предоставлять декларацию о соответствии или давать ложную информацию в декларации.
 - ▶ Пытаться повлиять на тестирование краски сторонней лабораторией или на данные отчета о результатах испытания.
- ▶ **Гражданские и уголовные наказания:** Типовой закон предусматривает:
 - ▶ Судебный запрет
 - ▶ Гражданские и уголовные наказания – перекрестные ссылки на действующий закон или характерные для нарушения данного закона
 - ▶ Иски граждан

Ключевые аспекты адаптации Типового закона к национальным условиям

- ▶ Типовой закон может применяться для разработки устава, регламента и/или обязательного технического стандарта
 - ▶ Страны используют разные подходы, в зависимости от индивидуальных правовых рамок
 - ▶ Компоненты Типового закона могут использоваться по отдельности и добавляться в существующие законы
- ▶ Правительствам рекомендуется использовать **многосторонний процесс** для разработки закона о содержащей свинец краске. Преимущества включают в себя:
 - ▶ **Поддержку** со стороны ключевых групп заинтересованных сторон, включая гражданское общество и промышленные организации
 - ▶ Ценный технический **вклад** промышленности

Помощь, которая может быть оказана ABA ROLI

- ▶ Инициатива верховенства закона Американской ассоциации адвокатов (ABA ROLI) оказывает юридическую поддержку странам в разработке законопроектов по содержащим свинец краскам в координации Программой ООН по окружающей среде и многими другими международными, региональными, и национальными экспертами, включая Агентство по охране окружающей среды США и ВОЗ.

Помощь, которая может быть оказана ABA ROLI

- ▶ Правовая помощь может включать:
 - ▶ **Правовое исследование**, обобщающее существующие национальные меры контроля над свинцом в красках, токсичными химическими веществами в потребительских товарах или другие соответствующие темы
 - ▶ **Рекомендации по разработке законов** о свинецсодержащих красках в сотрудничестве с национальными заинтересованными сторонами
 - ▶ **Предоставление экспертов** для предоставления консультаций и участия в национальных процессах разработки
 - ▶ **Содействие проведению вебинаров** на национальном уровне с соответствующими заинтересованными сторонами для обсуждения таких тем, как Типовой закон, разработка национальных законов о свинецсодержащих красках, правовые исследования/рекомендации ABA ROLI или связанные вопросы.
 - ▶ **Правовой анализ и отзывы** по законопроектам о содержащей свинец краске

Благодарю за внимание

Аманда Роулз

Директор проекта и региональное контактное лицо для стран Африки и Азии

Проект по содержащей свинец краске

ABA ROLI, Амман, Иордания

Amanda.Rawls@abaroli.org

+962 79 870 6561

Дополнительная информация

Справочная информация: свинцовые добавки не нужны в краске

- ▶ Исторически соединения свинца добавлялись в масляные декоративные и промышленные краски для придания им определенных свойств:
 - ▶ Интенсивный цвет, более быстрое время высыхания или уменьшение коррозии на металлических поверхностях.
- ▶ Свинец чаще всего встречается в масляных красках, в то время как латексные краски на водной основе редко содержат специально добавленный свинец.
- ▶ Сегодня неэтилированные пигменты, сиккативы и антикоррозионные средства широко доступны для красок на масляной основе и используются многими производителями для производства высококачественных красок.
- ▶ Краски могут включать некоторые компоненты такие, как природная глина, которая содержит свинец в качестве загрязнителя. Вот почему краска «без свинца» технически невозможна и почему испытание на содержание свинца имеет решающее значение.

Процесс разработки типового закона и руководящего документа

- ▶ Закон создавался в рамках процесса с участием многих заинтересованных сторон в течение одного года и принял окончательную форму в 2017 году; в 2018 году были внесены незначительные изменения.
- ▶ Основан на обзоре существующих законов о свинецсодержащих красках, с внесением изменений, целью которых было сделать типовой закон легко выполнимым и адаптируемым к национальным условиям.
- ▶ Проект закона разработан в сотрудничестве с заинтересованными сторонами (представителями промышленности, гражданским обществом, техническими экспертами) и включает их комментарии
- ▶ Проект был размещен на веб-сайте Программы ООН по окружающей среде для широкого обсуждения всеми заинтересованными сторонами.
- ▶ Доступен на всех языках ООН.