



ФИНАНСИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ НА ПЕРИОД ПОСЛЕ 2020 ГОДА: ВАРИАНТЫ ДЛЯ СОГЛАСОВАННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

сентябрь 2020



ФИНАНСИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ НА ПЕРИОД ПОСЛЕ 2020 ГОДА: ВАРИАНТЫ ДЛЯ СОГЛАСОВАННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Ведущие авторы

Натаниэль Эйзен, юрист, CIEL

Дэвид Азулай, директор Программы по окружающей среде и здоровью, CIEL

Джео ДиГанжи, PhD, кандидат наук, старший научный и технический советник IPEN

СЕНТЯБРЬ 2020



С 1989 года **Центр международного права окружающей среды (CIEL)** использует силу закона для охраны окружающей среды, защиты прав человека и обеспечения справедливого и устойчивого общества. CIEL стремится к миру, в котором закон отражает взаимосвязь между людьми и окружающей средой, уважает планетарные границы, защищает достоинство и равенство каждого человека и побуждает всех жителей Земли жить в согласии друг с другом.

ciel.org



Во имя будущего без токсичных веществ

IPEN - это сеть неправительственных организаций, работающих в более чем 100 странах для уменьшения и устранения вреда для здоровья человека и окружающей среды от токсичных химических веществ.

ipen.org

IPEN и CIEL выражают благодарность за финансовую поддержку, оказанную:

- Правительством Германии,
- Правительством Швеции,
- Правительством Швейцарии
- и другим донорам, которые сделали возможным подготовку этого доклада.

Мнения и толкования, содержащиеся в этом докладе, не обязательно должны отражать официальное мнение любого из учреждений, предоставляющих финансовую поддержку. Ответственность за содержание полностью лежит на IPEN и CIEL.

РЕЗЮМЕ

Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой нуждаются в развитии инфраструктуры и дополнительных возможностях для рационального управления химическими веществами и отходами, которые в настоящее время у них отсутствуют и которые они не могут себе позволить создавать и поддерживать. Потребность в укреплении потенциала является неотложной, поскольку использование химических веществ расширяется, а производящая их отрасль быстро растет и распространяется на развивающиеся страны. Правительства согласились с тем, что финансовые ресурсы для решения этих проблем недостаточны и что необходима новая, устойчивая, генерирующая достаточные средства форма финансирования. Для практической реализации компонента вовлечения частного сектора в Комплексном подходе к финансированию в этом докладе предлагается ввести скоординированный налог на химическое сырье, или основные химические вещества. Этот налог будет взиматься национальными правительствами во всех странах, где производится это подмножество химических веществ, а собранные средства будут направляться в новый или уже существующий международный фонд для поддержки управления химическими веществами и отходами в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Очень маленький налог может дать значительно больше ежегодного финансирования, чем когда-либо выделялось на рациональное управление химическими веществами и отходами, - порядка миллиардов долларов США в год. Согласованный налог на основные химические вещества имеет следующие преимущества:

- позволяет собрать достаточные средства на устойчивой основе;
- устраняет бремя создания национальных механизмов возмещения издержек через использование глобального подхода;
- обеспечивает простоту администрирования благодаря относительно небольшому количеству компаний и стран;
- устанавливает общую для всех стран базу сбора налогов на единицу продукции;
- позволяет вовлечь промышленность в реализацию Комплексного подхода к финансированию, а также осуществить принцип «загрязнитель платит».



ВВЕДЕНИЕ

Правительствам требуются значительные возможности для регулирования и развития инфраструктуры, чтобы эффективно разрабатывать, осуществлять и обеспечивать соблюдение законов, политики и правил, регулирующих рациональное регулирование химических веществ и отходов. Однако большинство стран в настоящее время не имеют достаточного регуляторного потенциала и финансовых ресурсов, необходимых для защиты здоровья людей и окружающей среды.

Потребуется значительные новые и дополнительные средства для искренних глобальных усилий по обеспечению рационального регулирования химических веществ и отходов. Финансирование со стороны правительств-доноров и текущие потоки доходов будут недостаточным для создания и поддержания программ и инфраструктуры, которые потребуются для эффективной защиты здоровья населения и окружающей среды от воздействия химических веществ и аварий во всех странах. Чтобы обеспечить поступление достаточных средств на устойчивой основе, требуется интернализация затрат в соответствующих отраслях производства.¹

Потребность в более надежном и достаточном финансировании привела к разработке Комплексного подхода к финансированию рационального регулирования химических веществ и отходов с его тремя столпами: интеграция в национальные планы развития, вовлечение промышленности и специально выделенное внешнее финансирование. Было определено, что участие промышленности включает «инструменты возмещения затрат на национальном уровне»,² и ведутся важные дискуссии о том, как до-

стичь этой цели. Однако возмещение затрат на национальном уровне вряд ли будет отвечать целям достаточного или стабильного финансирования по причинам, изложенным ниже. Поэтому необходима международная координация для обеспечения интернализации затрат промышленностью. Наиболее эффективным способом достижения этой цели является согласованный механизм минимального налогообложения и перераспределения между ключевыми странами.

Пандемия COVID-19 привела к серьезному кризису в области общественного здравоохранения и повышению осведомленности о связи между факторами окружающей среды и детерминантами здоровья. По мере того как правительства продвигаются вперед в посткризисном планировании, существует острая необходимость в рациональном регулировании химических веществ и отходов, что включает в себя введение в действие механизмов ответственности производителя. СПМРХВ никогда не достигнет своих целей, если не будут мобилизованы финансовые ресурсы, эквивалентные масштабу проблемы регулирования химических веществ, и химическая промышленность не возместит вред, связанный с ее продуктами. Переговоры на период после 2020 года - лучшая возможность, чтобы ввести в действие необходимые изменения.

В этом докладе рекомендуется ввести налог на производство химического сырья для получения значительного дохода при ограниченном искажении

**ОЧЕНЬ МАЛЕНЬКИЙ НАЛОГ
МОЖЕТ ЕЖЕГОДНО ДАТЬ
ЗНАЧИТЕЛЬНО БОЛЬШЕ
ФИНАНСИРОВАНИЯ, ЧЕМ
КОГДА-ЛИБО ВЫДЕЛЯЛОСЬ
НА РАЦИОНАЛЬНОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ И
ОТХОДОВ.**

и сохранении административной осуществимости и приверженности общим принципам международного права (все они более подробно представлены в Приложении III к этому докладу). Доходы, полученные от этих скоординированных налогов, должны поступать в новый или существующий фонд, а затем направляться правительствам развивающихся стран, стран с переходной экономикой и соответствующим заинтересованным сторо-

нам для осуществления деятельности по рациональному регулированию химических веществ и отходов. Детали по управлению, местоположению и оперативной деятельности фонда необходимо будет проработать более подробно. Сейчас же мы фокусируемся на мотивации и разработке скоординированного налога для финансирования рационального регулирования химических веществ и отходов.

I. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Химические компании не полностью осознали социальные издержки своей продукции. Как отмечает Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП),

*«Подавляющее большинство расходов на здоровье человека, связанных с производством, потреблением и утилизацией химических веществ, не покрываются производителями химических веществ и не распределяются по цепочке создания стоимости. Некомпенсированный вред здоровью человека и окружающей среде - это провалы рынка, которые нуждаются в коррекции».*³

Эти внешние издержки создали большие проблемы регулирования для национальных правительств и огромные потребности в финансировании, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.⁴ В результате, как отмечено в ключевых выводах независимой оценки Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ), *«разрыв между странами разных категорий развития... увеличивался, вместо того, чтобы сокращаться».*⁵ Репрезентативный список проблем в достижении цели Йоханнесбургского плана осуществления по обеспечению международного рационального регулирования химических веществ к 2020 году включает следующие:



Химические загрязнители повсеместно распространены в окружающей среде и в организмах людей.⁶

Отсутствует адекватная информация о веществах и отходах: *«Из десятков тысяч химических веществ, представленных на рынке, только небольшая часть была тщательно исследована для определения их воздействия на здоровье человека и окружающую среду».*⁷

Существуют опасения по поводу недостатка информации со стороны бизнеса, особенно в отношении химических веществ в продуктах, опасных химических веществ в электронике и наноматериалах.⁸



Химические воздействия наносят значительный вред рабочим. *«Один работник умирает каждые 15 секунд от токсического воздействия на рабочем месте».*⁹ На профессиональные заболевания приходится более 86% всех случаев преждевременных смертей, связанных с работой.¹⁰



Низкий уровень осведомленности по вопросам химической безопасности в правительствах и среди конечных пользователей создает серьезный потенциальный вред для здоровья людей и окружающей среды.¹¹



Стоимость вреда, вызванного отравлением пестицидами в странах Африки к югу от Сахары, превышает весь объем зарубежной помощи развитию сектору здравоохранения в этих странах, за исключением помощи по ВИЧ/СПИД.¹²

Даже по осторожным оценкам, среднегодовой ущерб здоровью вследствие заболеваний, связанных с химическими веществами, разрушающими эндокринную систему, только в Европейском союзе составляет 157 миллиардов евро.¹³

В 2018 году ВОЗ оценила глобальное бремя болезней, которое можно отнести к предотвращаемым, в размере 1,6 миллиона ежегодных преждевременных смертей и 45 миллионов потерянных лет жизни с поправкой на инвалидность (DALY) из-за плохого регулирования химических веществ.¹⁴



Ориентировочный ежегодный ущерб здоровью вследствие воздействия пер- и полифторалкильных веществами (ПФАС) PFAS) составляют 2,8–4,6 млрд евро в странах Северной Европы и 52–84 млрд евро в тридцати странах Европейской экономической зоны.¹⁵

По оценкам, годовые затраты от загрязнения, связанного с производством и использованием летучих органических соединений, составляют 236 млрд долларов США. И это неполная оценка, поскольку она исключает ущерб большинству природных ресурсов, а также загрязнение воды, изменения в землепользовании, проблемы отходов в странах, не входящих в ОЭСР.¹⁶

Ежегодные затраты, связанные с воздействием свинца в детском возрасте в странах с низким и средним уровнем дохода, оцениваются в 977 млрд долларов США. Наибольшее бремя воздействия свинца в настоящее время несут страны с низким и средним уровнем дохода.¹⁷ Между тем в большинстве стран отсутствуют юридически обязательные правила, ограничивающие содержание свинца в краске.¹⁸



Согласованная на глобальном уровне система классификации и маркировки химических веществ (GHS) не действует более чем в 120 странах.¹⁹

В большинстве стран отсутствуют регистры выбросов и переноса загрязнителей.²⁰

Большие запасы устаревших пестицидов и запрещенных стойких органических загрязнителей хранятся ненадлежащим образом и представляют угрозу утечек.²¹



Управление остается проблемой: *«Во многих странах нет законов, регулирующих управление химическими веществами, а для тех законов, которые существуют, механизмы обеспечения выполнения оставались слабыми».*²²

Отчетность по соблюдению положений Базельской конвенции, Стокгольмской конвенции и СПМРХВ была ниже 50%, причем по Базельской конвенции этот показатель составлял, вероятно, всего 10%.²³



II. ФИНАНСИРОВАНИЕ

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

СПМРХВ является единственным глобальным форумом, на котором можно выявить, оценить и решить весь спектр известных и вновь выявленных проблем здравоохранения и окружающей среды, связанных с жизненным циклом химических веществ. Его широкая сфера охватывает многие химические воздействия, которые выходят за рамки существующих конвенций о химических веществах. Во многих случаях вред для здоровья человека и окружающей среды, вызываемый этими другими источниками, может быть столь же серьезным, как и вред, наносимый стойкими органическими загрязнителями, озоноразрушающими веществами или ртутью. Эти источники токсичного химического воздействия часто непропорционально влияют на людей и окружающую среду в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Для обеспечения рационального регулирования химических веществ и отходов развивающимся странам и странам с переходной экономикой необходимо будет создать дополнительную инфраструктуру и возможности, которых у них в настоящее время нет и которые сейчас они не могут себе позволить создавать и поддерживать.

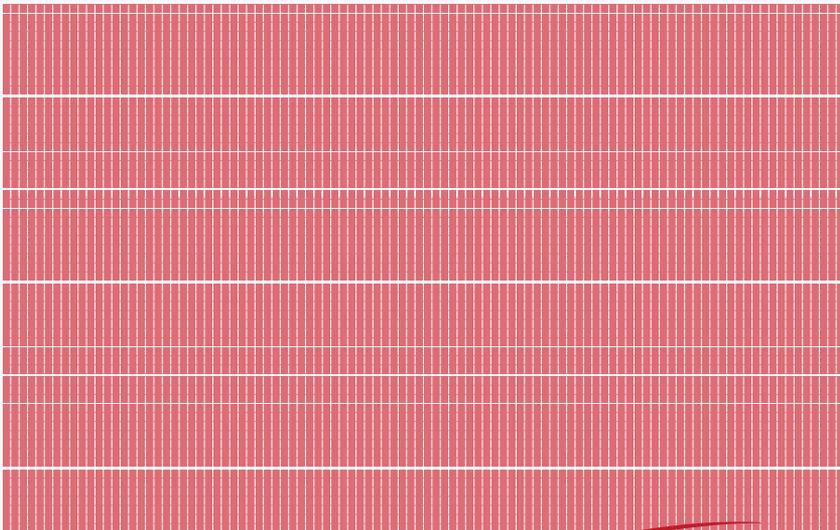
Финансирование неадекватно потребностям

Средства необходимы для повышения потенциала регулирования химических веществ и отходов, развития инфраструктуры, информационных систем и мониторинга, а также для управления отходами и решения других актуальных задач. Тем не менее, сейчас имеющегося финансирования недостаточно:

- Оценка чистых потребностей в финансировании для осуществления Стокгольмской конвенции на период 2018–2022 годов составляет приблизительно 4,4 млрд долл. США.^{24, 25} Однако в программном документе Седьмого пополнения Глобального экологического фонда (ГЭФ) ориентировочно выделяется 392 миллионов долл. США. на работу по Стокгольмской конвенции - примерно в 11 раз ниже, чем предполагаемые потребности.²⁶
- Оценка финансовых потребностей не была проведена для Роттердамской, Базельской и Минаматской конвенций или СПМРХВ, что указывает на то, что недофинансирование программы в области химических веществ, вероятно, будет намного больше, чем предполагалось ранее.
- В то время как СПМРХВ имел ограниченные по времени средства для стимулирования деятельности через Программу быстрого старта, в соглашении не был создан фонд для реализации.
- Правительства стран-доноров внесли в общей сложности 41 миллион долларов США в прекративший существование Целевой фонд Программы быстрого старта на 10-летний период с 2006 по 2015 годы.²⁷ При этом четыре донора (ЕС, Швеция, Норвегия и США) внесли 73% этих средств. Для контраста, финансирование климата только из Зеленого климатического фонда составляет 5,4 миллиарда долларов США на четырехлетний период.²⁸
- Ежегодный дефицит бюджета Секретариата СПМРХВ составлял 43% в течение шести из десяти лет в период между 2006 и 2015 гг., и это повлияло на его способность выполнять некоторые функции.²⁹
- ГЭФ выделил всего 13 миллионов долларов США для внедрения СПМРХВ на глобальном уровне на четырехлетний период с 2014 по 2018 годы.³⁰ Это составляло 0,3% от пополнения ГЭФ-6.
- На 4-й Международной конференции по регулированию химических веществ (ИССМ4) более 100 правительств с обеспокоенностью признали, что «масштаб ресурсов, доступных из всех источников, в том числе в рамках Программы быстрого запуска и Глобального экологического фонда, недостаточен для достижения цели рационального регулирования химических веществ в развивающихся странах».³¹

Баланс управления химическими веществами

Продажи химической промышленности (2017)*

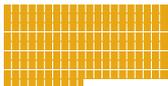


5,7 трлн долл.США

* Прогнозируется удвоение к 2030 году

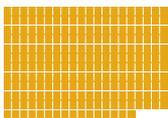
Примеры затрат на общественное здравоохранение и охрану окружающей среды

Оценочные расходы на здравоохранение в Европе, связанные с химическими веществами, разрушающих эндокринную систему (в год)



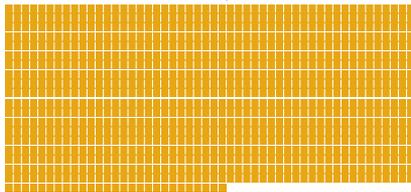
169,7 млрд долл.США
(157 млрд евро)

Ориентировочные затраты, связанные с загрязнением летучими органическими соединениями (в год)



236 млрд долл. США

Оценочные затраты, связанные с воздействием свинца в странах с низким и средним уровнем дохода (в год)



977 млрд долл. США

значения: ■ 1 000 000 000 долл.США

- Независимая оценка СПМРХВ отмечает, что успех соглашения зависел от «надежного и устойчивого финансирования», но что реализация соглашения «была затруднена как неопределенностью, так и нехваткой планируемого финансирования». ³²
- На 1-й сессии Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде (UNEA-1) страны согласились, что для регулирования химических веществ и отходов «устойчивое, предсказуемое, адекватное и доступное долгосрочное финансирование на всех уровнях ... является ключевым элементом, особенно в развивающихся странах и страны с переходной экономикой». ³³

Химическая промышленность крупная и быстро расширяющаяся

Химическая промышленность является второй по величине отраслью обрабатывающей промышленности в мире. В настоящее время она быстро распространяется в страны с развивающейся экономикой в Азии и на Ближнем Востоке. ³⁴ В период с 2000 по 2017 год мощности по производству химических почти удвоились, что сопровождалось значительным увеличением международной торговли. ³⁵ Продажи химической промышленности (включая фармацевтические препараты) в 2017 году составили 5,7 триллиона долларов США, и, согласно прогнозам, к 2030 году они удвоятся. ³⁶ На Китай приходится 37% мировых продаж химических веществ - это самая большая доля в мире, и ожидается, что к 2030 году она увеличится до 50%. ³⁷

**ПО ПРОГНОЗАМ,
ПРОДАЖИ ХИМИЧЕСКОЙ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ К 2030
ГОДУ УДВОЯТСЯ.**

Химическая промышленность является крупнейшим в мире промышленным потребителем энергии и третьим по величине источником выбросов углекислого газа. ³⁸ Ключевым сегментом отрасли является преобразование природного газа и минералов в основные химические вещества, которые затем используются для производства различных других химических веществ и полимеров. Основные химические вещества включают олефины (например, этилен, пропилен, бутadiен), ароматические соединения (например, ксилол, бензол, толуол), метанол, серу, хлор, едкий натр, оксиды титана, промышленные газы и другие. ³⁹ На основные органические и неорганические химические вещества приходится примерно 67% мирового химического производства и использования продукции по объему. ⁴⁰

Химическая промышленность является крупнейшим в мире промышленным потребителем энергии и третьим по величине источником выбросов углекислого газа. На основные химические вещества приходится 67% мирового объема химического производства.



Комплексный подход к финансированию включает промышленность

Нынешний «Комплексный подход к финансированию», принятый на 1-ой сессии Ассамблеи ООН по окружающей среде и 3-ей Международной конференцией по регулированию химических веществ (ИССМЗ), был призван обеспечить более стабильное и предсказуемое финансирование регулирования химических веществ в кластере химических веществ и отходов посредством трех основных базисных компонентов. Специальная программа внесла свой вклад в третий компонент, посвященный целевому внешнему финансированию, путем мобилизации на сегодняшний день более 25 млн. долл. США и распределения примерно 11,5 млн. долл. США.⁴¹ Однако, поскольку это финансирование применяется для работы в рамках Базельской, Роттердамской, Стокгольмской и Минаматской конвенций и СПМРХВ, трудно определить, сколько пошло на деятельность по осуществлению непосредственно СПМРХВ. Кроме того, финансирование ограничивается поддержкой заявок правительств на институциональное укрепление и только на мероприятия, которые выходят за рамки мандата ГЭФ.

Одна из целей участия промышленности в рамках Комплексного подхода состояла в том, чтобы переложить затраты на регулирование химических веществ на отрасль⁴², как это предусмотрено Общепрограммной стратегией СПМРХВ.⁴³ Был достигнут прогресс в предоставлении методической помощи относительно мер по возмещению издержек на национальном уровне, особенно со стороны ЮНЕП.⁴⁴ Между тем в 2019 году рядом стран (в частности, Африканской группой, Группой стран Латинской Америки и Карибского бассейна, Азербайджаном, Камбоджей, Индонезией, Ираном, Оманом, Таиландом и Тувалу) были выдвинуты предложения в контексте переговоров о деятельности СПМРХВ на период после 2020 года. Они предлагают более полно реализовать принцип «платит загрязнитель», в том числе посредством правил, устанавливающих расширенную ответственность производителей, и создания нового фонда для сбора дополнительных ресурсов за счет налогов и сборов с промышленности.⁴⁵

Два руководящих документа ЮНЕП и записка Секретариата указывают на некоторые успешные примеры платы за определенные услуги – например, когда правительства взимают с промышленности плату за регистрацию или одобрение химических веществ или инспекцию установок. В них также отмечаются возможность ежегодных сборов или налогов, что приветствуется.⁴⁶ Однако существует лишь несколько примеров того, как развивающиеся страны применяют любой из этих подходов, и ни при одном из них не удалось приблизиться к полному финансированию потребностей страны по регулированию химических веществ. Мы полагаем, что это не результат отсутствия интереса, а скорее результат фундаментального несоответствия между уровнем возмещением издержек на национальном уровне и объемом



финансирования, необходимым для регулирования химических вещества и отходами. На самом деле, даже в развитых странах, где этот подход применяется в полной мере (см. пример финансирования Европейского химического агентства за счет регистрационных сборов), собранных ресурсов недостаточно для полного финансирования органов и мероприятий по регулированию химических веществ.⁴⁷

ГРАНИЦЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ

Как было затронуто в более ранней концептуальной записке IPEN⁴⁸ и расширено здесь, чисто национальные (то есть несоординированные) подходы к налогу на химический сектор нецелесообразны по следующим параметрам:

Информационные и координационные барьеры

Разработка инструментов возмещения издержек требует определенного уровня информации о химическом секторе и химических веществах в продуктах и отходах в одной стране. Эта информация не существует во многих странах и может быть дорогостоящей для сбора. Это также требует определенного уровня координации между министерствами (например, министерств финансов и окружающей среды) - более высокого, чем в настоящее время существует в некоторых странах.

Достаточность средств

Для многих развивающихся стран нельзя ожидать, что возмещение издержек на национальном уровне принесет достаточные доходы. Частично это объясняется тем, что во многом издержки на регулирование в развивающихся странах и странах с переходной экономикой вызваны не воздействием химических веществ, производимых или даже продаваемых в этих странах, а воздействием химических веществ, включенных в неизвестных количествах в промышленные и электротехнические изделия, потребительские товары или различные потоки отходов (опасные отходы, пластмассы, электронные отходы и т. д.).⁴⁹ Это затрудняет получение достаточных средств на регулирование химических веществ исключительно за счет налогов и сборов с производителей или импортеров химических веществ в этих странах, как это было предложено ЮНЕП.⁵⁰ Наконец, многие правительства могут быть обеспокоены тем, что одностороннее налогообложение будет стимулировать компании переносить производственные или распределительные центры за пределы территории страны и таким образом негативно влиять на перспективы их экономического развития.

Вопросы юрисдикции

Аналогичным образом, в некоторых странах значительная часть затрат на регулирование может быть вызвана трансграничными выбросами, в дополнение к производству или импорту в эти страны химических веществ, или продуктов, или отходов, содержащих химических веществ.⁵¹ Подходящая налоговая база для этих трансграничных выбросов часто находится за пределами действия национальной юрисдикции. Другими словами, на основе международного права эти страны не имеют оснований облагать налогом субъекты, ответственные за многие риски, с которыми они сталкиваются.

Принцип «загрязнитель платит»

Это относится к последнему пункту, который заключается в том, что для реализации принципа «загрязнитель платит» необходимо выйти за рамки национальных подходов. Принцип «загрязнитель платит», как отмечается ОЭСР и Рио-де-Жанейрской декларацией с некоторыми небольшими различиями, гласит, что загрязнитель должен нести расходы, связанные с загрязнением, его предотвращением и контролем.⁵²

Для реализации принципа «загрязнитель платит» производители химических веществ должны рассматриваться как загрязнитель.⁵³ Это связано с тем, что, хотя правительства несут обязательства по надлежащей защите здоровья населения и окружающей среды страны от вреда, вызванного воздействием химических веществ и авариями, расходы, которые они несут при выполнении этого обязательства, возникают в результате эко-

ЧТО ТАКОЕ ОСНОВНЫЕ ХИМИЧЕСКИЕ ВЕЩЕСТВА?

Любой такой список должен включать как минимум:

- ацетон
- аммиак
- бензол
- метилбензолы
- бром
- бутадиен
- циклогексан
- карбонат кальция
- хлор
- спирт этиловый
- этилен
- этиленгликоль
- фтор
- водород
- хлористый водород
- мочевины
- фтористый водород
- кислород
- пероксид водорода
- йод
- азотная кислота
- метанол
- метил трет-бутиловый эфир
- азот
- фенол
- фосфорная кислота
- фосфористый
- пропилен
- карбонат натрия
- едкий натр
- сера
- серная кислота
- диоксид титана
- толуол
- формальдегид
- различные ксилолы
- редкие газы

номических решений отрасли по производству, использованию и импорту химикатов. Правительства имеют право и обязаны возместить эти внешние издержки путем применения принципа «платит загрязнитель». Независимая оценка СПМРХВ показывает, что правительства четко понимают, что введение в действие принципа «загрязнитель платит» означает *«перенос внешних издержек на производство, использование и утилизацию химических веществ из государственного сектора в частный сектор»*.⁵⁴

В связи с глобальным характером производственно-сбытовых цепочек и торговли, а также уникальными характеристиками химических веществ, производители химических веществ часто не подлежат налогообложению или регулированию в странах, где необходим контроль загрязнения. Для поощрения производителей к интернализации издержек при сохранении эффективности международной торговли координация налогов на производителей в странах их учреждения и перераспределение средств является наиболее практичным и эффективным подходом.

Подход также следует за другим важным принципом международного экологического права - общей, но дифференцированной ответственности. Всем заинтересованным странам предлагается ввести общий налог для производителей основных химических веществ, размещенных в их странах, и направить доходы в международный фонд. При этом почти все развивающиеся страны будут получать больше средств из этого фонда, чем

они вкладывают, что отражает более значимый масштаб проблем, с которыми они сталкиваются при финансировании обращения с химическими веществами и отходами.

И последний пункт по этому вопросу: большие издержки, унаследованные от десятилетий безответственного производства, означают, что для эффективной реализации принципа «загрязнитель платит» в отношении этого сектора потребуется либо налогообложение задним числом, либо более высокий налог, чем если бы рассматривалось только нынешнее загрязнение.⁵⁵ Это еще один недостаток моделей платных услуг, которые традиционно ориентированы только на настоящее и, следовательно, неспособны мобилизовать ресурсы, необходимые для решения как накопленных проблем, так и для предотвращения будущих последствий.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАЛОГИ

Вышеуказанные недостатки свидетельствуют о том, что налог или пошлина, взимаемая международным органом, или согласованный набор национальных налогов или сборов с объединением доходов, действительно необходимы для достижения интернализации издержек промышленностью. Международное или скоординированное налогообложение является уже существующей на практике концепцией. Существует несколько примеров согласованных налогов и мер по объединению доходов, в том числе специально для экологических целей (см. Приложение I). Есть даже один пример, когда страны передали международному органу полномочия взимать сборы с узкой категории юридических лиц.⁵⁶ Тем не менее, скоординированный подход (в отличие от налогообложения международным органом) обладает тем преимуществом, что здесь можно использовать существующую внутреннюю регулируемую инфраструктуру для сбора налогов и сохранения гибкости для стран, которые опасаются делегировать полномочия по налогообложению международному органу.

III. РАЗРАБОТКА СОГЛАСОВАННОГО НАЛОГА

Мы предлагаем внедрить глобальный подход к интернализации издержек отрасли, привлечь новые и дополнительные устойчивые средства для рационального регулирования химических веществ и отходов. При таком подходе страны согласятся ввести новый минимальный налог или пошлину на химическое сырье, также известное как платформа или основные химические вещества. Этот налог или сбор будет взиматься во всех тех странах, где производятся эти химические вещества. Эти доходы будут направлены этими странами в новый или существующий международный фонд для поддержки регулирования химических веществ и отходов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Чтобы разработать это предложение, мы сначала тщательно оценили возможные формы, которые может принять налог: например, он может основываться на доходах, активах, продажах или производстве⁵⁷ (подробности этого анализа см. в приложении III). Оценка показала, что налог на базе производства основных химических веществ может дать значительный доход при очень низкой ставке налога. Такой подход также с меньшей вероятностью вызовет искажения в экономике или даст возможность их избежать, чем некоторые из рассматриваемых налогов на другой базе. Кроме того, это с большой вероятностью предотвратит опасное поведение, например, чрезмерное использование химикатов. Осуществимость такого подхода уже была продемонстрирована на национальном уровне: Соединенные Штаты ввели налог с продаж на химическое сырье для частичного финансирования своей программы «Суперфонд» с 1980 по 1995 год.⁵⁸ Первоначально налог применялся к 42 видам химического сырья, когда они производились в стране или импортировались в Соединенные Штаты, по ставкам от 0,22 до 4,87 долл. США за тонну.⁵⁹ В 1986 году в закон были внесены поправки, предусматривающие также введение налога на импорт 50 веществ, полученных из облагаемого налогом сырья или произведенных с его использованием.⁶⁰ За последние четыре года действия этого налога собиралось в среднем 331 миллион долларов США в год.⁶¹ Далее мы подробно опишем преимущества, а затем предложим сферу применения налога, то, как он может администрироваться и как он будет воплощать ключевые принципы международного права, такие как общая, но дифференцированная ответственность и принцип «платит загрязнитель».

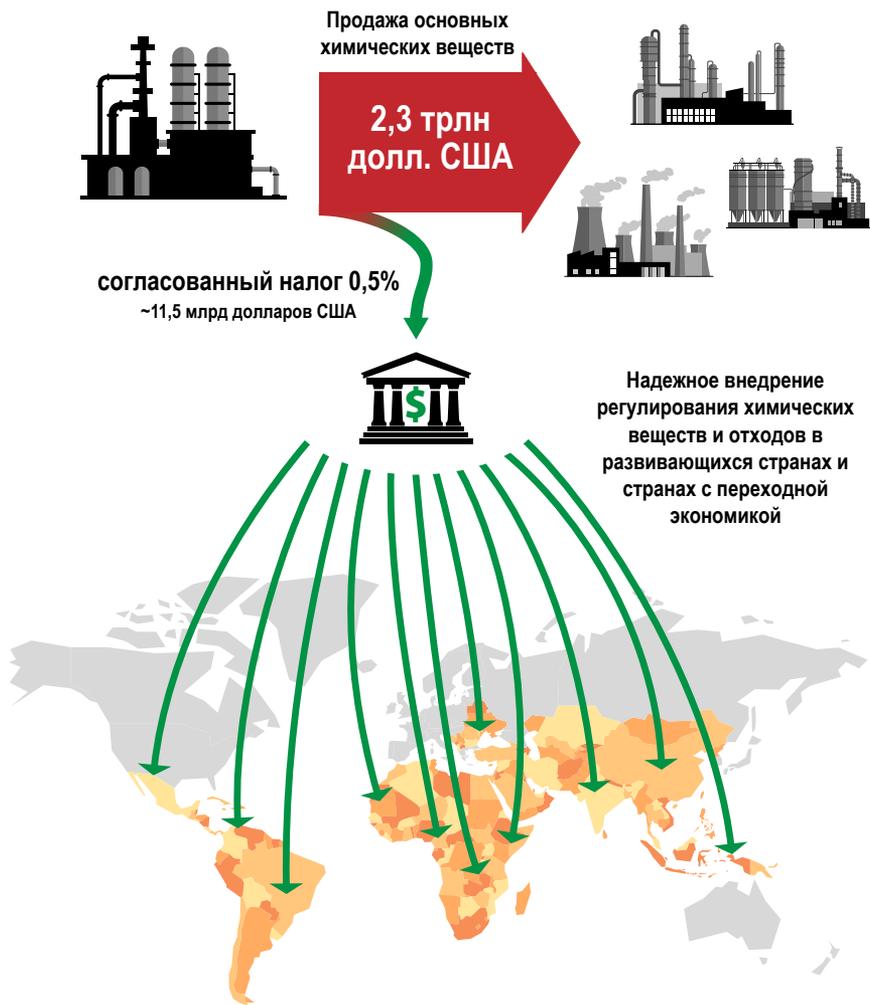
ПРЕИМУЩЕСТВА

Налог с продаж основных химических веществ может сгенерировать значительный доход при очень низкой ставке налога. Глобальные продажи химикатов в 2018 году составили примерно 3,3-4 триллиона долларов США (без учета фармацевтических препаратов).⁶² По данным Американского совета по химии (АСС), из этих продаж примерно 2,3 триллиона долларов пришлось на основные химические вещества, которые включают органические и неорганические соединения, некоторые кислоты, редкие газы некоторые красители и чернила.⁶³ Таким образом, в случае полной реализации предложенной схемы, налог 0,5% на стоимость производства основных химических веществ по определению АСС, может ежегодно приносить 11,5 млрд долл. США, что примерно в 85 раз превышает общую годовую помощь, которая в настоящее время поступает на деятельность по химическим веществам из ГЭФ (131 млн долл. США) и Специальной программы (4 703 849 долл. США), вместе взятых.⁶⁴ Именно такой масштаб финансирования необходим для полного и надежного осуществления регулирования химических веществ и отходов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Это также значительно больше, чем можно ожидать от правительств стран-доноров в виде безвозмездной помощи на постоянной и устойчивой основе.

Даже с согласия небольшого количества стран этот налог все равно соберет значительные средства. По данным ЮНИДО, в 2009 году 77% производства основных химических веществ *в стоимостном выражении* было сосредоточено всего в 10 странах: США, Китае, Японии, Германии, Франции, Бразилии, Южной Корее, Индии, России и Великобритании (в таком порядке).⁶⁵ Хотя с тех пор могли произойти некоторые подвижки, предположим, что на сегодняшний день сохраняется примерно такое ранжирование производства, и тогда 0,5% -ный налог на производство основных химических веществ только в этих десяти странах поможет собрать примерно на 8,8 млрд. долларов в год. В отличие от подоходного налога, от которого можно уклониться за счет перераспределения прибыли между смежными корпоративными структурами, налоги на производство, особенно по низкой ставке, не должны создавать особых стимулов или возможностей для уклонения. Наконец, в той степени, в которой эти налоги напрямую повышают стоимость основных химических веществ для их покупателей (как правило, производителей промежуточных или специальных химических веществ), они могут оказывать положительный эффект, предотвращая чрезмерное использование основных химических веществ.

ОХВАТ

Налогообложение только химического сырья делает максимальными преимущества налога: его легко вводить, и он не является ни чрезмерным, ни



недостаточным. Его легко администрировать из-за относительно небольшого числа фирм, занимающихся производством этих основных химических веществ в любой стране. Кроме того, этот налог предназначен только для ранних этапов производственной цепочки, чтобы ограничить «каскадирование», или ситуацию, когда производители продуктов более поздней стадии платят налог на уже уплаченный налог.⁶⁶

Однако, взимая налог на первом этапе производства, расходы по налогу будут распределяться по всей цепочке создания стоимости, при этом произ-

В 2017 году продажи мировой химической промышленности составляли более

5 700 000 000 000

долларов США

Прогнозируется удвоение к 2030 году

11 000 000 000 000

долларов США

Химическая промышленность является второй по величине обрабатывающей промышленностью в мире и в настоящее время быстро расширяется. По прогнозам, продажи химикатов к 2030 году удвоятся. Налог 0,5% от продаж основных химикатов может принести 11 миллиардов долларов в государственные фонды для рационального регулирования химических веществ.

0.5%

водители и потребители промежуточных химических веществ и розничных продуктов несут часть затрат через классические рыночные механизмы. Учитывая, что многие из химических веществ, которые производят наибольшие негативные внешние эффекты, являются промежуточными продуктами, такими как антипирены, пестициды или промышленные растворители, это положительный момент.

Противники налога могут утверждать, что налог на все основные химические вещества является чрезмерным, учитывая, что некоторые из этих химических веществ могут быть менее опасными, чем другие. Однако все химические вещества и отходы требуют тщательного регулирования. Кроме того, как видно в случае стойких органических загрязнителей, многие химические опасности становятся очевидными только с течением времени, и эти опасности зависят от многих экологических и институциональных особенностей – и это только один пример.⁶⁷ С учетом этих соображений и значительных затрат вследствие унаследованного ущерба, связанного с непроверенными химическими веществами, целесообразно обеспечить широкий охват основных химических веществ.

Определение круга продуктов, подлежащих налогообложению, потребует дальнейшего изучения и консультаций среди всех заинтересованных сторон СПМРХВ. Возможно, проще всего использовать товарные тарифные

рубрики: Международная стандартная отраслевая классификация отраслей экономической деятельности (МСОК) имеет одну тарифную рубрику «Основные химические вещества» на трехзначном уровне. В Гармонизированной системе (ГС) категория «Основные химические вещества» отсутствует, однако можно воссоздать список основных химических веществ, используя четырехзначные коды ГС и таблицы соответствия. Любой такой список должен как минимум включать: ацетон, аммиак, бензол и метилбензолы, бром, бутadiен, циклогексан, карбонат кальция, хлор, этанол, этилен, этиленгликоль, фтор, формальдегид, водород, хлористый водород, фтористый водород, перекись водорода, йод, азотную кислоту, кислород, метанол, метил-трет-бутиловый эфир, азот, фенол, фосфорную кислоту, фосфор, пропилен, карбонат натрия, гидроксид натрия, серу, серную кислоту, диоксид титана, толуол, мочевины и различные ксилолы и редкие газы.

Основная цель предлагаемого налога состоит в том, чтобы дать возможность химической промышленности интернализировать издержки, часто трансграничные, в конечных звеньях производственно-сбытовой цепи, которые связаны с использованием ее продуктов. Учитывая это, следует

сделать несколько выводов об охвате объектов налогообложения. Во-первых, текущее предложение состоит в том, чтобы облагать налогом объем производства основных химических веществ, производимых для продажи, - он не предназначен для налогообложения каких-либо выбросов или стоков от производственных объектов. Во-вторых, налог должен взиматься с этих основных химических веществ независимо от того, производятся ли они из углеводов или биоресурсов. В то время

как, несомненно, существует вред, связанный с добычей углеводов выше по производственно-сбытовой цепочке, с этим следует бороться через налоги или нормативные акты в отношении самих углеводов. Этот налог направлен на интернализацию издержек, связанных с основными химикатами и продуктами, произведенными из них.

**СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ
ВВЕЛИ НАЛОГ С ПРОДАЖ
НА ХИМИЧЕСКОЕ СЫ-
РЬЕ ДЛЯ ЧАСТИЧНОГО
ФИНАНСИРОВАНИЯ СВОЕЙ
ПРОГРАММЫ «СУПЕР-ФОНД»
С 1980 ПО 1995 ГОД... ЗА
ПОСЛЕДНИЕ ЧЕТЫРЕ ГОДА
ДЕЙСТВИЯ ЭТИХ НАЛОГОВ
СОБИРАЛОСЬ В СРЕДНЕМ 331
МЛН ДОЛЛ.США В ГОД.**

МОМЕНТ НАЛОГОВОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И ФОРМУЛА

Одним из способов взимания налога с определенных товаров является продажа этих товаров, что дает преимущество в том, что транзакция регистрируется несколькими сторонами.⁶⁸ В качестве альтернативы налог может взиматься на основании фактического акта производства основных химических веществ - и взиматься, когда химические вещества покидают производственное предприятие. Этот метод взимания с производителя специфических налогов на продукты распространен в странах на всех уровнях развития⁶⁹ и рекомендуется здесь для его административной простоты.

Предполагается, что налог будет взиматься в расчете на единицу продукции с автоматической корректировкой на инфляцию. В условиях отсутствия существенной разницы в ценах среди основных производителей химикатов нет особых оснований рекомендовать адвалорный подход (на основе стоимости), в то время как подход на единицу продукции упрощает трансфертное ценообразование.⁷⁰

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ СРЕДСТВ

Доходы должны поступать либо в существующий международный фонд, либо в новый фонд. В исполнительный совет любого нового фонда должны входить представители всех регионов ООН, а также развитых, развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Фонду потребуются хорошо разработанные правила доступа для всех заинтересованных сторон, строгие требования прозрачности и гарантии прав человека.



IV. ВЫВОДЫ

Скоординированный налог на основные химические вещества вводит в действие как Комплексный подход, так и принцип “загрязнитель платит”. При этом признается, что глобальный характер химических опасностей и широко распространенная потребность в регулирующей инфраструктуре требуют сотрудничества для достижения интернализации издержек производства. Развитие этой регулирующей инфраструктуры, которая позволит внедрять инновации и разрабатывать более безопасные формы химических продуктов, отвечает интересам всех заинтересованных сторон. Кроме того, скоординированный подход обеспечивает равные условия для промышленности, а большая база обеспечивает чрезвычайно низкую налоговую ставку. Предложенный налог даст достаточные и устойчивые доходы, и его будет относительно легко внедрить, учитывая ограниченное число участвующих компаний и стран.

Переговоры о деятельности на период после 2020 года - это лучший шанс в обозримом будущем улучшить то, что уже хорошо работает в СПМРХВ, путем честной оценки опыта последних 15 лет, существующих подходов и возможных корректировок. Устойчивое, достаточное финансирование имеет решающее значение для обеспечения рационального регулирования химических веществ и отходов. Обеспечение таким финансированием может быть наилучшим образом достигнуто посредством скоординированного международного подхода к налогам, который должны платить производители химической продукции.

CHOCKI

- 1 When chemicals are produced or used in a country, it is an obligation of the government to ensure that the public's health and the environment are not harmed. The costs governments incur in fulfilling this obligation are economic externalities that arise as a result of economic decisions by industry to manufacture and to use chemicals. These external costs should not be borne by the general taxpayer or national treasury, but by the chemical industry.
- 2 Governing Council of the United Nations Environment Programme (2012), *Consultative Process on Financing Options for Chemicals and Wastes: Implementation of Governing Council Decisions SS.XI/8, 26/7 and SS.XII/4 Report of the Executive Director*, UNEP/GC.27/7.
- 3 United Nations Environment Programme (2013), *Global Chemicals Outlook* 118 (Hereinafter "GCO I").
- 4 United Nations Environment Programme (2019), *Global Chemicals Outlook* 333 (Hereinafter "GCO II").
- 5 United Nations Environment Programme (2019), *Independent Evaluation of the Strategic Approach from 2006 – 2015*, SAICM/IP.3/INF/3.
- 6 GCO II, Synthesis Report viii (2019).
- 7 GCO I 48 (2013).
- 8 GCO II Synthesis Report Table 3 (2019).
- 9 Tuncak B (2018) *Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes*, Human Rights Council, A/HRC/39/48.
- 10 Hamalainen P, Takala J, Kiat TB (2017) *Global Estimates of Occupational Accidents and Work-related Illnesses 2017*, Workplace Safety and Health Institute and Ministry of Social Affairs and Health, Finland.
- 11 GCO II Synthesis Report Table 3 (2019).
- 12 *Financing the Sound Management of Chemicals and Waste Beyond 2020*, Note by the Secretariat 15-16, SAICM/IP.2/9 (Jan. 12, 2018).
- 13 Trasande 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 Clin Endocrinol Metab 100: 1245 – 1255.
- 14 GCO II 150 (2019).
- 15 Goldenman G, Fernandes M, Holland M, Tugran T, Nordin A, Schoumacher C, McNeill A (2019) The cost of inaction: A socioeconomic analysis of environmental and health impacts linked to exposure to PFAS, Nordic Council of Ministers, TemaNord 2019:516
- 16 United Nations Environment Programme (2013), *Costs of inaction on the sound management of chemicals* 11.
- 17 Attina TM, Trasande L (2013) *Economic costs of childhood lead exposure in low- and middle-income countries*, Environ Health Perspect 121: 1097-1102.
- 18 GCO II Synthesis Report 40 (2019).
- 19 GCO II Synthesis Report 40 (2019).
- 20 GCO II Synthesis Report Table 3 (2019).
- 21 GCO II Synthesis Report 40 (2019).
- 22 United Nations Environment Programme (2019), *Independent Evaluation of the Strategic Approach from 2006 – 2015*, SAICM/IP.3/INF/3 at 78.
- 23 GCO II 231 (2019).
- 24 United Nations Environment Programme (2017) *Report on the assessment of funding needs of Parties that are developing countries or countries with economies in transition to implement the Stockholm Convention for the period 2018–2022*, UNEP/POPS/COP.8/INF32.
- 25 Note that this figure underestimates actual needs as it does not include costs associated with the 14 New POPs added to the Convention's initial list of 12 substances (as of COP7 in 2015). In addition, the study notes that in some cases, only 20 per cent of the PCB inventory or less is reported as known, indicating that PCB destruction costs could be much higher. Finally, the study assumes that data for a given country or countries are representative of all countries in the respective region regardless of size or national circumstances.
- 26 United Nations Environment Programme (2019), *Evaluation of the Implementation of the Integrated Approach to Financing the Sound Management of Chemicals and Waste* 6-7, UNEP/EA.4/INF.16.
- 27 United Nations Environment Programme (2019), *Independent Evaluation of the Strategic Approach from 2006 – 2015*, SAICM/IP.3/INF/3.
- 28 Green Climate Fund, <https://www.greenclimate.fund/> (last accessed Mar. 4, 2020).

- 29 United Nations Environment Programme (2019), *Independent Evaluation of the Strategic Approach from 2006 – 2015*, SAICM/IP.3/INF/3.
- 30 *Financing the Sound Management of Chemicals and Waste Beyond 2020*, Note by the Secretariat 8-9, SAICM/IP.2/9 (Jan. 12, 2018).
- 31 United Nations Environment Programme, *Report of the International Conference on Chemicals Management on the work of its fourth session: IV/1: Implementation towards the achievement of the 2020 goal*, SAICM/ICCM.4/15.
- 32 United Nations Environment Programme, *Independent Evaluation of the Strategic Approach from 2006 – 2015*, SAICM/IP.3/INF/3 (2019).
- 33 United Nations Environment Programme, *Proceedings of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme at its first session, Strengthening the sound management of chemicals and wastes in the long term*, UNEP/EA.1/10.
- 34 GCO II 25-26 (2019).
- 35 GCO II 27 (2019).
- 36 GCO II 24 (2019).
- 37 GCO II 28 Figure 1.5 (2019).
- 38 GCO II 32 (2019).
- 39 GCO II 30, 44.
- 40 GCO II 44.
- 41 United Nations Environment Programme (2019), *Evaluation of the Implementation of the Integrated Approach to Financing the Sound Management of Chemicals and Waste* 6-7, UNEP/EA.4/INF.16.
- 42 United Nations Environment Programme (2012), Executive Director’s Proposal for An Integrated Approach to Financing the Sound Management of Chemicals and Wastes, ¶ 27, 29(c).
- 43 Strategic Approach to International Chemicals Management: Overarching Policy Strategy ¶ 19.a(iii-iv)) (2006).
- 44 United Nations Environment Programme (2015), *UNEP Guidance on the Development of Legal and Institutional Infrastructures and Measures for Recovering Costs of National Administration for Sound Management of Chemicals* (“LIRA Guidance”); United Nations Environment Programme (2019), *UNEP Guidance On the Development of Legal and Institutional Infrastructures and Measures for Recovering Costs of National Administration for Sound Management of Chemicals* (“Guidance on National Authority for Chemicals Control”).
- 45 “Submission by the African Group, the Latin American and Caribbean Group, Azerbaijan, Cambodia, Indonesia, the Islamic Republic of Iran, Oman, Thailand and Tuvalu on Financial Considerations,” SAICM/OEWG.3/CRP.2 (Apr. 3, 2019).
- 46 Guidance on National Authorities for Chemicals Control 30-33 (2019).
- 47 European Commission (2018), *Commission General Report on the Operation of REACH and Review of Certain Elements: Conclusions and Actions* 10.
- 48 International Pollutants Elimination Network (2017), *Beyond 2020: Financing Chemical Safety* 5-6.
- 49 GCO II 134 (2019).
- 50 LIRA Guidance 65-66 (2015).
- 51 GCO II 122, 130-133 (2019).
- 52 OECD (1975), *The Polluter Pays Principle: Rio Declaration on Environment and Development Principle 16*, A/CONF.151/26 (Vol. 1) (1992).
- 53 IPEN (2017), *Beyond 2020: Financing Chemical Safety* 6.
- 54 United Nations Environment Programme (2019), *Independent Evaluation of the Strategic Approach from 2006 – 2015*, SAICM/IP.3/INF/3.
- 55 As a parallel, the IMF endorsed backward-looking taxation of previous years’ assets as part of forcing the financial industry to bear the societal costs of the global financial crisis that sector engineered. See International Monetary Fund (2010), *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector* 8.
- 56 Namely the International Oil Pollution Compensation Funds. For a description, see Annex I or visit <https://iopcfunds.org/about-us/>.
- 57 See Thuronyi, V, Brooks, K, and Kolozs, Borbala (2d ed. 2016), *Comparative Tax Law* 49-50. One other broad category, customs taxes (tariffs), are not considered given the stringent international law around their use embodied in the WTO.
- 58 Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980, Pub. L. 96-510 (Dec. 8, 1980).
- 59 Id. at § 4661.
- 60 Superfund Amendment and Reauthorization Act of 1986, Pub. L. 99-499 (1986), §§ 4671-4672.
- 61 Reisch, M (2003), *Superfund: A Summary of the Law* at CRS-3, Congressional Research Service. Note, this figure includes revenues from the taxes on imported chemical derivatives imposed as part of the Superfund Reauthorization Amendments of 1986, but excludes the tax on petroleum or the corporate environmental income tax.
- 62 Cefic (2020), *Facts & Figures of the European Chemical Industry* 6; American Chemistry Council (2019), *Guide to the Business of Chemistry* 38.

- 63 American Chemistry Council (2019), *Guide to the Business of Chemistry*, Fig. 5.3.
- 64 United Nations Environment Programme (2019), *Evaluation of the Implementation of the Integrated Approach to Financing the Sound Management of Chemicals and Waste* at Table 2, UNEP/EA.4/INF.16 (using annualized GEF-7 figure + Special Programme Support in 2019).
- 65 United Nations Industrial Development Organization (2012), *Industrial Statistics Database Rev. 3*. UNIDO relies on the International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC) produced by UN ECOSOC to categorize production; In turn ISIC's definition of basic chemicals closely parallels the American Chemistry Council's (See ISIC Rev. 4).
- 66 While systems like the Value Added Tax have ways of dealing with the problem of cascading, it is much simpler not to have to do so.
- 67 Coloborn, T, Dumanoski, D and Peterson Myers, J (1996), *Our Stolen Future*.
- 68 Terra, B, "Excise Taxes" in *Tax Law Design and Drafting* (Thuronyi, V ed. 1998).
- 69 Terra, B, *Excise Taxes* at 5 (1998); Thuronyi, V et al., "Excise Taxes" in *Comparative Tax Law*, 296 (2016).
- 70 Terra, B, *Excise Taxes* at 4–5 (1998).



ciel.org

[@ciel_tweets](https://twitter.com/ciel_tweets)



Во имя будущего без токсичных веществ

ipen.org

ipen@ipen.org

[@ToxicsFree](https://twitter.com/ToxicsFree)