

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО УГЛЕРОДНОГО НАЛОГА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И РОССИИ

DOI 10.18572/2312-4350-2022-2-36-42



Саляхова Аида Робертовна,

магистр международного права University of Oslo,
научный сотрудник Академии наук Республики Татарстан

■ aidasaliakh@gmail.com

В данной статье на основе анализа заключений экспертов по вопросам изменения климата и целесообразности установления трансграничного углеродного налога рассматривается Европейская инициатива в принятии углеродного налога, отмечаются преимущества и недостатки, связанные с введением трансграничного углеродного налога, в частности такие, как «выравнивание игрового поля» (Европейская Комиссия выделила трансграничный налог как основной инструмент, который будет гарантировать, что компании стран Европейского Союза могут конкурировать на равных условиях со странами за его пределами), влияние утечки углерода на человеческое здоровье и экологию, высокую цену внедрения и применения данного налога. Также в данной статье формулируется вывод о том, что СВТ (Carbon border tax или Трансграничный налог) должен быть в соответствии с политикой и законами Всемирной торговой организации (ВТО). В частности, для России углеродный налог ускорит диверсификацию экономики, ее модернизацию и улучшит качество воздуха, влияющее на человеческое здоровье, даст толчок к развитию возобновляемой энергетики.

Объектом исследования являются общественные отношения в области установления трансграничного углеродного налога, а предметом изучения — Европейская инициатива в принятии углеродного налога, а также роль и значение углеродного налога для Европейского Союза (ЕС) и России.

Ключевые слова: энергетическое право, углеродный налог, ограничение выбросов парниковых газов.

THE ROLE AND MEANING OF THE CARBON BORDER TAX IN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA

Aida R. Salyakhova
Master of International Law of the University of Oslo
Research Scientist of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan

The article analyzes experts' opinions on climate change and the expediency of the introduction of the carbon border tax to review the European carbon border tax adoption initiative, takes note of the advantages and shortcomings related to the introduction of the carbon border tax, in particular, such as: leveling the playing field (the European Commission has singled out the border tax as the key instrument to guarantee that European Union companies would compete on equal footing with non-EU countries), the impact of carbon leakage on human health and ecology, the high price of the introduction and application of this tax. The article also comes to a conclusion that CBT (carbon border tax) should be in line with the policy and laws of the World Trade Organization (WTO). For Russia, in particular, the carbon tax will facilitate economy diversification and modernization, improve the air quality affecting human health and give a boost to the development of the renewable energy sector.

The object of studies is social relations in the introduction of the carbon border tax and the subject of studies is the European carbon tax adoption initiative as well as the role and meaning of the carbon tax for the European Union (EU) and Russia.

Keywords: energy law, carbon tax, limitation of greenhouse gas emissions.

В настоящее время наблюдаются существенные изменения климата, что вызывает озабоченность международного сообщества. Правовой основой международного взаимодействия по вопросам изменения климата является Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, заключенная в г. Нью-Йорке 9 мая 1992 года (United Nations Framework Convention on Climate Change или UNFCCC). Затем 11 декабря 1997 года в г. Киото был принят Киотский протокол, который обязывал стороны ограничить или сократить выбросы парниковых газов в первом периоде действия обязательств с 2008 по 2012 годы, а для сторон Дохийской поправки к Киотскому протоколу — во втором периоде, с 2013 по 2020 годы. В последующем 12 декабря 2015 года было принято Парижское соглашение по климату.

Государства, подписавшие Парижское соглашение, по-разному видят реализацию его положений. Рассмотрим на основе мнений экспертов, какие подходы сложились в Европейском Союзе.

В юридической литературе стран ЕС отмечается, что трансграничный налог на выбросы углерода выполняет две основные функции: выравнивание игрового поля для конкурирующих производителей и создание политических рычагов для более амбициозных действий по борьбе с изменением климата в разных странах [1].

Также в литературе подчеркивается, что политика смягчения последствий в разных странах, которая в значительной степени интегрирована в международные товары, окажет влияние на торговые потоки. Регулирующая нагрузка на отечественные товары в виде явной цены на углерод в форме налога или системы торговли выбросами оказывает конкурентное давление на производителей, если они не в состоянии покрыть сопутствующие расходы. В этом случае импортные товары могут увеличить долю рынка, если будут

дешевле. Доля отечественных производителей на международном рынке может снизиться, если конкуренты на этих рынках не столкнутся с аналогичным бременем по смягчению последствий. Трансграничная углеродная корректировка цен может противодействовать этим воздействиям, уравнивая правила игры. Вторая цель СВТ — оказать давление на отстающих в климатической политике. СВТ зависит от климатических показателей и может, как санкции, изменить стратегический расчет отстающих стран и вынудить их принять более жесткие меры по борьбе с изменением климата. Для достижения этой двойной цели СВТ должен быть тщательно разработан, чтобы не оставлять сомнений в том, что они исключают протекционистские мотивы [2].

Европейский зеленый курс — это ответ и обязательство бороться с растущими негативными последствиями изменения климата [3]. Президент Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен считает содействие действиям по борьбе с изменением климата и предоставление возможности ЕС стать первым в мире климатически нейтральным континентом как одну из величайших проблем и возможностей нашего времени [4].

Намереваясь ответить на этот вызов, Европейская комиссия 11 декабря 2019 года опубликовала заключительное сообщение, в котором изложена Европейская зеленая сделка для Европейского союза и граждан Союза [5]. Эта Зеленая сделка направлена на то, чтобы не только увеличить целевой показатель сокращения выбросов парниковых газов (GHG) в Европейском союзе к 2030 году [6], но и сделать ЕС углеродно-нейтральным к 2050 году [7]. Европейская комиссия приняла новую, более амбициозную стратегию адаптации к изменению климата, и одним из основных предложений является внедрение механизма корректировки углеродных границ для отдельных

секторов с целью снижения риска утечки углерода. Целью СВТ является защита европейского бизнеса от утечки углерода и экономического демпинга.

17 июня 2020 года Европейская комиссия представила свою Белую книгу «Уравнивание правил игры в отношении иностранных субсидий», цель которой — новая нормативно-правовая база, построенная на трех «модулях». Модуль 1 — это общий инструмент, касающийся иностранных субсидий, вызывающих искажения на внутреннем рынке. В модуле 2 конкретно рассматриваются искажения, вызванные иностранными субсидиями, способствующими приобретению компаний из ЕС. Последний модуль 3 посвящен иностранным субсидиям в контексте процедуры государственных закупок ЕС. Новый инструмент должен применяться недискриминационным образом в отношении субсидий, предоставляемых во всех третьих странах [8].

Окончательные предложения по проектам были представлены в 2021 году вместе с пересмотром системы квот на выбросы парниковых газов в ЕС [9].

14 июля 2021 года Европейская Комиссия представила проект пакета климатического законодательства (Regulation of the European Parliament and the council on the establishment of a Carbon border adjustment mechanism and Annexes to the Regulation of the European Parliament and the council on the establishment of a Carbon border adjustment mechanism).

Таким образом, в рамках «Зеленого курса» Европейского союза предусматривается появление пограничного корректирующего углеродного механизма в отношении импорта углеродоемкой продукции, предусматривающего взимание дополнительного сбора с товаров в зависимости от объема удельных выбросов парниковых газов при их производстве. Планируется расширение действия Европейской системы торговли квотами на

выбросы парниковых газов на новые сектора, а также отказ от бесплатных разрешений на выбросы парниковых газов для авиации.

В России в этот период времени были приняты: Федеральный закон от 2 июля 2021 года № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов», который определяет основы правового регулирования отношений в сфере хозяйственной и иной деятельности, которая сопровождается выбросами парниковых газов и осуществляется на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, российском секторе Каспийского моря; Распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2021 года № 3052-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года»; Федеральный закон от 6 марта 2022 года № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации».

В ноябре 2021 года состоялась 26-я конференция ООН по изменению климата в Глазго, на которой были сделаны выводы, что было выполнено с момента подписания Парижского соглашения в 2015 году. Президент России, выступая на саммите, заявил, что углеродная нейтральность должна быть обеспечена к 2060 году.

При анализе осуществимости СВТ важно знать, что существует ряд аргументов как за, так и против нее.

Сторонники введения углеродного налога [10–16] полагают, что СВТ решает проблему утечки углерода в рамках смягчения последствий изменения климата. По их мнению, идея состоит в том, что СВТ должен быть введен для защиты промышленности ЕС от климатического и экологического демпинга [17].

Как полагают эксперты, уравнивая правила игры, СВТ также поможет создать политические рычаги для более амбициозных международных действий по борьбе с изменением климата [18]. Это также могло бы стать мощным стимулом для стран к заключению зеленой сделки, и потенциальным политическим механизмом для выравнивания игрового поля и сокращения утечки углерода является пограничный налог на импорт из зарубежных энергоемких отраслей — «тариф на выбросы углерода» [19].

Вторая точка зрения — против углеродного налога.

Авторами справедливо отмечается, что общая идея СВТ может нанести вред международной торговле [20].

Экспертами также подчеркивается, что СВТ — это торговый барьер, который можно использовать для протекционизма. Налоги на границе могут быть использованы, чтобы сделать иностранные товары более дорогими по сравнению с отечественными. Некоторые развивающиеся страны, такие как Индия, уже имеют намерение оспорить в ВТО любой СВТ [21].

Проблемы, связанные с торговлей, это как всеобъемлющая проблема свободной торговли, заключающаяся в ограничении доступа к рынку, так и конкретная проблема для торговых отношений между странами и может спровоцировать торговую войну [22].

Свободная торговля необходима для обеспечения устойчивого развития как в развитых, так и в развивающихся странах. Это очевидно из правил ВТО, где ограничения торговли обычно требуют обоснования. Это также аргумент против СВТ или аналогичных мер. Сама мера требует дополнительной оценки, чтобы увидеть, подпадает ли она под действие закона ВТО и, если это так, подпадает ли она под какие-либо исключения.

Регулирующие меры, аналогичные СВТ, были описаны как «экоимпериа-

лизм» [23], поскольку развитые страны в целом лучше просвещены в отношении ограничения выбросов углерода при производстве, оставляя продукцию развивающихся стран позади на международном торговом рынке, поскольку они этого не делают.

Также экспертами отмечается, что дополнительным аргументом против СВТ может быть высокая стоимость внедрения. В частности, указывается, что если предположить, что СВТ примет форму налога на парниковые газы, налог будет взиматься с импорта из стран, не имеющих эквивалентных внутренних нормативных актов по смягчению последствий изменения климата. Товары, экспортируемые в эти страны, могут получить освобождение от налогов. Это ограничит потерю конкурентоспособности отечественных компаний и может сработать против снижения выбросов парниковых газов, поскольку отечественные экспортеры не намерены делать свой производственный процесс менее углеродоемким [24].

Принятие СВТ будет оспариваться торговыми партнерами ЕС и, вероятно, столкнется с юридическими и экономическими спорами, которые можно интерпретировать как протекционизм и оспаривать в соответствии с правилами ВТО.

Эксперты отмечают, что, по сути, СВТ можно было оспорить двумя способами.

Во-первых, можно было бы оспорить СВТ в системе ВТО. Член ВТО не может в одностороннем порядке определить, что конкретная мера является незаконной, он может оспорить внутренние меры другого члена как нарушение режима ВТО, подав жалобу в орган по разрешению споров (ОРС) [25]. После консультаций и по запросу члена, подавшего жалобу, орган по разрешению споров (Dispute Settlement Body) создает комиссию для рассмотрения дела по существу. Если комиссия сочтет, что мера СВТ нарушает режим ВТО и она будет успешно обжалована

в Апелляционном органе, то страна-нарушитель будет обязана привести меру СВА в соответствие со своими обязательствами перед ВТО [26]. В случае если проигравшая сторона не соблюдает меру, претендент может потребовать компенсацию [27]. Если две стороны не могут прийти к соглашению о компенсации, победившая сторона может запросить у ОРС разрешение на приостановление торговых уступок или других обязательств ВТО в отношении нарушившего члена до отмены такой меры ВТО [28].

Второй путь — экономический и политический. Введение СВТ может привести к тому, что компании будут активно пытаться избегать выхода на рынок ЕС при политическом давлении или без такового. Вместо этого эти компании могут сосредоточиться на других рынках мира. Страны также могут противостоять СВТ, введя аналогичные ограничения на импорт с рынка ЕС, что может привести к торговой войне [29].

Столкнувшись с СВТ, торговые партнеры ЕС могут вернуться к одностороннему наказанию, что может привести к наказанию ЕС путем внедрения запретных пошлин.

В 2012 году ЕС уже испытал контрмеры при попытке включить международные рейсы в Систему торговли выбросами ЕС. Китай, Индия, Россия, Бразилия, Мексика, Япония, Южная Африка и США призвали ЕС передать управление эмиссией международной авиации Международной организации гражданской авиации. Их совместные ответные меры включили урегулирование международных споров, ограничение их рынков для перевозчиков из ЕС и наложение дополнительных мер на них. Такой ответ показывает, насколько сильными могут быть контрмеры, если ЕС введет углеродный налог на импорт. Наконец, Европейская комиссия была вынуждена отложить предложение и поручила Международной организации

гражданской авиации искать жизнеспособное решение [30–31].

Скорее всего, СВТ будет оспариваться торговыми партнерами ЕС, уместно изучить различные альтернативы СВТ и оценить, будут ли эти альтернативы жизнеспособными и в этом случае будут ли они столь же эффективными.

В этой части статьи рассматриваются три альтернативы СВТ, отмечаемые экспертами:

1. Заключение глобального соглашения о регулировании выбросов углерода в секторах с высоким риском утечки углерода. Можно было бы работать над достижением соглашения по многостороннему соглашению между основными странами мира и странами, не имеющими норм по выбросам углерода. Достижение глобального или почти глобального соглашения о регулировании выбросов углерода в секторах, подверженных высокому риску утечки углерода, возможно, устранил необходимость в СВТ. Несколько стран ранее достигли соглашения по экологическим нормам, самое последнее — Парижское соглашение, в рамках которого 189 Сторон из 197 Сторон UNFCCC ратифицировали это соглашение [32–33], основная цель которого — усилить глобальную реакцию на изменение климата. Эта альтернатива могла бы быть жизнеспособной, но поскольку она требует глобального или почти глобального участия, вероятность достижения глобального соглашения по стандартам выбросов углерода, которые являются достаточно строгими, чтобы удовлетворить ЕС и тем самым устранить необходимость в СВТ, маловероятна.

2. В настоящее время Система торговли квотами ЕС предоставляет бесплатные квоты на выбросы углерода для сталелитейного, горнодобывающего и цементного секторов до 2030 года, поскольку эти секторы подвержены высокому риску утечки углерода [34]. Если будет введен

налог на выбросы углерода, эти исключения больше не будут доступны, поэтому производители в ЕС будут рисковать потерять существующую финансовую поддержку и в обмен должны будут платить налог на свою продукцию, что может быть оспорено в соответствии с правилами ВТО и может привести к ответным мерам от торговых партнеров ЕС, включая США [35]. Предоставление бесплатных квот соответствующим фирмам в рамках схемы ограничения выбросов или размещения части доходов от налога на выбросы углерода может помочь ограничить выбросы. Такая схема по своим экономическим последствиям эквивалентна установлению цены на углерод и субсидированию внутреннего производства. Таким образом, это частично решает проблему, поскольку способствует развитию местного, предположительно более чистого, производства, и в то же время снижает потери конкурентоспособности. Это достигается за счет затрат: эффект субсидии снижает цены на энергоемкие товары для внутренних потребителей, что приводит к потере эффективности.

3. Предоставление полного исключения, эквивалентного изменению контрольных показателей выбросов до нуля, могло бы стать еще одной альтернативой СВТ. Однако исключения, основанные на мерах по борьбе с изменением климата со стороны торгового партнера, могут рассматриваться как попытки оказать на него давление, что несовместимо с ГАТТ. Исключения могут быть оправданы положениями об исключениях ГАТТ, если они способствуют защите окружающей среды. В проводимых исследованиях отмечается пять возможных исключений: освобождение стран, которые реализуют национальный предел выбросов, освобождение стран, которые принимают «адекватные» национальные меры, кроме национальных лимитов, ос-

вобождение секторов из стран, которые вводят секторальный лимит, освобождение наименее развитых стран и стран с низким уровнем дохода и освобождение стран за счет административной гибкости [36]. Однако эти исключения следует включать в режим СВТ с осторожностью, поскольку они могли бы быть полезны, если бы эти механизмы были более простыми в административном отношении по сравнению с модификациями корректировки углеродных границ, чтобы избежать двойных сборов [37].

В целом анализ мнений экспертов в рамках «Зеленого курса» Европейского союза показал, что предусматривается введение углеродного налога в отношении импорта углеродоемкой продукции металлургической и других отраслей экономики.

Таким образом, основная цель и роль трансграничного углеродного налога — это борьба с утечкой углерода и изменением климата, однако стоимость его будет высокой.

Для России вводимый Евросоюзом углеродный налог обуславливает необходимость обеспечения соответствия порядка определения «углеродного следа» продукции, производимой организациями (хозяйствующими субъектами).

Важная роль в углеродоемких секторах производства отводится таксономии переходных проектов, которая ориентирована на проекты с высоким экологическим эффектом. Наличие собственной системы критериев и верификации устойчивых и переходных «зеленых» проектов позволит существенно расширить круг потенциальных инвесторов таких проектов и обеспечить доступ к более дешевому финансированию, а также избежать рисков неправомерного отнесения продукции к категории «зеленой» и сделать рынок новых финансовых инструментов максимально прозрачным [38]. ■

Литература

- 1–2. Mehling, M. Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action / M. Mehling, H. van Asselt, K. Das, S. Droege, C. Verkuil // *American Journal of International Law*. 2019. Vol. 113. Iss. 3 ; The European Commission. Communication from the Commission. "The European Green Deal", COM/2019/640.
3. Von der Leyen, U. A Union that strives for more — My Agenda for Europe / U. von der Leyen. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf
- 4–5. The European Commission. Communication from the Commission, "The European Green Deal", COM/2019/640.
6. Dias, A. EU Border Carbon Adjustment and the WTO: Hand in Hand Towards Tackling Climate Change / A. Dias, S. Seeuws, A. Nosowicz // *Global Trade and Customs Journal*. 2020. Vol. 15.
- 7–8. The European Commission. "WHITE PAPER on levelling the playing field as regards foreign subsidies", COM (2020) 253 final ; The European Commission releases a White Paper on foreign subsidies. URL: <https://www.steptointernationalcomplianceblog.com/2020/06/the-european-commission-releases-a-white-paper-on-foreign-subsidies-in-the-single-market/>
9. Simon, F. "Jury is still out' on EU's carbon border tax, Hogan says", 2020.
- 10–11. Mehling, M. Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action / M. Mehling, H. van Asselt, K. Das, S. Droege, C. Verkuil // *American Journal of International Law*. 2019. Vol. 113. Iss. 3.
12. Berseth J. "Forslag til ny klimalov i EU", 2020 and Simon F. "Jury is still out' on EU's carbon border tax, Hogan says", 2020.
13. Barker T., Junankar S., Pollitt H., Summerton P. "Carbon leakage from unilateral Environmental Tax Reforms in Europe, 1995–2005".
14. Condon M. and Ignaciuk A. "Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review", OECD Working Paper No. 6.
15. Simon F. "Jury is still out' on EU's carbon border tax, Hogan says", 2020.
- 16–19. Mehling, M. Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action / M. Mehling, H. van Asselt, K. Das, S. Droege, C. Verkuil // *American Journal of International Law*. 2019. Vol. 113. Iss. 3.
20. Bodansky, D. Intersections between International Climate Change Law and Other Areas of International Law / D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani // *International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2017. P. 6.
21. Wettengel J. "US keeps wary eye on EU carbon border tax plans", 2020.
22. Condon M., Ignaciuk A. "Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review", OECD Working Paper No. 6. URL: <https://www.ssrn.com/abstract=2693236>
23. Simon F., "Jury is still out' on EU's carbon border tax, Hogan says", 2020.
24. Bodansky, D. Intersections between International Climate Change Law and Other Areas of International Law / D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani // *International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2017.
- 25–26. Acworth W., Kardish C., Kellner K. 'Carbon Leakage and Deep Decarbonization'.
- 27–28. Condon M., Ignaciuk A. "Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review", OECD Working Paper No. 6 ; URL: <https://www.ssrn.com/abstract=2693236>.
29. Colman Z., "Europe threatens U.S. with carbon tariffs to combat climate change".
- 30–31. Palackova E., "Saving face and facing climate change: Are border adjustments a viable option to stop carbon leakage?" ; DOI: 10.1177/1781685819881372.
32. United Nations, Paris Agreement — Status of Ratification.
33. United Nations, Paris Agreement: Essential elements.
- 34–35. Guarascio F., Ekblom J., "Explainer: What an EU carbon border tax might look like and who would be hit".
- 36–37. Cosbey, A. Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature / A. Cosbey, S. Droege, C. Fisher, C. Munnings // *Review of Environmental Economics and Policy Journal*. 2019. Vol. 13 (1).
38. Распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2021 г. № 3052-р // Официальный интернет-портал правовой информации.