

УДК: 341.24

## ФРАНЦУЗСКИЙ НАЛОГ ДЛЯ ЕС: ГЕНЕЗИС ТРАНСГРАНИЧНОГО УГЛЕРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ<sup>1</sup>

© 2022 РОГИНКО Сергей Анатольевич\*

*Кандидат экономических наук*

*Руководитель Центра экологии и развития Института Европы РАН*

*Профессор Финансового университета при Правительстве РФ*

*125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3*

*\*E-mail: roginco@bk.ru*

Поступила в редакцию 11.04.2022

После доработки 23.06.2022

Принята к публикации 08.07.2022

**Аннотация.** В статье проанализирован генезис инициативы ЕС по введению трансграничного углеродного налога на импортируемую карбоноёмкую продукцию. Дана оценка позиций стран ЕС по отношению к данной инициативе и прослежена эволюция этих позиций на протяжении последних 25 лет. Проведен анализ тактики Франции как главного сторонника трансграничного углеродного налога по продвижению данного налога в повестку ЕС в ходе ряда президентств, от Ж. Ширака до Э. Макрона. Установлена связь между динамикой переговорного процесса в области климата в рамках ООН и позицией ЕС по отношению к трансграничному углеродному налогу. Особое внимание уделено анализу ранних версий трансграничного углеродного налога ЕС, предшествовавших современной версии данной инициативы, и сопоставлению этих версий по базовым параметрам углеродного налогообложения.

**Ключевые слова:** Парижское соглашение, выбросы парниковых газов, сокращение выбросов, трансграничное углеродное регулирование (ТУР), пограничный корректирующий углеродный механизм, климатическая повестка, конкурентоспособность, форум Grenelle, Конференция ООН по климату, Киотский протокол.

**DOI:** 10.31857/S0201708322050059

**EDN:** glrwlu

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве РФ.

Инициатива ЕС по введению пограничного корректирующего углеродного механизма (трансграничного углеродного регулирования, далее по тексту – ТУР), впервые открыто анонсированная Еврокомиссией в 2019 г. в рамках «Зеленого курса», стала неожиданностью как для российского бизнеса, так и для большей части экспертного сообщества. Эта инициатива до сих пор анализируется как данность. Длинная и непростая история ее возникновения остается за рамками оценок. Между тем история вопроса заслуживает самого пристального внимания. Анализ мотивов ЕС и ведущих стран ЕС, а также внешних факторов, влиявших и влияющих на действия ЕС в данной области, не только проясняют многие детали механизма ТУР, но и позволяют оценить вероятность тех или иных действий ЕС по продвижению этого механизма в будущем.

### *Парижские виды на углерод*

Идея трансграничного углеродного регулирования по своему времени появления ненамного отстоит от идеи углеродного налога как такового, поскольку по своей сути она сводится к углеродному налогообложению импортируемых товаров. Мысль о том, что углеродный налог может стать действенным инструментом в торговой конкуренции или просто средством получения дополнительных доходов стране-импортеру за счет страны-экспортера, неизбежно должна была рано или поздно пробиться на уровень принятия политических решений.

В Европе местом появления идеи трансграничного углеродного регулирования в качестве политической инициативы по праву считается Франция. Президенты этой страны – Жак Ширак, Николя Саркози, Франсуа Олланд и Эммануэль Макрон, сменяя друг друга, постоянно продвигали эту идею, превратив ее из предмета европейских дискуссий в политический мейнстрим для ЕС.

Эта идея начала прорабатываться Жаком Шираком в 1995 г.<sup>1</sup> Он первым выдвинул ее в международных политических дебатах о введении налога на границах ЕС на товары, поступающие из стран, которые «не вносят равноценного вклада в международные действия по борьбе с изменением климата». Аргументация базировалась на том, что необходимо сохранить промышленную конкурентоспособность Франции и Европы от «недобросовестной и несправедливой конкуренции» со стороны «безбилетных пассажиров» из других стран, которых обвиняли в безответственном поведении [Godard, 2009]. Однако первоначально трансграничный углеродный налог был воспринят как средство давления или даже угроза для международных переговоров по климату. Что неудивительно: предстояли переговоры по созданию такой конструкции как Киотский протокол, и предложения Ширака могли отпугнуть Россию, Индию и других торговых партнеров ЕС от участия в нём. Изложение реальных интересов Франции и ЕС в климатической повестке было

<sup>1</sup> Combe E. (2021) "La taxe carbone revient par la fenêtre de l'Europe". le 18 Mars 2021. URL: <https://www.emmanuelcombe.fr/la-taxe-carbone-revient-par-la-fenetre-de-leurope-lopinion> (дата обращения: 05.05.2022)

признано преждевременной, что плохо корреспондировало с ролью «климатического лидера», которую бы Евросоюз брал на себя.

Тем не менее французское руководство не смирилось с отпором и передало идею на подробную проработку в экспертное сообщество, главной платформой которой стала *Grenelle de l'environnement* – экологическая панель форума *Grenelle* (ведущего национального форума согласования интересов правительства, работодателей и профсоюзов, существующего со времен кризиса 1968 г.). Работа шла под патронажем премьер-министра Доминика де Вильпена и в 2006 г. дала первые результаты в виде разработанных политических предложений<sup>1</sup>. Они были представлены в Европейскую комиссию, но поддержки не получили. Мнения руководства Еврокомиссии разделилась: комиссар по внешней торговле британец Питер Мандельсон решительно выступил против французской инициативы, в то время как комиссар по промышленности Гюнтер Верхойген поддержал ее, мотивируя соображениями сохранения конкурентоспособности европейской промышленности.

С приходом к власти Николя Саркози аргументация в пользу трансграничного углеродного налога была усилена и расширена. Новой базой аргументации стала идея введения во Франции углеродного налога, на что Саркози потратил много сил. Ставка налога была предложена в размере 17 евро за каждую тонну выброшенного CO<sub>2</sub><sup>2</sup>; взимать налог предполагалось с автомобилистов и домохозяйств, отапливаемых углеводородным топливом. Саркози оценил налог в качестве национального достижения Французской республики, поставив его в один ряд с «деколонизацией, избранием президента всеобщим голосованием, отменой смертного приговора и легализацией аборт»<sup>3</sup>. Однако пафосная лексика успеха не имела: предложенную реформу с редким единодушием раскритиковали как консервативные, так и левые избиратели и законодатели. Отношение населения к углеродному налогу выразилось в провале руководимой Саркози Республиканской партии на региональных выборах в марте 2008 г., на которых левые оппоненты одержали уверенную победу.

Менее чем через сутки после объявления результатов выборов Саркози поручил премьер-министру Франсуа Фийону отменить введение налога на выбросы углерода. Но идею «привязать» аргументацию в пользу трансграничного углеродного налога к налогу внутреннему Саркози не оставил, решив использовать ее для внешнего применения. В том же 2008 г. он предпринял новую попытку продвинуть эту идею во время дебатов ЕС по Энергетическому пакету, создав специальную должность «посла» по налогу на выбросы углекислого газа и назначив на нее

<sup>1</sup> “Sarkozy remet la taxe carbone aux frontières sur la table”. Euractiv, 3 Sept. 2009. URL: <https://www.euractiv.fr/section/energie/news/sarkozy-remet-la-taxe-carbone-aux-frontieres-sur-la-table> (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>2</sup> “La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières”. La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres-.html> (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>3</sup> Crumley B. (2010) “Why Sarkozy Dropped His Beloved Carbon Tax”. Time, Mar. 25, 2010 URL: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1975350,00.html> (дата обращения: 05.05.2022)

Франсуазу Гроссет. Прделанная ею работа, включая серию встреч с депутатами Европарламента, с промышленниками, министрами окружающей среды Европы представителями Еврокомиссии, чтобы «убедить их в необходимости введения этого налога на выбросы углерода»<sup>1</sup>, успехов не принесла: европейский консенсус по этому вопросу не сложился.

Эта неудача не обескуражила Николя Саркози, который вернулся к пропаганде трансграничного углеродного налога уже в 2009 г. 3 сентября, находясь с визитом на заводе в г. Калиньи, президент Франции в очередной раз озвучил свою идею. «Я попрошу Европу ввести налог на выбросы углерода на границах», – сказал он сотрудникам предприятия-автопроизводителя. «Те, кто производит грязную продукцию, должны платить», – добавил он<sup>2</sup>.

Однако осенью 2009 г. непопулярное для многих стран мира идея предложение было обречено на неудачу: близилась Копенгагенская Конференция ООН по климату, на которой предполагалось добиться создания новой глобальной климатической конструкции, призванной заменить Киотский протокол. Конструкция была рассчитана на участие всех стран мира и должна была выглядеть привлекательной (как минимум на стадии принятия). Поэтому ряд государств ЕС (и, прежде всего, Германия и Дания) счел, что идея трансграничного углеродного налога может заставить многих задуматься о рисках климатической повестки, что негативно отразится на результатах международных переговоров по климату.

### ***Инициатива Саркози-Берлускони***

Копенгагенская Конференция ООН по климату завершилась провалом: Стороны Рамочной Конвенции ООН об изменении климата не договорились об основных параметрах глобальной климатической конструкции. Возникшую после Копенгагена паузу в переговорном процессе по линии ООН Николя Саркози использовал для того, чтобы в очередной раз добиться признания своей инициативы по введению трансграничного углеродного налога. Уже в январе 2010 г. Саркози направил новое предложение в Брюссель. Чтобы усилить свою позицию, он привлек серьезного союзника – премьер-министра Италии Сильвио Берлускони. В совместном письме политики предложили главе Еврокомиссии «без предварительных оговорок уточнить условия, на которых может быть создан такой механизм»<sup>3</sup> в отношении им-

<sup>1</sup> “La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières”. La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres-.html> (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>2</sup> “Sarkozy remet la taxe carbone aux frontières sur la table”. Euractiv, 3 Sept. 2009. URL: <https://www.euractiv.fr/section/energie/news/sarkozy-remet-la-taxe-carbone-aux-frontieres-sur-la-table> (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>3</sup> “La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières”. La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres-.html> (дата обращения: 05.05.2022)

порта из регионов за пределами Европы, которые «не борются с выбросами углерода». Ответ на письмо был осторожным, но в целом негативным. Еврокомиссия заявила, что «признаёт риск “утечки” углерода», но при этом отметила, что проблема будет решена с помощью системы бесплатного распределения прав на выбросы парниковых газов для отраслей, наиболее подверженных международной конкуренции. Комиссар по торговле Карел де Гухт напомнил, что он все еще не поддерживает такой налог, который «несет в себе большие риски развязывания торговой войны»<sup>1</sup>. ЕК, сознавая непопулярность этой идеи среди 27 стран ЕС, особенно в Германии, постаралась затормозить инициативу Франции и Италии.

Встретив отпор, Николя Саркози пошел на рискованную игру: он объявил, что Брюссель согласен уже в июне 2010 г. представить проработанную инициативу по трансграничному углеродному налогу. Это было явным преувеличением (Еврокомиссия давала лишь согласие на изучение вопроса и проработку оценочных предложений). Поэтому заявление Саркози пришлось дезавуировать от имени Брюсселя. По словам представителя ЕК, «в июне мы представим оценку, которая покажет, оправдают ли серьезные экономические изменения использование других инструментов»<sup>2</sup>.

Франции пришлось взять длительную паузу в своих инициативах по углеродному налогу. К 2013 г. углеродный налог с карательными акцентами в адрес традиционной энергетики устраивал не только экологические НПО, но и практически всех экономистов, как левого, так и правого толка, которые были согласны с тем, что необходима ценностная оценка выбросов парниковых газов, связанных с ископаемыми источниками энергии. Поддерживалась и идея трансграничного углеродного налога; при этом эксперты откровенно заявляли, что препятствием является только отсутствие правильной политической «упаковки» инициативы, которая позволила бы обеспечить ее успешное продвижение в ЕС и в мировом сообществе. Как отмечал экономист Даниэль Грос, «экономическая основа налога на импорт углерода ясна. Его политический перевод сбивает с толку»<sup>3</sup>.

### *Углеродные налоги Франсуа Олланда*

Президент Франсуа Олланд, используя консенсус в экспертном сообществе и политикуме, вернулся к теме, повторив ход Саркози: введение внутреннего налога на выбросы углерода. Понимая непопулярность идеи в широких массах населения, Олланд пошел на уловку — поменять вызывающее аллергию название «углеродный налог». Вместо него в 2014 г. был внедрен *Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques* (ТІСРЕ), внутренний налог на потребление энергоносителей, ранее называвшийся акцизом на потребление нефтепродуктов. Этот налог был

<sup>1</sup> “La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières”. La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres-.html> (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

принят в октябре 2013 г. и вступил в силу 1 апреля 2014 г. (начало бюджетного года). По размеру ставки он занял четвертое место после НДС, подоходного налога и налога на прибыль предприятий. Чтобы отвести негатив от центральной власти, правительство Франции возложило взимание этого налога на власти департаментов.

Впрочем, отвлечь внимание от истинного инициатора введения нового налога не удалось: не прошло и нескольких лет, как налог стал причиной сильнеешего за последние десятилетия социального взрыва во Франции – движения «желтых жилетов». Такой сценарий был предсказуем уже на стадии введения налога, который газета *Le Monde* окрестила «фискальным и социальным кастетом», а реформу – «сложной и даже взрывоопасной»<sup>1</sup>. Правда, это случилось уже во время президентства Эммануэля Макрона; что касается Олланда, то его действия по «перекрашиванию» нефтяного акциза обошлась без особых эксцессов. Как отмечала газета *Le Monde*, Франсуа Олланд был «прав в отношении формы, говоря, что вклад в энергетику климата не является новым налогом. В отличие от неудачной попытки Николя Саркози ввести налог на выбросы CO<sub>2</sub>, версия “налога на выбросы углерода” 2013 г. технически состоит из простого изменения внутреннего налога на потребление энергоносителей (ТЭСРЕ)»<sup>2</sup>. Что подтвердило правоту Даниэля Гроса, настаивавшего на важности политической «упаковки».

Что касается трансграничного углеродного налога, то несмотря на все усилия и заявления французских официальных лиц по поводу продвижения этой инициативы, прогресса в этом не наблюдалось достаточно долго. На то существовал ряд причин, важнейшими из которых были:

1. Крах в 2012 г. первой попытки ЕС реализовать идею трансграничного углеродного налога для пилотного сектора – гражданской авиации. Принятая Еврокомиссией директива включала, начиная с 2012 г., зарубежные авиакомпании, выполняющие рейсы в ЕС, в Европейскую систему торговли выбросами (EU ETS). Это означало, что они должны были покупать европейские разрешения на выбросы (EU Allowances-EUA) за каждый полет, выполненный в европейский аэропорт, основываясь на существующих ценах на EUA. Эта мера встретила неожиданно жесткий и организованный отпор со стороны США, Китая, России, Индии и ряда других стран. Столкнувшись с организованным противодействием, Евросоюз был вынужден не только отказаться от авиационного трансграничного углеродного налога, но и серьезно пересмотреть идею распространения налога на другие сектора экономики.

2. Подготовка Парижской конференции ООН по климату (КС-21 РКК ООН), на которой было подписано Парижское соглашение, заменившее собой Киотский протокол. Франция, как страна – председатель Конференции, предпринима-

---

<sup>1</sup> Barroux R., Caramel L. (2013) “Le retour de la taxe carbone, un casse-tête fiscal et social pour le gouvernement”. *Le Monde*, 18 septembre 2013. URL: [https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/09/18/le-retour-de-la-taxe-carbone-un-casse-tete-fiscal-et-social-pour-le-gouvernement\\_3479933\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/09/18/le-retour-de-la-taxe-carbone-un-casse-tete-fiscal-et-social-pour-le-gouvernement_3479933_823448.html) (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>2</sup> Там же.

ла все возможные усилия для ее успешного завершения, что было невозможно без консенсуса всех стран – Сторон РКИК ООН. Памятуя о недавнем агрессивном ответе ведущих стран мира на инициативу Евросоюза по трансграничному углеродному налогу в гражданской авиации, Олланд старался на глобальном уровне этот вопрос не поднимать.

Взамен этого Франсуа Олланд вернулся к углеродному налогу как таковому и начал усиленно лоббировать его на глобальном уровне. Правда, в Парижское соглашение включить углеродный налог не удалось: в тексте Соглашения он отсутствует. Единственная релевантная ссылка на «роль стимулирования деятельности по сокращению выбросов, включая... установление цены на углерод» (по сути – налога) содержится в п. 137 Решения Парижской конференции ООН по климату<sup>1</sup>. Причем этот пункт входит в раздел V («Заинтересованные круги, не являющиеся Сторонами») и не имеет никакого отношения к обязательствам Сторон Соглашения.

### *Евросоюз на авансцене*

Почему ЕС, изначально демонстрировавший весьма скептическое отношение к французской инициативе трансграничного углеродного налога, решил ее поддержать после Парижской конференции 2015 г.? При этом, имея в качестве опыта проигрыш группе ведущих мировых держав при попытке ввести аналогичный налог для авиационных компаний этих стран?

На наш взгляд, здесь играют роль как минимум два фактора:

1. Заключение Парижского соглашения, которое имеет одно кардинальное отличие от Киотского протокола, а именно: если Протокол был рассчитан на два Отчетных периода (2008–2012 гг. и 2013–2020 гг.), то Соглашение – документ бессрочный. От Киотского протокола введение трансграничного углеродного налога могло отпугнуть некоторые страны, чего ЕС крайне опасался, пытаясь сохранить Протокол как глобальную конструкцию. Такая возможность существовала как по итогам каждого периода (что сделала Россия, выйдя из режима обязательств Протокола с 2012 г., после окончания Первого периода), так и в любое другое время (пример – США в 2001 г.). Выход же из Парижского соглашения автоматически по причине окончания его исключен, а по любой другой причине – крайне затруднен процедурно, что испытал на себе президент Дональд Трамп, выведший США из Соглашения: процесс занял целых три года и завершился только накануне ухода Трампа из Белого дома (для сравнения: возвращение США в Парижское соглашение, проведенное новоизбранным Джоозефом Байденом, заняло всего месяц). Желающих повторить опыт Трампа в мировом сообществе пока нет. В связи с этим риском спровоцировать развал Соглашения введением трансграничного углеродного налога Евросоюз может пренебречь.

---

<sup>1</sup> UN Framework Convention on Climate Change. COP 21 Decision 1/CP.21. Adoption of the Paris Agreement URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2> (дата обращения: 05.05.2022)

2. Сама инициатива введения трансграничного углеродного налога была озвучена Евросоюзом в конце 2019 г., с перспективой на уход Д. Трампа и вступление в должность президента США Дж. Байдена. При нем ЕС надеялся на возвращение сотрудничества по климатической повестке и поддержку инициативы трансграничного углеродного налога со стороны США.

Кроме этого, трактовка отношений Франции и ЕС по поводу инициативы по введению трансграничного углеродного налога как противоборства (и даже конфликта) является сильным упрощением. Разговоры о «брюссельской крепости», которая «парирует все нападки Парижа»<sup>1</sup>, годятся для громких газетных заголовков, но не дают адекватного понимания вопроса. Говорить о неприятии Еврокомиссией идеи трансграничного углеродного налога нет смысла; более уместно говорить о детальной многолетней проработке вопроса и подготовке к его продвижению тогда, когда для этого, по мнению ЕС, созреют политические условия.

Вопросы, замыкающиеся на трансграничное углеродное налогообложение, возникли уже в ходе разработки Европейской системы торговли выбросами (EU ETS), введенной в 2005 г. Директивой 2003/87/ЕС (EU, 2003)<sup>2</sup>. Перспектива введения платежей за углерод сразу вызвала вопросы о конкурентоспособности европейских товаров относительно товаров тех стран, в которых такие платежи за выбросы отсутствуют. Поэтому примером подхода к «пограничной корректировке выбросов углерода» в Евросоюзе является разработанный в Директиве 2003/87/ЕС Критерий 11 Приложения III, который гласит, что национальные планы распределения европейских разрешений на выбросы (EU Allowances-EUA) – (НПД) – «могут содержать информацию о том, каким образом будет учитываться наличие конкуренции со стороны стран или организаций за пределами Союза»<sup>3</sup>. Однако на первом этапе внедрения ETS ни одно государство-член ЕС не воспользовалось этим критерием. Пересмотр в 2009 г. правил ETS (Директива 2009/29/ЕС)<sup>4</sup> добавил новые положения для решения проблемы «утечки углерода». В дополнение к разрешению бесплатного предоставления разрешений на выбросы секторам, которые были особенно уязвимы для утечки, в Директиве говорится, что «30 июня 2010 г. Комиссия

<sup>1</sup> “La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières”. La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres-.html> (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>2</sup> Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087> (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>3</sup> Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087> (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>4</sup> Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0029> (дата обращения: 05.05.2022)



должна представить Европейскому парламенту и Совету любые соответствующие предложения, которые могут предусматривать «включение в схему Сообщества импортеров продуктов, которые производятся секторами или подсекторами [подверженными риску утечки углерода]». Основные параметры механизма трансграничного углеродного налога, заложенные в рамках пересмотра в 2009 г. правил ETS, представлены в таблице 1.

Таблица 1

**Характеристики механизма трансграничного углеродного налога, заложенные в рамках пересмотра в 2009 г. правил ETS (Директива 2009/29/ЕС)\***

1.	Правовая база	Ст. 10b(1)(b) Директивы 2009/29/ЕС
2.	Декларируемая мотивация	Решение проблемы «утечки углерода»
3.	Исключения	Страны, участвующие в глобальном соглашении по климату
4.	Сфера распространения механизма	Опция 1: Товары из стран, которые не участвуют в глобальном соглашении по климату в части митигации Опция 2: Товары из стран, в которых отсутствует углеродная цена в секторах, включенных в ETS ЕС
5.	Секторальное покрытие	Опция 1: Товары, подверженные риску «утечки углерода» (методология не определена) Опция 2: Товары, определенные ст. 10a Директивы по EU ETS как подверженные риску «утечки углерода»
6.	Налогооблагаемая база для расчета налога на импортируемую продукцию	Бенчмарк – эквивалент средних выбросов по соответствующим товарам в ЕС с учетом вычитаемой доли бесплатных разрешений на выбросы
7.	Налогооблагаемая база для расчета налога на экспортируемую продукцию	Не определена, но должна соответствовать правилам ВТО

Хотя это положение прямо открывает дверь для механизма трансграничного углеродного налога на импорт, далее оговаривается, что «любые принимаемые меры должны соответствовать принципам Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), в частности принцип общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей, с учетом особого положения наименее развитых стран (НРС). Меры также должны были бы соответствовать международным обязательствам Сообщества, включая обязательства по соглашению ВТО»<sup>1</sup> (п. 25 преамбулы Директивы).

<sup>1</sup> Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0029> (дата обращения: 05.05.2022)

Несмотря на эти положения, никаких предложений по «системам выравнивания выбросов углерода» от стран ЕС не поступило. Вместо этого государства-члены ЕС решили проблему возможной потери конкурентоспособности отраслей промышленности ЕС, предоставив бесплатные льготные разрешения на выбросы энергоемким отраслям промышленности.

В ходе подготовки третьей фазы ETS (2013–2020 гг.) Европейская комиссия разработала неофициальное предложение, включавшее новую статью 29, в которой устанавливались «Требования к импорту в будущем»<sup>1</sup>. Они должны были применяться к продуктам, подверженным риску «утечки углерода» или недобросовестной международной конкуренции, до тех пор пока торговые партнеры не возьмут на себя обязательства по «поддающимся проверке действиям по сокращению выбросов парниковых газов, сопоставимым с действиями, предпринятыми Сообществом»<sup>2</sup>. Статья 29 предлагала использовать бенчмаркинг для расчета налога на импортируемую продукцию; в качестве такового предполагалось использовать эквивалент средних выбросов по соответствующим товарам в ЕС. При этом учитывалось, что далеко не весь объем товарных позиций, входящих в ETS, подлежит продаже на аукционах; значительная доля выбросов разрешается бесплатно. В этой связи ставки налогов для импортируемых товаров предлагалось корректировать на основе соотношения платных и бесплатных разрешений в каждом промышленном секторе ЕС. В конечном итоге этот вариант не был включен в опубликованное предложение по третьей фазе ETS и не был использован для корректировки Директивы 2009/29/ЕС. Вместо этого, Статья 10b Директивы в измененной редакции предписывала Еврокомиссии оценивать риски «утечки углерода» «в свете результатов международных переговоров и степени, в которой они приводят к глобальному сокращению выбросов парниковых газов», что должно сопровождаться «соответствующими предложениями»<sup>3</sup>.

Варианты политических действий, перечисленные в статье 10b, включают:

- 1) бесплатное распределение разрешений;
- 2) включение импортеров в ETS ЕС;
- 3) конкретные меры по предотвращению утечек из сектора электроэнергетики.

Можно сделать вывод, что уже в 2013 г. пересмотренная Директива ЕС о ETS содержит предварительную версию правовой основы для механизма трансграничного углеродного налога. В частности, в пункте 25 преамбулы дополнительно уточняется, что энергоемкие отрасли промышленности, которые подвержены зна-

<sup>1</sup> Condon M., Ignaciuk A. (2013) “Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review”. OECD Trade and Environment Working Papers 2013/06 URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k3xn25b386c-en.pdf?expires=1648973123AE384E4> (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Mehling M. A., van Asselt H., Das K., Droege S., Verkuijl C. (2019) “Designing border carbon adjustments for enhanced climate action”. American Society of International Law, 2019. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/designing-border-carbon-adjustments-for-enhanced-climate-action/BF4266550F09E5E4A7479E09C047B984> (дата обращения: 05.05.2022)

чительному риску утечки углерода, могут получать большой объем бесплатных разрешений на выбросы или может быть внедрена эффективная система выравнивания нагрузки, связанной с выбросами углерода с целью обеспечения сопоставимой нагрузки на установки из Сообщества, которые подвергаются значительному риску "утечки углерода", и на аналогичные установки из третьих стран. Такая система могла бы применять к импортерам требования, которые были бы не более благоприятными, чем те, которые применяются к установкам в пределах Сообщества, например, требуя отказа от субсидий.

### ***Новый механизм ТУР***

Следующая попытка внедрения трансграничного углеродного налога в рамках ЕС была предпринята сразу после принятия Парижского соглашения – в феврале 2016 г., и ожидаемо инициатором опять оказалась Франция. В Еврокомиссии направили неофициальный документ<sup>1</sup>, в котором предлагалось разработать новый механизм трансграничного углеродного налога на основе включения импортируемых товаров в ETS ЕС. Товары, которые предлагалось обложить таким образом, должны были отвечать трем критериям:

- 1) высокая углеродоемкость и значительная доля в общих выбросах парниковых газов в Европе;
- 2) простота в определении углеродного следа;
- 3) ограниченное воздействие на сектор переработки (даунстрим).

В предложении также подчеркивалась необходимость постепенного внедрения, например, в секторы с низким воздействием на торговлю. В качестве пилота был предложен цементный сектор, поскольку в ЕС он обладал довольно высокой конкурентоспособностью, и начиная с 2009 г. экспорт клинкер-цемента из ЕС постоянно рос; доходы от него в 2014 и 2015 гг. превышали €400 млн<sup>2</sup>. Как и в случае с предыдущими предложениями, правовой основой была статья 10b(1)(b) Директивы 2009/29/ЕС. Основные параметры механизма трансграничного углеродного налога, заложенные в предложении по пилоту в цементной отрасли (2016 г.), представлены в таблице 2. В целом можно отметить отличие неофициального документа 2016 г. от предложения 2009 г. – оно более детализировано и осторожно в рекомендациях по внедрению трансграничного углеродного налога.

---

<sup>1</sup> Government of France, Non-Paper: Carbon Inclusion Mechanism for the Cement Sector, 2016 (документ не опубликован, цит. по: Mehling M. A., van Asselt H., Das K., Droege S., Verkuijl C. (2019) "Designing border carbon adjustments for enhanced climate action". American Society of International Law, 2019. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/designing-border-carbon-adjustments-for-enhanced-climate-action/BF4266550F09E5E4A7479E09C047B984> (дата обращения: 05.05.2022)

<sup>2</sup> Competitiveness of the European Cement and Lime Sectors. Summary of the final report. European Union, 2018. URL: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/06d2851d-07cd-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/06d2851d-07cd-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1) (дата обращения: 05.05.2022)

Таблица 2

**Основные параметры механизма трансграничного углеродного налога ЕС,  
заложенные в предложении по пилоту в цементной отрасли (2016 год)\***

1.	Правовая основа	Статья 10b(1)(b) Директивы 2009/29/ЕС
2.	Мотивация	Устранение «утечки углерода»
3.	Исключения	Импорт цемента из стран с адекватными мерами по сокращению выбросов и/или ценами на содержание углерода, эквивалентными ценам ЕС
4.	Охват стран	Не определен, механизм фокусируется на импорте конкретного товара
5.	Секторальный охват	Цементная отрасль, импорт клинкера
6.	Налогооблагаемая база для расчета налога на импортируемую продукцию	Средние выбросы от производства в ЕС (или меньше, если можно доказать более низкие выбросы) за минусом цены европейских бесплатных разрешений на выбросы
7.	Налогооблагаемая база для расчета налога на экспортируемую продукцию	Не определено, но должно соответствовать нормам ВТО

\*Источник: составлено автором.

Историю возникновения в ЕС механизма трансграничного углеродного налога вряд ли стоит интерпретировать в терминах идейной полемики между аппаратом Еврокомиссии и странами – инициаторами (Францией, Италией, Нидерландами), завершившейся победой последних. Скорее уместно говорить об общности взглядов на трансграничное углеродное налогообложение; разногласия касались в основном сроков введения инициативы и ее словесной «упаковки» для потенциально включаемых в нее стран. Мотивами для кажущейся осторожности Еврокомиссии по отношению к данной инициативе были не ее очевидная несовместимость с нормами международного права, а опасения того, что перспектива углеродных платежей в пользу ЕС вызовет отказ ряда стран от участия в глобальных климатических конструкциях. Как только в жесткое по условиям участия Парижское соглашение вступили почти все страны мира, Евросоюз решил, что этими рисками (равно как и протестами ряда стран) можно пренебречь. К чему приведет такая тактика – покажет время, но стоит отметить, что уязвимость Евросоюза по отношению к участию ведущих мировых держав в Парижском соглашении остается очень высокой. Перспектива их выхода из Соглашения может стать весьма эффективным способом добиться от ЕС отказа от продвижения инициативы ТУР либо (как минимум) серьезного пересмотра этого механизма с учетом интересов стран-экспортеров.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бажан А.И., Рогинко С.А. (2021) Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС: статус, риски и возможный ответ. Серия «Аналитические записки Института Европы РАН». *Аналитическая записка* № 44, (№ 227). URL: <http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2020/an227.pdf> (дата обращения: 05.05.2022)

Рогинко С.А. (2021а) Трансграничный углеродный налог ЕС: хеджирование рисков. *Черные металлы*. № 10. URL: <https://www.rudmet.ru/journal/2053/article/34388/> (дата обращения: 05.05.2022)

Рогинко С.А. (2021б) Трансграничные углеродные налоги: риски для российского ТЭК. *Энергетическая политика*. № 10. URL: <https://energypolicy.ru/transgranichnye-uglerodnye-nalogi-riski-dlya-rossijskogo-tek/enerGOPerehod/2021/17/14/> (дата обращения: 05.05.2022)

Competitiveness of the European Cement and Lime Sectors. Summary of the final report. European Union, 2018. URL: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/06d2851d-07cd-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/06d2851d-07cd-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1) (дата обращения: 05.05.2022)

Condon M., Ignaciuk A. (2013) “Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review”. OECD Trade and Environment Working Papers 2013/06 URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k3xn25b386c-en.pdf?expires=1648973123AE384E4> (дата обращения: 05.05.2022)

Godard O. (2009) “L’ajustement aux frontières, manœuvre protectionniste ou pivot d’un nouveau régime international?” *Regards croisés sur l’économie* 2009/2, No 6, pp. 214 à 228. URL: <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2009-2-page-214.htm> (дата обращения: 05.05.2022)

Mehling M. A., van Asselt H., Das K., Droege S., Verkuijl C. (2019) “Designing border carbon adjustments for enhanced climate action”. *American Society of International Law*, 2019. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/designing-border-carbon-adjustments-for-enhanced-climate-action/BF4266550F09E5E4A7479E09C047B984> (дата обращения: 05.05.2022)

## French Tax for EU: Genesis of Cross-Border Carbon Adjustment

S.A. Roginko\*

*Candidate of Sciences (Economics)*

*Head of Centre for Environment and Development*

*Institute of Europe, Russian Academy of Sciences*

*Professor, Director of the Institute of World Economics and International Finance*

*Financial University of the Government of Russian Federation*

*11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009*

*\*E-mail: roginco@bk.ru*

**Abstract.** The article analyzes genesis of the EU initiative of cross-border carbon tax on imported carbon-intensive products. Assessment of the positions of the EU countries in relation to this initiative is given and the evolution of these positions over the past 25 years is traced. The author explores tactics of France, as the main supporter of the cross-border carbon tax, used to promote this tax in the EU agenda during a number of presidencies, from J. Chirac to E. Macron. A link between the UN climate negotia-

tion process and the EU's position on the cross-border carbon tax is clarified. Particular attention is paid to the analysis of the early versions of the EU cross-border carbon tax, which preceded the current version of this initiative, and comparative study of these versions by the basic parameters of carbon taxation is carried out.

**Key words:** Paris Agreement, greenhouse gas emissions, emission reduction, cross-border carbon tax, Carbon Border adjustment Mechanism (CBAM), climate agenda, competitiveness, Grenelle Forum, UN Climate Conference, Kyoto Protocol.

**DOI:** 10.31857/S0201708322050059

**EDN:** glrwlu

## REFERENCES

Bazhan A.I., Roginko S.A. (2021) Pogranichnyj korrektyruyushchij uglerodnyj mekhanizm ES: status, riski i vozmozhnyj otvet [The EU Border Carbon Correction Mechanism: status, risks and possible response]. Seriya «Analiticheskie zapiski Instituta Evropy RAN». *Analiticheskaya zapiska* No 44, (No 227). URL: <http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2020/an227.pdf> (accessed: 05.05.2022) (In Russian).

Roginko S.A. (2021a) Transgranichnyj uglerodnyj налог ES: hedzhирование рисков [EU cross-border carbon tax: Risk hedging]. *Chernye metally*. No 10. URL: <https://www.rudmet.ru/journal/2053/article/34388/> (accessed: 05.05.2022) (In Russian).

Roginko S.A. (2021b) Transgranichnye uglerodnye nalogi: riski dlya rossijskogo TEK [Cross-border carbon taxes: risks for the Russian fuel and energy sector]. *Energeticheskaya politika*. No 10. URL: <https://energypolicy.ru/transgranichnye-uglerodnye-nalogi-riski-dlya-rossijskogo-tek/energoperehod/2021/17/14/> (accessed: 05.05.2022) (In Russian).

Competitiveness of the European Cement and Lime Sectors. Summary of the final report. European Union, 2018. URL: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/06d2851d-07cd-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/06d2851d-07cd-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1) (accessed: 05.05.2022)

Condon M., Ignaciuk A. (2013) “Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review”. OECD Trade and Environment Working Papers 2013/06 URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k3xn25b386c-en.pdf?expires=1648973123AE384E4> (accessed: 05.05.2022)

Godard O. (2009) “L'ajustement aux frontières, manœuvre protectionniste ou pivot d'un nouveau régime international?” *Regards croisés sur l'économie* 2009/2, No 6, pp. 214 à 228. URL: <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2009-2-page-214.htm> (accessed: 05.05.2022)

Mehling M. A., van Asselt H., Das K., Droege S., Verkuijl C. (2019) “Designing border carbon adjustments for enhanced climate action”. *American Society of International Law*, 2019. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/designing-border-carbon-adjustments-for-enhanced-climate-action/BF4266550F09E5E4A7479E09C047B984> (accessed: 05.05.2022)