

РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

109240, Москва, Котельническая наб., д. 17
Телефоны: (495) 663-04-04, 663-04-31
Факс: (495) 663-04-32, E-mail: rspp@rspp.ru

Исх. № 673/05
Дата « 14 » мая 20 21 г.

**Министру
экономического развития
Российской Федерации
М.Г. Решетникову**

Уважаемый Максим Геннадьевич!

Российский союз промышленников и предпринимателей в соответствии с пунктом 2 протокола заседания Рабочей группы по минимизации рисков российских экспортеров в связи с планируемым введением на территории государств-членов Европейского союза трансграничного углеродного налога от 27 апреля 2021 г. № 1 направляет предложения по переговорной позиции Российской Федерации в отношении планируемого введения на территории государств-членов Европейского союза трансграничного углеродного регулирования.

Приложение: на 7 л.

Президент Российского союза
промышленников и предпринимателей

С уважением,
А. Шохин
А.Шохин

Исп. Александров И.Н.
495 663 04 04 д.1115
916 574 63 65

Минэкономразвития России
Вх.№ 62953
от 18.05.2021 1+7



Предложения РСШП по ключевым принципам консолидированной переговорной позиции Российской Федерации в отношении планируемого введения на территории государств-членов Европейского союза трансграничного углеродного регулирования

Общие положения

- Еврокомиссия (ЕК) должна представить проект трансграничного углеродного регулирования (Carbon Border Adjustment Mechanism) в конце II квартала 2021 г. (возможная дата – 14 июля 2021 г.). После этого стартуют консультации на уровне государств-членов и институтов ЕС. По предварительным оценкам, в 2023 г. регулирование может вступить в силу.
- Текущий этап разработки представляет возможность активных консультаций участников процесса (бизнес, государства) с ЕК и европейскими правительствами.
- Принципиальная позиция РФ должна состоять в требовании обеспечения безусловного соответствия трансграничного углеродного регулирования нормам международного права, в том числе ВТО, Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН), Парижского соглашения (ПС).

Например:

- Пунктом 1 статьи XI Генерального соглашения по тарифам и торговле запрещается установление протекционистских тарифов, дискриминация между импортируемыми товарами и товарами внутреннего производства, иные скрытые ограничения международной торговли.
- Частью 5 статьи 3 РКИК ООН устанавливается, что не допускается использование мер по борьбе с изменением климата для ограничения международной торговли.
- ПС, являясь ключевым документом международной климатической политики, определяет общие подходы к нерыночным механизмам взаимодействия стран в целях противодействия изменениям климата. Механизмы, подобные трансграничному углеродному регулированию, должны реализовываться в рамках статьи 6.8 ПС после утверждения соответствующих международных документов. Кроме того, реализация регулирования в рамках ПС будет означать обоснованную необходимость учета и других механизмов ПС, в том числе климатических проектов, выполняемых согласно положениям статьи 6.4 ПС.
- При введении регулирования ЕК может ссылаться на положения статьи XX ГАТТ-94, предоставляющей возможность отходить от базовых обязательств в рамках ВТО для целей защиты жизни или здоровья человека, животных и растений. Однако возможно оспаривать соответствие трансграничного углеродного регулирования данной статье ГАТТ в рамках процедуры разрешения споров ВТО ввиду неочевидной аргументации о направленности механизма на указанные цели.

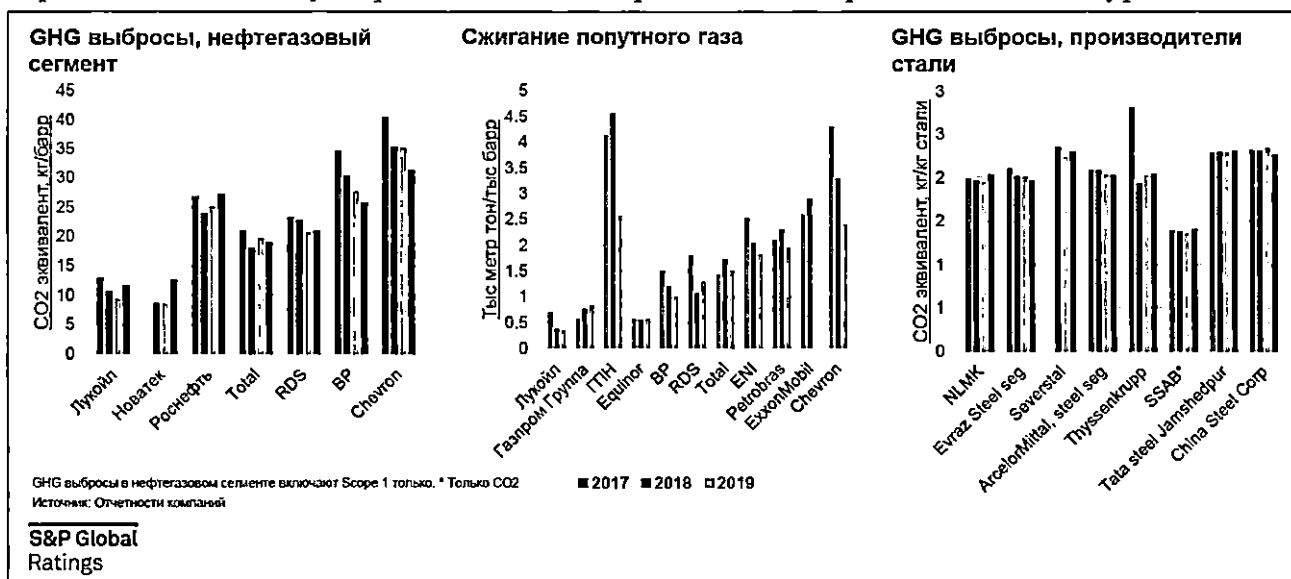
В случае принципиального политического решения со стороны ЕС о введении регулирования наиболее эффективная позиция РФ может заключаться в том, чтобы настаивать на учете в дизайне будущей меры особенностей российских поставок в Европу. В том числе позиция России в части механизмов трансграничного углеродного регулирования должна быть направлена на:

- отстаивание необходимости **учета индивидуальных показателей** на уровне отдельных производителей при расчете величины платежа;
- **признание индивидуальных усилий компаний** в сокращении эмиссий – то есть **учет результатов добровольных климатических проектов** при оценке уровня углеродоемкости компаний;
- обеспечение **признания оценок по российским методикам** оценки выбросов, учитывающих национальную специфику), сопряжения европейской и российской систем учета, мониторинга и верификации парниковых, а также корректного сравнения показателей российских и европейских производителей (по охвату выбросов, по видам производств и т. д.);
- продвижение принципов **равенства и недискриминации** в качестве базовых основ разработки инициативы.

1. Учет индивидуальных показателей на уровне производителей

Несмотря на неопределенность с конкретными механизмами трансграничного углеродного регулирования, одной из важнейших развилек является подход к определению углеродоемкости ввозимой в ЕС продукции. Обсуждаются различные варианты установления показателей (бенчмарков) – на уровне европейских, усредненных для страны-импортера, общих для данной продукции по миру, в разрезе таможенных кодов, для конкретных производителей и др.

Часть из обсуждаемых подходов могут вести к дискриминации российских производителей. При этом значительная часть работающих на европейском рынке российских производителей имеет сопоставимые или лучшие показатели выбросов парниковых газов и углеродоемкости по сравнению с европейскими конкурентами.



Кроме того, российская электроэнергетика характеризуется высокой долей безуглеродных и низкоуглеродных источников. В частности, на долю безуглеродных

ГЭС, АЭС и ВИЭ приходится 40% выработки. В результате, объективно косвенные выбросы парниковых газов (то есть эмиссии, образующиеся при потреблении электроэнергии) у российских производителей находятся на невысоком уровне. Причем на экспортеров приходится всего порядка 20% потребления электроэнергии в РФ.

Наиболее справедливым представляется подход по использованию индивидуальных показателей углеродоемкости конкретных производителей:

- Идея учета индивидуальных показателей при расчете платежей в рамках трансграничного углеродного регулирования имеет под собой экологические, экономические и юридического основания.
- Применение дифференцированной ставки в зависимости от уровня углеродоемкости ввозимой в ЕС продукции позволит снизить нагрузку на более «зеленые» поставки на рынок ЕС. Данный подход будет способствовать естественной трансформации рынка и, как следствие, вести к изменению потребительского поведения, переключая его на товары с низким углеродным следом.
- Учет индивидуальных показателей на уровне производителя создаст дополнительную мотивацию для бизнеса направлять ресурсы на дальнейшее сокращение выбросов, что, в свою очередь, будет способствовать продвижению целей ЕС по декарбонизации.
- Учет индивидуальных показателей обеспечит большую симметрию в отношении условий доступа на рынок для европейских и иностранных товаров, а также предоставит импортерам возможность следовать той же логике мониторинга, отчетности и верификации выбросов, что применяется к производителям в ЕС. Последнее обеспечит равенство фискальной и административной нагрузки европейских и иностранных производителей и тем самым обеспечит предоставление ЕС единого режима доступа на рынок для собственного и иностранного производства.
- При этом для снижения административной нагрузки представление информации об объемах выбросов для целей дифференциации платежей может осуществляться на добровольной основе только для тех импортеров, которые будут заинтересованы в расчетах индивидуальных ставок. В обратном случае, к импорту будут применяться некоторые усредненные показатели для определения размера будущего сбора (default value).

2. Учет результатов добровольных климатических проектов

Начиная с 2020 г., в европейской системе торговли квотами (EU ETS) отсутствует возможность учета результатов климатических проектов¹. То есть компании не имеют возможности сокращать свой углеродный след за счет осуществления климатических проектов или покупки результатов проектов у других компаний.

При этом одним из главных климатических активов России является большой потенциал реализации климатических проектов. Причем в отличие от ЕС, где

¹ Проекты по сокращению выбросов и увеличению поглощения парниковых газов.

основные мероприятия по повышению энергоэффективности уже давно сделаны, а лесов относительно немного, в России основная часть климатических проектов может быть высокоэффективной – то есть эти проекты будут сравнительно недорогими и при этом приводить к значительным сокращениям нетто-эмиссии.

По разным оценкам, данный потенциал может составлять 500-900 млн. т CO₂-экв.² в зависимости от того, какие критерии признания проекта климатическим будут выработаны и согласованы на международном уровне. Важнейшим из этих критериев является выбор так называемой базовой линии – то есть, с каким объемом эмиссии сравнивается достигнутое в рамках проекта сокращение.

В связи с этим представляется важным настаивать на полноценном учете климатических проектов в рамках трансграничного регулирования:

- Климатические проекты являются ключевым элементом реализации целей Парижского соглашения. Механизмы международного сотрудничества определяются в статье 6 Парижского соглашения и должны быть детализированы на предстоящей в ноябре 2021 г. Конференции Сторон РКИК ООН в Великобритании. Если ЕС привержен целям Парижского соглашения, он должен принимать во внимание данные механизмы.
- Возможность учета результатов реализации климатических проектов, подходящих под установленные параметры, существует на настоящий момент в других национальных системах торговли выбросами (Швейцария, Австралия, Южная Корея, Мексика, Казахстан, Китай, Япония, США (Калифорния и др.), Канады (Квебек)). До 2020 г. возможность учета результатов климатических проектов также существовала в EU ETS. Кроме того, есть вероятность возобновления учета результатов климатических проектов, в том числе в лесном секторе, в рамках EU ETS с 2023 года.
- Использование результатов климатических проектов предусматривается международными отраслевыми инициативами для компенсации объемов выбросов парниковых газов (программа международной организации гражданской авиации (ICAO) — CORSIA).
- Результаты климатических проектов, выраженные в некотором количестве углеродных единиц, необходимо учитывать для целей расчета размера платежей в рамках трансграничного углеродного регулирования в момент импорта продукции.
- Учёт результатов климатических проектов при расчёте углеродного следа продукции может повысить экологическую составляющую будущей меры и потенциально вести к сокращению объёмов выбросов на глобальном уровне. Возможность зачесть результаты добровольных проектов создаст эффективный стимул для компаний инвестировать средства в указанное направление. Кроме того, признание подходов третьих стран в части углеродного регулирования сможет позволить повысить степень признания идеи пограничного сбора ЕС на политическом уровне.
- При этом важно настаивать на принципе технологической нейтральности

² Основной потенциал связан с проектами по лесозащите и лесовосстановлению, развитию когенерации тепло- и электроэнергии, проектами в агропромышленном комплексе, повышению эффективности энергогенерации, проектами в сфере управления отходами, повышению энергоэффективности зданий и сооружений и др.

применительно к климатическим проектам. То есть должны учитываться все проекты, реально ведущие к сокращению эмиссий парниковых газов, независимо от их технологической основы. Таким образом, не должны устанавливаться различные дополнительные, в том числе дискриминационные условия (например, отказ от учета проектов в нефтегазовом секторе или проектов, связанных со строительством АЭС).

3. Синхронизация европейской и российской систем учета, мониторинга и верификации выбросов парниковых газов

- В рамках трансграничного углеродного регулирования должны признаваться оценки выбросов парниковых газов, сделанные по российским методикам. Они должны быть разработаны в безусловном соответствии с международными стандартами, но при этом учитывать национальную специфику. (Необходимо отметить, что важность учета различных национальных условий отмечена в преамбуле и статье 2 Парижского соглашения).
- В случае выставления европейским регулятором каких-либо ориентиров/пороговых показателей/бенчмарков учет индивидуальных уровней выбросов иностранных производителей будет иметь смысл лишь в том случае, если сравнению будут подвергаться одинаковые показатели, измеренные с применением единых подходов и на одном и том же охвате производства.
- В случае сравнения результатов на уровне производственных площадок в целом велик риск получения несопоставимых результатов ввиду особенностей российских бизнес-моделей, распространенных в энергоёмких отраслях. Большинство российских предприятий имеют интегрированную цепочку и включают всю совокупность производственных процессов от добычи до конечного передела, которая включает не только основные, но и вспомогательные производства (на них приходится до 20-30% эмиссии парниковых газов). В то же время большинство европейских предприятий работают по модели аутсорсинга, исключая из собственного производства процессы добычи и обработки сырья, в результате чего исключают данные процессы из учета прямых и косвенных энергетических выбросов (Score 1 + 2) – эти данные возможно увидеть только при полном расчете прочих косвенных выбросов (Score 3), что является исключительно трудоемкой и сложно регламентируемой задачей.
- В случае проведения сравнения результатов производителей ЕС и производителей из стран, не являющихся членами ЕС, без учета особенностей бизнес-моделей велик риск искусственного увеличения показателей российских компаний

Пример: оценка металлургического предприятия в РФ на базе расчета выбросов только по основным переделам покажет результат 1,7 т CO₂ на т стали (что практически равно европейскому бенчмарку, основанному на 10% лучших производителей), оценка полных выбросов интегрированной площадки даст показатель равный 2,3 т CO₂ на т стали или на 35% больше.

В связи с этим необходима работа по синхронизации процессов учета, мониторинга и верификации европейской и российской систем.

- Синхронизация не подразумевает внесения кардинальных изменений в текущие российские практики, так как они уже базируются на международных стандартах. Но важно использовать те ее элементы, которые дадут возможность эффективного учета объективных индивидуальных показателей компаний с учетом имеющихся у них преимуществ. Например, речь идет о возможности проведения оценки на уровне отдельных производственных процессов/переделов или об уточнении коэффициентов для оценки выбросов парниковых газов.

Пример: в результате работы ПАО «Газпром» и перехода от коэффициентов, рекомендованных Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК) для развивающихся стран, к национальным коэффициентам сокращение расчетных значений выбросов метана при добыче природного газа в национальном кадастре выбросов и абсорбции парниковых газов составило 57 раз. Такой же потенциал сокращения расчетных значений выбросов имеется и в ряде других отраслей экономики (например, при добыче нефти).

- Также необходимо обеспечить безусловное признание российских методик оценки поглощения парниковых газов лесами и прочими экосистемами, учитывающих национальные особенности, а также использование наиболее полных и актуальных данных о состоянии лесов, что приобретает дополнительную актуальность в свете высокого потенциала реализации в России климатических проектов в лесном секторе.
- Другой важный вопрос – это верификация данных для целей расчета платежей в рамках трансграничного углеродного регулирования. В данном отношении представляется целесообразным продвигать возможность признания оценок, проведенных российскими компаниями-верификаторами. Использование локальных специалистов позволит минимизировать административные издержки, связанные с формальностями по обеспечению соответствия импорта требованиям трансграничного углеродного регулирования, а также предоставит третьим странам необходимую свободу в выборе инструментов для реализации верификационных процедур.

4. Обеспечение равенства и недискриминации

- В соответствии с нормами ВТО, реализация принципа национального режима (статья III ГАТТ-94) исключает возможность дифференциации условий доступа на рынок для местных и иностранных производителей.
- При этом в ЕС в настоящее время уже существует масштабная система поддержки европейских производителей и экспортеров, направленная на обеспечение их конкурентоспособности и минимизацию потерь от углеродного регулирования. В частности, ключевой мерой борьбы с «утечкой углерода», то есть с переносом углеродоемких производств в страны с менее амбициозными целями по сокращению эмиссий парниковых газов, уже является механизм предоставления бесплатных квот в рамках европейской торговой системы EU ETS. Они предоставляются предприятиям отраслей, включенных в список подверженных риску «утечки углерода». Практически все крупные европейские компании и

отраслевые ассоциации в Европе заявили о крайней важности сохранения этого механизма, так как считают его намного более эффективным способом поддержания конкурентоспособности по сравнению с трансграничным регулированием.

Кроме того, в ЕС существуют разнообразные механизмы субсидий и льгот для крупных потребителей электроэнергии, чтобы уменьшить негативное влияние на промышленность высоких цен ВИЭ. В частности, выделяется категория «квалифицированных потребителей электроэнергии»³, для которых обеспечивается снижение цены на электроэнергию в несколько раз по сравнению с базовым уровнем цены. Фактически за счет таких мер для энергоемких производств снижается эффективная стоимость эмиссии углекислого газа.

- Если эти механизмы поддержки будут в какой-то степени сохранены при одновременном введении трансграничного углеродного регулирования, возникнет ситуация двойного выигрыша для европейских производителей, что подорвет равенство рыночных условий и конкуренцию.
- Сохранение бесплатных квот при одновременном взимании платежей в рамках трансграничного углеродного регулирования, может рассматриваться в соответствии с правом ВТО в качестве запрещенного субсидирования, реакция на который со стороны третьих стран может выражаться в инициировании торговых расследований.

Таким образом, при разработке механизмов трансграничного углеродного регулирования должны учитываться действующие механизмы поддержки углеродоемких отраслей европейской промышленности, а также реальная (а не номинальная в рамках EU ETS) эффективная ставка платы за выбросы парниковых газов европейскими производителями.

³ В разных странах ЕС к этой категории относятся от 16 до 24% объемов потребления электроэнергии.