

МОНИТОРИНГ ЗЕЛЕННОЙ ЭКОНОМИКИ: ПОГРАНИЧНЫЙ КОРРЕКТИРУЮЩИЙ УГЛЕРОДНЫЙ МЕХАНИЗМ

Надежда Батова, Ирина Точицкая, 2021

Содержание

1. Введение.....	1
2. Обзор действий ЕС в рамках введения пограничного корректирующего углеродного механизма.....	1
3. Возможные трудности и последствия введения пограничного корректирующего углеродного механизма.....	3
4. Выводы и рекомендации.....	4

1. Введение

«Европейский зеленый курс»¹ – это новая стратегия роста, направленная на преобразование ЕС в справедливое и процветающее общество с современной, ресурсосберегающей и конкурентоспособной экономикой, которая достигнет к 2050 г. углеродной нейтральности, и ее рост не будет зависеть от использования ресурсов. Достижение амбициозных целей возможно при условии значительных инвестиционных вложений. Для реализации Европейского зеленого курса в 2021-2027 гг. будет привлечено не менее 1 трлн евро государственных и частных инвестиций, включая средства бюджета ЕС (503 млрд евро) и средства национальных структурных фондов в размере около 114 млрд евро на проекты, связанные с климатом и окружающей средой, а также 279 млрд евро частных и государственных инвестиций, которые поступят через InvestEU. Данная стратегия не только нацелена на трансформацию европейской экономической системы производства и потребления, но и имеет важное внешнеполитическое значение и большие геополитические последствия. В частности, именно в этом документе впервые законодательно закреплены намерения ЕС касательно введения «пограничного корректирующего углеродного механизма» (далее по тексту ПКУМ) (Carbon Border Adjustment Mechanism), так называемого трансграничного углеродного налога. Обсуждения сущности, особенностей и последствий его введения, в том числе и для стран торговых партнеров ЕС имеют практический интерес для белорусского бизнеса, что обуславливает актуальность выбранной темы для мониторинга.

2. Обзор действий ЕС в рамках введения пограничного корректирующего углеродного механизма

Внедрение «пограничного корректирующего углеродного механизма» было анонсировано на международном уровне в рамках Давосского экономического Форума в январе 2020 г. Урсулой фон дер Ляйен, в докладе которой акцентировалось внимание на том, что «нет смысла только в сокращении парниковых газов у себя дома, если мы увеличиваем импорт парниковых газов из-за границы». Также поднималась проблема «утечки углерода» (carbon leakage), так называемой «парниковой миграции» в связи с тем, что производство переносится из ЕС в другие страны с менее амбициозными целями по сокращению выбросов парниковых газов и на смену продуктам из ЕС приходит более углеродоемкий импорт.

© Центр экономических исследований БЕРОК
© Belarusian Economic Research and Outreach Center

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

С целью продвижения и внедрения пограничного корректирующего углеродного механизма Еврокомиссией разработана соответствующая дорожная карта, а также предложен проект мер включая возможное:

- введение НДС для всех товаров, реализуемых в ЕС (как на зарубежных, так и внутренних производителей);
- введение ПКУМ на импорт отдельных углеродоемких видов продукции (его размер будет зависеть от стоимости выбросов CO₂ в рамках европейской системы торговли квотами на выбросы парниковых газов);
- распространение действия Европейской системы торговли выбросами (EU ETS) на «углеродный след» импортных товаров; в этом случае их экспортерам/ производителям придется приобретать европейские разрешения на выбросы (EU Allowances (EUA)).

В рамках общественных обсуждений в октябре 2020 г. был сформулирован ряд предложений по введению ПКУМ:

- во-первых, он должен рассматриваться как крайняя мера и лишь после того, как будут исчерпаны другие способы защиты конкурентных интересов ЕС такие, например, как экологические стандарты;
- во-вторых, его применение должно быть основано исключительно на точной оценке выбросов углерода при производстве всех видов продукции с раскрытием полной информации об источниках их происхождения;
- в-третьих, должен быть предусмотрен порядок полного или частичного освобождения от его действия производителей в тех странах, которые применяют аналогичные механизмы и др.

С учетом поступивших замечаний и предложений должны быть разработаны и представлены к июню 2021 г. практические механизмы применения ПКУМ, соответствующие правилам ВТО и Парижскому Соглашению.

В марте 2021 г. Европейским парламентом принята Резолюция по вопросу разработки механизма трансграничного углеродного регулирования, соответствующего правилам ВТО (2020/2043 (INI). Towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism)². В данном документе юридически закреплено введение ПКУМ, которым будут облагаться все товары импортируемые в ЕС из стран с более низкими стандартами сокращения выбросов CO₂.

Ожидается, что, ПКУМ будет введен не позднее 1 января 2023 г. и, прежде всего, будет распространяться на сектор энергетики и энергоемкие отрасли промышленности, включая производство цемента, стали, алюминия, продуктов нефтепереработки, бумаги и картона, стекла, отдельных химических веществ и удобрений, которые обеспечивают 94 % промышленных выбросов. Конкретные механизмы регулирования углеродного импорта пока не определены.

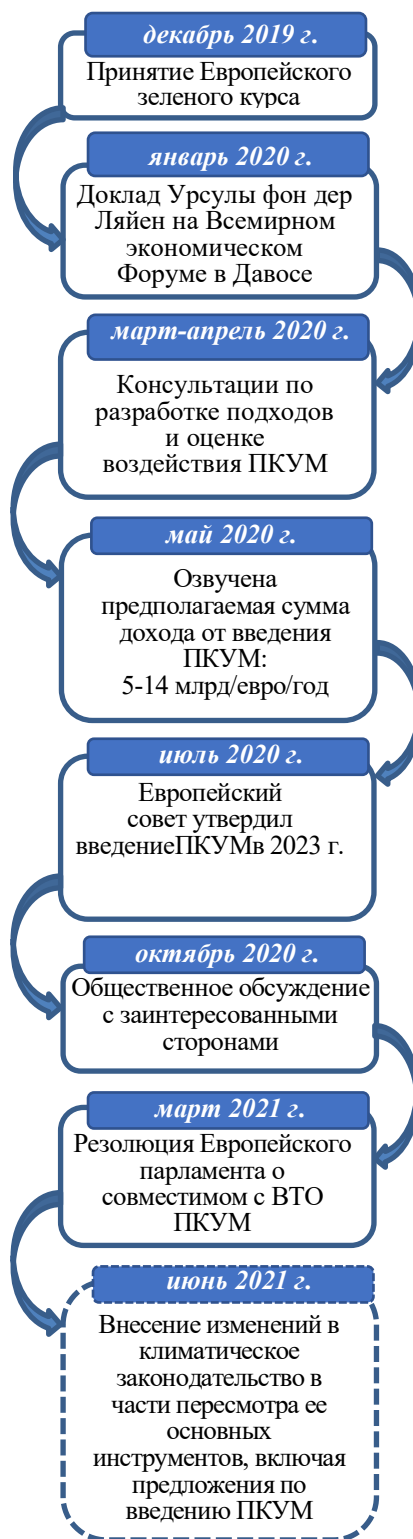


Рисунок 1. Генезис пограничного корректирующего углеродного механизма ЕС

Источник: рисунок составлен

² [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2043\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2043(INI))

3. Возможные трудности и последствия введения пограничного корректирующего углеродного механизма

По оценкам экспертов³, реализация ПКУМ столкнется с двумя основными трудностями. Первая, *техническая*, связана со сложностью расчетов содержания выбросов в импорте, поскольку нужно учитывать выбросы по всей цепочке начисления стоимости. В то время как компании могут возражать против раскрытия подробностей своих цепочек поставок, которые зачастую являются коммерческой тайной.

Вторая, *геополитическая*, касается рисков ответных мер со стороны торговых партнеров и возможного возрастания напряженности в отношениях между развитыми и развивающимися странами. Сложные обсуждения потребуют значительного времени и усилий заинтересованных сторон и рискуют зайти в политический тупик. Так, в рамках заседания Совета по торговле товарами ВТО (31.03-01.04.2021 г.) по инициативе по инициативе России⁴ был рассмотрен вопрос возможного введения ПКУМ. Позиция российской стороны о необоснованности введения протекционистских мер под предлогом борьбы с изменением климата, а также необходимости обеспечения соответствия таких мер международным обязательствам ЕС как в рамках ВТО, так и в рамках климатических соглашений нашла поддержку у более чем 20⁵ членов организации, на которые приходится более 40 % мировой торговли.

Справочно. В 2012 г. была принята директива ЕС об авиационных выбросах 2008/101/ЕС⁶, направленная на распространение европейской системы торговли выбросами на зарубежные авиакомпании, осуществляющие рейсы в/из ЕС посредством введения ПКУМ в сектор гражданской авиации. Однако группа из 23 стран, включая США, Китай, Индию, Японию и Россию выработала комплекс ответных мер, которые они применят в случае, если ЕС не отменит данные правила. В результате Еврокомиссия была вынуждена скорректировать принятые решения, обозначив этот шаг как временную отсрочку и передав его рассмотрение в Международную организацию гражданской авиации (ICAO). В настоящее время сформирован Технический консультативный орган (Technical Advisory Body, TAB) разработавший рекомендации по основным элементам внедрения Системы компенсации и сокращения выбросов углерода в международной авиации (CORSIA) и реализуется экспериментальный этап ее апробации (2021-2023 гг.)⁷.

Введение ПКУМ будет иметь глобальные последствия для всех участников европейского рынка, независимо оттого являются ли они резидентами ЕС или нет⁸. Прежде всего, изменятся условия конкуренции. Введение углеродного налога является угрозой снижения конкурентоспособности продукции экспортеров, так как приведет к повышению стоимости экспортных товаров на европейском рынке. С целью сохранения занимаемой доли рынка поставщики-экспортеры будут вынуждены сохранять цены для европейских потребителей на прежнем уровне за счет снижения своих доходов, фактически субсидируя экономику ЕС и лишая себя ресурсов для модернизации производства и как следствие увеличивая технологический разрыв⁹.

Существует множество независимых оценок влияния ПКУМ на широкий спектр секторов промышленности в различных странах.

³<https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/>

⁴https://www.economy.gov.ru/material/news/ryad_stran_chlenov_vto_soglasilis_s_obespokoennostyu_rossii_v_svyazi_s_transgranichnym_uglerodnym_regulirovaniem_es.html

⁵включая США, Канаду, КНР, Индию, Австралию, Саудовскую Аравию и другие страны Персидского залива, страны Юго-Восточной Азии и Латинской Америки, а также страны ЕАЭС – Армения, Казахстан и Киргизия

⁶https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:20010302_2

⁷<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/CORSIA-News.aspx>

⁸<https://www.bcg.com/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade>

⁹<https://journal.open-broker.ru/research/vto-kak-zhertva-globalnogo-potepleniya/>

Так, по оценкам Boston Consulting Group¹⁰ нефтегазовый сектор может ежегодно терять 1,4-2,5 млрд долл. США, сектора черных металлов и угля – 0,6-0,8 млрд долл. США, цветных металлов – 0,3-0,4 млрд долл. США, остальные – 0,8-1,1 млрд долл. США.

Эксперты российского подразделения KPMG¹¹ рассмотрели несколько сценариев влияния ПКУМ на экономику России. Согласно пессимистическому сценарию, при условии его введения в 2023 г. суммарные *потери российских экспортеров* в первый год составят 4,0 млрд евро. Далее налоговая нагрузка будет ежегодно возрастать, и в 2030 г. она превысит 8 млрд евро. Совокупные потери экспортеров за период 2023-2030 г. составят 47,0 млрд евро. При базовом сценарии налог вводится в 2025 г. при этом сумма платежей до 2030 г. составит около 33 млрд евро. Оптимистичный сценарий предполагает введение трансграничного углеродного регулирования только с 2028 г. и потери экспортеров будут находиться в пределах 6 млрд евро.

По оценке GMK Center¹², треть украинского экспорта в ЕС может попасть под действие ПКУМ. При этом *потери украинских экспортеров* могут составить 566 млн евро в год. Наибольшее влияние данный механизм окажет на металлургическую отрасль возможные потери которой оцениваются в 379,9 млн евро ежегодно.

По оценкам белорусских экспертов¹³ уже на первом этапе *торговые ограничения* вследствие введения трансграничного углеродного налога коснутся 25-30 % *белорусских товаров*, которые экспортируются в ЕС, а в дальнейшем их доля будет увеличиваться. К 2026 г. около 80 % товаров, поставляемых в ЕС, будут обложены углеродным налогом.

В тоже время инициатива введения ПКУМ имеет высокий уровень поддержки среди европейских товаропроизводителей, многие из которых уже платят за выбросы углекислого газа в рамках системы торговли выбросами ЕС¹⁴. Европейские компании, работающие на внутренний рынок ЕС, имеют десятилетний опыт оценки и управления углеродным следом, и внедрения инновационных ресурсоэффективных проектов, направленных на минимизацию выбросов парниковых газов, что обеспечивает им конкурентное преимущество.

Справочно. В 2010 г. в рамках реализации европейской стратегии экономического развития «Европа 2020: стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста»¹⁵ были утверждены методологические подходы по расчету экологического следа продукта «Product Environmental Footprint (PEF) Guide»¹⁶ и экологического следа организации «Organisation Environmental Footprint (OEF) Guide»¹⁷. Начиная с 2011 г. была реализована дорожная карта «Ресурсосберегающая Европа»¹⁸, которая содержала мероприятия, направленные на повышение производительности ресурсов и обеспечение экономического роста наряду со сокращением потребления ресурсов и снижения воздействия на окружающую среду.

Также в выигрышном положении от введения ПКУМ окажутся компании-производители более экологичного производственного оборудования и организации, оказывающие услуги по сертификации уровня выброса парниковых газов спрос на продукцию и услуги которых, несомненно, повысится.

¹⁰https://image-src.bcg.com/Images/BCG-How-an-EU-Carbon-Border-Tax-Could-Jolt-World-Trade-Jun-2020_tcm9-252002.pdf

¹¹https://aeburus.ru/upload/iblock/bc9/20210319_Lukin.pdf

¹²<https://gmk.center/news/evroparlament-podderzhal-vvedenie-mehanizma-carbon-border-adjustment/>

¹³<https://greenbelarus.info/articles/25-07-2019/esli-nichego-ne-delat-cherez-dva-goda-nash-eksport-v-es-sokratitsya-na-30-cheho>

¹⁴EU Emissions Trading System (EU ETS)

¹⁵<https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

¹⁶<https://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/footprint/PEF%20methodology%20final%20draft.pdf>

¹⁷https://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/footprint/OEF%20Guide_final_July%202012_clean%20version.pdf

¹⁸<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0571>

4. Выводы и рекомендации

Проведенный обзор действий ЕС в рамках введения пограничного корректирующего углеродного механизма позволил установить, что несмотря на то, что порядок взимания трансграничного углеродного налога пока не определен, вероятность его введения оценивается как очень высокая. Требования по измерению, отражению в отчетности и учету затрат, связанных с углеродным следом товаров, уже действуют в ЕС, и в скором времени они могут быть распространены и на компании, экспортирующие продукцию в Европу. Привлекательность европейского рынка будет вынуждать остальные страны принимать дополнительные меры по ограничению выбросов и разработке собственного национального климатического законодательства. Государства-торговые партнеры имеющие собственные системы углеродного ценообразования (Австралия, Канада, Китай, Япония и др.) могут быть освобождены от уплаты данного сбора при условии заключения дополнительных торговых соглашений с ЕС. А странам, не имеющим таковой, в том числе в Беларуси необходимо будет разработать и реализовать комплекс мер по снижению рисков от введения ЕС пограничного корректирующего углеродного механизма, создать национальную систему торговли углеродными квотами и интегрироваться в мировую систему торговли углеводородом.

В целях поддержания конкурентоспособности белорусской экономики целесообразно создать национальную систему углеродного регулирования, включающую систему учета выбросов парниковых газов и их поглощения экосистемами; соответствующую нормативно-правовую базу, стандарты отчетности и раскрытия информации по выбросам углерода; механизмы регулирования выбросов, а также меры поддержки и стимулирования реализации инициатив бизнеса по декарбонизации и др. Белорусским предприятиям, в свою очередь, необходимо внедрять механизмы измерения «углеродного следа», а также проработать возможности снижения выбросов углерода путем модернизации производства и внедрения новых технологий.