

Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС: последствия для экономики России

ЦИКЛ СЕМИНАРОВ ДЕПАРТАМЕНТА МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Николай Захаров | 27 января 2021 |

27 января 2021 года Школа мировой экономики и Лаборатория экономики изменения климата провели открытый совместный онлайн-семинар на тему «Механизм регулирования углеродной границы Европы: последствия для экономики России». В ходе семинара выступили Андрей Марку, исполнительный директор Европейского круглого стола по изменению климата и устойчивому переходу (ERCST), и Игорь Алексеевич Макаров, руководитель Школы мировой экономики НИУ ВШЭ.

Модератором выступил Георгий Владимирович Сафонов, директор Центра экономики окружающей среды и природных ресурсов НИУ ВШЭ.

В начале семинара Георгий Владимирович Сафонов высказал свое мнение по обсуждаемой теме. Он заявил, что мир изменяется во что-то новое во многих сферах (экономики, энергетики и др.). Он особо отметил тенденцию к глубокой декарбонизации. И, по его словам, есть множество причин, почему она происходит. Одна из них - необходимость борьбы с изменением климата.

В настоящее время Европейский Союз является одним из основных лидеров этих изменений, и он уже многое сделал в этой сфере. В 2019 году он поставил перед странами ЕС несколько новых амбициозных целей и представил новые инструменты для их достижения. И все это способно значительно повлиять на Россию, поскольку она является крупным поставщиком металлов и топлива.

По подсчетам модератора, экспортный углеродный след России в прошлом году составил не менее 1 миллиарда тонн CO₂. Если ЕС введет налог на выбросы углерода на импорт и если цена станет сопоставимой с сегодняшней ценой на углерод в торговой схеме ЕС (25–27 евро за тонну CO₂), это приведет к резкому изменению всех экспортных моделей России. Георгий Владимирович также отметил, что не только ЕС выдвинул определенные цели климатической нейтральности к 2050 году, но и некоторые другие наши импортеры, такие как Япония, Южная Корея, Китай, США, Канада и Казахстан. Поэтому, говоря об

этих новых климатических целях, следует учитывать как ЕС, так и остальной мир, поскольку они могут вводить различные меры регулирования выбросов углерода.

Первым выступающим был Андрей Марку, который начал свое выступление с некоторых замечаний по Механизму регулирования углеродных границ (СВАМ). Он заявил, что СВАМ является политическим обязательством Еврокомиссии, и со временем СВАМ будет становиться только сложнее.

Он начал свое выступление с того, что решил рассказать о причине, по которой предлагается СВАМ. Он подчеркнул, что режим Парижского соглашения диктует некоторые цели, и около половины из них относятся к Системе торговли выбросами (ETS). Асимметрия, возникшая в результате ценообразования на углерод (от 5 евро до 30 евро), была устранена путем бесплатного распределения. Однако, когда происходит снижение предела, бесплатное распределение начинает исчерпываться, что, в свою очередь, не позволяет странам достичь установленных целевых уровней (например, 50% к 2030 году). Для секторов, менее подверженных утечке углерода, предусматривается, что бесплатное распределение будет постепенно прекращено к 2030 году. Таким образом, СВАМ был предложен в качестве альтернативы бесплатному распределению для контроля над утечкой углерода. Согласно СВАМ, импортируемый углерод будет облагаться налогом на границе, и будет обеспечиваться одинаковый уровень цен. Таким образом, по словам докладчика, основная идея СВАМ заключается в том, чтобы все платили одинаковую сумму денег за углерод.

Затем Андрей Марку обратил свое внимание на текущие дебаты о том, почему это делается: чтобы уравнивать правила игры, позволить ЕС перейти с 45% на 50% или подтолкнуть других к тому, чтобы они действовали по-европейски. Спикер считает, что основные объяснения - экологические причины и выравнивание игрового поля.

История цели регулирования выбросов углерода (BCA) началась с оценки начального воздействия ЕС. Затем были проведены общественные консультации и оценка воздействия. Ожидается, что все это завершится итоговым предложением в июне 2021 года.

Спикер выделил четыре основных способа проведения СВАМ:

1. Налог на импорт на границе ЕС.

- Налог будет применяться к продукции, производство которой находится в секторах, подверженных риску утечки углерода;

- Этот налог может быть пограничным или таможенным.

2. Распространение Схемы торговли выбросами (ETS) ЕС на импорт.

- Это потребует покупки квот на выбросы в рамках ETS Европейского Союза иностранными производителями или импортерами.

3. Углеродный налог (например, акцизный или НДС) на уровне потребления.

- Налог будет применяться к продукции, производство которой находится в секторах, подверженных риску утечки углерода;

- Налог будет применяться к продукции ЕС и к импортируемой продукции.

4. Обязательство покупать квоты из определенного пула вне ETS.

- Разрешения будут предназначены для импорта, который будет отражать цену ETS.

В рамках мероприятий Европейского круглого стола по изменению климата и устойчивому переходу ([ERCST](#)) докладчик и его коллеги представили документ, в котором они попытались разложить СВАМ на несколько компонентов.

Во второй части мероприятий они уже рассматривают отраслевую оценку, чтобы написать предложение ВСА. Затем они проанализируют предложение Европейской Комиссии по СВАМ и рассмотрят предложение о структуре и путях введения различных политических мер для решения проблемы утечки углерода и повышения конкурентоспособности. Андрей Марку также упомянул, что он и его коллеги, изучают, есть ли что-то типичное для разных секторов и нужно ли к ним относиться одинаково.

Целью их отраслевой оценки является определение целей исследования и их методологии.

Чтобы добиться этого, они беседуют с представителями различных секторов, таких как химический и электрический секторы. Во время их общения они пытаются увидеть, есть ли в каждом секторе характеристика, которая способствовала бы возникновению различных типов СВАМ.

Они также пытаются создать подробный профиль каждого из основных обсуждаемых секторов для потенциального включения в сферу СВАМ, который:

- включает количественную и качественную информацию по каждому сектору, имеющую отношение к дизайну СВАМ и отказывающую, можно ли включить этот сектор в СВАМ;

- представляет эту информацию для каждого сектора в основном в едином формате, что упрощает сравнение и анализ по секторам;

- предлагает выводы для каждого сектора о влиянии характеристик сектора на СВАМ.

Их ключевые вопросы в ходе отраслевых оценок касаются следующих тем:

- Структура и динамика рынка в определенном секторе в ЕС;

- Экологические соображения в ЕС;
- Зарубежное производство: интенсивность выбросов и перетасовка ресурсов;
- Торговые модели в определенном секторе;
- и некоторые другие.

Подход докладчика и его коллег состоит из трех этапов: декомпозиция, оценка и сравнение, поскольку они смотрят на свою проблему с разных точек зрения.

Когда они смотрят на элементы дизайна, они обсуждают следующие аспекты:

- Охват торговых потоков (варианты: только импорт или импорт и экспорт);
- Политический механизм;
- Географический охват;
- Отраслевой охват (варианты: охватить только сектор основных материалов или перейти к цепочке создания стоимости);

- Объем выбросов;
- Определение встроенных выбросов;
- Расчет регулировки;
- Использование доходов.

С помощью критериев оценки они обсуждают следующие аспекты:

- Экологические преимущества;
- Преимущества конкурентоспособности;
- Юридическая осуществимость;
- Техническая и административная осуществимость;
- Политическая осуществимость;
- Материальный нейтралитет;
- Глобальные экологические выгоды.

Они также рассматривают следующие сценарии на этапе построения сценария:

- «Наиболее вероятный»;
- «Играть безопасно»;
- «Иди и собери».

И проводят сравнения с альтернативными инструментами.

По словам докладчика, эти аспекты следует тщательно рассмотреть, поскольку может быть важно различать СВМ для разных секторов или не включать некоторые сектора в режим СВМ на основе их характеристик.

Спикер кратко упомянул следующие ключевые вопросы и проблемы:

- Охват торговых потоков (с учетом роли европейского экспорта и его конкурентоспособности на внешних рынках);

- Бесплатное распределение:

Замена бесплатного распределения столкнется со значительным сопротивлением в ЕС, что повысит вероятность поэтапного подхода. Кроме того, СВМ может не обеспечивать такой же уровень защиты, как свободное распределение.

- Отраслевая сфера:

Основные товары с относительно низкой интенсивностью торговли, такие как цемент, могут стать хорошей возможностью для пилотирования;

- Избежать тактики перетасовки ресурсов и уклонения будет сложно;

- Использование дохода:

Международные переводы доходов сталкиваются с политическими препятствиями, поскольку неясно, что делать с деньгами;

- Кредитование внешней политики (например, ВТО) - сложный вопрос, но, вероятно, необходимый.

После ключевых задач спикер начал говорить о выводах высокого уровня. Он вывел следующие пять:

1. Контекст

Европейский СВМ разрабатывается по мере приближения нескольких важных развилок.

2. Повышение амбиций и устранение утечек взаимосвязаны.

Объявленное глобальное лидерство ЕС в области климата приветствуется и необходимо, но вряд ли оно будет реализовано, если не будет предложено решение проблем утечки и конкурентоспособности. Это не достаточное условие, но необходимое.

3. Правовые проблемы

4. Сложность делает его непрактичным для большого количества сложных продуктов.

5. СВМ - стопроцентное решение?

ЕС возлагает большие надежды на регулирование выбросов углерода. Тем не менее, это оказывает давление на полезный, но не стопроцентное решение, поскольку ряд проблем может помешать его использованию. Таким образом, СВМ нуждается в структуре, возникающей на разных уровнях управления в ЕС - внутреннем и внешнем.

Затем докладчик упомянул, что ERCST начал работу по оценке экономических затрат, которые СВМ Европейского Союза потенциально может наложить в качестве дополнительного налогового бремени на импортеров (или иностранных экспортеров) продукции на рынок ЕС. В их анализе были рассмотрены различные варианты дизайна инструмента СВМ и были оценены способы решения основных проблем:

- Каждый сценарий описывает определенную сюжетную линию, влияющую на дизайн СВМ;
- Каждый подход к проектированию имеет последствия для общих дополнительных затрат, связанных с сектором или продуктом, и для степени соответствия торговому законодательству Всемирной торговой организации (ВТО).

Затем докладчик рассказал, что он и его коллеги начали свой анализ с изучения стоимости СВМ для различных стран, создав статическую модель с несколькими предположениями. Некоторые из них он представил в следующем списке:

- Вероятно, пострадают самые углеродоемкие и импортные товары;
- СВМ первоначально будет охватывать импорт нескольких выбранных продуктов и будет постепенно расширяться;
- Дополнительные затраты на импорт могут быть основаны на значении по умолчанию (например, на значении средней углеродоемкости производителей ЕС) или зависеть от содержания углерода в импортируемых продуктах;
- Одним из способов предотвращения утечки углерода было бы включение импорта в ETS Европейского союза;
- СВМ должен полностью соответствовать правилам ВТО.

Шесть сценариев, разработанных докладчиком и его коллегами, представлены в таблице (рисунке) ниже:

Scenario	Approach to calculating CBAM	Explanatory notes
No foreign carbon price crediting	(1) $EUA_{CO2\ price} * EU_{CO2\ intensity}$	<ul style="list-style-type: none"> Carbon price for imports to EU equals price of EU ETS allowances ($EUA_{CO2\ price}$) Exporters emissions determined based on average CO₂ intensity of EU producers ($EU_{CO2\ intensity}$)
	(2) $EUA_{CO2\ price} * non - EU_{CO2\ intensity}$	<ul style="list-style-type: none"> Carbon price for imports to EU equals price of EU ETS allowances ($EUA_{CO2\ price}$) Exporters emissions determined based on average CO₂ intensity in exporting countries (non-$EU_{CO2\ intensity}$)
	(3) $EUA_{CO2\ price} * \Delta_{CO2\ intensity}$	<ul style="list-style-type: none"> Carbon price for imports to EU equals price of EU ETS allowances ($EUA_{CO2\ price}$) Exporters pay for the part of average CO₂ intensity in exporting countries in excess to the average EU CO₂ intensity ($\Delta_{CO2\ intensity}$)
With foreign carbon price crediting	(4) $\Delta_{CO2\ price} * EU_{CO2\ intensity}$	<ul style="list-style-type: none"> Crediting for foreign carbon pricing policies (carbon tax or ETS), carbon price for imports equals the difference between EU ETS allowance price and carbon prices in exporting countries ($\Delta_{CO2\ price}$) Exporters emissions determined based on average CO₂ intensity of EU producers ($EU_{CO2\ intensity}$)
	(5) $\Delta_{CO2\ price} * non - EU_{CO2\ intensity}$	<ul style="list-style-type: none"> Crediting for foreign carbon pricing policies (carbon tax or ETS), carbon price for imports equals the difference between EU ETS allowance price and carbon prices in exporting countries ($\Delta_{CO2\ price}$) Exporters embedded in imports determined based on the average CO₂ intensity in exporting countries (non-$EU_{CO2\ intensity}$)
	(6) $\Delta_{CO2\ price} * \Delta_{CO2\ intensity}$	<ul style="list-style-type: none"> Crediting for foreign carbon pricing policies (carbon tax or ETS), carbon price for imports equals the difference between EU ETS allowance price and carbon prices in exporting countries ($\Delta_{CO2\ price}$) Exporters pay for the part of average CO₂ intensity in exporting countries in excess to the average EU CO₂ intensity ($\Delta_{CO2\ intensity}$)

Рисунок 1. Шесть возможных сценариев (скриншот из презентации спикера)

Они предполагают, что СВМ будет основан на двух компонентах - цене на углерод и углеродном содержании импорта.

Они также предполагают, что каждый вариант дизайна будет иметь разные последствия с точки зрения юридической осуществимости (правила ВТО), технической и административной осуществимости, а также политической и дипломатической осуществимости (риск противоречий).

Он также сделал несколько дополнительных комментариев по поводу сценариев:

- Первый сценарий будет относиться ко всему импорту одинаково и точно так же, как и к среднему европейскому производителю;

- Иностранным производителям может быть предоставлена возможность индивидуально доказать, что они чище, чем значение интенсивности выбросов, установленное по умолчанию.

Результаты анализа для Российской Федерации представлены на картинке ниже:

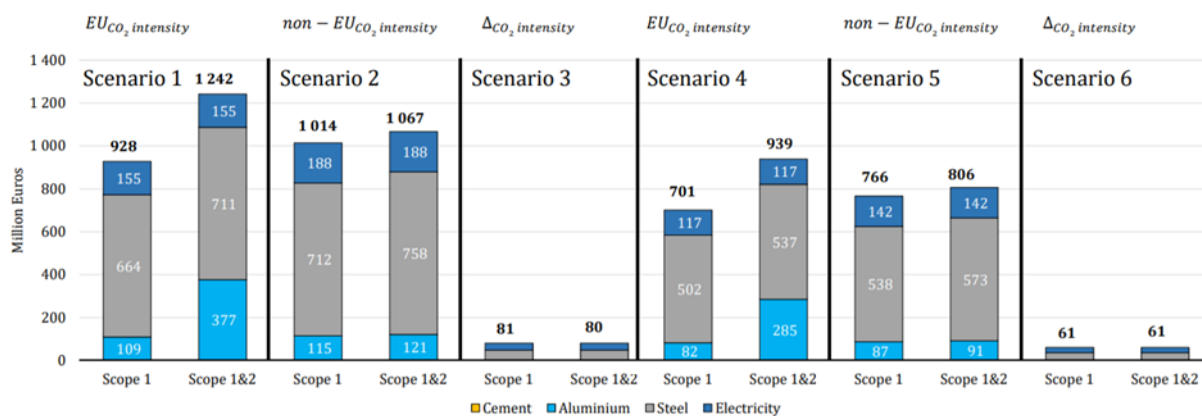


Рисунок 2. Результаты анализа шести сценариев (скриншот из презентации спикера)

Во всех сценариях ключевыми факторами являются объемы торговли и выбросы.

Для первых трех сценариев из шести среднегодовые дополнительные расходы могут значительно варьироваться в зависимости от секторов, и принятие значений интенсивности выбросов ЕС по умолчанию приведет к самым высоким общим затратам, если включить Уровень 1 (платить цену ЕС с интенсивностью ЕС) и Уровень 2 (платить Цена ЕС с разной интенсивностью) выбросов. Кроме того, наибольшая налоговая нагрузка ожидается на сталь, так как это высоко торгуемая продукция.

Для вторых трех сценариев из шести учет внешней политики ценообразования на выбросы углерода могло бы значительно снизить общее налоговое бремя по сравнению с первыми тремя.

Более того, принятие значений интенсивности выбросов ЕС по умолчанию приведет к самым высоким общим затратам при включении выбросов Уровня 1 и Уровня 2.

Спикер еще раз заявил, что итоговый дизайн или формат будет иметь большое значение, поскольку до сих пор неясно, какой будет форма окончательного решения.

В конце своего выступления спикер упомянул несколько ключевых наблюдений и проблем:

1. СВМ Европейского Союза может иметь весьма диверсифицированное воздействие в зависимости от принятых дизайна, секторального характера и объема выбросов (до 1,2 млрд евро для России в 2023 году).
2. СВМ - сложный политический инструмент, и необходимо решить множество вопросов.
3. Использование значений интенсивности выбросов ЕС или других стран по умолчанию.

Он считает, что она должна быть специфичной для продукта и со временем меняться, чтобы отражать технологические изменения.

Существуют проблемы с реализацией, связанные с доступностью данных, особенно в зарубежных странах, таких как Вьетнам и Таиланд.

4. Наличие возможности оспорить значения углеродной интенсивности по умолчанию.

Вопрос в том, можно ли предоставить иностранным производителям возможность индивидуально доказать, что они чище, чем требуется установленным порогом. Если она будет предоставлена, то это потенциально может снизить налоговое бремя, налагаемое СВМ Европейского Союза.

5. Разрешить учет существующей политики в странах, не входящих в ЕС.

Вопрос в том, какая политика заслуживает доверия: системы ETS, налоги на выбросы углерода или другие экологические меры.

Вторым докладчиком был Игорь Макаров, который заявил, что продолжит развитие темы, уделяя особое внимание России и некоторым приложениям.

В начале своего выступления Игорь Макаров согласился с предыдущим выступающим в том, что с СВМ существует много неопределенностей и что конкретное применение его в России будет зависеть от его дизайна и масштабов. Спикер добавил, что они касаются многих аспектов, таких как:

- Секторы (секторы с наибольшей интенсивностью утечки углерода - интенсивность торговли, умноженная на интенсивность выбросов);
- Страны;
- Форма (например, покупка квот на ETS);
- Объем выбросов (Уровень 1 или Уровень 1 и 2);
- Покрытая часть углеродного следа (все выбросы или выбросы, превышающие контрольный уровень);
- Расчет (для каждого продукта или на основе среднего).

Спикер считает, что СВМ будет запущен на нескольких пилотных секторах (не на всех сразу). И наиболее очевидными кандидатами на роль этих пилотных секторов являются отрасли с наибольшей интенсивностью утечки углерода: черная металлургия, цветные металлы, цемент и, возможно, электроэнергия. По словам спикера, Россия является одним из лидеров экспорта в ЕС во всех перечисленных отраслях. Поэтому он ожидает, что

СВАМ начнется с России, поскольку она не является участником эффективной схемы углеродного регулирования или эквивалентных мер с целями, аналогичными целям ETS Европейского союза.

В дополнение к начатой теме эксперт поднял важный вопрос: что можно признать «схожими целями и затратами». Например, неясно, что делать в случае с США, поскольку в них нет национального регулирования цен на углерод, но во многих штатах внутри США действуют свои собственные правила углеродной схемы. Другой пример, представленный докладчиком, - Китай, в котором действует национальная система регулирования выбросов углерода, но цены ниже, чем в ЕС, поэтому затраты на выбросы углерода иные. Последним примером стала Россия, в которой нет схемы регулирования выбросов углерода, но установлены высокие налоги на энергию, и эти налоги на энергию можно интерпретировать как косвенную цену углерода.

По мнению эксперта, этот вопрос является центральным в дискуссиях о том, является ли СВАМ протекционизмом или нет.

Игорь Алексеевич твердо уверен, что СВАМ не будет реализован в 2022 или 2023 годах, потому что с ним много сложностей.

Он перечислил их в следующем списке:

- Реальная утечка углерода очень мала;
- Есть много возможностей защитить отрасли, пострадавшие от утечки углерода;
- Чтобы сделать СВАМ совместимым с правилами ВТО, необходимо было бы связать его с ETS Европейского союза и значительно реформировать (докладчик уверен, что это не серьезная проблема, потому что это проблема дизайна и реализации, но она все еще остается вопросом, который стоит обсудить);
- Реакция других стран, особенно США и Китая.

Он также отметил, что предыдущая попытка регулирования выбросов, нацеленная на международную авиацию, провалилась. Впоследствии на смену ей пришло отраслевое регулирование.

Затем спикер начал говорить о том, как страны видят СВАМ. По его мнению, точка зрения некоторых российских официальных лиц заключается в том, что это протекционизм и/или политическое оружие, тогда как с точки зрения Европейского Союза СВАМ выравнивает игровое поле и справляется с «проблемой безбилетников», поскольку компании ЕС несут дополнительные расходы из-за экологических проблем и их конкуренты должны нести те же самые затраты. Однако разделить экологические и

политические причины крайне сложно, поэтому обсуждение может быть бессмысленным, по мнению эксперта.

Эксперт отметил, что ведется много дискуссий и оценок ущерба для российских экспортеров. Он представил следующие три оценки, проведенные разными организациями:

1. Оценка КПМГ с тремя возможными сценариями потенциального ущерба:

- пессимистичный: 50,6 млрд евро в 2022-2030 гг.;
- базовый: 33,3 млрд евро в 2025-2030 гг.;
- оптимистичный: 6 млрд евро в 2028-2030 гг.

2. Оценка VCG с потенциальным ущербом в 3-4,8 млрд долларов в год, в том числе ущерб по отрасли нефти и газа - в размере 1,4-2,5 млрд долларов в год и ущерб по металлической отрасли - в размере 0,4-0,6 млрд долларов в год.

3. Оценка Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук (РАН) с потенциальным ущербом 3,6 млрд евро в год.

По мнению Игоря Алексеевича, эти оценки крайне пессимистичны и могут переоценивать ущерб. Для этого есть несколько причин, например:

- нефтегазовая отрасль вряд ли будет включена в СВAM, в то время как она включена в предоставленные оценки;
- переориентация экспорта в другие страны снизила бы затраты;
- некоторые конкурирующие страны также могут быть затронуты.

Эксперт обратил внимание на тот факт, что СВAM - лишь часть истории перехода к зеленой экономике в мировой экономике. Другие страны могут создавать аналогичные СВAM правила, и уже существует ряд других барьеров (например, финансовые барьеры) для российских экспортеров. Это означает, что, по мнению эксперта, они весьма уязвимы для продолжающегося перехода к «зеленой» энергетике.

Спикер предложил несколько возможных способов преодоления представленной проблемы:

1. Возможность ничего не делать и ждать – то есть дожидаться окончательного проекта СВAM, проанализировать его, а затем начать думать, что делать.

Это опасно и контрпродуктивно, потому что Россия определенно столкнется с аналогичными препятствиями в других странах и секторах, и к этому лучше быть готовым.

2. Возможность надеяться на ВТО

Это можно рассматривать как иррациональный оптимизм, поскольку ЕС позаботится о том, чтобы окончательный проект СВМ соответствовал правилам ВТО.

3. Возможность введения собственной схемы регулирования выбросов.

Это запустит процесс подготовки к созданию систем, которые могут быть похожи на СВМ и которые уменьшат ущерб от него. Однако, согласно экспортным данным Института экономического прогнозирования, если они будут применяться только к экспортируемым товарам, это, вероятно, будет интерпретировано как экспортная пошлина, которая несовместима с правилами ВТО. И если она будет внедрена на все товары в затронутых отраслях, то это, весьма вероятно, будет дороже для российского бизнеса, чем СВМ.

Но эксперт подчеркнул, что то, что дороже для бизнеса, не всегда значит хуже для национальной экономики, поскольку это две разные ситуации, когда российские компании платят в ЕС или в бюджет России. Кроме того, регулирование может быть введено нейтральным с финансовой точки зрения способом, если некоторые налоги будут заменены налогами на выбросы углерода. И наконец, регулирование выбросов углерода для России гораздо важнее, чем просто ответ на СВМ. Эксперт еще раз отметил, что России следует смотреть в целом на всю картину, ведь количество рисков намного больше, чем просто СВМ.

В конце своего выступления Игорь Алексеевич представил совместные результаты его и коллег из Массачусетского технологического института для российского экспорта ископаемого топлива. Эти результаты представлены ниже:

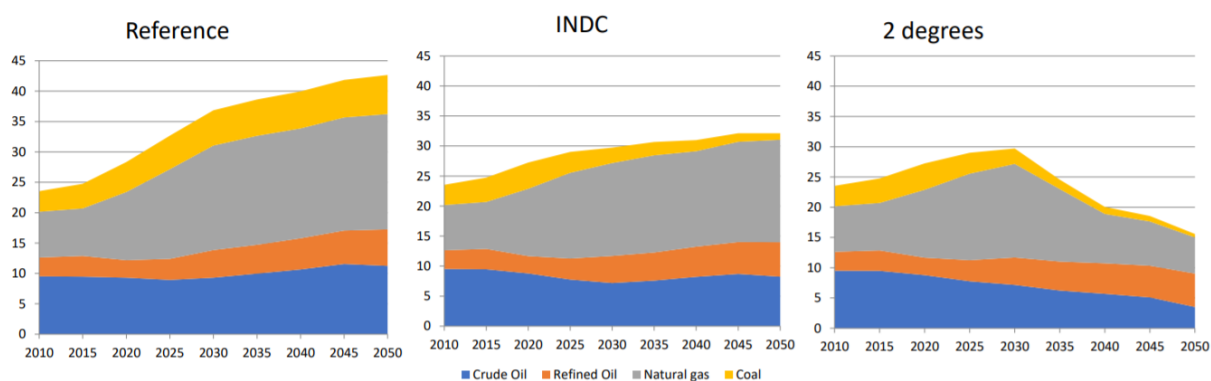


Рисунок 3. Российский экспорт ископаемого топлива (скриншот из презентации спикера)

При любом сценарии глобального «зеленого» перехода с учетом Парижского соглашения экспорт энергоносителей из России в 2030 году будет на 20% ниже (в энергетическом выражении) по сравнению с базовым сценарием. К 2050 году соответствующее сокращение достигнет 25% для INDC и 64% для 2 степеней, поскольку

страны становятся все более и более амбициозными. Спикер пришел к выводу, что глобальный переход к зеленой среде несет для России гораздо больше рисков, чем просто связанный с СВАО, и с этими рисками следует бороться соответственно.

В целом можно утверждать, спикеры представили схожее видение на проблему, так как они оба видят в этом сложную задачу и отмечают, что то, как она будет реализована, все еще сложно предсказать. Тем не менее, они уверены, что необходимо предпринять активные меры для прогнозирования потенциального влияния СВАО и схожих мер на Россию.

Онлайн-запись семинара можно найти [здесь](#).

Презентацию Андрея Марку можно найти [здесь](#).

Презентацию Игоря Макарова можно найти [здесь](#).

Новость о семинаре размещена на сайте НИУ ВШЭ [здесь](#).