

---

# Европейский механизм пограничной углеродной корректировки - ключевые вопросы и влияние на Россию

---



Август 2021

---

## АВТОРЫ



**Ирина Гайда**

**Директор,**  
Центр энергетики Московской школы  
управления СКОЛКОВО



**Никита Доброславский**

**Директор программы**  
**«Арктический диалог»**  
Московской школы  
управления СКОЛКОВО



**Юлия Ляшик**

**Аналитик**  
Центр энергетики Московской школы  
управления СКОЛКОВО



**Юмжана Данеева**

**Менеджер проектов по климату**  
Центр энергетики Московской школы  
управления СКОЛКОВО



**Юрий Мельников**

**Старший аналитик по электроэнергетике**  
Центр энергетики Московской школы  
управления СКОЛКОВО

Авторы благодарят за ценную помощь в сборе и анализе данных, за верификацию логики исследования и рецензирование текста, за консультативную поддержку следующих коллег:

- **Татьяну Митрову**  
Академического Директора Центра энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО
- **Владимира Горчакова**  
Заместителя директора Группы оценки рисков устойчивого развития, Аналитическое кредитное рейтинговое агентство (АКРА)
- **Игоря Макарова**  
к.э.н., Руководителя департамента мировой экономики, заведующего лабораторией экономики изменения климата Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
- **Сергея Честного**  
Официального представителя ОК РУСАЛ по внешним связям

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ГЛОССАРИЙ .....</b>	<b>5</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>8</b>
<b>РЕЗЮМЕ: 6 КЛЮЧЕВЫХ ВОПРОСОВ К СВАМ .....</b>	<b>10</b>
1. К чему будет применяться механизм пограничной углеродной корректировки (СВАМ) и по каким ставкам? .....	10
2. Почему именно эти продукты были включены в СВАМ и будет ли меняться список продуктов?.....	11
3. Как может измениться конкурентоспособность экспортеров по сравнению с европейскими производителями в результате внедрения СВАМ? .....	11
4. Какие страны будут более всего затронуты данным регулированием? .....	13
5. Разве СВАМ не противоречит Парижскому соглашению и/ или нормам ВТО? .....	15
6. Что дальше?.....	16
<b>РАЗДЕЛ 1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СВАМ И СВЯЗЬ С РЕГУЛИРОВАНИЕМ В РАМКАХ «ЗЕЛЕННОГО КУРСА» ЕС .....</b>	<b>17</b>
Место СВАМ в европейском климатическом регулировании .....	17
Что такое СВАМ? .....	20
Периметр регулирования СВАМ .....	21
Как будет работать СВАМ .....	23
Методы расчета углеродного следа для товаров.....	24
Методы расчета углеродного следа для товаров (за исключением электроэнергии).....	24
Методы расчета углеродного следа для электроэнергии .....	24
Управление механизмами и сертификатами СВАМ .....	26
Критика СВАМ .....	28
<b>РАЗДЕЛ 2. ОБЗОР ОТРАСЛЕЙ И СТРАН-ЭКСПОРТЕРОВ, ПОДВЕРЖЕННЫХ НАИБОЛЬШЕМУ ВЛИЯНИЮ В СЛУЧАЕ ВВЕДЕНИЯ ПРЕДЛАГАЕМОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СВАМ .....</b>	<b>31</b>
Экспертные оценки влияния СВАМ на различные отрасли и страны.....	31
Влияние на металлургию.....	34
Влияние на электроэнергетику .....	37
Как скажется СВАМ на международной торговле? .....	40
<b>РАЗДЕЛ 3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РОССИЙСКИХ КОМПАНИЙ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ .....</b>	<b>48</b>

## ГЛОССАРИЙ

CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism - механизм пограничной углеродной корректировки.
Fit for 55	Пакет законодательных предложений, направленный на то, чтобы обеспечить в ЕС сокращение выбросов парниковых газов на 55% к 2030 г. и, в конечном итоге, климатическую нейтральность к 2050 г.
EU ETS	European Union Emissions Trading System - европейская система торговли выбросами.
SAVE	Принятая Европейским Парламентом и Советом ЕС в феврале 2000 г. долгосрочная программа (с 1998 по 2002 гг.) содействия энергоэффективности зданий.
ALTENER	Принятая ЕС программа, направленная на развитие новых и возобновляемых источников энергии и диверсификацию источников энергии.
Парижское соглашение	Соглашение в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата, регулирующее меры по снижению содержания углекислого газа в атмосфере с 2020 г.
Европейский «Зеленый Курс»	Стратегия экономического развития, одобренная Европейским союзом в 2019 г., которая направлена на достижение углеродной нейтральности к 2050 г.
Декарбонизация	Процесс, посредством которого страны, компании или другие субъекты стремятся достичь нулевого уровня нетто-выбросов парниковых газов.
Цена сертификата CBAM	Средняя цена закрытия по разрешениям на выбросы на аукционах системы торговли выбросами ЕС за предыдущую неделю.
Охват 1	Прямые выбросы парниковых газов, образующиеся в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности.
Охват 2	Косвенные выбросы парниковых газов, связанные с потреблением закупаемой электрической и тепловой энергии.
Охват 3	Косвенные выбросы парниковых газов, связанные с потреблением товаров и услуг в верхнем и нижнем сегментах производственной цепочки.
Утечка выбросов («утечка углерода»)	Утечка выбросов происходит, когда в связи с различным уровнем строгости климатического регулирования компании переносят свое производство в страны с менее строгими ограничениями по выбросам, или когда импорт из стран с мягким климатическим регулированием вытесняет товары страны со строгим регулированием.

Углеродоемкость	Объем выбросов CO <sub>2</sub> на единицу другой переменной величины, такой как валовый внутренний продукт (ВВП), использование конечной энергии или транспорт.
ВИЭ	Возобновляемые источники энергии
ВТО	Всемирная торговая организация
ВВП	Валовой внутренний продукт
ПГ	Парниковые газы
CO <sub>2</sub>	Углекислый газ
CO <sub>2</sub> – экв.	Условная единица, которую используют для оценки выбросов парниковых газов (в том числе для расчета углеродного следа). Измеряется в тоннах и обозначает величину выбросов углекислого газа, эквивалентную сумме выбросов всех парниковых газов, исходя из их различного воздействия на климат.
Фактор эмиссий CO <sub>2</sub>	средневзвешенный показатель углеродоемкости электроэнергии. Представляет собой результат деления совокупных эмиссий CO <sub>2</sub> в электро-энергетике (в данной географической зоне) на количество произведенной электроэнергии (валовой, то есть без вычета потребления электроэнергии на собственные нужды электростанций).
Значения «по умолчанию» («дефолтные значения»)	Значения, используемые в отсутствие данных о фактических выбросах, которые установлены по средней углеродоемкости экспортирующей страны в отношении каждого товара и увеличены на наценку "mark-up" (ее принципы расчета и величина будут определены в подзаконных актах).
PPA	Power Purchase Agreement - действующий контракт на поставку электроэнергии непосредственно с производителем электроэнергии и ровно на тот ее объем, который импортируется в ЕС.
Относительное бремя («Relative burden»)	Значение, рассчитываемое как отношение углеродоемкости худших производителей на среднюю углеродоемкость.
Надбавка по объему импорта	Понятие, которое означает гипотетическую ценовую надбавку в результате введения СВЭМ, измеренную в соответствии с объемом импорта.
ИНТЕР РАО	единственный российский оператор экспорта-импорта электроэнергии
ТЭС	Тепловая электростанция
ГЭС	Гидроэлектростанция
АЭС	Атомная электростанция

ЮНКТАД	Конференция ООН по торговле и развитию (англ. United Nations Conference on Trade and Development) — орган Генеральной Ассамблеи ООН.
COP26	Конференция Организации Объединенных Наций по изменению климата 2021 г., также известная как COP26, станет 26-й конференцией Организации Объединенных Наций по изменению климата. Ее планируется провести в городе Глазго, Шотландия, с 1 по 12 ноября 2021 г. под председательством Великобритании.

## ВВЕДЕНИЕ

В рамках комплексного пакета климатических мер "Fit for 55" 14 июля 2021 г. Еврокомиссия опубликовала предложение по введению так называемого Carbon Border Adjustment Mechanism (далее - СВАМ) - механизма пограничной углеродной корректировки<sup>1</sup> – инструмента, который для ЕС является необходимым шагом в борьбе с изменением климата, но рядом стран-экспортеров расценивается как средство протекционизма. Задача данной публикации - проанализировать как сам документ, так и внешний контекст, в котором он будет развиваться, и, конечно, оценить его восприятие в России и влияние на российский бизнес - в том числе, путем опроса топ-менеджеров российских компаний и ведущих экспертов, выполненного в июле 2021 г. Центром энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО совместно с российской Ассоциацией независимых директоров.

Мы уверены, что представители отраслей, непосредственно затронутых данным регулированием, уже глубоко изучили материалы, опубликованные ЕС и многочисленные аналитические исследования по данной тематике. Тем не менее, надеемся, что для них будет полезен взгляд за пределы собственной индустрии и понимание более широких и долгосрочных последствий углеродного регулирования для других отраслей экономики. Документ будет полезен также для широких кругов представителей органов государственной власти, инвесторов, риск-менеджеров и стратегов, которые так или иначе связаны с энергоемкими и экспортно-ориентированными отраслями промышленности РФ. Им необходимо выстраивать аргументированный диалог с европейскими коллегами и обосновывать свою позицию.

Исследование структурировано следующим образом:

- Краткое резюме дает сжатые ответы на наиболее часто возникающие вопросы в связи с СВАМ.
- В первом разделе представлено описание ключевых аспектов СВАМ и его связи с другими механизмами регулирования, предложенными в рамках "Зеленого Курса" ЕС.
- Во втором разделе мы даем обзор отраслей и стран-экспортеров, на которые больше всего повлияет предложенное регулирование.

<sup>1</sup>REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.07.2021, Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj)

- В третьем разделе мы сформулировали вопросы и рекомендации для российских компаний и органов государственной власти в связи с вводимым пакетом регулирования.

## РЕЗЮМЕ: 6 КЛЮЧЕВЫХ ВОПРОСОВ К СВАМ

### 1. К чему будет применяться механизм пограничной углеродной корректировки (СВАМ) и по каким ставкам?

СВАМ - аналог таможенного сбора, рассчитываемый на основе объемов прямых выбросов ПГ, произведенных в ходе производственных процессов при выпуске продукции (так называемый Охват 1) и цены за эмиссии, равной цене на рынке обязательных углеродных сертификатов EU-ETS. Данный сбор оплачивает импортер, который должен зарегистрироваться в специальном регулирующем органе, предоставить информацию об объемах эмиссии ПГ и приобрести сертификаты СВМ для погашения эмиссий.

СВАМ распространяется на пять товарных групп – цемент, удобрения, железо и сталь, алюминий, электроэнергия. Причем для электроэнергии действуют правила расчета эмиссий, отличающиеся от других товаров.

Это самый мягкий из обсуждавшихся форматов регулирования с точки зрения охвата эмиссий ПГ. Однако, с 2026 г. возможно включение в периметр углеродного регулирования импорта косвенных выбросов – выбросов, связанных с используемыми в производственных процессах электроэнергией, пара и тепла (Охват 2) и для сложных продуктов – выбросы в составе сырья и материалов (Охват 3).

Сбор оплачивается импортером продукции, при этом экспортеры могут предоставлять информацию по эмиссиям ПГ своим контрагентам. Качество информации будет определять подход к расчету платежей.

Подсчет эмиссии ПГ может быть реализован как на основании фактических данных производителя, так и на основании средних показателей для страны экспортера, либо по бенчмаркингу 10% худших производителей ЕС. Выбор подхода будет зависеть от наличия качественной информации в стране-экспортере, либо верифицированной информации по конкретному товару от компании-производителя.

Что касается цены на эмиссии ПГ, сейчас она составляет порядка 50–55 Евро за тонну CO<sub>2</sub>. Аналитики BloombergNEF прогнозируют ее на уровне 100 Евро за тонну CO<sub>2</sub>-экв к 2030 г.<sup>2</sup>

Импортеры могут уменьшить платежи по СВМ на сумму углеродного налога, уплаченного в стране, откуда экспортировались товары.

<sup>2</sup>Europe CO<sub>2</sub> Prices May Rise More Than 50% by 2030, EU Draft Shows, BloombergNEF, 29.06.2021, Режим доступа URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-29/europe-co2-prices-may-rise-more-than-50-by-2030-eu-draft-shows>

Оплата будет осуществляться через погашение сертификатов СВАМ, которые будут продаваться специальным регулятором по соответствующей цене на рынках EU ETS. В отличие от самих квот EU ETS, трейдинг сертификатами СВАМ не предполагается, избыточные сертификаты можно вернуть специальному регулятору по той же цене, по которой они были куплены. Таким образом, возможность хеджирования рисков для импортеров достаточно ограничена.

## **2. Почему именно эти продукты были включены в СВАМ и будет ли меняться список продуктов?**

Продукты выбирались исходя из критериев значимости объемов выбросов (охвачены около 45% выбросов, включенных в периметр EU-ETS), высоких рисков утечек углерода (то есть переноса производств в страны с менее жестким углеродным регулированием) и относительной простоты расчета углеродного следа продукции (хотя это спорный момент в случае продуктов черной и цветной металлургии).

В России для многих стало сюрпризом отсутствие в списке нефти, газа и угля<sup>3</sup>, хотя европейцами их включение никогда и не предлагалось, так как противоречит основной цели СВАМ (борьба с утечкой выбросов). Однако, ЕС оставляет за собой право в перспективе пересматривать набор товарных групп/ продуктов, механизмы расчета углеродного следа и другие аспекты регулирования. К 2026 г. список продуктов, включенных в периметр СВАМ, может быть расширен. Кроме того, углеводороды де-факто попадут в периметр СВАМ, если в будущем в периметре выбросов будут приниматься во внимание косвенные выбросы ПГ (Охваты 2 и 3).

## **3. Как может измениться конкурентоспособность экспортеров по сравнению с европейскими производителями в результате внедрения СВАМ?**

На первый взгляд, относительная конкурентоспособность производителей ЕС и зарубежных производителей изменится несущественно. Сейчас для защиты от «утечки углерода» для производителей ЕС действуют бесплатные квоты на выбросы ПГ. После переходного периода, начиная с 2026 г., будут происходить одновременно две вещи: бесплатные квоты для европейских производителей будут постепенно отменяться, и одновременно будет вводиться пограничный углеродный сбор на импортируемые товары. Вместе с тем, есть несколько нюансов регулирования, которые могут дать

<sup>3</sup> России спрогнозировали многомиллиардные потери из-за нового налога Европы. Lenta.ru. 6 августа 2021. Режим доступа URL: [https://lenta.ru/news/2021/08/05/bcg\\_cbam/](https://lenta.ru/news/2021/08/05/bcg_cbam/)

преимущество как производителям ЕС, так и производителям из других стран.

Во-первых, многие производители ЕС экспортируют значительную часть своей продукции, в том числе в страны с менее жестким регулированием. Если, после отмены бесплатных квот, углеродные платежи в рамках EU ETS распространятся на весь объем производства, производители ЕС будут проигрывать по себестоимости экспортерам из других стран, для которых платежи по СВAM будут распространяться только на часть продукции, экспортируемую в ЕС.

С другой стороны, в зачет СВAM принимаются только платежи, сделанные в форме углеродного налога или цены на углерод в стране-экспортере. Если в стране-экспортере действуют другие виды регулирования эмиссий ПГ (пусть даже очень жесткие), расходы, связанные с этими видами регулирования, не будут приниматься в зачет при исчислении платежей по СВAM.

Существующее регулирование EU ETS позволяет странам, входящим в ЕС, компенсировать дополнительные расходы, связанные с косвенными эмиссиями (закупка энергии), для наиболее энергоемких отраслей промышленности. 11 из 28 стран ЕС используют такие схемы дополнительной компенсации косвенных расходов компаний за счет бюджетных средств. Если после 2026 г. Охват 2 войдет в периметр расчетов платежей по СВAM, импортеры из других стран окажутся в менее выгодном положении, либо будут вынуждены вводить дополнительные схемы поддержки своих производителей.

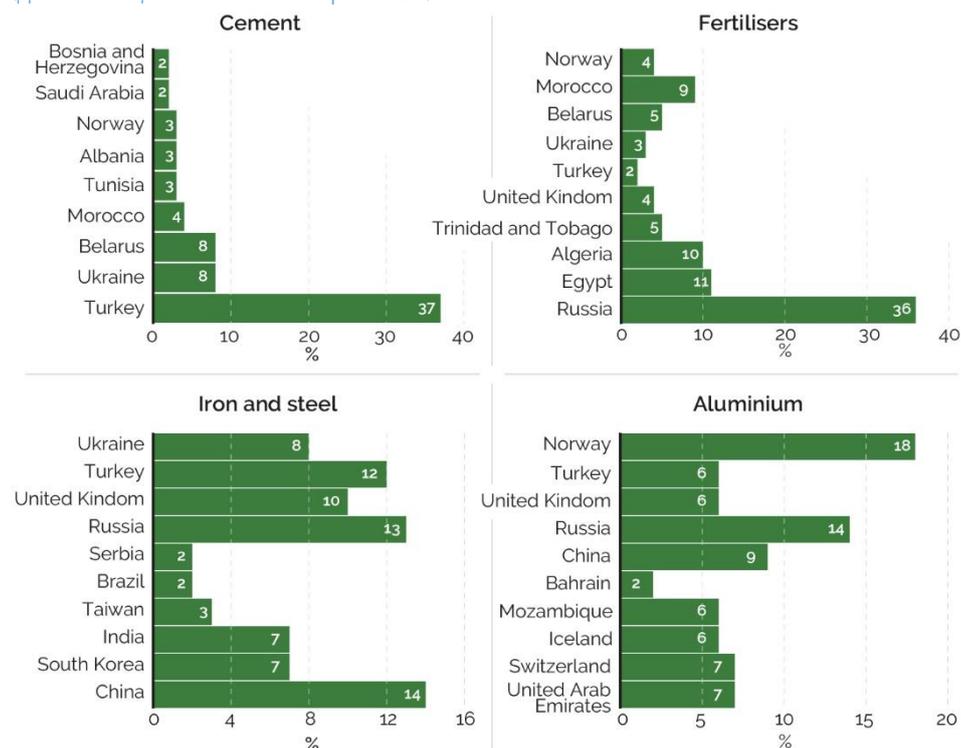
Предложенный формат регулирования лучше всего работает для продуктов базовых переделов и не предусматривает налогообложения готовых продуктов. Соответственно, один из способов ухода от платежей СВAM – переход к экспорту номенклатуры товаров более высоких переделов и уход от экспорта базового сырья и материалов.

И наконец, средства от СВAM, собранные в форме таможенных сборов в бюджет ЕС, могут направляться на расширение поддержки промышленности ЕС при переходе на низкоуглеродное развитие. Экспортерам из других стран придется одновременно и осуществлять переход на низкоуглеродное развитие и платить за выбросы по экспортируемым в ЕС товарам. При этом источники финансирования ускоренного энергоперехода, соответствующего целевым темпам ЕС, в странах-экспортерах неочевидны.

#### 4. Какие страны будут более всего затронуты данным регулированием?

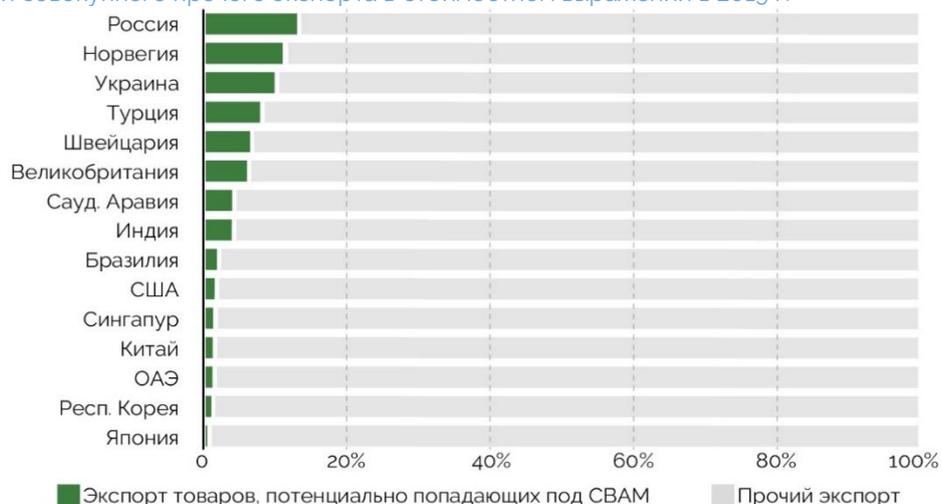
Среди стран, вовлеченных в экспорт продукции в периметре регулирования СВАМ, лидируют Россия, Турция, Китай и Норвегия. Также будут затронуты интересы Беларуси, Украины, Туниса, Марокко, Великобритании и ОАЭ (Рисунок 1).

**Рисунок 1.** Топ-10 экспортеров в 4 товарных группах (кроме электроэнергетики) (доля в общем объеме импорта в ЕС)<sup>4</sup>



**Источник:** Vicente Hurtado Roa presentation, Webinar «EU CBAM Proposal in the Fit for 55 Package», ERCST, YouTube Video 22.06.2021, [https://www.youtube.com/watch?v=4kJkLe6efjc&t=4892s&ab\\_channel=ERCSTERCST](https://www.youtube.com/watch?v=4kJkLe6efjc&t=4892s&ab_channel=ERCSTERCST)

**Рисунок 2.** Доли экспорта товаров, потенциально подпадающих под СВАМ в ЕС, и совокупного прочего экспорта в стоимостном выражении в 2019 г.

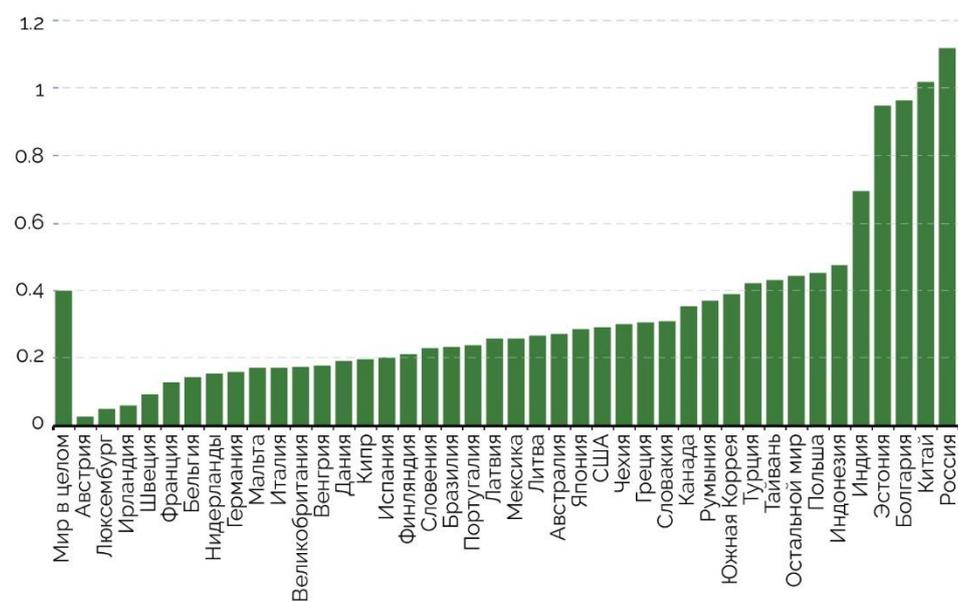


**Источник:** ИПЕМ по данным ФТС России, TradeMap, [http://ipem.ru/files/20210531\\_ipem\\_doklad\\_polnyy\\_tekst.pdf](http://ipem.ru/files/20210531_ipem_doklad_polnyy_tekst.pdf) (дата обращения 04.03.2020)

<sup>4</sup> Норвегия входит в ЕАСТ, а потому не подпадает под действие СВАМ.

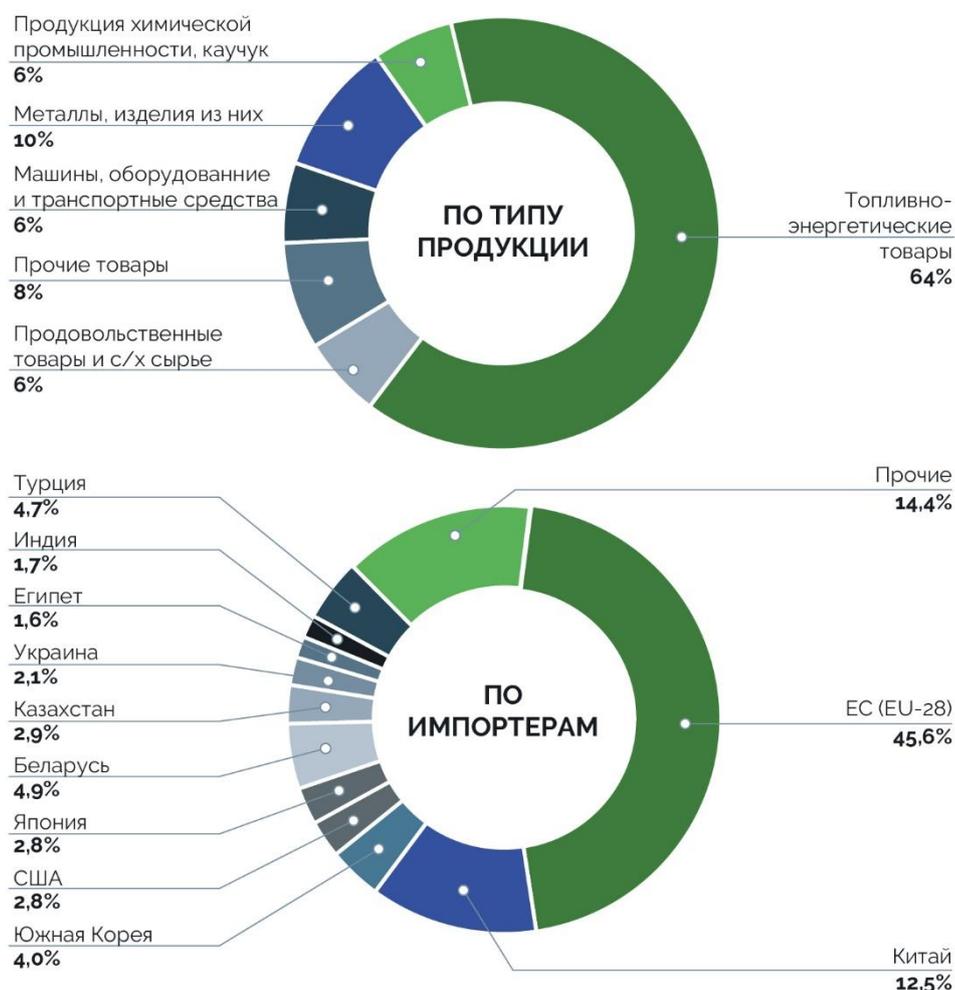
Как видно из Рисунка 2, в целом доля экспортных товаров, потенциально попадающих под СВМ, в России оказывается наиболее высокой. Вместе с тем, оценивая значимость СВМ для России, следует помнить, что гораздо большим вызовом для РФ являются другие регуляторные изменения, предложенные в рамках “Зеленого Курса” – существенное увеличение доли ВИЭ в энергобалансе, ускоренная декарбонизация транспорта, вплоть до отказа от продаж двигателей внутреннего сгорания к 2035 г. и снижение энергопотребления зданий на 36% за счет модернизации зданий и инфраструктуры. Все это сократит спрос на нефть, уголь и газ, экспортируемые из России, и повысит спрос на электроэнергию, производимую из низкоуглеродных источников. Кроме того, учитывая крайне высокую углеродоемкость всего российского экспорта (Рисунок 3), и его продуктовую и страновую структуру (Рисунок 4) можно предполагать заметно больший ущерб после 2026 г. в случае расширения состава продуктов и сфер охвата СВМ.

**Рисунок 3.** Углеродоемкость экспорта стран мира в 2011 г., т / тыс. долларов США



**Источник:** Макаров, Соколова, НИУ ВШЭ, данные Минэкономразвития РФ, Федеральной таможенной службы  
[http://www.ved.gov.ru/monitoring/foreign\\_trade\\_statistics/basic\\_goods\\_export/](http://www.ved.gov.ru/monitoring/foreign_trade_statistics/basic_goods_export/)  
 (дата обращения 04.03.2020)

**Рисунок 4.** Структура российского экспорта по типу продукции (сверху) и по импортерам (снизу) в 2018 г.



**Источник:** Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО по данным Минэкономразвития РФ, Федеральной таможенной службы [http://www.ved.gov.ru/monitoring/foreign\\_trade\\_statistics/basic\\_goods\\_export/](http://www.ved.gov.ru/monitoring/foreign_trade_statistics/basic_goods_export/) (дата обращения 04.03.2020)

## 5. Разве СВМ не противоречит Парижскому соглашению и/или нормам ВТО?

Соответствие нормам ВТО декларировалась разработчиками, как одна из ключевых целей СВМ регулирования. Во многом, этого удалось достичь – в частности, одновременно с распространением СВМ, предусматривается постепенная отмена бесплатных квот для производителей ЕС. Многие будут определяться подзаконными актами, конкретизирующими положения СВМ и тем, как будет модифицироваться СВМ в ходе пересмотра в 2023–2026 гг.

Что касается Парижского соглашения, на наш взгляд, можно отметить некоторое противоречие его принципам. В частности, соглашение предусматривает учет дифференцированной ответственности и реальных

возможностей различных стран. СВМ подталкивает все страны, торгующие с ЕС, к введению ценообразования на выбросы ПГ и гармонизацию мер учета углеродного следа, в логике стандартов ЕС.

Следует также отметить, что на других рынках были выдвинуты аналогичные законодательные инициативы. Так, например, в США опубликован законопроект "Fair Transition and Competition Act of 2021", который предполагает пограничный углеродный сбор на импортируемый цемент, алюминий, железо и сталь, природный газ, нефть и уголь и будет равен «расходу, связанному с внутренними (федеральными и региональными) экологическими требованиями»<sup>5</sup>. При этом налог предполагается не взимать с развивающихся стран и стран с «не менее амбициозным, чем в США, климатическим регулированием».

Японское правительство также приступило к обсуждению пограничной углеродной корректировки для импорта из стран с «недостаточным экологическим регулированием». В целом, страны, поставившие цель достижения углеродной нейтральности к 2050 г. или раньше, и активно развивающие внутренние регуляторные акты для достижения этой цели, будут заинтересованы в создании «углеродного клуба» и предотвращению переноса индустрии в другие страны, с менее амбициозными климатическими целями.

## 6. Что дальше?

Предложение Еврокомиссии теперь будет рассматриваться и обсуждаться с несколькими ключевыми группами заинтересованных сторон. Третьи страны – торговые партнеры ЕС – будут комментировать с позиций соответствия предлагаемого соглашения ВТО и другим международным соглашениям. Представители различных индустрий в ЕС могут оппонировать предложению Еврокомиссии с точки зрения достаточности защиты от утечек углерода и влиянию на конкурентоспособность на глобальных рынках. Климатические активисты будут оспаривать достаточность предпринимаемых мер и требовать расширения охвата индустрий и включения косвенных выбросов.

Для принятия предложений по СВМ необходима поддержка и Европейского Парламента и Советом ЕС. При этом предложения Европейского Парламента были гораздо более амбициозны, как с точки зрения секторального охвата, так и с точки зрения более коротких сроков внедрения нового регулирования.

<sup>5</sup> Fair Transition and Competition Act, United States Congress, 19.06.2021. Режим доступа URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/117/hr4534/text>

## РАЗДЕЛ 1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СВММ И СВЯЗЬ С РЕГУЛИРОВАНИЕМ В РАМКАХ “ЗЕЛЕННОГО КУРСА” ЕС

### Место СВММ в европейском климатическом регулировании

С 1990 г. Евросоюз начал проводить последовательную политику борьбы с изменением климата. Первым инструментом, предложенным в 1992 г., был энергетический налог, который, однако, не был принят<sup>6</sup>, но открыл дорогу другим более мягким инструментам стимулирования энергоэффективности и возобновляемой энергетики (ВИЭ), таким как программа SAVE<sup>7</sup> по энергоэффективности, введившая стандарты для водогрейных котлов<sup>8</sup> и бытовых холодильников<sup>9</sup>, а также систему маркировки бытовой техники<sup>10</sup>. Последующая директива SAVE ввела энергоаудиты<sup>11</sup> для энергоемких компаний, сертификацию зданий и теплоизоляцию новых зданий. Другая программа - ALTENER - поставила количественные цели по внедрению ВИЭ для всего ЕС и предоставила средства на пилотные проекты. А в 2003 г. была создана европейская система торговли выбросами<sup>12</sup> - EU ETS (Emissions Trading System).

На сегодняшний день архитектура европейского климатического регулирования представляет собой обширный набор законодательных инструментов - законов, регламентов, директив, программ и других актов, которые регулируют все отрасли экономики с целью сокращения выбросов ПГ, развития ВИЭ и повышения энергоэффективности, а также вышеупомянутую систему торговли выбросами и целый набор мер стимулирования.

<sup>6</sup> European Climate Policy - History and State of Play, CLIMATE POLICY INFO HUB, Режим доступа URL: <https://climatepolicyinfohub.eu/european-climate-policy-history-and-state-play>

<sup>7</sup> Council Decision of 29 October 1991 concerning the promotion of energy efficiency in the Community (SAVE programmer), Official Journal L 307, 8.11.1991. Режим доступа URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991D0565:EN:HTML>

<sup>8</sup> Council Directive 92/42/EEC of 21 May 1992 on efficiency requirements for new hot-water boilers fired with liquid or gaseous fuels. OJ L 167, 3.6.1992. Режим доступа URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31992L0042&print=true>

<sup>9</sup> Directive 96/57/EC of the European Parliament and of the Council of 3 September 1996 on energy efficiency requirements for household electric refrigerators, freezers and combinations thereof. OJ L 236, 18.09.1996. Режим доступа URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31996L0057>

<sup>10</sup> Council Directive 92/75/EEC of 22 September 1992 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by household appliances. OJ L 297, 13/10/1992. Режим доступа URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31992L0075>

<sup>11</sup> Council Directive 93/76/EEC of 13 September 1993 to limit carbon dioxide emissions by improving energy efficiency (SAVE) OJ L 237, 22/09/1993. Режим доступа URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31993L0076>

<sup>12</sup> Здесь и далее под выбросами понимаются выбросы парниковых газов - если иное не оговорено специально

Рисунок 5. Европейский «Зеленый Курс»<sup>13</sup>

**Источник:** The European Green Deal, EUROPEAN COMMISSION, 11.12.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640> (дата обращения 24.09.2021).

17 сентября 2020 г. Евросоюз взял более амбициозную<sup>14</sup> цель по сокращению выбросов до 55% к 2030 г. по сравнению с уровнем 1990 г. - эта промежуточная цель необходима для выполнения долгосрочной цели достижения климатической нейтральности к 2050 г., а в июле 2021 г. опубликовал предложение соответствующего регуляторного пакета "Fit for 55" («Готов к 55»), который содержит новые и пересмотренные регламенты, директивы и стандарты, охватывающие все сектора европейской экономики и обеспечивающие в комплексе достижение этой цели к концу текущего десятилетия (Рисунок 5).

По оценкам европейских исследователей, цель в 55% реалистична и выполнима<sup>15</sup>, однако потребует крупных инвестиций, которые могут быть встроены в программы восстановления экономики после пандемии. Например, в 2021 - 2030 гг. на декарбонизацию энергетической системы потребуется тратить ежегодно на 350 млрд. евро больше, чем в предыдущем периоде 2011 - 2020 гг. Поскольку декарбонизация и восстановление экономики после пандемии взаимосвязаны, то их общий бюджет составит 2,018 трлн. евро<sup>16</sup> в текущих ценах (1,8 трлн. в ценах 2018 г.),

<sup>13</sup> Document 52019DC0640, EUR-Lex, 11.12.2019, Режим доступа URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>

<sup>14</sup> Document 52020DC0562, EUR-Lex, 17.09.2020, Режим доступа URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562>

<sup>15</sup> State of the Union: Questions & Answers on the 2030 Climate Target Plan, European commission, 17.09.2020, Режим доступа URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1598](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1598)

<sup>16</sup> The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU, Publications Office of the EU, 29.04.2021, Режим доступа URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>

из которых 30% должно быть затрачено на климатические цели<sup>17</sup>. Данный общий бюджет состоит из долгосрочного бюджета ЕС в 1,221 млрд. евро на 2021 – 2027 гг. и долгосрочной программы по восстановлению экономики в NextGenerationEU<sup>18</sup> в 806,9 млрд. евро.

То есть, идея Евросоюза заключается в том, чтобы одновременно стимулировать и экономический рост после коронакризиса, и декарбонизацию. При этом руководство Евросоюза подходит к декарбонизации не просто как к набору методов сокращения выбросов, а как к комплексному процессу экономической трансформации, который должен предусматривать, в том числе, меры по технологической и структурной перестройке экономики, по изменению образа жизни людей и занятости населения (поскольку люди, работающие в углеродоемких отраслях, будут терять работу, и потребуются различные меры поддержки – от льгот и выплат до программ перекалфикации). Кроме того, декарбонизацию сопровождают мощные финансовые потоки в виде фондов, грантов, кредитных инструментов, по которым средства выделяются только на проекты, способствующие декарбонизации. Такие проекты должны проходить due diligence<sup>19</sup> и регулярно отчитываться о результатах, что требует создания административной и методологической инфраструктуры.

Весь этот процесс формирования институциональных рамок для полной декарбонизации в Евросоюзе идет высокими темпами, за счет этих мер уже созданы новые рынки – ВИЭ, зеленых зданий, чистого транспорта, зеленого финансирования и пр. Инициатива по СВМ является одной из 13 законодательных инициатив в рамках законодательного пакета "Fit for 55"<sup>20</sup>. Предложение Еврокомиссии по СВМ должно пройти «обычную законодательную процедуру»<sup>21</sup> (принятие через голосование большинства) в Европарламенте и Совете Европейского Союза в трех чтениях, во время которых идет обсуждение и делаются поправки в текст предложения. С 2014 по 2019 гг. 89% предложений принимались в первом чтении, остальные 11% – во втором, третье чтение уже не требовалось. По продолжительности первого чтения нет временных лимитов, второе чтение имеет лимит 3 месяца (+1 дополнительный) для чтения

<sup>17</sup> State of the Union: Questions & Answers on the 2030 Climate Target Plan, European Commission, 17.09.2020, Режим доступа URL:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1598](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1598)

<sup>18</sup> NextGenerationEU, An official website of the European Union, Режим доступа URL:

[https://europa.eu/next-generation-eu/index\\_en](https://europa.eu/next-generation-eu/index_en)

<sup>19</sup> academic.ru, Режим доступа URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/361764>

<sup>20</sup> European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate, European Commission, 17.09.2020, Режим доступа URL:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541)

<sup>21</sup> The Ordinary Legislative Procedure, European Parliament, Режим доступа URL:

<https://www.europarl.europa.eu/olp/en/ordinary-legislative-procedure/overview>

в Европарламенте и столько же для Совета, на третье чтение максимально отводится 8 недель.<sup>22</sup>

## Что такое СВАМ?

СВАМ — это единственное регулирование в пакете по стимулированию декарбонизации, которое непосредственно направлено на компании, импортирующие в ЕС углеродоемкую продукцию для продажи. Задача СВАМ — это защита углеродоемких отраслей ЕС от так называемой «утечки углерода»<sup>23</sup>. Как отмечается в преамбуле самого документа, «СВАМ — это климатическая мера, которая должна предотвратить риск утечки углерода и поддержать ставшие более амбициозными цели ЕС по смягчению последствий изменения климата, в то же время обеспечивая совместимость с ВТО».<sup>24</sup>

Существующие на сегодняшний день в ЕС механизмы по снижению риска утечки углерода включают бесплатное распределение разрешений на выбросы в ЕС для европейских производителей в секторах, склонных к утечке углерода, и финансовые меры по компенсации косвенных затрат на выбросы, которые переносятся на цены на электроэнергию. Однако бесплатные разрешения в рамках EU ETS ослабляют ценовой сигнал, который система подает этим производителям и меньше стимулируют их сокращать выбросы. СВАМ призван заменить существующие механизмы, устраняя риск утечки углерода другим способом, а именно - путем обеспечения равных цен на углерод для импортных и европейских товаров. Хотя основной целью СВАМ является предотвращение риска утечки углерода, он также будет поощрять использование зарубежными производителями более эффективных технологий для сокращения выбросов на единицу продукции.

Итак, введение СВАМ предусматривает отмену бесплатных разрешений на выбросы в рамках EU ETS для европейских производителей тех товаров, которые подпадают под СВАМ. Европейские производители должны будут покупать разрешения на EU ETS, и это обеспечит большую часть

<sup>22</sup> HANDBOOK ON THE ORDINARY LEGISLATIVE PROCEDURE, European Parliament, September 2020. Режим доступа URL: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215107/OLP\\_2020\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215107/OLP_2020_EN.pdf)

<sup>23</sup> Утечка углерода происходит, когда в связи с различным уровнем строгости климатического регулирования компании переносят свое производство в страны с менее строгими ограничениями по выбросам, или импорт из стран с мягким климатическим регулированием вытесняет товары страны со строгим регулированием. Это может подорвать эффективность политики ЕС по снижению выбросов, а также привести к увеличению общих выбросов во всем мире, что поставит под угрозу сокращение выбросов парниковых газов в целом.

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.7.2021. Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1005&from=do) С.3

<sup>24</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.7.2021. Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1005&from=do) С. 16

доходов ЕС от введения СВAM – ежегодно 7 млрд евро, в то время как доходы ЕС от продажи самих сертификатов СВAM импортерам к 2030 г. оцениваются лишь в 2,1 млрд<sup>25</sup>. Тем не менее, вместо простой отмены таких разрешений внутри европейского рынка, ЕС идет на политически и юридически сложный шаг по созданию финансовых обязательств для импортируемой продукции, основанных на относительно новой для стран-экспортеров проблеме изменения климата.

Для большинства российских респондентов совместного исследования Центра энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО и российской Ассоциации независимых директоров цель СВAM пока не ясна. Эту же проблему отмечает и один из участников создания предложения по СВAM Висенте Х. Роа<sup>26</sup>: «Еврокомиссии необходимо правильно донести цель создания СВAM до всех заинтересованных сторон, чтобы не столкнуться с международным сопротивлением». Хотя для ЕС основной целью СВAM является противодействие утечкам углерода, однако для российских респондентов, 45% из которых являются CEO или непосредственными подчиненными CEO, а четверть – членами Советов директоров, ситуация воспринимается так, что СВAM будет стимулировать перенос «грязного» производства из ЕС в другие страны (что, собственно, и является «утечкой углерода»). Вследствие этого, некоторые респонденты полагают, что СВAM не поможет снижению глобальных выбросов, а будет лишь служить для протекционизма и получения дополнительного источника доходов в ЕС.

Такое непонимание - явный сигнал для ЕС о необходимости более активного разъяснения целей и механизма работы СВAM, а для российского бизнес-сообщества - о необходимости более глубокого анализа происходящих в ЕС регуляторных трансформаций.

## Периметр регулирования СВAM

**СВAM распространяется на товары**, а не на сектора экономики, при этом виды товаров взяты из списка кодов комбинированной номенклатуры товаров – «CN-коды» в соответствии с регламентом No 2658/87<sup>27</sup>. При создании СВAM европейские регуляторы хотели уйти от концепции секторов, которая сейчас используется в EU ETS, и внедрить более гибкую концепцию товаров и материалов, что

<sup>25</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.7.2021, Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legalex-act-uri.do?uri=CELEX:32021R0591) С. 58

<sup>26</sup> EU SVAM Proposal in the Fit for 55 Package, youtube, Режим доступа URL: <https://www.youtube.com/watch?v=4kJLe6efjc>

<sup>27</sup> Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff (OJ L 256, 7.9.1987, p. 1), EUR-Lex, 23.07.1987, Режим доступа URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31987R2658>

особенно важно для организации таможенного контроля. Таким образом, в СВАМ вошли товары из цементной товарной группы (4 CN кода), электроэнергетики (1 код), производства удобрений (5 кодов), черной металлургии (12 кодов) и производства алюминия (8 кодов)<sup>28</sup>. В указанные товарные группы включаются «простые» (сырье) и более «сложные» (полуобработанные) товары. СВАМ будет вводиться в действие постепенно - с 2023 по 2025 гг. будет т.н. переходный период, во время которого не будут налагаться финансовые обязательства для импортеров, однако они должны будут осуществлять все процедуры, предписанные СВАМ для импорта товаров, включая подачу отчетности о выбросах.

Важно подчеркнуть, что **Еврокомиссия впоследствии может добавить другие товары в СВАМ - регулирование через подзаконные акты**. В таблице 7-2<sup>29</sup>, представленной в дополнительных материалах к тексту предложения по СВАМ, указаны товары и материалы, которые являются кандидатами на включение в будущем. В основном это другие товары из товарных групп производства цемента, черной металлургии, производства удобрений; новыми кандидатами являются товары из товарных групп целлюлозно-бумажной промышленности, неорганических веществ (включая водород), основных органических веществ, полимеров (пластика). Здесь есть проблемный момент – у новых товаров не будет переходного периода, когда они могут адаптироваться к сбору данных по выбросам, верификации и подачи в СВАМ. Они сразу будут введены под действие полноценной версии СВАМ с покупкой сертификатов. При этом в таблице по всем товарам дана вероятность их включения и по некоторым, например целлюлозно-бумажным или некоторым товарам металлургической товарной группы, стоит отметка «Нет» - то есть товар вряд ли будет включен в будущем по различным причинам (слишком маленький импорт или сложно посчитать выбросы).

**Пока представленная версия СВАМ будет распространяться только на так называемую сферу охвата 1 (Score 1)** — это прямые выбросы от производства товара. Сферы охвата 2 и 3 (косвенные выбросы) пока не включены, но после окончания переходного периода в 2025 г. европейские регуляторы могут расширить регулирование и на сферу охвата 2 (выбросы от производства тепло- и электроэнергии, покупаемой производителем). За

<sup>28</sup>REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.7.2021, Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/euro-iss/press/20210714_carbon-border-adjustment_mechanism_0.pdf) (europa.eu), С.62

<sup>29</sup>REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, 14.7.2021, Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/euro-iss/press/20210714_carbon-border-adjustment_mechanism_0.pdf) (europa.eu), С.251

включение в СВАМ сферы охвата 2 особенно высказываются европейские производители алюминия, у которых до 40% от общих производственных издержек занимают углеродные платежи, связанные с потребляемой электроэнергией<sup>30</sup>.

## Как будет работать СВАМ

По включенным в СВАМ товарам импортер должен будет предоставлять отчетность по выбросам, которые и будут служить основой для расчета финансовых платежей. Необходимо подчеркнуть, что платежи по СВАМ относятся исключительно к компаниям-импортерам в ЕС — именно они будут осуществлять сбор и раскрытие данных, и сами финансовые платежи по СВАМ. Ввиду того, что российские компании-производители зачастую имеют дочерние компании, зарегистрированные в ЕС, которые формально являются компаниями-импортерами для ЕС, эти дочерние компании также будут подпадать под регулирование СВАМ.

**Технически для того, чтобы осуществить импорт углеродоемкой продукции, попадающей под СВАМ, импортерам придется нести дополнительные затраты, равные стоимости приобретения сертификатов СВАМ перед ввозом товаров в ЕС.** Цена сертификата СВАМ – это средняя цена закрытия по разрешениям на выбросы на аукционах системы торговли выбросами ЕС за предыдущую неделю<sup>31</sup>. Количество сертификатов к закупке должно соотноситься с выбросами при производстве импортируемого товара. Сертификаты СВАМ должны подаваться ежегодно до 31 мая в компетентные органы и быть верифицированы аккредитованным верификатором. По окончании каждого квартала на счету импортера в национальном регистре должно быть столько сертификатов, сколько будет соответствовать минимум 80% выбросов от товаров, импортированных с начала года.

Если будет выявлено несоответствие количества сертификатов СВАМ и выбросов, то импортер может либо докупить сертификаты в течение месяца, либо подать на апелляцию. Государства-члены будут сами накладывать **штрафные санкции** на импортера за недостачу сертификатов СВАМ. Сумма этих штрафов должна быть идентична штрафам, применяемым в настоящее время в ЕС в случае нарушения EU ETS в соответствии со Статьей 16 (3) и (4) Директивы 2003/87/ЕС<sup>32</sup>. Кроме этого, государства-

<sup>30</sup>EU steel, aluminum makers see CBAM raising costs as ETS allowances shrink, S&P Global Platts, 14.07.2021. Режим доступа URL: <https://www.spglobal.com/platts/ru/market-insights/latest-news/electric-power/071421-eu-steel-aluminum-makers-see-cbam-raising-costs-as-ets-allowances-shrink>

<sup>31</sup>REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.7.2021. Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legalex-act-detail.do?uri=CELEX:32003L0087), С. 39

<sup>32</sup> Document 32003L0087, EUR-Lex, 25.10.2003. Режим доступа URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0087>

члены могут налагать административные или уголовные наказания за несоблюдение законодательства по СВAM в дополнение к штрафным санкциям.

## Методы расчета углеродного следа для товаров

В предложенной версии СВAM применяются разные методы расчета для выбросов от электроэнергии и для выбросов от других товаров.

### Методы расчета углеродного следа для товаров (за исключением электроэнергии)

Для товаров (за исключением электроэнергии) предлагается три варианта расчета выбросов:

1. Фактические выбросы на уровне производственной установки<sup>33</sup>, заверенные аккредитованным верификатором<sup>34</sup>;
2. В отсутствие данных по фактическим выбросам будут использоваться значения по умолчанию (т.н. «дефолтные значения»)<sup>35</sup>, установленные по средней углеродоемкости экспортирующей страны по каждому товару и увеличенные на наценку "mark-up" (ее методы расчета и размеры будут определены в подзаконных актах, которые пока не опубликованы)<sup>36</sup>;
3. Если у экспортирующей страны нет надежных данных по определенному товару, то будет применяться «дефолтное значение», установленное по средней углеродоемкости 10% худших европейских установок, производящих данный/аналогичный товар<sup>37</sup>.

### Методы расчета углеродного следа для электроэнергии

Для электроэнергии предусмотрено 4 варианта расчета расчета углеродоемкости:

1. На основе «наиболее доступной информации» определяется «значение по умолчанию» (default value) для каждой страны-экспортера, группы стран-экспортеров или отдельных регионов стран. Это

<sup>33</sup> Установка означает стационарную техническую единицу, на которой осуществляется производственный процесс.

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.7.2021, Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu/legislation/libraries/energy/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf), С. 27

<sup>34</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.7.2021, Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu/legislation/libraries/energy/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf), С. 66

<sup>35</sup> Дефолтные значения должны будут периодически пересматриваться посредством исполнительных актов на основе самой последней и надежной информации, в том числе на основе информации, предоставленной третьей страной или группой третьих стран

<sup>36</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.7.2021, Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu/legislation/libraries/energy/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf), С. 67

<sup>37</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.7.2021, Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu/legislation/libraries/energy/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf), С.67

значение определяется на основе «фактора эмиссий CO<sub>2</sub>» - средневзвешенного показателя углеродоемкости электроэнергии. Этот показатель представляет собой результат деления совокупных эмиссий CO<sub>2</sub> в электроэнергетике (в данной географической зоне) на количество произведенной электроэнергии (гросс, то есть без вычета потребления электроэнергии на собственные нужды электростанций).

2. Если «значение по умолчанию» для страны / группы стран или региона (по методике п. 1 выше) определить не удастся (например, из-за недостатка надежных данных), то используется средний по ЕС «фактор эмиссий CO<sub>2</sub>» от тепловых электростанций на ископаемом топливе. Этот показатель представляет собой результат деления совокупных эмиссий CO<sub>2</sub> от тепловых электростанций на ископаемом топливе в Евросоюзе на количество произведенной ими электроэнергии (гросс, то есть без вычета потребления электроэнергии на собственные нужды электростанций).
3. Для стран, групп стран и регионов, имеющих существенные объемы перетоков электроэнергии с ЕС, предусмотрена еще одна возможность – доказать, что их средний фактор эмиссии CO<sub>2</sub> электроэнергии ниже значений, определенных по п. 1 и п. 2 выше. Этот способ не может быть применен для случаев реэкспорта электроэнергии (если электроэнергия, экспортируемая в ЕС, производится за пределами страны-импортера).
4. Индивидуальный расчет эмиссий CO<sub>2</sub> (и углеродоемкости) для отдельных декларантов (импортеров), удовлетворяющих ряду критериев, и регулярная верификация соответствия этим критериям. Список критериев:
  - 4.1 наличие действующего контракта на поставку электроэнергии (PPA, power purchase agreement) непосредственно с производителем электроэнергии и ровно на тот ее объем, который импортируется в ЕС;
  - 4.2 прямое подключение электростанций производителя электроэнергии к энергосистеме ЕС либо доказательство отсутствия перегрузки электросетей во всех промежуточных узлах;
  - 4.3 наличие доступных сетевых мощностей по передаче декларируемого объема электроэнергии во всех промежуточных узлах энергосистемы, подтвержденное системными

операторами страны происхождения электроэнергии, страны ее потребления и всех стран, участвующих в транзите. Временной интервал для сопоставительного анализа генерирующих мощностей (из п. 4.2) и сетевых мощностей – не более одного часа;

- 4.4 соответствие критериям 4.1–4.3 проверяется аккредитованной организацией на основании как минимум ежемесячных отчетов.

## Управление механизмами и сертификатами СВАМ

**Управление механизмом СВАМ** будет осуществлять Еврокомиссия и специально созданные компетентные органы в государствах-членах ЕС. Компетентные органы будут обмениваться любой релевантной информацией по СВАМ, а Еврокомиссия будет сопровождать и координировать их деятельность – выступать т.н. центральным администратором. Еврокомиссии будет помогать специальный Комитет по СВАМ.

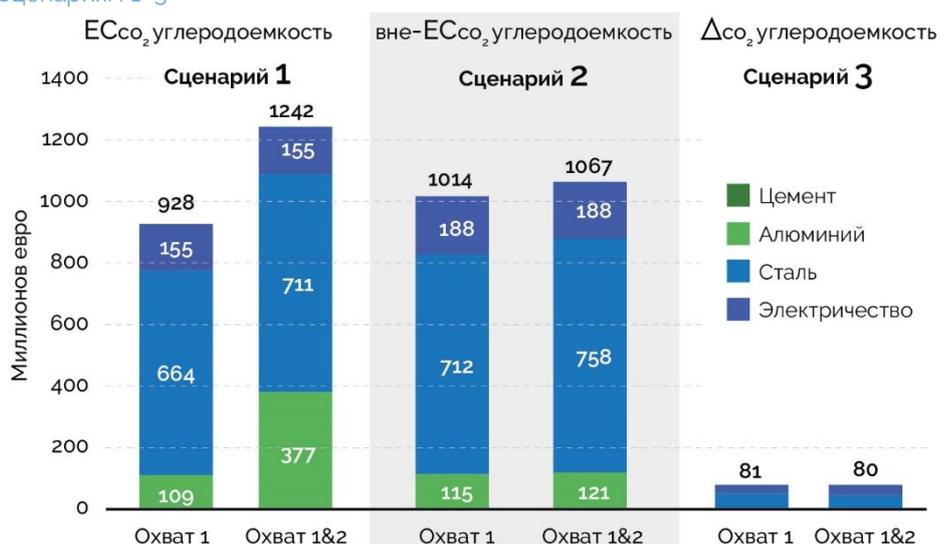
Функционирование системы СВАМ будет в значительной мере основано на работе таможенных органов, поскольку именно они располагают первичными сведениями о ввозимых товарах. Таможня не допустит товары на импорт, если импортер не авторизован компетентным органом не позднее момента выпуска товаров в продажу. Также таможня будет регулярно передавать сведения по импортируемым товарам в компетентные органы стран, которые уполномочены обмениваться данной информацией между собой.

**Управление сертификатами СВАМ.** Импортер может продать приобретенные ранее сертификаты обратно компетентному органу, если выявит их излишек в конце года. Однако выкуплено может быть не более одной трети от всего количества приобретенных сертификатов за год. Запрос на обратную продажу подается до 30 июня, и цена выкупа будет равна цене в момент покупки в течение года. 30 июня остальные излишки сертификатов будут аннулированы. Стоит отметить, что рыночные сделки по купле-продаже сертификатов между импортерами и хеджирование будут невозможны. Поскольку ЕС не может установить ограничение на количество сертификатов СВАМ, т.к. это означало бы ограничение импорта, то нет возможности разрешить сделки купли-продажи и пролонгирования действия сертификатов, поскольку тогда цена на сертификат не будет отражать динамику цены на EU ETS. Это ослабит стимул к декарбонизации и вызовет утечку углерода, против которой направлен механизм СВАМ.

Принимая во внимание, что европейские производители получают бесплатные разрешения на выбросы, в регулировании предлагается учитывать для целей CBAM только тот объем выбросов импортеров, который будет превышать объем по бесплатным разрешениям для европейских производителей. Сами бесплатные разрешения будут постепенно отменять с 2026 г. до 2035 г. (каждый год их доля будет сокращаться на 10%). При этом, потенциальный вычет для экспортеров, которые уплатили аналогичный углеродный сбор на территории своей страны, заложен в предлагаемый механизм CBAM. Это может сыграть на руку импортерам, поскольку уже сейчас европейские сектора не получают бесплатные разрешения в полном объеме<sup>38</sup>. То есть, если к 2030 г. в ЕС запланировано сокращение бесплатных разрешений на 50%, то европейский производитель, который получал бесплатные разрешения примерно для 80% своих выбросов, в итоге получит только половину от 80% то есть 40%, а импортер – 50% (если у него в стране тоже будут бесплатные разрешения и их тоже будут ежегодно сокращать на 10% с 2026 до 2035 г.).

**Зачет углеродной цены.** Исходя из анализа европейского исследовательского центра ERCST<sup>39</sup>, применение для России дефолтных значений по сферам охвата 1 и 2 на показателях худших европейских производственных установок будет самым невыгодным вариантом – платежи с импорта российской продукции составят 1,242 млрд евро в год (Сценарий 1 на Рисунке 6).

**Рисунок 6.** Оценка размера платежей с импорта российской продукции по Сценариям 1–3



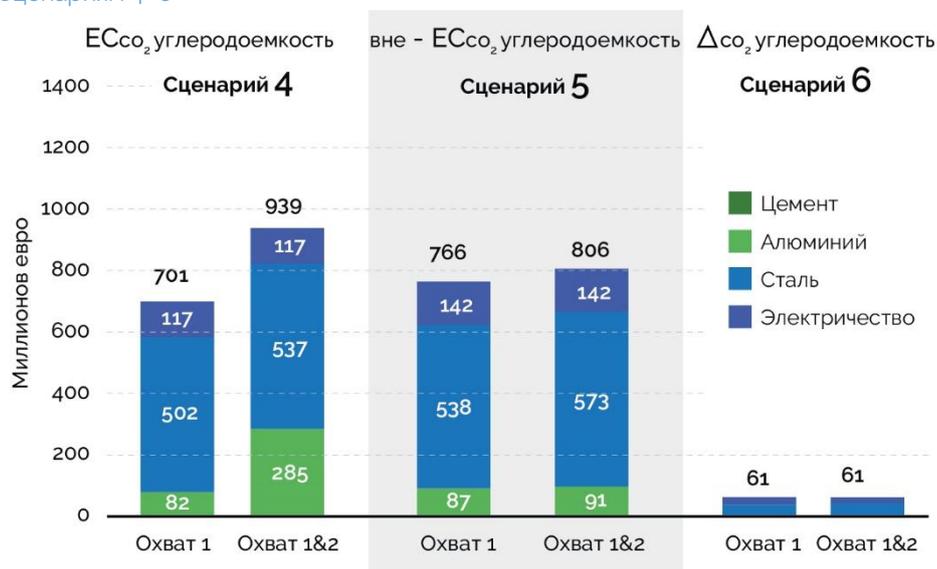
**Источник:** EU CBAM Proposal, European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), 26.07.2021, [https://cenef-xxi.ru/uploads/Session\\_1\\_A\\_Marcu\\_EU\\_CBAM\\_Proposal\\_a5c6b40d6e.pptx](https://cenef-xxi.ru/uploads/Session_1_A_Marcu_EU_CBAM_Proposal_a5c6b40d6e.pptx)

<sup>38</sup> Allocation to industrial installations, European Union, 2021, Режим доступа URL: [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/industrial\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/industrial_en)

<sup>39</sup> EU CBAM Proposal, European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), 26.07.2021, Режим доступа URL: [https://cenef-xxi.ru/uploads/Session\\_1\\_A\\_Marcu\\_EU\\_CBAM\\_Proposal\\_a5c6b40d6e.pptx](https://cenef-xxi.ru/uploads/Session_1_A_Marcu_EU_CBAM_Proposal_a5c6b40d6e.pptx)

Однако СВМ предусматривает зачет углеродной цены, уплаченной в стране производства<sup>40</sup>, что может дать сокращение углеродного бремени (Сценарий 4 на Рисунке 7).

**Рисунок 7.** Оценка размера платежей с импорта российской продукции по Сценариям 4–6



**Источник:** EU CBAM Proposal, European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), 26.07.2021.  
[https://cenef-xxi.ru/uploads/Session\\_1\\_A\\_Marcu\\_EU\\_CBAM\\_Proposal\\_a5c6b40d6e.pptx](https://cenef-xxi.ru/uploads/Session_1_A_Marcu_EU_CBAM_Proposal_a5c6b40d6e.pptx)

Импортер в ЕС должен хранить свидетельство фактической оплаты цены на углерод в стране производства товара (которая не должна была подлежать экспортному вычету или какой-либо другой форме компенсации при экспорте) до конца четвертого года после года, в течение которого декларация СВМ была или должна была быть подана.

Методологии по расчету сокращения количества сертификатов СВМ к закупке будут приняты Еврокомиссией дополнительно в имплементирующих актах. В них будут описаны: конвертация цены углерода, уплаченной в иностранной валюте (в евро по среднегодовому обменному курсу), и квалификация сертификатора, удостоверяющего доказательства уплаты цены за углерод.

## Критика СВМ

На текущий момент многие вопросы, касающиеся конструкции СВМ, активно обсуждаются разработчиками климатического регулирования. Наиболее дискуссионными в самом ЕС остаются следующие темы:

1. Совместимость с действующими мерами европейской политики в отношении предотвращения «утечки углерода» и снижения уровня инвестиций.

<sup>40</sup>REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.07.2021. Режим доступа URL: carbon\_border\_adjustment\_mechanism\_0.pdf С. 33

- Европейские компании в рамках EU ETS несут дополнительные затраты по сравнению с производителями в большинстве регионов мира;
2. Влияние СВМ на экспортно-импортные операции. Это чувствительный вопрос для многих европейских компаний-экспортеров, состоящий из двух основных аспектов:
    - Первый аспект – общее снижение конкурентоспособности экспорта из ЕС;
    - Второй аспект – снижение конкурентоспособности экспорта из ЕС за счет платежей СВМ на импортируемое сырье и комплектующие;
  3. Влияние СВМ на внутренний рынок ЕС, а именно рост цен на многие товары, особенно позиции с высокой долей импорта в конечной стоимости;
  4. Глубина охвата СВМ цепочек добавленной стоимости – должны ли косвенные выбросы поставщиков включаться в периметр регулирования;
  5. Возможность перераспределения торговых потоков, таким образом, что продукция с низким «углеродным следом» направляется в ЕС, а с высоким – продается на других рынках;
  6. Возможность перераспределения торговых потоков таким образом, что импортируются в ЕС товары более высоких переделов, не подлежащие СВМ;
  7. Не понятен механизм распределения доходов от СВМ, как и сама сумма доходов (по некоторым оценкам, она может быть отрицательной);
  8. Система преференций импортерам в рамках СВМ. Многие европейские эксперты заявляют о недопустимости необоснованных послаблений для отдельных стран, так как это может привести к изменению маршрутов транспортировки товаров для «очистки» от СВМ<sup>41</sup>.

Международный институт социальной истории (IISG) представил информацию<sup>42</sup> о реакции торговых партнеров ЕС на предложение СВМ:

- Специальный представитель президента США по вопросам климата, Джон Керри выразил озабоченность по поводу предложения СВМ, утверждая, что его следует рассматривать только как

<sup>41</sup> «Трансграничное углеродное регулирование – что думают в Европе, а не в Брюсселе?», ИПЕМ, 17.02.2021, Режим доступа URL: <http://ipem.ru/news/publications/2076.html>

<sup>42</sup> An EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Can it Make Global Trade Greener While Respecting WTO Rules?, IISD Energy Program, 17.03.2021, Режим доступа URL: <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/an-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-can-it-make-global-trade-greener-while-respecting-wto-rules/>

вариант «последней меры», если все другие варианты достижения решений по глобальной декарбонизации терпят неудачу;

- На заседании Комитета ВТО по торговле и окружающей среде (СТЕ), состоявшемся в конце марта, ряд членов ВТО подчеркнули, что СВАМ необходимо разработать прозрачным образом, а также рассмотреть различные уровни развития для устранения перекосов в торговле;
- После 30-го совещания министров BASIC по изменению климата, состоявшегося 8 апреля 2021 г., министры из Бразилии, Южной Африки, Индии и Китая «выразили серьезную озабоченность по поводу предложения о введении торговых барьеров, таких как СВАМ, которые являются дискриминационными и отрицают принципы справедливости»;
- Некоторые депутаты Европарламента и официальные лица Европейской комиссии считают, что все еще есть шанс, что СВАМ может не понадобиться - если другие страны увеличат свои климатические амбиции до уровня ЕС. В частности, вице-президент Европейской комиссии Франс Тиммерманс отметил, что «причина для введения СВАМ исчезнет», если другие страны будут проводить политику ценообразования на углерод.

## РАЗДЕЛ 2. ОБЗОР ОТРАСЛЕЙ И СТРАН-ЭКСПОРТЕРОВ, ПОДВЕРЖЕННЫХ НАИБОЛЬШЕМУ ВЛИЯНИЮ В СЛУЧАЕ ВВЕДЕНИЯ ПРЕДЛАГАЕМОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СВАМ

### Экспертные оценки влияния СВАМ на различные отрасли и страны

СВАМ привлекло большое внимание различных аналитических агентств и консалтинговых компаний. Оценки влияния на различные отрасли и страны разнятся и вряд ли могут быть окончательными, так как многое будет зависеть от нюансов регулирования, которые будут проясняться в подзаконных актах ЕС только после принятия основного пакета законодательных изменений.

Вместе с тем, в данном разделе мы выделили несколько ключевых источников, которые являются полезными для оценки комплексных эффектов СВАМ на международную торговлю и отдельные сектора.

Какие страны, не входящие в ЕС, больше всего подвержены воздействию СВАМ? Ответ на данный вопрос можно найти в исследовании RaboResearch<sup>43</sup>:

- Россия, безусловно, является крупнейшим поставщиком продукции СВАМ в ЕС, за ней следуют Турция, Великобритания и Китай;
- Среди 12 крупнейших стран-экспортеров рынок ЕС является наиболее важным рынком для Великобритании, Сербии и Мозамбика (около 80% их экспорта СВАМ идет в ЕС). При этом рынок ЕС важен для всех стран-экспортеров с долей экспорта продукции секторов, связанных с СВАМ, более 10%;
- Не только страны, не входящие в ЕС, но и сами государства-члены ЕС могут пострадать от введения СВАМ, поскольку потенциально могут столкнуться с более высокими затратами на ввозимые ресурсы. Болгария, Ирландия и Греция больше всего подвержены риску высоких производственных затрат, так как около 60% их общего импорта продукции СВАМ поступает из регионов, не входящих в ЕС. Повлияет ли это на экономику в целом, зависит от доли этого импорта в ВВП. Для Ирландии импорт составляет всего 0,2% от ВВП, для Греции 0,7% от ВВП, а для Болгарии - 1,9%. Тем не менее, для отдельных компаний в этих странах СВАМ может существенно поднять производственные затраты.

<sup>43</sup> The Carbon Border Adjustment Mechanism explained, RaboResearch - Economic Research, 16.07.2021. Режим доступа URL: <https://economics.rabobank.com/publications/2021/july/cbam-carbon-border-adjustment-mechanism-eu-explained/>

Компания BCG в своем исследовании<sup>44</sup> показала, что СВМ прямо или косвенно окажет влияние на все европейские промышленные секторы, которые зависят от импорта в ЕС, и повлияет на решения о закупках во всех цепочках создания стоимости. Степень воздействия на промышленные секторы будет в значительной степени зависеть от двух факторов: интенсивности выбросов углерода и интенсивности торговли. Исходя из этих двух факторов, среди секторов, наиболее затронутых СВМ, будет добыча полезных ископаемых. Из 44 секторов, которые ЕС считает приоритетными для новых мер по сокращению выбросов углерода, 85% связаны с материалами, энергетикой и другими секторами, которые обеспечивают сырьевые ингредиенты для промышленных процессов. Такие секторы, как химическая продукция, металлургия, бумажная продукция и неметаллические минеральные продукты, хотя и менее зависимы от торговли, также будут непосредственно затронуты из-за их высокой углеродоемкости.

По оценкам консалтинговой компании KPMG, российские экспортно-ориентированные компании из-за введения СВМ в Евросоюзе в 2026–2035 гг. лишатся от 15,5 млрд до 34,1 млрд евро при оптимистичном сценарии и от 18,9 млрд до 37,7 млрд евро – при пессимистичном. В первом случае аналитики KPMG учитывали долю бесплатных квот в рамках СВМ аналогично применяемым сегодня в европейской системе торговли квотами (EU ETS) с постепенным уменьшением до 0% к концу 2035 г. Во втором случае бесплатные квоты, доля которых в EU ETS сейчас около 70%, не учитывались. Среднегодовая финансовая нагрузка на российский экспорт в этом случае, согласно расчетам KPMG, составит 1,9–3,7 млрд евро. Больше всего пострадает товарная группа черной металлургии - ее доля в суммарной финансовой нагрузке на экспортеров из РФ составит 60–75% в зависимости от сценария, следует из обзора KPMG.<sup>45</sup>

Расчет РБК<sup>46</sup>, в котором указана «сумма углеродного налога к уплате» Россией в 1,1 млрд евро в год, не является корректным, поскольку вместо дефолтных значений были использованы бенчмарки европейской системы торговли выбросами EU ETS, которые устанавливаются на уровне средней углеродоемкости 10% лучших установок по секторам, а в СВМ должны устанавливаться по худшим. Кроме того, в EU ETS применяется 54 бенчмарка для

<sup>44</sup> How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade, BCG, 30.06.2020, Режим доступа URL: <https://www.bcg.com/ru-ru/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade>

<sup>45</sup> KPMG подсчитала ущерб для российских экспортеров от углеродного налога ЕС, Ведомости, 05.08.2021, <https://www.vedomosti.ru/business/news/2021/08/05/881009-kpmg-podschitala-uscherb-dlya-rossiiskih-eksporterov-ot-uglerodnogo-naloga-es>

<sup>46</sup> Россия заплатит ЕС €1,1 млрд в год углеродного налога, РБК, 26.07.2021, Режим доступа URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/07/2021/60fac8469a7947d1f4871b47>

секторов, в то время как в CBAM используется другая методология – деление идет по CN-кодам на конкретные виды товаров.

В связи с этим интерес представляет расчет<sup>47</sup> Allianz, учитывающий 10% худших по углеродоемкости установок в ЕС на примере 6 товаров (колонка «10% наивысших»). Значения «10% низших» с лучшими по углеродоемкости производителями и «среднее» со средней углеродоемкостью были взяты из документа<sup>48</sup> Еврокомиссии по бенчмаркам на 2021–2025 гг. (Таблица 1).

**Таблица 1** Примерная оценка эталонных установок ETS ЕС<sup>49</sup>

Вид товара, производимого установками в бенчмарке	Углеродоемкость в 2016/2017 (т CO <sub>2</sub> -экв./т)			Относительное бремя	Среднее относительное бремя
	10% низших	Среднее	10% наивысших		
Сталь (BM5)	0.2	0.3	0.7	2.33	1.92
Чугун (BM7)	0.3	0.4	0.6	1.50	
Алюминий (BM10)	1.5	1.7	2.2	1.29	1.29
Серый цементный клинкер (BM10)	0.7	0.8	1	1.25	1.25
Азотная кислота (BM39)	0.1	0.3	0.8	2.67	1.96
Аммиак (BM41)	1.6	2	2.5	1.25	
<b>Всего:</b>					1.72

Относительное бремя («Relative burden») рассчитано как отношение значений по колонкам «10% наивысших» и «среднее», то есть результат деления углеродоемкости худших производителей на среднюю углеродоемкость. Таким образом, по оценкам Allianz, в среднем цена углерода на EU ETS может повыситься на 70%, если CBAM будет использовать показатель «худшие 10% производителей по углеродоемкости». Расчеты экспертов основаны на цене

<sup>47</sup>EU CBAM: WELL INTENDED IS NOT NECESSARILY WELL DONE, ALLIANZ RESEARCH, 15.07.2021, Режим доступа URL:

[https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz\\_com/economic-research/publications/specials/en/2021/july/2021\\_07\\_15\\_EU\\_CBAM\\_WellIntended.pdf](https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2021/july/2021_07_15_EU_CBAM_WellIntended.pdf)

<sup>48</sup>Update of benchmark values for the years 2021 – 2025 of phase 4 of the EU ETS, EUROPEAN COMMISSION, 15.07.2021, Режим доступа URL: [https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/ets/allowances/docs/bm\\_curve\\_factsheets\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/ets/allowances/docs/bm_curve_factsheets_en.pdf)

<sup>49</sup>EU CBAM: WELL INTENDED IS NOT NECESSARILY WELL DONE, ALLIANZ RESEARCH, 15.07.2021, Режим доступа URL:

[https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz\\_com/economic-research/publications/specials/en/2021/july/2021\\_07\\_15\\_EU\\_CBAM\\_WellIntended.pdf](https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2021/july/2021_07_15_EU_CBAM_WellIntended.pdf)

углерода 80 евро/тонну в рамках EU ETS к 2023 г., что также встречается в прогнозах различных организаций<sup>50</sup>. Например, аналитики Refinitiv прогнозируют цену EU ETS в 89 евро/тонну к 2030 г.<sup>51</sup>, есть и более высокие прогнозы.

На основании исследования Сузанны Дроге из Немецкого института международной политики и безопасности<sup>52</sup>, экспертами Allianz были подсчитаны также тарифы СВМ для импортеров в ЕС, включая импортеров российской продукции, на основании прогнозируемой цены углерода 80 €/т (см. Рисунок 7 в подразделе "Влияние на металлургию" и Рисунок 8 в подразделе "Влияние на электроэнергетику"). "Надбавка по объему импорта" — это понятие, обоснованное в исследовании С. Дроге, которое означает гипотетическую ценовую надбавку в результате введения СВМ, измеренную в соответствии с объемом импорта. Например, по товарам металлургии из России импортеры в ЕС должны будут заплатить больше на 18% по варианту средней углеродоемкости и на 35% больше по бенчмарку 10% худших производителей ЕС.

Пока на волне пост-ковидного экономического восстановления и быстрого роста спроса на все сырьевые товары компаниям-импортерам, вероятнее всего, не сложно будет переносить это бремя на цены конечных потребителей, избегая таким образом прямых потерь, однако в более долгосрочной перспективе и европейские импортеры, и неевропейские производители столкнутся с необходимостью делить это дополнительное бремя.

В целом, эксперты прогнозируют определенное смещение международной торговли от развивающихся стран (традиционно полагающихся на дешевые углеродоемкие источники энергии) в пользу развитых стран, в большей степени использующих низкоуглеродные технологии и источники энергии<sup>53</sup>.

## Влияние на металлургию

В день пленарного голосования Европейского парламента по СВМ торговая ассоциация Eurometaux, представляющая европейскую промышленность цветной металлургии,

<sup>50</sup> New EU climate proposals to accelerate German coal exit and industry transformation – think tanks, Clean Energy Wire, 16.07.2021, Режим доступа URL: <https://www.cleanenergywire.org/news/new-eu-climate-proposals-accelerate-german-coal-exit-and-industry-transformation-think-tank>

<sup>51</sup> Why the world's largest carbon market is experiencing a boom like never before, CNBC, 18.05.2021, Режим доступа URL: <https://www.cnbc.com/2021/05/18/why-europes-carbon-market-is-experiencing-a-boom-like-never-before.html>

<sup>52</sup> Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich für den Green Deal der EU, SWP-Studi, 06.2021, Режим доступа URL: [https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2021S09\\_CO2-Grenzausgleich.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2021S09_CO2-Grenzausgleich.pdf)

<sup>53</sup> A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries, UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, Режим доступа URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf)

выразила обеспокоенность<sup>54</sup> по поводу влияния предлагаемого регулирования на металлургическую отрасль:

- цветные металлы производятся в основном с использованием электроэнергии, где прямые выбросы углерода оказывают наибольшее влияние. Проект СВМ направлен на борьбу с прямыми и косвенными выбросами импортной продукции и создание справедливой конкуренции для европейских компаний, несущих расходы по декарбонизации. Но металлургические компании несут большую часть своих затрат на углерод косвенно за счет более высоких национальных цен на электроэнергию, что является проблемой даже для предприятий, уже использующих безуглеродную электроэнергию;
- ассоциация не поддерживает мнение парламента о том, что все энергоемкие отрасли должны автоматически включаться в СВМ, и что алюминий явно упоминается в качестве потенциального пилотного товара. Также полагает, что Европейская комиссия должна сначала завершить тщательную оценку воздействия товарных групп, соответствующих целям СВМ, а затем разработать пакет мер, которые будут эффективно устранять все риски утечки углерода и инвестиций;
- ассоциация считает, что в будущем предлагаемое регулирование не будет эффективно в предотвращении риска утечки углерода в товарной группе цветной металлургии.

Международные расчеты свидетельствуют, что российская металлургия окажется среди наиболее пострадавших от введения СВМ, а российский экспорт энергоемкой продукции продемонстрирует наиболее существенное сокращение, в то время как внутренняя торговля в рамках ЕС возрастет<sup>55</sup>.

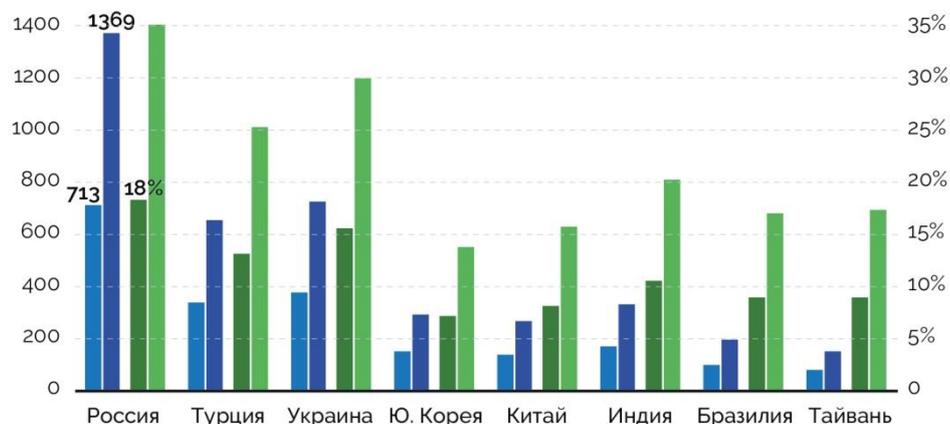
Это подтверждается оценкой величины тарифов СВМ, проведенной экспертами Allianz, которая уже упоминалась в подразделе "Экспертные оценки влияния СВМ на различные отрасли и страны". Данные расчеты, представленные на Рисунке 8, приведены для стран-экспортеров, подверженных наибольшему влиянию в результате СВМ-регулирования. Как видно из рисунка, Россия может получить наибольшую величину тарифа СВМ

<sup>54</sup> EU Parliament Vote: Metals industry concerned on Carbon Border Adjustment Mechanism's effectiveness, Eurometaux, 10.03.2021, Режим доступа URL: <https://eurometaux.eu/media/3mgmt41e/eurometaux-press-release-cbam-10-03-2021-final.pdf>

<sup>55</sup> Международное измерение «зеленой» трансформации ЕС, ИМЭМО РАН, 21.07.2021, Режим доступа URL: [https://www.imemo.ru/news/events/text/mezhdunarodnoe-izmerenie-zelenoy-transformatsii-es#\\_ftn4](https://www.imemo.ru/news/events/text/mezhdunarodnoe-izmerenie-zelenoy-transformatsii-es#_ftn4)

и в случае использования показателя средней углеродоемкости, и при применении бенчмарка «худших 10% европейских производителей».

Рисунок 8. Тарифы CBAM для металлургии<sup>56</sup>



Левая ось: расчет CBAM (млн €) при следующих условиях:

- средняя углеродоемкость, 30% бесплатных разрешений, цена CO<sub>2</sub> €80/т
- бенчмарк 10% худших производителей, 30% бесплатных разрешений, цена CO<sub>2</sub> €80/т

Правая ось: надбавка по объему импорта для металлургии в 2019/20 при условиях:

- средняя углеродоемкость, 30% бесплатных разрешений, цена CO<sub>2</sub> €80/т
- бенчмарк 10% худших производителей, 30% бесплатных разрешений, цена CO<sub>2</sub> €80/т

**Источник:** EU CBAM: WELL INTENDED IS NOT NECESSARILY WELL DONE, ALLIANZ RESEARCH, 15.07.2021.

[https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz\\_com/economic-research/publications/specials/en/2021/july/2021\\_07\\_15\\_EU\\_CBAM\\_WellIntended.pdf](https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2021/july/2021_07_15_EU_CBAM_WellIntended.pdf)

Ассоциация российских металлургов «Русская Сталь», объединяющая крупнейших производителей металлургической продукции в России, отреагировала на предложение Еврокомиссии и пришла к следующим заключениям:

- включение металлургической товарной группы в охват пограничного углеродного регулирования ЕС может оказать существенное негативное влияние на развитие отрасли;
- предлагаемые меры нанесут ущерб отрасли, который сейчас сложно оценить из-за того, что многие существенные моменты расчета углеродного следа не прописаны в документе и отнесены к подзаконным актам;
- избирательный подход выбора товаров в рамках отраслей, в том числе в металлургии, может привести к существенному рыночному дисбалансу, порождая неравные условия конкуренции с европейскими производителями;
- высока вероятность того, что после принятия мер торговые партнеры ЕС инициируют процедуру

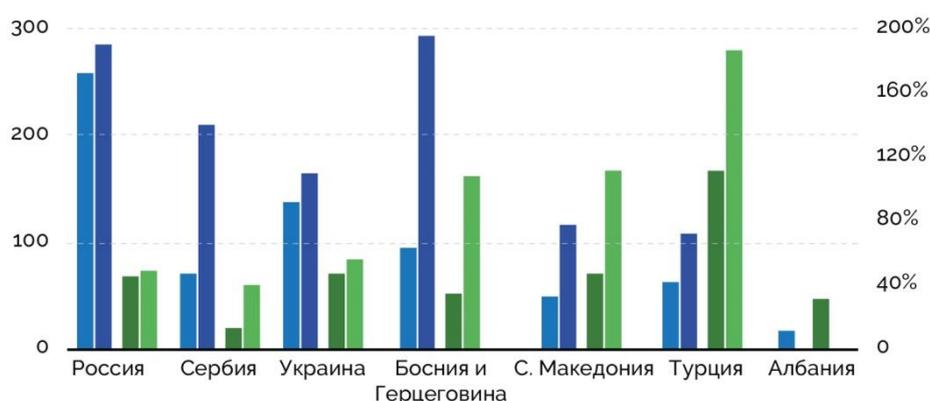
разрешения споров ВТО в целях отмены регулирования. И даже в случае победы в споре и отмены углеродного сбора, бизнес понесет невосполнимые потери и утратит позиции на высококонкурентном рынке;

- было бы целесообразно, чтобы представители Правительства РФ оперативно начали вести переговоры по защите интересов отечественных экспортеров, в том числе продукции черной металлургии<sup>57</sup>.

## Влияние на электроэнергетику

Страны, которые могут быть наиболее сильно затронуты СВМ в сфере электроэнергетики, вместе с величиной тарифов, рассчитанной экспертами Allianz, представлены на Рисунке 9. Проведенные расчеты базируются на предположении, что углеродоемкость электроэнергии по умолчанию рассчитывается по первому методу, описанному в разделе 1 (стр. 31). Это особенно выгодно Албании, где фактическая углеродоемкость электроэнергии близка к нулю (благодаря широкому использованию гидроэнергетики), что значительно ниже, чем при оценке СВМ по средней углеродоемкости электроэнергии ЕС.

Рисунок 9. Тарифы СВМ на электроэнергию для разных вариантов расчета тарифов



Левая ось: расчет СВМ на электроэнергию (млн €) при следующих условиях:

- средняя углеродоемкость, 30% бесплатных разрешений, цена CO<sub>2</sub> €80/т
- бенчмарк по каждой стране, 30% бесплатных разрешений, цена CO<sub>2</sub> €80/т

Правая ось: надбавка по электроэнергии на объем торговли в 2019/20 при условиях:

- средняя углеродоемкость, 30% бесплатных разрешений, цена CO<sub>2</sub> €80/т
- бенчмарк по каждой стране, 30% бесплатных разрешений, цена CO<sub>2</sub> €80/т

**Источник:** EU CBAM: WELL INTENDED IS NOT NECESSARILY WELL DONE, ALLIANZ RESEARCH, 15.07.2021, [https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz\\_com/economic-research/publications/specials/en/2021/july/2021\\_07\\_15\\_EU\\_CBAM\\_WellIntended.pdf](https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2021/july/2021_07_15_EU_CBAM_WellIntended.pdf)

<sup>57</sup> Позиция Ассоциации «Русская Сталь» в связи с публикацией предварительного доклада Еврокомиссии по трансграничному углеродному регулированию, Русская сталь, 15.07.2021, Режим доступа URL: <https://www.russtal.ru/news/291.html>.

Для российской электроэнергетики введение такого регулирования создает два вызова. Первый коснется только экспортера электроэнергии из РФ – ИНТЕР РАО, а также генерирующих компаний, которые поставляют ему электроэнергию – углеродоемкость этой электроэнергии становится таким же важным фактором, как и ее цена. Второй вызов – более существенный – возникнет после окончания переходного периода (после 2025 г.) в результате весьма вероятного расширения регулирования на сферу охвата 2 для российских экспортеров, после чего станет важен еще и углеродный след электроэнергии, которую экспортеры потребляют внутри России.

Для ответа на первый вызов экспортеру электроэнергии предстоит выбрать, по какому из предложенных путей (см. пункты 1-4 в Разделе 1 Подраздел «Методы расчета углеродного следа для электроэнергии») идти, доказывая ее углеродоемкость.

Первый способ (п. 1) наиболее прост, поскольку данные о среднем по России «факторе эмиссии CO<sub>2</sub>» будут наиболее доступны ответственным органам Евросоюза. По оценкам «ВТБ Капитал», в 2019 г. этот показатель составил 422 г CO<sub>2</sub>/кВт-ч<sup>58</sup>. Для сравнения, в ЕС эта величина гораздо меньше — 255 г CO<sub>2</sub>/кВт-ч – и будет снижаться по мере роста доли ВИЭ в энергобалансе<sup>59</sup>.

Второй способ (п. 2) – наиболее негативный сценарий, поскольку средняя углеродоемкость электроэнергии от ТЭС на ископаемом топливе в Евросоюзе значительно выше средней углеродоемкости электроэнергии в России. Избежать реализации этого сценария можно, убедившись в наличии прозрачной и открытой информации о выбросах в российской электроэнергетике. Поскольку обязательная отчетность об этих выбросах для крупных эмитентов (в том числе в электроэнергетике) вводится в России только с 1 января 2022 г., то существует риск признания соответствующих данных недостаточными.

Третий способ (п. 3) может предполагать региональный подход. Его можно использовать, взяв за основу данные о средней углеродоемкости электроэнергии в ОЭС Северо-Запада (из которой электроэнергия экспортируется в Евросоюз). Благодаря более высокой доле ГЭС и АЭС в этой энергосистеме (48% против 40% в среднем по ЕЭС России) углеродоемкость электроэнергии в ней ниже

<sup>58</sup> Декарбонизация электроэнергетики. Лекция Владимира Скляра в рамках Летней энергетической школы СКОЛКОВО 2021, YouTube, 22.07.2021, Режим доступа URL: <https://youtu.be/Rgq8ugGbay4>

<sup>59</sup> Greenhouse gas emission intensity of electricity generation in Europe, European Environment Agency, 11.06.2021, Режим доступа URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/overview-of-the-electricity-production-3/assessment-1>

среднероссийской – но и здесь особую важность приобретает доступность надежных и открытых данных.

Четвертый способ (п. 4) наиболее сложен в реализации и требует индивидуального расчета эмиссий по каждой электростанции, подтверждения происхождения электроэнергии и отсутствия электросетевых ограничений на временном интервале до часа. Ежемесячная отчетность создает для экспортеров и инвесторов дополнительные расходы и риски.

В долгосрочной перспективе важное значение приобретут не текущие уровни углеродоемкости российской электроэнергии, но и тренды по сокращению этого показателя. Если в Евросоюзе ожидается к 2030 г. сокращение углеродоемкости более чем втрое – с нынешних 255 до 75 г CO<sub>2</sub>/кВт-ч, то в России из сценариев действующих стратегических документов в электроэнергетике (Энергетическая стратегия РФ до 2035 г.<sup>60</sup>, Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2035 г.<sup>61</sup> и др.) следует либо сохранение показателя на нынешнем уровне (422 г CO<sub>2</sub>/кВт-ч), либо даже его рост до 2035 г. В этих условиях конкурентоспособность российской электроэнергии для европейского рынка будет неизбежно снижаться – а после 2025 г. это может коснуться не только объемов экспорта электроэнергии, но и объемов ее использования в России для нужд промышленных компаний – экспортеров в ЕС других товаров.

Декарбонизация российской электроэнергетики могла бы стать стратегическим и долгосрочным ответом на все эти вызовы, но пока она не входит в состав целевых показателей развития отрасли на уровне нормативного регулирования и на уровне бизнес-практики крупнейших отраслевых игроков.

<sup>60</sup> Энергетическая стратегия РФ до 2035 года, Распоряжение Правительства №1523-р от 09.06.2020, Режим доступа URL:

<http://static.government.ru/media/files/w4sigFOiDjGVDYT4lgsApssm6mZRb7wx.pdf>

<sup>61</sup> Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2035 года, Распоряжение Правительства №1209-р от 9.06.2017, Режим доступа URL:

<http://static.government.ru/media/files/zzvuuhfqz3OJK8AZkVsXrGlbW8ENGp.pdf>

## Как скажется СВМ на международной торговле?

СВМ является попыткой сделать углеродоемкость продукции ключевым фактором конкурентной борьбы между различными производителями и странами.

Американский Совет по климатическому лидерству (Climate leadership council) - некоммерческая организация, выступающая за введение механизма пограничной углеродной корректировки в США - обнародовал исследование под названием «Углеродное преимущество Америки»<sup>62</sup>. Там, в частности, приводятся расчёты консалтинговой компании MacroDyn Group, демонстрирующие «углеродозффективность» экономики США по сравнению с 62 другими странами мира, основанные на данных Международного энергетического агентства (МЭА), экологических данных «Мировой базы данных «затраты-выпуск»» (World Input-Output Database, WIOD) и проекта Global Trade Analysis Project (GTAP).

В приведенной таблице (Таблица 2) светло-зеленым выделены показатели по тем странам и отраслям экономики, где иностранные конкуренты проигрывают США по выбросам двуокси углерода, а зеленым - где, наоборот, конкуренты опережают Америку.

<sup>62</sup> America's carbon advantage, Climate leadership council, 09.2020,  
Режим доступа URL: <https://clcouncil.org/reports/americas-carbon-advantage.pdf>

**Таблица 2.** «Углеродозффективность» экономики США по сравнению с другими странами

США	Бразилия	Канада	Китай	ЕС	Индия	Мексика	Россия	Весь мир
<b>Сельское хозяйство, лесоводство, рыболовство</b>								
1	1,2	1,4	1,2	1,2	0,9	1,6	1,8	1
<b>Добыча и производство энергоресурсов</b>								
1	1,1	1,6	2,2	0,9	5,9	1,5	2,2	1,3
<b>Добыча и разработка неэнергетической продукции</b>								
1	0,6	1,6	2,2	0,8	4,7	1	3,2	1,4
<b>Предоставление услуг в других областях добычи полезных ископаемых</b>								
1	1,8	1,5	5,2	1,9	2,5	1,6	4,2	1,9
<b>Продукты питания, напитки, табак</b>								
1	1	1	1,4	0,8	1,5	0,9	1,8	1,1
<b>Текстиль, одежда, кожа и сопутствующие товары</b>								
1	0,8	1	1,8	0,8	2,3	1,1	1,9	1,5
<b>Древесина и изделия из дерева и пробки</b>								
1	1	1,3	1,8	0,9	3,7	1,7	2,9	1,4
<b>Бумажная продукция и полиграфия</b>								
1	0,9	1	1,7	0,8	2,3	1,1	2,4	1,2
<b>Кокс и нефтепродукты</b>								
1	0,9	1,3	1,6	1,3	1,8	1,9	1,7	1,3
<b>Химические и фармацевтические продукты</b>								
1	0,9	1,5	2,6	0,8	2,1	1,2	5,5	1,6
<b>Изделия из резины и пластмассы</b>								
1	0,9	1	2,7	0,7	2,1	1,1	2,9	2
<b>Прочие неметаллические минеральные продукты (цемент, кирпич, плитка, пр.)</b>								
1	0,7	0,9	1,6	1	2,5	0,9	2,7	1,3
<b>Основные металлы</b>								
1	1,3	1	1,8	0,9	2,7	0,7	3,7	1,5
<b>Готовые металлические изделия</b>								
1	1,3	0,9	3,1	0,9	6,1	1,4	4,8	1,8
<b>Компьютерная, электронная и оптическая продукция</b>								
1	2,5	2,3	5,7	2,1	8	3,4	7,4	4
<b>Электрическое оборудование</b>								
1	1,5	1,2	3,1	1	3,9	1,4	4,8	2,2
<b>Машины и оборудование</b>								
1	1	0,9	2,8	0,8	4	1,2	4,5	1,8
<b>Автотранспортные средства, прицепы и полуприцепы</b>								
1	1,2	0,9	2,4	0,7	3,5	1	3,6	1,3
<b>Другое транспортное оборудование</b>								
1	1,3	0,9	2,8	0,8	3,5	1,3	3,2	1,5
<b>Прочее производство: ремонт и монтаж машин и оборудования</b>								
1	1	1	2,8	0,7	4,2	1,7	4,1	1,9
<b>Экономика в целом</b>								
1	1,1	1,3	3,2	0,9	3,8	1,4	4,2	1,8

**Источник:** расчёты MacroDyn Group, основанные на данных Международного энергетического агентства, экологических данных «Мировой базы данных «затраты-выпуск»» (World Input-Output Database, WIOD) и проекта Global Trade Analysis Project (GTAP).

Как мы видим, Россия и Китай (да и мир в целом) представлены здесь как более серьезные загрязнители окружающей среды во всех возможных областях, а Евросоюз, напротив, в своей деятельности в большинстве отраслей более дружелюбен к природе, чем США. Углеродное преимущество США оценивается в 3 раза выше, чем у Китая,

и почти в 4 раза - чем у Индии. Также утверждается, что товары, произведенные в США, на 40% "зеленее", чем в среднем по миру. При этом приведенные цифры не отражают зависимость более «чистых» экономик от более «грязных», иначе распределение углеродного следа по миру выглядело бы несколько иначе. Впрочем, исследователи признают, что 75% своего товарооборота США импортирует из менее «чистых» стран, и призывают к введению СВAM как инструмента для снижения зависимости от иностранной энергии, а также для сокращения импорта неэнергетических товаров из Китая, Индии и других ведущих стран-экспортеров.

Как следствие, ожидается перераспределение глобальных торговых потоков в пользу развитых стран, характеризующихся относительно менее высоким углеродным следом производств. Этот вывод подтверждается и в исследовании Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) о последствиях введения СВAM для развивающихся стран.<sup>63</sup>

По оценкам ЮНКТАД, СВAM может изменить структуру торговли в пользу стран, где производство относительно эффективно с точки зрения выбросов углерода, но при этом практически не повлияет на смягчение последствий изменения климата: с его помощью можно сократить лишь 0,1% глобальных выбросов CO<sub>2</sub>. «Введение СВAM приведёт к сокращению экспорта из развивающихся стран в пользу развитых стран, которые обычно имеют менее углеродоинтенсивные производственные процессы», - говорится в отчёте.

Есть еще один важный момент, регулирование СВAM не предусматривает зачета каких-либо других инструментов снижения выбросов, кроме механизма углеродной цены, поскольку при наличии EU ETS на всем европейском рынке Еврокомиссия считает, что сложно будет транслировать углеродные издержки от других механизмов (например, норм энергоэффективности, ограничений на строительство мощностей, не соответствующих показателям углеродоемкости и т.д.) в углеродную цену и адекватно сравнивать их. Один из участников создания предложения по СВAM пояснил<sup>64</sup>, что в целом, ЕС стремится стимулировать другие страны ввести цену на углерод (это также соответствует статье 6 Парижского Соглашения, которая

<sup>63</sup> A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries, UNCTADP, Режим доступа URL: <https://unctad.org/webflyer/european-union-carbon-border-adjustment-mechanism-implications-developing-countries?fbclid=IwARogKoqVdpOloX8uTe187hPIRWjJbdRvEsbyoH1lPwbd8AUx-gWPtPHPxw>

<sup>64</sup> Webinar EU CBAM Proposal in the Fit for 55 Package, European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), YouTube Video 22.06.2021, Режим доступа URL: [https://www.youtube.com/watch?v=4kJkLe6efjc&t=4892s&ab\\_channel=ERCSTERCST](https://www.youtube.com/watch?v=4kJkLe6efjc&t=4892s&ab_channel=ERCSTERCST)



На практике введение углеродного рынка в любой стране отягощается многими трудностями – это негативно воспринимается участниками рынка, требуются пилотные проекты, которые влекут за собой финансовые и временные затраты. Например, Китай ввел семь пилотных региональных проектов по углеродному рынку еще в 2013 г. и только в 2021 г. представил общестрановую систему торговли выбросами<sup>66</sup>. Учитывая, что СВAM полностью вводится уже в 2026 г., у других стран будет почти в два раза меньше времени для создания качественной национальной системы торговли выбросами.

Таким образом, предложение по СВAM снижает роль других инструментов сокращения выбросов, которые используются в странах-импортерах, что вызывает со стороны этих стран обвинения в дискриминации. Поскольку предложение еще будет обсуждаться до 2023 г., возможно, вопрос зачета других инструментов будет доработан, но это является ключевым моментом для лоббирования на международных обсуждениях, если страна-импортер намерена поддержать своих производителей и уже начала внедрять собственное климатическое регулирование, которое изначально специфично для каждой страны, поскольку базируется на природных особенностях и углеродоемкости отдельных отраслей экономики. Поэтому ограничение в виде зачета исключительно инструмента углеродной цены – это слабое место в законопроекте, ориентированном на множество зарубежных стран.

Тем не менее, в предложении по СВAM Еврокомиссия указала на ряд элементов регулирования, которые обеспечивают **соответствие принципам ВТО и недискриминационность** между европейскими и зарубежными производителями. Подход к созданию механизма СВAM был основан на разработке шести различных вариантов его введения с учетом требований ВТО и международных обязательств ЕС (например, соглашения о свободной торговле и Договор об Энергетическом сообществе). Все варианты были подвергнуты количественной и качественной оценке, в результате которой был выбран 4-й вариант, как имеющий наиболее позитивное влияние и совместимость с другими предложениями пакета "Fit for 55".

По варианту 4 предлагается ввести СВAM для выбранных продуктов в виде сертификатов, основанных на фактических выбросах. В нем предусматривается поэтапное введение СВAM с постепенным отказом от бесплатных разрешений, начиная с 2026 г. Система, основанная на фактических

<sup>66</sup> China National ETS, International Carbon Action Partnership ETS Detailed Information, 09.08.2021, Режим доступа URL: [https://icapcarbonaction.com/en/?option=com\\_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems%5B%5D=55](https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems%5B%5D=55)

выбросах от импортируемых товаров, обеспечивает справедливое и равное отношение ко всем импортируемым товарам. Однако система СВМ должна быть дополнена возможностью основывать расчеты на наборе значений по умолчанию, которые будут использоваться в ситуациях, когда не будут доступны достаточные данные о выбросах. Более того, на начальном переходном этапе, когда импортеры могут быть не в состоянии предоставить данные, требуемые системой о фактических выбросах, также может применяться значение по умолчанию<sup>67</sup>.

При введении четвертого варианта к 2030 г. по оценкам Еврокомиссии прогнозируется сокращение выбросов в товарных группах СВМ на 1% в ЕС и на 0,4% в мире (не считая ЕС), а утечка углерода должна снизиться на 29% к 2030 г. По приведенным в предложении Еврокомиссии оценкам<sup>68</sup>, к 2030 г. с точки зрения экономических последствий вариант 4 окажет ограниченное негативное воздействие на ВВП (-0,223%) и потребление (-0,558%) и небольшое положительное влияние на инвестиции (0,388%) по сравнению с базовым уровнем<sup>69</sup>. Что касается социальных последствий, вариант 4 вызовет небольшое увеличение занятости на 0,3% в товарных группах СВМ. Для секторов переработки и сбыта прогнозируется ограниченное негативное влияние на занятость. Наконец, и для предприятий, и для регуляторов ожидаются дополнительные административные расходы на соблюдение нормативных требований. Совокупные затраты предприятий могут составить от 9,8 до 14,3 миллиона евро в год. Предполагаемые затраты властей могут составить в совокупности 15 миллионов евро в год<sup>70</sup>.

Среди элементов предложенного ЕС регулирования, обеспечивающих соответствие ВТО и недискриминационность, можно отметить следующие:

- СВМ-сертификатами нельзя будет торговать (иначе это означало бы, что ЕС устанавливает потолок (*cap - англ.*) по выбросам за пределами ЕС и ограничивает международную торговлю, что несовместимо с ВТО).

<sup>67</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.07.2021, Режим доступа URL: carbon\_border\_adjustment\_mechanism\_0.pdf С. 11

<sup>68</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.07.2021, Режим доступа URL: carbon\_border\_adjustment\_mechanism\_0.pdf С. 83

<sup>69</sup> Согласно предложению Еврокомиссии, базовый уровень предполагает продолжение бесплатного выделение разрешений операторам установок из секторов со значительным риском утечки углерода. включает действующее законодательство в области климата и энергетики, которое реализует " цель сокращения выбросов парниковых газов не менее чем на 40%".

<sup>70</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.07.2021, Режим доступа URL: carbon\_border\_adjustment\_mechanism\_0.pdf С. 83

- В СВАМ не представлены таможенные пошлины, т.к. попытка уравнивать углеродные издержки на импортируемые продукты путем повышения импортных пошлин на определенные углеродоемкие продукты потребовала бы пересмотра графиков обязательств ЕС в ВТО.
- Импортный налог или импортные сертификаты с возмещением экспортных расходов не включены в СВАМ, т.к. включение возмещения цены за углерод, уплаченной в ЕС, повлекло бы сомнения в соответствии ВТО.

В целом, Еврокомиссия настаивает, что СВАМ - в первую очередь, климатический инструмент, а не новый источник доходов. Возможность получения доходов от внедрения СВАМ рассмотрена как вторичный и вспомогательный положительный эффект<sup>71</sup>. СВАМ не будет приносить дохода в переходный период с 2023 по 2025 гг., а доходы, полученные с 2026 г., будут собираться на национальном уровне компетентными органами, и предполагается, что большая часть их будет поступать в бюджет ЕС для покрытия расходов по содержанию административного аппарата по управлению СВАМ и для финансирования мер по декарбонизации. Ожидается, что в 2030 г. общий годовой доход от СВАМ составит 2,1 млрд евро и еще 7 млрд евро поступит от аукционов EU ETS, в которых должны будут участвовать европейские производители товаров, включенных в СВАМ, поскольку выделяемая им доля бесплатных разрешений на выбросы будет ежегодно сокращаться<sup>72</sup>.

Таким образом, действие СВАМ не имеет целью создать бюджетный доход, поскольку большая часть доходов поступит от сокращения бесплатных разрешений на выбросы. Доходы от продажи сертификатов СВАМ будут инвестированы в экономику ЕС через создание фондов: в Социальный климатический фонд (Social climate fund) для помощи домохозяйствам, если они будут нести убытки от последствий декарбонизации (напр., из-за возросших цен на топливо, чтобы избежать таких волнений, как «желтые жилеты» во Франции в 2018 г.); в Фонд инноваций (Innovation fund) для масштабирования инновационных проектов по декарбонизации; в Фонд по справедливому переходу (Just transition fund) и другие фонды для поддержки декарбонизации. То есть, с помощью доходов от СВАМ, ЕС намерен поддерживать в декарбонизации те сектора, чьи

<sup>71</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.07.2021, Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf](#) C. 100

<sup>72</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, European commission, 14.07.2021, Режим доступа URL: [carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf](#) C. 59

товары конечного потребления включены в СВМ. Также высказывалось<sup>73</sup> намерение помочь наименее развитым странам создать меры по взаимодействию с СВМ и декарбонизировать их экономику.

Помимо России, Китай, Индия, как и целый ряд развивающихся стран высказываются против введения СВМ регулирования, как протекционистского, дискриминирующего развивающиеся страны, и нарушающие существующие международные соглашения. Согласно опросу экспертов, проведенному KONRAD ADENAUER STIFTUNG, постепенность введения СВМ и перенаправление части средств на нужды декарбонизации в развивающихся странах-экспортерах рассматриваются как необходимые условия для принятия такого регулирования и преодоления сопротивления со стороны развивающихся стран.<sup>74</sup>

Вместе с тем, оценивая значимость СВМ для РФ следует помнить, что гораздо большим вызовом для страны станут другие регуляторные изменения, предложенные в рамках "Зеленого Курса" – существенное увеличение доли ВИЭ в энергобалансе, ускоренная декарбонизация транспорта, вплоть до отказа от продаж двигателей внутреннего сгорания к 2035 г. и снижение энергопотребления зданий на 36% за счет модернизации зданий и инфраструктуры. Все эти меры приведут к сокращению спроса на нефть, уголь и газ, экспортируемые из России, и росту спроса на электроэнергию, производимую из низкоуглеродных источников.

<sup>73</sup> Webinar EU CBAM Proposal in the Fit for 55 Package, European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), YouTube Video 22.06.2021, Режим доступа URL: [https://www.youtube.com/watch?v=4kJkLe6efjc&t=4892s&ab\\_channel=ERCSTERCST](https://www.youtube.com/watch?v=4kJkLe6efjc&t=4892s&ab_channel=ERCSTERCST)

<sup>74</sup> Perception of the Planned EU Carbon Border Adjustment Mechanism in Asia Pacific – An Expert Survey, ONRAD ADENAUER STIFTUNG, Режим доступа URL: <https://www.kas.de/documents/265079/265128/EU+Carbon+Border+Adjustment+Mechanism.pdf/fed1d5a4-4424-c450-a1b9-b7dbd3616179?version=1.1&t=1615356593906>

### **РАЗДЕЛ 3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РОССИЙСКИХ КОМПАНИЙ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

Европейский пакет регуляторных мер «Fit for 55» и, в частности СВAM, является большим вызовом для существующей модели экономического развития РФ и требует тщательной оценки вероятных эффектов на сокращение прибыльности экспорта российской продукции и соответствующее снижение бюджетных поступлений. Сейчас ущерб минимальный, но после 2026 г. он будет расти и постепенно станет уже существенным. Причем, снижение прибыльности может быть связано как с дополнительными расходами на СВAM в ЕС, так и со снижением спроса на уголь, нефть и нефтепродукты, газ вследствие перехода европейской экономики на низкоуглеродный путь развития.

Рассчитывать на то, что дополнительные углеродные платежи СВAM будут полностью покрыты покупателями, без эффектов на прибыльность производителей, не приходится – на большинстве рассматриваемых рынков присутствует структурный избыток мощностей производства.

Дополнительной угрозой является возможное внедрение аналогичных механизмов пограничной углеродной корректировки на других рынках. Как мы и упоминали ранее, Япония, США, Канада уже запустили процесс рассмотрения соответствующих регуляторных механизмов.

Внедрение качественной отчетности по эмиссиям ПГ, соответствующей требованиям международных торговых партнеров, является первоочередной задачей, как для российского бизнеса, так и для российских регуляторов. Это позволит лучше понимать конкурентное позиционирование наших производителей по углеродоемкости товаров, отслеживать эффективность различных мер стимулирования снижения эмиссий парниковых газов, и платить СВAM не по бенчмаркам, которые будут давать самый большой негативный эффект. Также необходимо как можно скорее разработать и ввести эффективный механизм углеродной корректировки, включая полный спектр учета выбросов.

Российский бизнес и регионы нуждаются в четко артикулированной национальной климатической стратегии – с конкретными целевыми ориентирами по уровню эмиссий по отраслям и регионам на горизонте 2025, 2030, 2050 гг. и механизмами поддержки реализации инициатив по снижению эмиссии ПГ. Необходимо определить сектора, в которых продукция имеет углеродоемкость выше, чем у основных конкурентов-поставщиков на рынок ЕС, и проанализировать, как снижать углеродный след продукции. Цели должны отражать как вероятные сценарии развития внешних рынков, так и задачи по декарбонизации

внутреннего потребления в РФ. Наличие такой стратегии позволит отстаивать позиции РФ в переговорах по СВМ и даст целевые ориентиры для отраслей, компаний и регионов по выстраиванию собственных стратегий снижения эмиссий парниковых газов и экономического развития в условиях энергоперехода.

Необходимо построить качественные модели различных сценариев декарбонизации экономики - по отраслям, по регионам, по различным технологиям и анализировать регуляторные опции на основании оценок социально-экономических показателей этих моделей. В условиях дефицита качественной аналитики, обсуждение возможных мер скатывается к разговору о политизированных мифах, зачастую не имеющее отношение к реальному положению дел.

Две ключевых развилки для регуляторов и бизнеса РФ:

1. Вводить ли в России национальную систему ценообразования на выбросы парниковых газов (по аналогии с ЕС) или, по аналогии с американскими регуляторами, действовать без национального углеродного налога? Во втором случае речь идет об ужесточении требований по повышению энергоэффективности, постановке обязательных целей по снижению эмиссий ПГ, включения низкоуглеродных технологий в справочники наилучших доступных технологий, субсидии на проведение низкоуглеродной модернизации, инвестиции в инфраструктуру низкоуглеродного энергоснабжения и т.д.
2. Вводить ли специальные требования/ платежи на углерод только для экспортно-ориентированных производств или распространять их на всю экономику РФ? В первом случае будет минимизирован эффект на население и внутренних потребителей РФ. Во втором случае – толчок к новому высокотехнологичному развитию получит вся экономика целиком. Вариативность СВМ после 2026 г. по товарным группам и охватам – скорее свидетельствует о необходимости подготовки всей экономики. Ведь вероятное включение охвата 2 затронет всю российскую энергетику, что косвенно скажется на всей экономике в целом.

С точки зрения поддержки российского экспорта, целесообразно было бы зафиксировать в качестве приоритета для РЭЦ и других институтов развития снижение углеродоемкости российского экспорта и поддержку адаптации к СВМ. Важно также обеспечить после 2026 г. возможность экспорта в ЕС для малого и среднего бизнеса,

у которого не будет мощных ресурсов для прохождения всех экспертиз и т.п.

Климатическое регулирование, энергопереход в целом и СВМ пока достаточно поверхностно обсуждаются во многих российских бизнес-сообществах – в основном узким кругом людей непосредственно вовлеченных в выработку нормативных актов и взаимодействие с органами государственной власти.

СВМ пока в основном рассматривается как проблема экспортно-ориентированных металлургов. Однако, по нашему мнению, СВМ только «первый звонок» - в перспективе абсолютно все компании во всех секторах российской экономики будут прямо или косвенно им задеты, и именно поэтому так нужна аналитическая и разъяснительная работа. Необходимо проводить образовательные и популяризаторские проекты для широкой аудитории руководителей бизнеса и органов государственной власти, поскольку предстоящие регуляторные изменения рано или поздно затронут все предприятия и регионы России.