МИНИСТЕРСТВО ЭКОЛОГИИ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Акционерное общество «Жасыл даму»

Отчет о текущем статусе и трендах развития Механизма углеродной корректировки на границе (далее – Механизм) и возможных методах учета цен на выбросы углерода в рамках Механизма

Астана, 2024 год

Лист согласования

Отчет о текущем статусе и трендах развития Механизма углеродной корректировки на границе (далее – Механизм) и возможных методах учета цен на выбросы углерода в рамках Механизма

№	ФИО	Должность	Подпись
1	Калкаманов Сакен Амангельдинович	Управляющий директор АО «Жасыл даму»	
2	Насирхан Рустам	Директор департамента моделирования, анализа и прогнозирования АО «Жасыл даму»	
3	Сайлауова Назым Алматкызы	Главный менеджер департамента моделирования, анализа и прогнозирования АО «Жасыл даму»	

Содержание

Список рисунков 113
Список таблиц 113
Введение 114
1. Переходный период CBAM (2023 – 2025) 116
1.1. Отчетность до июля 2024 года 117
1.2. Изменения, начиная с июля 2024 года 121
1.3. CBAM после переходного периода 124
1.4. Влияние CBAM на развивающиеся страны 128
1.5. Заключение 131
2. Тренды развития Механизма углеродной корректировки на границе 133
2.1. Внедрение механизма углеродной пограничной корректировки (CBAM) в Великобритании 133
2.2. Международные действия Великобритании в области углеродного ценообразования и утечки углерода 135
2.3. Внедрение механизма корректировки углеродных границ Великобритании 136
2.3.1. Сфера охвата сектора 140
2.3.2. Сфера распространения выбросов 141
2.3.3. Определение стоимости соблюдения CBAM 142
2.3.4. Обязательства импортера, штрафные санкции и проверка на прочность 143
2.3.5. Поток доходов от реализации проекта CBAM 145
2.4. Сталелитейная промышленность и CBAM 145
2.4.1. Торговые барьеры 146
2.4.2. Перенаправление торговли в Великобританию 147
2.4.3. Экспорт и влияние более высоких затрат на соблюдение углеродных норм 153
2.5. Заключение по внедрению CBAM в Великобритании 157
3. Влияние CBAM на экспорт из Центральной Азии 158
3.1. Смягчение воздействия: политика экспортирующих стран 160
4. Углеродный налог ЕС в контексте развивающихся экономик 162
5. Методы зачета цен на углерод в рамках CBAM 165
5.1. Учет климатических действий в торговых мерах 166

5.2. Кредитование углеродных цен при реализации CBAM 170
5.3. Кредитование по ценам на углерод, уплаченным в системах торговли квотами на выбросы 172
5.4.1.Внутренние компенсационные кредиты 173
5.4.2.Международные кредиты 175
5.4.3.Другие подходы к компенсации 175
5.4.4.Другие системы торговли квотами на выбросы 176
5.4.5.Системы добровольного кредитования 176
5.4.6.Кредитование цен на углерод, уплаченных в режимах углеродного налога177
5.4.7.Кредитование по ценам на углерод, выплачиваемым на субнациональном уровне 178
5.4.8.Другие варианты ценообразования на углерод и пограничные случаи 178
5.4.9.Внедрение ценообразования на углерод в стране происхождения 182
5.5. Заключение 184
6. Обзор рисков утечки углерода при экспорте товаров CBAM 186
6.1. Европейский экспорт в рамках CBAM 186
6.1.1.Удобрения 187
6.1.2.Цемент 189
6.1.3.Железо и сталь 191
6.1.4.Алюминий 193
6.2. Исключение экспорта из CBAM 194
6.3. Глобальные рынки товаров с покрытием CBAM 196
6.4. Темпы повышения интенсивности выбросов парниковых газов 203
6.5. Выводы 204
7. Влияние CBAM на Азиатский регион 207
7.1. Воздействие на азиатские страны по отраслям 208
7.2. Анализ воздействия на ВВП и благосостояние 208
7.3. Меры и действия для уязвимых азиатских экономик 210
7.4. Ключевые выводы для Азиатского региона 211
8. Влияние CBAM на Казахстан 213
8.1. Заключение 216
Список использованной литературы 219

Список рисунков

Рисунок 2.4.2.1 - Мировой экспорт стали в ЕС (2022 г.) 149
Рисунок 2.4.2.2 - Рост избыточных мощностей по производству стали в мире повышает риск перенаправления торговли 152
Рисунок 2.4.3.1 - Экспорт стали из Великобритании по направлениям, 2022 год 155
Рисунок 3.1 - Экспорт, охватываемый CBAM, по странам 159
Рисунок 6.1.1.1 - Сезонность экспорта удобрений 188
Рисунок 6.1.1.2 - Средняя углеродоемкость продуктов удобрений, охваченных CBAM 189
Рисунок 6.1.2.1 - Экспорт цемента 190
Рисунок 6.1.2.2 - Углеродоемкость продукции, охваченной CBAM 191
Рисунок 6.1.3.1 - Торговый баланс по стали (Источник: Eurofer) 192
Рисунок 6.1.3.2 - Средняя углеродоемкость продукции черной металлургии, охваченной CBAM 193
Рисунок 6.1.4.1 - Средняя углеродоемкость алюминиевой продукции, охваченной CBAM 194
Рисунок 6.3.1 - Номинальные мощности по производству сырой стали, 2000-2022 годы 198
Рисунок 6.3.2 - Цены на электроэнергию (2023 г.) и природный газ (2022 г.) для промышленных потребителей (данные: vbw/Prognos, 2023) 199
Рисунок 6.3.3 - Импорт и экспорт чугуна и стали (коды HS2 72 и 73), алюминия (код HS2 76), азотных удобрений (код HS4 3102), цемента и клинкера (код HS4 2523), 2016-2022 годы (данные: Eurostat, 2024) 201

Список таблиц

Таблица 2.4.2.1 - Импорт арматурной стали в Великобританию 151
Таблица 3.1 - Экспорт ЕС в охватываемых товарах как доля в общем отраслевом экспорте (2022 год) 158
Таблица 6.1.1 - Доля экспорта продукции CBAM из ЕС27 в стоимости производства на уровне секторов, 2018-2020 годы 187

Введение

С момента введения CBAM Европейским Союзом в существующий регламент были внесены ряд изменений, в части расширения сферы охвата продукции, переходного периода, расширения сферы распространения выбросов, детализированных правил по авторизации и интеграции с СТВ ЕС.

1. *Расширение сферы применения продукции.*

Сфера применения продуктов, охватываемых CBAM, была значительно расширена. Текущий список теперь включает в себя:

- Каолин и другие каолиновые глины: используются в основном для производства бумаги, керамики и других продуктов.
- Алюминатный цемент: тип цемента, содержащий высокий процент оксида алюминия и используемый для конкретных строительных целей.
- Некоторые ферросплавы: сплавы железа с высокой долей одного или нескольких других элементов, таких как марганец, кремний или алюминий, используемые в производстве стали.
- Агломерированные железные руды и концентраты: переработанная железная руда, используемая в доменных печах для производства стали.
- Различные изделия из железа и стали: в том числе винты, болты, гайки, заклепки, шайбы и другие подобные изделия.
- Алюминиевые конструкции и части конструкций: включая резервуары, баки, чаны и контейнеры.
- Проволока, кабели, плетеные ленты из алюминия: используются в строительстве и различных промышленных сферах.
- Водород: используется в качестве топлива и в различных промышленных процессах (EY US) (KPMG).

2. *Переходный период.*

Переходный период для CBAM длится с 1 октября 2023 года по 31 декабря 2025 года. В течение этого времени импортеры должны выполнять обязательства по ежеквартальной отчетности, подробно описывая встроенные выбросы парниковых газов (ПГ) в импортируемых товарах. К ним относятся:

Прямые выбросы: выбросы, возникающие непосредственно в процессе производства импортируемых товаров.

Косвенные выбросы: выбросы от производства электроэнергии, потребляемой в процессе производства товаров.

В этот период не будет никаких финансовых корректировок, то есть импортерам не придется приобретать сертификаты CBAM до 2026 года (EY US) (KPMG).

3. *Расширенная область применения выбросов.*

Сфера выбросов, охватываемых CBAM, была расширена за счет включения косвенных выбросов. Это означает, что импортеры должны будут учитывать

выбросы, связанные с производством электроэнергии, используемой при изготовлении импортных товаров. После переходного периода импортеры должны будут приобретать сертификаты CBAM для покрытия этих выбросов, за исключением отдельных видов продукции, таких как некоторые виды железа и стали, на которые распространяются меры ЕС по компенсации косвенных затрат на выбросы.

4. Детализированные правила авторизации.

Введены новые правила, касающиеся процесса получения разрешения на импорт товаров с покрытием CBAM. Импортеры должны: получить статус уполномоченного декларанта CBAM к 2025 году.

Соблюдать более строгие правила для предотвращения обходных практик, таких как:

- Модификация товаров: для изменения их классификации и избежания охвата CBAM.
- Искусственное разделение грузов: для снижения пороговых значений освобождения (например, внутренняя стоимость менее 150 евро) (Global Tax News) (KPMG).

5. Интеграция с СТВ ЕС.

Система торговли выбросами ЕС (СТВ ЕС) была обновлена для приведения в соответствие с CBAM:

Поэтапная отмена бесплатных льгот: Начиная с 2026 года, бесплатные квоты для производителей ЕС будут постепенно отменяться до 2034 года, что приведет к увеличению расходов предприятий, если они не перестроят свои процессы.

Повышение целевых показателей сокращения выбросов: Цель - сокращение выбросов на 62% к 2030 году (по сравнению с уровнем 2005 года).

Распространение на новые сектора: включает авиацию, морской транспорт, а также потенциально секторы сжигания муниципальных отходов и строительства/дорожного транспорта (СТВ ЕС II).

Резерв стабильности рынка (MSR): усилен для решения проблемы колебаний цен на углеродном рынке (Global Tax News) (KPMG).

Исключения: Регламент включает исключения для товаров, стоимость которых не превышает 150 евро, товаров в личном багаже, а также товаров для военного использования.

Эти изменения являются частью более широкой стратегии ЕС в рамках Европейского зеленого курса по достижению климатической нейтральности к 2050 году и устранению риска утечки углерода путем обеспечения эквивалентного углеродного ценообразования для импортируемых товаров.

1. Переходный период CBAM (2023 – 2025)

С 1 октября 2023 года CBAM вступил в переходную фазу, и первый отчетный период для импортеров закончился 31 января 2024 года. Постепенное введение CBAM позволяет обеспечить осторожный, предсказуемый и пропорциональный переход для предприятий ЕС и стран, не входящих в ЕС, а также для государственных органов.

Первоначально CBAM будет применяться к импорту определенных товаров и отдельных прекурсоров, производство которых является углеродоемким и подвержено наиболее значительному риску утечки углерода: цемент, железо и сталь, алюминий, удобрения, электроэнергия и водород. Благодаря такому расширению сферы применения CBAM в конечном итоге - после полного введения в действие - будет охватывать более 50% выбросов в секторах, подпадающих под действие СТВ. Цель переходного периода - стать пилотным и обучающим периодом для всех заинтересованных сторон (импортеров, производителей и властей) и собрать полезную информацию о встроенных выбросах, чтобы доработать методологию для окончательного периода.

В течение этого периода импортеры товаров, подпадающих под действие новых правил, должны будут сообщать только о выбросах парниковых газов (ПГ), встроенных в их импорт (прямые и косвенные выбросы), без необходимости покупать и сдавать сертификаты. Косвенные выбросы будут включены в сферу действия после переходного периода для некоторых секторов (цемент и удобрения) на основе определенной методологии, изложенной в Постановлении о внедрении, опубликованном 17 августа 2023 года, и сопровождающем его руководстве.

Реализационное постановление о требованиях к отчетности и методологии предусматривает определенную гибкость в отношении значений, используемых для расчета встроенных выбросов при импорте на переходном этапе. До конца 2024 года у компаний будет выбор: (а) полная отчетность в соответствии с новой методологией (метод ЕС); (б) отчетность на основе эквивалентного метода (три варианта); и (в) отчетность на основе базовых значений по умолчанию (только до июля 2024 года). Первоначально импортеры могли использовать значения по умолчанию для отчетности о выбросах, но с 1 июля 2024 года они обязаны предоставлять фактические данные о выбросах по меньшей мере для 80 % своего импорта, при этом для 20 % допускаются расчетные значения (Tetra Tech Sustainable Markets) (DNV.com - When trust matters - DNV).

Первые квартальные отчеты должны были быть представлены до 31 января 2024 года, и многие компании столкнулись с трудностями в соблюдении этого срока из-за сложностей с получением точных данных о выбросах от производителей из третьих стран. Компании, не выполнившие требования по

отчетности к 31 июля 2024 года, теперь рискуют столкнуться со штрафами (Tetra Tech Sustainable Markets) (DNV.com - When trust matters - DNV).

Переходный период призван подготовить импортеров к полному внедрению CBAM в 2026 году, когда они должны будут приобретать и сдавать сертификаты CBAM, основанные на выбросах углерода в результате импорта. Цена этих сертификатов будет привязана к Системе торговли выбросами ЕС (СТВ) (Tetra Tech Sustainable Markets).

Европейская комиссия взаимодействует с международными партнерами, в том числе с Индией, для обеспечения плавного внедрения и решения любых проблем. Недавние обсуждения были посвящены влиянию CBAM на индийский бизнес, особенно на малые и средние предприятия, и способам расширения сотрудничества в области декарбонизации (Taxation and Customs Union).

Комиссией были разработаны специальные ИТ-инструменты, помогающие импортерам выполнять расчеты и представлять отчетность, а также подробное руководство, учебные материалы и учебные пособия для поддержки предприятий на этом переходном этапе.

Анализ функционирования CBAM на переходном этапе будет завершен до вступления в силу окончательной системы. В то же время будет пересмотрена сфера применения продукта для оценки возможности включения в сферу действия механизма CBAM других товаров, произведенных в секторах, охваченных СТВ ЕС, таких как некоторые продукты переработки и сбыта и те, которые были определены в качестве подходящих кандидатов в ходе переговоров. Отчет будет включать график их включения к 2030 году.

1.1. Отчетность до июля 2024 года

С октября 2023 года и начала переходного периода предприятия ЕС обязаны подавать ежеквартальные отчеты об импорте продукции, покрытой CBAM. Декларанты получили возможность применять значения по умолчанию ко всем импортируемым товарам, что упростило процесс первоначальной отчетности в течение первых трех отчетных периодов (4 квартал 2023 года, 1 и 2 кварталы 2024 года). Это означает, что отчет CBAM, который должен быть представлен до 31 июля 2024 года, станет последним, для которого можно будет использовать значения по умолчанию.

Несмотря на возможность использовать значения по умолчанию, в первые отчетные периоды было подано меньше отчетов CBAM, чем ожидалось.

Следует отметить, что, Бельгийский национальный компетентный орган по CBAM начал перекрестную проверку представленных отчетов CBAM с таможенными декларациями за соответствующий квартал. С различными компаниями, которые импортировали продукцию, подпадающую под действие CBAM, в течение последнего квартала 2023 года (на основании поданных

импортных деклараций), не подав ежеквартальный отчет CBAM, были установлены контакты и направлены уведомления об отсутствии отчетности, а также запрос на устранение нарушения.

Проблемы первых циклов отчетности

Первые циклы отчетности выявили ряд проблем:

- Разделение ответственности и подотчетности в компаниях, что приводит к отсрочке разработки стратегий.
- Согласование таможенных данных.
- Обращение к производителям для получения фактических данных о выбросах.
- Административное бремя ручной отчетности.

Важно также подчеркнуть, что декларанты, представляющие отчетность CBAM, могут вносить изменения и исправления в свои первые два квартальных отчета до 31 июля 2024 года. Для последующих отчетов будет применяться стандартный срок внесения исправлений - два месяца после отчетного квартала.

Предстоящие изменения в отчетности CBAM подчеркивают необходимость сохранения CBAM в качестве ключевого фактора при ведении бизнеса. Несмотря на то, что переходный период служит кривой обучения, соблюдение CBAM со временем будет становиться все более сложным. Основываясь на уроках, извлеченных из первых двух циклов отчетности, компании должны подумать о том, как сделать управление соблюдением CBAM более эффективным и надежным, чтобы неоднократно собирать необходимые данные, подавать правильные отчеты и в конечном итоге приобрести, и сдать сертификаты CBAM.

Предприятиям следует поддерживать тесный контакт со своими поставщиками и производителями, чтобы они могли сообщать о фактических выбросах. Кроме того, им следует смотреть вперед, за пределы переходного периода, и понимать долгосрочные последствия CBAM, чтобы разработать эффективную стратегию, включая возможные меры по смягчению последствий.

Проблемы, с которыми столкнулись импортеры

Компании всех размеров и в различных секторах столкнулись с серьезными проблемами с соблюдением требований, в течение первого отчетного периода переходного этапа Механизма корректировки выбросов углерода на границе (CBAM).

Международной торговой палатой (МТП) были рассмотрены и выделены следующие проблемы, которые были подняты широким спектром компаний:

- Доступ к платформе отчетности CBAM: децентрализованный процесс получения доступа к платформе отчетности CBAM через национальные компетентные органы существенно различается в разных государствах-членах, что усложняет навигацию для компаний. Кроме того, возникли технические проблемы, которые не позволили многим компаниям получить доступ к

платформе. Технические проблемы возникали и после получения доступа к платформе, например, ошибки при проверке кодов товаров при использовании значений по умолчанию для прямых выбросов.

- Навигация по представлению отчетов CBAM: следуя инструкциям по заполнению, компании столкнулись с серьезной проблемой при определении того, как отчет может быть представлен декларантом от имени подписанта, который подтверждает правильность 2 информации. Еще одна проблема, с которой сталкиваются многие компании при подаче документов, заключается в том, что платформа доступна не на всех языках (ЕС).
- Высокое административное бремя: из-за низкого порога de minimis в 150 евро в сферу действия CBAM попадает большое количество сделок, в том числе тех, которые осуществляются в небольших объемах - например, винты и болты, - что приводит к непропорционально высоким затратам на соблюдение требований, которые особенно сложны для малых предприятий. Это также затруднительно для предприятий, которые осуществляют нерегулярные поставки небольшой стоимости/веса или отправляют образцы, для которых можно рассмотреть возможность установления ежеквартального или ежегодного порога или упрощенной процедуры отчетности. Климатическое воздействие таких грузов с малым весом/стоимостью ничтожно мало по сравнению с бюрократическим бременем и вытекающими отсюда последствиями для международных сделок.
- Сбор необходимых данных и расчет встроенных выбросов: необходимо срочно помочь компаниям в ЕС и - в сотрудничестве со странами-партнерами - за рубежом с удобными методологиями расчета, а также признать и облегчить сложность сбора данных в рамках тщательно разработанных глобальных цепочек поставок. Несмотря на то, что многие компании во всем мире уже проводят мониторинг и расчеты своих встроенных выбросов, они основаны на других методологиях, использование которых возможно только до конца 2024 года. Что касается метода сбора данных CBAM, то руководство по установке и «шаблон коммуникации» слишком сложны для большинства поставщиков. Помимо сложного сбора данных, информация, требуемая по закону, отличается от той, которую требует эксель-лист CBAM. Все импортеры сосредоточены на заполнении этого листа excel, а экспортеры - на данных, требуемых законом.
- Получение необходимых данных по всем цепочкам поставок: существует также реальная проблема со сбором данных на разных уровнях цепочки поставок, поскольку многие поставщики за пределами ЕС неохотно предоставляют важную информацию и даже рискуют нарушить национальное законодательство о защите данных. Например, компания-посредник, поставляющая малоценные стальные изделия на нижний уровень, не захочет сообщать своему покупателю информацию об оригинальном производителе

соответствующего изделия. Необходимо предусмотреть механизм, позволяющий DG TAXUD получать требуемую информацию непосредственно от операторов (без доступа импортеров к информации). Особенно для неевропейских компаний существует сложность в определении объема импорта, осуществляемого в европейской стране, где компания не учреждена, а зарегистрирована только для целей НДС.

- Защита конфиденциальной деловой информации: Тип собираемой информации, особенно в excel-листе импортера, раскрывает конфиденциальную деловую информацию о продукте, производственном процессе и исходных материалах, которой экспортеры не хотят делиться.
- Неопределенность в отношении значений по умолчанию: использование значений по умолчанию недоступно в течение всего переходного периода. Учитывая сжатые сроки для понимания и внедрения отчетности в соответствии с CBAM, следует рассмотреть возможность продления использования значений по умолчанию на весь переходный период для упрощения отчетности.

В более широком смысле можно говорить о реальном риске того, что CBAM будет способствовать созданию неравных условий для международной торговли: это не только повлияет на конкурентоспособность европейских предприятий из-за увеличения административного бремени и расходов на соблюдение требований, но и создаст долгосрочные риски для целостности единого рынка. Ответные меры стран, не входящих в ЕС, могут привести к возникновению торговых барьеров, которые еще больше исказят глобальные рынки, причем наиболее остро это скажется на малом бизнесе. Другие страны уже начинают разрабатывать свои собственные CBAM, используя другую методологию, преследуя не только климатические цели, но и протекционистские интересы.

Учитывая этот макро- и микроконтекст, необходимо обеспечить согласование CBAM с торговой политикой, способствующей честной конкуренции и поддерживающей принципы открытой и честной торговли ЕС на глобальном уровне.

Какие шаги должны предпринять импортеры, чтобы обеспечить точность данных о выбросах, которые они предоставляют в ЕС

Импортеры из ЕС должны проводить проверку данных о выбросах, полученных ими от операторов третьих стран, чтобы убедиться, что это фактические данные, определенные в соответствии с принципами учета парниковых газов (ПГ) CBAM.

Такая проверка может заключаться в запросе у операторов третьих стран соответствующей документации, например, шаблона расчета и подтверждающих доказательств, чтобы убедиться в их соответствии методологии CBAM.

Существуют и другие шаги, которые можно предпринять для обеспечения контроля качества в целях точного учета углерода, в том числе:

- Проверка данных путем перекрестной сверки с несколькими источниками для обеспечения согласованности и точности;
- Проведение аудита для оценки качества данных и выявления потенциальных расхождений;
- подтверждение точности расчетов и измерений.

1.2. Изменения, начиная с июля 2024 года

Начиная с 3 квартала 2024 года, требования к отчетности CBAM претерпят значительные изменения. Импортеры должны будут перейти от использования значений по умолчанию к отчетности о фактических встроенных выбросах. Это обязательство распространяется на продукцию, выпускаемую в свободное обращение с 1 июля 2024 года.

Это означает, что импортеры обязаны получать данные о фактических выбросах для всех товаров CBAM от своих поставщиков или производителей. Методы отчетности будут следующими:

1. **Полная отчетность в соответствии с методологией CBAM:** Импортеры должны сообщать о фактических встроенных выбросах. Определение этих встроенных выбросов должно осуществляться производителями на основе подробной методологии CBAM, как предписано Положением CBAM.
2. **Отчетность на основе эквивалентного метода:** для производственных установок в странах с методами мониторинга и отчетности по выбросам, обеспечивающими аналогичный охват и точность, будет предусмотрена возможность отчитываться о выбросах на основе эквивалентного метода. Это может включать:

- Признанная схема ценообразования на углерод.
- Обязательная схема мониторинга выбросов из страны происхождения.
- Схема мониторинга выбросов на уровне установки, подтвержденная на соответствие требованиям ЕС.

Важно обратить внимание, что этот второй метод применим только к 2024 году и перестанет использоваться с 2025 года.

Получение этих данных в некоторых случаях может быть затруднено, поэтому необходимо тщательно проводить разъяснительную работу с поставщиками и производителями.

Импортерам рекомендуется информировать и обучать своих поставщиков, принимая во внимание особенности их деловых отношений, о требованиях к

данным CBAM и начать эту работу задолго до крайнего срока представления отчетности - 31 октября 2024 года.

Поскольку ответственность за соблюдение CBAM остается за декларантами, также рекомендуется провести проверку достоверности полученных данных о выбросах.

Компаниям, которые импортируют продукцию, произведенную ими самими (или компаниями из той же группы компаний) за пределами ЕС, следует сосредоточиться на расчете углеродного следа произведенной продукции в соответствии с весьма специфической методологией расчета CBAM.

Обязанности по предоставлению отчетности CBAM

На переходном этапе импортер или косвенный таможенный представитель ЕС должен представлять отчет CBAM ежеквартально (в конце месяца, следующего за каждым кварталом), начиная с 31 января 2024 года для первого отчета, охватывающего 4 квартал 2023 года.

Пример: Отчетность CBAM в переходный период

Представьте, что вы импортировали 1 000 тонн алюминия из Южной Африки в Роттердам в мае 2024 года. Вам необходимо*:*

- Отметить, что данный импорт относится к импорту, покрываемому CBAM;
- Запросить у своих поставщиков (производителей/установок) данные о расчетах выбросов в соответствии с методологией CBAM;
- Поставщики должны предоставить импортерам эти данные до июля 2024 года, следуя шаблону расчета и сообщения. Проверка этих данных является добровольной, но рекомендуется в течение переходного периода.

В конце квартала (до 31 июля 2024 года):

- Импортеры должны будут представить в Европейскую комиссию отчет CBAM (в формате XML или вручную), в котором будет указано общее количество выбросов парниковых газов, содержащихся в партии алюминия.
- Сюда входят выбросы, образующиеся при производстве алюминия (прямые выбросы), некоторые выбросы, образующиеся в процессе переработки, и косвенные выбросы.
- Если в этот период вы импортировали другие продукты CBAM, вам необходимо будет включить в отчет и их выбросы.
- Если вы не можете получить первичные данные о выбросах, то вы будете использовать значения Комиссии по умолчанию (основанные на средних значениях плюс наценка). Однако с июля 2024 года использование значений по умолчанию, а не первичных данных приведет к штрафам.

Этот процесс повторяется каждый квартал. Первые два отчета могут быть обновлены до 31 июля 2024 года, если к этому времени импортер получит данные лучшего качества.

В течение переходного периода импортеры должны сообщать о косвенных выбросах всех товаров.

Использование значений по умолчанию

Регламент Комиссии ЕС по реализации 2023/1773 от 17 августа 2023 года (Регламент по реализации CBAM) подтвердил, что декларантам будет разрешено использовать значения по умолчанию для отчетности о встроенных выбросах импорта, покрываемого CBAM. 22 декабря 2023 года Комиссия выпустила публикацию, содержащую значения по умолчанию для использования в течение переходного периода.

Значения по умолчанию разрешается использовать только в тех случаях, когда фактические данные о встроенных выбросах конкретных товаров на уровне установки недоступны. В этом случае действуют следующие условия:

- До 31 июля 2024 года, и только в случае отсутствия вышеуказанных данных, для расчета встроенных выбросов могут использоваться значения по умолчанию, опубликованные Комиссией.
- До 31 декабря 2024 года для расчета встроенных выбросов можно использовать альтернативные методы, предусмотренные существующими схемами углеродного ценообразования, схемами обязательного мониторинга выбросов или схемами мониторинга проверенных выбросов.

Во всех остальных случаях для определения фактических встроенных выбросов должен применяться «метод ЕС».

Использование расчетных значений

В Постановлении о внедрении CBAM также разъяснено использование расчетных значений в тех случаях, когда данные о фактических выбросах отсутствуют у операторов установок (и значения по умолчанию, установленные законом, больше не могут использоваться). Декларанты могут полагаться на оценочные значения, полученные от операторов, для расчета до 20% от общего объема встроенных выбросов так называемых сложных товаров, и формулировки были обновлены (ранее они упоминались под термином «значения по умолчанию»).

Внесение изменений в отчеты CBAM

На практике ряд декларантов, представляющих отчеты CBAM, столкнулись с проблемой предоставления полных данных в отчетах CBAM. Согласно Положению о внедрении CBAM, декларанты, представляющие отчетность, могут вносить изменения в представленные отчеты CBAM до истечения двух месяцев после их представления, при этом отчеты за первые два отчетных периода могут быть изменены до истечения срока представления третьего отчета. Кроме того, декларанты могут подать запрос на обновление отчетов за пределами этих сроков при наличии обоснованной причины. Однако такие запросы будут рассматриваться только в течение одного года после представления первоначального отчета.

Проверка отчетов CBAM

Регламент по внедрению CBAM подтвердил, что на переходном этапе от декларантов не потребуется проверять ежеквартальные отчеты CBAM независимым верификатором.

Внутренняя обработка

Как указано в проекте постановления, если товары, помещенные под внутреннюю переработку, впоследствии выпускаются в свободное обращение, импортеры должны представлять отчеты CBAM, содержащие информацию о встроенных выбросах товаров. Регламент по внедрению CBAM содержит дополнительную информацию о расчетах встроенных выбросов для продуктов переработки, помещенных под внутреннюю переработку и впоследствии выпущенных в обращение. При таком сценарии встроенные выбросы должны рассчитываться с использованием средневзвешенных встроенных выбросов товаров, относящихся к одной и той же категории товаров CBAM.

1.3. CBAM после переходного периода

С 1 января 2026 года вступает в силу постоянная и полная система CBAM. С этого момента импортеры должны будут выполнять следующие обширные обязательства:

- Импортеры, подпадающие под действие Постановления, должны будут подать заявку на получение статуса уполномоченного декларанта CBAM. Товары CBAM могут ввозиться на таможенную территорию ЕС только уполномоченными декларантами CBAM.

- Рассчитанные встроенные выбросы должны быть проверены аккредитованным аудитором.

- CBAM-сертификаты необходимо будет приобретать за отдельную плату. Цена сертификатов будет рассчитываться в зависимости от средней недельной аукционной цены на квоты EU ETS, выраженной в евро за тонну выбросов. Декларанты CBAM должны сдать количество сертификатов CBAM, соответствующее количеству встроенных выбросов, заявленных в их отчетах.

- Импортеры должны подготовить и подать ежегодную декларацию CBAM до 31 мая каждого календарного года в отношении выбросов, связанных с товарами, импортированными в предыдущем календарном году. К этому же сроку должно быть представлено соответствующее количество сертификатов CBAM.

С 1 января 2026 года свободное распределение будет также постепенно сокращаться и пропорционально компенсироваться сертификатами CBAM, пока к 2034 году существующая система торговли выбросами ЕС не будет полностью заменена CBAM.

CBAM также будет учитывать случаи, когда импортер уже заплатил углеродную цену в третьей стране. В этом случае импортер может потребовать уменьшения количества сертификатов CBAM, подлежащих сдаче, чтобы учесть цену на углерод, уплаченную в стране происхождения за заявленные встроенные выбросы. Это призвано избежать двойного бремени и побудить третьи страны ввести свои собственные налоги и сборы на выбросы, которые они смогут собирать самостоятельно.

Верификация данных о выбросах

С 2026 года (после окончания переходного периода, когда компании начнут платить налог на выбросы углекислого газа с учетом выбросов их импортных товаров) данные о выбросах импортируемых товаров должны будут проверяться третьей стороной перед представлением в Европейскую комиссию. Однако есть много преимуществ в том, чтобы обеспечить получение точных данных о выбросах до этого. Это позволит:

- обеспечить готовность операторов третьих стран к окончательному периоду, чтобы свести к минимуму риск несоблюдения требований (и, соответственно, штрафов)
- Обеспечить точную оценку финансовых рисков, когда будет применяться налог - точные данные о выбросах позволят это сделать
- Позволить компаниям принимать обоснованные решения относительно стратегий декарбонизации бизнеса и цепочки поставок.

Каким образом будут приобретаться сертификаты CBAM в окончательный период

Каждое государство-член будет продавать сертификаты CBAM уполномоченным декларантам CBAM, созданным на его территории, используя общую центральную платформу, созданную и управляемую Комиссией (Статья 20(1) Регламента CBAM). Информация о купленных сертификатах будет передаваться на счет декларанта в реестре CBAM. Цена сертификатов будет рассчитываться как средняя недельная цена на квоты СТВ ЕС и публиковаться Комиссией на общей платформе (Статья 21 Регламента CBAM).

Начиная с 2027 года, к 31 мая каждого года каждый уполномоченный декларант CBAM должен сдать через реестр CBAM количество сертификатов, равное объему встроенных выбросов для его импортируемых товаров за календарный год, предшествующий сдаче (Статья 22(1) Регламента CBAM). «Встроенные выбросы» означают прямые выбросы, выделяемые в процессе производства товаров, и косвенные выбросы от производства электроэнергии, потребляемой в ходе производственных процессов (статья 3, № 22 Положения CBAM). Если за заявленные встроенные выбросы в стране происхождения была уплачена углеродная цена (в форме налога или сбора или в рамках СТВ (Европейская комиссия, Руководящий документ по внедрению CBAM для операторов установок за пределами ЕС, раздел 6.10, стр. 159 и далее), декларант

может потребовать сокращения количества сертификатов CBAM, подлежащих сдаче (статья 9(1) Положения CBAM). Декларант должен показать, что заявленные встроенные выбросы облагались углеродной ценой в стране происхождения и что она была уплачена (Статья 9(2) Положения CBAM). Комиссия уполномочена принимать исполнительные акты по конвертации уплаченной среднегодовой цены на углерод в соответствующее сокращение количества сертификатов CBAM, подлежащих сдаче, включая конвертацию иностранной валюты в евро (Статья 9(4) Положения CBAM).

Количество сертификатов CBAM, подлежащих сдаче, также будет скорректировано с учетом того, насколько бесплатно были распределены квоты СТВ ЕС (Статья 31(1) Регламента CBAM).

Комиссия уполномочена принимать акты о реализации с подробными правилами расчета корректировки, принимая во внимание различные контрольные показатели, используемые в СТВ ЕС для свободного распределения (Статья 31(2) Регламента CBAM).

Также, каждый уполномоченный декларант CBAM должен обеспечить, чтобы количество сертификатов CBAM на его счете в реестре CBAM в конце каждого квартала соответствовало не менее 80% встроенных выбросов во всех товарах, которые он импортировал с начала календарного года (Статья 22(2) Регламента CBAM). Если на счете декларанта в реестре CBAM после даты сдачи остаются излишки сертификатов, государство-член ЕС, в котором учрежден уполномоченный декларант CBAM, должно выкупить излишки по запросу декларанта (Статья 23 Регламента CBAM). Ценой выкупа сертификатов CBAM является цена, уплаченная в момент покупки. 1 июля каждого года Комиссия аннулирует без компенсации все сертификаты CBAM, приобретенные в позапрошлом календарном году и все еще находящиеся на счетах декларантов CBAM (Статья 24(1) Регламента CBAM). В отличие от СТВ ЕС, импортеры не могут торговать сертификатами CBAM. Это сделано для того, чтобы гарантировать, что импортеры действительно платят фиксированную цену на углерод.

Только уполномоченные декларанты CBAM могут импортировать товары на таможенную территорию Союза (статья 4 Регламента CBAM). Импортеры (или их косвенные таможенные представители) должны, следовательно, подать заявку на получение разрешения и могут импортировать товары только после получения разрешения (статья 5 Регламента CBAM). Комиссия должна создать реестр уполномоченных декларантов CBAM для этой цели и сделать информацию в реестре доступной автоматически и в режиме реального времени таможенным органам и компетентным органам (статья 14(1) Регламента CBAM). Это необходимо для того, чтобы гарантировать, что независимо от того, сколько сторон участвует в процессе импорта, каждая тонна импортируемых товаров сообщается только один раз, т. е. не сообщается дважды и не исключается из

отчетности вообще (Европейская комиссия, Руководящий документ по внедрению CBAM для импортеров товаров в ЕС, раздел 4.3.1, стр. 17). С 2027 года уполномоченные декларанты CBAM должны использовать реестр CBAM для подачи декларации CBAM, которая должна быть подана ими до 31 мая каждого года (статья 6(1) Регламента CBAM). Декларация должна содержать следующую информацию (статья 6(2) Регламента CBAM):

- общее количество каждого типа товаров, импортированных в течение предыдущего календарного года, выраженное в мегаватт-часах для электроэнергии и в тоннах для других товаров;
- общие встроенные выбросы, выраженные в тоннах выбросов CO2e на мегаватт-час электроэнергии или, для других товаров, в тоннах выбросов CO2e на тонну каждого типа товаров;
- общее количество сертификатов CBAM, которые должны быть сданы после любого снижения цены на углерод, уплаченной в стране происхождения, и корректировки для отражения квот ЕС ETS, выделяемых бесплатно;
- копии отчетов о проверке, выданных аккредитованным верификатором.

Какие штрафы предусмотрены и как будет обеспечиваться соблюдение CBAM

В течение переходного периода штрафы в размере от 10 до 50 евро за каждую неотчетную тонну встроенных выбросов, увеличиваясь в соответствии с европейским индексом потребительских цен. Более высокие штрафы будут применяться, если было подано более двух неполных или неверных отчетов подряд или продолжительность непредставления отчета превышает 6 месяцев. Точная цифра будет установлена с учетом объема неотчетной информации, неотчетных объемов импортируемых товаров и неотчетных выбросов, относящихся к этим товарам, готовности отчитывающегося декларанта исправить ситуацию и (прошлого) поведения отчитывающегося декларанта (статья 16(1) - (3) Регламента по реализации).

В течение определенного периода уполномоченные декларанты CBAM будут нести ответственность за штраф, если они не сдадут свои сертификаты до 31 мая каждого года (статья 26(1) Регламента CBAM). Эти штрафы не освобождают декларанта от обязанности сдать оставшееся количество сертификатов CBAM ретроспективно (статья 26(3) Регламента CBAM). Штрафы также будут налагаться на лиц, не являющихся уполномоченными декларантами CBAM, если они ввозят товары на таможенную территорию Союза. Штраф для уполномоченных декларантов CBAM за превышение выбросов составляет 100 евро за тонну CO2e, выброшенную установкой, на которую оператор не сдал квоты (статья 26(1) Регламента CBAM в сочетании со статьей 16(3) Директивы 2003/87/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 октября 2003 года, устанавливающей схему торговли квотами на выбросы парниковых газов в

рамках Сообщества и вносящей поправки в Директиву Совета 96/61/ЕС). Штраф для лиц, не являющихся уполномоченными декларантами CBAM, составляет от трех до пяти раз эту сумму в зависимости от продолжительности, серьезности, масштаба, преднамеренного характера и повторяемости несоблюдения и уровня сотрудничества лица с компетентным органом (статья 26(2) Регламента CBAM). Штрафы применяются компетентными национальными органами.

Комиссия примет меры против практик обхода Регламента CBAM. Эти методы включают в себя незначительную модификацию затронутых товаров с целью приведения их в соответствие с кодами CN, не охватываемыми Регламентом CBAM, но без изменения их основных характеристик, или искусственное разделение поставок на партии с внутренней стоимостью, не превышающей порог в 150 евро (статья 27 Регламента CBAM).

1.4. Влияние CBAM на развивающиеся страны

Европейский Союз (ЕС) привержен поддержке развивающихся стран и наименее развитых стран (НРС) в реализации Механизма углеродной корректировки на границе (CBAM), экологизации их промышленности и переходе на возобновляемые источники энергии. ЕС также стремится помочь этим странам внедрить или усовершенствовать их системы углеродного ценообразования.

Влияние CBAM на развивающиеся страны и НРС

Экономическое и социальное воздействие:

Развивающиеся страны и наименее развитые страны (НРС) обеспокоены тем, что CBAM может стать торговым барьером, влияющим на их экспорт в ЕС.

Экспортеры из развивающихся стран, особенно в таких отраслях, как сталь, алюминий, цемент и удобрения, сталкиваются с возрастающей неопределенностью и потенциальными административными трудностями из-за необходимости соответствия правилам CBAM.

Отклонение торговли и углеродная утечка:

Существует риск отклонения торговли, когда более чистые продукты экспортируются в ЕС, а более углеродоемкие товары направляются в страны с более слабыми климатическими нормами. Это может усугубить различия в усилиях по декарбонизации между развитыми и развивающимися экономиками.

Принцип общих, но дифференцированных обязательств:

Развивающиеся страны утверждают, что CBAM противоречит принципу «общих, но дифференцированных обязательств и соответствующих возможностей» в рамках Парижского соглашения. Этот принцип признает, что развитые страны несут большую ответственность за решение проблемы изменения климата.

Административная нагрузка:

Соответствие правилам CBAM может отпугнуть экспортеров из развивающихся стран из-за высоких затрат на демонстрацию соответствия. Это может повлиять на их конкурентоспособность на рынке ЕС.

Потенциальные решения и рекомендации

Целевая поддержка и помощь:

ЕС должен предоставить техническую и финансовую помощь для помощи развивающимся странам в соответствии с новыми правилами и поддержке их перехода на более экологичные методы производства. Для этой цели можно выделить часть доходов от CBAM.

Учет национальных обстоятельств:

Внедрение CBAM должно учитывать национальные обстоятельства развивающихся стран, гарантируя, что их экономическое развитие и климатические обязательства не будут негативно затронуты.

Рекомендации для эффективного глобального сотрудничества

Установление общих стандартов:

Необходимо установить общие глобальные стандарты для углеродного ценообразования и CBAM, чтобы предотвратить фрагментацию и обеспечить честную конкуренцию. Гармонизация методов расчета углеродного содержания товаров имеет важное значение.

Расширение международного диалога:

Важны значимые международные обсуждения на пересечении торговли и изменения климата. Страны должны сотрудничать по стандартам CBAM и углеродного ценообразования для совместного решения глобальных проблем.

Поддержка развивающихся стран:

Развитые страны должны предоставлять техническую и финансовую поддержку развивающимся странам, чтобы помочь им соответствовать правилам CBAM. Эта поддержка должна быть целевой и приоритетной для стран, которые в ней больше всего нуждаются.

Оценка воздействия:

- Комиссия ЕС проведет исследование к 2025 году, чтобы оценить влияние CBAM на развивающиеся страны, особенно НРС, и оценить эффективность предоставленной технической помощи.
- Согласно Индексу относительного воздействия CBAM Всемирного банка, развивающиеся страны и НРС не являются наиболее пострадавшими от CBAM из-за характера товаров, охваченных его действием.

Индекс воздействия:

- Индекс относительного воздействия CBAM помогает оценить воздействие CBAM на третьи страны, учитывая интенсивность углеродных выбросов и экспорт товаров CBAM в ЕС.

Вебинары и техническая поддержка:

- ЕС проводит вебинары и предоставляет техническую поддержку и наращивание потенциала, адаптированные к конкретным потребностям внедрения CBAM.

Поддержка зеленого перехода

Инициатива «Глобальные ворота»:

- Инициатива ЕС «Глобальные ворота» активно поддерживает зеленый переход в развивающихся странах и НРС с программами, такими как Инициатива по зеленой энергии Африка-ЕС (AEGEI) и Партнерства по справедливому энергетическому переходу (JETP) с такими странами, как Южная Африка, Индия, Индонезия, Вьетнам и Сенегал.
- Эти инициативы направлены на декарбонизацию энергетических систем и снижение интенсивности выбросов при производстве, тем самым снижая углеродные выбросы, заложенные в экспорте.

Инструмент соседства, развития и международного сотрудничества — «Глобальная Европа» (NDICI — Global Europe):

- Этот инструмент включает в себя программы гарантирования для стимулирования зеленых инвестиций в странах-партнерах, таких как ЕС и Европейский банк реконструкции и развития, обязавшиеся ускорить зеленые инвестиции.

Региональные/двусторонние программы:

- **Clima-Med:** Поддерживает переход к устойчивому, низкоуглеродному и климатически устойчивому развитию в восьми странах Южного соседства.
- **MED-GEM:** Направлена на развитие зеленых электронов и молекул в южном средиземноморском регионе.
- **EU4Green:** Оказывает поддержку странам Западных Балкан в экологизации их экономики.
- **EU4Energy:** Содействует чистому энергетическому переходу в странах Восточного партнерства.
- **EU4Climate:** Помогает правительствам шести стран Восточного партнерства ЕС бороться с изменением климата и переходить к низкоуглеродной экономике.
- **Энергетическое сообщество:** Поддерживает страны-участницы в адаптации к CBAM.
- **Зеленое партнерство с Марокко:** Сосредоточено на климате и энергетике, окружающей среде и зеленой экономике.

Основные выводы

- **Переходное исследование:** Предстоящее исследование Комиссии ЕС предоставит важную информацию о воздействии CBAM и эффективности текущих мер поддержки развивающихся стран и НРС.

- **Комплексная поддержка:** Инициативы ЕС, такие как «Глобальные ворота», NDICI — Global Europe и конкретные региональные программы, демонстрируют твердую приверженность помощи развивающимся странам в их зеленом переходе.
- **Адаптированное руководство:** Предоставление ЕС многоязычных руководящих документов и вебинаров обеспечивает доступную и практическую поддержку для реализации CBAM за пределами ЕС.

CBAM имеет значительные последствия для глобальной торговли и развивающихся экономик. В то время как он направлен на снижение углеродной утечки и поддержку глобальных усилий по декарбонизации, он представляет собой вызовы для развивающихся стран, которые требуют тщательного рассмотрения и целевой поддержки. Глобальное сотрудничество и гармонизация стандартов необходимы, чтобы CBAM эффективно способствовал достижению глобальных климатических целей без непропорционального влияния на развивающиеся экономики.

1.5. Заключение

Рекомендации для импортеров

Компаниям сначала необходимо определить, кто будет отвечать за выполнение любых разрешительных, декларативных и других обязательств CBAM и нужно ли назначить для этого косвенного представителя. Они также должны идентифицировать и рассчитать (встроенные) выбросы в соответствующих товарах (Европейская комиссия, Руководящий документ по внедрению CBAM для операторов установок за пределами ЕС, раздел 6.4.1, стр. 105) для соблюдения обязательства по отчетности, начиная с 1 октября 2023 года. Особое внимание следует уделить тому, применяется ли к товарам уже другой инструмент торговли выбросами и подпадает ли он под действие CBAM. Наконец, важно учитывать, существуют ли экономически обоснованные способы избежать или минимизировать риски ответственности в рамках CBAM для продуктовой линейки и цепочки поставок. Например, в то время как водород подпадает под действие CBAM, это относится к синтетическим газам и э-видам топлива только в том случае, если они производятся с использованием водорода, который подлежит процедуре переработки и, таким образом, рассматривается как переработанный продукт, см. статью 2(1) Регламента CBAM (процедура переработки в соответствии со статьей 256 Регламента (ЕС) № 952/2013 Европейского парламента и Совета от 9 октября 2013 года, устанавливающая Таможенный кодекс Союза, позволяет использовать товары, не являющиеся товарами Союза, в перерабатывающих операциях на таможенной территории Союза без применения к ним пошлин или торговых политических мер). Если, напротив, процедура переработки не актуальна, то есть если синтетические газы

или э-виды топлива производятся в стране, не входящей в ЕС, и только импортируются после производства, CBAM не будет применяться. Это открывает возможности через изменения в производстве. Учитывая широкий охват CBAM, фокусировка на продуктах, не охваченных им, может быть полезной.

Многие корпоративные структуры, базирующиеся в ЕС, будут контролировать показатели выбросов в своей цепочке поставок, чтобы соответствовать стандартам мониторинга, отчетности и проверки, которые теперь ожидаются от большинства корпоративных структур. Однако немногие компании будут знать, в какой стране фактически были сгенерированы выбросы, связанные с производством их товаров. Компании, потребляющие продукты, охваченные сферой действия ETS ЕС (например, производственные), могут столкнуться со значительным дополнительным переносом затрат от существующих поставщиков при внедрении CBAM из-за значительных выбросов, происходящих в географических регионах без соответствующих низкоуглеродных политик, и выбросов, связанных с транспортировкой товаров в ЕС. Корпоративные структуры должны убедиться, что понимают географический состав и источник своих выбросов, чтобы иметь возможность провести обзор цепочки поставок, если это необходимо, сделать осознанный выбор между затратами и углеродом и обеспечить устойчивость своей ценовой модели к предлагаемым изменениям.

Организации, которые уже либо добровольно отчитываются, либо обязаны законодательством (например, системы торговли выбросами и регламенты углеродного налогообложения) отчитываться о своих выбросах 1 и 2 уровня, находятся в лучшем положении для предоставления необходимых данных о выбросах, требуемых Регламентом CBAM, чем компании, не имеющие никаких систем измерения. Таким образом, соблюдение требований CBAM по учету углерода может наложить значительное бремя на экспортеров в ЕС охваченных товаров для внедрения систем, которые отслеживают и фиксируют данные о прямых и косвенных встроенных выбросах.

Кроме того, компании, не входящие в ЕС, которые уже измеряют и отчитываются о выбросах, могут потребовать адаптации своих методологий измерения для соответствия методологии ЕС с 1 января 2025 года.

Поскольку финансовые последствия CBAM (которые вступят в силу с 1 января 2026 года) могут повлиять на цены на импортируемые охваченные товары, долгосрочные вызовы, возникающие из-за CBAM, включают необходимость для компаний оценить свою конкурентоспособность на основе нового показателя: углеродного содержания их продуктов. Производители из третьих стран столкнутся с большим давлением на снижение выбросов, поскольку импортеры будут предпочитать товары с меньшим углеродным содержанием, так как это будет для них менее затратно.

2. Тренды развития Механизма углеродной корректировки на границе

2.1. Внедрение механизма углеродной пограничной корректировки (CBAM) в Великобритании

Великобритания взяла на себя ведущие в мире обязательства по декарбонизации всей экономики, достигнув сокращения выбросов по сравнению с уровнем 1990 года не менее чем на 68% к 2030 году и чистого нуля к 2050 году. Декарбонизация промышленности Великобритании имеет решающее значение для достижения нулевого уровня: по прогнозам, чтобы не сбиться с пути, необходимо сократить выбросы на две трети по сравнению с уровнем 2020 года до 2035 года. Эта промышленная трансформация будет иметь далеко идущие преимущества для Великобритании, создавая новые рабочие места, внося вклад в борьбу с изменением климата, обеспечивая нашу энергетическую безопасность и переводя экономический рост на более устойчивую траекторию. Однако существует риск, что цель декарбонизации - сокращение глобальных выбросов - может быть подорвана утечкой углерода. Утечка углерода — это перемещение производства и связанных с ним выбросов из одной страны в другую в связи с различными уровнями усилий по декарбонизации путем установления цен на углерод и регулирования климата.

Точная будущая подверженность Великобритании риску утечки углерода неясна и зависит от будущей разницы в международных ценах на углерод, интенсивности выбросов и технологического развития. Однако, по данным Всемирного банка, в настоящее время ценообразование на выбросы углерода охватывает только 23% глобальных выбросов, и в большинстве этих систем ценообразования на 1 апреля 2023 года цена будет ниже, чем рыночная цена СТВ Великобритании[1].

Поскольку 90% мировой экономики стремится к нулю к 2050 году, Великобритания выступает с рядом инициатив по продвижению глобальной декарбонизации, в том числе путем поддержки принятия цен на углерод во всем мире. В долгосрочной перспективе эти инициативы могут сократить различия в ценах на углерод в мире, но на это потребуется время. Тем временем, пока различия сохраняются, дифференцированное ценообразование на углерод между торговыми партнерами может создать существенные риски утечки углерода.

В настоящее время основной мерой по снижению риска утечки углерода в Великобритании является система свободного распределения в рамках Системы торговли выбросами Великобритании (СТВ). В результате реформ СТВ, проведенных Управлением СТВ Великобритании в июле 2023 года, количество разрешений СТВ, доступных для покупки у правительства, сократится на 45% в период с 2023 по 2027 год, а с 2026 года сократится и количество свободных

[1] World Bank, 2023, 'State and Trends of Carbon Pricing 2023'.

квот[2]. Эти реформы позволят Великобритании оставаться мировым лидером в области ценообразования на углерод - с амбициозной СТВ, соответствующей цели Великобритании по достижению чистого нуля к 2050 году. Правительство обязуется разработать необходимую политику и меры для успешной декарбонизации промышленности Великобритании, включая способы снижения риска утечки углерода по мере реализации внутренних реформ. Именно поэтому Управление СТВ Великобритании провело консультации о том, как лучше всего распределить бесплатные квоты с 2026 года, а правительство обязалось обеспечить отсутствие пробелов в защите от риска утечки углерода по мере перехода к декарбонизации[3].

Однако по мере продвижения к декарбонизации разрыв между амбициями Великобритании и международного сообщества создает для Великобритании дополнительный риск утечки углерода с середины 2020-х годов. Без дальнейших действий это подорвет экологические цели усилий Великобритании по смягчению последствий изменения климата. Именно поэтому в 2023 году Департамент энергетической безопасности и чистого нуля и Казначейство Его Величества провели консультации по риску утечки углерода и ряду потенциальных мер по его снижению в рамках консультации под названием «Устранение риска утечки углерода для поддержки декарбонизации»[4]. Предыдущие консультации стали важной частью доказательной базы для правительственного подхода к управлению утечкой углерода в процессе перехода Великобритании к чистому нулю. Среди прочего, в ходе консультаций запрашивались мнения о характере и степени риска утечки углерода для промышленности Великобритании, а также о потенциальном дизайне и последствиях возможного механизма корректировки углеродных границ (CBAM) в Великобритании. Резюме ответов и ответ правительства на эту консультацию были опубликованы в декабре[5].

Великобритания не одинока в своем желании бороться с утечкой углерода для снижения глобальных выбросов. Наряду с введением ЕС CBAM с 1 октября 2023 года[6], правительство Австралии объявило, что рассматривает возможность введения пограничной корректировки[7], а Министерство финансов Канады ранее уже рассматривало такую возможность[8]. Стратегия зеленого роста Японии на 2020 год призывает рассмотреть возможность трансграничного углеродного регулирования[9] (Global Trade Japan). США также обязались ввести

[2] UK Government, July 2023, 'Developing the UK Emissions Trading Scheme: Main Response'.
[3] UK Government, December 2023, 'UK Emissions Trading Scheme: free allocation review'.
[4] UK Government, 2023, 'Addressing carbon leakage risk to support decarbonisation'
[5] UK Government, 2023, 'Addressing carbon leakage risk to support decarbonisation: Summary of consultation responses and government response'
[6] EU Commission, 'Carbon Border Adjustment Mechanism'.
[7] Australian Government, 2023, 'Carbon Leakage Review'
[8] Government of Canada, 2021, 'Exploring Border Carbon Adjustments for Canada'.
[9] https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-hydrogen/japan

трансграничное регулирование выбросов углерода, хотя неясно, какую форму это может принять, поскольку у США нет цены на выбросы углерода, к которой можно было бы приспособиться (World Resources Institute, Resources for the Future). В отчетах прогнозируется, что вскоре появится законопроект, направленный на поддержку двухпартийной системы, который установит цену на выбросы углерода на границе без установления внутренней цены, вероятно, основанной на национальных различиях в интенсивности выбросов парниковых газов.

Любые решения правительства по смягчению последствий утечки углерода внутри страны принимаются в контексте этой глобальной картины и как часть продолжающегося сотрудничества правительства по глобальной декарбонизации и борьбе с утечкой углерода.

2.2. Международные действия Великобритании в области углеродного ценообразования и утечки углерода

Великобритания является активным сторонником ценообразования на углерод и первопроходцем на углеродных рынках, как в рамках внутренних действий, так и в рамках поддержки внедрения схем ценообразования на углерод по всему миру.

Благодаря поддержке Великобританией Международного климатического финансирования в размере 11,6 млрд фунтов стерлингов, лидерству в области глобальной декарбонизации и инвестициям в программы многосторонних институтов по ценообразованию на углерод, правительство работает с партнерами из развивающихся стран, чтобы вместе продвигаться вперед в реформировании, отчетности, ценообразовании, регулировании и, следовательно, сокращении выбросов углерода. Эта работа напрямую поддерживает призыв Целей устойчивого развития бороться с изменением климата и сократить или избежать глобальных выбросов парниковых газов.

Правительство выделяет 130 млн фунтов стерлингов развивающимся странам для поддержки более амбициозного ценообразования на выбросы углерода в глобальном масштабе. В том числе 20 млн фунтов стерлингов в фонд «Партнерство для внедрения рынка», чтобы помочь развивающимся странам установить цену на свои выбросы с помощью углеродных налогов и схем торговли квотами. Правительство также активно поддерживает Международное партнерство действий по углероду (ICAP), а также канадскую программу Global Carbon Pricing Challenge.

Наряду с этим правительство играет ведущую роль в координации глобальной декарбонизации и борьбы с утечкой углерода, работая с международными партнерами, включая Рамочную конвенцию ООН об изменении климата, Всемирную торговую организацию, G7/G20 и Организацию

экономического сотрудничества и развития, а также в рамках таких инициатив, как Breakthrough Agendas, Industrial Deep Decarbonisation Initiative и Climate Club.

2.3. Внедрение механизма корректировки углеродных границ Великобритании

18 декабря 2023 года правительство Великобритании приняло решение и объявило, что введет CBAM в Великобритании к 2027 году. Также в решении правительства было объявлено о намерении правительства работать с промышленностью над созданием добровольных стандартов продукции, которые предприятия могли бы принять для продвижения своей низкоуглеродной продукции среди потребителей; а также над разработкой системы отчетности по воплощенным выбросам, которая могла бы служить будущей политике утечки углерода и декарбонизации. Эти меры также станут предметом дальнейших технических консультаций в 2024 году.

Несмотря на то, что на начальном этапе политика Великобритании в отношении CBAM и спроса не будет осуществляться с использованием единой системы отчетности о выбросах, будет рассмотрен вопрос о максимальном согласовании систем отчетности. В 2023 году правительство также объявило конкурс на получение доказательств для выяснения мнений по вопросу отчетности о выбросах 3-го масштаба в Великобритании. Правительство продолжит изучать возможности рационализации отчетности там, где это возможно и желательно. Правительство и Управление СТВ Великобритании продолжат совместную работу, чтобы обеспечить скоординированную работу всех мер по снижению утечки углерода, включая бесплатные квоты, и CBAM Великобритании.

Введение CBAM в Великобритании обеспечит высоко торговым углеродоемким товарам из-за рубежа сопоставимую цену на углерод по сравнению с товарами, произведенными здесь.

Около 70% респондентов поддержали использование внутренних мер, наряду с международными действиями, для смягчения утечки углерода, при широкой поддержке британского CBAM. В ответах главным аргументом в пользу внедрения CBAM в Великобритании было то, что он наиболее тесно связан с внутренним механизмом (СТВ Великобритании), поскольку он будет применять цену к остаточным выбросам после принятия любых мер по декарбонизации. Помимо отражения внутренней политики, такой подход означает, что импорт из других юрисдикций может продолжаться в Великобританию, даже если они выберут другой маршрут или сроки декарбонизации, и все равно столкнутся с тем же ценовым сигналом. Хотя респонденты также подробно описали потенциальные проблемы (например, трудности с предоставлением точных данных, минимизация административного бремени для бизнеса, проблемы для

наименее развитых стран и зеркальное отражение требований СТВ Великобритании), они в целом отметили, что их следует проработать при более детальной разработке политики CBAM и что они не должны помешать принятию мер по внедрению CBAM в ближайшее время. Согласно комитету по экологическому аудиту[10] и обзору Скидмора[11] также было рекомендовано правительству Великобритании ввести CBAM, а Комитет по изменению климата рекомендовал правительству провести консультации по планам внедрения CBAM[12].

CBAM Великобритании будет взиматься с выбросов, воплощенных в соответствующем импорте в любую часть Великобритании, который осуществляется с 1 января 2027 года или после этой даты. Однако CBAM будет подлежать уплате только после окончания отчетного периода.

CBAM будет применяться к «товарам CBAM», подпадающим под определенный список товарных кодов в следующих секторах:

- алюминий
- цемент
- керамика
- удобрения
- стекло
- водород
- железо и сталь.

Цель CBAM - снизить риск утечки углерода путем применения цены на углерод к импортируемым товарам, чтобы обеспечить сопоставимость цены на углерод с ценой, понесенной при производстве в Великобритании. Поскольку введение CBAM повлечет за собой административные расходы для бизнеса, CBAM будет вводиться только в тех случаях, когда доказательства риска утечки углерода и необходимость таких мер будут достаточно убедительными, чтобы оправдать их по экологическим соображениям.

Принимая решение о первоначальном отраслевом масштабе британского CBAM, который будет введен к 2027 году, правительство в первую очередь учитывало три фактора:

i. Включение в СТВ Великобритании - цель CBAM заключается в обеспечении сопоставимого режима для импортных и отечественных товаров с точки зрения углеродного ценообразования, чтобы избежать утечки углерода. В соответствии с этой целью правительство рассмотрело возможность введения CBAM только для продукции в секторах, подпадающих под действие СТВ Великобритании, которая является основным механизмом ценообразования на

[10] Environmental Audit Committee, 2022, 'Greening imports: a UK carbon border approach'.
[11] UK Government, 2023, 'Review of Net Zero'
[12] UK Climate Change Committee, 2022, '2022 Progress Report to Parliament'.

углерод в стране. Перечень регулируемых видов деятельности установлен в законодательстве[13].

ii. Риск утечки углерода - цель CBAM Великобритании заключается в устранении риска утечки углерода, но не все сектора в рамках СТВ Великобритании подвержены риску. Это было определено на основе списка, используемого в настоящее время Управлением СТВ Великобритании для определения секторов, подверженных значительному риску утечки углерода, с целью определения права на бесплатные квоты в размере 100% от контрольного показателя.[14] Также был проведен дополнительный анализ, чтобы понять влияние на риск утечки углерода, возникающее в результате потенциального отвлечения торговли, создаваемого другими юрисдикциями, вводящими аналогичные меры, и разницы в интенсивности выбросов в Великобритании и в мире для данного сектора.

iii. Осуществимость и эффективность - британская система CBAM будет наиболее эффективной, если ее удастся внедрить таким образом, чтобы она была осуществима и не создавала значительных рисков обхода, которые подорвали бы ее цель. Чтобы оценить это, правительство изучило ответы на предыдущую консультацию, обобщенные в опубликованном ответе правительства. Если включение определенного сектора считалось невозможным, правительство не объявляло о внедрении CBAM в этом секторе к 2027 году. Например, это может быть связано с непропорциональными трудностями, с которыми могут столкнуться некоторые сектора при определении ключевых показателей импортируемых товаров, таких как воплощенные выбросы на уровне продукта.

Отраслевой охват CBAM будет постоянно пересматриваться по мере появления новых данных, отражающих изменения риска утечки углерода, а также методологических и технологических достижений. Это необходимо для обеспечения надлежащего функционирования CBAM.

CBAM будет применяться к «прямым», «косвенным» и отдельным выбросам «прекурсоров», воплощенным в импортируемых товарах CBAM, чтобы обеспечить сравнительный охват с СТВ Великобритании. Ставка CBAM Великобритании, применяемая к воплощенным выбросам, будет отражать явное углеродное ценообразование в Великобритании и корректироваться с учетом бесплатных квот и других сокращений углеродной цены, выплачиваемой внутри страны. Это обеспечит, чтобы на импортируемые товары распространялась цена на углерод, сопоставимая с ценой, понесенной при производстве в Великобритании. Общее обязательство CBAM будет учитывать явные цены на углерод, применяемые в других юрисдикциях, чтобы обеспечить сосредоточение

[13] UK legislation, 2020, Schedule 2, 'The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Order 2020', SI 2020/1265.
[14] UK legislation, 2019, Annex, 'Commission Delegated Decision (EU) 2019/708'.

мер на снижении риска утечки углерода, вызванной разницей в ценах на углерод в разных юрисдикциях.

Основные ключевые принципы проектирования CBAM Великобритании:

- Запуск необходимо перенести на 2026 год, чтобы свести к минимуму риск возникновения торговых барьеров и перенаправления торговли;
- Отложить включение выбросов сферы 2 до полной декарбонизации электросетей;
- Охватить все секторы СТВ Великобритании, чтобы минимизировать риск замещения материалов, и в конечном итоге охватить сложные продукты, в которых материалы CBAM составляют значительную часть, чтобы избежать обхода цепочки создания стоимости;
- Быть связанными с СТВ Великобритании и основываться на средних недельных ценах СТВ.
- Обязанность по предоставлению отчетности и соблюдению требований возлагается на импортера, а данные должны проходить тщательную проверку с жесткой и бескомпромиссной системой штрафов.
- В CBAM должны быть встроены тесты на прочность, чтобы обеспечить достаточную защиту от утечек углерода.
- Быть основанным на фактических, проверенных данных о выбросах. Любые значения по умолчанию должны быть ограничены по времени и основываться на самой высокой интенсивности глобальных выбросов, чтобы минимизировать риск занижения стоимости выбросов и соответствия CBAM, от чего выиграют только самые углеродоемкие производители.
- Добиться взаимного признания с CBAM ЕС, чтобы обеспечить беспрепятственную торговлю с крупнейшим торговым партнером.
- Освободить экспорт из Великобритании от расходов на СТВ, чтобы избежать негативных последствий для торговли на рынках стран, не входящих в ЕС.
- Обеспечение соблюдения закона «Управление по налоговым и таможенным сборам Великобритании», чтобы гарантировать строгое соблюдение закона государственным органом, имеющим опыт работы с таможней.
- За разработку общей политики могут отвечать НМТ и Управление СТВ Великобритании.
- Направить доходы на декарбонизацию промышленности.
- Извлечение идей и уроков, полученных из CBAM ЕС.

2.3.1. Сфера охвата сектора

CBAM Великобритании должен охватывать все сектора СТВ Великобритании, чтобы минимизировать риск замещения материалов, и в конечном итоге охватывать сложные продукты, в которых материалы CBAM составляют значительную часть, чтобы избежать обхода цепочки создания стоимости. UK CBAM позволит решить проблему утечки углерода, но при этом создаст новые риски, присущие такому механизму:

- Обход цепочки создания стоимости: CBAM Великобритании будет применяться к основным материалам, подпадающим под действие СТВ Великобритании, а не к конечным потребительским товарам, таким как автомобили или стиральные машины. Существует риск того, что производство готовой продукции переместится за пределы Великобритании, а производители смогут избежать CBAM, экспортируя готовую продукцию в Великобританию. Поэтому важно, чтобы CBAM в конечном итоге применялся к стали в товарах и полуфабрикатах, а также к ключевым продуктам переработки стали, в частности к обработанной стальной продукции, как в ЕС.
- Замена материалов: если CBAM не будет применяться ко всем промышленным материалам, то те из них, на которые он не распространяется, предположительно продолжат пользоваться преимуществами свободного распределения в качестве основного средства снижения утечки углерода и, как таковые, столкнутся с более низкими затратами на соблюдение углеродных норм, чем те, которые несут производители стали. Это может привести к тому, что существующие потребители стали и производственно-сбытовые цепочки перейдут на другие материалы, не охваченные CBAM, например, на другие металлы или углеродное волокно для транспортных средств или бумагу и пластик для упаковки. Замена материалов сталью приведет к общему росту глобальных выбросов, если они будут заменены на столь же углеродоемкие продукты. Таким образом, во избежание непредвиденных последствий необходимо распространить действие CBAM Великобритании на как можно большее количество промышленных товаров, где существует риск замещения.

Хотя маловероятно, что CBAM Великобритании может с самого начала охватить все промышленные сектора и материалы, необходимо стремиться к быстрому расширению политики, когда она докажет свою эффективность и надежность. Мы приветствуем текущий охват алюминия, цемента, керамики, удобрений, стекла, водорода, железа и стали, но также отмечаем, что он должен быть расширен на все производственные сектора СТВ Великобритании и ключевые продукты переработки, чтобы минимизировать риск замещения материалов. Он также должен охватывать более сложные производственные продукты, такие как автомобили, бытовая техника, строительное оборудование, строительные полуфабрикаты и многое другое, чтобы снизить риск обхода

цепочки создания стоимости. Это должно быть достигнуто путем охвата продукции, в которой >50% компонентов составляют материалы CBAM. Например, если компоненты стиральной машины более чем на 50% состоят из стали, алюминия, стекла и керамики, то при импорте в Великобританию будет применяться стоимость соответствия CBAM. В последующие годы эта стоимость должна постепенно снижаться, что в значительной степени устранит риск обхода цепочки создания стоимости.

2.3.2. Сфера распространения выбросов

CBAM Великобритании должен охватывать выбросы 1 и 2, чтобы снизить риск обхода и импорта стали с высоким уровнем выбросов, но внедрение выбросов 2 должно быть отложено до полной декарбонизации электросетей и не раньше, чем это будет сделано в ЕС.

Выбросы парниковых газов компании делятся на три категории. Корпоративный стандарт GHG Protocol описывает их следующим образом: «Выбросы в объеме 1 — это прямые выбросы из собственных или контролируемых источников. Выбросы 2-го масштаба — это косвенные выбросы от производства покупной энергии. Объем 3 — это все косвенные выбросы (не включенные в объем 2), которые происходят в цепочке создания стоимости компании, предоставляющей отчетность, включая выбросы как выше, так и ниже по течению»[15].

Правительство заявило, что CBAM в Великобритании «будет применяться к выбросам в сферах 1, 2 и отдельным продуктам-прекурсорам, воплощенным в импортной продукции, чтобы обеспечить сравнительный охват с британской схемой торговли выбросами»[16].

Однако, поскольку политика CBAM является новой и непроверенной, а ее надежность неясна, ее следует внедрять постепенно, чтобы убедиться, что она действительно может предотвратить утечку углерода. Как подробно описано ниже, будет существовать явный стимул для искажения, занижения и фальсификации данных, чтобы минимизировать и избежать любых затрат на CBAM. Поэтому первоначально CBAM в Великобритании должен применяться только к выбросам в сфере 1, а затем, когда будет доказана эффективность, распространяться на выбросы в сфере 2. Если CBAM будет распространена на выбросы в сфере 2 слишком рано, это может увеличить риск утечки углерода, если не будет гарантирована надежность и эффективность CBAM.

[15] Greenhouse Gas Protocol, FAQ, https://ghgprotocol.org/sites/default/files/standards_supporting/FAQ.pdf
[16] UK Government (2023), Addressing carbon leakage risk to support decarbonisation: Summary of consultation responses and government response, https://www.gov.uk/government/ consultations/addressing-carbon-leakage-risk-to-support-decarbonisation, 18 December 2023

2.3.3. Определение стоимости соблюдения CBAM

Чтобы создать равные условия для ценообразования на углерод, CBAM Великобритании должен быть связан с СТВ Великобритании и должен основываться на средних недельных ценах СТВ. Хотя правительство подтвердило связь с СТВ Великобритании, оно еще не решило, каким образом эта связь будет установлена. Сертификаты CBAM ЕС «будут рассчитываться в зависимости от средней за неделю аукционной цены квот СТВ ЕС, выраженной в евро за тонну выброшенного CO2»[17]. Аналогичный принцип должен быть применен и к CBAM Великобритании.

Поскольку Великобритания является меньшей территорией, чем ЕС, сертификаты CBAM не должны быть необходимы. Вместо этого соблюдение CBAM должно быть согласовано с другими системами соблюдения таможенных расходов и интегрировано в них (т.е. расходы должны применяться и оплачиваться одновременно с любыми другими налогами или пошлинами на импорт). Расходы на соблюдение CBAM должны применяться, если товары импортируются в зону свободного порта, чтобы избежать сценария, при котором товары импортируются в зону свободного порта, перерабатываются в продукт, не подпадающий под действие CBAM, а затем официально ввозятся на таможенную территорию Великобритании как другой товар.

Если правительство рассматривает возможность введения сертификатов CBAM для демонстрации соответствия, то сертификат CBAM в Великобритании должен оплачиваться при импорте стали в страну, а обязанность должна лежать на импортере, а не на конечном потребителе, чтобы свести к минимуму мошенничество и обман. Сертификаты CBAM должны быть действительны только в течение трех месяцев, чтобы избежать спекуляций и игры в системе, а перепродажа должна быть невозможна. В этом случае, например, импортер может купить британские сертификаты CBAM за шесть недель до импорта товара CBAM и сдать их в пункте импорта, но, если он решит не импортировать продукцию, сертификаты CBMA нельзя будет перепродать. В отличие от квот СТВ Великобритании, покупка сертификатов CBAM не повлияет на цену UKA/CBAM, поскольку они не торгуются на рынке ограниченных разрешений. Поэтому было бы нецелесообразно разрешать более длительный срок действия, так как это создаст стимул для покупки сертификатов CBAM, когда цена UKA была низкой, и перепродажи их спустя годы, когда предельный уровень СТВ Великобритании будет снижен еще больше и цены вырастут. Однако сертификаты CBAM не будут необходимы в Великобритании, поскольку товары CBAM, ввозимые в Великобританию, не будут продаваться в другие страны-члены, как в случае с CBAM ЕС.

[17] EU Commission (2023), Carbon Border Adjustment Mechanism, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

2.3.4. Обязательства импортера, штрафные санкции и проверка на прочность

Обязанность по отчетности и соблюдению требований должна лежать на британском импортере, а данные должны подвергаться тщательной проверке с применением строгой и бескомпромиссной системы штрафов. Кроме того, крайне важно, чтобы в CBAM были встроены тесты на надежность, чтобы убедиться, что она обеспечивает требуемую защиту от утечки углерода.

Обязательство CBAM должно применяться, когда стальная продукция поступает на таможенную территорию Великобритании, удостоверяя, что британский импортер платит эффективную британскую цену на углерод за тонну CO2-экв. в точке соблюдения, как указано выше в разделе об определении стоимости соблюдения. Промышленность, потребители стали и правительство нуждаются в надежных и достоверных данных о воплощенных выбросах стальной продукции, чтобы CBAM была эффективной. Только надежная проверка данных о выбросах может обеспечить достоверность данных.

Правительство рассмотрело два варианта: (1) создание независимого регулирующего органа для сертификации сторонних организаций для проверки данных о выбросах, как в CTB Великобритании, или (2) полагаться на иностранных производителей для самостоятельной проверки. Для создания равных условий и эффективного CBAM Великобритании данные о выбросах должны приниматься только при наличии строгой системы мониторинга, отчетности и проверки, идентичной CTB Великобритании. Обязательства по отчетности и соблюдению требований должны быть такими же строгими, как и в ЕС CBAM, чтобы свести к минимуму риск перенаправления торговли. Правительство должно создать строгую, оперативную и бескомпромиссную систему штрафов в ответ на мошенническую отчетность, отсутствие данных или обход правил. Поскольку цены на углерод будут расти, а следовательно, и затраты на соблюдение CBAM, то и финансовые вознаграждения за занижение данных о встроенных выбросах или мошенничество будут расти, и противостоять этому можно будет только с помощью надежной системы штрафов.

Наконец, Великобритания должна включить в CBAM проверки на надежность, аналогичные тем, что ввел ЕС, оценивая степень обхода, мошенничества, эффективности, охвата сектора и т. д. Хотя CBAM является фундаментальным политическим инструментом для решения проблемы утечки углерода и создания равных условий для ценообразования на углерод, это все еще непроверенная, недоказанная и новая политика, которая еще не была внедрена нигде в мире. Если мошенничество и обход будут широко распространены и CBAM в Великобритании окажется неспособным обеспечить защиту от утечки углерода, правительство должно быть готово вмешаться, заменив меры по борьбе с утечкой углерода (например, увеличив количество свободных ассигнований).

Поэтому необходимо создать и регулярно проводить тесты на устойчивость CBAM в Великобритании в течение первых нескольких лет после внедрения схемы.

Значения по умолчанию

CBAM Великобритании должен быть основан на фактических, проверенных данных о выбросах. Любые значения по умолчанию должны быть ограничены по времени и основываться на самой высокой глобальной интенсивности выбросов, чтобы минимизировать риск занижения стоимости выбросов и соответствия CBAM, от чего выиграют только самые углеродоемкие производители.

При установлении цены на выбросы, связанные с импортируемой продукцией, необходимо определить, какая отчетность и стоимость будут приниматься. В целом существует два подхода:

1. Независимое подтверждение данных о выбросах признанным органом, когда импортеры обязаны представлять точные данные о выбросах, или
2. Значения по умолчанию, целью которых является максимально точная оценка содержания углерода в продукции на основе значений на уровне процесса, продукта и страны, международно признанных наборов данных и/или значений, полученных из данных о выбросах Великобритании[18].

Если правительство последует рекомендациям отрасли и перенесет введение CBAM в Великобритании на 2026 год, в первые 12 месяцев можно будет ввести необязательные значения по умолчанию, чтобы сохранить открытость торговли, если у импортеров нет доступа к надежным данным, подкрепленным мониторингом, отчетностью и проверкой. В случае введения значений по умолчанию крайне важно не допустить существенного занижения или завышения выбросов углерода, а также создать стимул для предоставления точных данных о выбросах и предотвратить стимулирование продукции с высоким уровнем выбросов. Правительство также может рассмотреть возможность введения добровольной отчетности с 2025 года и далее с использованием значений по умолчанию.

Любые значения по умолчанию должны быть основаны на данных мировых сталелитейных компаний с самой высокой интенсивностью выбросов, чтобы обеспечить точную стоимость CBAM для наиболее углеродоемких производителей и стимулировать других к предоставлению достоверных данных. Если значения по умолчанию будут основаны на 10% наихудших британских эмитентов или среднемировом значении, то сталь с высоким уровнем выбросов или сталь с ненадежными данными будет иметь более низкую стоимость соблюдения CBAM, и их выбросы будут недооценены. Чтобы не получить

[18] UK Government (2023), Addressing carbon leakage risk to support decarbonisation: Consultation, https://www.gov.uk/government/consultations/addressing-carbon-leakage-risk-to-supportdecarbonisation, 30 March 2023

выгоду от производителей стали с высоким уровнем выбросов, любые значения по умолчанию должны быть основаны на самой высокой интенсивности выбросов в мире.
Однако, если правительство сохранит существующие сроки внедрения до 2027 года, то вводить значения по умолчанию будет не нужно, поскольку импортеры и участники рынка будут отчитываться по CBAM ЕС в течение 12 месяцев или 36 месяцев, если включить переходный период. Для обеспечения доверия к CBAM Великобритании данные о выбросах должны приниматься только при наличии строгой системы мониторинга, отчетности и проверки (MRV), аналогичной той, с которой сталкиваются отечественные производители при соблюдении СТВ Великобритании. Это соответствует принципу равных условий. Производителям стали Великобритании нецелесообразно проходить сложный и тщательный процесс MRV в рамках СТВ Великобритании, но импортеры могут избежать этого, полагаясь на значения по умолчанию, не связанные с их производством.

2.3.5. Поток доходов от реализации проекта CBAM

Поскольку более 90% стран мира не применяют цены на углерод, сопоставимые с СТВ Великобритании, создание CBAM в Великобритании, вероятно, создаст поток доходов. По некоторым оценкам, он может составлять несколько миллиардов в год, и Великобритания должна направить доходы от CBAM на декарбонизацию промышленности. Учитывая масштаб инвестиций, требуемых отдельными компаниями, необходимость поддержки и ускорения развертывания инфраструктуры CCUS и водорода, а также постоянную поддержку промышленности, в сочетании с воздействием на потребителей, правительство должно обеспечить стабильный поток доходов для финансирования необходимых масштабов и скорости промышленной декарбонизации, требуемой Великобритании.

2.4. Сталелитейная промышленность и CBAM

Поскольку механизм углеродной пограничной корректировки (CBAM) является сложным политическим инструментом, его разработка должна быть тщательно продумана, чтобы гарантировать надежную политику с минимальным риском обхода, надежную защиту от утечки углерода и простоту администрирования для правительства и промышленности для содействия торговле товарами. В данном разделе описывается ряд элементов дизайна, которые, необходимы для того, чтобы CBAM Великобритании работал на благо британской сталелитейной промышленности и выполнял заложенные в нем политические цели.

Сталелитейная промышленность является высокоторговой и углеродоемкой. В 2022 году 22,2% всей производимой в мире стали продавалось через границу, а на рынках за пределами Китая этот показатель вырос до 39%. Великобритания экспортирует 40% производимой стали и импортирует 55% своих прямых потребностей. Несмотря на то, что все чаще производятся специализированные и дорогостоящие виды стали, требования рынка и экономия на масштабе означают, что подавляющее большинство стали, производимой даже в развитых странах, является товарной и доступна из широкого круга источников. Поэтому существует острая конкуренция, которая поддерживает низкие цены на сталь и маржу. В связи с этим сталелитейная промышленность Великобритании подвергается значительному риску «утечки углерода», когда производство стали и связанные с ним выбросы перемещаются из одной страны в другую в связи с различными уровнями усилий по декарбонизации посредством ценообразования на углерод и климатического регулирования, такого как Схема торговли квотами на выбросы (СТВ) в Великобритании[19].

Эта схема и другие меры по борьбе с изменением климата приводят к увеличению затрат на производство стали в Великобритании, с которыми не сталкиваются другие страны, что снижает способность отрасли конкурировать на внутреннем и международном рынках, ставит под угрозу деятельность предприятий в Великобритании и, в конечном счете, ведет к деиндустриализации в стране. Правительство Великобритании объявило о своем намерении ввести в стране CBAM, которая дает возможность обеспечить равные условия для импорта стали и стали отечественного производства с точки зрения ценообразования на углерод, а также создать стимул для декарбонизации производства. CBAM вводит углеродную цену на импортную продукцию, если эта продукция не подвергалась никаким углеродным ценам или подвергалась более низким углеродным ценам, чем те, которые преобладают в Великобритании, что обеспечивает равные условия игры в отношении углеродных затрат и снижает риски деиндустриализации. В то же время CBAM Великобритании позволит вести трансграничную торговлю и продолжать содействовать импорту стали.

2.4.1. Торговые барьеры

В 2022 году Великобритания экспортировала 3,4 млн тонн стали, из которых 2,6 млн тонн пришлось на страны ЕС, что составило 75% экспорта. Поскольку схемы торговли выбросами Великобритании и ЕС не связаны между собой, производители стали из ЕС и Великобритании сталкиваются с разными

[19] UK Government (2023), Addressing carbon leakage risk to support decarbonisation: Consultation, https://www.gov.uk/government/consultations/addressing-carbon-leakage-risk-to-support-decarbonisation, 30 March 2023

ценами на углерод. В 2026 году свободные квоты ЕС будут сокращены на 2,5%, и правительство Великобритании планирует провести реформу распределения свободных квот. Это приведет к тому, что импортеры стали, произведенной в Великобритании, будут вынуждены покупать сертификаты CBAM ЕС, поскольку юридические и финансовые обязательства по соблюдению норм лежат на импортерах. Вопрос о том, где именно будет происходить прямое или косвенное снижение фактических затрат, будет предметом коммерческих обсуждений и соглашений с любыми клиентами из ЕС и будет индивидуальным для каждого коммерческого соглашения. Однако при импорте на рынок ЕС сталь, произведенная в Великобритании, будет облагаться дополнительными расходами, что станет невыгодным для крупнейшего экспортного рынка сталелитейной промышленности Великобритании.

Разумеется, цены на углерод и стоимость CBAM - не единственные факторы, влияющие на конкурентную позицию производителей стали (значительное влияние оказывают и другие факторы, такие как цены на электроэнергию, природный газ, стоимость сырья и т. д.). Хотя британские производители стали будут иметь коммерческое преимущество в случае более низких цен на углерод в Великобритании, при прочих равных условиях даже незначительная разница в ценах может дать значительное преимущество конкурентам, учитывая острую конкуренцию в сталелитейной промышленности. В отсутствие привязки к СТВ декларанты CBAM столкнутся со значительными административными расходами при расчете «налогооблагаемой стоимости» углерода. Кроме того, им придется регулярно представлять отчеты CBAM, включающие информацию об общем количестве каждого вида товаров, общем объеме встроенных выбросов, общем объеме косвенных выбросов и цене углерода, подлежащей уплате в стране происхождения, с учетом любых скидок или других форм компенсации. Декларации CBAM также должны будут включать копии отчетов о проверке, а также общее количество сертификатов CBAM, подлежащих сдаче, с учетом цены на углерод, уплаченной в стране происхождения за заявленные встроенные выбросы. В совокупности все эти меры могут поставить под угрозу способность сталелитейного сектора Великобритании экспортировать продукцию нашему крупнейшему торговому партнеру.

2.4.2. Перенаправление торговли в Великобританию

Если сталь с относительно более высокими встроенными выбросами CO2, экспортируемая в ЕС из других третьих стран или юрисдикций с меньшими затратами на соблюдение углеродных норм, столкнется с расходами на CBAM в ЕС, она может быть перенаправлена на более открытые рынки, такие как

Великобритания, что, вероятно, негативно скажется на рынке и приведет к снижению внутренних цен.

Поскольку обязательства по соблюдению CBAM будут распространяться на сталь, которая еще не столкнулась с расходами на выбросы углерода, не вся сталь подвержена риску перенаправления, и не все обязательства по соблюдению будут значительными, если выбросы низкие. Сталь, произведенная в доменной печи с низким уровнем выбросов или произведенная в странах с примерно эквивалентными ценами на углерод, с меньшей вероятностью будет перенаправлена. Сталь, произведенная в доменных печах с высоким уровнем выбросов (BF-BOS) или с высоким уровнем выбросов железа прямого восстановления (DRI), а также произведенная в странах с отсутствием или незначительными ценами на углерод, подвержена большему риску перенаправления на другие открытые рынки. В 2022 году в ЕС было экспортировано 28,8 млн тонн стали. Из них 22 033 тонны - из Канады и Новой Зеландии, обе страны имеют сопоставимые цены на углерод (£30-40/тCO2-экв.). Кроме того, примерно 6,3 млн тонн стали, экспортируемой в ЕС, было произведено на EAF, что снижает риск перенаправления продукции, так как выбросы при этом, как правило, ниже. По оценкам, 22,5 млн тонн стали, импортируемой в ЕС в настоящее время, не имеют или имеют незначительные затраты на выбросы углерода и производятся по технологиям BF-BOS или DRI с высоким уровнем выбросов. Если эти 22,5 млн тонн стали подвергнутся риску перенаправления на другие открытые рынки, то они будут подвергнуты воздействию стоимости соблюдения CBAM в ЕС. Даже если только 10% этой стали будет перенаправлено в Великобританию, это приведет к увеличению британского импорта на 45%, что соответствует примерно 80% британского рынка.

Из 15 стран, являющихся крупнейшими экспортерами в ЕС, только Южная Корея и Япония применяют цены на углерод для своей сталелитейной промышленности, хотя и на значительно более низком уровне, чем Великобритания (£12,00/тCO2-экв и £10,39/тCO2-экв., соответственно, по сравнению с £35/тCO2-экв. в Великобритании). Канада и Новая Зеландия, единственные две страны с несколько сопоставимыми ценами на углерод, составляют лишь 0,08% тонн стали, экспортируемой в ЕС. Подавляющее большинство стали, экспортируемой в ЕС, не имеет значительных цен на углерод и столкнется с расходами на соблюдение CBAM при ввозе в ЕС. Более 90% мирового производства стали не имеет сопоставимых с СТВ Великобритании или ЕС цен на углерод, что свидетельствует о риске перенаправления торговли.

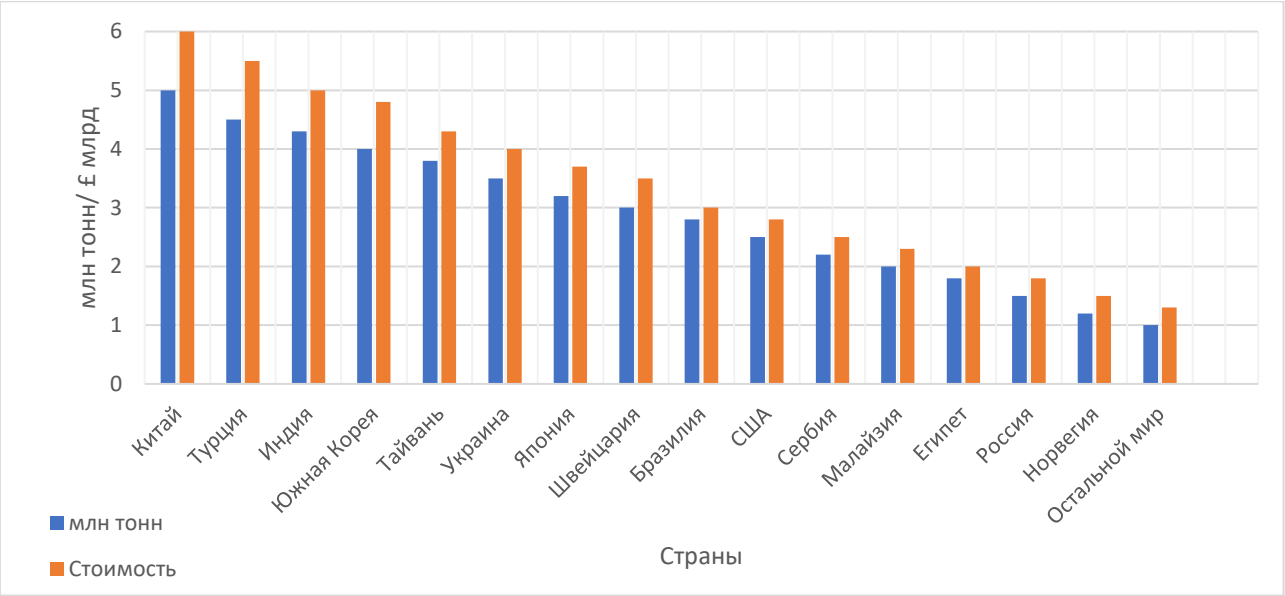


Рисунок 2.4.2.1 - Мировой экспорт стали в ЕС (2022 г.)

Источник: ISSB

Примечание: Сталелитейная компания, не входящая в ЕС, экспортирует продукцию на рынок ЕС:
Сталелитейная установка в ЕС производит 30 000 т стали, годовые выбросы составляют 60 000 тCO2, т.е. 2 тCO2 /т.
Предприятие ЕС получает 48 000 бесплатных квот, покрывающих 80% выбросов, то есть 1,6 тCO2 покрывается бесплатным распределением, и платит углеродную цену в размере 0,4 тCO2 /т.
*Сталелитейная установка, не входящая в ЕС, также производит 30 000 т стали, при этом годовые выбросы составляют 60 000 тCO2, т.е. 2 тCO2 /т. п Сталелитейная установка, не входящая в ЕС, не платит углеродную цену. Средняя цена на углерод в EUA составляет €65/тCO2. Если сталелитейная компания, не входящая в ЕС, экспортирует 20 000 т стали в ЕС, то вероятные затраты составят: Ответственные выбросы: (Выбросы установки - выбросы, покрываемые бесплатным распределением для производителей ЕС в рамках EU CTB) * (всего тонн): (2-1.6) * 20,000 = 8,000*
Обязательство ЕС по CBAM: Ответственные выбросы, умноженные на среднюю недельную цену UKA, равны обязательству CBAM: 8 000€65 = €520 000*
Окончательная стоимость CBAM: Обязательство ЕС по CBAM - цена углерода, фактически уплаченная в третьей стране = стоимость CBAM: поскольку в стране, не входящей в ЕС, цена на углерод не была уплачена, 520 000 евро будут являться стоимостью CBAM.
Таким образом, дополнительные расходы CBAM на тонну стали составят: €520 000/20 000 = €26 за тонну стали.

Опять же, поскольку сталелитейная промышленность является высокоинтенсивной отраслью торговли, повышение стоимости для импортеров стали из ЕС с относительно высокими встроенными выбросами CO2 из третьих стран или юрисдикций может быть достаточным для того, чтобы ускорить изменения в поставках продукции в ЕС и вытеснить часть этой стали на более открытые рынки, такие как Великобритания, если только в Великобритании не будет введена эквивалентная защита от утечки углерода. Это усиливает

аргументы в пользу переноса сроков внедрения CBAM в Великобритании на 2026 год, чтобы избежать ущерба для сталелитейной промышленности Великобритании, ее усилий по декарбонизации, устойчивости цепочки поставок и национальной безопасности Великобритании.

Правительство заявило, что реформы методологии бесплатного распределения выбросов в СТВ Великобритании будут реализованы в 2026 году наряду с потенциальными новыми рыночными механизмами, одновременно с вступлением в силу дальнейших реформ сферы действия и предельного уровня СТВ, и ожидается, что это приведет к увеличению стоимости квоты на выбросы в Великобритании (UKA). Стальные гарантии также должны закончиться к июню 2026 года. Сочетание всех этих изменений в политике может привести к пока еще не поддающимся количественной оценке сбоям в сталелитейном секторе Великобритании. Правительство должно обеспечить, чтобы все его меры по установлению цен на углерод и устранению утечек были введены и изменены с учетом общесистемного подхода, и противостоять потенциальному пагубному воздействию разрыва в сроках, масштабах и ценообразовании между мерами, принятыми в ЕС и в Великобритании. Самый простой способ устранить разрыв в сроках — это ввести в действие CBAM в Великобритании с 2026 года.

Высказывались опасения, что не все отрасли будут готовы к внедрению CBAM в Великобритании в 2026 году, однако не все отрасли должны быть полностью охвачены CBAM в Великобритании. Хотя в настоящее время нет никаких оснований полагать, что внедрение CBAM в 2026 году или раньше создаст проблемы для сталелитейной промышленности, для HMRC может быть проблематично внедрить его для некоторых других отраслей с практической точки зрения из-за недостатка надежных данных и информации о процессах, что приведет к снижению уровня соответствия. Однако небезосновательно предполагать, что своевременное партнерство с этими отраслями должно предложить решения и поддержать усилия правительства по предотвращению рисков перенаправления торговли. Дифференцированные сроки внедрения для разных продуктов могут повысить риск замены материалов, но риски и потенциальный ущерб от утечки торговых ресурсов гораздо выше.

Даже одного года или шести месяцев может быть достаточно, чтобы повлиять на торговые потоки, поскольку рынки быстро адаптируются к новым ценовым сигналам. Торговля сталью не только высокоинтенсивная, но и очень эластична по цене. Несмотря на то, что существуют некоторые специализированные продукты и определенные сектора конечного использования, которые ищут специфические характеристики продукции, подавляющее большинство торговли сталью приходится на товарную продукцию, такую как арматура и горячекатаный рулон. Это довольно стандартизированная продукция, которая не отличается по качеству, а конкурирует в первую очередь по цене. Поэтому такие торговые потоки очень

чутко реагируют на ценовые сигналы, и прошлый опыт показывает, что всплески импорта могут происходить очень быстро. Один из самых ярких примеров - 2013-2015 годы, когда импорт арматуры в Великобританию рос в геометрической прогрессии, в основном из Китая, вплоть до введения антидемпинговой меры в 2016 году. Только в 2014 году китайский импорт увеличился в пять раз всего за год, что привело к сокращению доли отечественного производителя на рынке.

Таблица 2.4.2.1 - Импорт арматурной стали в Великобританию

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Общий объем импорта арматуры в Великобританию (тонн)	171.719	215.718	290.588	490.802	532.919	348.576
Индекс общего объема импорта арматуры	100	125	169	286	310	203
Импорт арматуры из Китая в Великобританию (тонн)	3	2	47.803	254.583	365.409	44
Импорт арматуры из Китая в % от общего объема	0%	0%	16%	52%	69%	0%

Источник: HMRC

Экспортеры и импортеры быстро реагируют на возможности рынка, и новые торговые потоки возникают ежемесячно. Другой пример всплеска импорта наблюдался, когда импорт стали в Великобританию, не подпадал под действие гарантийных мер Великобритании в отношении стали. Это был импорт из стран, которые ранее не поставляли продукцию в Великобританию, но воспользовались возможностью получить освобождение от гарантий как развивающиеся страны, на долю которых приходилось менее 3% импорта Великобритании по данному продукту. В течение года многие из этих стран смогли значительно увеличить свою долю на рынке, а некоторые, такие как Индия и Вьетнам, - до более чем 20% в 2021 году[20].

Приведенные выше примеры показывают, что торговые потоки могут меняться очень быстро, и это может оказать существенное влияние на отечественных производителей и их долю на рынке. Давление еще более усиливается в результате роста глобальных избыточных мощностей по производству стали на фоне слабого спроса на сталь в Великобритании и за рубежом. По данным ОЭСР, избыточные мощности по производству стали в мире

[20] Trade Remedies Service (2022), Tariff Rate Quota Review of Developing Country, Exception Case, SM0016, Recommendation to the Secretary of State, https://www.trade-remedies.service.gov.uk/public/case/SM0016/submission/0c4eb6bb-a95d-4463-a962-404871dcc1af/

составят 630 миллионов тонн в 2022 году — это соответствует 33% мирового производства стали и более чем в 60 раз превышает объем рынка Великобритании. В значительной степени это происходит за счет государственных субсидий, например, в Китае, Индии и на Ближнем Востоке. Между тем, слабый внутренний спрос на сталь в Китае и других странах означает наличие избыточного количества материала с высоким уровнем выбросов, который ищет экспортные рынки.

В связи с этим настоятельно рекомендовано перенести срок введения CBAM в Великобритании на 2026 год, чтобы свести к минимуму риск перенаправления торговли и возникновения торговых барьеров.

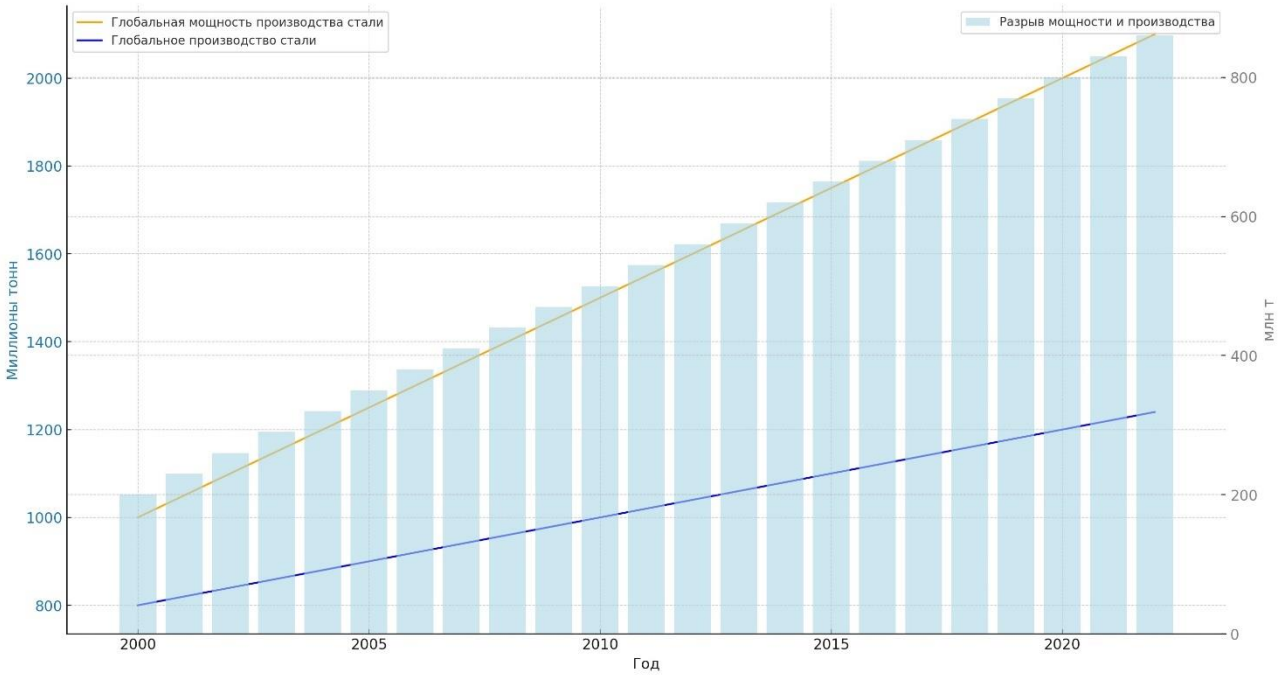


Рисунок 2.4.2.2 - Рост избыточных мощностей по производству стали в мире повышает риск перенаправления торговли

Источник: OECD, Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023 (данные ОЭСР по сырым сталеплавильным мощностям и World Steel Association по производству сырой стали)

2.4.3. Экспорт и влияние более высоких затрат на соблюдение углеродных норм

Для экспорта за пределы ЕС CBAM Великобритании должен освободить экспорт от расходов на СТВ для товаров, произведенных в Великобритании, чтобы избежать наказания за торговлю на рынках стран, не входящих в ЕС. Учитывая, что в настоящее время Великобритания экспортирует 40% своей стальной продукции, крайне важно определить эффективную экспортную стратегию. ЕС, безусловно, является самым важным торговым партнером, на который приходится 75% экспорта стали из Великобритании, поэтому содействие бесперебойной торговле должно быть одним из ключевых приоритетов. Хотя Великобритания преследует множество геополитических целей в переговорах с ЕС, правительство Великобритании должно стремиться связать свои углеродные схемы или договориться о взаимном признании с CBAM ЕС, чтобы производители Великобритании могли избежать отчетности перед CBAM ЕС.

Как уже говорилось выше, сталелитейная промышленность является высокоинтенсивной с точки зрения торговли, с высоким уровнем импорта и экспорта. Даже при наличии CBAM в Великобритании, если возникнут обстоятельства, при которых британские производители стали столкнутся с более высокими затратами на соблюдение углеродных норм в Великобритании, что приведет к увеличению их операционных расходов, ухудшится их способность конкурировать на мировом рынке, что отразится на 40% стали, производимой в Великобритании, которая в настоящее время экспортируется.

Необходимо тщательно проанализировать, как реформы в системе СТВ Великобритании и повышение стоимости соблюдения углеродных норм могут повлиять на способность британских производителей конкурировать на экспортных рынках. Поэтому крайне важно определить и внедрить эффективный подход к учету товаров, на которые распространяются цены на выбросы углерода и которые экспортируются из Великобритании. Примерно 30% стали, произведенной в Великобритании, экспортируется в ЕС, и еще 10% отечественного производства экспортируется на рынки стран, не входящих в ЕС. Если ЕС CBAM будет реализован в соответствии с текущими планами, методология затрат будет учитывать «эффективные» цены на углерод, уплаченные в Великобритании за товары, экспортируемые в ЕС. Однако для оставшихся 10% британской продукции, экспортируемой на рынки стран Западной Европы, цена на углерод, уплачиваемая в Великобритании, не учитывается.

Эти продукты, как правило, имеют более высокую стоимость, и, хотя доля их производства в Великобритании может показаться незначительной, их значение заключается в существенном влиянии, которое они оказывают на

прибыльность сектора и устойчивость операций в Великобритании. Снижение объемов производства повлияет на общую эффективность предприятия, поскольку более высокая загрузка мощностей, как правило, приводит к улучшению показателей, включая (i) снижение выбросов; (ii) снижение потребления энергии; (iii) снижение затрат на производство; и (iv) снижение общих производственных затрат на тонну стали. Снижение уровня производства, как следствие, приведет к снижению производительности и эффективности, что негативно скажется на конкурентоспособности каждого завода и всей отрасли в долгосрочной перспективе.

Приведенная ниже диаграмма показывает, что Великобритания экспортирует продукцию во многие страны, не входящие в ЕС, без сопоставимых цен на углерод. В то время как 30% британской продукции экспортируется в ЕС, стоимость стали, экспортируемой в страны без эквивалентной цены на углерод, составляет 1,4 млрд фунтов стерлингов в год.

По мере создания CBAM Великобритании необходимо устранить барьеры в торговле путем (1) увязки СТВ Великобритании и СТВ ЕС, чтобы освободить продукцию, произведенную в Великобритании, от CBAM ЕС и (2) освободить экспорт Великобритании в страны, не входящие в ЕС, от расходов на СТВ. Это уравняет условия игры между экологически чистыми продуктами с низким уровнем выбросов, производимыми в Великобритании, и конкурентами в третьих странах и юрисдикциях, в которых не действуют цены на выбросы углерода. Это исключение имеет решающее значение для повышения конкурентоспособности британского производства и продукции, где устойчивое развитие является приоритетом, а инвестиции были направлены на снижение выбросов углерода. Без такой меры эффективность CBAM по снижению рисков утечки углерода будет значительно снижена.

Кроме того, включение данного исключения соответствует более широкой цели - содействовать глобальному переходу к экологически устойчивой практике. Поощряя экспорт экологически чистых товаров с низким уровнем выбросов без дополнительных расходов на СТВ, Великобритания может позиционировать себя как лидера в области экологически ответственного производства, подавая положительный пример другим странам.

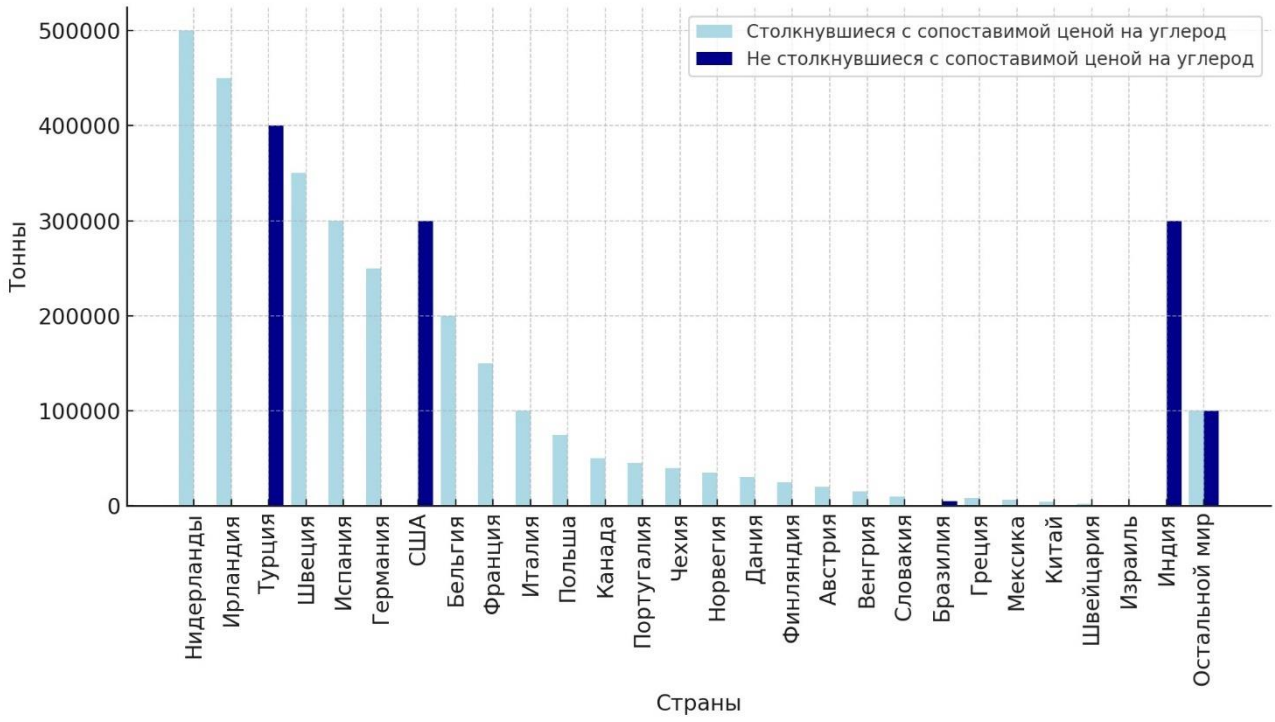


Рисунок 2.4.3.1 - Экспорт стали из Великобритании по направлениям, 2022 год

Источник: ISSB

Выводы, сделанные в рамках проекта ЕС CBAM

В то время как ЕС реализует свою политику CBAM, Великобритания может извлечь ценные идеи и уроки из этого процесса, чтобы свести к минимуму любые сбои в промышленности и торговле. Разбирая подход ЕС, Великобритания может выявить эффективные стратегии, потенциальные проблемы, всеобъемлющие последствия и практические знания, которые могут способствовать разработке надежной и эффективной политики пограничных корректировок на углерод.

Сталелитейная промышленность Великобритании может дать несколько рекомендаций по улучшению реализации CBAM в ЕС:

- Своевременное внедрение: Ключевой темой сообщений о проблемах было отсутствие своевременной реализации и несвоевременная публикация важнейших документов. В частности, руководство было опубликовано только за месяц до начала переходного периода, значения по умолчанию были опубликованы за месяц до крайнего срока представления отчетности, государства-члены учредили компетентные органы CBAM только за месяц до крайнего срока представления отчетности, а реестр ИТ не был открыт менее чем за месяц до крайнего срока. Все это привело к ненужному хаосу и сбоям в

процессе внедрения, которых можно было бы легко избежать, если бы Комиссия и государства-члены лучше подготовились.

- Доступность: Комиссия ЕС не создала службу поддержки и не предоставила маршрут, по которому экспортеры стали могли бы уточнить руководство и задать вопросы. Это привело к ненужной путанице и неопределенности. Великобритания должна обеспечить определенную форму службы поддержки в период реализации, чтобы помочь импортерам и минимизировать перебои в торговле.
- Шаблоны и ИТ-платформы: Комиссия ЕС опубликовала шаблон электронной таблицы для помощи импортерам и их поставщикам в сборе данных и соблюдении CBAM ЕС, который Великобритания могла бы использовать в качестве отправной точки для разработки шаблона, отвечающего требованиям Великобритании. Однако шаблон ЕС пришлось несколько раз обновлять по мере выявления ошибок, и, что особенно важно, он не соответствовал информации, запрашиваемой на IT-платформе. Великобритания должна обеспечить своевременный выпуск шаблона, который был протестирован перед публикацией и полностью совместим с ИТ-системами, которые будут регистрировать, обрабатывать и анализировать соответствующую информацию. Великобритания также должна предложить импортерам и представителям сталелитейной промышленности протестировать соответствующие ИТ-платформы и взаимодействовать с ними, чтобы повысить интуитивность, доступность и удобство использования.
- Переходный период: Представители производителей стали выразили серьезную обеспокоенность тем, что Великобритания не планирует вводить переходный период или первоначальный период добровольной отчетности. По их мнению, отсутствие такого периода для CBAM ЕС привело бы к существенному искажению отчетности, занижению и завышению выбросов, занижению и переплате расходов на соблюдение CBAM, высокому уровню несоблюдения и сбоям в торговле. Таким образом, хотя у ЕС были конкретные причины для введения переходного периода, который не применим к Великобритании (например, отсутствие подробных данных о торговых потоках и таможенных документах на уровне ЕС, отсутствие наднациональных ИТ-систем), это также позволило британским сталелитейным компаниям получить ценную практику в предоставлении необходимых данных о выбросах и торговле. Чем раньше будут установлены и опробованы режимы отчетности, тем большего успеха можно будет добиться, приняв меры и разработав эффективные процессы для предотвращения перенаправления торговли в Великобританию. Поэтому Великобритании следует внедрить добровольную отчетность до введения CBAM.

2.5. Заключение по внедрению CBAM в Великобритании

Внедрение системы CBAM в Великобритании - важнейший шаг к повышению конкурентоспособности и устойчивости сталелитейной промышленности в условиях разницы в ценах на углерод.

Значение согласования сроков с внедрением CBAM ЕС трудно переоценить, поскольку потенциальные торговые барьеры и риски перенаправления торговли подчеркивают настоятельную необходимость синхронизации. При необходимости следует принять поэтапное внедрение для различных продуктов, где меры по стали вводятся в соответствии с графиком ЕС CBAM, признавая потенциальные практические проблемы, которые могут существовать для некоторых отраслей промышленности и продуктов, а также подчеркивая важность минимизации риска замены материалов. Аналогичным образом, включение выбросов объема 2 должно быть отложено до декарбонизации энергосистемы Великобритании и приведено в соответствие с объемом CBAM ЕС.

Решение проблемы охвата секторов и определение стоимости соблюдения CBAM являются важнейшими компонентами, требующими тщательного рассмотрения и обязательства по всестороннему охвату для обеспечения эффективности политики. Необходимо учесть и экспортируемую продукцию, которая, в преддверии ожидаемого повышения внутренних затрат на соблюдение углеродных норм, должна быть освобождена от расходов на СТВ, чтобы сохранить и потенциально повысить конкурентоспособность продукции Великобритании на мировых рынках.

Вышеуказанные рекомендации нацелены на разработку комплексной, эффективной и адаптивной политики CBAM Великобритании, которая не только защитит от утечки углерода, но и будет способствовать развитию устойчивой промышленной практики. Тщательный учет этих принципов необходим для обеспечения успешной интеграции CBAM Великобритании в более широкий ландшафт климатической политики, защиты будущего сталелитейной промышленности и содействия глобальному переходу к низкоуглеродной экономике.

3. Влияние CBAM на экспорт из Центральной Азии

Как отмечалось выше, CBAM охватывает пять секторов товаров: железо и сталь, алюминий, цемент, водород и нитратные удобрения. Электроэнергия также охвачена, но этот сектор не имеет значения, поскольку Центральная Азия не экспортирует электроэнергию в ЕС.

Экспорт товаров, подпадающих под действие CBAM, в 2022 году из Центральной Азии составил более 1 миллиарда евро, в основном это железо, сталь и удобрения. Несмотря на то, что объем торговли на национальном и региональном уровне не является особенно значительным (в среднем за последние 5 лет 0,17% регионального ВВП или 0,6% товарного экспорта), для конкретных экспортеров он будет значимым. В Таблице 2.1 показано, в какой степени некоторые из охваченных товаров составляют процент от экспорта на национальном уровне в соответствующих секторах. Экспорт в ЕС охватываемых алюминиевых изделий составляет чуть менее 20% всего экспорта алюминиевого сектора Казахстана и 11,7% экспорта Таджикистана. Экспорт охватываемых удобрений из ЕС составляет более 18% от общего экспорта нитратных удобрений Туркменистана и 13,8% экспорта Узбекистана.

Таблица 3.1 - Экспорт ЕС в охватываемых товарах как доля в общем отраслевом экспорте (2022 год)

	Железо и сталь	**Аллюминий**	**Нитратные удобрения**
Казахстан	3.1%	19.62%	3.14%
Узбекистан	0.03%	0.00%	18.61%
Туркменистан	-	-	18.34%
Таджикистан	-	11.68%	-
Кыргызстан	0.29%	-	-

Примечания: Железо и сталь относятся к HS 72 и 73; Алюминий — HS 76; удобрения — HS 2808, 2814, 283421, 3102 и 3105. Мировой экспорт Таджикистана и Туркменистана основан на данных за 2021 год.

На рисунке 2.1 показано, что наиболее значительным по объему экспортом, охватываемым CBAM, являются железо, сталь и алюминий, при этом Казахстан является крупным экспортером. Нитратные удобрения являются основной статьей экспорта Узбекистана и Туркменистана.

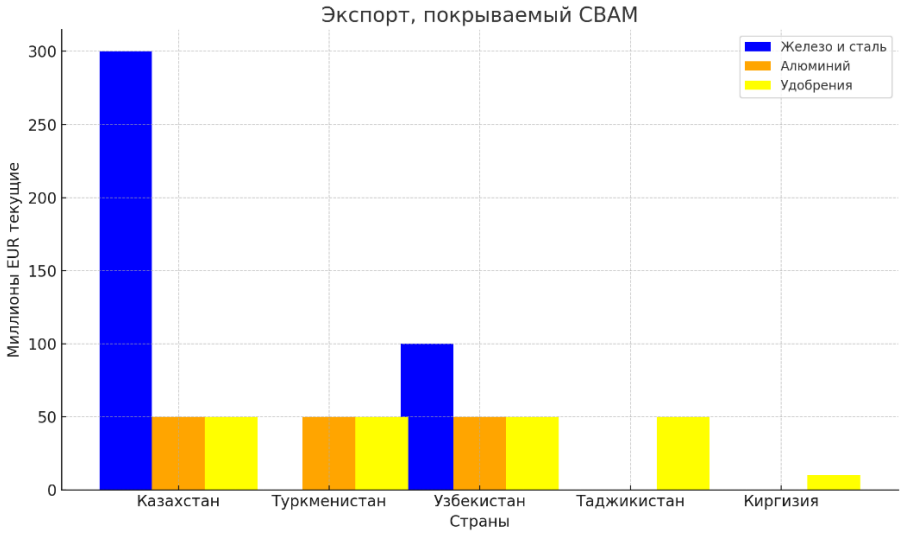


Рисунок 3.1 - Экспорт, охватываемый CBAM, по странам

Примечание: Показатели экспорта основаны на средних показателях за 5 лет – 2018-2022 гг. Значительного экспорта цемента и водорода нет.

Следует отметить, что эти цифры указывают на существующие общие торговые потоки охваченных товаров; то есть они указывают на уязвимость. Фактические последствия будут зависеть от относительной интенсивности производства парниковых газов и уплаченной цены на выбросы углерода, и поэтому будут составлять лишь часть этих общих показателей.

Проблема для экспортеров из Центральной Азии заключается в том, что эти нововведения происходят нескоординированным образом. В итоге экспортерам придется соблюдать множество различных режимов и иметь дело с отчетностью и проверкой на соответствие различным стандартам.

На самом деле таких схем может быть много. Любая страна, которая берет на себя амбициозное ценообразование на выбросы углерода – а многие так и поступают – будет рассматривать CBAM как один из сопутствующих вариантов политики, особенно если опыт ЕС окажется успешным.

Более того, CBAM является одним из ряда новых инструментов, направленных на борьбу с выбросами углекислого газа в торгуемых товарах. Другие включают Глобальное соглашение США и ЕС по стали и алюминию, в котором будут обсуждаться рыночные ограничения на основе содержания углерода, работу таких организаций, как Инициатива по глубокой промышленной декарбонизации, которая работает над стандартами экологически чистых государственных закупок стали и цемента, Регулирование по продуктам, не связанным с вырубкой лесов, а также множество разрабатываемых стандартов учета для оценки углерода, содержащегося в торгуемых товарах.

Даже если CBAM изначально оказывает минимальное влияние на торговлю, он заслуживает некоторого внимания как лидер тенденций в мировой торговле.

3.1. Смягчение воздействия: политика экспортирующих стран

Несмотря на то, что влияние CBAM, рассмотренное выше, кажется относительно небольшим, по крайней мере на начальном этапе, оно может быть значительным для конкретных экспортеров и со временем может стать более ощутимым.

Существует ряд действий, которые заинтересованные стороны в Центральной Азии могут предпринять, чтобы смягчить такие последствия:

- Сбор статистических данных о национальных отраслевых выбросах и их передача в ЕС, чтобы избежать применения к производителям Центральной Азии вероятного «неблагоприятного» второго сценария (как отмечалось выше, пока неясно, какой протокол учета будет использоваться ЕС.)
- Лоббирование ЕС для поддержки расходов экспортеров на сертификацию своих данных, используя доходы от CBAM. Сообщается, что Комиссия работает над механизмом получения и распределения доходов CBAM. Такая поддержка, возможно, оправдана в соответствии с принципом общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей.
- Лоббирование ЕС с целью наращивания потенциала для соблюдения CBAM путем содействия совершенствованию мер по учету выбросов углерода в правительственном и частном секторах, развитию национальных аккредитованных верификаторов, и проведения сессий обмена информацией/семинаров по реализации/требованиям CBAM.
- Помощь в наращивании потенциала экспортеров для внутреннего учета выбросов углерода, который соответствует нормативным требованиям CBAM (и возможно, другим требованиям покупателей).
- Выполнение роли проводника информации для экспортеров о требованиях и возможных изменениях в CBAM и других подобных инструментах.
- Поддержка аккредитации национальных или региональных верификаторов для учета содержания углерода в рамках CBAM, чтобы проверка была менее затратной и более доступной для экспортеров Центральной Азии.
- Лоббирование в ВТО и других организациях (например, в «Большой семерке», ОЭСР) в целях координации действий между странами, рассматривающими возможность внедрения BCA, с тем чтобы иностранные производители сталкивались с аналогичными требованиями в рамках различных режимов.

- Усиление существующей поддержки промышленных преобразований в энергоемких, подверженных влиянию торговли отраслях, чтобы сделать их менее уязвимыми к трансграничному регулированию выбросов углерода и другим подобным требованиям на мировых «зеленых» рынках будущего.
- Введение национальных цен на выбросы углерода, чтобы избежать передачи в ЕС средств, которые можно было бы направить на поддержку промышленных преобразований внутри страны. (Этот аргумент был бы решающим только в том случае, если бы речь шла о большом объеме торговли, на который оказывается воздействие. На самом деле это лишь один из нескольких аргументов в пользу ценообразования на выбросы углерода.)
- Снижение интенсивности выбросов парниковых газов в национальных электросетях (например, за счет сокращения использования угля) в преддверии того времени, когда CBAM и другие подобные инструменты будут охватывать косвенные выбросы. Как и в случае с ценообразованием на выбросы углерода, CBAM сам по себе не является определяющим аргументом в пользу этого, а, скорее, лишь одним из нескольких.

4. Углеродный налог ЕС в контексте развивающихся экономик

Механизм корректировки углеродных границ ЕС, или CBAM, представляет собой значительный шаг в глобальных усилиях по борьбе с изменением климата.

Его основная цель - обеспечить равные условия для европейских компаний, которые платят за выбросы парниковых газов, поставив их в равные условия с импортерами из стран, не входящих в ЕС. Однако существует вероятность того, что некоторые производители будут перенаправлять свой низкоуглеродный экспорт в Европу, а углеродоемкую продукцию - в другие регионы, что поставит под сомнение эффективность CBAM.

Также возникают вопросы о потенциальных последствиях CBAM для развивающихся стран и стран с формирующейся рыночной экономикой.

Введение CBAM в ЕС также побудило страны, не входящие в ЕС, рассмотреть возможность введения эквивалентных мер и внутреннего ценообразования в рамках схем торговли квотами на выбросы углерода или налогообложения. В странах, которые экспортируют значительные объемы продукции в ЕС, правительства могут быть заинтересованы во введении внутренних цен на выбросы углерода, чтобы получить доходы, которые в противном случае вскоре будут выплачены в ЕС.

Проблемы для производителей

Производителей, не входящих в ЕС, стимулируют к декарбонизации производства, чтобы они могли воспользоваться преимуществами новых низкоуглеродных рынков ЕС.

Производители с высоким уровнем выбросов, такие как экспортеры стали, нефтеперерабатывающие заводы и производители цемента, окажутся под растущим конкурентным давлением, вызванным расходами, взимаемыми в рамках режима CBAM ЕС. Это может привести к снижению продаж, сокращению маржи и уменьшению корпоративной стоимости.

Предприятия, получившие более низкие оценки по экологическим, социальным и управленческим критериям, в конечном счете также могут столкнуться с более высокими затратами на финансирование. Кроме того, компании сталкиваются с растущими обязательствами по отчетности, связанной с ESG, требованиями по обеспечению должной осмотрительности цепочек поставок и потенциальными уголовными санкциями за экоцид.

Налоговый отдел компании может и не быть движущей силой соблюдения CBAM, но он будет вносить существенный вклад и сотрудничать. Деятельность может включать в себя работу с другими подразделениями компании по своевременному обеспечению соответствия и отчетности, составление схемы

потенциальных налоговых последствий в случае изменения источников поставок или других цепочек поставок, а также реорганизации компаний.

Несколько стран с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся стран поставили под сомнение подход ЕС. На тринадцатой министерской конференции Всемирной торговой организации, проходившей в Абу-Даби 26-29 февраля, группа из 66 стран призвала ЕС и другие страны воздержаться от «введения односторонних экологических мер, связанных с торговлей, которые создают ненужные препятствия для торговли или произвольную или неоправданную дискриминацию между странами».

Одним из пунктов критики является отсутствие исключений или поэтапного внедрения мер для наименее развитых стран, или НРС. Подобные меры стали общепринятой практикой в рамках других торговых режимов благодаря инициативе ЕС «Все, кроме оружия», которая обеспечивает беспошлинный и не квотируемый доступ для экспорта из НРС в ЕС.

Азиатско-Тихоокеанский регион. ЕС CBAM способен существенно изменить экономический ландшафт в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона.

В исследовании, посвященном 2023 году, говорится о многогранных последствиях, включая потенциальное сокращение экспорта, причем в таких секторах, как металлопродукция, снижение составит минус 0,29%, а сталь - минус 1,49% в целом по миру. Южная и Центральная Азия являются центрами значительного сокращения экспорта, что подчеркивает потенциальный сбой в торговле для экономик, которые в значительной степени зависят от этих секторов.

Исследование, проведенное в феврале 2024 года в регионе АТР, показало, что страны со средним уровнем дохода особенно чувствительны к последствиям CBAM. Например, Китай, где производство является более интенсивным по выбросам и отсутствуют меры по ценообразованию на углерод, сталкивается с относительно более сильным воздействием CBAM на цены. В данном исследовании прогнозируется резкое сокращение китайского экспорта в ЕС с возможным восстановительным эффектом для экспорта в Африку.

Африка. В совместном исследовании Африканского климатического фонда и Института Африки имени Фироза Лалджи при Лондонской школе экономики и политических наук говорится о потенциальном снижении уровня торговли и потере ВВП для африканских стран.

На долю ЕС приходится 26% африканского экспорта удобрений, 16% железа и стали, 12% алюминия и 12% цемента. Однако при введении CBAM экспорт сократится. Ожидается, что CBAM окажет умеренное воздействие на экономику африканских стран, однако потеря доходов будет особенно

значительной в странах с низким уровнем дохода, таких как Гамбия и Мавритания.

В странах с высоким уровнем дохода, напротив, ожидается снижение цен на CBAM. Влияние на развивающиеся страны и страны с формирующейся рыночной экономикой нельзя игнорировать, учитывая возможные перебои в торговле, потери ВВП и проблемы с доходами.

По мере внедрения ЕС необходимо будет изучить механизмы поддержки устойчивого развития торговых партнеров из развивающихся стран, например, в рамках программы ЕС «Помощь в торговле», при одновременном согласовании с общими климатическими целями.

Во время разработки CBAM ЕС члены Европейского парламента подчеркивали, что доходы от продажи сертификатов CBAM, начиная с 2026 года, должны поступать в бюджет ЕС и обеспечивать финансовую поддержку усилий обрабатывающей промышленности НРС по декарбонизации. Пока неясно, как будет выглядеть перераспределение доходов от CBAM в пользу НРС.

Существует также практическая проблема сроков. Доходы от сертификатов CBAM могут быть распределены только после их сбора, начиная с 2027 года, а внедрение технологий декарбонизации - дело небыстрое. Поэтому производители в странах с высоким уровнем выбросов могут понести первоначальную потерю конкурентоспособности, пока меры по декарбонизации, частично финансируемые ЕС, не обеспечат улучшение конкурентной ситуации в последующие годы.

ЕС и затронутые страны должны будут сотрудничать, чтобы найти справедливые решения, которые сбалансируют экологические цели ЕС и экономические последствия.

Компании, торгующие с ЕС, должны убедиться, что их международные стратегии учитывают режим CBAM ЕС и другие потенциальные эквивалентные меры.

Гранты и стимулы, такие как Инновационный фонд ЕС, могут помочь ускорить процесс декарбонизации в затронутых странах и снизить общие сопутствующие расходы. Важную роль также может сыграть сотрудничество в рамках более широких отраслевых инновационных экосистем и расширение использования возобновляемых технологий.

Взаимосвязь интенсивности выбросов, технологии производства, неявных налогов и динамики торговли подчеркивает необходимость разработки специальных стратегий и политики, обеспечивающих справедливый переход к низкоуглеродному будущему.

5. Методы зачета цен на углерод в рамках CBAM

С 17 мая 2023 года официально вступил в силу Регламент Европейского союза (ЕС) о механизме пограничной корректировки выбросов углерода (CBAM)[21], в настоящее время разрабатывается ряд делегированных и исполнительных актов, которые будут определять ключевые детали CBAM.

В данном разделе рассматривается вопрос: как Европейская комиссия будет применять статью 9 регламента CBAM, которая позволяет зачесть в CBAM цену на углерод, фактически уплаченную за иностранные товары.

Процесс кредитования неизбежно будет сложным и, скорее всего, будет включать в себя отдельные расчеты для каждого торгового партнера с углеродной ценой, основанные на специфике углеродного ценообразования, как оно проявляется в каждой юрисдикции. И результат будет в той или иной степени снижать плату, которую должны нести иностранные товары, ставя производителей ЕС в худшее конкурентное положение, чем если бы кредит не был предоставлен.

Отправной точкой для обоснования кредитования является главная цель CBAM, первая из конкретных целей, сформулированных в предложении Комиссии по CBAM: «Устранение риска утечки углерода в условиях повышения амбициозности ЕС».[22] Конечно, утечка может быть более эффективно предотвращена при отсутствии кредитования. Если вы воздержитесь от зачета уплаченной за рубежом цены на углерод, вы усилите защиту от утечки за счет более высокого тарифа, применяемого ко всем входящим товарам. И наоборот, если вы выбираете кредитование, вы вводите более низкую плату за товары, поступающие в вашу страну, тем самым увеличивая риск утечки. Однако цель предотвращения утечки должна заключаться в том, чтобы режим CBAM выравнивал условия игры, но не заходил дальше и не налагал на иностранные товары более обременительные обязательства, чем те, которые налагаются на товары, произведенные в ЕС.

По этому критерию кредитование иностранных цен на углерод имеет смысл. Его цель - наложить на любой импортируемый товар такую же эффективную цену на углерод, как и на конкурирующий товар, произведенный в ЕС, причем конечная цена будет равна сумме цены, уплаченной за рубежом, и цены, уплаченной импортером из ЕС. Это соответствует одной из конкретных целей, сформулированных в предложении Европейской комиссии о CBAM: «Обеспечение того, чтобы на внутреннее производство и импорт распространялись одинаковые уровни углеродных цен».

Общая цель CBAM, из которой вытекают конкретные задачи, заключается в сокращении выбросов парниковых газов в ЕС и во всем мире. Отказ от

[21] Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism, OJ L 130/52 (16 May 2023).
[22] 1.4.2(i).

кредитования по зарубежной углеродной цене фактически наказывает тех производителей и юрисдикции, в которых действует углеродная цена, по сравнению с теми, в которых ее нет, взимая двойную плату за углерод, встроенный в их товары. Такой эффект, вероятно, противоречит цели сокращения глобальных выбросов.

Тесно связанным с этим соображением является уважение обязательств ЕС по международному торговому праву. Весьма вероятно, что в случае оспаривания CBAM в рамках механизма разрешения споров ВТО окончательный результат будет зависеть от способности этой меры пройти проверку на соответствие Общим исключениям в статье XX Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Статья XX — это, по сути, фильтр, который, среди прочего, спрашивает, направлена ли данная мера на законные цели, для которых предоставляются исключения (в данном случае защита окружающей среды путем предотвращения утечки). Или же она направлена на защиту отечественных производителей от иностранной конкуренции. Было бы трудно утверждать, что CBAM направлена исключительно на предотвращение утечки, если бы в ней не учитывалась цена на углерод, фактически уплаченная за товары в стране экспорта.

В связи с предстоящим внедрением CBAM основные торговые партнеры ЕС начали рассматривать свои варианты: они могут либо разрешить своим экспортерам переводить оплату углеродной цены в ЕС через CBAM, либо установить внутреннюю углеродную цену на товары, покрываемые CBAM, и удерживать эти доходы внутри страны. Многие страны уже начали изучать возможность введения углеродных цен или ускорили реализацию существующих планов по введению углеродных цен (Korsunskaya & Marrow, 2021). Активное рассмотрение вопроса о пограничной углеродной корректировке в других странах - Канаде, Великобритании, Австралии, Японии и США - придает этой тенденции дополнительную силу. Если CBAM действительно стимулирует страны, не входящие в ЕС, к введению углеродных цен, это еще одна причина, по которой важно правильно разработать положения о кредитовании.

5.1. Учет климатических действий в торговых мерах

Как было показано в предыдущем разделе, ЕС сделал несколько конкретных решений, когда дело дошло до учета иностранных климатических действий при применении CBAM: во-первых, он принял решение о том, учитывать или нет климатическую политику, проводимую в стране происхождения импортируемых товаров. Включив статью 9 в Регламент CBAM, страна ответила на этот вопрос положительно, решив учитывать зарубежные климатические меры, а не полностью игнорировать климатическую политику, проводимую ее торговыми партнерами (что произошло бы, если бы

обязательство по соблюдению CBAM основывалось, например, исключительно на углеродоемкости импортируемых товаров). Причины такого выбора: кредитование в соответствии со статьей 9 призвано обеспечить и избежать двойного бремени для иностранных производителей, а также улучшить перспективы того, что CBAM - которое обосновывается как мера по предотвращению утечки углерода - выдержит оспаривание в ВТО.

Наряду с решением о том, следует ли кредитовать иностранную климатическую политику, второй важный выбор, сделанный ЕС, касается того, какая политика подлежит кредитованию. В данном случае статья 9(1) Регламента CBAM отражает решение о зачете только «цены на углерод [которая] была фактически уплачена в стране происхождения» для «заявленных встроенных выбросов». Статья 3(29) определяет цену на углерод как денежную сумму, выплачиваемую в рамках схемы сокращения выбросов углерода в форме налога, сбора или пошлины, или квоты в рамках системы торговли выбросами. Это определение, а также законодательная история Постановления CBAM, включая поправки, предложенные европейскими институтами в процессе трилога, которые изменили бы формулировку на «явное углеродное ценообразование», свидетельствуют о намерении сузить сферу кредитуемых политик до систем углеродного ценообразования, которые устанавливают прямую и явную цену на углерод для иностранных эмитентов. Однако ни в Положении о CBAM, ни в Положении об осуществлении отчетности о выбросах в переходный период не указано, что именно входит в сферу действия «фактически уплаченной цены на углерод», за исключением формулировки в статье 9(1), уточняющей, что «учитывается любая скидка или другая форма компенсации, доступная в этой стране, которая привела бы к снижению этой цены на углерод».

В любом случае, ограничив сферу применения статьи 9 Регламента CBAM ценами на углерод, фактически уплаченными в стране происхождения, ЕС явно решил ограничить виды иностранных усилий в области климатической политики, которые он признает достойными учета при определении обязательств декларантов по соблюдению. Одним из важных обоснований такого узкого фокуса является тот простой факт, что кредитование в соответствии со статьей 9 Регламента CBAM требует количественной оценки климатической политики, то есть перевода ее в денежное выражение, чтобы ее можно было вычесть или зачесть в счет финансового обязательства по соблюдению в рамках CBAM. При явной цене на углерод такая количественная оценка уже происходит благодаря уровню цены на углерод, определенному в рамках налога на углерод или выявленному на рынке в рамках системы торговли квотами на выбросы. В равновесном состоянии цена на углерод в рамках углеродного налога или системы торговли квотами становится выровненной стоимостью соблюдения нормативов для всех охваченных выбросов, и цены на углерод - как дискретная денежная величина - могут быть легко зачтены друг против друга. В отличие от

этого, климатическая политика, отличная от ценообразования на углерод, не выражает уровень климатических усилий или амбиций в числовом выражении: нормативные ограничения на выбросы, такие как мандаты на поэтапное прекращение выбросов или стандарты эффективности, налагают на каждого эмитента отдельные издержки, основанные на предельных затратах на сокращение выбросов, с которыми сталкивается данный эмитента.

Даже в тех случаях, когда действия в области климата реализуются с помощью политики, отличной от цены на углерод, стоимость выбросов углерода для эмитентов, тем не менее, может быть теоретически оценена. Первый шаг в определении этих издержек может заключаться в оценке «эффективной» цены на углерод как с учетом явного ценообразования на углерод, так и других соответствующих мер ценообразования, таких как налоги на энергоносители, как отражение общего ценового сигнала на выбросы углерода и возникающих в результате этого стимулов. В недавней работе Всемирного банка, например, была предложена методология расчета общей цены на углерод, применяемой к выбросам углерода в секторе, виде топлива или во всей экономике, посредством прямого ценообразования на углерод через налоги на углерод или системы торговли выбросами, а также косвенных форм ценообразования на углерод, таких как акцизы на топливо и реформы топливных субсидий (Agnolucci et al., 2023). Аналогичным образом, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) периодически оценивает эффективную норму выбросов углерода, вводимую в рамках систем торговли квотами на выбросы и налогов, включая как налоги на углерод, так и конкретные налоги на энергопотребление в целом (OECD, 2021).

Более раннее исследование, проведенное по поручению Австралийской комиссии по производительности труда, пошло дальше этих попыток оценить «эффективные» цены на углерод, стремясь оценить стоимость сокращения выбросов парниковых газов - «цену» борьбы с ними - в рамках широкого портфеля климатической политики в нескольких юрисдикциях, включая неценовую политику (Productivity Commission, 2011). В последующем докладе ОЭСР этот подход был распространен на другие страны и сектора (OECD, 2013). Ученые предложили учитывать явные и неявные цены на углерод при кредитовании иностранных усилий в области климатической политики в рамках пограничной углеродной скидки, утверждая, что такой подход «с большей вероятностью будет совместим с ГАТТ» и «с большей вероятностью будет способствовать международному сотрудничеству в области изменения климата, чем инструменты ВСА, которые кредитуют исключительно явные цены на углерод» (Dominioni et al., 2023). Недавнее законодательное предложение о введении пограничной углеродной скидки в Соединенных Штатах, действительно, основывалось на оценке «внутренних экологических издержек, понесенных» в связи с соблюдением федеральных, государственных или

местных законов и нормативных актов для производителей в охватываемых секторах[23].

Существует множество других методик для количественной оценки и сравнения уровня усилий в рамках различных климатических политик (Aldy et al., 2017). Например, при оценке стоимости альтернативных сценариев сокращения выбросов модели комплексной оценки обычно разбивают смоделированные общественные затраты на достижение секторальной или общеэкономической цели по снижению выбросов на количество выбросов, которые будут при этом сокращены, чтобы определить теневую цену углерода для каждого сценария. Иной подход к обеспечению сопоставимости климатических усилий был предложен в контексте торговли углеродом, где в рамках инициативы «Сетевые углеродные рынки» рекомендуется полагаться на количественные оценки независимых рейтинговых агентств (Marcu, 2015; World Bank, 2013).

Вместо того чтобы учитывать затраты на политику, будь то явная цена на углерод, уплаченная в стране происхождения, или альтернативная метрика, такая как неявная или теневая цена на углерод, некоторые предлагаемые пограничные углеродные корректировки - включая вышеупомянутое законодательное предложение, внесенное в Конгресс США в 2021 году, и более ранний законопроект, принятый Палатой представителей США в 2009 году, который в итоге провалился в Сенате - вообще исключали бы целые страны из сферы действия корректировки на основании того, приняли ли они климатическую политику «сопоставимого» масштаба, не уточняя, как именно следует устанавливать такую сопоставимость.[24]

Как видно из вышеизложенного множества подходов к количественной оценке уровней усилий в области климатической политики, любая попытка учесть политику, отличную от прямого установления цен на углерод в рамках углеродного налога или системы торговли квотами, порождает значительные концептуальные и методологические проблемы, а также разнообразие вариантов реализации, что, в свою очередь, неизменно приведет к оспариванию со стороны торговых партнеров и заинтересованных сторон того, что выбранный подход является произвольным, несправедливым или иным образом неадекватным по сравнению с альтернативными подходами. Все это говорит в пользу ограничительного подхода, предусмотренного в статье 9 Регламента CBAM, который предлагает достаточно прозрачную методологию кредитования для прямо сопоставимых политических усилий, а именно: явную цену на углерод в

[23] Introduced in the U.S. Congress by Senator Christopher A. Coons and Representative Scott H. Peters in July 2021, the FAIR Transition and Competition Act would have introduced a fee on imports of petroleum, natural gas, coal, and several energy-intensive products such as aluminum, steel, iron, and cement from 2024, see FAIR Transition and Competition Act, H.R. 4534, 117th Cong. (2021).

[24] American Clean Energy and Security Act of 2009 (ACES), H.R. 2454, 111th Congress (2009).

рамках СТВ ЕС и явные цены на углерод, уплаченные за встроенные выбросы в стране происхождения.

Тем не менее, узкий подход к кредитованию, выбранный в статье 9 Регламента CBAM, не лишен недостатков. Отдавая предпочтение углеродному ценообразованию перед альтернативными подходами к климатической политике, статья 9 может быть воспринята как попытка повлиять на выбор инструментов климатической политики в юрисдикциях торговых партнеров - политическое решение, которое Парижское соглашение однозначно оставляет на усмотрение каждой стороны на национальном уровне. Критики также могут расценить это ограничение как попытку вмешательства во внутренние дела суверенных государств путем экстерриториального применения законодательства ЕС. Даже если торговые партнеры и иностранные заинтересованные стороны согласятся с концептуальным обоснованием узкого кредитования цен на углерод как единственного методологически простого подхода, они все равно могут возразить, что номинальное кредитование не отражает различий в развитии и предельных затратах на борьбу с выбросами в разных странах: даже при одинаковой номинальной цене на углерод реальные транзакционные издержки и стимулы к борьбе с выбросами будут существенно отличаться в разных юрисдикциях. Возможно, наиболее сильная критика может исходить от развивающихся стран, которые могут сослаться на аргументы справедливости, указав, что было бы несправедливо - и противоречит принятому принципу климатического режима об общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностях (CBDR-RC) - ожидать, что эти страны будут иметь такую же высокую цену на углерод, как и ЕС, чтобы избежать каких-либо обязательств по оплате своего экспорта в рамках CBAM.

5.2. Кредитование углеродных цен при реализации CBAM

Статья 9 CBAM ЕС в основном посвящена признанию видимых цен на углерод в третьих странах и гласит, что на снижение сертификатов CBAM можно претендовать только в том случае, если цена на углерод была фактически оплачена в стране происхождения и в той степени, в которой она не была подвергнута какому-либо возврату или компенсации при экспорте.

Текст статьи 9 сам по себе оставляет возможность для интерпретации того, что действительно будет зачтено в рамках CBAM, и это один из основных вопросов, которые экспортеры (и импортеры) задают во время взаимодействия с другими заинтересованными сторонами или регулирующим органом (Европейской комиссией).

Существует значительное количество затрат, которые экспортеры могут понести в своих юрисдикциях и которые можно обосновать, что они должны быть зачтены.

Ряд таких критериев или фильтров может быть рассмотрен при оценке того, должна ли цена на углерод, уплаченная иностранными производителями, иметь право на зачет.

1. Является ли цена на углерод заявленной или выявленной, т. е. видимой и поддающейся количественной оценке.

2. Учитывая цену и связанные с ней затраты, способствует ли это достижению целей CBAM. Это, конечно, требует определения целей CBAM. Цель заключается в устранении риска утечки углерода путем обеспечения того, чтобы иностранные производители сталкивались с теми же затратами на тонну CO2, что и отечественные производители, чтобы избежать риска утечки углерода. Утечка углерода является результатом конкурентного давления, вызванного асимметричной климатической политикой и обусловленной ею стоимостью углерода. Кроме того, хотя это и не указано в качестве цели, но часто встречается в открытых источниках, а также в пункте 10 преамбулы Положения о CBAM, возникает вопрос, позволяет ли кредитование цены на углерод CBAM «также способствовать декарбонизации в третьих странах».

3. Имитирует ли он поведение (т.е. имеет ли он схожие характеристики) СТВ ЕС.

По сути, те инструменты, которые обеспечивают углеродную цену, также используются и признаются в СТВ ЕС. В СТВ ЕС CBAM является внешним дополнением к СТВ ЕС, заменяя внутреннее положение СТВ ЕС о свободном распределении квот для устранения риска утечки углерода. Квоты (EUA) представляют собой тонну CO2 и имеют четкую структуру. Кредиты не признаются в рамках СТВ ЕС, и это сознательное решение, принятое после долгих и упорных дебатов в ЕС. Кредиты — это инструменты, созданные на основе базовой линии и кредитной системы, которые могут быть использованы для компенсации выбросов в рамках СТВ или иным образом. Иногда их называют просто офсетами, что несколько запутывает ситуацию, поскольку кредиты — это единицы измерения, а офсет - способ их использования.

Другим аргументом, который можно было бы рассмотреть, является их характер: имеют ли они эффект увеличения лимита.

Другой вопрос, характеризующий характер ценообразования и использования единиц, которые могут быть зачтены в рамках CBAM, — это качество оплачиваемых углеродных единиц. Квота в системе торговли квотами на выбросы с четким лимитом и контролируемыми правительством правилами прозрачности по мониторингу, отчетности и проверке (MRV) может считаться надежно представляющей тонну выбросов CO2. Кредиты должны играть очень важную роль в сдерживании расходов и повышении уровня амбиций. Международное сотрудничество и торгуемые результаты по предотвращению изменения климата являются основополагающими для Парижского соглашения.

Однако их необходимо тщательно контролировать, и любая юрисдикция, принимающая их для соблюдения прямо или косвенно (через CBAM), должна тщательно проверять их на предмет таких вопросов, как надежность МОП и дополнительность. Для ЕС проверка значительного количества кредитов, которые он еще не принимает, будет сложной и трудоемкой задачей и может привести к политической и торговой напряженности. Если кредиты будут происходить из механизма кредитования, принятого самим ЕС - если он решит сделать это в будущем — это изменит ситуацию.

С точки зрения того, что можно рассматривать для кредитования, видимые цены на углерод могут возникать по двум направлениям:

1. Системы соответствия;
2. Добровольные системы.

В рамках систем соблюдения существуют две формы цен на углерод:

i. Системы торговли квотами на выбросы, которые могут предусматривать абсолютное или основанное на интенсивности ограничение;

ii. Налогообложение, которое может иметь различные формы, включая охват всего внутреннего производства или только экспорта в ЕС.

Добровольные системы могут принимать различные формы:

i. Системы сертификации кредитов (Verra, Gold Standard)

ii. Системы добровольных обязательств (например, SBTi), которые могут допускать использование систем сертификации или иметь собственную систему кредитной сертификации, которую можно использовать.

5.3. Кредитование по ценам на углерод, уплаченным в системах торговли квотами на выбросы

Инструментами соблюдения, используемыми в системах торговли квотами на выбросы, являются квоты, выдаваемые регулирующим органом. Эти квоты служат разрешениями, которые позволяют компаниям выбрасывать определенное количество парниковых газов, т. е. в конце периода, когда эмитент, охваченный системой торговли, должен вернуть количество разрешений, эквивалентное объему выброшенных парниковых газов.

Согласно положению CBAM, затраты, понесенные экспортером на приобретение разрешения, должны быть признаны в качестве действительной цены на углерод, уплаченной экспортером или импортером на данном рынке, то есть в качестве фактически уплаченной цены на углерод.

5.4. Системы зачета соответствия

5.4.1. Внутренние компенсационные кредиты

Внутренняя система торговли квотами на выбросы в третьей стране может признать внутренние кредиты (кредиты, выданные регулятором внутренней системы торговли квотами на выбросы в стране, где действует эта система) в качестве компенсаций и, следовательно, в качестве инструмента соблюдения. Так, например, обстоит дело в нескольких системах торговли квотами на выбросы по всему миру, таких как Калифорния, Казахстан, Мексика, Новая Зеландия, Китай, Токио и Квебек[25].

Некоторые системы торговли квотами на выбросы могут также иметь ограничения на то, какая часть обязательств по соблюдению может быть покрыта за счет компенсаций. Если внутренние системы торговли квотами на выбросы в странах-экспортерах признают внутренние кредиты в качестве квот, можно доказать, что они также должны быть признаны в рамках CBAM.

Однако если рассматривать критерии признания приемлемого углеродного ценообразования на основе вышеприведенного обсуждения, то у таких внутренних офсетных кредитов есть как плюсы, так и минусы.

Положительным моментом является то, что они представляют собой видимую цену и эффективный платеж (и затраты), который экспортер понес в климатическом режиме. Можно утверждать, что уплаченная цена (и понесенные затраты) могут быть признаны и не отменяют обязательства экспортера по уплате разницы между ценой кредита и ценой сертификата CBAM (отслеживающей цену EUA). Можно также утверждать, что любая цена, уплаченная за кредит, будет служить определенным сдерживающим фактором для обхода. С другой стороны, СТВ ЕС, хотя в ней и есть положение о внутренних офсетных кредитах, сознательно никогда не приводила его в действие. Поэтому офсетные кредиты не проходят проверку на симметричность по отношению к СТВ ЕС и, следовательно, не будут рассматриваться как подходящие для кредитования.

Зачет офсетов также повлияет на снижение общих затрат, которые экспортеры несут при выполнении своих обязательств в рамках системы торговли квотами на выбросы, и поэтому возникают вопросы, связанные с достижением (общей) цели создания равных условий в отношении затрат на выбросы CO2.

Вопрос о том, является ли данное поле равным или нет, можно рассматривать с двух точек зрения. Одна из них заключается в том, чтобы гарантировать, что конкретный продукт, поступающий в ЕС, платит за встроенные выбросы ту же сумму, что и отечественные производители в рамках СТВ ЕС. С этой точки зрения предоставление кредитов офсетам не окажет

[25] La Hoz Theuer, S., Hall, M., Eden, A., Krause, E., Haug, C., De Clara, S. (2023). Offset Use Across Emissions Trading Systems. Berlin: ICAP

никакого влияния, поскольку импортеры в любом случае будут платить разницу между (вероятно, более низкой) стоимостью кредитов и стоимостью сертификатов CBAM.

Второй способ взглянуть на этот вопрос, однако, связан с общим бременем, с которым сталкиваются отечественные и зарубежные производители при выполнении обязательств по выбросам CO2. Если разрешить использование офсетных кредитов для выполнения обязательств в системе торговли выбросами в стране-экспортере, а не только квот (и предположить, что кредиты дешевле квот), то общие затраты иностранных производителей на выбросы углерода снизятся, и это не уравняет шансы на успех.

Хотя любая уплаченная цена может служить сдерживающим фактором против обхода и стимулировать принятие мер, это преимущество должно быть сбалансировано с негативным эффектом перекоса конкурентного поля и, как следствие, увеличением риска утечки углерода. В целом, риск, связанный с кредитованием использования офсетов - опции, которой лишены те, на кого распространяется действие СТВ ЕС - представляет собой большую угрозу, чем выгода, в соответствии с критериями, изложенными ранее.

Еще одним фактором, который следует учитывать, прежде чем признавать отечественные офсеты, является то, как будет учитываться цена приобретенных кредитов. Объем производства иностранного производителя, скорее всего, будет больше того, что он экспортирует в ЕС, и то, как цены на кредиты и квоты будут распределяться между различными частями производства, станет еще одним, хотя, возможно, и не непреодолимым, но явно сложным вопросом, который необходимо будет решить. Все сводится к тому, как распределяются общие затраты на выбросы CO2 - будут ли они усреднены по всему произведенному количеству, или будут утверждать, что значительная часть производственных нормативов обеспечивается только за счет квот.

Аналогичным образом, необходимо учитывать и качество офсетов. Если они выпускаются одним и тем же государственным регулирующим органом, можно утверждать, что правила МОП, регулирующие такие офсетные кредиты, должны считаться заслуживающими доверия. Однако если они выпускаются в рамках добровольного (неправительственного) протокола, то, скорее всего, будут иметь различный уровень добросовестности и почти наверняка вызовут ряд вопросов.

Наконец, как только будет признан один протокол компенсации, это решение вызовет серьезные проблемы, связанные с непризнанием других внутренних и международных схем кредитования.

5.4.2. Международные кредиты

Некоторые внутренние системы торговли выбросами в странах-экспортерах могут также признавать международные кредиты для использования в качестве компенсаций. Например, Республика Корея признает как внутренние, так и международные зачеты. В этих случаях можно утверждать, что такие международные зачеты также должны быть признаны в рамках CBAM. Международные зачеты могут происходить из различных источников. Одним из источников являются кредиты, выданные в соответствии со статьей 6 Парижского соглашения, будь то статья 6.2 или статья 6.4 Некоторые системы торговли квотами на выбросы могут также принимать квоты, выданные международными нерегулируемыми системами, такими как Gold Standard или Verra, которые известны как добровольные рынки. Третья категория — это международные схемы кредитования, разработанные отдельными странами, такие как японский Совместный механизм кредитования (JCM).

Как и в случае с внутренними кредитами, разработанными в стране, где они используются в рамках системы торговли квотами на выбросы, несомненно, возникнет вопрос о признании этих международных кредитов в качестве квот в национальных системах квот и торговли при зачете цен на углерод в рамках CBAM.

Дискуссия весьма похожа на обсуждение кредитов, генерируемых внутри страны, с точки зрения соответствия принципам или критериям приемлемости. Например, в данном контексте, поскольку СТВ ЕС в настоящее время не принимает отечественные или международные кредиты в качестве офсетов, они не соответствуют принципу следования модели СТВ ЕС. Дискуссия по другим принципам также будет затенять обсуждение внутренних кредитов.

Некоторые системы торговли выбросами могут принимать международные кредиты, выпущенные добровольными/частными системами, такими как Verra или Gold Standard. Учитывая тот факт, что в нынешних условиях СТВ ЕС не принимает кредиты, созданные по правилам РКИК ООН, можно утверждать, что вероятность того, что CBAM будет кредитовать кредиты из систем, не входящих в РКИК ООН, еще ниже.

5.4.3. Другие подходы к компенсации

По этому же принципу компенсационные меры, приемлемые в рамках СТВ ЕС, скорее всего, будут приняты к зачету в рамках CBAM. Например, признание улавливания и хранения углерода (УХУ) при кредитовании CBAM в рамках отечественных СТВ вполне вероятно, если внутренний режим будет аналогичен режиму СТВ ЕС, который позволяет операторам СТВ ЕС вычитать из своих обязательств выбросы, которые были уловлены и сохранены на объектах,

признанных Директивой по УХУ[26]. Если способ, которым иностранная система торговли выбросами признает улавливание и хранение углерода, отличается от того, как это делается в СТВ ЕС, и кредиты УХУ должны быть приобретены, а затем использованы для выполнения обязательств по соблюдению, это, вероятно, необходимо будет признать в CBAM.

5.4.4. Другие системы торговли квотами на выбросы

Выше обсуждалась система торговли квотами на выбросы, и приводились аргументы за и против признания кредитования. Одним из аргументов было то, что она не соответствует критерию имитации СТВ ЕС, как это делают системы торговли выбросами с абсолютным лимитом и конечным количеством квот. Однако могут существовать системы торговли квотами на выбросы без ограничения, например, системы торговли квотами на основе интенсивности выбросов. Подобные подходы в настоящее время существуют в таких странах, как Канада, которую ЕС признает ценным партнером и авторитетным участником усилий по борьбе с изменением климата. Эта дилемма, несомненно, станет испытанием для политиков, ответственных за внедрение CBAM: должен ли ЕС предоставить кредит системе, структурно отличающейся от СТВ ЕС, или отказать в кредитовании Канаде. Вопрос, скорее всего, будет заключаться в том, насколько будет разрешено кредитование, учитывая политические реалии, а не в том, будет ли оно предоставлено.

5.4.5. Системы добровольного кредитования

В некоторых обстоятельствах экспортеры могут принять решение о добровольном приобретении компенсационных квот в рамках добровольных обязательств, таких как SBTi. Различные системы добровольных обязательств будут признавать различные системы кредитования. Если мы будем применять те же критерии или принципы, которые мы использовали при обсуждении выше системы торговли квотами на выбросы, то всегда есть возможность взглянуть на такой аргумент с положительной стороны.

Если целью является предотвращение утечки, то конечная цель состоит в том, чтобы иностранный производитель платил за тонну выбросов такую же цену, какую платил бы аналогичный производитель из ЕС. Если цена, уплаченная иностранным производителем, является платежом, например, на добровольном углеродном рынке, это все равно уплаченная цена. Если компенсация низкого или высокого качества, это не влияет на конечную общую цену, уплаченную за тонну товаров, поставляемых в ЕС - конечная цена будет состоять из всех

[26] For more information, see ERCST paper: https://ercst.org/role-of-ccs-in-cbam/

компенсационных платежей плюс надбавка, чтобы довести ее до полной цены квоты СТВ. С точки зрения предотвращения утечек, нет никакой разницы в том, была ли компенсационная выплата направлена на покупку рыночного кредита соответствия или добровольного рыночного зачета - даже если аргумент более сложен, чем это. При всем этом представляется маловероятным, что CBAM будет кредитовать инструменты соблюдения, которые не похожи на те, что приняты в СТВ.

Можно утверждать, что аргументы, выступающие против кредитования покупки кредитов в добровольных схемах для выполнения добровольных обязательств, усиливаются по сравнению с теми, которые уже приводились при обсуждении кредитов, выданных системами, созданными регулирующим органом и используемыми в регулируемой СТВ. На данном этапе не может быть никакой уверенности, просто вероятность принятия последнего варианта выше. В таком случае можно утверждать, что любой платеж в пользу «углеродного дела» может считаться эффективной ценой, даже если он уплачен в обмен на кредит, по которому, трудно установить экологические характеристики, должен быть зачтен в соответствии с CBAM. Еще одна проблема заключается в том, что, как только вы предоставите одной такой системе кредитования статус признания, возникнет обязательство уделять такое же серьезное внимание другим подобным системам, а в противном случае вас могут обвинить в дискриминационном поведении.

5.4.6. Кредитование цен на углерод, уплаченных в режимах углеродного налога

В разных странах, таких как Колумбия, Чили, Аргентина, Уругвай, Южная Африка, Украина и Япония, существует или планируется ввести ряд углеродных налогов.[27] Хотя обычные налоговые платежи в рамках таких систем должны быть простыми, поскольку определение цены на углерод в Статье 3(29) прямо включает налоги, могут возникнуть сложности с режимами углеродного налога, которые позволяют покупать и сдавать офсетные кредиты вместо уплаты налогов. Производители, понесшие затраты на приобретение кредитов, признаваемых таким режимом налогообложения, для выполнения внутренних налоговых обязательств, будут однозначно утверждать, что они должны быть зачтены, равно как и любые затраты, понесенные для выполнения обязательств по схеме углеродного налогообложения.

Некоторые системы углеродного налогообложения действительно принимают кредиты, международные или внутренние, и, возможно, из добровольных систем. В случае с налогом на выбросы CO2 нет предельного

[27] “World Bank. 2023. State and Trends of Carbon Pricing 2023. © http://hdl.handle.net/10986/39796 License: CC BY 3.0 IGO.”

уровня, поэтому кредиты не увеличивают предельный уровень. Качество кредитов - один из вопросов, за которым нужно следить, но кредиты не нарушают критерий предельного уровня.

В то же время признание кредитов в качестве офсетов, скорее всего, будет осуществляться по другой цене на рынке офсетов.

5.4.7. Кредитование по ценам на углерод, выплачиваемым на субнациональном уровне

В разных юрисдикциях существует множество субнациональных систем торговли квотами на выбросы и налогов, и, признавая субнациональные усилия наравне с национальными, CBAM может лучше отразить цены на углерод, фактически выплачиваемые в третьей стране. Если субнациональная система или налог соответствуют правильным критериям, то нет никаких причин для того, чтобы существовала разница между зачислением субнациональных и национальных цен на углерод.

Как гласит статья 9(1), записи декларанта CBAM об уплаченной цене на углерод должны содержать ссылки на конкретные законы и нормативные акты и должны быть заверены лицом, не связанным с декларантом или местными властями. Если вы можете сослаться на законодательство и доказать, что вы заплатили цену на углерод, то в положении CBAM нет четкого разделения между национальным и субнациональным законодательством, и поэтому, скорее всего, будут засчитаны оба документа.

5.4.8. Другие варианты ценообразования на углерод и пограничные случаи

Помимо рассмотренных выше примеров платежей за соблюдение требований, существуют и другие договоренности, в соответствии с которыми производители, не входящие в ЕС, могут осуществлять платежи, которые они могут заявить, как явные цены на углерод. Пока неясно, будет ли какая-либо из них на самом деле засчитана в качестве фактически уплаченной цены на углерод в соответствии со Статьей 9.1.

Углеродные цены, уплаченные только при экспорте. В ответ на готовящийся CBAM и в стремлении сохранить доходы в стране, а не переводить их в ЕС своими экспортерами, несколько стран выдвинули идею о введении внутренней цены на углерод или ускорили реализацию существующих планов. Некоторые из этих предложений, однако, касаются цены на углерод, которая будет применяться только к экспорту товаров, подпадающих под CBAM - предложение, которое, по крайней мере, один чиновник Комиссии отверг как

неприемлемое для кредитования CBAM (Garside, 2021). Однако такая интерпретация должна быть четко прописана в имплементационном законодательстве; ничто в Статье 9 не предписывает, что углеродная цена должна уплачиваться на обще секторальной основе (т.е. как на экспорт, так и на не экспорт).

Разрешение зачета углеродной цены, уплаченной только за экспорт, сделает CBAM менее эффективным инструментом для предотвращения утечки. Иными словами, если экспортирующая установка также производит товары для внутреннего потребления, то средняя углеродная цена, уплаченная за единицу продукции, будет ниже цены, которую европейские производители с той же интенсивностью выбросов парниковых газов должны будут платить в рамках СТВ.

Налоги, сборы и платежи, не связанные напрямую с интенсивностью выбросов парниковых газов при производстве. В большинстве стран существуют налоги, сборы и платежи, которые можно интерпретировать как цены на углерод, но которые не связаны напрямую с выбросами парниковых газов. Одним из примеров являются акцизы на ископаемое топливо. Учитывая, что на ископаемое топливо приходится 2/3 антропогенных выбросов углерода, можно утверждать, что его налогообложение равносильно климатической политике, схожей с углеродным налогом.

Но хотя акцизы на ископаемое топливо и другие сборы, не связанные напрямую с выбросами парниковых газов, например, сборы, зависящие от размеров автомобилей, могут способствовать снижению выбросов, они не применяются пропорционально выбросам, за которые ответственны эти виды топлива. Акцизы на ископаемое топливо, например, обычно применяются на адвалорной основе. Поэтому можно утверждать, что они не имеют существенного характера цены на углерод и не эквивалентны по своему действию СТВ ЕС. В поддержку этого аргумента можно привести приборную панель Всемирного банка по ценообразованию на углерод, включающую ряд инструментов, ориентированных исключительно на ископаемое топливо, но все они устанавливают цены на парниковые газы, встроенные в это топливо, а не облагают налогом, пропорциональным стоимости или объему.[28]

Если бы такие налоги, сборы и платежи считались углеродными ценами, было бы относительно просто рассчитать их эквивалентность в расчете на тонну выбросов парниковых газов для целей кредитования CBAM.

Одним из прагматических недостатков определения таких сборов как цены на углерод для целей CBAM является то, что будет сложно определить, какие политики следует кредитовать, а какие игнорировать. Если эта задача будет возложена на правительство торгового партнера, результат будет, как правило, всеобъемлющим, а если на ЕС, то результат может быть противоречивым.

[28] 8 See https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/

Еще одна прагматическая проблема заключается в огромном количестве возможных мер политики. Если рассматривать каждую политику, направленную на снижение выбросов парниковых газов в рассматриваемых секторах, то список «углеродных цен», выплачиваемых за пределами ЕС, будет очень длинным. База данных МЭА по политике содержит список из 575 налогов, сборов и платежей, связанных с энергетикой, действующих на национальном уровне по всему миру[29], большинство из которых сокращают выбросы парниковых газов.

Более фундаментальная проблема заключается в том, что кредитование такой политики для иностранных производителей даст им конкурентное преимущество, что подрывает цель предотвращения утечек. Производители ЕС также сталкиваются с налогами, сборами и платежами, не относящимися к СТВ, которые влияют на выбросы парниковых газов, но не будут зачтены. Чтобы уравнять условия, если бы иностранным производителям засчитывались такие сборы, то на границе пришлось бы повысить налог CBAM, чтобы учесть аналогичные сборы внутри ЕС. Такая политика будет сложной в администрировании, дипломатически противоречивой и, скорее всего, незаконной с точки зрения ВТО.

Климатические нормы, налагаемые на производителей. Во многих странах действуют неценовые нормы регулирования секторов, охватываемых CBAM, которые приводят к сокращению выбросов парниковых газов. Поскольку они налагают издержки на производителей, можно утверждать, что они должны интерпретироваться как фактически уплаченная цена на углерод. Даже в большей степени, чем в случае налогов, сборов и платежей, не связанных напрямую с интенсивностью производства парниковых газов, такая интерпретация, казалось бы, противоречит определению цены на углерод в соответствии со статьей 3.29 CBAM, но, тем не менее, этот аргумент активно продвигается.

Все проблемы, перечисленные выше, применимы и здесь: затраты на эти нормы не пропорциональны парниковых газов, воплощенным в товарах, так, как это делает цена на углерод; будет сложно определить, какие нормы включать, а какие игнорировать; существует множество таких норм, которые необходимо учитывать; а зачет таких норм без зачета аналогичных норм в ЕС будет препятствовать предотвращению утечки, необоснованно предоставляя преимущества иностранным производителям.

Однако, в отличие от налогов, сборов и пошлин, зачет регулирования не предполагает простой задачи расчета эквивалентности. Расчеты в этом случае будут сложными и спорными.

Цены на углерод, уплачиваемые производителями исходных товаров (прекурсоров). Статья 9.1 позволяет импортеру требовать сокращения причитающихся квот CBAM на основе цены на углерод, «уплаченной в стране происхождения за заявленные встроенные выбросы». Поскольку часть этих

[29] See https://www.iea.org/policies.

заявленных выбросов в случае сложных товаров будет приходиться на выбросы, встроенные в исходные товары, предположительно, любая цена на углерод, уплаченная производителями этих исходных материалов, также будет являться веским основанием для требования сокращения. Разумеется, она должна быть заявлена пропорционально количеству этих исходных материалов, использованных в конечном товаре. Законодательство о внедрении должно устранить эту неопределенность.

Следует также уточнить, означает ли «оплачено в стране происхождения» страну происхождения соответствующих прекурсоров или страну происхождения конечного товара. Предположительно, имеется в виду первое, но и в этом случае следует устранить неопределенность.

Цены на углерод, выявленные в рамках торгуемого стандарта эффективности. Торгуемый стандарт эффективности приводит к установлению цены на углерод, которая, как можно утверждать, может быть зачтена в качестве фактически уплаченной цены на углерод. Например, австралийский механизм защитных мер устанавливает стандарт интенсивности выбросов парниковых газов на уровне предприятия (базовый уровень), которому должны соответствовать покрываемые установки. Если они превышают этот стандарт, им выдаются кредиты, которые затем могут быть проданы тем, кто его не соблюдает. Цена, по которой продаются эти кредиты, фактически является ценой на углерод, которую платят покупающие установки за углерод, выброшенный сверх базового уровня. Разумеется, любой кредит CBAM должен учитывать тот факт, что покупающая установка платит только за остаточный углерод, а выбросы до базового уровня не оцениваются по углеродной цене.

Цены на углерод, скорректированные с учетом паритета покупательной способности. Потенциальная проблема CBAM заключается в том, что уровень цен в разных странах будет сильно различаться, и одна и та же корзина товаров будет оцениваться по-разному даже после пересчета валюты по официальному курсу. Хотя CBAM нацелена на обеспечение соответствия импортируемой продукции европейским стандартам углеродного ценообразования, она не учитывает существенные различия в уровнях цен между Европой и другими регионами. Например, одна и та же сумма евро в Европе не имеет такой же покупательной способности, как в Индии, из-за различий в стоимости жизни, заработной плате и обменных курсах. Такие различия обычно учитываются путем пересчета цен и зарплат по паритету покупательной способности, то есть путем создания обменного курса, который является эквивалентным для разных стран. CBAM, не сделав этого, и навязав единые стандарты углеродного ценообразования для импорта, возложит более тяжелое бремя на страны с более низким уровнем цен, что может противоречить принципу общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей. Однако сбалансировать цель заставить импорт платить ту же цену на углерод, что

и производители внутри ЕС, с учетом глобальных экономических диспропорций - сложная задача, и, кроме того, это может ослабить CBAM как инструмент предотвращения утечек.

5.4.9. Внедрение ценообразования на углерод в стране происхождения

Несмотря на простоту теории, при практической реализации углеродное ценообразование сталкивается с серьезными проблемами. Юрисдикции со слабым административным и управленческим потенциалом или ограниченным опытом работы с рынками могут быть особенно уязвимы к таким проблемам в реальном мире (Bell 2003; 2006). Влиятельные ученые даже предположили, что неправомерное поведение на рынке может привести к распространению и серьезному разрушению систем углеродного ценообразования в таких странах (Nordhaus 2005). В эмпирических исследованиях, особенно в отношении систем торговли квотами на выбросы, в качестве критических условий для успешного внедрения названы надежные институты и процессы управления (Levi, Flachsland, and Jakob 2020). Однако соблюдение и исполнение налоговых правил в разных странах также далеки от совершенства, и в них отмечается высокий уровень уклонения и избежания налогов (Tax Justice Network, 2023).

Эти реальные проблемы реализации подчеркивают важность процесса документирования и сертификации, изложенного в статье 9(2) Регламента CBAM, который обязывает декларантов «вести учет документации, необходимой для демонстрации того, что заявленные встроенные выбросы облагались углеродной ценой в стране происхождения товаров, которая была фактически уплачена», и хранить «доказательства фактической уплаты углеродной цены». Кроме того, повышается роль независимой сертификации третьей стороной, для которой статья 9(2) требует, чтобы вышеуказанная документация «была заверена лицом, независимым от уполномоченного декларанта CBAM и от властей страны происхождения».

Таким образом, более подробные положения, которые будут изложены в имплементационном акте в отношении требуемых доказательств фактической уплаты цены на углерод и квалификации независимого лица, удостоверяющего такую уплату, включая условия для подтверждения такой независимости, будут иметь жизненно важное значение для выявления и исправления несовершенства реализации систем углеродного ценообразования.

Однако даже в этом случае у правительств, особенно в странах с непрозрачной структурой управления и высокой долей государственных предприятий, скорее всего, найдутся способы, позволяющие отечественным производителям документально подтверждать уплату углеродной цены, направляя при этом соразмерные средства обратно тем же производителям в виде несвязанных выплат поддержки, если они того пожелают. Учитывая нынешний

поворот к стратегиям промышленной политики и растущее использование субсидий на производство, использование такой тактики для поддержания конкурентоспособности отечественной промышленности не является маловероятным и может потенциально подорвать экологические и экономические цели CBAM. Поэтому возможность такого вмешательства - которое, по замыслу, скорее всего, будет осуществляться скрытно - требует осторожного мониторинга, хотя, как и в случае с другими формами обхода, не совсем ясно, как они могут быть учтены в процессе кредитования в соответствии со статьей 9 Регламента CBAM.

Помимо таких институциональных недостатков и откровенного обхода, следует также отметить, что эффективно уплаченная цена на углерод в реальном мире будет иметь совсем другие последствия. При углеродном налоге уровень цены на углерод устанавливается законодательной или исполнительной властью, в идеале - на уровне, отражающем социальную стоимость внешнего воздействия (социальная стоимость углерода) или обеспечивающем достижение секторальных или национальных целей по смягчению последствий изменения климата, таких как национально определенный вклад, но в конечном итоге - на основе дискреционного политического решения. Однако в рамках системы торговли квотами на выбросы уровень цен на углерод должен отражать дефицит квот и кредитов, который обычно определяется жесткостью целевого или предельного уровня по отношению к фактическим выбросам и предельными затратами на сокращение выбросов для всех охватываемых эмитентов. Политическое вмешательство в механизм установления цен, например, через систему управления ценами или предложением, такую как аукционная резервная цена или резерв стабильности, а также несовершенные рыночные условия, такие как ситуации низкой ликвидности и использование рыночной власти доминирующими участниками рынка, могут оказывать непропорциональное влияние на уровень цен на углерод.

Транзакционные издержки и административное бремя в рамках систем углеродного ценообразования также могут существенно различаться в разных странах, как и предельные затраты производителей товаров, покрываемых CBAM, на борьбу с загрязнением окружающей среды. Процесс кредитования, установленный в соответствии со статьей 9 Регламента CBAM, не будет отражать таких различий в разработке и внедрении системы углеродного ценообразования и, вероятно, не должен: до тех пор, пока кредитуется цена углерода, фактически уплаченная за рубежом за встроенный углерод в импортируемые товары - не больше и не меньше, - основная предполагаемая цель кредитования будет достигнута.

Однако эти примеры подчеркивают, что один и тот же уровень цены на углерод может означать совершенно разное бремя для затрагиваемых производителей в разных странах - торговых партнерах, приводить к разным

поведенческим реакциям и не обязательно отражать одинаковый уровень амбициозности климатической политики. Разработчики политики в странах торговых партнеров, таких как США, которые утверждают, что фактические показатели смягчения последствий изменения климата должны иметь приоритет над политикой, проводимой в третьих странах, могут продолжать привлекать внимание к особенно ярким примерам на практике, чтобы критиковать фундаментальный подход, выбранный в соответствии со статьей 9 Положения CBAM.

Хотя статья 9 Регламента CBAM с ее требованиями к документации и сертификации, как представляется, учитывает описанные здесь недостатки в реализации и различное воздействие, тем не менее, остается вопрос, не приведет ли опыт фактической реализации к тому, что ЕС будет вынужден применить более нормативную оценку обоснованности и строгости иностранных режимов углеродного ценообразования и их реализации, например, сформулировать более подробный список пороговых критериев или существенных условий для того, чтобы такие системы углеродного ценообразования считались приемлемыми для кредитования в соответствии со статьей 9 Регламента CBAM. Однако, несомненно, любая подобная попытка оценить «качество» систем углеродного ценообразования за пределами номинального уровня цены на углерод также вызовет серьезные разногласия со стороны торговых партнеров и иностранных, а также национальных заинтересованных сторон, рискуя подорвать хрупкое политическое и дипломатическое равновесие, поддерживающее CBAM в том виде, в котором оно реализуется на практике.

5.5. Заключение

На первый взгляд, статья 9 Регламента CBAM кажется простой: при определении количества сертификатов CBAM, которые должны быть выданы на товары, импортируемые в ЕС, будет учитываться цена на углерод, фактически уплаченная в стране происхождения за заявленные встроенные выбросы. Однако, как показано в данном разделе, формулировка статьи 9 оставляет значительное пространство для неопределенности в отношении того, какие формы углеродного ценообразования будут приемлемы для кредитования, что способствует путанице среди иностранных производителей и правительств торговых партнеров. Со временем будущие имплементационные акты Европейской комиссии, а также сама практика реализации разрешат эту неопределенность, а пока в данном разделе предпринята попытка проанализировать обоснование такого кредитования и предложен ряд критериев, которыми можно руководствоваться при определении приемлемых форм углеродного ценообразования.

Согласно предложенным здесь критериям и определению углеродного ценообразования, содержащемуся в положении CBAM, явное углеродное ценообразование в форме обязательного углеродного налога или квот, приобретаемых в рамках системы торговли квотами на выбросы с абсолютным пределом выбросов, является очевидным основанием для зачета. Тем не менее, ряд пограничных случаев свидетельствует о том, что введение в действие статьи 9, скорее всего, вызовет активные и продолжительные дебаты. Трудности в первую очередь возникают с различными вариантами торговли квотами на выбросы углерода, такими как добровольные углеродные рынки, офсетные кредиты и другие формы кредитования.

Для определения того, соответствуют ли такие углеродные цены требованиям, в данном отчете предложен главный принцип, который начинается с признания того, что CBAM является зеркальным отражением СТВ ЕС, и поэтому любые инструменты, которые считаются действительными для соответствия СТВ ЕС, также должны считаться действительными в качестве углеродной цены, фактически уплаченной за рубежом. И наоборот, CBAM не должна засчитывать цену на углерод, уплаченную за границей, если такой платеж не засчитывается в качестве соответствия СТВ ЕС. Таким образом, необходимо найти баланс между признанием всех платежей, произведенных за рубежом, и влиянием, которое это может оказать на достижение цели предотвращения риска утечки углерода и стимулирования сокращения выбросов в третьих странах. Это соображение является аргументом против признания офсетных кредитов, например, в рамках CBAM.

Несмотря на то, что решение об учете цены на углерод, фактически уплаченной в третьих странах, сопряжено со сложными вопросами, которые, возможно, никогда не будут решены к полному удовлетворению всех заинтересованных сторон, в данном отчете делается вывод, что такое решение - разрешение на кредитование - является правильным с экологической, политической и правовой точек зрения. Однако для того, чтобы сделать это правильно, потребуются усилия и ресурсы, а также постоянная бдительность в отношении актов обхода и несовершенного соблюдения. С политической точки зрения ЕС также следует ожидать постоянного давления со стороны иностранных заинтересованных сторон и торговых партнеров, особенно тех, у которых еще нет (а в некоторых случаях и никогда не будет) внутренних цен на углерод, с целью ослабления требований к кредитованию. Исходя из аргументов, приведенных в данном отчете, для ЕС будет важно придерживаться принципиального подхода к кредитованию и не поддаваться моральному риску создания исключений в каждом конкретном случае, которые могут подорвать эффективность и воспринимаемую справедливость CBAM.

6. Обзор рисков утечки углерода при экспорте товаров CBAM

Переходный этап Механизма пограничной корректировки выбросов углерода (CBAM) уже начался, но до окончательного периода остается несколько нерешенных вопросов. Одним из них является вопрос экспорта, особенно в контексте пересмотра законодательства ЕС о системе торговли квотами на выбросы (ETS). В данном разделе рассматривается риск утечки углерода, связанный с товарами, подпадающими под CBAM и произведенными в ЕС для экспорта.

В марте 2022 года Европейский круглый стол по изменению климата и устойчивому переходу (ERCST) выпустил доклад об отношении к экспорту в рамках CBAM. В документе рассматриваются имеющиеся варианты политики для решения этой проблемы и рассматриваются четыре различных подхода. В нем предлагалось использовать существующие эталоны продукции в качестве расчетной базы для выдачи неторгуемых и неплавких сертификатов экспортных корректировок, которые можно было бы обменивать на EUA.

6.1. Европейский экспорт в рамках CBAM

CBAM был введен для решения проблемы утечки углерода, которая может произойти в результате переноса существующего производства, перемещения инвестиций или потери экспортных рынков в юрисдикции с менее жесткой климатической политикой. Утечка углерода на экспортных рынках происходит в результате потери конкурентоспособности, когда продукция из юрисдикций с более строгим климатическим регулированием не может конкурировать на мировых рынках и заменяется продукцией из юрисдикций с менее строгими углеродными ограничениями. На данный момент CBAM призван компенсировать утечку углерода при внутреннем потреблении, но не имеет решения для экспорта.

В таблице 5.1.1 показано, что значительная часть общего объема производства каждого сектора CBAM в ЕС ежегодно экспортируется. Поскольку товары CBAM в основном продаются на высококонкурентных мировых товарных рынках, возможности переноса затрат очень ограничены. Если экспорт не будет конкурентоспособным на экспортных рынках из-за более высокой цены на углерод и потеряет эту долю производства, заводы могут в итоге работать на неоптимальном уровне мощности. При неоптимальном уровне мощности заводам трудно покрыть постоянные затраты, что приводит к снижению рентабельности и финансовому напряжению. Неспособность найти решение этих проблем может в конечном итоге привести к принятию решений о закрытии заводов, которые больше не являются прибыльными.

Помимо влияния на уровень производственных мощностей, процент экспорта в каждом секторе дает неполную картину. В каждом секторе есть уникальные обстоятельства, которые подчеркивают значимость экспорта. В некоторых секторах есть заводы, которые в значительной степени зависят от экспорта, зависят от экспорта в определенные сезоны или включают определенные регионы ЕС, которые в значительной степени зависят от экспорта.

Ниже будут более подробно рассмотрены особенности четырех ключевых секторов - удобрений, цемента, алюминия и черной металлургии.

Таблица 6.1.1 - Доля экспорта продукции CBAM из ЕС27 в стоимости производства на уровне секторов, 2018-2020 годы

	2018	**2019**	**2020**
Удобрения и азотные соединения	16,4%	15,9%	17,0%
Цемент	5,6%	5,3%	4,2%
Аллюминий	19,2%	20,0%	20,2%
Железо и сталь	17,81%	19,19%	17,68%

Примечания: (i) для каждого сектора экспорт ЕС27 и стоимость производства на уровне сектора охватывают коды NACE «C2015 - Производство удобрений и азотных соединений», «C2351 - Производство цемента», «C241 - Производство основного чугуна и стали и ферросплавов», «C242 - Производство труб, трубок, полых профилей и соответствующей арматуры из стали», «C243 - Производство прочих продуктов первой обработки стали» и «C2442 - Производство алюминия».

Источники: на основе данных Евростата «Ежегодная подробная статистика предприятий промышленности (NACE Rev. 2, B-E)» и «Торговля ЕС с 2002 года по CPA 2.

6.1.1. Удобрения

В секторе удобрений экспорт составляет около 16% от общего объема производства в ЕС (табл. 5.1.1), но некоторые из ориентированных на экспорт заводов продают за пределами ЕС от 20 до 60% своей продукции. Чтобы работать в больших масштабах, они должны быть способны поставлять продукцию круглый год, что означает поставки как в ЕС, так и на рынки за пределами ЕС, которые следуют различным сельскохозяйственным сезонам. Если экспорт перестает быть конкурентоспособным, эти заводы по производству удобрений не могут работать на полную мощность в непиковые сезоны в ЕС, что ведет к снижению эффективности и рентабельности. На рисунке 5.1.1.1 показан ежемесячный экспорт удобрений в ЕС, который иллюстрирует изменчивость между сезонами.

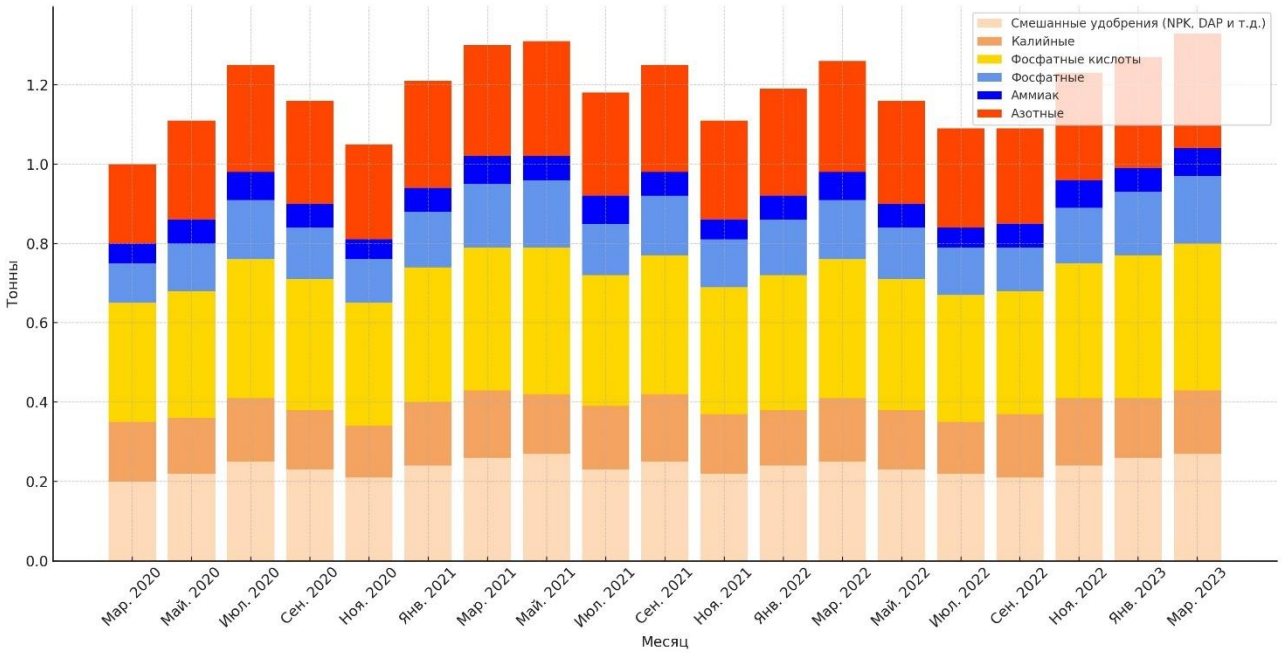


Рисунок 6.1.1.1 - Сезонность экспорта удобрений

Источник: Ensuring availability and affordability of fertilisers - European Commission (europa.eu)

Основными странами-экспортерами удобрений являются Бразилия, США, Украина, Великобритания и Китай. На этих рынках производители ЕС конкурируют с производителями из США, Канады, России и Северной Африки. На рисунке 5.1.1.2 показана средняя углеродоемкость продуктов удобрений, включенных в CBAM, различных мировых производителей. По уровню углеродоемкости продукция ЕС выгодно отличается от своих основных конкурентов. Если ЕС потеряет долю на экспортном рынке и будет заменен более углеродоемкой продукцией, конечным результатом станет увеличение глобальных выбросов.

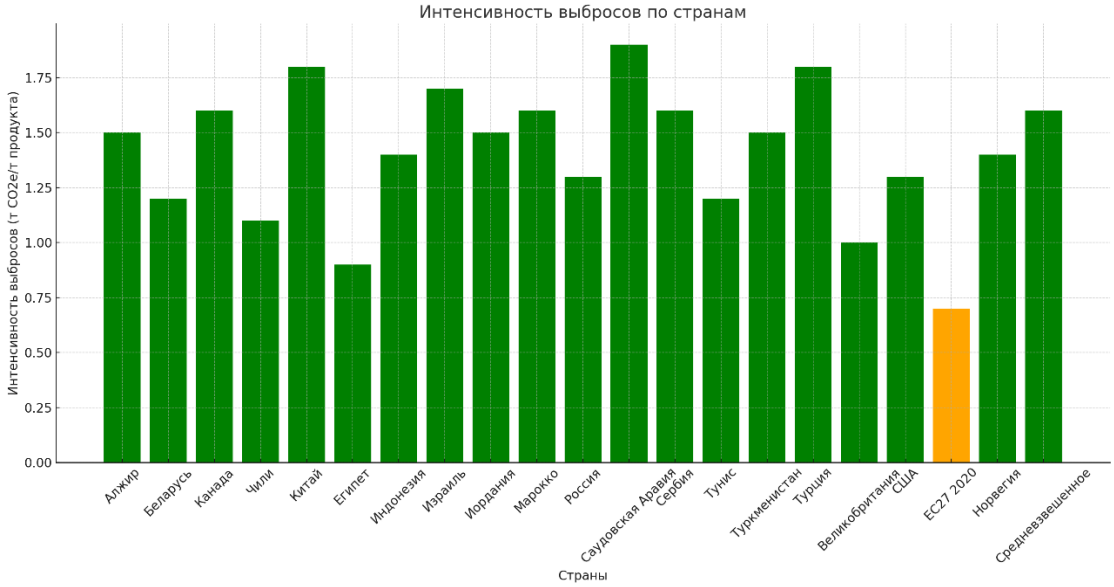


Рисунок 6.1.1.2 - Средняя углеродоемкость продуктов удобрений, охваченных CBAM

Источник: На основе данных JRC «Интенсивность выбросов парниковых газов в сталелитейной промышленности, производстве удобрений, алюминия и цемента в ЕС и его основных торговых партнерах» JRC134682.

6.1.2. Цемент

Около 6% цемента, произведенного в ЕС, экспортируется (табл. 5.1.1), однако процентное соотношение между странами сильно различается. В странах, расположенных близко к границам ЕС или имеющих морские порты, экспорт значительно выше, например, Греция и Ирландия экспортируют более 40% произведенного ими цемента, а Португалия, Испания и Хорватия - от 12 до 20%. Из-за высокой углеродоемкости цемента затраты на углерод составляют значительную часть структуры себестоимости, что делает его особенно уязвимым для утечки углерода, связанной с экспортом. Согласно существующим оценкам, затраты на углерод уже составляют 8-10% от общих производственных затрат на цемент при цене СТВ в 55 евро и 12-15% при цене СТВ в 90 евро, даже при свободном распределении.[30]

[30] Cembureau, “CO2 Costs in Cement: Some Calculations”, 2021, https://www.cembureau.eu/media/jpthbmva/co2-costs-in-eu-cement-production-december-2021.pdf.

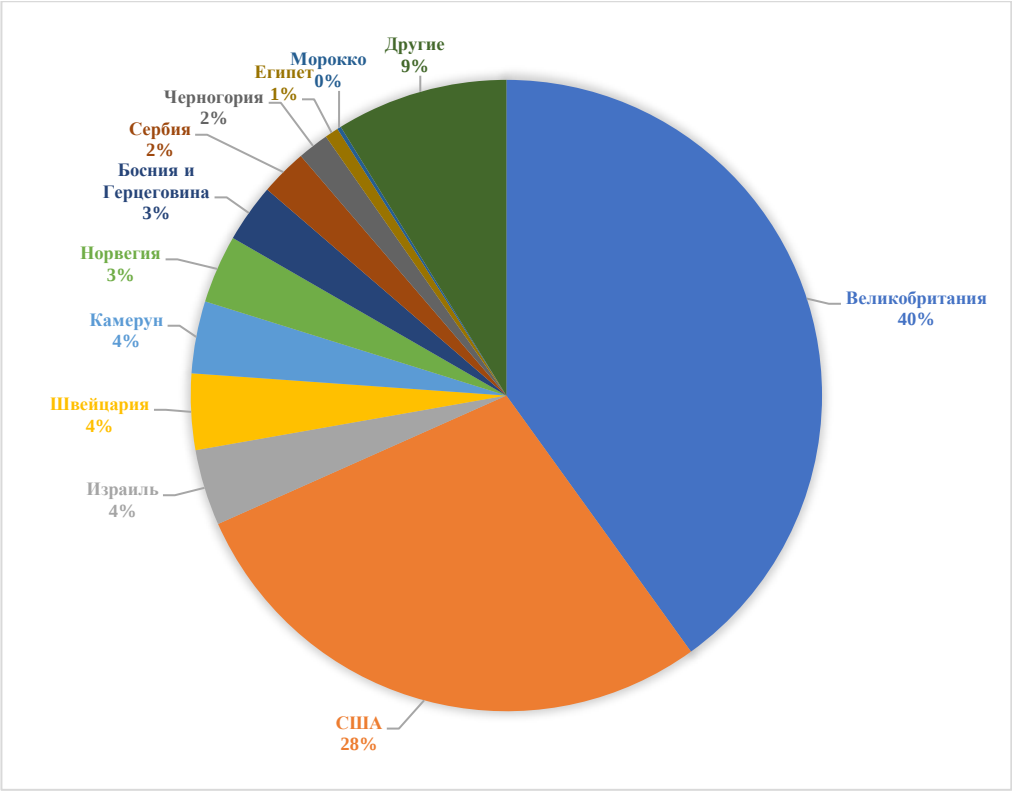


Рисунок 6.1.2.1 - Экспорт цемента

Источник: Cembureau (2023)[31]

Основными странами, в которые экспортируется цемент из ЕС, являются Великобритания, США, Босния и Герцеговина, Сербия и Черногория. На рисунке 5.1.2.2 ниже показана средняя интенсивность выбросов углерода в ЕС для различных видов цементной продукции, охваченных CBAM, в сравнении с интенсивностью выбросов углерода в цементной продукции, произведенной в странах, в которые она экспортируется. И снова углеродоемкость продукции ЕС находится в нижнем диапазоне интенсивности выбросов.

[31] Cembureau, “EU Cement Industry Trade Statistics”, 2023, https://cembureau.eu/media/11gferby/eu-cementindustry-trade-statistics-data-06-2023-published-09-2023.pdf.

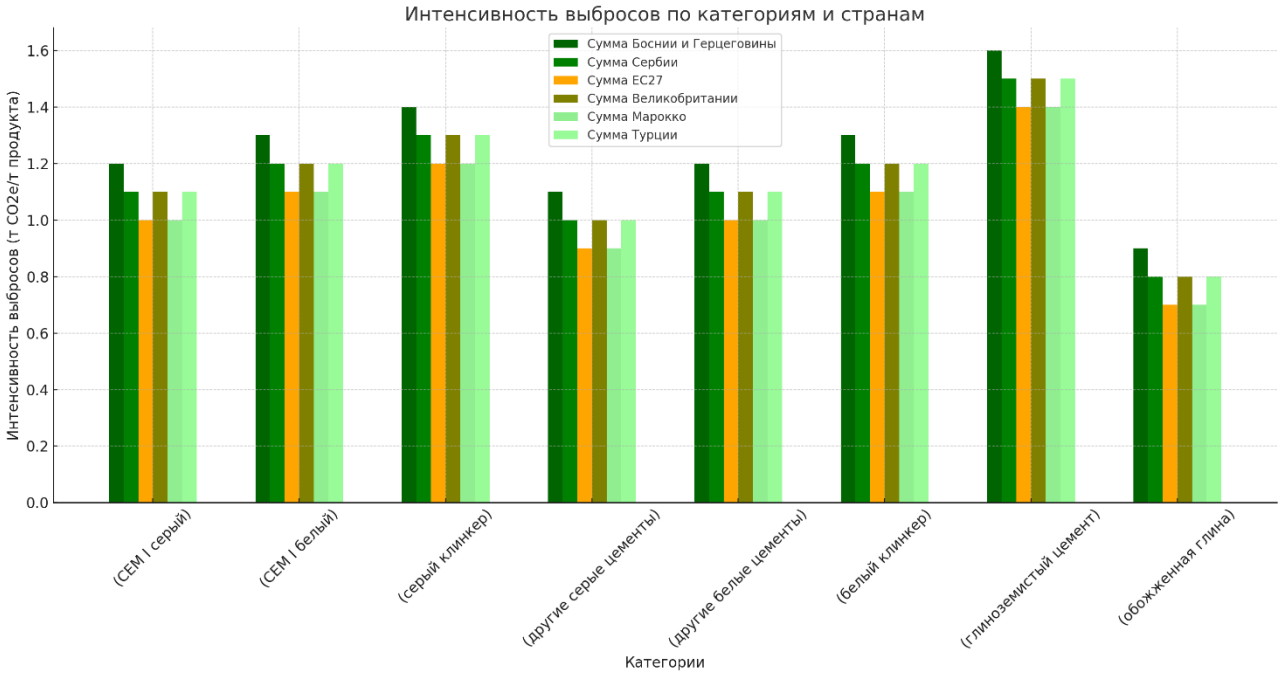


Рисунок 6.1.2.2 - Углеродоемкость продукции, охваченной CBAM

(Примечание: в график были включены страны, в которые экспортирует ЕС, и страны, которые экспортируют в те страны, которые также являются частью набора данных JRC).

Источник: на основе данных JRC «Интенсивность выбросов парниковых газов в сталелитейной промышленности, производстве удобрений, алюминия и цемента в ЕС и его основных торговых партнерах» JRC134682.

6.1.3. Железо и сталь

Экспорт чугуна и стали составил около 19% от общего объема производства в ЕС (см. Таблицу 5.1.1 выше). Производство стали имеет высокие постоянные затраты и предполагает загрузку мощностей более чем на 85-90%, чтобы работать в условиях оптимальных затрат, что делает производство чугуна и стали чувствительным к потере экспорта. Поскольку спрос на сталь в ЕС носит циклический характер, экспорт используется как дыхательный клапан, когда спрос в Европе низкий. Даже потеря двух-трехпроцентных пунктов экспорта может негативно сказаться на рентабельности сталелитейного предприятия, поскольку может перешагнуть порог, за которым деятельность предприятия перестанет быть рентабельной и, следовательно, конкурентоспособной.

По данным Комитета по стали ОЭСР, глобальные избыточные производственные мощности по выпуску нерафинированной стали в настоящее время составляют около 600 миллионов метрических тонн (Мт), что примерно эквивалентно всем производственным мощностям стран ОЭСР вместе взятым.[32]

[32] OECD, Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023 (Paris: OECD, 2023), https://www.oecd.org/industry/ind/latest-developments-in-steelmaking-capacity-2023.pdf

Этот избыток производственных мощностей, в сочетании с необходимостью для сталелитейных заводов работать с высоким уровнем загрузки мощностей приводит к тому, что рынки стали становятся все более конкурентными и оказывают сильное понижательное ценовое давление.

Торговый баланс ЕС снизился (как показано ниже на рисунке 5.1.3.1) в результате того, что избыточные мировые мощности оказывают понижающее давление на цены, а производители ЕС, помимо прочего, подвержены повышенным затратам на выбросы углерода, которые не учитывают международные конкуренты. Это, в свою очередь, привело к тому, что уровень загрузки производственных мощностей в сталелитейной промышленности ЕС снизился с 74% в 2015 году до 65% в 2022 году.[33] Другие случаи, когда уровень загрузки мощностей в ЕС был настолько низким, свидетельствуют о том, что существует риск того, что сталелитейное производство не возобновит работу после периода снижения спроса.[34]

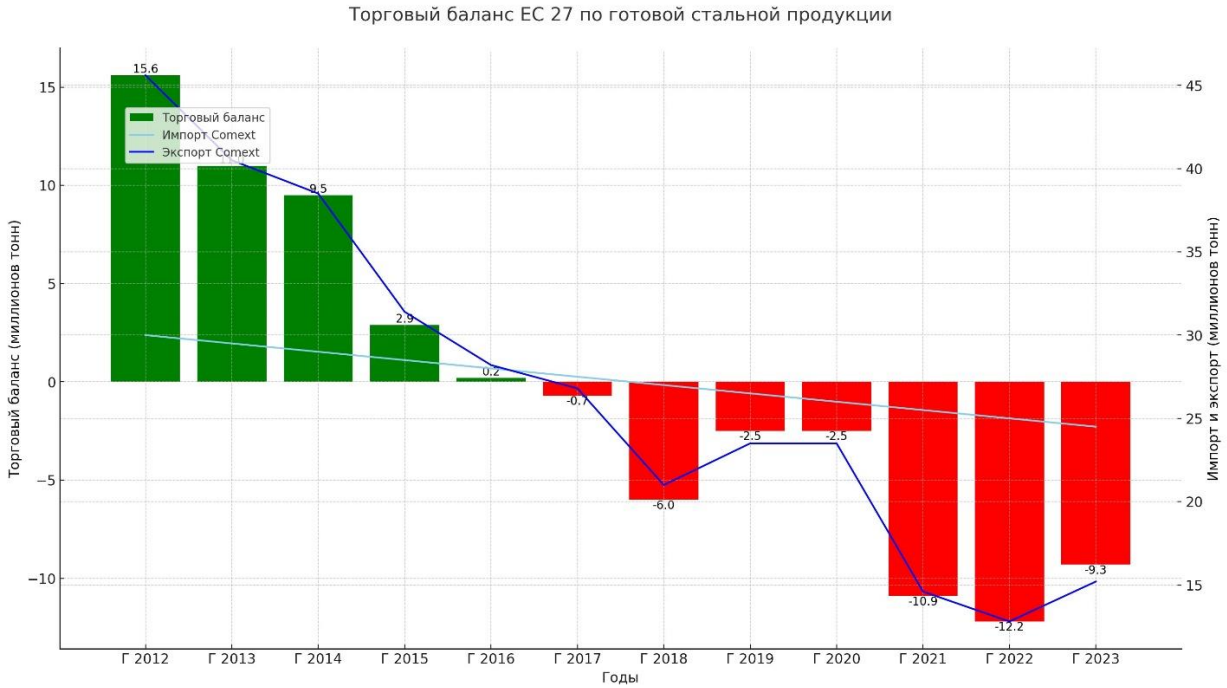


Рисунок 6.1.3.1 - Торговый баланс по стали (Источник: Eurofer)

Основными направлениями экспорта стали из ЕС в 2023 году были Великобритания, США, Турция, Швейцария, Мексика, Китай, Канада и Египет.[35]

[33] For finished steel (flat and long), according to data provided to the authors by Eurofer (2024).
[34] McKinsey, The future of European Steel Industry (2021) https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/metals%20and%20mining/our%20insights/the%20future%20of%20the%20european%20steel%20industry/the-future-of-the-european-steel-industry_vf.pdfMcKinsey, The future of European Steel Industry (2021) https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/metals%20and%20mining/our%20insights/the%20future%20of%20the%20european%20steel%20industry/the-future-of-the-european-steel-industry_vf.pdf
[35] Eurofer, “Steel in Figures 2023”, 2023, https://www.eurofer.eu/assets/publications/brochures-booklets-andfactsheets/european-steel-in-figures-2023/FINAL_EUROFER_Steel-in-Figures_2023.pdf.

На рисунке 5.1.3.2 ниже показано, что продукция ЕС выгодно отличается от продукции своих основных конкурентов по уровню углеродоемкости.

Помимо сравнительно более низкой углеродоемкости, новые инвестиции ЕС направлены исключительно в электродуговые печи, в то время как большинство новых инвестиций в Азии связаны с традиционной доменной технологией. Кроме того, на китайские компании, работающие за рубежом через трансграничные инвестиции, приходится 62% от общего объема трансграничных инвестиций в новые сталеплавильные мощности в мире.[36] Таким образом, отсутствие решения по экспорту стали в рамках CBAM имеет двоякий эффект: Сталь ЕС, скорее всего, будет заменена более углеродоемкой сталью, если она потеряет долю экспорта, а новые инвестиции в мировые сталелитейные мощности будут направлены в более углеродоемкие производственные активы и инфраструктуру.

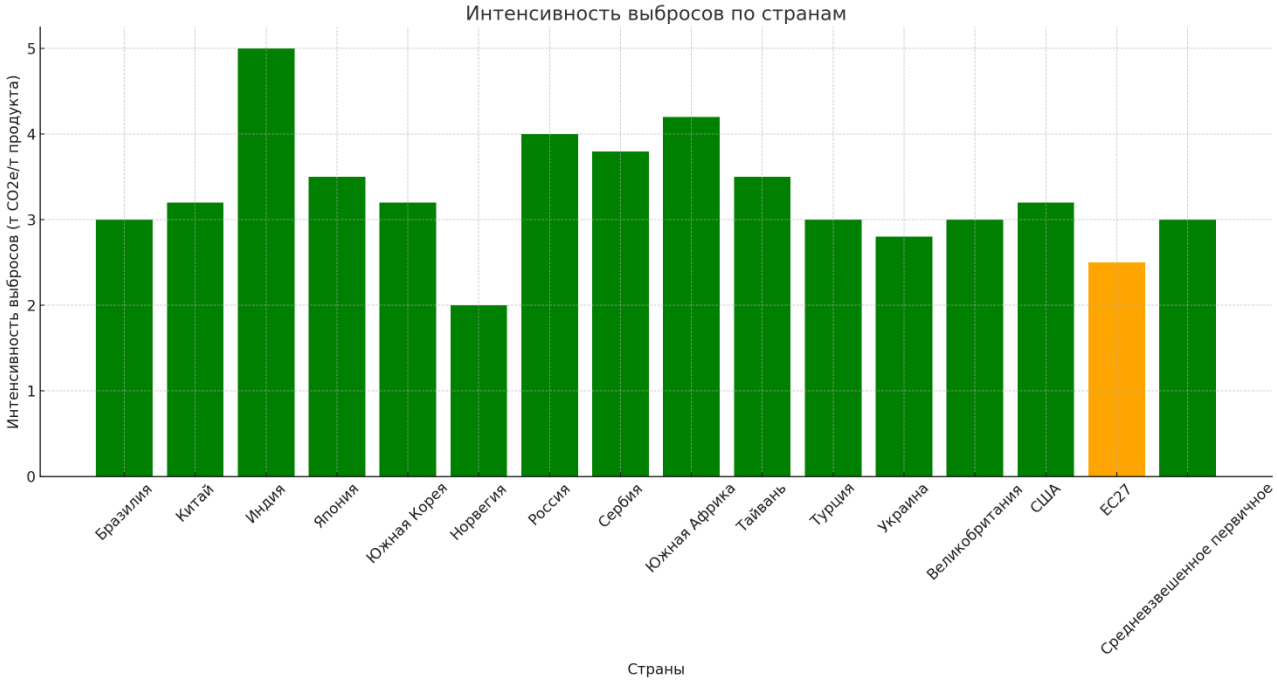


Рисунок 6.1.3.2 - Средняя углеродоемкость продукции черной металлургии, охваченной CBAM

Источник: на основе данных JRC «Интенсивность выбросов парниковых газов в сталелитейной промышленности, производстве удобрений, алюминия и цемента в ЕС и его основных торговых партнерах» JRC134682.

6.1.4. Алюминий

Что касается алюминия, то в 2018-2020 годах экспорт ЕС в страны, не входящие в ЕС, составлял около 20% от его производства (см. табл. 5.1.1).

[36] OECD, Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023 (Paris: OECD, 2023), https://www.oecd.org/industry/ind/latest-developments-in-steelmaking-capacity-2023.pdf.

Экспорт алюминия из ЕС в основном предназначен для Великобритании, Швейцарии, США, Китая, Турции, Мексики, Канады и Японии, а основную конкуренцию на этих рынках составляют Китай, Россия, Ближний Восток и Республика Корея. Среднее региональное значение выбросов показано на рисунке 5.1.4.1 ниже, где продукция ЕС опять же выгодно отличается от большинства внешних конкурентов.

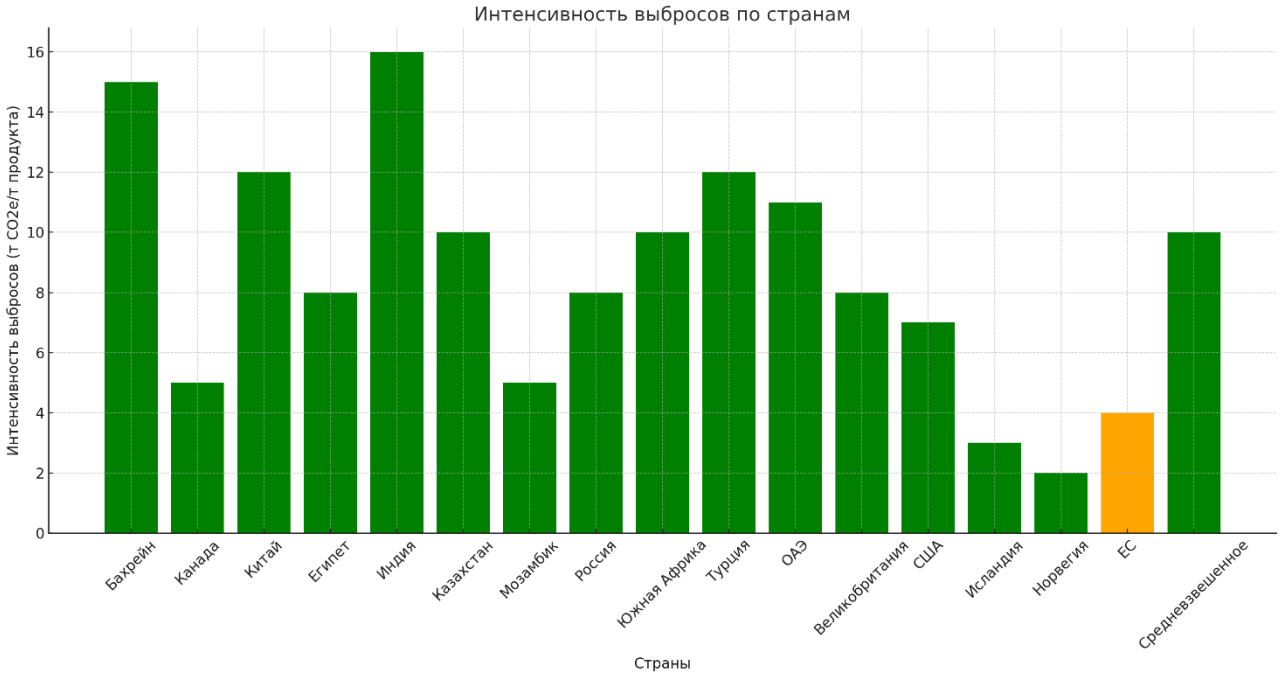


Рисунок 6.1.4.1 - Средняя углеродоемкость алюминиевой продукции, охваченной CBAM

Источник: на основе данных JRC «Интенсивность выбросов парниковых газов в сталелитейной промышленности, производстве удобрений, алюминия и цемента в ЕС и его основных торговых партнерах» JRC134682.

6.2. Исключение экспорта из CBAM

С тех пор как варианты дизайна, рассматриваемые для CBAM, были впервые представлены в процессе оценки воздействия на зарождение, решение для экспорта ЕС стало предметом дебатов, и заинтересованные стороны высказывали различные опасения за и против решения проблемы утечки, связанной с экспортом. Хотя CBAM выравнивает экономическое игровое поле на внутреннем рынке ЕС, его нынешний дизайн, охватывающий только импорт, не решает проблемы потенциальных искажений конкуренции между экспортом ЕС и иностранной продукцией, продаваемой на внешних рынках. Полемика вокруг решения проблемы утечки, связанной с экспортом, ведется именно вокруг этого вопроса.

Заинтересованные стороны, охваченные CBAM, считают положения об экспорте крайне важными. Отсутствие решения по экспорту приведет к конкурентному недостатку производителей ЕС, и этот эффект может еще больше усилиться из-за снижения уровня загрузки мощностей, сезонности и глобального избытка мощностей. Потеря доли рынка ЕС, в свою очередь, может оказать негативное влияние на глобальные выбросы CO2, поскольку продукция ЕС часто имеет более низкую углеродоемкость, чем ее глобальные конкуренты.

Другие заинтересованные стороны высказывали опасения, не обязательно точные или общепринятые, относительно влияния положений об экспорте на амбиции климатической политики ЕС, утверждая, что это не будет соответствовать стремлению ЕС поощрять более высокие климатические амбиции в глобальном масштабе. Другим распространенным аргументом против решения об экспорте был повышенный риск его несовместимости в рамках системы права ВТО. Однако это можно будет точно определить только после введения CBAM и официальной оценки в рамках механизма разрешения споров ВТО[37].

Когда Урсула фон дер Ляйен первоначально представила CBAM в своей европейской повестке дня в июле 2019 года, экспорт из ЕС не упоминался. В самом начале процесса, когда еще рассматривались несколько вариантов, обсуждались положения об экспорте, и в своей «Оценке воздействия» Европейская комиссия оценила влияние проекта CBAM с положениями об экспорте и без них, показав, что решение, предусматривающее только импорт, будет менее эффективным для снижения общего уровня утечки.[38] Тем не менее, решения, касающиеся утечки, связанной с экспортом, рассматривались как контрпродуктивные для усилий по смягчению последствий изменения климата и наносящие ущерб климатическим амбициям ЕС. Первые упоминания об экспорте содержались также в резолюции Европейского парламента, принятой 10 марта 2021 года, и в предшествующем заключении Комитета по экономическим и валютным вопросам.

В июне 2022 года позиция Европарламента в трилоге гласила, что он создаст решение для утечки, связанной с экспортом, в виде дальнейшего свободного распределения, и что Комиссия должна подготовить отчет о решении проблемы утечки, связанной с экспортом, добавив потенциальное законодательное предложение по изменениям для обеспечения совместимости с ВТО. В качестве одного из возможных вариантов, которые необходимо изучить, было указано, что решение по экспорту должно быть направлено на 10% наиболее эффективных установок.

---

[37] For in-depth discussion of the legal implications of mechanisms to address export-related leakage, see Andrei Marcu et al., Treatment of Exports in the EU CBAM, 2022, https://ercst.org/wp-content/uploads/2022/03/20220318- Exports-Report-CBAM-1.pdf.

[38] European Commission, Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report Accompanying the Document Proposal for a Regulation Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism, SWD (2021) 643 final.

Позиция Совета в трилоге не включала никаких положений, обеспечивающих решение проблемы экспорта, но содержала предложение, которое обязывало бы Комиссию представить отчет о применении CBAM, включая его влияние на утечку углерода в отношении экспорта, до 1 января 2026 года и каждые два года после этого.

После трехсторонних переговоров был использован вариант позиции Совета, в котором была добавлена ссылка на рассмотрение Комиссией вопроса об экспорте, но изменен год на январь 2028 года и далее каждые два года; в окончательный вариант CBAM, принятый 10 мая 2023 года, не было добавлено никакого дополнительного решения по экспорту.

До 31 декабря 2024 года Комиссия должна оценить риск утечки углерода для товаров, подпадающих под CBAM и произведенных в ЕС для экспорта в третьи страны, в соответствии с положением СТВ ЕС. Совсем недавно ссылка на экспорт была также включена в сообщение Комиссии по климатической цели на 2040 год, в котором говорится, что «поскольку ЕС лидирует в декарбонизации своей промышленности, необходимы дополнительные меры для обеспечения конкурентоспособности европейского экспорта на мировых рынках».

6.3. Глобальные рынки товаров с покрытием CBAM

С тех пор как проект CBAM ЕС, сфера применения которого ограничивается импортными товарами, был впервые изложен в законодательном предложении от июля 2021 года, мировой рынок охватываемых товаров претерпел значительные изменения. В данном разделе рассматривается взаимодействие рыночных сил, изменяющих конкурентную среду для этих товаров, с особым акцентом на последствиях для европейских производителей железа и стали, алюминия, цемента и удобрений, экспортирующих продукцию на мировые рынки. В целом мировой рынок большинства основных сырьевых товаров переживает более широкую трансформацию, характеризующуюся обострением конкуренции, колебаниями производственных мощностей и изменением ценовой конъюнктуры.

Европейские производители категорий товаров, включенных в сферу действия CBAM, сталкиваются с двойным давлением, связанным с поддержанием конкурентоспособности и одновременным достижением быстрой и глубокой декарбонизации. Конкуренция со стороны иностранных производителей, расположенных в странах с более низкой себестоимостью производства и менее жесткими целями климатической политики, приводит к растущему расхождению в себестоимости продукции, в частности в стоимости энергоносителей, что усугубляется растущей стоимостью углерода и значительными инвестициями, которые европейские производители уже направляют на сокращение выбросов парниковых газов в соответствии с

амбициозными европейскими целями по смягчению последствий изменения климата. В то же время, столкнувшись с обострением геополитической напряженности в соседних странах, ЕС принял политическое решение обеспечить внутренние производственные мощности для многих стратегических товаров, чтобы снизить зависимость от цепочки поставок.

Внедрение CBAM повлияет на эту динамику, хотя и с различными последствиями для разных секторов. Например, в секторе черной металлургии, где исторически доминируют европейские производители, наблюдается избыток мощностей в глобальном масштабе, что приводит к колебаниям цен и снижению нормы прибыли для европейских производителей. По данным ОЭСР, устойчивая тенденция к расширению производственных мощностей (см. рис. 5.3.1) привела к рекордному разрыву между мировыми мощностями и производством сырой стали, который составит 627,7 млн метрических тонн в 2022 году.[39] В условиях снижения спроса на сталь и слабых прогнозов это расширение производственных мощностей сконцентрировано в ограниченном числе стран и стимулируется не столько рыночными силами, сколько агрессивным государственным вмешательством и стратегиями ценообразования, направленными на захват экспортных рынков.

Китай возглавил эту тенденцию, на долю которого в 2022 году придется более половины мирового производства нерафинированной стали, а мощности по производству стали с 2000 года выросли на 735%,[40] превысив темпы роста спроса в самом Китае. В других странах с развивающейся экономикой в Южной и Юго-Восточной Азии, а также на Ближнем Востоке также наблюдается резкое расширение сталелитейной и алюминиевой промышленности, однако даже в менее развитых регионах, таких как Африка, в последнее время наблюдается рост производственных мощностей, часто в результате внешних инвестиций китайских компаний. Исторически высокое число мер торговой защиты, инициированных ЕС против иностранных производителей, отражает эти сложные рыночные условия, однако они не смогли сдержать быстро растущий импорт стали и сокращение доли рынка.

[39] OECD, Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023 (Paris: OECD, 2023), https://www.oecd.org/industry/ind/latest-developments-in-steelmaking-capacity-2023.pdf

[40] World Steel Association, 2023 World Steel in Figures (Brussels: World Steel Association, 2023), https://worldsteel.org/wp-content/uploads/World-Steel-in-Figures-2023-4.pdf.

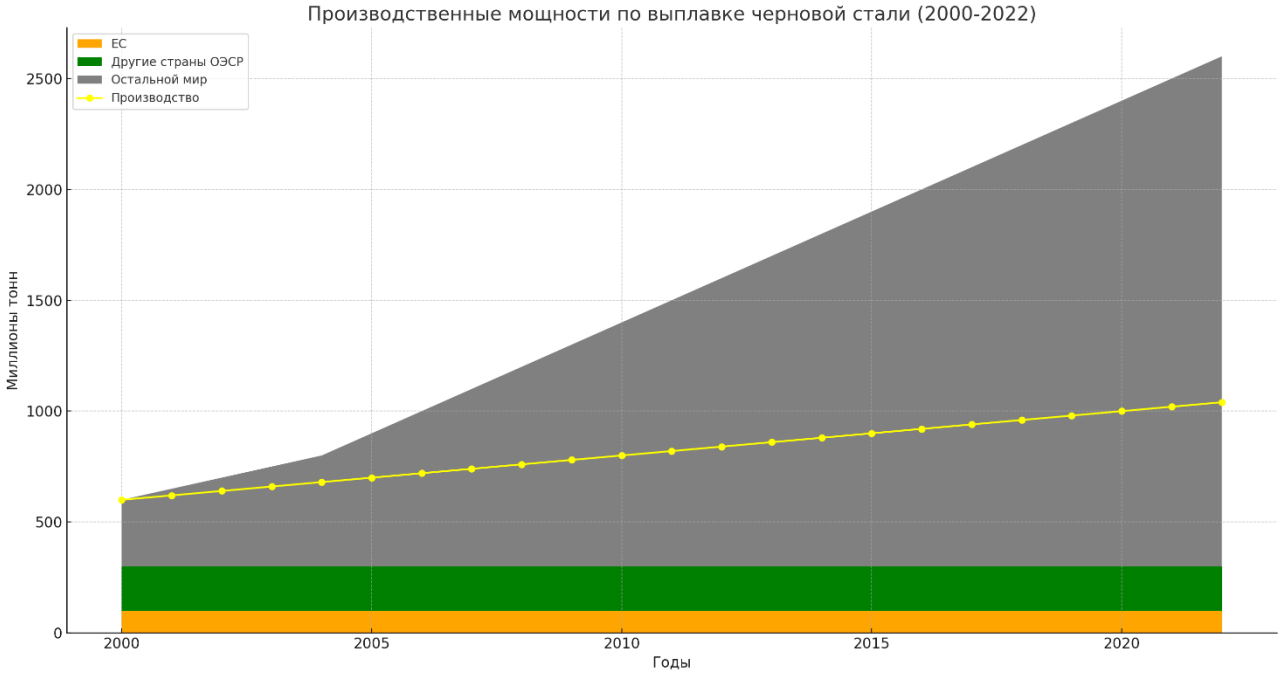


Рисунок 6.3.1 - Номинальные мощности по производству сырой стали, 2000-2022 годы

Источник: ОЭСР, 2023 год.

Аналогичным образом, европейские производители алюминия сталкиваются с растущими проблемами, пытаясь сохранить свои позиции на мировом рынке. Хотя перспективы спроса в этом секторе более благоприятны, что отчасти обусловлено расширением внедрения низкоуглеродных технологий, высокая энергоемкость производства и высокая стоимость электроэнергии - промышленные потребители в Европе сталкиваются с затратами, которые в среднем более чем в два раза выше, чем у конкурирующих производителей за рубежом (см. рис. 5.3.2)[41], - значительно снижают конкурентоспособность европейских производителей. Благодаря механизму установления цен на европейских оптовых рынках электроэнергии, который отражает углеродоемкость маргинального производителя в порядке убывания, а также определенной степени переноса затрат между взаимосвязанными региональными энергосетями, углеродные затраты, связанные с потреблением электроэнергии для производства алюминия, являются существенными даже для производителей, получающих электроэнергию в основном из безуглеродных источников. Как и в случае со сталью, мировой рынок алюминия испытывает избыток мощностей, главным образом за счет производства в Китае. На долю Китая приходится почти 60% мирового производства первичного алюминия,

[41] Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Internationaler Energiepreisvergleich für die Industrie (Munich: vbw, 2023), https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/AbteilungenGS/Wirtschaftspolitik/2023/Downloads/vbw-Studie_Internationaler-Energiepreisvergleich_Oktober-2023.pdf.

причем с 2000 года объем производства вырос на 1440%[42], в то время как европейская алюминиевая промышленность за этот период потеряла более 30% своих мощностей по производству первичного алюминия[43].

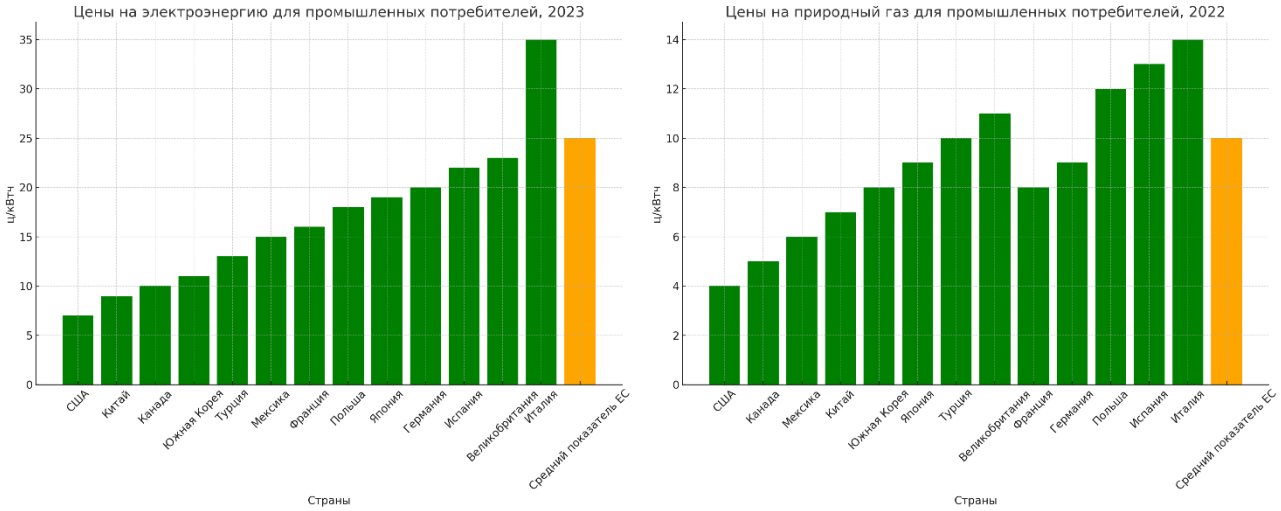
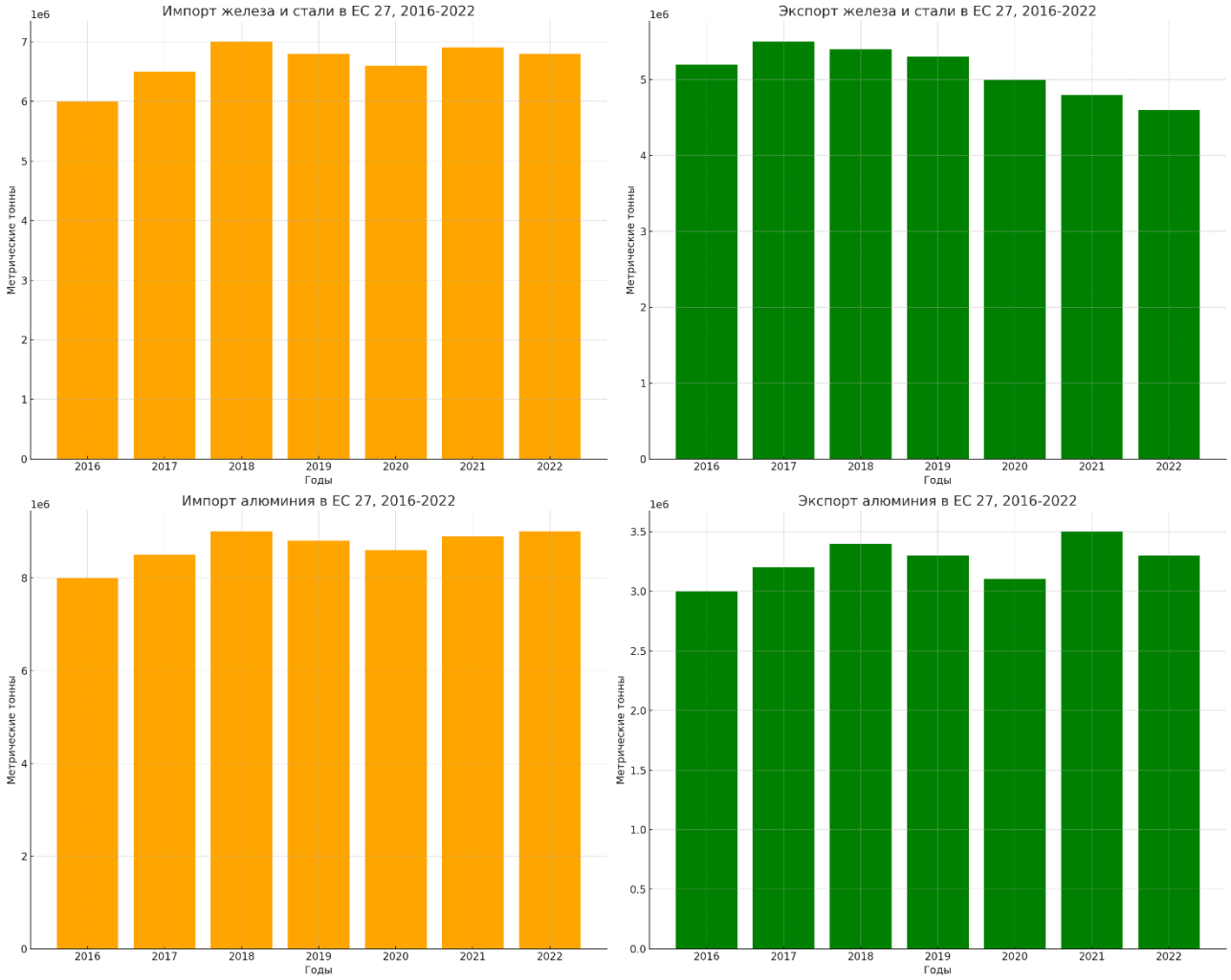


Рисунок 6.3.2 - Цены на электроэнергию (2023 г.) и природный газ (2022 г.) для промышленных потребителей (данные: vbw/Prognos, 2023)

Производство удобрений также является высокоэнергоемким, поскольку для производства прекурсоров, таких как водород, ключевой компонент азотных удобрений, используется природный газ. Нестабильность цен на природный газ в Европе и их резкое повышение после вторжения России в Украину и связанных с этим ограничений поставок (см. Рисунок 5.3.3) оказали непосредственное влияние на производственные затраты. В то же время быстрое сокращение предложения квот в рамках СТВ ЕС, а также другие ужесточающиеся климатические ограничения оказывают повышенное давление на европейских производителей удобрений с целью декарбонизации как их производственных процессов, так и выбросов в течение всего жизненного цикла их продукции, включая выбросы закиси азота, мощного парникового газа. Европейские производители цемента также сталкиваются с серьезной проблемой декарбонизации из-за высокого энергопотребления и углеродоемкого производственного процесса, включая технологические выбросы при кальцинировании известняка, который является одним из основных источников выбросов CO2. Из-за веса и низкой стоимости цемента цементная промышленность сталкивается с более высокими транспортными расходами и более низкой интенсивностью торговли, чем другие товары, рассмотренные в

[42] International Aluminium Institute, “Primary Aluminium Production”, 2023, https://internationalaluminium.org/statistics/primary-aluminium-production.
[43] European Aluminium, “Draft Council Regulation on an emergency intervention to address high energy prices”, 2022, https://european-aluminium.eu/wp-content/uploads/2022/10/2022-09-27-european-aluminium-proposals-ondraft-council-regulation-on-high.pdf.

этом разделе. Тем не менее, для отдельных производителей, расположенных вдоль внешних границ ЕС и вблизи крупных портов, продажи на внешние рынки исторически являются важным источником дохода. В последние годы рост операционных расходов по всем вышеперечисленным товарным категориям способствовал либо снижению экспорта, либо росту импорта, либо сочетанию обоих факторов, что свидетельствует о сложных экономических условиях, в которых в настоящее время находятся европейские производители на своих рынках. Эти тенденции особенно заметны в секторах производства удобрений и цемента (см. Рисунок 5.3.3).



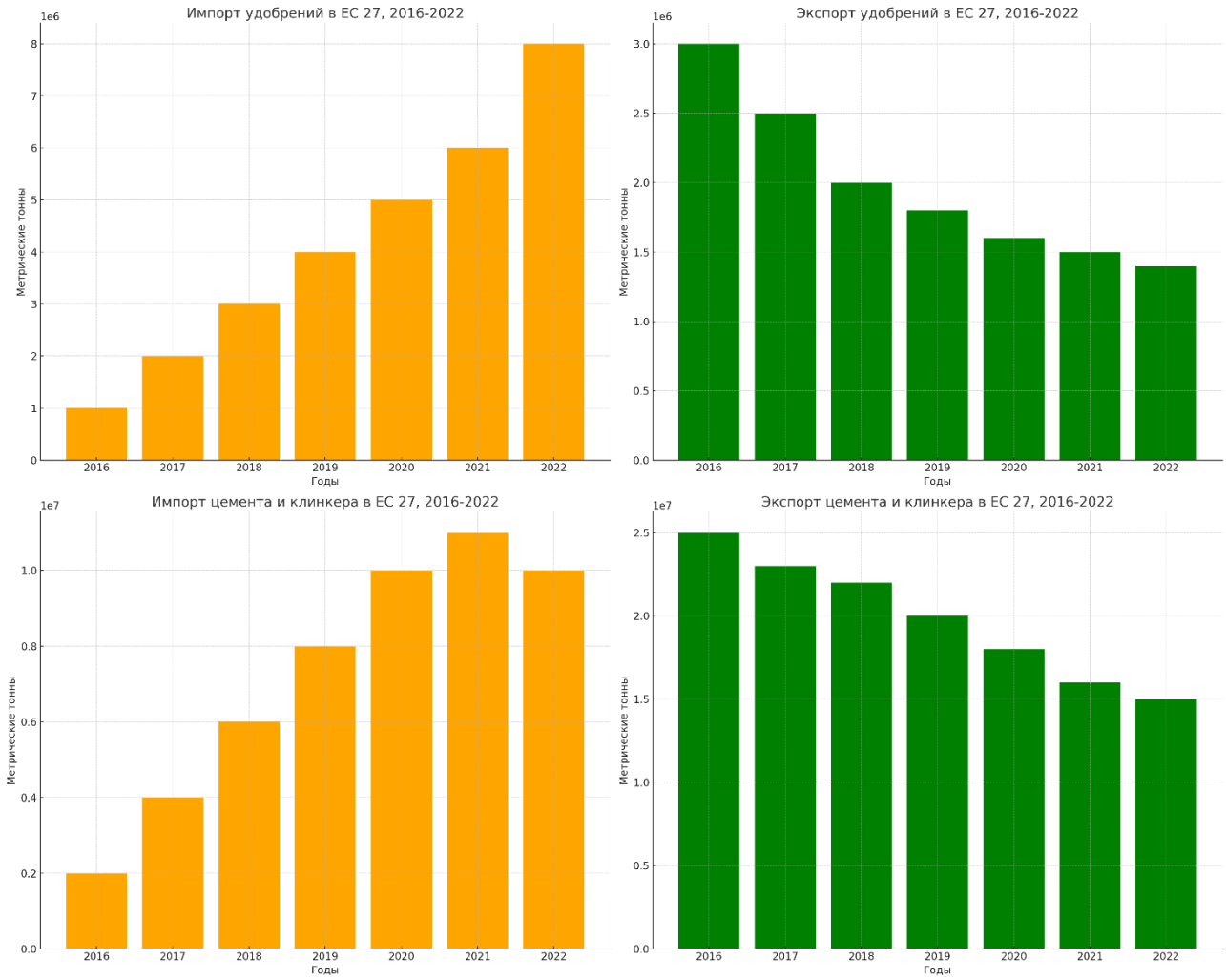


Рисунок 6.3.3 - Импорт и экспорт чугуна и стали (коды HS2 72 и 73), алюминия (код HS2 76), азотных удобрений (код HS4 3102), цемента и клинкера (код HS4 2523), 2016-2022 годы (данные: Eurostat, 2024)

Агрессивная конкуренция и недобросовестная торговая практика со стороны зарубежных торговых партнеров, значительный избыток производственных мощностей по всему миру, стоимость энергоносителей, которая - несмотря на недавнюю стабилизацию - в Европе неизменно выше, чем в конкурирующих странах, и стагнация спроса со стороны некоторых крупных потребителей, таких как китайский строительный сектор - все это способствует снижению прибыли и уровня загрузки производственных мощностей европейских производителей. В то же время амбициозные сроки декарбонизации, установленные в рамках европейского «Зеленого курса», требуют срочного внедрения в масштабах страны трансформационных технологий, таких как использование низкоуглеродного водорода в качестве восстановителя при производстве стали, электрификация промышленных процессов или решения по улавливанию и хранению углерода (УХУ), которые все еще имеют значительную премию по сравнению с традиционными производственными процессами.

Это, в свою очередь, потребует значительных инвестиций, которые, учитывая вышеуказанные тенденции и неопределенность относительно будущих цен на энергоносители и сырье в Европе, адекватность таких политических решений, как CBAM и предлагаемый закон о промышленности с нулевым уровнем выбросов, а также траектории климатической политики и производственные затраты в конкурирующих юрисдикциях, трудно оправдать. Вместо этого все большее число европейских производителей уже сталкиваются с проблемой сокращения объемов производства или, в более радикальных случаях, полного закрытия производственных мощностей.[44] Совокупный эффект этих проблем создает шаткое положение для европейских производителей, которые должны преодолевать трудности, связанные с сохранением финансовой жизнеспособности и инвестированием в обеспечение будущего своей деятельности на фоне растущей конкуренции на мировом рынке, где внутренние инвестиции в декарбонизацию могут не принести необходимой прибыли.

Решение проблемы утечки выбросов и рисков конкурентоспособности для европейских экспортеров товаров, подпадающих под действие CBAM, является неотложной задачей по мере перехода к окончательному периоду, начинающемуся в 2026 году, когда начнется график поэтапного отказа от свободного распределения. Одна из причин такой срочности кроется в ожидании решений о значительных инвестициях в затрагиваемые сектора по всей Европе. По мере декарбонизации в соответствии с целями и сроками смягчения последствий изменения климата, установленными Европейским законом о климате и международными обязательствами, они не смогут прибегнуть к постепенной или поэтапной модернизации существующих производственных процессов и методов.

Во многих случаях, например в сталелитейной и цементной промышленности, только переход к совершенно иным технологиям будет соответствовать амбициям ЕС по декарбонизации, что предвещает новую волну инвестиций в эти отрасли. Дополнительная срочность в некоторых секторах обусловлена параллельным развитием политики и сроками. Например, в отношении импорта некоторых видов стальной продукции защитные меры, действующие в настоящее время для предотвращения экономического ущерба европейским производителям стали и принимающие форму тарифных квот (TRQ), при превышении которых импорт облагается 25-процентной пошлиной,

[44] 5 See, for instance, the development of industrial emissions in Germany during 2023, with 12 percent emissions drop compared to the previous year mostly attributed to declining industrial output due to stagnating demand and high input costs, Agora Energiewende, Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2023. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2024, 2024, https://www.agoraenergiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35_DE_JAW23/A-EW_317_JAW23_WEB.pdf.

истекают не позднее 30 июня 2026 года, как раз когда начинается окончательный период действия CBAM и ускоряется сокращение свободного распределения.[45]

Учитывая эти грядущие преобразования, европейская промышленность стоит на перепутье. Менее чем через десять лет многие действующие предприятия перестанут быть экономически жизнеспособными, поскольку общее предложение квот в рамках СТВ ЕС быстро сократится. Получит ли европейский экспорт какую-либо защиту от утечек, повлияет на будущие инвестиционные решения, определяя, будут ли инвестиции в Европе направлены в новые ультранизкоуглеродные установки или перенаправлены в регионы, предлагающие более благоприятные условия для производства и инвестиций, включая менее строгие экологические ограничения. В ходе предстоящего инвестиционного цикла выбранное направление не только определит ближайшее будущее отраслей, уже охваченных CBAM, но и создаст прецедент для других секторов, готовых к включению.

Уже сейчас ожидаемые побочные эффекты от CBAM усиливают давление в сторону расширения его сферы действия по горизонтали за счет включения дополнительных секторов и по вертикали за счет распространения его на более низкие звенья производственно-сбытовой цепи. На данный момент не было проведено достаточного анализа экономического воздействия CBAM - не говоря уже о расширении горизонтального и вертикального охвата - в отсутствие решения проблемы утечки в отношении экспорта. Поэтому обеспечение ясности политики и равных условий для европейских производителей, конкурирующих на мировых рынках, приобретает значение не только для существующих секторов CBAM. Такая ясность обеспечит столь необходимые гарантии для инвестиций в Европе, стимулируя инновации, технологический прогресс и внедрение инновационных производственных методик.

6.4. Темпы повышения интенсивности выбросов парниковых газов

Исходный показатель предполагаемой интенсивности выбросов парниковых газов взят из технического отчета, подготовленного Объединенным исследовательским центром Комиссии, по интенсивности выбросов парниковых газов в четырех секторах, охватываемых CBAM.[46] Можно предположить, что установки, производящие эти два товара, будут демонстрировать улучшение интенсивности выбросов парниковых газов до 2034 года. В 2027-2030 гг. используется ежегодный темп улучшения в 1,4% - среднее значение между

[45] European Commission, “EU to decide on steel safeguard extension”, 9 February 2024, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-decide-steel-safeguard-extension-2024-02-09_en.

[46] Vidovic, Danko, Alain Marmier, Lovro Zore and Jose A. Moya. Greenhouse gas emission intensities of the steel, fertilizers, aluminum and cement industries in the EU and its main trading partners. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. doi:10.2760/359533, JRC134682

максимальным и минимальным предполагаемыми темпами улучшения, использованными Комиссией при установлении контрольных показателей фазы 4.[47] В 2031-2034 гг. предполагается более амбициозный темп улучшения, используя максимальный предполагаемый темп фазы 4.

Более высокие темпы улучшения снижают воздействие любого заданного уровня цен на квоты ЕС. В качестве иллюстрации чувствительности наших оценок к предполагаемому темпу улучшения, при предположении отсутствия какого-либо улучшения в производстве холоднокатаной стали, то результирующая премия к мировым ценам в 2034 году на эти товары составила бы 43%, а не 35%.

Согласно оценке, два товара, для которых были получены расчеты, будут с трудом конкурировать на мировых рынках даже к 2030 году, а к 2034 году, учитывая глобальный характер этих рынков, несомненно, потеряют любые экспортные рынки. Рынки всех охватываемых CBAM секторов (за исключением электроэнергии и, возможно, водорода) имеют одинаково глобальные аспекты, и, хотя данный анализ не может сказать с уверенностью, он предполагает, что все они могут столкнуться с одними и теми же фундаментальными рисками. Как минимум, это говорит о том, что необходимо срочно провести углубленный анализ для дальнейшего изучения вопросов, которые были здесь рассмотрены.

На рынках удобрений отсутствие экспорта в сочетании с сезонным спросом и низкими складскими мощностями означает, что производственные предприятия, вероятно, не могут работать на экономически выгодных мощностях. В той или иной степени это справедливо и для таких секторов, как черная металлургия, где нет сезонности спроса. Как отмечалось выше, ниже определенного уровня загрузки производственных мощностей промышленные предприятия становятся нежизнеспособными; например, ОЭСР считает, что уровень загрузки мощностей ниже 75% в производстве стали не является экономически жизнеспособным.[48] И хотя нет данных, чтобы показать, каков этот уровень для каждого сектора, полная потеря экспортных рынков определенно приближает некоторые предприятия к этим пределам, если не переходит их.

6.5. Выводы

Приведенный выше анализ позволяет сделать ряд выводов. Очевидно, что экспорт был и будет оставаться важным компонентом экономики ЕС, в некоторых случаях сконцентрированным в определенных секторах, установках или географических регионах.

[47] DG CLIMA. 2021. Update of benchmark values for the years 2021 – 2025 of phase 4 of the EU ETS: Benchmark curves and key parameters (final version issued on 15 June 2021).
[48] OECD, Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023 (Paris: OECD, 2023), https://www.oecd.org/industry/ind/latest-developments-in-steelmaking-capacity-2023.pdf

Европейский экспорт товаров, подпадающих под действие CBAM, имеет значение как с экономической точки зрения, так и для эффективных действий в области климата: он имеет большое значение для бизнеса затронутых производителей, а его замещение на международных рынках более углеродоемкими товарами приведет к увеличению глобальных выбросов.

В силу целого ряда факторов, включая высокие производственные затраты, избыточные производственные мощности и агрессивные рыночные интервенции торговых партнеров, европейские производители уже сталкиваются с жесткой конкуренцией на этих экспортных рынках, причем в последние годы наблюдается рост импорта и снижение экспорта во многих затрагиваемых секторах. Расчет влияния роста стоимости углерода на две категории товаров по мере постепенной отмены бесплатного распределения позволяет предположить, что без дополнительной поддержки европейские товары вообще станут неконкурентоспособными на мировых рынках.

Также можно сделать вывод, что важность экспорта выходит за рамки простого увеличения доли рынка и международного присутствия, но также влияет на общую жизнеспособность производителей, учитывая, что определенный коэффициент использования мощностей необходим для того, чтобы установки и предприятия оставались в бизнесе.

CBAM, новый подход, принятый ЕС для устранения риска утечки углерода, позволит устранить - хотя и несовершенно - этот риск для внутреннего рынка. Однако в настоящее время в нем нет положения, которое распространяло бы эту защиту на экспорт, что ставит под угрозу значительный сегмент промышленности ЕС. Таким образом, для обеспечения жизнеспособности и общественного признания европейской «Зеленой сделки» большое значение имеет предусмотренный директивой СТВ ЕС анализ оценки риска утечки углерода для товаров, подпадающих под CBAM, в отношении экспорта.

Приведенный выше анализ ясно показывает, что проблема экспорта затрагивает все сектора, хотя и не в равной степени и не одинаковым образом. Кроме того, влияние не ограничивается экономической сферой, оно сказывается и на экологических результатах. Производители ЕС во многих областях имеют лучшие показатели интенсивности выбросов парниковых газов, и они конкурируют на мировом рынке с производителями, которые имеют худшие показатели. Ограничение экспорта из ЕС повлияет на экологические поставки, а цель CBAM не ограничивается продукцией, поступающей в ЕС, а направлена на снижение глобальных выбросов парниковых газов.

При оценке риска утечки углерода Европейской комиссии рекомендуется быть динамичной и не ограничиваться исторической информацией и тенденциями в области затрат и утечки углерода. Хотя прошлые события являются ценным источником информации для понимания будущих тенденций, учитывая стремительное развитие рынка и политики в последние несколько лет,

этого может быть недостаточно. В данном случае переход от свободного распределения к CBAM создал совершенно новую динамику и структуру затрат, и будущие тенденции необходимо рассматривать в свете этой информации. Выводы должны быть представлены в черновом варианте и открыты для обсуждения и оспаривания всеми заинтересованными сторонами.

Следует также признать, что значение этого вопроса будет только возрастать по мере накопления дополнительных доказательств не только важности экспорта и его воздействия на окружающую среду, учитывая превосходные экологические показатели промышленности ЕС во многих случаях; но и по мере того, как вопрос экспорта в рамках секторов CBAM будет расширяться по горизонтали и вертикали, охватывая дополнительные сектора и цепочки создания стоимости. Таким образом, несмотря на формулировку статьи 10a(1a) пересмотренной Директивы ЕС по СТВ, которая гласит, что «Комиссия должна оценить риск утечки углерода для товаров, подпадающих под CBAM», обзор должен также оценить связанные с экспортом риски утечки для категорий продукции в других секторах и в цепочках добавленной стоимости, на которые CBAM может быть в конечном итоге распространен.

Аналогичным образом, несмотря на мандат по оценке таких рисков утечки для европейского экспорта «в третьи страны, которые не применяют СТВ ЕС или аналогичный механизм углеродного ценообразования», оценка должна также охватывать экспорт в такие страны, как Китай, где действуют углеродные цены на соответствующие продукты, но имеются значительные различия в разработке и управлении системами углеродного ценообразования.

В качестве простой иллюстрации можно привести участившиеся дискуссии о включении сельского хозяйства в СТВ и естественном решении CBAM для защиты от риска утечки углерода. Сельское хозяйство является важным элементом экономики ЕС, имеющим значительный экспортный компонент, и отказ от решения проблемы экспорта просто не сработает.

В то же время можно ожидать, что по мере повышения чувствительности и наглядности секторов, CBAM будет оспариваться в международных инстанциях, таких как Всемирная торговая организация (ВТО) или Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН).

Очень важно соблюдать полную прозрачность данных и предположений, лежащих в основе оценки риска утечки углерода в связи с экспортом, чтобы все заинтересованные стороны могли взаимодействовать и вносить активный и ценный вклад.

7. Влияние CBAM на Азиатский регион

Европейский Союз (ЕС) стремится стать первым климатически нейтральным экономическим блоком к 2050 году. В 2021 году ЕС усилил свои обязательства, приняв пакет «Fit for 55», направленный на сокращение чистых выбросов парниковых газов на 55% к 2030 году по сравнению с уровнем 1990 года. Одной из ключевых мер для достижения этих целей является введение CBAM, который налагает углеродный налог на импорт углеродоемких продуктов, таких как железо и сталь, цемент, удобрения, алюминий, электроэнергия и водород. Это должно предотвратить перенос производства в страны с менее строгими экологическими нормами.

Введение CBAM имеет значительные экономические последствия для торговли и инвестиций, особенно в развивающихся странах. Исследование Конференции ООН по торговле и развитию (UNCTAD (2021)) показало, что CBAM может изменить структуру торговли в пользу стран с относительно углеродно эффективным производством и подавить экспорт из развивающихся стран с углеродоемкими отраслями. Особенно пострадают экономики, в экспорте которых большая доля приходится на продукцию СТВ. Кроме того, риски адаптации к CBAM возрастут в странах, зависящих от ЕС как экспортного рынка, и в странах, не имеющих возможности отслеживать и сообщать о выбросах углерода, связанных с производством. Экономики, которые с трудом адаптируются к низкоуглеродной парадигме, также могут быть подвержены большему риску воздействия.

Риски можно отслеживать на основе подверженности и уязвимости экономик к CBAM. Всемирный банк разработал индекс подверженности CBAM, чтобы помочь экономикам принимать политические решения. Индекс определяет вероятность влияния CBAM на экспорт углеродоемких товаров для шести выбранных отраслей. Он рассчитывается путем умножения доли экспорта каждой экономики на плату за воплощенный углерод на доллар экспорта в ЕС (интенсивность выбросов экспортера, умноженная на цену углерода в 100 долларов за тонну). Экономики с высоким показателем индекса подверженности CBAM, скорее всего, будут затронуты в большей степени, чем экономики с низким показателем. CBAM повысит стоимость экспорта продукции с высоким уровнем выбросов в ЕС. Больше всего пострадают те страны, которые экспортируют в ЕС значительные объемы продукции, имеют производство с высоким уровнем выбросов и низкую (или вообще отсутствующую) внутреннюю цену на углерод. Согласно индексу подверженности CBAM Всемирного банка, наиболее уязвимыми странами являются Россия, Украина, Казахстан, Индия, Египет и Южная Африка. Экспорт Китая, Вьетнама и Турции, скорее всего, пострадает незначительно. Компании в Европе, зависящие от поставок из этих стран, в ближайшие годы могут столкнуться с ростом производственных затрат.

Всемирный банк также разработал индекс относительной подверженности. Он рассчитывается путем умножения той же доли экспорта на разницу между интенсивностью выбросов экспортера и средней интенсивностью выбросов в ЕС для продукта CBAM, рассчитанной по предполагаемой цене CBAM в 100 долларов за тонну углерода (World Bank 2023). Положительный индекс относительной подверженности указывает на то, что интенсивность выбросов углерода в экономике выше, чем в среднем по ЕС, и, следовательно, затраты в рамках CBAM будут выше. С другой стороны, отрицательный индекс относительного воздействия показывает, что интенсивность выбросов в экономике ниже, чем в среднем по ЕС. Например, если Грузия имеет совокупный индекс относительной подверженности CBAM, равный 0,0464, то дополнительные затраты составят 4,64 доллара на тонну, выброшенного CO2. Индекс также включает совокупный индекс подверженности CBAM, который получается в результате умножения экспорта всех охватываемых секторов продукции в ЕС на сумму общих платежей за воплощенный углерод (предполагаемая цена, умноженная на интенсивность выбросов экспортера во всех охватываемых секторах продукции), разделенную на сумму общей стоимости экспорта продукции CBAM в мире.

7.1. Воздействие на азиатские страны по отраслям

Хотя общее воздействие CBAM на азиатские экономики ограничено, некоторые сектора могут существенно пострадать:

Железо и сталь: Крупнейшими экспортерами в ЕС являются Камбоджа (34.25% от общего экспорта железа и стали), Индия (23.55%), Китай (8.76%). Влияние CBAM на эти страны будет варьироваться.

Удобрения: Грузия (59.47% экспорта удобрений в ЕС), Азербайджан (58.65%), Япония (2.08%). Грузия испытывает наибольшее влияние CBAM в этом секторе.

Цемент: Малайзия (6.69% экспорта цемента в ЕС), Япония (1.68%), Пакистан (1.67%).

Алюминий: Казахстан (42.15% экспорта алюминия в ЕС), Азербайджан (29.30%), Китай (13.20%).

7.2. Анализ воздействия на ВВП и благосостояние

Исследования показывают, что CBAM может иметь ограниченное влияние на сокращение выбросов, но его распределительные эффекты вызывают беспокойство. Например, ВВП Украины и России может снизиться на 0.2% к 2030 году. В то время как развитые страны могут выиграть от CBAM, развивающиеся страны, такие как Индия и Китай, могут понести убытки.

ЕС может рассмотреть возможность расширения охвата CBAM после 2025 года, включая транспортировку товаров. Это может увеличить

административные сложности и вызвать дополнительные проблемы с совместимостью правил Всемирной торговой организации (ВТО).

Количественный анализ показывает, что ценность CBAM с точки зрения смягчения последствий изменения климата невелика. Однако его влияние на структуру торговли, конкурентоспособность и распределение доходов далеко не незначительно, особенно для развивающихся экономик.

CBAM, скорее всего, затронет региональных членов, причем одних больше, чем других. Например, Центральная Азия имеет относительно большую подверженность ЕС в торговле товарами, на которые распространяется действие механизма. На уровне секторов экономики некоторые азиатские страны почувствуют негативное влияние на свой экспорт, поскольку с 2026 года затраты, рассчитанные с учетом встроенных выбросов, будут взиматься с импортных цен. К ним относятся Индия в секторе черной металлургии, Грузия в секторе удобрений и Казахстан в секторе алюминия. Несмотря на то, что страны могут успешно оспаривать CBAM в ВТО, они не могут избежать его краткосрочного воздействия, которое обычно длится около 30 месяцев. 9 Приложение IV, 4.3. гласит: «Значения по умолчанию для косвенных выбросов, встроенных в товар, произведенный в третьей стране, определяются на основе значения по умолчанию, рассчитанного на основе среднего значения либо коэффициента выбросов электросети Союза, либо коэффициента выбросов электросети страны происхождения, либо коэффициента выбросов CO2 из источников ценообразования в стране происхождения электроэнергии, используемой для производства этого товара». 13 Механизм пограничной корректировки углеродных выбросов Европейского союза: Экономическое воздействие и последствия для Азии Эти количественные анализы также показывают, что CBAM увеличит разрыв в благосостоянии между развивающимися и развитыми экономиками в рамках сценария «бизнес как обычно». В большинстве случаев развитые страны находятся в более выгодном положении, поскольку их производственная практика, как правило, менее углеродоемка. С точки зрения развития, эффективное сокращение глобальных выбросов потребует более эффективных производственных и транспортных процессов в региональных странах. ЕС может рассмотреть возможность использования части доходов от CBAM для ускорения распространения и внедрения более чистых производственных технологий в секторах развивающихся стран, на которые нацелена CBAM.

CBAM может иметь более системные последствия, несмотря на относительно небольшое влияние на выбросы и большинство торговых потоков. Некоторые страны могут рассмотреть возможность введения или расширения широких внутренних программ по установлению цен на выбросы углерода. Такие программы все равно приведут к росту издержек бизнеса, но собранные налоги будут поступать правительствам внутри страны и могут быть

использованы для поддержки экспортеров, стремящихся снизить углеродоемкость в соответствии с правилами ВТО. Эффективное ценообразование на выбросы углерода может также стимулировать частные инвестиции в «зеленый» сектор и низкоуглеродные технологии, чтобы подстегнуть инновации.

7.3. Меры и действия для уязвимых азиатских экономик

Во-первых, азиатские страны могут подумать о том, как существующие в их странах рамки углеродной политики могут смягчить воздействие CBAM на их экономику. Углеродные рынки региона все еще находятся в стадии становления (Duggal 2023). В настоящее время страны Азиатско-Тихоокеанского региона реализовали шесть прямых инициатив по установлению цен на углерод. Япония и Сингапур применяют углеродный налог, а Новая Зеландия, Казахстан, Республика Корея и КНР запустили СТВ. Вьетнам и Таиланд также предприняли юридические и административные шаги для введения цен на углерод. Пакистан, Филиппины и Тайбэй (Китай) также рассматривают возможность введения СТВ на национальном уровне. Несмотря на то, что в Сингапуре создается региональный центр торговли углеродными квотами, экономикам региона потребуется время, чтобы принять в нем полноценное участие. CBAM дает им возможность сосредоточиться на развитии своих углеродных рынков, одновременно решая проблему нехватки инвестиций, необходимых для развития возобновляемых источников энергии.

Во-вторых, региональные экономики могут рассмотреть возможность реагирования путем повышения добавленной стоимости своего экспорта. Например, сталь, используемая в автомобильных деталях, экспортируемых в ЕС, не облагается налогом (хотя вскоре это может измениться). Повышение цены на углерод усилит стимулы к переходу на импорт продукции с более высокой добавленной стоимостью, что негативно скажется на цепочках поставок в ЕС. Например, Чепелёв (2021) показывает, что украинский сталелитейный сектор может значительно переориентироваться на продукцию с более высокой добавленной стоимостью, что ограничит воздействие CBAM на украинскую металлургическую продукцию.

В-третьих, краткосрочный риск, связанный с CBAM, обусловлен в основном зависимостью экономики от рынка ЕС для экспорта Отрасли с интенсивными выбросами, подверженные торговле, что отражается в доле торговли с ЕС в национальных счетах. Диверсификация экспортных рынков может помочь снизить риск, связанный с CBAM. Техническая и финансовая поддержка может повысить производственный потенциал других секторов и тем самым снизить зависимость от секторов СТВ. Азиатским странам также необходимо обратиться за технической помощью и наращиванием потенциала в рамках международного сотрудничества, чтобы помочь им внедрить углеродное

ценообразование и повысить свой статистический потенциал. Предыдущие исследования показывают, что способность экономики адаптироваться к внедрению CBAM может значительно исказить экономическое воздействие CBAM. Малые и менее развитые экономики в значительной степени подвержены рискам, которые могут возникнуть из-за отсутствия потенциала для отслеживания торговли углеродоемкой продукцией. АБР также может содействовать наращиванию потенциала и обмену знаниями между своими региональными членами, чтобы поддержать их адаптацию к реализации CBAM и смягчить воздействие CBAM на их экономики.

В-четвертых, в долгосрочной перспективе пограничные углеродные корректировки могут стать более распространенным механизмом для сокращения утечки углерода. Азиатским странам необходимо существенно повысить энергоэффективность и сократить выбросы за счет перехода на энергосбережение и модернизации производственных технологий. Многие азиатские страны с высокой долей торговли в углеродоемких секторах должны активизировать свои усилия по декарбонизации этих секторов. Например, производители стали в Азии столкнутся с большими затратами в связи с внедрением CBAM, если не увеличат инвестиции в низкоуглеродное производство и энергетический переход. Государственная политика может сыграть роль катализатора, установив четкие и амбициозные цели по сокращению выбросов и использованию возобновляемых источников энергии, а также мобилизовав государственные и частные инвестиции в низкоуглеродные технологии и энергетический переход.

Наконец, необходимо усилить региональное сотрудничество, чтобы своевременно и коллективно реагировать на CBAM, обеспечить более сильный региональный голос в переговорах о том, как будут использоваться генерируемые им доходы, требовать технической помощи и наращивания потенциала, а также расширять и интегрировать региональные углеродные рынки.

7.4. Ключевые выводы для Азиатского региона

В количественном плане механизм углеродного регулирования на границе (CBAM) имеет незначительное влияние на смягчение изменений климата. Тем не менее, его воздействие на торговые модели, конкурентоспособность и распределение доходов ощутимо, особенно для развивающихся стран.

Экономическое воздействие на азиатские страны: Общее экономическое воздействие CBAM на азиатские экономики ограничено, однако некоторые сектора, такие как железо и сталь в Индии, удобрения в Грузии и алюминий в Казахстане, могут столкнуться с существенным увеличением издержек.

Возможности для Азии: CBAM предоставляет азиатским странам возможность развивать свои углеродные рынки и решать проблемы с инвестициями в возобновляемые источники энергии.

Ответные меры: Затронутые страны могут рассмотреть возможность увеличения добавленной стоимости своих экспортируемых товаров, диверсификации экспортных рынков и улучшения производственных мощностей в секторах, не затронутых CBAM.

Риски и рекомендации: Диверсификация экспортных рынков, увеличение производственных мощностей в секторах, не затронутых CBAM, и создание статистических возможностей могут помочь снизить риски, связанные с CBAM.

8. Влияние CBAM на Казахстан

Казахстан уязвим к рискам переходного периода из-за важности своих энерго- и эмиссионно-интенсивных секторов. Уровень выбросов углекислого газа - CO2 на душу населения в Казахстане в 3,5 раза превышает средний мировой уровень, что делает страну десятой по уровню выбросов на душу населения. Чтобы смягчить изменения климата, Казахстан обязался сократить выбросы парниковых газов на 15% в период с 1990 по 2030 год и достичь углеродной нейтральности к 2060 году, что потребует значительных преобразований в энергетической системе страны. Основные торговые партнеры Казахстана также объявили о достижении нулевых выбросов, что создает дополнительные риски для энергетической и экономической систем Казахстана.

Доля экспорта в ЕС:

По данным Центра развития торговой политики QazTrade, на ЕС приходится 39% казахстанского экспорта, включая нефть, нефтепродукты, ферросплавы, уголь, уран, пшеницу и другие. В 2023 году объем казахстанского экспорта в блок составил $41,4 млрд, из которых $388,7 млн приходится на углеродоемкие товары.

Дельфин Саллард, старший эксперт Генерального директората Еврокомиссии по вопросам налогообложения и таможенного союза, уточнила, что трансграничное регулирование выбросов углерода больше всего затронет секторы черной металлургии и алюминия страны. В 2022 году на них приходилось около 0,9% и 0,8% от общей стоимости казахстанского экспорта в ЕС.

Внедрение углеродного налога ЕС автоматически скажется на стоимости экспортных товаров, а значит, и конкурентоспособности продукции. Повышенная стоимость гипотетически может закрыть для казахстанских продуктов некоторые рынки. Поэтому уже сейчас предприятиям страны следует начать работу по декарбонизации и переходу к альтернативным технологиям.

Казахстан должен сократить чистые выбросы до 328,4 млн т углерода к 2030 году и снизить выбросы на 25% по сравнению с уровнем 1990 при условии международной поддержки. Как объясняют эксперты OECD, это означает, что к 2030 году страна должна сократить долю угольного поколения с 65% до 40% и увеличить долю возобновляемой энергетики с 10% до 24%.

Но также стоит учесть, что металлургические предприятия Казахстана по итогам 2023 года увеличили производство стали на 16,4% по сравнению с 2022 годом – до 3,92 млн т.

Основные риски для Казахстана:

Экономическое воздействие:

Сектор алюминия: Казахстан является крупнейшим экспортером алюминия в ЕС среди азиатских стран, с долей экспорта алюминия в ЕС, составляющей 42.15% от общего объема экспорта алюминия страны. Это делает Казахстан одним из самых уязвимых экспортеров в рамках CBAM.

Относительный индекс воздействия CBAM: 0.0404. Этот индекс показывает, что из-за более высокой интенсивности выбросов углерода при производстве алюминия в Казахстане по сравнению с ЕС, стоимость экспорта продукции в ЕС будет значительно выше из-за дополнительных затрат на углеродные выбросы.

Дополнительные затраты от внедрения CBAM: $4.04 за тонну выбросов CO2.

Сектор железа и стали: Казахстан также экспортирует железо и сталь в ЕС, хотя этот сектор менее подвержен рискам по сравнению с алюминием.

Относительный индекс воздействия CBAM: 0.0078.

Дополнительные затраты от внедрения CBAM: менее $1 за тонну выбросов CO2.

Сектор удобрений: Казахстан экспортирует небольшое количество удобрений в ЕС.

Относительный индекс воздействия CBAM: 0.0014.

Дополнительные затраты от внедрения CBAM: менее $1 за тонну выбросов CO2.

Общее влияние на ВВП: ожидается, что CBAM окажет ограниченное воздействие на ВВП Казахстана, так как значительная часть экспорта страны не подпадает под действие механизма.

Ожидаемое снижение ВВП к 2030 году: 0.045%.

Изменение благосостояния: -0.2 миллиарда долларов США.

***Влияние на конкурентоспособность*:**
Введение углеродного налога ЕС автоматически скажется на стоимости экспортных товаров, что может снизить конкурентоспособность продукции Казахстана на европейских рынках.

***Влияние санкций*:**
Санкции ЕС, введенные против России, могут косвенно повлиять на Казахстан, так как он является членом Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Влияние санкций на Россию и Беларусь может уменьшить общий объем торговли этих стран с ЕС, что может создать новые возможности для Казахстана.

Меры и действия для смягчения рисков:
Развитие углеродных рынков:

Активная проработка по приведению своих политик в соответствие с требованиями CBAM, усиливая внутреннюю систему торговли выбросами (СТВ), чтобы максимально приблизить её к СТВ ЕС.

Декарбонизация и переход к альтернативным технологиям:

Казахстан должен сократить чистые выбросы до 3284 млн т углерода к 2030 году и снизить выбросы на 25% по сравнению с уровнем 1990 года при условии международной поддержки. Это потребует значительных преобразований в энергетической системе страны.

Повышение добавленной стоимости экспорта:

Стремление к повышению добавленной стоимости своих экспортируемых товаров может помочь смягчить воздействие CBAM. Например, сталь, используемая в автомобильных деталях, экспортируемых в ЕС, не облагается налогом.

Диверсификация экспортных рынков:

Диверсификация экспортных рынков может помочь снизить зависимость от ЕС и снизить риски, связанные с CBAM.

Международное сотрудничество:

Необходимо обратиться за технической помощью и наращиванием потенциала в рамках международного сотрудничества, чтобы помочь усовершенствовать углеродное ценообразование и повысить свой статистический потенциал.

Влияние на бизнес: Казахстанские компании, экспортирующие в ЕС, должны соблюдать обязательства по отчетности CBAM в течение переходного периода. Это включает в себя:

- Сбор и отчетность данных о количестве экспортируемых в ЕС товаров CBAM, содержащихся выбросах парниковых газов и уплаченной в Казахстане углеродной цене.
- Использование значений по умолчанию, опубликованных ЕС, если фактические данные о выбросах недоступны в течение переходного периода.
- Подготовка к полному внедрению CBAM к 2026 году, когда импортерам потребуется ежегодно декларировать выбросы и сдавать сертификаты CBAM на покрытие заявленных выбросов.

Поддержка и руководство: Европейская комиссия предоставила обширные руководства и инструменты для помощи бизнесу в навигации по требованиям CBAM, включая переходный реестр и подробные руководства по отчетности. Эти ресурсы важны для казахстанских экспортеров для обеспечения соответствия и поддержания доступа на рынок ЕС.

Влияние внутренней и глобальной политики смягчения последствий изменения климата окажет негативное воздействие на экономику Казахстана, его фирмы, отрасли и банки, причем воздействие будет разным в зависимости от отрасли и банка. Казахстан особенно уязвим к переходным рискам со стороны углеродоемких секторов, таких как добыча полезных ископаемых, нефтепереработка и производство электроэнергии. Банки с большими обязательствами в углеродоемких секторах могут столкнуться с

дополнительными убытками до 30 процентов в сценарии беспорядочного перехода к 1,5°C на горизонте 5-7 лет по сравнению с базовым сценарием. Банки с небольшой долей портфеля, подверженной углеродоемким секторам, также могут столкнуться с убытками, поскольку действия по смягчению последствий изменения климата затрагивают экономику в целом (например, потеря ВВП и обесценение валюты) и финансовое состояние отдельных потребителей, бизнеса и отраслей.

8.1. Заключение

Казахстан подвержен значительным рискам переходного периода из-за высокой зависимости от углеродоемких секторов. Внутренняя и глобальная политика по смягчению последствий изменения климата окажет разное воздействие на экономику Казахстана и его финансовый сектор. Необходимы усилия по улучшению координации между различными государственными органами и укреплению методологий для оценки и мониторинга климатических рисков.

Механизм корректировки углеродных границ ЕС представляет собой значительный вызов для Казахстана, но также открывает возможности для улучшения экологической устойчивости и конкурентоспособности страны. Внедрение «зеленых» технологий и улучшение системы учета выбросов помогут Казахстану эффективно адаптироваться к новым условиям мировой торговли.

Текущая ситуация и статус внедрения Механизма углеродного пограничного регулирования (CBAM) в Казахстане включают в себя несколько ключевых событий и корректировок, соответствующих более широким климатическим политикам Европейского Союза. Важно подчеркнуть необходимость для Казахстана адаптировать свою политику ценообразования на углерод в соответствии с рамками CBAM, чтобы смягчить негативные последствия для своих экспортных поставок в Европейский Союз (ЕС).

Несмотря на значительные вызовы, которые представляет CBAM для казахстанских экспортеров, активная адаптация через улучшение управления углеродом, получение международной поддержки и возможное внедрение национального ценообразования на углерод может смягчить эти воздействия. Эти меры помогут сохранить конкурентоспособность экспорта Казахстана на рынке ЕС и поддержат более широкие климатические цели страны.

Влияние на экспортеров:

Ожидается, что введение CBAM создаст сложности для экспортеров из Казахстана из-за увеличения затрат, связанных с соблюдением требований. Это включает необходимость детализированной отчетности о выбросах углерода и возможные корректировки углеродных цен для сохранения конкурентоспособности на рынке ЕС.

В отчете подчеркивается важность адаптации экспортеров в Казахстане к требованиям CBAM путем улучшения практик учета углерода и получения верификации для снижения риска штрафов за несоблюдение.

Можно использовать несколько примеров из внедрения механизма углеродной корректировки на границе (CBAM) в Великобритании, которые могут помочь в адаптации аналогичных мер в Казахстане:

1. **Этапы внедрения**

В Великобритании CBAM планируется внедрить к 2027 году с переходным периодом для адаптации и подготовки. Казахстану следует рассмотреть поэтапное внедрение CBAM, начиная с добровольной отчетности и заканчивая обязательной сдачей углеродных сертификатов, чтобы дать компаниям время на подготовку и минимизировать начальные административные трудности.

2. **Методология определения стоимости соблюдения**

Великобритания использует средние недельные цены Системы торговли выбросами (СТВ) для расчета стоимости CBAM. Казахстану следует разработать аналогичную методологию, интегрируя её с существующей национальной системой торговли выбросами.

3. **Санкции и проверка на прочность**

Великобритания предусматривает строгие санкции за нарушения и проверку на прочность, чтобы убедиться в надежности системы и минимизировать риск обхода правил. Казахстану следует внедрить аналогичную систему штрафов и проверок, чтобы обеспечить выполнение требований CBAM и предотвращение мошенничества.

4. **Использование доходов от CBAM**

Доходы от CBAM в Великобритании планируется направить на декарбонизацию промышленности. Казахстану следует разработать стратегию использования доходов от CBAM для поддержки экологически чистых технологий, улучшения энергетической эффективности и поддержки промышленных предприятий в процессе перехода к низкоуглеродной экономике.

5. **Согласование с международными стандартами**

Великобритания стремится к максимальному согласованию своей системы CBAM с системами ЕС для облегчения торговли и взаимного признания сертификатов. Казахстану следует рассмотреть возможность сотрудничества и согласования с международными стандартами и системами углеродного регулирования, чтобы облегчить экспорт и минимизировать торговые барьеры.

Стратегии смягчения последствий:

Сбор данных и отчетность: Сбор и передача национальных данных по выбросам в ЕС имеют решающее значение для избежания неблагоприятных углеродных затрат по умолчанию.

Повышение квалификации: необходимо проводить работу по повышению квалификации экспортеров для управления углеродным учетом и соблюдения стандартов CBAM. Это включает поддержку аккредитации национальных или региональных верификаторов для учета содержания углерода в рамках CBAM, чтобы проверка была менее затратной и более доступной для местных экспортеров, содействие развитию национальных аккредитованных верификаторов, и проведение сессий обмена информацией/семинаров по реализации/требованиям CBAM. Помощь в наращивании потенциала экспортеров для внутреннего учета выбросов углерода, который соответствует нормативным требованиям CBAM.

Финансовая поддержка: Казахстан должен лоббировать ЕС за финансовую поддержку для покрытия затрат на сертификацию для экспортеров, используя доходы, полученные от CBAM. Это соответствует принципу общих, но дифференцированных обязанностей.

Международная координация: Взаимодействие с Всемирной торговой организацией (ВТО) и другими международными органами для обеспечения гармонизации различных режимов CBAM, минимизируя сложность для экспортеров, которые могут столкнуться с несколькими стандартами соблюдения. Рекомендуется усилить климатическую политику и стратегии снижения выбросов, используя международное климатическое финансирование для поддержки этих инициатив.

Рекомендации для Казахстана:

- Необходимо **укрепить координацию между финансовыми регуляторами, министерствами и другими заинтересованными сторонами** и разработать межведомственную рабочую группу по климатическому финансированию и анализу климатических рисков.
- **Усовершенствование и гармонизация данных** могут стать первым шагом к усилению межведомственной координации и оценке климатических рисков.
- **Улучшение углеродной эффективности**: Вложение в технологии, снижающие углеродные выбросы, может уменьшить влияние CBAM.
- **Диверсификация экспортных рынков**: Снижение зависимости от экспорта в ЕС за счет поиска новых рынков сбыта.
- **Развитие внутренних углеродных рынков**: Создание национальных механизмов углеродного ценообразования для улучшения конкурентоспособности.
- **Повышение добавленной стоимости экспортируемой продукции**: Развитие отраслей с высокой добавленной стоимостью, которые не подпадают под CBAM.

Список использованной литературы

1. Agnolucci, Paolo, Carolyn Fischer, Dirk Heine, Mariza Montes de Oca Leon, Joseph Pryor, Kathleen Patroni, and Stéphane Hallegatte. 'Measuring Total Carbon Pricing'. Policy Research Working Paper. Washington, DC: World Bank, June 2023. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099548206152339098/pdf/IDU124d2b624145531468a 1a4d418173bf51a4fd.pdf.
2. Aldy, Joseph E., William A. Pizer, and Keigo Akimoto. 'Comparing Emissions Mitigation Efforts across Countries'. Climate Policy 17, no. 4 (19 May 2017): 501–15. https://doi.org/10.1080/14693062.2015.1119098.
3. Bell, Ruth Greenspan (2003). Choosing Environmental Policy Instruments in the Real World. CCNM/GF/SD/ENV(2003)10/FINAL. CATEP Forum. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). http://www.oecd.org/environment/cc/2957706.pdf.
4. Bell, Ruth Greenspan (2006). 'The Kyoto Placebo'. Issues in Science and Technology 22, no. 2: 28–31. https://issues.org/p_bell.
5. Dominioni, Goran, and Daniel C. Esty. 'Designing Effective Border-Carbon Adjustment Mechanisms: Aligning the Global Trade and Climate Change Regimes'. Arizona Law Review 65, no. 1 (12 March 2023): 1–41. https://arizonalawreview.org/pdf/65-1/65arizlrev1.pdf.
6. Garside, B. (2021, September 27). "Not acceptable" if Russia imposes carbon price only on exporters, says EU official. Carbon Pulse. https://carbon-pulse.com/139684.
7. Korsunskaya, D., & Marrow, A. (2021, September 23). Russia considering own carbon tax as EU prepares one -Vedomosti. https://www.nasdaq.com/articles/russia-considering-own-carbon-tax-as-eu-preparesone-vedomosti-2021-09-23.
8. Levi, Sebastian, Christian Flachsland, and Michael Jakob (2020). 'Political Economy Determinants of Carbon Pricing'. Global Environmental Politics 20, no. 2: 128–56. https://doi.org/10.1162/glep_a_00549.
9. La Hoz Theuer, S., Hall, M., Eden, A., Krause, E., Haug, C., De Clara, S. (2023). Offset Use Across Emissions Trading Systems. Berlin: ICAP. https://icapcarbonaction.com/system/files/document/ICAP%20offsets%20paper_vfin.pdf
10. Marcu, Andrei. 'Mitigation Value, Networked Carbon Markets and the Paris Climate Change Agreement'. Brussels: Center for European Policy Studies, 5 October 2015. https://www.ceps.eu/cepspublications/mitigation-value-networked-carbon-markets-and-paris-climate-change-agreement.
11. Nordhaus, William (2005). 'Life After Kyoto: Alternative Approaches to Global Warming'. Working Paper 11889. National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w11889.

12. Organisation for Economic Co-operation and Development. Effective Carbon Rates: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading. Paris: OECD Publishing, 2021. https://www.oecd.org/tax/tax-policy/effective-carbon-rates-2021-0e8e24f5-en.htm.
13. Organisation for Economic Co-operation and Development. Effective Carbon Prices. Paris: OECD Publishing, 2013. https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/effective-carbon-prices-9789264196964- en.htm978-92-64-19684-1.
14. Tax Justice Network. 'The State of Tax Justice 2023'. Bristol: Tax Justice Network, 2023. https://taxjustice.net/wpcontent/uploads/SOTJ/SOTJ23/English/State%20of%20Tax%20Justice%202023%20- %20Tax%20Justice%20Network%20-%20English.pdf.
15. Weil, Gabriel. 'The Carbon Price Equivalent: A Metric for Comparing Climate Change Mitigation Efforts Across Jurisdictions'. Dickinson Law Review 125, no. 2 (1 January 2021): 475. https://ideas.dickinsonlaw.psu.edu/dlr/vol125/iss2/4.
16. World Bank. 'Globally Networked Carbon Markets'. Washington, DC: World Bank Task Force to Catalyze Climate Action, December 2013. https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SDN/cop19-networked-markets1213.pdf.
17. World Bank. "State and Trends of Carbon Pricing". Washington, DC, May 2023. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/39796
18. International Energy Agency. «Kazakhstan Energy Profile». IEA, 2022.
19. Asian Development Bank. (2023). European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Economic Impact and Implications for Asia. [ADB Brief No. 276].
20. European Commission. (2021). Impact Assessment Report on CBAM. https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en
21. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2021). Potential Effects of CBAM on CO2 Emissions, Trade, Income, and Employment.
22. World Bank. (2023). CBAM Exposure Index and Economic Impacts Analysis.

Прошито, пронумеровано

количество листов 186

/ Капполданов Н.К. /

Подпись Заместитель Председателя Правления, член Правления