

ТОРГОВЫЕ АСПЕКТЫ ВВЕДЕНИЯ МЕХАНИЗМА ТРАНСГРАНИЧНОГО УГЛЕРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

26 июля 2021 года

1. Опубликованный Еврокомиссией 14 июля 2021 года Проект механизма трансграничного углеродного регулирования (ТУР) даёт представление об архитектуре новой европейской политики по борьбе с возможной «утечкой» углерода и соответствующего распространения ценового механизма ограничения выбросов углерода (carbon pricing) на импортируемые товары. В пояснительном меморандуме Еврокомиссия заверяет, что механизм способствует достижению целей Парижского соглашения и полностью совместим с правилами Всемирной торговой организации (ВТО)¹.
2. Многие детали, определяющие непосредственное применение нового регулирования, однако, будут уточнены только в дальнейших имплементирующих актах Еврокомиссии. Именно в таких актах могут проявиться ключевые вопросы нового европейского ТУР. Одним из таких вопросов является потенциальная дискриминация импортёров. Климатические меры, которые дискриминационны или служат скрытым ограничением для международной торговли, противоречат обязательствам стран по ст. 3(5) Рамочной конвенции ООН об изменении климата. С точки зрения регулирования международной торговли, дискриминация иностранных производителей между собой или по отношению к местным производителям нарушает соответственно статьи I и III ГАТТ 1994 года.
3. Стоит отметить, что, по сравнению с появившимся в СМИ до официальной публикации черновым вариантом², в Проекте регулирования от 14 июля Еврокомиссия смягчила или попыталась устранить ряд противоречий, которые могли оказать наиболее негативное воздействие на торговых партнёров ЕС.
4. В данной заметке рассматривается ряд аспектов³ механизма ТУР, которые могут нести риски дискриминации импортёров и требуют внимания и анализа в дальнейшем.

Области потенциальной дискриминации

Исключение отдельных стран из-под действия ТУР

5. Проект ТУР предусматривает возможность исключения отдельных стран из-под действия механизма ТУР. Однако этот круг стран ограничен лишь странами, участвующими в европейской системе торговли квотами (ETS) (сейчас это Исландия, Лихтенштейн и Норвегия) или имеющими заключённое с ЕС соглашение о связывании системы торговли квотами третьей страны с системой

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, Explanatory memorandum, p. 0, 2. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf (дата обращения: 26.07.2021).

² См. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a Carbon Border Adjustment Mechanism ('CBAM') (Text with EEA relevance). URL: <https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2021/06/CBAM-Regulation-Draft.pdf> (дата обращения: 26.07.2021).

³ Перечень таких аспектов не является исчерпывающим.

ETS (на данный момент это Швейцария). При этом регулирование не предусматривает исключений для малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран.

6. Еврокомиссия признаёт, что ограничение выбросов углерода в различных странах может осуществляться без использования ценовых подходов. Однако из-за «концептуальных сложностей» в установлении эквивалентности ценовых и неценовых мер механизм ТУР фокусируется лишь на ценовом регулировании⁴.

7. Следует отметить, что предусмотрена возможность зачёта в ЕС углеродных платежей, осуществлённых в стране происхождения товара⁵. Как это будет осуществляться технически — пока не понятно. Конкретная методика будет утверждена Еврокомиссией в имплементирующих актах. Однако необходимо отметить ещё раз, что зачитываться будут лишь платежи в рамках систем, предполагающих установление стоимости выбросов углерода.

8. Соответственно, производители из стран, в которых действует собственная, но отличная от европейской система ограничений выбросов, возможно, будут вынуждены нести двойное финансовое бремя: в своей стране (например, через налоги на топливо или исполнение регуляторных требований) и в ЕС при экспорте своего товара.

9. Таким образом, даже если третьей страной введена и реализуется сопоставимая по амбициозности с европейской система ограничения выбросов парниковых газов, такая страна всё равно не может быть точно исключена из-под действия ТУР. Регулирование ТУР априори не предусматривает гибкостей, позволивших бы исключить вероятность несения двойных расходов производителями из стран, которые реализуют собственные (в частности, неценовые) механизмы ограничения выбросов парниковых газов. По сути признаётся лишь одна система ограничений выбросов — через установление стоимости выбросов углерода (carbon pricing).

Синхронность введения ТУР и отмены свободного распределения квот ETS

10. Вопрос продолжения существования системы бесплатного распределения квот в рамках ETS является наиболее острым как для местных европейских производителей — получателей таких квот, так и для торговых партнёров ЕС, которые могут быть помещены в неравные конкурентные условия.

11. Бесплатное распределение квот в рамках ETS является одним из инструментов предотвращения «утечки» углерода, то есть выведения углерод-интенсивных производств из стран ЕС в третьи страны с более мягким климатическим регулированием для целей последующего импорта продукции в страны ЕС. Для этих же целей был разработан механизм ТУР.

12. Сохранение системы в неизменном виде при введении ТУР означало бы создание двойной защиты от углеродных «утечек», а также давало бы европейским производителям конкурентные преимущества по сравнению с иностранными: иностранные производители были бы вынуждены оплачивать углеродную стоимость, тогда как их европейские визави от таких расходов были бы освобождены.

13. Согласно статье 1 Проекта, ТУР постепенно заменит текущую систему свободного распределения квот. А согласно Проекту изменений механизма ETS, с 2026 года количество свободных

⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report, p. 26.

⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, Article 9.

квот будет ежегодно сокращаться на 10%, пока их количество не упадёт до нуля через 10 лет — в 2035 году⁶.

14. Означает ли это, что и механизм ТУР будет вводиться так же постепенно? Механизм ТУР должен полностью заработать с 2026 года. Однако предусматривается, что количество ТУР-сертификатов, которые импортёру необходимо будет ежегодно сдавать, будет скорректировано соразмерно тому, какое количество ETS-квот распределятся бесплатно⁷. Порядок такой корректировки будет позже утверждён через имплементирующие акты Еврокомиссии⁸.

15. На данный момент сложно представить, как именно будет обеспечено соотношение двух систем и корректировка показателей. Однако можно предположить, что административные издержки для реализации такой корректировки будут вынуждены нести сами импортёры (например, предоставлять дополнительную отчётность для обоснования необходимости корректировки). Это может де-факто ставить их в менее выгодное положение по отношению к европейским пользователям системы ETS, для которых снижение количества свободных квот будет происходить автоматически, предсказуемо и без дополнительных административных издержек.

Сопоставимость охвата выбросов

16. Согласно неофициальному черновому варианту Проекта, появившемуся в СМИ в июне, предполагалось, что новые правила коснутся как прямых, так и косвенных (связанных с производством электроэнергии или компонентов финального продукта) выбросов парниковых газов⁹. Такая конфигурация делала бы механизм потенциально дискриминационным, поскольку ETS предусматривает возможность финансовой компенсации для европейских энергоёмких предприятий их затрат, связанных с косвенными эмиссиями¹⁰. Компенсация таких расходов в текущее время является инструментом предотвращения «утечки» углерода.

17. Еврокомиссия, однако, указывает, что со временем механизм ТУР должен заменить собой такой инструмент, то есть компенсации должны быть прекращены¹¹. Кроме того, опубликованный 14 июля официальный Проект исключил из расчётов стоимости выбросов косвенные выбросы. Это можно воспринять как уступку торговым партнёрам ЕС и шаг по снижению риска признания мер дискриминационными.

18. Однако в пояснительном меморандуме к Проекту указано, что до окончания переходного периода (до конца 2025 года) при необходимости будет сделано предложение о включении в механизм

⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, Article 1 (12)(b), p. 46. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets_with-annex_en_0.pdf (дата обращения: 26.07.2021).

⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, Article 31.1, p. 42.

⁸ Ibid., Article 31.2.

⁹ См. [draft] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism. Annex III. Approach to calculating embedded emissions. URL: <https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2021/06/CBAM-regulation-ANNEXES-Draft.pdf> (дата обращения: 26.07.2021).

¹⁰ Consolidated version of Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (ETS Directive), Article 10a(6). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20200101&qid=1627076011850#M9-37> (дата обращения: 26.07.2021).

¹¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, Explanatory memorandum, p. 3.

ТУР иных эмиссий (то есть косвенных)¹². Кроме того, до конца февраля 2026 года импортёры будут обязаны предоставлять отчёты о косвенных выбросах¹³, а за непредставление отчётности предусмотрен штраф¹⁴.

19. Таким образом, текущий вариант регулирования не гарантирует, что на практике будет обеспечена полная соразмерность и синхронность систем, поскольку уже сейчас импортёры несут дополнительные административные издержки.

Вопрос обоснованности возможной дискриминации

20. В случае, если на практике новое регулирование или имплементирующие акты Еврокомиссии будут служить торговым ограничением и создавать дискриминационные условия для иностранных производителей, то Европейский союз в обоснование своих мер может прибегнуть к исключениям, предусмотренным статьёй XX ГАТТ 1994, в частности, её подпунктами (b) — меры, необходимые для защиты жизни или здоровья человека, животных и растений — и(или) (g) — меры, относящиеся к консервации истощаемых природных ресурсов.

21. В то же время в случае торгового спора при анализе обоснованности применения таких исключений Третьей группой ВТО должна будет изучать, в частности, (i) насколько мера является ограничивающей торговлю¹⁵; (ii) насколько такая мера необходима для достижения поставленной цели¹⁶; была ли «разумно доступна» для достижения поставленных целей менее ограничительная по отношению к международной торговле альтернативная мера¹⁷.

22. Что касается последнего, то, помимо факта несения импортёрами финансового бремени, связанного с покупкой ТУР-сертификатов, мера создаёт множество административных барьеров. Например, даже в переходный период с 2023 по 2025 годы импортёры будут вынуждены представлять отчётность по объёмам эмиссий парниковых газов (прямых и, что более обременительно, косвенных) и нести дополнительные административные расходы.

23. С точки зрения необходимости используемой ЕС меры для достижения поставленных целей, такая необходимость должна по своему значению быть больше близка к понятию «незаменимый», чем «вносящий вклад» в достижение цели¹⁸. Небесспорно, что именно ценовой подход является единственной и незаменимой мерой и не существует иных «разумно доступных» альтернативных мер, позволяющих снизить уровень торговых ограничений и обеспечивающих учёт мер третьих стран, которые могут отличаться по своей архитектуре или способу реализации.

24. Таким образом, Проект механизма ТУР в его текущей форме, с одной стороны, создаёт риски дискриминации импортёров, а с другой — может не соответствовать высоким стандартам правил ВТО, предусмотренных для применения исключений статьи XX ГАТТ 1994 года в отношении дискриминационных торговых мер.

¹² Ibid., p. 11.

¹³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, Article 35.2(c)

¹⁴ Ibid., Article 35.4, Article 35.5.

¹⁵ См., например, Panel Report, Indonesia – Chicken, para. 7.227.

¹⁶ См., например, Panel Report, EC – Tariff Preferences, paras. 7.211-7.213.

¹⁷ См., например, Appellate Body Report, EC – Asbestos, paras. 170-172.

¹⁸ См. EC – Tariff Preferences. Op. cit.