

УДК 341.24

DOI: 10.31857/S0869049924050036
EDN: JUVHOM

Оригинальная статья / Original article

Ахиллесова пята ЕС: инициатива по трансграничному углеродному налогу

© С.А. РОГИНКО

Рогинко Сергей Анатольевич, Институт Европы РАН (Москва, Россия), Финансовый Университет при Правительстве РФ (Москва, Россия), roginko@bk.ru. ORCID: 0000- 0003-2094-9259

Проведен системный анализ вопросов уязвимости инициативы ЕС по трансграничному углеродному налогу (СВАМ). Выявлена связь между СВАМ и Европейской системой торговли выбросами, включая схему распределения бесплатных разрешений. Показана роль СВАМ как нового источника доходов ЕС, меняющего баланс сил между Еврокомиссией и странами – членами ЕС. Сформулированы вывод о влиянии этих доходов на характер действий ЕС в мировом сообществе и рекомендации относительно контрмер по результативному противодействию инициативе ЕС СВАМ, в том числе включению этого вопроса в повестку БРИКС.

Ключевые слова: Европейский зеленый курс, Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС (СВАМ), Европейская система торговли выбросами (EU ETS), выбросы парниковых газов, Европейские разрешения на выбросы (EUA), БРИКС, группа BASIC, Парижское соглашение, РКИК ООН, углеродный след, утечка углерода

Цитирование: Рогинко С.А. (2024) Ахиллесова пята ЕС: инициатива по трансграничному углеродному налогу //Общественные науки и современность. № 5. С. 34–44. DOI: 10.31857/S0869049924050036, EDN: JUVHOM

Achilles' Heel of the EU: the Initiative on a Cross-border Carbon Tax

© S. ROGINKO

Sergey A. Roginko, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia), roginko@bk.ru. ORCID: 0000- 0003-2094-9259

Abstract. A systemic analysis of the vulnerability of the EU initiative on a cross-border carbon tax (CBAT) is conducted. The connection between CBAT and the European Emissions Trading System, including the scheme for the distribution of free permits, is revealed. The role of CBAM as a new source of EU revenue, changing the balance of power between the European Commission and EU member states, is shown. A conclusion is formulated on the impact of these revenues on the nature of the EU's behavior in the global community and recommendations are made on countermeasures to effectively counter the EU initiative CBAT, including the inclusion of this issue in the BRICS agenda.

Keywords: European Green Course, EU CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism), European Emissions Trading System (EU ETS), greenhouse gas emissions, European Emission Allowances (EUA), BRICS, BASIC Group, Paris Agreement, UNFCCC, carbon footprint, carbon leakage

Citation: Roginko S.A. (2024) Achilles' Heel of the EU: the Initiative on a Cross-border Carbon Tax. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 5, pp. 34–44. DOI: 10.31857/S0869049924050036, EDN: JUVNHOM (In Russ.)

1 октября 2023 г. случилось то, чего опасались экспортеры многих стран за пределами ЕС: начал действовать так называемый Пограничный корректирующий углеродный механизм Евросоюза (EU CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism). Речь идет о введении под климатическим предлогом пограничного углеродного налога, который отразится на экспорте продукции первого и второго переделов (черная металлургия, цементная и алюминиевая промышленность, минеральные удобрения, водород) [Damsté, Banks 2024]. Ставка налога принята на уровне цен на Европейские разрешения на выбросы парниковых газов (EUA); тем самым своей внутренней цене на углерод ЕС в одностороннем порядке навязывает экстерриториальный статус.

В 2026 г. намечено расширить список налогооблагаемых товаров; под риск попадают нефть, СПГ, медь и другие цветные металлы, продукция основной химии и нефтехимии, бумага и целлюлоза; по данным экспертов Всемирного Экономического Форума, Европарламент обозначил намерение включить в 2026 г. в СВАМ пластмассы, продукцию химической промышленности, а к 2030 г. всех секторов, охваченных Европейской системой торговли выбросами – EU ETS [Monkelbaan, Figures, 2022]. В настоящее время проходит пилотная фаза СВАМ, в рамках которой от поставщиков требуют ежеквартальную отчетность по углеродному следу поставляемой в ЕС продукции. Дата введения собственно налога – 1 января 2026 г.

С точки зрения экономики эта инициатива ЕС представляет собой масштабную угрозу не только для экспортных отраслей стран БРИКС и Глобального Юга – недовольство в той или иной мере проявляют и Соединенные Штаты, и Япония, и Южная Корея, и ряд других стран. И это неудивительно: геополитически СВАМ – уникальный прецедент правового нигилизма, подрывающий основы мирового порядка, имея в виду как правила торговли, зафиксированные в нормах ВТО, так и глобальные усилия в области климата, регулируемые положениями РКИК ООН и Парижского соглашения. Нельзя сказать, что в ЕС совсем не понимали, на какие риски идут, вводя меру, которая бьет все рекорды непопулярности в мировом сообществе. Однако, судя по всему, у Евросоюза просто не было выбора.

Аттракцион неслышанной щедрости

Впервые в качестве своего официального курса ЕС презентовал CBAM в декабре 2019 г. в составе «Европейского зеленого курса» (European Green Deal), в соответствии с которым предусматривалась возможность введения «пограничного корректирующего углеродного механизма». «Европейский зеленый курс» поставил новую амбициозную цель по сокращению выбросов парниковых газов к 2030 г. Вместо первоначально объявленных по линии Парижского соглашения обязательств (NDC – Nationally Determined Contribution) снизить выбросы на 40% по отношению к 1990 г. Евросоюз наметил их уменьшение на 55%.

Нельзя не отметить неординарную сложность поставленной задачи, особенно если учесть, что к 2020 г. сокращение выбросов в ЕС по линии Киотского протокола составило 24%, причем в зачет шли все результаты, достигнутые за 30 лет начиная с 1990 г. Иначе говоря, среднее ежегодное снижение эмиссии не превышало 0,8% в год; новые цели требуют дополнительно сократить выбросы на 31% за 10 лет – в среднем 3,1% в год. Темпы сокращения планируют повысить почти в 4 раза, хотя за предыдущий период практически исчерпан потенциал так называемых *low hanging fruit* – мер, обеспечивающих наибольший эффект и наиболее доступных по цене.

Остается один путь – заставить промышленность идти на более дорогостоящие решения; способ для этого известен: повысить цену на углерод, в данном случае – на EUA в рамках Европейской системы торговли выбросами (EU ETS), которая охватывает промышленность и энергетику стран ЕС. С этой задачей ЕС в последние годы справляется успешно, разогнав цену с 25 евро/т. CO₂ в 2020 г. до 86 евро в 2023 г. В 2024 и 2025 гг. ожидается повышение цены на EUA, соответственно, до 96 и 104 евро/т. CO₂¹, а после 2026 г., по прогнозу исследовательского центра Kleinman Center for Energy Policy, она может вырасти до 163 евро/т. CO₂ [Ambec 2024].

Вряд ли можно предъявить претензии к подобному курсу ЕС: он вполне соответствует заложенному в РКИК ООН и Парижское соглашение принципу общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей (CBDR-RC, от англ. – Common but Differentiated Responsibility and Respective Capabilities). В соответствии с ним каждая сторона вправе определять состав климатических мер в зависимости от своей внутренней социально-экономической ситуации. Однако внедрение (и рост) цены на углерод вызывает нежелательные последствия: растут издержки производителей и, соответственно, падает конкурентоспособность продукции.

Средство от этой опасности промышленники Евросоюза изобрели давно – это бесплатные разрешения (EUA), мера поддержки промышленного сектора, столкнувшегося с необходимостью платить за выбросы CO₂ в рамках ETS. Масштаб бесплатного распределения квот впечатляет: оно распространяется на 95% промышленных выбросов в ЕС (и это при том, что по умолчанию методом распределения EUA считается продажа с аукциона)².

Бонусы от бесплатных разрешений не исчерпываются хеджированием рисков углеродных платежей в рамках ETS; многие компании сумели заработать на продаже этих раз-

¹ Forecast average carbon permit prices under the European Union Emissions Trading System (EU-ETS) from 2023 to 2025, by trading system © Statista 2024. (<https://www.statista.com/statistics/1401657/forecast-average-carbon-price-eu-emissions-trading-system/>).

² Tamellini L. Polluting for free during a climate crisis: Update of the EU ETS free allocation rules. Carbon Market Watch, December 22, 2023. (<https://carbonmarketwatch.org/2023/12/22/polluting-for-free-during-a-climate-crisis-update-of-the-eu-ets-free-allocation-rules/>).

решений. Вплоть до 2016 г. промышленные компании неизменно получали больше бесплатных квот, чем их подтвержденные выбросы, и даже в 2020, 2021 и 2022 гг. бесплатные квоты покрывали соответственно 104,5, 89,5 и 94,7% выбросов парниковых газов³. Продавая излишки квот, только в период с 2008 по 2019 г. промышленность ЕС получила доходы на углеродном рынке ЕС в размере 50 млрд евро⁴. Выдающихся результатов на этом рынке достигли сталелитейные компании: например, Arcelor Mittal за тот же период заработала 3,7 млрд евро⁵.

Разумеется, такое положение возмущало «зеленых» политиков и НПО, но до поры до времени атаки на свои интересы промышленники успешно отбивали, пользуясь редкой по эффективности аргументацией, а какой – будет показано ниже.

Неуловимая утечка углерода

Что такое утечка углерода (carbon leakage), нетрудно понять на примере действий ЕС в последние годы: это рост выбросов парниковых газов в одной стране, вызванный мерами или политикой другой страны. Например, отказ ЕС от российского трубопроводного газа и переход на СПГ с более высоким углеродным следом провоцирует дополнительные выбросы в странах-производителях СПГ и у перевозчиков. Другой пример: лихорадочная погоня ЕС за СПГ по всему миру вызвала небывалый рост цен на него, сделавший этот вид топлива недоступным для ряда небогатых стран Азии, которым пришлось перейти на уголь, увеличивая выбросы.

Посыл европейских промышленников, использовавших термин «утечка углерода», был несколько иным: Евросоюзу отводилась роль не виновника утечки, а, наоборот, главного борца с ней. Основной довод промышленного лобби – угроза перемещения предприятий в развивающиеся страны в случае роста издержек, вызванного ценами на углерод. Такой нехитрый шантаж возымел успех: политики ЕС решили, что отрасли промышленности подвержены риску утечки углерода, и предоставили им до 100% (и более) квот на выбросы CO₂ бесплатно.

Разумеется, не стоит упрощать картину: немалую роль сыграли амбиции ЕС, провозгласившего себя климатическим лидером. И амплуа борца с утечкой углерода вписывалось в эти амбиции в полной мере. Имела значение и сама схема бесплатных разрешений: она гармонично сочетала возможности чиновника – распределителя бесплатного ресурса, и получателя, продающего этот ресурс за немалые деньги. Именно поэтому схема бесплатных разрешений стала своего рода должжителем климатической политики ЕС.

Понятно, что эта схема не стимулировала промышленников к снижению выбросов, поскольку с новыми повышенными обязательствами «Европейского зеленого курса» она плохо совместима. Без масштабных сокращений промышленных выбросов в Еврокомиссии не усматривали возможности выполнить свои обязательства по Парижскому соглашению, тем более что ЕС именно на промышленность теперь делает особую ставку. По замыслу еврочиновников производственная сфера должна стать основным драйвером

³ Scott E., Tamellini L. Settling the bill: Who must pay for their emissions? Carbon Market Watch, December 7, 2023. (<https://carbonmarketwatch.org/2023/12/07/settling-the-bill-who-must-pay-for-their-emissions/>).

⁴ Ibid.

⁵ Tamellini L. Polluting for free during a climate crisis: Update of the EU ETS free allocation rules. Carbon Market Watch, December 22, 2023. (<https://carbonmarketwatch.org/2023/12/22/polluting-for-free-during-a-climate-crisis-update-of-the-eu-ets-free-allocation-rules/>).

процесса, в ней планируется сократить выбросы на 62% к 2030 г. по сравнению с уровнем 2005 г.⁶, а значит, неизбежна отмена бесплатных разрешений.

В итоге Брюссель оказался в цугцванге: отмена бесплатных разрешений грозила крахом промышленности, а их сохранение – провалом в выполнении обязательств по Парижскому соглашению и утратой репутации климатического лидера. Поэтому окончательный дизайн механизма, утвержденный Европейским советом, определял СВАМ, помимо прочего, как механизм замещения бесплатных разрешений [Bellora, Fontagné 2023]. В споре между реальной экономикой и климатической идеологией победу одержала последняя. Решение о постепенной отмене бесплатных разрешений принято, и в случае его выполнения бесплатные EUA будут окончательно выведены из практики ETS. Отказ от бесплатных EUA должен быть начат в 2026 г. и завершен к 2034 г. (табл. 1).

Таблица 1

**График снижения доли бесплатных EUA
в объеме выбросов промышленности ЕС в 2026–2034 гг., %**

Table 1

**Graph of the decline in the share of free EUA in various EU
industrial sectors in 2026–2034, %**

Год	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Доля	97,5	95,0	90,0	77,5	51,5	39,0	26,5	14,0	0,0

Источник: *European Parliament approves EU Emission Trading System reform and new EU Carbon Border Adjustment Mechanism. EY Global, 20 Apr 2023. https://www.ey.com/en_gl/technical/tax-alerts/european-parliament-approves-eu-emission-trading-system-reform-a*

Source: *European Parliament approves EU Emission Trading System reform and new EU Carbon Border Adjustment Mechanism. EY Global, 20 Apr 2023. https://www.ey.com/en_gl/technical/tax-alerts/european-parliament-approves-eu-emission-trading-system-reform-a*

Оставалось только придумать, что же делать с промышленностью и ее издержками, которые будут гарантированно расти. Разумеется, в реальной экономике существует ряд способов снизить промышленные выбросы, в частности, за счет масштабных централизованных инвестиций в низкоуглеродные технологии. Однако идеологи Евросоюза решили проблему падающей конкурентоспособности промышленности по-своему: они не придумали ничего лучше, чем переложить растущие издержки на конкурентов. Импортную продукцию обложили углеродным налогом в виде Пограничного корректирующего углеродного механизма ЕС (СВАМ) и уравнивали таким образом углеродную нагрузку предприятий ЕС и предприятий стран-экспортеров.

Чисто технически введение СВАМ и отказ от бесплатных разрешений Евросоюз преподносит как синхронизированные меры, темпы введения которых привязаны друг к другу: платежи в рамках СВАМ за импорт должны уменьшаться на ту долю, какую бесплатные разрешения составляют в общем объеме разрешений, используемых компаниями стран ЕС при производстве аналогичной продукции. Как показано в таблице 1, поэтапный отказ от

⁶ European Parliament approves EU Emission Trading System reform and new EU Carbon Border Adjustment Mechanism. EY Global, 20 Apr 2023. (https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/european-parliament-approves-eu-emission-trading-system-reform-a#:~:text=Free%20allowances%20under%20the%20EU,CBAM%20certificates%20will%20be%20required).

бесплатных разрешений сначала будет происходить медленно, а к концу периода ускорится; предполагается, что это будет напрямую соответствовать поэтапному внедрению СВАМ. В итоге в течение переходного периода СВАМ обещают применять только к той части выбросов, которые не подлежат бесплатному распределению в рамках EU ETS (рис. 1).

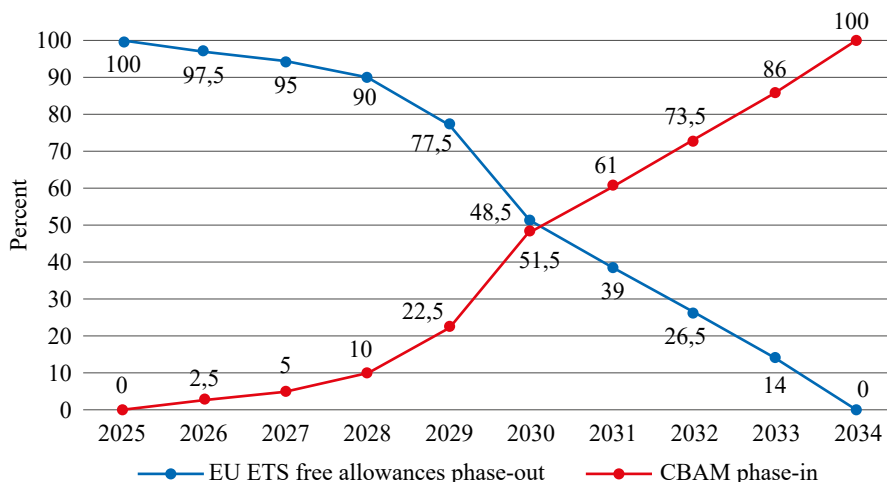


Рисунок 1. График вывода из оборота бесплатных EUA в системе EU ETS и введения налогообложения на импортную продукцию в механизме СВАМ в объеме выбросов промышленности ЕС в 2026–2034 гг., % (синяя линия – вывод из оборота бесплатных EUA; красная линия – введение налогообложения в механизме СВАМ)

Figure 1. Schedule for the withdrawal of free EUAs from the EU ETS and the introduction of taxation on imported products in the CBAM in the volume of EU industrial emissions in 2026–2034, %

Источник: *EU adopts landmark ETS reforms and new policies to meet 2030 target. International Carbon Action Partnership, May 03, 2023.* <https://icapcarbonaction.com/en/news/eu-adopts-landmark-ets-reforms-and-new-policies-meet-2030-target>

Source: *EU adopts landmark ETS reforms and new policies to meet 2030 target. International Carbon Action Partnership, May 03, 2023.* <https://icapcarbonaction.com/en/news/eu-adopts-landmark-ets-reforms-and-new-policies-meet-2030-target>

Можно, конечно, усомниться в возможности синхронизировать два механизма; ведь речь идет не только о стоимостных объемах исключаемых EAU и вводимых для взимания платежей в рамках СВАМ. Адекватной синхронизация может быть только при условии применения указанных механизмов к одним и тем же товарным группам. Если же, например, бесплатных EUA лишают цементную промышленность, а СВАМ вводят по отношению к производству стали, то говорить о равной нагрузке не приходится. В то же время точно отрегулировать нагрузку, распределив ее по товарным группам, будет сверхсложно, особенно в условиях волатильности рынков продукции, входящей в списки СВАМ. Тут необходимы навыки планирования и тонкой настройки большого количества управляющих контуров, в чем Евросоюз (если смотреть на его стиль управления в ситуации коронавируса и энергетического кризиса) не силен. Таким образом, не исключено, что синхронизация носит имитационный характер и рассчитана на то, чтобы создать у торговых партнеров ЕС иллюзию продуманности механизма ввода СВАМ и не допустить протестов по этому поводу.

Однако протесты обоснованы другими соображениями, а именно: СВAM нелегитимен как таковой в рамках действующих установлений международного права. Нормы ВТО не допускают дискриминации импорта по экологическим мотивам, а принцип CBRD⁷ исключает любое навязывание правил климатической политики суверенным государствам. Евросоюз пошел на прямое нарушение этих норм, но, понимая, что предъявить мировому сообществу такую меру, как СВAM без какого-либо связного объяснения невозможно, Брюссель выдвинул аргументацию, частью которой стали отказ от бесплатных EUA и его синхронизация с вводом СВAM. Тут даже руководство ЕС поняло, что сохранить бесплатные EUA для своих производителей и одновременно ввести углеродные платежи для зарубежных производителей не получится. Поэтому указанные меры были презентованы как средство борьбы с утечкой углерода.

Утечка углерода стала основой аргументации ЕС по введению СВAM для внешней аудитории, выступая уже в новой роли: из инструмента защиты промышленности от климатических новаций Брюсселя она превратилась в орудие навязывания миру углеродных платежей за импорт. Если раньше промышленники пугали Еврокомиссию переводом своих производств в страны «третьего мира», то сейчас Еврокомиссия наводит страх на другие страны, рисуя перспективу утечки углерода вследствие перевода европейских предприятий в другие страны.

Кстати, эти страны совсем не страшит подобная перспектива, скорее наоборот, и в последнее время это подтверждает ускоренная релокация мощностей ведущих корпораций ЕС за пределы Евросоюза. Правда, в списке адресатов фигурируют в основном Китай и США, чему есть ряд причин – от известного Закона США о снижении инфляции (Inflation Reduction Act) до превращения Европы в регион энергетической бедности вследствие специфики энергетической политики, проводимой ЕС в последние годы. Увеличение углеродных платежей в число этих причин пока не входит. Главное, эффект от утечки углерода никак нельзя признать негативным с точки зрения глобальных выбросов парниковых газов. Его, скорее, можно определить как нейтральный, поскольку перемещение производств из страны в страну приводит к увеличению локальных выбросов, но не глобальных (при сохранении технологий и оборудования их объемы не меняются в зависимости от локации), и это вызывает как минимум сомнения в чистоте намерений ЕС.

Оснований для подобных сомнений добавляет и опыт переноса предприятий энергоемких отраслей европейскими компаниями в прошлом начиная с 1970-х гг., что было вызвано соображениями экономии на рабочей силе и на природоохранных мероприятиях, к парниковым газам отношения не имеющим. Если учесть этот опыт, то уместно задать вопрос: а почему в Брюсселе настаивают на равенстве только углеродных издержек, а, скажем, не на равенстве зарплат или нормативов защиты окружающей среды от промышленных выбросов? Формально с точки зрения Целей устойчивого развития ООН у цели № 13 (борьба с изменением климата) нет никаких преимуществ по отношению к целям № 1, № 2 и № 8 (ликвидация нищеты и голода, достойная работа) и к набору чисто экологических целей (№ 6, № 14 и № 15). Почему-то Евросоюз не проявляет рвения в вопросе о равенстве зарплат персонала предприятий в ЕС и однопрофильных предприятий за его пределами, и это заставляет задуматься о дополнительных мотивах, о которых будет сказано ниже.

⁷ Принцип CBRD – это понятие «общей, но дифференцированной ответственности», которое используется в контексте изменения климата.

Аттракцион неслыханной жадности

Дополнительные мотивы лежат на поверхности и, как ни банально, сводятся к деньгам. Еврокомиссия твердо вознамерилась превратить СВВАМ в крупнейший источник своих доходов. Ожидаемый их объем – 80 млрд евро в год к 2040 г.⁸ Много это или мало, можно понять, сопоставив данную сумму с объемами других видов доходов ЕС, главные из которых – отчисления от валового национального дохода (ВНД) стран (GNI-based resource) и импортные пошлины на товары, ввозимые в ЕС. Отчисления от ВНД – крупнейшая доходная статья, формирующая около 70% бюджета ЕС (116 млрд евро в 2021 г.); доля пошлин от импорта составляет 13% (около 20 млрд евро)⁹.

Если приплюсовать доходы от СВВАМ к поступлениям от импортных пошлин (взимаемых также Евросоюзом), то структура доходов ЕС меняется радикально: доля доходов собственно ЕС становится примерно равной доле отчислений стран. Для Брюсселя появление нового источника доходов, сопоставимых со взносами стран, означает усиление независимости ЕС от правительств входящих в него государств. Еврокомиссия становится самостоятельным игроком с колоссальными доходами, которыми она сможет распоряжаться, влияя на политику и политических деятелей европейских государств. Особенно просто это проделать с многочисленными малыми странами ЕС, которыми Брюссель в открытую манипулирует, соблазняя мелкими подачками. Еврокомиссия оказывает давление и на крупные страны Старой Европы, купируя их попытки выйти за рамки определяемой Брюсселем линии. Когда же суммы распределяемых доходов возрастут на порядок, давление может пропорционально возрасти, и тогда вопрос о том, кто и кем в Евросоюзе управляет, встанет особенно остро.

Однако возможности, которые обеспечивает СВВАМ для ЕС, еще шире: безнаказанно введя на импортные товары новую (по сути) пошлину, Евросоюз получит шанс взять реванш по еще одной линии – таможенной. Известно, что ЕС (ЕЭС) изначально был создан как таможенный союз с понятным функционалом: развитие собственных отраслей экономики за частоколом заградительных пошлин. Смысл ЕС как таможенного союза обнулила в 1960–1990-е гг. серия глобальных торговых переговоров по линии ГАТТ–ВТО. Итогом этой серии – от «раунда Кеннеди» до Уругвайского раунда – стало радикальное снижение таможенных тарифов к началу нулевых годов, ударившее по доходам ЕС.

Растущим бюджетом Евросоюз может распорядиться и за своими пределами, формируя клиентулу среди стран Глобального Юга, конкурируя прежде всего с Китаем и Россией. Пока, по выражению отечественного политолога Т.В. Бордачева, «руководительница Еврокомиссии... представляет себя крупным геополитиком и непрерывно несет нелепицу о растущих глобальных амбициях ЕС»¹⁰. Однако колоссальные доходы могут изменить ситуацию, рост амбиций станет реальностью, и мир столкнется с новым Евросоюзом, на порядок более жестким и агрессивным. Не стоит забывать и о простых земных радостях:

⁸ EU Carbon Border Adjustment Mechanism to raise \$80B per year by 2040. S&P Global Commodity Insights, Feb. 24, 2023. (<https://www.spglobal.com/esg/insights/featured/special-editorial/eu-carbon-border-adjustment-mechanism-to-raise-80b-per-year-by-2040>).

⁹ Weigel C.P., Mengden A. Examining the EU Corporate Own Resources Proposal: Implications and Challenges. Tax Foundation, July 7, 2023. (<https://taxfoundation.org/blog/eu-own-resources-proposal/#:~:text=The%20GNI%2Dbased%20resource%20is,percent%20of%20the%20Union's%20budget>).

¹⁰ Бордачев Т. Может ли развалиться Евросоюз. Взгляд, 25 января 2024. (<https://vz.ru/opinions/2024/1/25/1250121.html>).

возможность распределять доходы таких размеров – приятный бонус для любого бюрократа (вспомним хотя бы историю У. фон дер Ляйен с закупкой вакцин от коронавируса). Очевидно, что в схеме СВМ коллективные и личные интересы ведущих деятелей Евросоюза сплелись в тугой узел, который распутать невозможно. Но, может быть, его удастся разрубить?

Ответ на этот вопрос можно найти в недавнем прошлом: нынешняя попытка использовать пограничный налог для ЕС – не первая. Впервые на аналогичную меру Евросоюз решился в 2012 г., выбрав в качестве объекта его применения гражданскую авиацию. Предполагалось с 2012 г. включить в EU ETS зарубежные авиакомпании, выполняющие рейсы в аэропорты стран ЕС. Финансовые условия схемы были сходны с СВМ: перевозчики должны были покупать Европейские разрешения на выбросы парниковых газов (EUA) за каждый полет, выполненный в европейский аэропорт, на основе существующих цен на EUA. Этот налог Евросоюз ввел в действие в одностороннем порядке, определив зарубежным авиакомпаниям лимиты выбросов в тоннах CO₂ на 2012 и 2013 гг. При этом протесты оппонентов игнорировались, а неготовность к диалогу превышала все цивилизованные нормы. Авиакомпании США, по своей национальной привычке надеясь на судебное разбирательство, не учли, что оно проходило в Европейском суде. Вердикт был предсказуем: суд признал за ЕС право вводить подобный сбор, проигнорировав положения Чикагской конвенции и правила ВТО.

Понадобились неординарные меры воздействия, чтобы заставить ЕС отказаться от уже введенного налога. В частности, Конгресс США принял закон, запрещающий американским авиакомпаниям платить ЕС за выбросы CO₂; прозвучали угрозы ограничить полеты европейских перевозчиков со стороны России и Индии. Решающий удар нанес Китай, заблокировав заказ на покупку большой партии самолетов у компании Airbus¹¹. В итоге вопрос об углеродных платежах за выбросы гражданской авиации был снят с повестки ЕС и передан в Международную организацию гражданской авиации (ИКАО), внедрившую систему углеродной торговли CORSIA, которая в настоящее время проходит пилотную фазу.

Некоторые выводы

Какие уроки следует извлечь из недавнего опыта? Их несколько.

1. Можно заставить Евросоюз отказаться от уже введенного пограничного углеродного налога, прецедент есть.
2. Сделать это цивилизованным путем, с опорой на нормы международного права или судебные процедуры, в европейской юрисдикции не удастся.
3. Отказ от углеродного налога возможен только под сильнейшим давлением ведущих мировых держав с использованием всех средств противодействия.

Следует учесть, что в 2021–2013 гг. Евросоюз пошел на нарушение норм цивилизованного международного диалога из-за частного вопроса – углеродного налогообложения одного конкретного сектора. По вопросу СВМ сопротивление ЕС будет значительно сильнее: на кону совсем другие ставки. Фактически СВМ превратился в ахиллесову пяту Евросоюза: отменив его, ЕС будет вынужден сохранить бесплатные EUA для промышленности, что ставит под угрозу выполнение обязательств по Парижскому соглашению. Учи-

¹¹ Бажан А.И., Рогинко С.А. Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС: статус, риски и возможный ответ // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. № 44. С. 2–3. (<https://www.instituteofeurope.ru/nauchnaya-zhizn/novosti/item/10122020-2>).

тывая, что климатическая повестка, по сути, – доминанта внутренней и внешней политики ЕС, расставание с привычной ролью «климатического лидера» для ЕС – беспрецедентный удар. Руководство Еврокомиссии оказалось на грани концептуального банкротства при сохранении всех рисков для экономики, стремительно теряющей конкурентоспособность.

Как с этой точки зрения оценить меры, предпринимаемые основными потенциальными донорами СВМ – Китаем, Индией, Бразилией и другими? Пока это такие, безусловно, важные действия, как публичная критика высшим руководством этих стран инициативы ЕС СВМ, демарши на международных площадках (ВТО и глобальные климатические переговоры по линии РКИК ООН и Парижского соглашения). К этим инициативам присоединяются и другие игроки: Саудовская Аравия, Казахстан, Аргентина, Парагвай, Уругвай, объединения BASIC и БРИКС. Все они однозначно определяют СВМ как дискриминационную меру, противоречащую правилам ВТО и соглашениям в рамках ООН.

Однако эти шаги, при всей их очевидной необходимости, вряд ли можно считать достаточными. На них не последовало никакой серьезной реакции со стороны ЕС, который по-прежнему уповает на борьбу с утечкой углерода. Более того, пример ЕС оказался заразительным: в декабре 2023 г. правительство Великобритании объявило о введении собственного СВМ в 2027 г. [Zhang, Winters 2024]. Адекватным ответом, как показывает опыт недавнего прошлого, могли бы быть скоординированные акции ряда стран, ставящие под угрозу экономическую безопасность ЕС. Площадок для такой координации не так уж много, и в качестве одной из самых перспективных можно рассматривать БРИКС, которая в своем расширенном составе включает экспортеров, уже включенных либо намеченных к включению в объединение. Постановка вопроса о СВМ в БРИКС может положить начало этой работе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Ambec S. (2024) Plugging Carbon Leaks with the European Union's New Policy. *Kleinman Center for Energy Policy*. August 26, 2024. (<https://kleinmanenergy.upenn.edu/research/publications/plugging-carbon-leaks-with-the-european-unions-new-policy/>).

Bellora C., Fontagné L. (2023) EU in search of a Carbon Border Adjustment Mechanism. *Energy Economics*, vol. 123, July 2023. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0140988323001718>).

Damsté C., Banks J. (2024) The EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Implications for supply chains. *PwC*, February 27, 2024. (<https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/esg-tax/cbam-supply-chain-imperatives.html>).

Monkelbaan J., Figures T. (2022) CBAM: What you need to know about the new EU decarbonization incentive. *The World Economic Forum*, Dec. 19, 2022. (<https://www.weforum.org/stories/2022/12/cbam-the-new-eu-decarbonization-incentive-and-what-you-need-to-know/>).

Zhang D., Winters L.A. (2024) The revenue potential of phasing out the free allowances received by UK CBAM sectors. *Center for Inclusive Trade Politics*, CITP, 12 April 2024. (<https://citp.ac.uk/publications/the-revenue-potential-of-phasing-out-the-free-allowances-received-by-uk-cbam-sectors>).

Информация об авторе

Рогинко Сергей Анатольевич, кандидат экономических наук, руководитель Центра окружающей среды и развития Института Европы РАН, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая улица, 11/3. E-mail: roginco@bk.ru

About the author

Sergey A. Roginko, Candidate of Sciences (Economics), Head, Environment & Development Center, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences; Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation. Address: Mokhovaya street, 11/3, Moscow, 125009, Russia. E-mail: roginco@bk.ru

Статья поступила в редакцию / Received: 07.05.2024

Статья поступила после рецензирования и доработки / Revised: 01.10.2024

Статья принята к публикации / Accepted: 11.11.2024