

Геополитика «Зеленой сделки» Европейского союза¹

М. Леонард, Ж. Пизани-Ферри, Д. Шапиро, С. Тальяпиетра, Г. Вульф

Леонард Марк — директор Европейского совета по международным отношениям; London, Great Portland Str., W1W 5PA; E-mail: mark.leonard@ecfr.eu

Пизани-Ферри Жан — старший научный сотрудник Европейского аналитического центра Брейгель (Bruegel) и Института Петерсона, заведующий кафедрой Томмазо Падоа Скиоппы Европейского университета; Italy, Florence (Fi), Via Bolognese 156 50139; E-mail: jean.pisaniferry@sciencespo.fr

Шапиро Джереми — научный директор Европейского совета по международным отношениям; London, Great Portland Str., W1W 5PA; E-mail: jeremy.shapiro@ecfr.eu

Тальяпиетра Симон — научный сотрудник Европейского аналитического центра Брейгель (Bruegel); Brussels, Rue de la Charité 33; E-mail: simone.tagliapietra@bruegel.org

Вульф Понтрам — директор Европейского аналитического центра Брейгель (Bruegel); Brussels, Rue de la Charité 33; E-mail: guntram.wolff@bruegel.org

«Зеленая сделка» Европейского союза (ЕС) — это план декарбонизации экономики ЕС к 2050 г., структурных преобразований в энергетической системе ЕС, глубокой трансформации экономики и стимулирования усилий по борьбе с изменением климата. Но этот план также будет иметь глубокие геополитические последствия. «Зеленая сделка» окажет влияние на изменение энергетического баланса ЕС и глобальных рынков, на нефте- и газодобывающие страны, соседствующие с ЕС, на европейскую энергетическую безопасность, а также на глобальные модели торговли, в частности через механизм трансграничных углеродных корректировок. Некоторые из этих изменений, вероятно, окажут негативное влияние на экономику стран-партнеров.

ЕС должен в полной мере осознать и продумать последствия своих внутренних действий для международного контекста. Он должен быть готов управлять геополитическими аспектами «Зеленой сделки». Выстраивание взаимоотношений с важнейшими соседями, такими как Россия и Алжир, а также с глобальными игроками, в том числе с США, Китаем и Саудовской Аравией, должно стать основным направлением. Необходимые усилия могут быть структурированы вокруг семи основных направлений действий:

1. Помогать соседним странам — экспортерам нефти и газа справляться с последствиями «Зеленой сделки». Необходимо сотрудничать с этими странами для обеспечения диверсификации их экономики, в том числе в области возобновляемых источников энергии и «зеленого» водорода, которые в будущем могут экспортироваться в ЕС.

2. Повысить безопасность поставок сырья и сократить зависимость, в первую очередь от Китая. Важнейшие меры включают диверсификацию поставок, увеличение объемов переработки и развитие альтернатив для критически важных материалов.

3. Сотрудничать с США и другими партнерами с целью создания «климатического клуба», члены которого проявят готовность ввести механизмы, подобные трансграничным углеродным корректировкам

¹ Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J., Tagliapietra S., Wolff G. The geopolitics of the European Green Deal.

Перевод статьи выполнен с согласия авторов И.М. Поповой, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

в ЕС. Участие всех стран, в том числе Китая, будет только приветствоваться в случае, если они будут разделять цели и соблюдать правила клуба.

4. Стать глобальным законодателем стандартов энергетического перехода, особенно в сфере развития водорода и «зеленых облигаций». Требовать соблюдать жесткие экологические стандарты для получения доступа на рынок ЕС, это станет серьезным стимулом для других стран активнее внедрять политику «зеленого» роста.

5. Интернационализировать «Зеленую сделку» посредством мобилизации бюджета ЕС, Фонда восстановления и устойчивости, а также политики в области развития ЕС.

6. Содействовать созданию глобальных коалиций по смягчению последствий изменения климата, например, через глобальную коалицию по проблеме вечной мерзлоты, которая будет финансировать меры по поддержанию ее таяния.

7. Продвигать создание глобальной платформы по новой экономике климатического действия для обмена опытом и лучшими практиками.

Ключевые слова: «Зеленая сделка»; ЕС; энергетическая безопасность; энергопереход

Для цитирования: Леонард М., Пизани-Ферри Ж., Шапиро Д., Тальяпиетра С., Вульф Г. (2021). Геополитика «Зеленой сделки» Европейского союза // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 204–235 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-10

Введение: «Зеленая сделка» – это внешняя политика

В декабре 2019 г. Европейская комиссия представила «Зеленую сделку» ЕС – амбициозный пакет мер, призванный сделать экономику Европейского союза экологически устойчивой. Цель «Зеленой сделки» заключается в достижении климатической нейтральности к 2050 г. и использовании климатического перехода с целью создания возможностей для экономического и промышленного роста. Сделка включает широкий спектр политических мер и субсидий, направленных на сокращение загрязнения окружающей среды при одновременном увеличении объема исследований и инвестиций в экологически чистые технологии.

«Зеленая сделка», по сути, является попыткой преобразовать европейскую экономику и европейские модели потребления. Но поскольку она подразумевает фундаментальную перестройку европейской энергетической системы, а также занимает очень важное место в политической повестке дня ЕС, «Зеленая сделка» окажет влияние на отношения между ЕС и его соседями и заново определит глобальные политические приоритеты Европы. Таким образом, «Зеленая сделка» становится частью внешней политики, которая неизбежно приведет к серьезным геополитическим последствиям.

Во-первых, столь радикальные структурные изменения приведут к трансформации европейских моделей торговли и инвестиций. В 2019 г. ЕС импортировал энергоносителей на сумму более 320 млрд евро, и более 60% импорта ЕС из России составляли энергоносители². Резкое сокращение этого потока приведет к реструктуризации отношений ЕС с ключевыми поставщиками энергоресурсов. Некоторые страны, включая Россию, Алжир и Норвегию, в итоге потеряют свой главный экспортный рынок. Выход Европы из зависимости от ископаемых видов топлива негативно скажется на ряде региональных партнеров и может даже дестабилизировать их экономическое и политическое положение.

² См.: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/46126.pdf>

Во-вторых, на Европу приходится около 20% мирового импорта сырой нефти. Падение спроса на нефть в результате перехода Европы на возобновляемые источники энергии скажется на мировом нефтяном рынке, так как оно приведет к снижению цен и сокращению доходов основных экспортеров, даже если их объем торговли с ЕС невелик.

В-третьих, более «зеленая» Европа будет в большей степени зависеть от импорта продуктов и сырья, которые служат материалами для производства экологически чистой энергии и чистых технологий. Например, редкоземельные металлы, крупнейшим производителем которых является Китай, играют ключевую роль в производстве аккумуляторов. Кроме того, Европа могла бы остаться крупным нетто-импортером энергии при условии, что ввозимая энергия должна быть экологически чистой, как, например, «зеленый» водород, производимый в богатых солнцем районах мира.

В-четвертых, «Зеленая сделка» повлияет на международную конкурентоспособность Европы. Если европейские компании возьмут на себя все расходы, связанные с регулированием, они станут менее конкурентоспособными как внутри страны, так и за ее пределами. И если ЕС попытается ограничить эти потери путем введения тарифов на импорт продукции с высоким содержанием углерода, его могут обвинить в искажении условий международной торговли. Это может привести к конфликтам с крупными торговыми субъектами, особенно с углеродоемкими экономиками, если они воспримут механизм трансграничных углеродных корректировок как незаконный торговый барьер.

Но самое главное, «Зеленая сделка» — это часть внешней политики, потому что изменение климата — глобальная проблема. Углеродный переход, осуществляемый исключительно на территории ЕС, не окажет значительного влияния на смягчение последствий глобального потепления, так как на Европу приходится менее 10% глобальных выбросов парниковых газов. Хуже того, если в рамках «Зеленой сделки» Европа просто перенесет выбросы парниковых газов на территорию своих торговых партнеров, это никак не поможет борьбе с изменением климата. По этой причине ЕС, скорее всего, будет продвигать амбициозные, имеющие законную силу многосторонние соглашения по сдерживанию глобального потепления, и подчинит некоторые другие свои цели этому главному приоритету. Европейская комиссия уже признала, что ей придется либо экспортировать свои стандарты, либо внедрить механизм трансграничных корректировок для поддержания конкурентоспособности Европы и предотвращения утечки углерода.

Все эти факторы говорят о том, что ЕС необходимо разработать новые торговые и инвестиционные соглашения, новые модели финансовой и технической помощи и, в более широком плане, новый подход к международной дипломатии, который будет поощрять устойчивые инвестиции и развитие. Эта международная активность обязательно повлияет на отношения с Китаем и США, которые имеют свою точку зрения на то, как способствовать устойчивому развитию и управлять международными переговорами по климату. Отношения с другими странами, включая страны Персидского залива и Россию, экспортные интересы которых будут непосредственно затронуты, также претерпят изменения.

Все эти внешнеполитические усилия спровоцируют геополитический ответ со стороны международных партнеров ЕС. Меры реагирования будут варьироваться от сотрудничества в реализации взаимодополняющей климатической политики до конкурентных усилий по переориентации торговых и инвестиционных потоков и откровенно враждебных усилий по противодействию последствиям «Зеленой сделки».

В настоящей статье мы анализируем возможные геополитические последствия «Зеленой сделки» — не только вследствие целенаправленных усилий по экспорту кли-

матической политики, но и непреднамеренные побочные эффекты. В следующем разделе статьи основное внимание уделяется влиянию на структуру торговли энергоносителями в Европе, ее политике в области развития, подходу к переговорам по климату и предлагаемому механизму корректировки углеродных границ, являющемуся наиболее спорным моментом.

Затем мы подробнее остановимся на том, как могут воспринять «Зеленую сделку» другие страны (например, США, Китай, Россия, Алжир и Саудовская Аравия) и какой может быть их реакция.

В заключительном разделе предлагается план внешнеполитических действий как неотъемлемая часть климатической стратегии ЕС. Чтобы добиться успеха, ЕС должен вплотную заняться трудностями, которые может создать «Зеленая сделка» его экономическим партнерам и соседним странам. Только активная позиция ЕС может содействовать превращению потенциальных трений в возможности для возобновления международного партнерства. Поэтому мы предлагаем ряд внешнеполитических мер ЕС в поддержку «Зеленой сделки». Для успешной реализации сделки ЕС и его членам необходимо мобилизовать все инструменты своей внешней политики в поддержку этой повестки дня.

Определение геополитических последствий «Зеленой сделки»

Для достижения к 2050 г. климатической нейтральности в Европе, согласно «Зеленой сделке», необходимо решить важнейшую задачу: изменить способы производства и потребления энергии в ЕС. На производство и потребление энергии в масштабах всей экономики приходится более 75% выбросов парниковых газов в ЕС [IEA, 2020].

Почти три четверти энергетической системы ЕС опирается на ископаемые виды топлива. В энергетическом балансе ЕС доминирует нефть (ее доля составляет 34,8%), за ней следуют природный газ (23,8%) и уголь (13,6%). Доля возобновляемых источников энергии растет, но их роль остается ограниченной (13,9%), как и доля атомной энергетики (12,6%) [Eurostat, 2019].

Это соотношение может полностью измениться к 2050 г., если цели «Зеленой сделки» будут достигнуты. Но изменения будут постепенными. По прогнозам Европейской комиссии, в 2030 г. ископаемые виды топлива все еще будут обеспечивать около половины потребности ЕС в энергии. Но ископаемые виды топлива, в свою очередь, отличаются по интенсивности загрязнения окружающей среды. Использование угля — наиболее загрязняющего элемента в энергобалансе — должно быть существенно сокращено к 2030 г., а нефть и природный газ могут быть выведены из употребления позже. Большая часть изменений в отношении нефти и газа произойдет в период между 2030 и 2050 гг. Ожидается, что в этот период нефть будет практически полностью выведена из употребления, а природный газ к 2050 г. будет обеспечивать лишь десятую часть энергии ЕС (рис. 1).

В зависимости от сценария в 2015–2030 гг. импорт угля в ЕС снизится на 71–77%, нефти — на 23–25%, природного газа — на 13–19%. После 2030 г. ожидается резкое сокращение импорта нефти и природного газа: по сравнению с 2015 г. импорт нефти снизится на 78–79%, а природного газа — на 58–67% (рис. 2).

Эта глубокая трансформация энергетической системы ЕС будет иметь самые разнообразные геополитические последствия. Их можно сгруппировать в четыре категории: 1) последствия для стран — производителей нефти и газа, расположенных по соседству с ЕС; 2) последствия для глобальных энергетических рынков; 3) последствия для европейской энергетической безопасности; и 4) последствия для глобальной торговли, в частности, введение механизма углеродных корректировок.

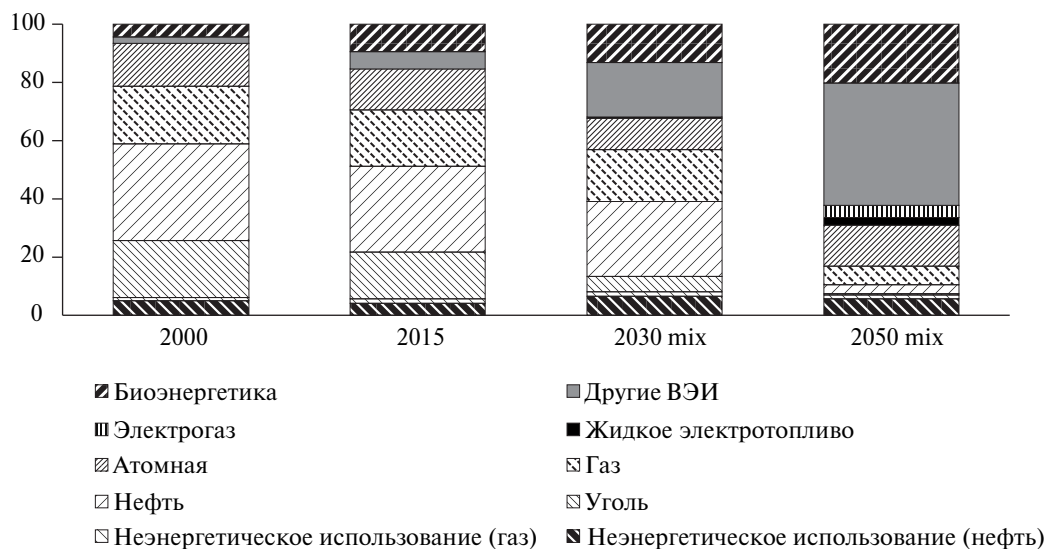


Рис. 1. Эволюция энергетического баланса ЕС (снижение выбросов на 55% в 2030 г. по сравнению с 1990 г. и климатическая нейтральность в 2050 г.)

Источник: Bruegel/ECFR на основе данных Европейской комиссии [European Commission, 2020].

Примечание. Среди различных сценариев, соответствующих климатическим целевым показателям ЕС, используемым Европейской комиссией, мы выбрали сценарий MIX. Е-жидкость и, например, е-газ — это синтетическое топливо, получаемое в результате сочетания «зеленого» водорода, образующегося при электролизе воды, с возобновляемой электроэнергией и CO_2 , улавливаемого либо из концентрированного источника, либо из воздуха. Биоэнергетика включает твердую биомассу, жидкое биотопливо, биогаз, отходы.

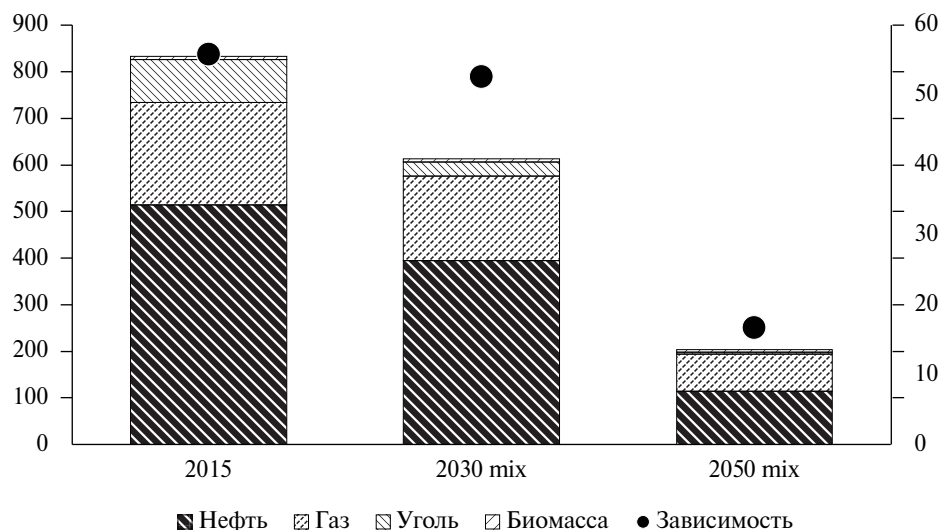


Рис. 2. Динамика импорта энергоносителей в ЕС (снижение выбросов на 55% в 2030 г. по сравнению с 1990 г. и климатическая нейтральность в 2050 г.)

Источник: Bruegel/ECFR на основании прогноза Европейской комиссии [European Commission, 2020] и сценария MIX.

Последствия для соседних стран – производителей нефти и газа

Дискуссии о потенциальных последствиях глобальной декарбонизации, естественно, сосредоточены на последствиях для стран-производителей сокращения спроса на нефть и газ на крупных рынках [IRENA, 2019]. В частности, это касается и основного поставщика газа в Европу – России, а также других поставщиков из стран Ближнего Востока, Северной Африки, Каспийского региона и Центральной Азии, экономика которых основана на доходах от ископаемого топлива и его экспорта в Европу (рис. 3).

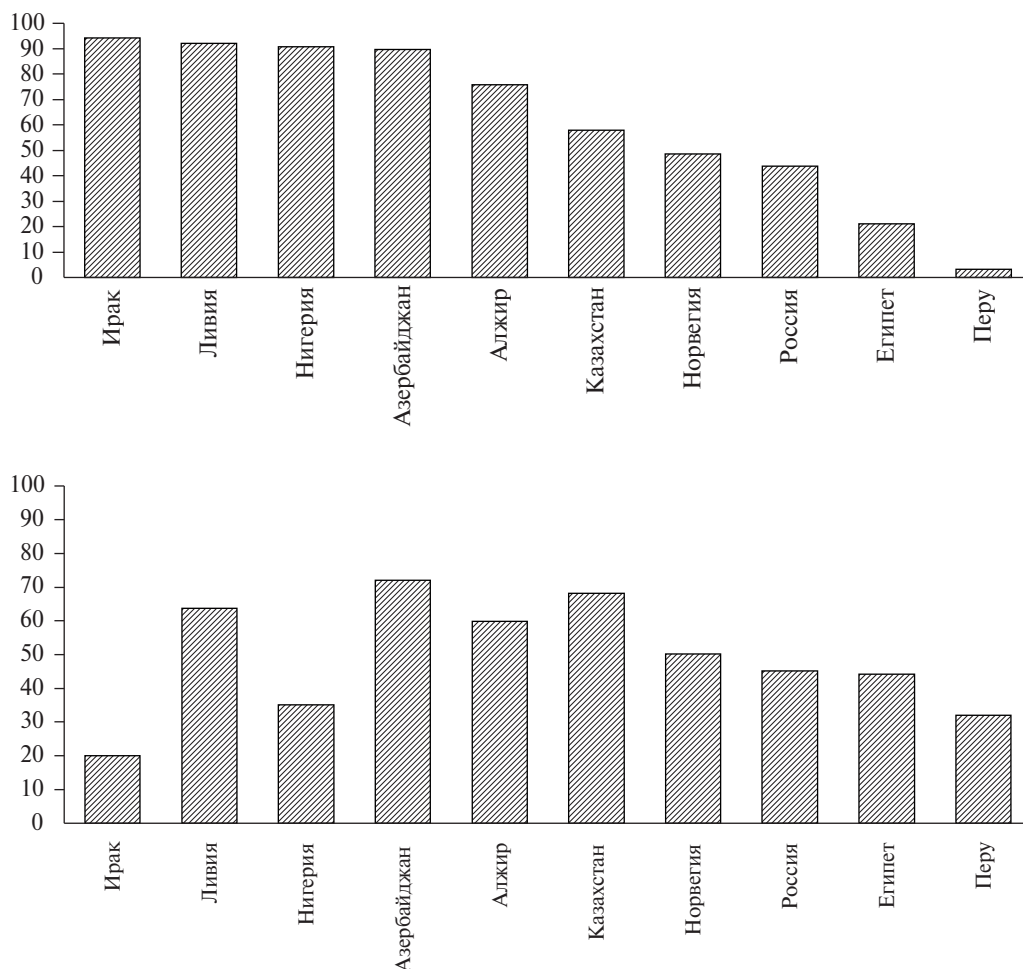


Рис. 3. Экспорт ископаемого топлива в ЕС, % от общего экспорта

Источник: Bruegel/ECFR на основе данных UN Comtrade.

Примечание. Торговые показатели взяты за 2018 г., как указано в отчетах по глобальному импорту и импорту ЕС27 из каждой представленной страны. Ископаемые виды топлива составляют сумму позиций 2701, 2709, 2711.

Ожидаемое сокращение импорта нефти и газа в ЕС окажет почти немедленное воздействие за счет сокращения инвестиций в новую инфраструктуру, использующую ископаемое топливо, и даже сокращения усилий по техническому обслуживанию су-

ществующей инфраструктуры. Это произойдет, даже несмотря на то, что ЕС, согласно прогнозам, сохранит импорт нефти и природного газа в более или менее неизменных объемах как минимум в течение еще одного десятилетия.

Важно отметить, что в отношении газа в период до 2030 г. главный поставщик энергии в Европу — Россия — может даже выиграть от европейской «Зеленой сделки», так как переход от угля к газу необходим для быстрого сокращения выбросов в энергетическом секторе ЕС. Роль природного газа в качестве топлива переходного периода в ЕС, вероятно, будет означать увеличение импорта.

Необходимо также подчеркнуть еще одно потенциальное долгосрочное воздействие европейской «Зеленой сделки» на соседние страны ЕС: возможный всплеск торговли «зеленой» электроэнергией и «зеленым» водородом.

Одним из основных факторов реализации европейской «Зеленой сделки» станет электрификация. Для удовлетворения растущих потребностей в возобновляемой электроэнергии Европа вполне может в ближайшие десятилетия полагаться на импорт солнечной и ветровой энергии из соседних регионов. Ближний Восток и Северная Африка, в частности, пользуются преимуществами одних из лучших в мире источников солнечного излучения³, а также удачных локаций для ветроэнергетики⁴. Хотя эти возобновляемые ресурсы будут использоваться главным образом для удовлетворения быстро растущего спроса на энергию со стороны стран Ближнего Востока и Северной Африки, в будущем может возникнуть необходимость их экспорта в Европу. Снижение затрат на производство и транспортные технологии могло бы обеспечить экономию за счет эффекта масштаба, отсутствие которого до сих пор препятствовало реализации таких схем сотрудничества⁵.

Поскольку ожидается, что к 2050 г. значительная часть электроэнергии из возобновляемых источников будет углеродно-нейтральной, водород все чаще рассматривается как способ снижения углеродоемкости тех секторов энергетической системы, в которых электричество не может решить все проблемы⁶. Именно поэтому «Европейский зеленый курс» включает водородную стратегию [European Commission, 2020a], направленную на установку к 2030 г. 40 ГВт возобновляемых водородных электролизеров. Учитывая потенциал Северной Африки в области возобновляемых источников энергии и ее географическую близость к Европе, регион рассматривается в качестве потенциального поставщика конкурентоспособного по стоимости возобновляемого водорода в Европу. Например, Германия в партнерстве с Марокко разработала первую в Африке промышленную установку по производству экологически чистого водорода с намерением в будущем экспортировать ее в Германию⁷.

Будущий импорт возобновляемой электроэнергии и «зеленого» водорода из стран Ближнего Востока и Северной Африки (или других соседей, таких как Украина) может привести к возникновению новых проблем в области энергетической безопасности, которые необходимо будет смягчить посредством соответствующей диверсификации.

³ От Сахары до Аравийского полуострова.

⁴ От Атлантического побережья Марокко до египетского побережья Красного моря.

⁵ Так было, например, в случае с неудачным проектом Desertec и аналогичными инициативами, такими как Средиземноморский план по солнечной энергии.

⁶ Например, некоторые промышленные процессы, такие как производство стали и цемента, и некоторые сегменты транспорта, такие как грузовые автомобили, судоходство и авиация.

⁷ См.: <http://www.bmz.de/en/issues/wasserstoff/index.html>

Последствия для глобальных энергетических рынков

Учитывая масштабы европейской экономики, «Зеленая сделка», скорее всего, также будет иметь последствия для глобальных энергетических рынков. В настоящее время Европа является вторым по величине чистым импортером нефти в мире после Азиатско-Тихоокеанского региона (рис. 4).

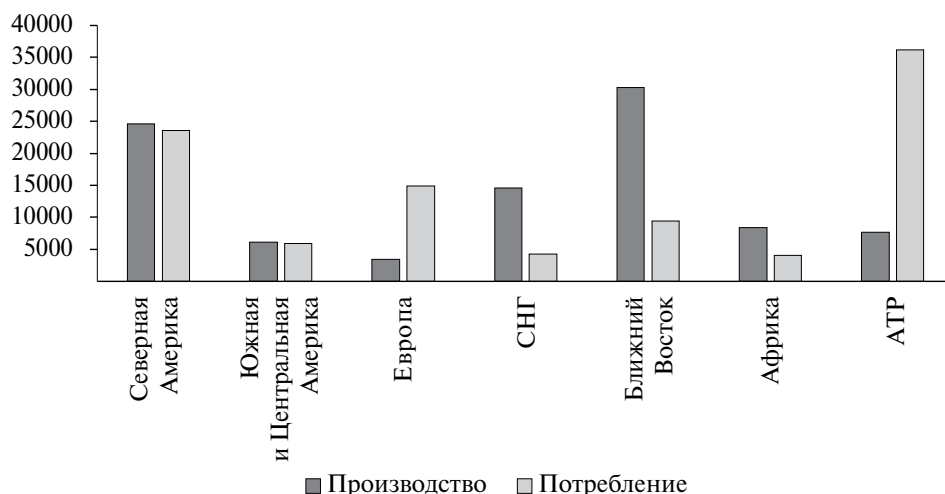


Рис. 4. Баланс нефти по регионам, 2019 г.

Источник: Bruegel/ECFR на основании Статистического обзора мировой энергетики [BP, 2020].

Падение мирового спроса на нефть в результате перехода Европы на экологически чистые источники энергии скажется на мировом нефтяном рынке, в частности, за счет снижения цен. Разумеется, масштабы падения цен будут зависеть и от траекторий декарбонизации других стран. Если Европа в одиночку значительно сократит потребление нефти, а другие страны продолжают полагаться на ископаемые виды топлива, рынки и спрос в Азии, Латинской Америке и Африке могут частично – и временно – заместить уход Европы. Однако в целом доля Европы в мировом импорте нефти настолько велика, что общий эффект может привести к значительному снижению стоимости нефтяных активов.

Ущерб стран – производителей нефти будет определяться степенью зависимости от экспорта нефти, а также от их безубыточной цены на нефть. Например, Саудовская Аравия и Ирак могут добывать нефть относительно дешево, покрывая затраты при цене около 30 долл. за баррель или меньше, тогда как Россия, Венесуэла и Нигерия нуждаются в более высоких ценах для безубыточной добычи (рис. 5).

Таким образом, производители недорогой нефти, в частности Саудовская Аравия, имеют больше возможностей справиться со снижением мировых цен на нефть в результате «Зеленой сделки» и минимизировать потери. В среднесрочной перспективе они могут даже увеличить свою долю рынка, поскольку производители с высокими затратами будут с него вытеснены.

Однако даже производители нефти с низкими издержками почувствуют влияние снижения цен. Уже при текущей цене на нефть в 40 долл. за баррель дефицит бюджета Саудовской Аравии составляет 12% ВВП. Это означает, что диверсификация экономи-

ки в сторону от нефтяной ренты является обязательным условием для всех стран — экспортеров нефти, хотя и в разной степени.

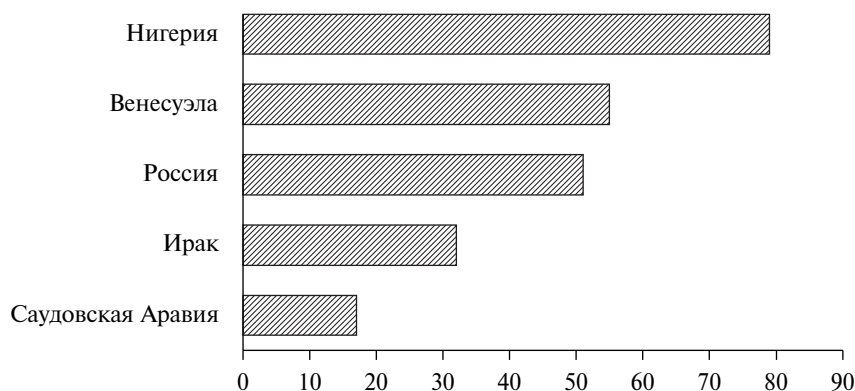


Рис. 5. Безубыточная цена на нефть, 2015 г.

Источник: OECD; https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=136_136801-aw9nps8afk

Последствия для энергетической безопасности ЕС

В Европе энергетическая безопасность традиционно ассоциируется с необходимостью обеспечения достаточных поставок нефти и газа в краткосрочной перспективе. ЕС, слабо обеспеченный внутренними ресурсами, вынужден импортировать 87% нефти и 74% потребляемого им природного газа [Eurostat, 2019]. Кроме того, ограниченное число возможных поставщиков (рис. 6) в ЕС вызвало опасения о возникновении чрезмерной зависимости. Особенно это касается природного газа, учитывая его зависимость от трубопроводной инфраструктуры и долгосрочных контрактов. Эти особенности контрастируют с гибкостью глобального нефтяного рынка, на котором двусторонняя зависимость ограничена глобальной транспортной инфраструктурой (нефтяные танкеры).

Ключевым вопросом энергетической безопасности Европы является ее зависимость от российского природного газа. После газовых кризисов 2006 и 2009 гг. в России, на Украине и в Европе ЕС начал имплементировать стратегию диверсификации, основанную на усовершенствовании инфраструктуры (терминалы сжиженного газа в Польше и странах Балтии, Южный газовый коридор) и законодательства (включая регламенты ЕС по безопасности поставок газа, (ЕС) 2017/1938, а также по готовности к рискам в электроэнергетическом секторе, (ЕС) 2017/1938). Эти усилия уже в значительной мере укрепили надежность поставок природного газа в ЕС. Сократив в период с 2030 по 2050 г. потребности континента в импорте газа, европейская «Зеленая сделка» окончательно решит проблемы европейской нефтегазовой безопасности, а также сократит европейские расходы на импорт нефти и газа, оцениваемые, согласно данным за 2018 г., в 296 млрд евро [Eurostat, 2020].

Тем не менее сделка может также создать новые риски энергетической безопасности, в первую очередь зависимость от импорта минералов и металлов, необходимых для производства солнечных батарей, ветряных турбин, литий-ионных батарей, топливных элементов и электромобилей. Эти минералы и металлы обладают особыми свойствами и практически не имеют субститутов.

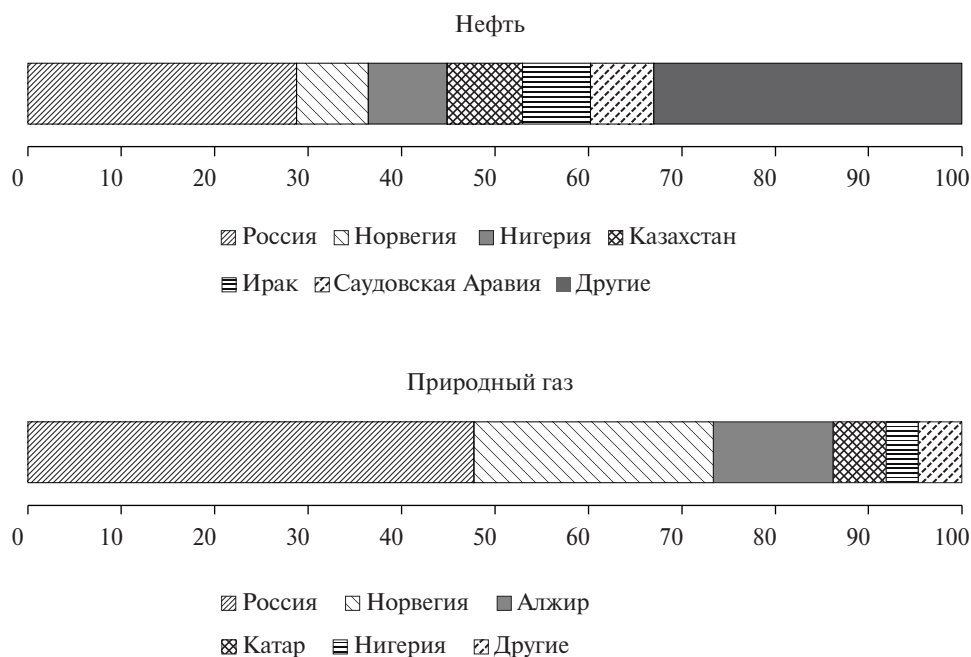


Рис. 6. Импорт нефти и природного газа в ЕС по основным торговым партнерам, 2018 г., %

Источник: Bruegel/ECFR по данным Евростата [Eurostat, 2020].

В то время как некоторые из этих минералов и металлов широко доступны и относительно легко добываются, другие либо географически сосредоточены в нескольких богатых ресурсами странах, либо обрабатываются и перерабатываются в нескольких странах. Сама Европа не располагает значительными горнодобывающими и перерабатывающими мощностями для этих важнейших видов сырья. Например, она производит только около 3% от общего объема сырья, необходимого для производства литий-ионных батарей и топливных элементов [JRC, 2020].

В 2011 г. Европейская комиссия подготовила список важнейших сырьевых материалов, который обновляется каждые три года⁸. На момент подготовки настоящего документа в него вошли 27 материалов, которые были признаны критически важными в связи с их значимостью для высокотехнологичных и «зеленых» отраслей промышленности, их дефицитом и/или риском перебоев в поставках.

Китай — ведущий производитель и потребитель наиболее важного сырья. Импорт редкоземельных металлов из Китая, вероятно, является наиболее острым вопросом в этой области, в том числе и потому, что Европа не ведет никакой деятельности по добыче или переработке этих важных минералов (рис. 7).

Для Европы зависимость от Китая будет возрастать по мере роста спроса на «зеленые» технологии. Например, по оценкам JRC [2020], ежегодный критический спрос ЕС на сырье для ветряных турбин увеличится в 2–15 раз в течение следующих трех десятилетий. В целом Европейская комиссия [European Commission, 2020] ожидает, что к 2050 г. спрос Европы на сырье удвоится.

⁸ США, Япония и Австралия составили аналогичные списки.

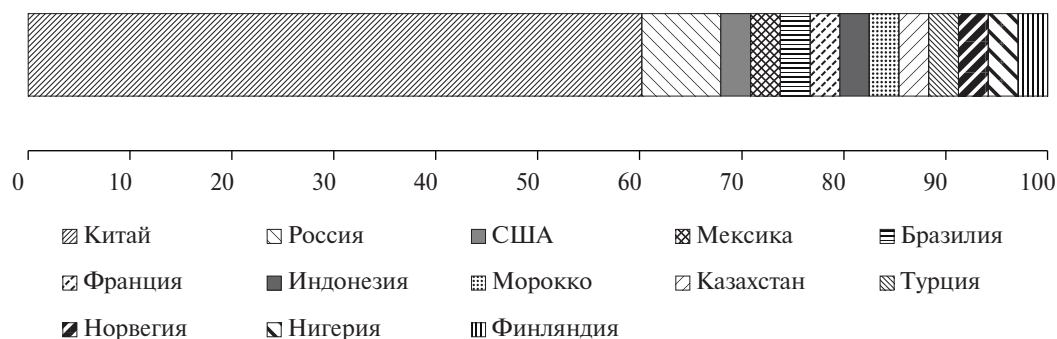


Рис. 7. Основные поставщики критически важного сырья в ЕС, в среднем за 2010–2014 гг., %

Источник: Bruegel/ECFR на основании данных Европейской комиссии за 2017 г. [European Commission, 2017].

Последствия для глобальной торговли, в частности, вследствие введения механизма углеродных корректировок

Налогообложение углеродного следа европейского производства без налогообложения импорта в целом аналогичным образом ставит местное производство в невыгодное положение. У потребителей будет стимул продолжать покупать те же продукты, но переключаться на иностранных поставщиков, а не на более эффективных отечественных производителей. Поэтому Европейская комиссия заявила, что введет механизм трансграничных углеродных корректировок. Логика ясна: если Европа проводит жесткую климатическую политику, а другие акторы этого не делают, то существует опасность того, что компании, производящие выбросы, могут покинуть ЕС с его высокими ценами на углерод и переехать в страны со значительно более низкими ценами на выбросы или вообще без таковых (см., например, [Wolff, 2019]). Эта проблема должна стать более актуальной в условиях, когда ЕС проводит более амбициозную климатическую политику, даже если точный порядок масштабов утечки углерода неясен [Claeys et al., 2019].

Углеродный тариф преследует две цели: 1) предотвращение утечки углерода путем обеспечения одинакового обращения со всеми товарами, потребляемыми в ЕС, как импортируемыми, так и производимыми внутри страны; 2) стимулирование других стран мира к декарбонизации. Тариф (или налог) будет основан на выбросах, которые были произведены при изготовлении импортируемой продукции. Кроме того, экспортеры из ЕС смогут возмещать стоимость выбросов, заложенную в их продукцию, для обеспечения конкурентоспособности в условиях международной торговли. Учитывая, что ЕС уже импортирует значительно больше углерода, чем экспортирует, вопрос утечки углерода нельзя игнорировать⁹.

Однако введение подобного углеродного тарифа — нетривиальная практическая и политическая задача. Ни одна страна в мире до сих пор не вводила подобных мер. Инициатива столкнется с двумя трудностями. Первая, технического характера, связана с трудностью расчета содержания выбросов в импорте, так как необходимо будет учи-

⁹ См.: Borghesi et al. [2019]. Например, во Франции потребление углекислого газа на 60% превышает его производство; см.: <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/maitriser-lempreinte-carbone-de-la-france/>

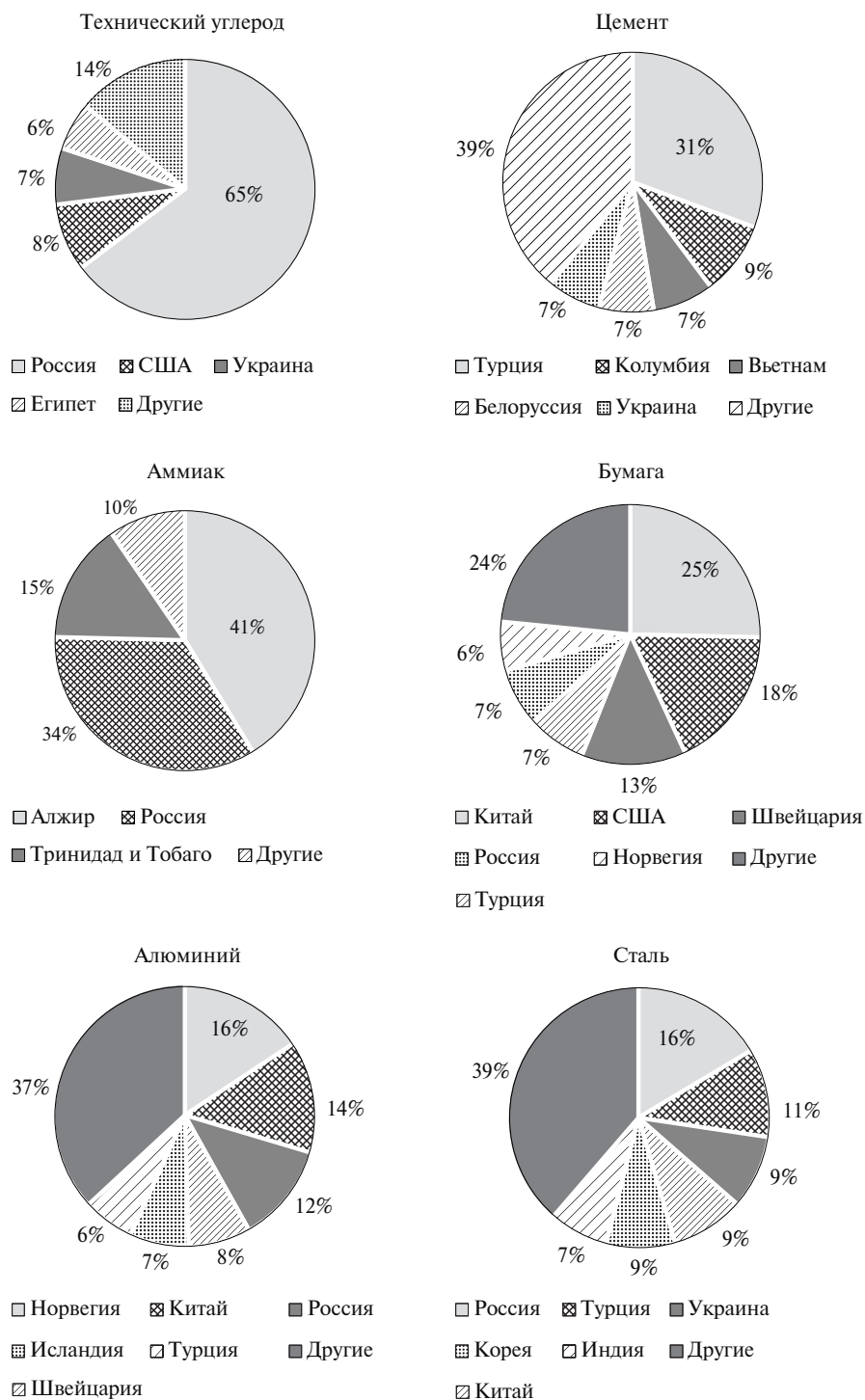


Рис. 8. Импорт углеродоемких товаров в ЕС27 по странам происхождения, доля импорта

Источник: Bruegel/ECFR на основании данных on UN Comtrade.

Примечание. Данные о торговле за 2018 г.

тывать все выбросы по всей цепочке создания стоимости. Вторая, геополитического характера, связана с риском ответных защитных мер со стороны торговых партнеров. Европейская комиссия четко дала понять, что тариф на выбросы углерода должен быть совместимым с правилами Всемирной торговой организации (ВТО), чтобы гарантировать, что страны не смогут принять ответные меры на основе правил ВТО (исследователи Хорн и Сапир объясняют, каким образом это можно сделать [Horn, Sapir, 2019])¹⁰.

Но даже если механизм углеродных корректировок не будет иметь официальных возражений со стороны ВТО, торговые партнеры все равно могут воспринять его как превышение полномочий и угрожать или принять ответные меры. Нечто подобное произошло в 2012 г., когда вступила в силу директива ЕС по авиационным выбросам (2008/101/ЕС). Директива предусматривала введение определенной формы трансграничной углеродной корректировки путем распространения системы торговли квотами на выбросы ЕС на все входящие и исходящие рейсы, осуществляемые на его территории. Группа из двадцати трех стран, включая США, Китай, Индию, Японию и Россию, выступила категорически против такого шага ЕС и пригрозила принять ответные меры, если ЕС не откажется от введения подобной инициативы. В результате столь сильной негативной реакции международных партнеров, а также с учетом некоторых событий на международных переговорах по ограничению выбросов ЕС отозвал эту меру в отношении межконтинентальных рейсов.

Международная реакция на введение ЕС механизма трансграничных углеродных корректировок будет весьма разнообразной. Страны с сильной климатической повесткой и развитой политикой, вероятно, поддержат эту инициативу и могут даже рассматривать введение ее аналога. Вместе с тем страны, экспортирующие в Европу энергоемкую продукцию (рис. 8), скорее всего, выступят против.

Обзор геополитического контекста

Четыре канала, через которые «Зеленая сделка» окажет геополитическое воздействие, будут по-разному влиять на партнеров, в зависимости от состояния их отношений с ЕС. Страны-соседи, в частности Россия и Алжир, непосредственно на себе ощутят влияние изменений на европейском энергетическом рынке и европейского подхода к энергетической безопасности. Глобальные игроки — США, Китай и Саудовская Аравия — почувствуют влияние «Зеленой сделки» на мировые энергетические рынки и торговлю. В данном разделе мы проанализируем потенциальные последствия «Зеленой сделки» для пяти стран и попробуем спрогнозировать их возможную реакцию.

Страны-соседи: Россия

Россия, занимающая четвертое место в мире по объему выбросов парниковых газов, долго сопротивлялась идее проведения экологической политики, направленной на сокращение использования ископаемого топлива: «Экологическая доктрина страны — и даже ратификация ею Парижского соглашения — больше всего похожи на международную PR-стратегию. Ее документы по внутренней климатической политике являются расплывчатыми декларациями, которые часто противоречат другим проектам» [Парамонова, 2020]. За исключением контроля над выбросами углекислого газа, все нормы регулирования выбросов остаются добровольными.

¹⁰ Хорн и Сапир приходят к выводу, что при определенных условиях механизмы трансграничной углеродной корректировки могут быть внедрены без угрозы для многосторонней торговой системы.

Президент России В. Путин продолжает отрицать, что изменение климата вызвано деятельностью человека, и настаивает на том, что в России «самая “зеленая” энергетическая система в мире». В то же время Россия остается чрезвычайно зависимой от углеводородов. Россия не смогла достичь поставленной В. Путиным цели по снижению доли ископаемого топлива в экономике страны на 40% в период с 2007 по 2020 г. (она сократилась лишь на 12%)¹¹. В результате пересмотра в 2019 г. Программы развития угледобычи России до 2035 г. был установлен новый целевой показатель роста добычи угля, предполагающий увеличение добычи на 10–20%. Россия по-прежнему оказывает противодействие любым усилиям регулирующих органов по ограничению выбросов углекислого газа, особенно со стороны Российского союза промышленников и предпринимателей.

В этом контексте «Зеленая сделка» может оказать значительное влияние на Россию. В 2016 г. доходы от нефти и газа составили 36% государственного бюджета страны¹², а доля Европа составляла 75% экспорта российского природного газа и 60% экспорта сырой нефти¹³. В течение следующего десятилетия торговля нефтью и газом между ЕС и Россией существенно не пострадает, поскольку Европа лишь незначительно сократит к 2030 г. свой импорт этих углеводородов, даже при сценарии 55%-го сокращения выбросов (см. разд. «Определение геополитических последствий “Зеленой сделки”»), но после 2030 г. ситуация радикально поменяется, когда Европа, как ожидается, существенно сократит импорт нефти и газа. ЕС, возможно, перейдет от таких поставщиков, как Россия, где добыча сопряжена с большими объемами выбросов, к таким поставщикам, как Саудовская Аравия, где углеродный след в 2 раза ниже, чем в России¹⁴.

Более того, механизм трансграничных углеродных корректировок (на экспорт в ЕС, кроме нефти и газа) также сократит экспорт российских товаров, поскольку они, как правило, очень углеродоемкие [Makarov, Sokolova, 2017]. Неясно, насколько Россия будет сопротивляться этим усилиям. Р. Эдельгериев (советник В. Путина по вопросам климата) в феврале 2020 г. заявил компаниям о необходимости подготовки к введению углеродного налога ЕС, отметив, что «ЕС хочет продвинуть эти правила не потому, что им не нравятся наши компании, а для того, чтобы их собственные компании не перевыполняли целевые показатели по выбросам»¹⁵. Неэффективная энергетическая система России предполагает множество возможностей для снижения углеродоемкости ее экономики. Существуют широкие возможности для европейского сотрудничества с Россией в области расширения использования возобновляемых источников энергии, сокращения утечки метана и повышения энергоэффективности.

Наиболее вероятной геополитической реакцией России будет стремление к диверсификации своей базы потребителей энергоресурсов. Попытки сделать Китай главным рынком сбыта наблюдается, по крайней мере, со времен финансового кризиса 2007–2009 гг., они стали еще активнее после того, как кризис на Украине в 2014 г. ухудшил политические отношения России с Европой. В 2016 г. Россия вытеснила Саудов-

¹¹ См.: <https://www.themoscowtimes.com/2020/02/10/putins-top-climate-adviser-calls-for-urgent-climate-action-a69207>

¹² См.: <http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=09aac246-c7ef-4159-898e-2a287deb3341%20%20>

¹³ См.: <https://www.eia.gov/international/analysis/country/RUS>

¹⁴ См.: <https://www.bcg.com/en-gb/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade>

¹⁵ См.: <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/eus-anti-climate-dumping-tool-worries-russia/1428225/>

скую Аравию как крупнейшего поставщика сырой нефти в Китай, а в 2018 г. направила в Китай 1,4 млн баррелей сырой нефти в день¹⁶, что составило более 25% всего российского экспорта нефти. До недавнего времени Россия поставляла в Китай ограниченные объемы природного газа, но в декабре 2019 г. был открыт газопровод «Сила Сибири» и, как ожидается, к 2024 г. поставки в Китай достигнут 38 млрд куб. м газа в год, или около 15% российского экспорта природного газа. Однако, несмотря на такое стремление к сотрудничеству, Китай оказался не готов поддержать российскую энергетику в геополитических целях. В условиях падения цен на энергоносители Китай воспользовался отсутствием у России выбора и вынудил постоянно снижать цены [The Economist, 2020].

Долгосрочный риск для России заключается в том, что если эти усилия по продвижению на китайский рынок не будут сопровождаться «зеленой» трансформацией, которая позволит продолжить поставки на европейский рынок, зависимость России от Китая будет усиливаться.

Страны-соседи: Алжир

Своего рода испытательным полигоном для внешнеполитического аспекта «Зеленой сделки» станет Алжир. Эта страна — третий по величине поставщик природного газа в Европу, энергетическая инфраструктура Алжира в основном ориентирована на европейский рынок, поэтому страна сильно зависит от доходов от углеводородов, которые поставляются в Европу. Кроме того, 95% всего экспорта в стоимостном выражении и 60% государственного бюджета страны составляют доходы от углеводородов [Africaoilandpower.com, 2020].

Поэтому Алжиру необходимо переосмыслить свой подход к экономическому развитию и планированию и быть готовым к тому, что, возможно, уже после 2030 г. европейский спрос на природный газ постепенно сократится до минимума. Диверсификация экономики Алжира в сторону от углеводородной зависимости при одновременном развитии мощного сектора возобновляемых источников энергии смягчит последствия нового курса Европы. В настоящее время есть признаки того, что такой переход возможен. Алжир уже активно развивает международное сотрудничество по данному направлению. Соглашение 2017 г., определяющее общие приоритеты Алжира и ЕС, подчеркнуло «значительный потенциал Алжира» в секторе возобновляемых источников энергии и включало предложения по передаче «зеленых» энергетических технологий по всему Средиземноморью. И это не единственная попытка взаимодействия с европейскими партнерами. В 2015 г. было создано Германо-алжирское энергетическое партнерство, целью которого является «разработка и реализация национальной энергетической политики для экологически устойчивого энергоснабжения»¹⁷.

Несмотря на эти позитивные факторы, Алжир по-прежнему испытывает серьезные трудности в экономическом развитии. Политический режим страны может быть охарактеризован как замкнутая и закрытая геронтократия, так называемый «пувар», который ставит во главу угла не экономические соображения, а выживание нестабильного режима. В условиях падения цен на углеводороды страна остро нуждается в более диверсифицированной экономике и иностранных инвестициях, чтобы успевать обеспечивать потребности растущего населения и инфраструктурного развития.

¹⁶ См.: <https://www.consilium.europa.eu/media/24089/st03101-ad01fr17.pdf>

¹⁷ См.: <https://www.energypartnership-algeria.org/home/>

Тем не менее власти страны прекрасно осознают, что именно жесткий контроль правительства над доходами от углеводородов поддерживает режим. Правительство по-прежнему крайне осторожно относится к иностранной финансовой помощи. В 2020 г. оно отказалось обращаться в МВФ¹⁸ за кредитами, несмотря на финансовый кризис, вызванный обвалом цен на нефть и коронавирусными ограничениями, опасаясь за свой «финансовый суверенитет»¹⁹.

Кроме того, Алжир и другие экспортеры углеводородов подвержены так называемой «голландской болезни»: большой объем экспорта и доходов от углеводородов значительно укрепляет национальную валюту, что ограничивает возможности для развития других секторов экономики и препятствует индустриализации. Этот фактор, безусловно, не единственная причина, по которой сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность и сфера услуг в Алжире остаются недостаточно развитыми, но зависимость от экспорта нефти не создает стимулов для решения проблем.

Что касается перехода на возобновляемые источники энергии, мощность ветряной и солнечной энергии в Алжире выросла лишь с 1,1 МВт в 2014 г. до 354,3 МВт к июню 2018 г., что составляет около 1,6% от целевого показателя на 2030 г. (22 тыс. МВт) [Bouaïou, 2019]. Однако в настоящий момент у Алжира нет альтернативных рынков сбыта для своей энергии или других прибыльных составляющих экспорта. В 2018 г. страна присоединилась к китайскому проекту «Пояс и путь», однако потенциал продажи энергии Китаю очень ограничен. В любом случае алжирское правительство в полной мере осознает преимущества развития возобновляемой энергетики и более диверсифицированной экономики в современных условиях. Поэтому, более вероятно, что правительство Алжира будет стремиться проводить какие-то реформы, необходимые для преодоления ограничений, которые создает «Зеленая сделка», а не вступать в конфликт и открытое противостояние. Это, возможно, позволит Алжиру даже укрепить свое положение и продолжать получать доходы от экспорта энергии.

В этом смысле «Зеленая сделка» представляет собой еще один пример усилий ЕС по использованию финансовых рычагов и стимулов для обеспечения экономической и политической либерализации в странах-соседях. Такие усилия приводили к неоднозначным результатам и практически не привели к успеху в случае с Алжиром. Сейчас же продвижение «Зеленой сделки» и ее условий наносит удар в самое сердце политического режима в Алжире, по системе экономического развития, основанной на доходах от углеводородов; системе, которая во всем мире обеспечивает централизацию власти и контроля, способствует развитию коррупции и выделению субсидий только в тех сферах, которые обеспечивают поддержку общества и стабильность режима. Именно поэтому очень вероятно, что власти Алжира отложат диверсификацию и будут продолжать отдавать приоритет контролю над доходами от продажи углеводородов.

В долгосрочной перспективе все эти факторы ставят ЕС перед серьезной дилеммой. Если алжирское правительство, боясь потерять власть, не справится с задачей ухода от углеводородов как основного источника доходов, экономика страны столкнется с серьезнейшими ограничениями и, возможно, произойдет коллапс. Перспектива появления еще одного очага нестабильности на периферии Европы создает стимулы для ослабления политических требований по предоставлению помощи, чтобы обеспечить энергетический переход в Алжире, который не приведет в итоге к смене власти.

¹⁸ См.: <https://www.barrons.com/news/algeria-rules-out-imf-borrowing-to-ease-financial-woes-01588419903>

¹⁹ См.: <https://the arabweekly.com/algeria-borrow-abroad-first-time-15-years>

Глобальные игроки: Саудовская Аравия

Саудовская Аравия — крупнейший в мире экспортер нефти. Доходы от нефти и газа составили 80% от общего объема экспорта Саудовской Аравии в 2018 г. и 67% государственных доходов в 2017 г. [Tagliapietra, 2019]. Более того, длительная зависимость Саудовской Аравии от ренты от углеводородов создала экономику, опирающуюся на занятость в государственном секторе (30% рабочей силы) и дорогостоящие и экономически неэффективные схемы субсидирования (стоимостью 37 млрд долл. США в 2017 г.), особенно на рынке энергоносителей [Ibid.].

Однако, в отличие от Алжира, европейская «Зеленая сделка» напрямую не угрожает экономике Саудовской Аравии. Страна экспортирует менее 10% своей нефти в Европу. Ее основными рынками сбыта являются страны Азии, куда она поставляет более 70% всей нефти²⁰, и эта тенденция в будущем только усилится. Сам по себе переход Европы на возобновляемые источники энергии не станет серьезной проблемой для Саудовской Аравии. Наоборот, имплементация положений «Зеленой сделки» может увеличить в краткосрочном периоде спрос на нефть из этой страны, так как она имеет гораздо более низкий углеродный след, чем нефть из России или США. Налог на нефть из Саудовской Аравии может быть на 30–50% ниже, чем для конкурентов по рынку²¹.

В целом до сих пор саудовский подход заключался в том, чтобы публично практически не высказываться о «Зеленой сделке», а в частном порядке поощрять европейцев к разработке новых возобновляемых технологий, а также концентрировать свои усилия на том, чтобы сделать ископаемые виды топлива более чистыми. Саудовская Аравия использовала, например, свое председательство в «Группе двадцати» в 2020 г. для продвижения идеи углеродной экономики замкнутого цикла, стремясь сделать использование нефти и газа более безопасным для климата.

Однако более широкий переход от ископаемого топлива, частью которого и является «Зеленая сделка», представляет серьезную долгосрочную угрозу саудовской модели государства-рантье. По мере снижения спроса и цен на углеводороды ресурсная база для поддержания государственного сектора и больших субсидий энергетического сектора будет подорвана, при худшем сценарии возникнет угроза внутренней стабильности в целом. Уже сейчас валютные резервы Саудовской Аравии сокращаются, что соответствует снижению доходов от нефти с 2014 г.

Саудовский режим, возглавляемый наследным принцем Мухаммедом бен Салманом, похоже, очень хорошо осознает эту угрозу и подготовил стратегию борьбы с ней. Наиболее очевидным шагом стал запуск в 2016 г. программы «Видение 2030». Это широкомасштабный план, направленный на диверсификацию экономики и постепенный уход от углеводородного сырья, развитие частных малых и средних предприятий и создание ненефтяного экспортного сектора.

Перспектива скорого достижения пика мирового спроса на нефть заставила Саудовскую Аравию увеличить ее экспортные мощности, чтобы добыть как можно больше нефти и захватить долю рынка до того, как спрос упадет²². Относительно низкие издержки производства нефти позволяют Саудовской Аравии поддерживать низкие

²⁰ См.: <https://www.washingtonpost.com/world/2019/09/16/who-buys-saudi-arabias-oil/?arc404=true>

²¹ См.: <https://www.bcg.com/en-gb/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade>

²² Эту стратегию экономисты называют «зеленым парадоксом». Это одна из причин, по которой цены на углерод должны резко вырасти на раннем этапе, поскольку в противном случае добыча нефти будет увеличена, чтобы предотвратить потерю нефтяных активов.

цены, которые могут вытеснить с рынка таких конкурентов, как Россия, Венесуэла и Иран. Эта стратегия ставит под угрозу все усилия по борьбе с изменением климата, воплощенные в Парижском соглашении, поскольку она затрудняет конкуренцию возобновляемых источников энергии с углеводородами. Результат будет зависеть от темпа развития «зеленых» технологий и успеха европейской «Зеленой сделки» и других усилий, направленных на то, чтобы заставить глобальных потребителей энергии интернализировать стоимость выбросов углерода.

Долгосрочное падение спроса при увеличении доли рынка, даже при более низких ценах, обеспечивает Саудовской Аравии перспективу получения более высоких совокупных доходов от своих огромных нефтяных запасов. Такая логика привела к ценовой войне с Россией в разгар кризиса, вызванного вспышкой пандемии COVID-19 в апреле 2020 г., что ненадолго опустило цены на американскую нефть ниже нуля (указывая на то, что стоимость хранения была больше, чем стоимость нефти)²³.

Ни один из вышеперечисленных факторов не препятствует имплементации «Зеленой сделки» ЕС. У ЕС есть стимулы поддерживать Саудовскую Аравию в ее стремлении диверсифицировать свою экономику, а замена высокоуглеродной нефти другими источниками упростит энергетический переход в Европе. Саудовская Аравия, обладательница огромного фонда национального благосостояния, будет готова инвестировать в возобновляемые источники энергии, а также приобретать технологии в Европе.

Однако текущая реализация плана «Видение 2030» пока не привела к значительным успехам в направлении диверсификации экономики [Grand, Wolff, 2020]. Спустя четыре года от начала его реализации у иностранных инвесторов все еще нет веры в то, что переход действительно осуществится и сложные решения будут все-таки приняты, так как они наблюдают принятие довольно спорной политики правящим режимом, экономическая основа которого обеспечивается доходами от углеводородов. Неспособность Саудовской Аравии осуществить переход в условиях, когда мир постепенно уходит от ископаемого топлива, угрожает вызвать нестабильность в Персидском заливе. Европейцы заинтересованы в содействии в этом переходе, однако ситуация с правами человека в стране сильно затрудняет кооперацию. Огромные запасы нефти Саудовской Аравии, а также ее близкие отношения с США ограничивают возможности ЕС влиять на ситуацию и продавливать необходимые перемены. Таким образом, эффективная стратегия поощрения как более эффективного управления, так и экономической диверсификации в Саудовской Аравии, очевидно, потребует тесного сотрудничества с Соединенными Штатами, которое более возможно при новой администрации, осознающей и поддерживающей необходимость глобального энергетического перехода.

Глобальные игроки: США

В определенные периоды США соперничали с ЕС за лидерство в вопросах борьбы с глобальным изменением климата. Однако администрация Трампа вышла из глобальных переговоров и в целом отказалась принять на себя какую-либо ответственность за борьбу с изменением климата. Трамп вышел из Парижского соглашения ООН, отменил многие постановления администрации Обамы, ограничивающие выбросы углекислого газа, и назвал изменение климата китайской мистификацией, придуманной для обеспечения нечестных торговых преимуществ.

²³ См.: <https://www.ft.com/content/a5292644-958d-4065-92e8-ace55d766654>

Однако около двух третей американцев верят в изменение климата²⁴. Они считают, что федеральное правительство не предпринимает достаточно усилий, направленных на сокращение негативного влияния на окружающую среду, при этом относят ее охрану к важнейшим приоритетам национальной политики. Многие штаты вводят собственные регламенты и правила, такие же, а иногда и более жесткие, чем в Европе²⁵. Пожары и наводнения в США в 2020 г. еще больше усилили озабоченность проблемами изменения климата в стране.

Одна из причин такого разрыва заключается в том, что взгляды на климатическую повестку в США в значительной степени определяются партийными предпочтениями и являются одним из самых непримиримых поводов для разногласий. Это означает, что демократы стали позиционироваться как партия, которая стремится принимать меры для борьбы с изменением климата. Поэтому политика США по данному направлению сильно изменится в период президентства Байдена.

Во время предвыборной кампании Байден предлагал ввести меры²⁶, похожие на те, что предлагает ЕС в «Зеленой сделке», включая установление цели углеродной нейтральности к 2050 г., цен на выбросы и введение трансграничных корректировок.

Однако на данный момент непонятно, в какой степени климатическая политика США и ЕС будет совпадать. Даже для нынешней администрации климатическая политика ЕС создает определенные геополитические вызовы. Например, регулирование ЕС накладывает гораздо более жесткие требования по выбросам к американским автомобилям по сравнению с требованиями²⁷, предусмотренными в США.

С учетом того, что США экспортировали пассажирские автомобили в ЕС на сумму 5,5 млрд евро в 2018 г.²⁸, такое расхождение может сказаться на политически чувствительной отрасли. Также «Зеленая сделка» может привести к введению более жестких и требовательных стандартов в сельском хозяйстве, что может негативно повлиять на те 13% экспорта, которые направляются из США в ЕС [CRS, 2020].

Наибольшую обеспокоенность в США вызывает введение механизма трансграничных углеродных корректировок. Углеродный налог может серьезно сказаться на американском экспорте угля, природного газа и многих промышленных товаров. США экспортировали в ЕС более 1,5 млн нефтепродуктов в день в 2019 г.²⁹, что составляет 19% всего экспорта³⁰. Администрация Трампа рассматривала сделку как угрозу важнейшей отрасли, нарушение суверенитета США и чисто протекционистскую меру. Министр торговли США У. Росс пообещал жесткий ответ, отметив, что «реакция США будет зависеть от того, какую форму примет налог на выбросы углекислого газа, и если он, по сути, окажется протекционистским, как цифровые налоги, они примут ответные меры»³¹.

Администрация Байдена будет пытаться реализовать собственную версию «Зеленой сделки» по достижению углеродной нейтральности к 2050 г., когда США вновь

²⁴ См.: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/21/how-americans-see-climate-change-and-the-environment-in-7-charts/>

²⁵ См.: <https://www.gov.ca.gov/2020/09/23/governor-newsom-announces-california-will-phase-out-gasoline-powered-cars-dramatically-reduce-demand-for-fossil-fuel-in-californias-fight-against-climate-change/>

²⁶ См.: <https://joebiden.com/climate-plan/>

²⁷ См.: <https://thehill.com/opinion/energy-environment/511367-biden-has-an-ambitious-climate-plan-but-it-needs-to-do-much-more>

²⁸ См.: https://www.acea.be/uploads/publications/EU-US_automobile_trade-facts_figures.pdf

²⁹ См.: <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/imports-and-exports.php>

³⁰ См.: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_expc_a_EP00_EEX_mbbldpd_a.htm

³¹ См.: <https://www.ft.com/content/f7ee830c-3ee6-11ea-a01a-bae547046735>

присоединятся к Парижскому соглашению. Однако наличие серьезной оппозиции в Конгрессе, скорее всего, означает, что по сравнению с ЕС усилия США, по всей вероятности, будут направлены на достижение менее амбициозных целей и в большей степени будут опираться на обещанные достижения в области технологий, чем это предусмотрено европейской «Зеленой сделкой». Это значит, что когда ЕС еще более ужесточит свою климатическую политику, особенно после 2030 г., такая мера, как углеродный налог, будет создавать напряженность в торговле с США. Разрешение конфликтов и снятие напряженности в будущем могут быть очень затруднены, особенно если у власти будет республиканская партия.

В ближайшие же несколько лет администрация Байдена, скорее всего, будет предлагать сотрудничество и стремиться к снятию напряжения. В то же время стремление демократов возглавить глобальную борьбу с изменением климата, как это было при Обаме³², может вступать в конфликт с подобным стремлением ЕС. Как это уже случилось в 2009 г. на климатических переговорах в Копенгагене, США могут решить, что достичь соглашения с Китаем проще, а ЕС просто примет все, о чем они договорятся. Напряженные отношения между США и Китаем делают такой расклад менее вероятным, однако Байден видит перспективы в сотрудничестве с Китаем по вопросам климатической повестки³³.

В «Зеленой сделке» также содержится больше, чем просто намек на новое экологическое обоснование промышленной политики. В документе Совета ЕС по сделке утверждается³⁴, что ЕС нуждается в «лидерах для развития коммерческого применения прорывных технологий в сфере климата» и выступает за «новые формы сотрудничества с промышленностью и инвестиций в стратегические цепочки стоимости» в таких областях, как аккумуляторные и цифровые технологии. Любая администрация США, скорее всего, будет рассматривать такие государственные субсидии как протекционистские меры ЕС по использованию государственной помощи для захвата индустрий «зеленых» технологий будущего.

Несмотря на эти вызовы, стремление к сотрудничеству в рамках реализации «Зеленой сделки» со стороны США возможно и вероятно, если ЕС будет готов идти на некоторые компромиссы. ЕС и США придут к осознанию, что они сталкиваются с похожими вызовами в их стремлении реализовать климатические амбиции.

Глобальные игроки: Китай

В период, когда все труднее выделить конструктивные элементы в отношениях между Европой и Китаем, изменение климата стало единственной наиболее важной темой повестки дня сотрудничества с Пекином. Когда европейские политики обсуждают искажающую рынок практику китайского государственного капитализма, принудительную передачу технологий, кражу интеллектуальной собственности или крупномасштабные нарушения прав человека в Синьцзяне или Гонконге, разговор завершается относительно очевидной декларацией: «Китай нужен нам для решения глобальных проблем, таких как изменение климата» (например, [Oertel et al., 2020]).

И это правда. Для того чтобы европейская «Зеленая сделка» и Парижское соглашение достигли успеха, важную роль должен сыграть Китай — вторая по величине экономика в мире и крупнейший эмитент CO₂, а также крупный центр производства европей-

³² См.: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8421935.stm>

³³ См.: <https://joebiden.com/climate-plan/>

³⁴ См.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5430-2020-INIT/en/pdf>

ской продукции. Таким образом, глубокая трансформация европейской экономики с целью снижения выбросов и урона окружающей среде неизбежно также подразумевает экологизацию цепей поставок, неотъемлемой частью которых является Китай.

Несмотря на «зеленый» нарратив своих лидеров, Китай продолжает эксплуатировать 3 тыс. угольных электростанций — больше, чем в США, ЕС, Японии, России и Индии вместе взятых — и имеет более 2 тыс. объектов в стадии строительства³⁵. Выбросы в Китае еще не достигли своего пика (Китай, согласно климатическим стандартам, все еще является развивающейся страной), в то время как США в значительной степени сократили выбросы, несмотря на нежелание федерального правительства нести ответственность по глобальным соглашениям. Эти суровые факты и приход во власть новой администрации США, более склонной поддерживать климатическую повестку, позволяют предположить, что неформальный климатический альянс между Китаем и ЕС продлится не очень долго.

Тем не менее Китай все же заинтересован в том, чтобы выбрать более устойчивую и эффективную модель роста. Последствия изменения климата для сельского хозяйства, водных ресурсов и продовольственной безопасности Китая значительны и будут только возрастать. В сочетании с загрязнением воздуха и почвы экологическая ситуация в Китае может нарушить тщательно выверенный баланс, обеспечивающий согласие с правлением Коммунистической партии. Общая готовность Пекина выступать в качестве конструктивной силы на глобальных переговорах по климату и его поддержка Парижского соглашения были необходимы, однако, учитывая роль Китая в глобальных выбросах, присоединения к соглашению, которое вообще не заставляет Пекин сокращать выбросы, уже недостаточно.

Более амбициозные европейские цели в области изменения климата, биоразнообразия и устойчивости, по сути, не представляют угрозу с точки зрения Пекина. Китай заявляет о претензиях на мировое лидерство в области охраны окружающей среды и климата. Си Цзиньпин пошел еще дальше и даже стал использовать в отношении Китая термин «экологическая цивилизация», подразумевающий экологическую устойчивость с китайскими характеристиками. Китайское правительство, отчасти для того, чтобы показать европейцам, что оно работает над широкой климатической повесткой дня, заявило в сентябре 2020 г., что «стремится к тому, чтобы пик выбросов CO₂ был достигнут к 2030 г., а углеродная нейтральность — к 2060 г.». Китай разработал национальную стратегию, направленную на постепенное движение экономики в сторону большей устойчивости. Однако Китай будет идти к поставленным целям в своем собственном темпе и всегда с оговоркой о стабильности, уделяя особое внимание сохранению высоких темпов экономического роста и сдерживанию любого роста безработицы.

Предполагаемая энергетическая независимость Европы не будет иметь серьезных последствий для отношений с Пекином: Китай не экспортирует энергию в Европу. Сокращение потребностей Европы в энергоресурсах фактически могло бы снизить мировые цены на энергоносители, что выгодно Китаю, все еще являющемуся их импортером (в основном нефти и газа), и позволит ему снизить издержки на развитие своей экономики.

Китай, однако, является основным поставщиком редкоземельных металлов, которые имеют существенное значение для «Зеленой сделки», хотя возможности Китая использовать эту зависимость для получения стратегических рычагов воздействия ограничены. Предыдущие попытки Китая использовать свое доминирующее положение на

³⁵ См.: <https://www.ft.com/content/9656e36c-ba59-43e9-bf1c-c0f105813436>

рынке против Японии в 2010 г. привели к тому, что все страны создали свои запасы³⁶. В долгосрочной перспективе редкоземельные металлы, как ни парадоксально, не являются такими уж редкими. Китай доминировал на этом рынке в основном благодаря субсидиям производителям, которые удерживали цены на очень низком уровне, чтобы исключить выход конкурентов на рынок. Это была дорогостоящая политика, которая привела к вызывающему недовольство экологическому ущербу в тех районах Китая, которые специализировались на добыче этих минералов. Сейчас есть свидетельства того, что китайское правительство намерено отказаться от такой политики. Это создает предпосылки и стимулы для развития иностранных конкурентов в США и Малайзии³⁷.

Перспектива введения механизма трансграничных углеродных корректировок для углеродоинтенсивных товаров представляется гораздо более серьезным вызовом для Китая. Особенно сильно он может затронуть производства, находящиеся в самом начале цепочки создания стоимости, где прибыльность минимальная, в результате китайские производители могут потерять свое сравнительное преимущество, обусловленное низкой ценой, что может стать причиной переключения ЕС на более экологичных партнеров. Такой вариант развития событий может оказать давление на Пекин, заставив его принять собственные меры для максимального снижения выбросов. Кроме того, по крайней мере временно, это рычаг воздействия на Китай, чтобы он принял более амбициозные климатические цели и повестку устойчивого развития. В противном случае текущие тенденции к большей диверсификации глобальных производственно-сбытовых цепочек в сторону от Китая, начавшиеся из-за американо-китайской торговой войны и ускорившиеся в результате кризиса COVID-19, могут стать еще более выраженными. Дополнительное увеличение стоимости китайских товаров могло бы уравнивать условия конкуренции. Европейские компании уже рассматривают возможность большей локализации своих производственно-сбытовых цепочек и производственных процессов.

С помощью «Зеленой сделки» ЕС будет продвигать амбициозную глобальную повестку дня в области климата в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата. На COP26 (Конференция сторон) в Глазго в 2021 г. Китай будет в центре внимания с точки зрения определения того, как он достигнет пика выбросов углерода до 2030 г., а затем сократит выбросы. Для достижения углеродной нейтральности к 2060 г. принимаемые меры должны быть значительными, а начать действовать нужно незамедлительно. Китай, видимо, сближается с ЕС в своем подходе с точки зрения исполнения обязательств, одновременно пытаясь выиграть как можно больше времени для инвестиций в собственный переход на «зеленые» технологии. Китай уже лидирует в производстве электромобилей и является одним из основных игроков в области солнечной и ветровой энергетики.

COVID-19 и вызванный им кризис привели к тому, что в первом квартале 2020 г., впервые после окончания Культурной революции в конце 1970-х годов, в Китае наблюдался отрицательный рост. В результате объем выбросов снизился, а Пекин принял пакет мер, призванный дать толчок развитию китайской экономики с особым акцентом на цифровизации и использовании возобновляемых источников энергии. Однако, несмотря на присутствие «зеленых» технологий в документах, этот пакет мер экономического стимулирования предусматривает крупные инвестиции в угольные электростанции, прежде всего в целях создания рабочих мест.

³⁶ См.: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3012994/chinas-ban-rare-earths-didnt-work-japan-and-wont-work-trade-war-us>

³⁷ См.: <https://www.ft.com/content/b13a3c4e-e80b-4a5c-aa6f-0c6cc87df638>

Изменение климата — одна из областей, в которой Китай все еще придерживается логики развивающихся стран. Он сохраняет значительную переговорную силу благодаря прочным союзам с Бразилией и Саудовской Аравией (обе страны необходимы для того, чтобы международная повестка дня работала), а также с «Группой 77» в более широком смысле, в которую входит большинство государств, наиболее серьезно затронутых последствиями глобального потепления и повышения уровня моря. Европа может предложить этим странам политику устойчивого развития в рамках «Зеленой сделки» и конкурировать с китайской инициативой «Пояс и путь», которая уже вызвала определенную степень цинизма и оппозиции в странах-реципиентах. Восприимчивость развивающихся стран к европейскому предложению в значительной степени будет зависеть от условий, которые будут обозначены для получения кредитов и инвестиций. Но в странах, расположенных по соседству с Европой, политическое связывание предоставления помощи с обязательной имплементацией положений сделки может эффективно ограничивать китайские инвестиции в угольные электростанции и добычу экологически вредных ресурсов.

План внешнеполитических действий для реализации «Зеленой сделки» Европейского союза

Как же должен действовать ЕС, чтобы минимизировать негативные геополитические последствия принятия «Зеленой сделки» и справиться с возможными реакциями партнеров, включая Алжир, Китай, Россию, Саудовскую Аравию и США? В концептуальном аспекте выработка ответов и реакций должна основываться не только на геополитических соображениях и политике безопасности, но и на мягкой силе. ЕС может укрепить свое влияние как главного законодателя норм и стандартов в сфере глобального энергетического перехода, продвигая прозрачность сотрудничества по техническим и регуляторным вопросам по различным направлениям. Этот нормативный аспект также должен стать неотъемлемой частью продвижения «Зеленой сделки» через внешнюю политику.

Что касается конкретных действий и построения политики, необходимо разработать четкую внешнеполитическую стратегию. Мы предлагаем подход, сочетающий два аспекта: действия, направленные на управление геополитическими последствиями, и действия, направленные на закрепление глобального лидерства ЕС.

Действия для минимизации негативных геополитических последствий

№ 1. Помогать соседним странам — экспортерам нефти и газа справиться с последствиями реализации «Зеленой сделки»

По стечению обстоятельств в различных сферах — от миграции до торговли — ЕС заинтересован в стабильности в странах-соседях. Поэтому помощь соседним странам — экспортерам нефти и газа будет важной составляющей внешнеполитической повестки.

ЕС не должен распространять единый подход на всех партнеров. Необходимо использовать тот подход, который учитывает специфический контекст конкретной страны и позволяет задействовать реальные возможности и преимущества в каждом конкретном случае. Не стоит повторять прошлый опыт ЕС по продвижению абстрактного сотрудничества в сфере энергетики.

У ЕС и соседних стран — экспортеров нефти и газа еще есть время, чтобы грамотно спланировать переход. Вплоть до 2030 г. ЕС будет продолжать импортировать нефть

и газ, значительное сокращение потребления этих видов ископаемого топлива начнется после 2030 г. Усилия в это десятилетие до 2030 г. должны быть направлены на подготовку к следующей фазе. Доходы от продажи энергоресурсов должны использоваться странами-экспортерами для диверсификации собственных экономик, инвестиций в возобновляемые источники энергии и «зеленый» водород, которые в будущем могут также экспортироваться в Европу. ЕС необходимо поддерживать такие инициативы, в том числе через климатическое финансирование (см. п. № 5).

№ 2. Улучшить безопасность поставок критически важного сырья и снизить зависимость от Китая

Обеспечение доступа к критически важным материалам, которые необходимы для развития «зеленых» технологий, является ключевым условием имплементации «Зеленой сделки» и обеспечения промышленного развития Европы. Это обеспечит «стратегическую автономию ЕС» [European Commission, 2020].

Добиться этой цели можно через диверсификацию поставок, увеличение объемов переработки и поиск субститутов важным материалам. Где это возможно, необходимо повысить локальное производство сырья, чтобы снизить зависимость от импорта. Также диверсификация импорта позволит снизить излишнюю зависимость от одного партнера. Торговые соглашения или контракты с различными странами-поставщиками должны снизить риск дефицита. Помимо диверсификации, необходимо также развивать переработку и поиск аналогов. Несмотря на то что технический потенциал переработки некоторого сырья высок, ее объемы остаются достаточно низкими. Повышение ценовой привлекательности сортировки и переработки должно стать приоритетом политики. В этом направлении ЕС может предоставлять финансовую поддержку разработкам и инновациям через программу Horizon Europe и Фонд поддержки инноваций.

№ 3. Сотрудничать с США для введения единого механизма трансграничных углеродных корректировок

Как уже отмечалось ранее, введение углеродного налога, даже если оно не встретит формальных возражений со стороны ВТО, может восприниматься партнерами как протекционистская мера, в ответ на которую могут быть сделаны ответные шаги. Главный вызов для ЕС — разработать углеродный налог таким образом, «чтобы он минимизировал потенциальные издержки для международной системы торговли, максимизируя при этом усилия по снижению глобальных выбросов парниковых газов» [Horn, Sapir, 2020].

Климатический план президента Байдена предполагает введение похожего механизма корректировки, что открывает пространство для сотрудничества и выработки единого подхода с ЕС. ЕС должен взять инициативу в свои руки и предложить США создать климатический клуб, участники которого применяли бы похожие инструменты углеродной корректировки. Желательно, чтобы клуб представлял собой открытое партнерство, а членство в нем определялось бы амбициозностью климатических целей и реальными уровнями сокращения выбросов. Все страны приглашаются к участию, в том числе Китай, при условии, что они будут следовать всем правилам клуба.

Чтобы стать успешной инициативой, климатический клуб должен быть создан группой стран, которые примут обязательство по сокращению выбросов в соответствии с Парижским соглашением и в то же время являются достаточно значимыми для глобальной экономики, чтобы быть в состоянии создавать сильные стимулы для при-

соединения других. Поэтому инициатива ЕС и США, возможно в партнерстве с несколькими развивающимися странами, создала бы сильный импульс для реализации глобальной климатической повестки.

Совокупно на эти две экономики по-прежнему приходится более 40% мирового ВВП и почти 30% мирового импорта³⁸. Размер общей трансатлантической экономики означает, что если механизм трансграничных углеродных корректировок будет полностью соответствовать требованиям ВТО, третьи страны не смогут его оспорить и на законных основаниях ввести ответные меры. Таким образом, климатический клуб сделал бы огромную трансатлантическую экономику центром глобальных усилий по сокращению выбросов парниковых газов, эффективно дополняя процесс РКИК ООН.

Во время председательства Трампа сотрудничество между ЕС и Китаем сыграло важную роль в предотвращении краха Парижского соглашения. Именно поэтому ЕС должен параллельно активизировать диалог с Китаем по вопросам климатической повестки с целью скорейшего вступления Китая в климатический клуб.

Действия, направленные на укрепление глобального лидерства ЕС

№ 4. Установить свои стандарты глобального энергетического перехода

ЕС может стать глобальным законодателем стандартов в сфере энергетического перехода. Одним из самых сильных преимуществ ЕС является его большой внутренний рынок с населением 450 млн человек. Требование соответствовать строгим климатическим требованиям как условие доступа на рынок ЕС — сильнейший стимул для стран-экспортеров к экологизации своих производственных процессов.

Кроме того, ЕС может установить свои стандарты на зарождающемся рынке водорода. Быстро разработав ориентир для торговли водородом в евро, ЕС мог бы создать основу для международного рынка водорода, основанного на стандартах ЕС. Кроме того, он мог бы попытаться укрепить роль евро в торговле устойчивыми энергоресурсами.

Наконец, ЕС может стать законодателем стандартов для «зеленых облигаций». Глобальный рынок облигаций экологической и социальной направленности достиг в 2019 г. 270 млрд евро. В настоящее время этот сегмент остается нишевым, составляя около 5% от общего объема рынка облигаций. Однако он быстро расширяется. В период с 2018 по 2019 г. он вырос на 50% и, по оценкам, в 2020 г. достиг 338 млрд евро. ЕС не только является крупнейшим игроком на рынке, на долю которого приходится 45% мирового объема эмиссии в 2019 г., но и переживает самый сильный рост: между 2018 и 2019 гг. рост составил 74%. В ходе опроса 67% респондентов сообщили об отсутствии достаточного предложения «зеленых облигаций» [TEG, 2019]. Кроме того, респонденты отметили, что наиболее эффективным способом расширения масштабов рынка «зеленых облигаций» является регулирование, приоритетным направлением которого можно считать развитие четкой таксономии. Учитывая нынешние относительно небольшие размеры рынка «зеленых облигаций», его ожидаемый быстрый рост, существенную долю ЕС и потребности инвесторов в стандартизации, ЕС вполне может стать мировым лидером в установке стандартов.

№ 5. Интернационализировать «Зеленую сделку»

В настоящее время ЕС производит меньше, чем 10% всех выбросов парниковых газов в мире. То есть для того, чтобы оказать существенное влияние на глобальное из-

³⁸ См.: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods

менение климата, ЕС необходимо продвигать повестку за свои пределы. Для этого у ЕС есть два главных инструмента: бюджет ЕС и план «Следующее поколение ЕС» (“Next Generation EU”), а также политика содействия развитию.

Бюджет ЕС и план “Next Generation EU”

В 2020 г. ЕС утвердил бюджет (многолетний финансовый план) на период 2021–2027 гг., общий размер которого составляет 1074,3 млрд евро. Кроме того, ЕС учредил в 2020 г. свой фонд восстановления после COVID-19, названный Next Generation EU (NGEU), на 2021–2023 гг. с дополнительными ресурсами в размере 750 млрд евро. Таким образом, весь пакет составляет около 1,8 трлн евро. ЕС обязался выделять 30% расходов МФП и 37% расходов NGEU на борьбу с изменением климата. Это означает, что в период между 2021 и 2027 г. для «зеленого» перехода ЕС выделит около 600 млрд евро. Конечно, к использованию этих денег предъявляется множество требований, но ЕС мог бы принять решение выделить 10% от всех ресурсов (60 млрд евро), выделяемых на имплементацию климатической политики, на интернационализацию европейской «Зеленой сделки» в соседние страны и за их пределами.

Такой подход, предполагающий предоставление грантов, займов и гарантий для реализации проектов в области устойчивой энергетики в странах-партнерах, будет способствовать более эффективному достижению глобальных целей в области климата, поскольку для стран – соседей ЕС и развивающихся стран характерны более низкие предельные затраты на снижение выбросов. Такая политика также помогла бы промышленным предприятиям ЕС выйти на новые быстрорастущие рынки. Кроме того, она могла бы способствовать экономическому развитию и диверсификации в странах – партнерах ЕС (прежде всего, в нефте- и газодобывающих странах), обеспечив бесценные внешнеполитические дивиденды для ЕС.

Политика содействия развитию ЕС

ЕС и его члены являются ведущими мировыми донорами официальной помощи развитию, на которую в 2019 г. было выделено 75,2 млрд евро³⁹, что составляет 55% от глобального объема предоставляемой помощи. В бюджете на 2021–2027 гг. ЕС предусмотрен новый инструмент, предназначенный для объединения ресурсов финансирования внешней политики ЕС: Инструмент добрососедства, развития и международного сотрудничества (NDICI). Внедрение NDICI, бюджет которого на 2021–2027 гг. установлен в размере 79,5 млрд евро, поможет повысить транспарентность и публичность деятельности ЕС и усилить механизмы влияния на развивающиеся страны. Одной из проблем, связанных с политикой ЕС в области развития, является фрагментация ее инструментов, что приводит к дублированию и неэффективности. Еще одним шагом на пути к консолидации европейской политики в области развития стало бы создание единого органа, такого как Европейский банк климатической политики и устойчивого развития [Council of the European Union, 2019]. NDICI и новый климатический банк могли бы стать основными инструментами для экспорта европейской «Зеленой сделки» в развивающиеся страны, начиная с Африки.

№ 6. Создавать и развивать глобальные коалиции для смягчения последствий изменения климата: сотрудничество по вопросам вечной мерзлоты

Около четверти Северного полушария покрыто вечной мерзлотой. В результате повышения глобальной температуры арктическая вечная мерзлота оттаивает с небы-

³⁹ См.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_674

валой скоростью. Это серьезная проблема, тесно связанная с изменением климата, поскольку вечная мерзлота представляет собой огромный резервуар парниковых газов.

По мере оттаивания почв высвобождаются древние органические материалы и масса парниковых газов, которые в замерзшем виде находились под землей на протяжении тысячелетий. Потенциальный масштаб проблемы стал понятен, когда выяснили, что до 1600 Гт углекислого газа содержится в вечной мерзлоте во всем мире: почти в 2 раза больше, чем в настоящее время в атмосфере. Ученые призывают не допустить наступления переломного момента, когда глобальное потепление высвободит газы из вечной мерзлоты, что значительно ухудшит ситуацию с глобальным потеплением. Поэтому ЕС должен инициировать и возглавить глобальную коалицию по вечной мерзлоте, целью которой является финансирование исследований для лучшей оценки текущего состояния проблемы, а также мер по срочному сдерживанию таяния вечной мерзлоты, таких как восстановление лугопастбищных угодий за счет сокращения площади лесов и увеличения пастбищных угодий [Macias-Fauria et al., 2020]. Это глобальное общее благо, обеспечение которого требует международного сотрудничества.

№ 7. Создание и развитие глобальных коалиций за смягчение последствий изменения климата: коалиция борьбы с углекислым газом

Еще одним глобальным общим благом, требующим международного сотрудничества, является секвестрация углерода. Удаление CO_2 из атмосферы будет необходимо для достижения климатической нейтральности к середине века, а в дальнейшем — для достижения отрицательных выбросов.

CO_2 может быть удален из атмосферы как с помощью природных, так и технологических решений. Природные решения предполагают лесопосадки и лесовосстановление. Технологические решения включают улавливание и хранение углерода и геоинженерные решения, такие как прямой захват и очистка воздуха.

ЕС должен создать глобальную коалицию по удалению выбросов CO_2 , направленную на развитие международного сотрудничества в этой области. В коалицию должны войти страны, компании и международные организации, готовые совместно инвестировать в мероприятия по посадке новых лесов и лесовосстановлению по всему миру, а также совместно инвестировать в исследовательские, инновационные и демонстрационные проекты. Сохранение тропических лесов как основных поглотителей CO_2 является крайне важным. Поскольку в настоящее время цены на углерод далеко не всегда дают необходимые инвестиционные сигналы, отсутствуют стимулы для реализации необходимых решений. Поэтому международное сотрудничество приобретает первостепенное значение.

№ 8. Продвигать создание глобальной платформы новой экономики климатического действия

ЕС должен стать примером для остальных в отношении возможных социально-экономических последствий декарбонизации. Являясь лидером глобальных усилий по снижению выбросов парниковых газов, ЕС одним из первых столкнется с их последствиями для социально-экономической сферы. Цель «Зеленой сделки» ЕС — разумно продвигать снижение углеродоемкости экономики, минимизируя негативные эффекты от промышленной трансформации и обеспечивая максимальную социальную инклюзивность процесса. Вопросы справедливого перехода, а также перераспределительного эффекта климатической политики являются ключевыми в процессе снижения углеродоемкости. Кроме того, «зеленая» промышленная политика и «зеленые» инвестиции

являются ключевыми направлениями политики для того, чтобы максимально использовать преимущества декарбонизации, при этом создавая рабочие места и обеспечивая экономический рост. ЕС мог бы создавать многосторонние формы и площадки для обмена с международными партнерами опытом и лучшими практиками. Такие площадки могли бы помочь воспроизвести опыт ЕС для партнеров по углеродным рынкам, который, например, внес существенный вклад в запуск национальной торговли квотами на выбросы в Китае.

Все вместе эти направления обеспечили бы поддержку внешней политики ЕС, направленной на продвижение «Зеленой сделки». Они учитывают геополитические вызовы, с которыми, вероятно, столкнутся другие страны при имплементации положений сделки и вследствие общего изменения климата, а также предлагают способы для распространения усилий ЕС по снижению углеродоемкости экономики за пределы объединения, что увеличит шансы на успех самой «Зеленой сделки».

Источники

- Africaoilandpower.com (2020). Algeria: Invest in the energy sector of Algeria, Special Report, Africa Energy Series. Режим доступа: https://www.africaoilandpower.com/wp-content/uploads/2020/02/AES_SR_ALGERIA_2-1.pdf.
- Borghesi S.D., Caro P. (2019). Revising Emission Responsibilities through Consumption-Based Accounting: A European and Post-Brexit Perspective // Sustainability. No. 11 (2).
- Bouraiou A., Necaibia A., Boutasseta N., Mekhilef S., Dabou R., Ziane A. ... Touaba O. (2019). Status of Renewable Energy Potential and Utilization in Algeria // Journal of Cleaner Production. No. 246.
- BP (2020). Statistical Review of World Energy. Режим доступа: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>
- Claeys G., Tagliapietra S., Zachmann G. (2019). How to make the European Green Deal work // Policy Contribution 2019/13. Bruegel. Режим доступа: <https://www.bruegel.org/2019/11/how-to-make-the-european-green-deal-work/>
- Council of the European Union (2019). Europe in the world: The future of the European financial architecture for development. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efadreport_final.pdf.
- CRS (2020). U.S. – EU Trade Agreement Negotiations: Trade in Food and Agricultural Products, CRS Report, Congressional Research Service. Режим доступа: <https://fas.org/sgp/crs/row/R46241.pdf>.
- European Commission (2017). Study on the review of the list of Critical Raw Materials. Режим доступа: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08fdab5f-9766-11e7-b92d-01aa75ed71a1>.
- European Commission (2020). Stepping up Europe's 2030 climate ambition: investing in a climate-neutral future for the benefit of our people, SWD/2020/176. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:749e04bb-f8c5-11ea-991b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.
- European Commission (2020a). A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe, COM(2020) 301.
- Eurostat (2019). Energy, transport and environment statistics. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10165279/KS-DK-19-001-EN-N.pdf/76651a29-b817-eed4-f9f2-92bf692e1ed9>.
- Eurostat (2020). Energy production and imports. Режим доступа: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports.
- Grand S., Wolff K. (2020). Assessing Saudi Vision 2030: A 2020 review // In-Depth Research & Reports, Atlantic Council. Режим доступа: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/assessing-saudi-vision-2030-a-2020-review/>.
- Horn H., Sapir A. (2019). Border Carbon Tariffs: Giving Up on Trade to Save the Climate? // Bruegel Blog. 29 August. Режим доступа: <https://www.bruegel.org/2019/08/border-carbon-tariffs-giving-up-on-trade-to-save-the-climate/>.

- Horn H., Sapir A. (2020). Political Assessment of Possible Reactions of EU Main Trading Partners to EU Border Carbon Measures // European Parliament Briefing PE 603.503. Режим доступа: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/06/EXPO_BRI2020603503_EN.pdf.
- IEA (2020). European Union 2020. Режим доступа: <https://www.iea.org/reports/european-union-2020>.
- IRENA (2019). Global energy transformation: A roadmap to 2050 (2019 edition). Режим доступа: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/Apr/IRENA_Global_Energy_Transformation_2019.pdf.
- JRC (2020). Study on the EU's list of Critical Raw Materials. Режим доступа: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/CRM_2020_Factsheets_critical_Final.pdf.
- Macias-Fauria M., Jepson P., Zimov N., Malhi Y. (2020). Pleistocene Arctic megafaunal ecological engineering as a natural climate solution? // Philosophical Transactions of the Royal Society, B375: 20190122. Режим доступа: <http://doi.org/10.1098/rstb.2019.0122>.
- Makarov I., Sokolova A. (2017). Carbon emissions in Russia's Trade: Implications for Climate policy // Review of European and Russian Affairs. No. 11 (2). P. 1–20.
- Oertel J., Tollmann J., Tsang B. (2020). Climate superpowers: How the EU and China can compete and cooperate for a green future // Policy Brief. 3 December, ECFR. Режим доступа: <https://ecfr.eu/publication/climate-superpowers-how-the-eu-and-china-can-compete-and-cooperate-for-a-green-future/>.
- Paramonova N. (2020). Will EU Green Deal Force Russia to Clean Up Its Act? // EU-Russia Dialogue. Режим доступа: <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/eu-green-deal-paramonova>.
- Tagliapietra S. (2019). The impact of the global energy transition on MENA oil and gas producers // Energy Strategy Review. No. 26.
- TEG (2019). Report on EU Green Bond Standard, EU Technical Expert Group on Sustainable Finance. Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en.pdf.
- The Economist (2020). America's domination of oil and gas will not cow China. Briefing. 17 September.
- UNEP (2019). Emissions Gap Report 2019, United Nations Environment Programme. Режим доступа: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf>.
- Wolff G. (2019). Why border carbon adjustment is important for Europe's green deal // Bruegel Blog. 27 November. Режим доступа: <https://www.bruegel.org/2019/11/a-value-added-tax-could-reduce-carbon-leakage/>.

The geopolitics of the European Green Deal

M. Leonard, J. Pisani-Ferry, J. Shapiro, S. Tagliapietra, G. Wolf

Mark Leonard – Director of the European Council on Foreign Relations; W1W 5PA, Great Portland Str., London; E-mail: mark.leonard@ecfr.eu

Jean Pisani-Ferry – Senior Research Fellow, Bruegel European Think Tank, Peterson Institute, Chair of Tommaso Padoa Schioppa Department of the European University; Via Bolognese 156 50139, Florence (Fi), Italy; E-mail: jean.pisaniferry@sciencespo.fr

Jeremy Shapiro – Scientific Director of the European Council on Foreign Relations; W1W 5PA, Great Portland Str., London; E-mail: jeremy.shapiro@ecfr.eu

Simone Tagliapietra – Research Fellow, Bruegel European Think Tank; 33 Rue de la Charité, Brussels; E-mail: simone.tagliapietra@bruegel.org

Guntram Wolf – Director, Bruegel European Think Tank; 33 Rue de la Charité, Brussels; E-mail: guntram.wolff@bruegel.org

Abstract

The European Green Deal is a plan to decarbonise the EU economy by 2050, revolutionise the EU's energy system, profoundly transform the economy and inspire efforts to combat climate change. But the plan will also have profound geopolitical repercussions. The Green Deal will affect geopolitics through its impact on the EU energy balance and global markets; on oil and gas-producing countries in the EU neighbourhood; on European energy security; and on global trade patterns, notably via the carbon border adjustment mechanism. At least some of these changes are likely to impact partner countries adversely.

The EU needs to wake up to the consequences abroad of its domestic decisions. It should prepare to help manage the geopolitical aspects of the European Green Deal. Relationships with important neighbourhood countries such as Russia and Algeria, and with global players including the United States, China and Saudi Arabia, are central to this effort, which can be structured around seven actions:

- 1. Help neighbouring oil and gas-exporting countries manage the repercussions of the European Green Deal. The EU should engage with these countries to foster their economic diversification, including into renewable energy and green hydrogen that could in the future be exported to Europe.*
- 2. Improve the security of critical raw materials supply and limit dependence, first and foremost on China. Essential measures include greater supply diversification, increased recycling volumes and substitution of critical materials.*
- 3. Work with the US and other partners to establish a 'climate club' whose members will apply similar carbon border adjustment measures. All countries, including China, would be welcome to join if they commit to abide by the club's objectives and rules.*
- 4. Become a global standard-setter for the energy transition, particularly in hydrogen and green bonds. Requiring compliance with strict environmental regulations as a condition to access the EU market will be strong encouragement to go green for all countries.*
- 5. Internationalise the European Green Deal by mobilising the EU budget, the EU Recovery and Resilience Fund, and EU development policy.*
- 6. Promote global coalitions for climate change mitigation, for example through a global coalition for the permafrost, which would fund measures to contain the permafrost thaw.*
- 7. Promote a global platform on the new economics of climate action to share lessons learned and best practices.*

Key words: Green Deal; EU; energy security; energy transition

For citation: Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J., Tagliapietra S., Wolf G. (2021). The geopolitics of the European Green Deal. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 204–235 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-10

References

- Africaoilandpower.com (2020). *Algeria: Invest in the energy sector of Algeria*, Special Report, Africa Energy Series. Available at: https://www.africaoilandpower.com/wp-content/uploads/2020/02/AES_SR_ALGERIA_2-1.pdf
- Borghesi S.D., Caro P. (2019). Revising Emission Responsibilities through Consumption-Based Accounting: A European and Post-Brexit Perspective. *Sustainability*, no. 11(2)
- Bouraiou A., Necaibia A., Boutasseta N., Mekhilef S., Dabou R., Ziane A., ... Touaba O. (2019). Status of Renewable Energy Potential and Utilization in Algeria. *Journal of Cleaner Production*, no 246.
- BP (2020). *Statistical Review of World Energy*. Available at: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>
- Claeys G., Tagliapietra S., Zachmann G. (2019). How to make the European Green Deal work. *Policy Contribution 2019/13. Bruegel*. Available at: <https://www.bruegel.org/2019/11/how-to-make-the-european-green-deal-work/>
- Council of the European Union (2019). *Europe in the world: The future of the European financial architecture for development*. Available at: https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efadreport_final.pdf
- CRS (2020). *U.S. – EU Trade Agreement Negotiations: Trade in Food and Agricultural Products*, CRS Report, Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R46241.pdf>
- European Commission (2017). *Study on the review of the list of Critical Raw Materials*. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08fdab5f-9766-11e7-b92d-01aa75ed71a1>
- European Commission (2020). ‘Stepping up Europe’s 2030 climate ambition: investing in a climate-neutral future for the benefit of our people’, SWD/2020/176. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:749e04bb-f8c5-11ea-991b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- European Commission (2020a). A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe, COM(2020) 301.
- Eurostat (2019). Energy, transport and environment statistics. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10165279/KS-DK-19-001-EN-N.pdf/76651a29-b817-eed4-f9f2-92bf692e1ed9>
- Eurostat (2020). Energy production and imports. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports
- Grand S., Wolff K. (2020). Assessing Saudi Vision 2030: A 2020 review. *In-Depth Research & Reports, Atlantic Council*. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/assessing-saudi-vision-2030-a-2020-review/>
- Horn H., Sapir A. (2019). Border Carbon Tariffs: Giving Up on Trade to Save the Climate? *Bruegel Blog*, 29 August. Available at: <https://www.bruegel.org/2019/08/border-carbon-tariffs-giving-up-on-trade-to-save-the-climate/>
- Horn H., Sapir A. (2020). Political Assessment of Possible Reactions of EU Main Trading Partners to EU Border Carbon Measures. *European Parliament Briefing* PE 603.503. Available at: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/06/EXPO_BRI2020603503_EN.pdf
- IEA (2020). *European Union 2020*. Available at: <https://www.iea.org/reports/european-union-2020>
- IRENA (2019). *Global energy transformation: A roadmap to 2050 (2019 edition)*. Available at: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/Apr/IRENA_Global_Energy_Transformation_2019.pdf
- JRC (2020). *Study on the EU's list of Critical Raw Materials*. Available at: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/CRM_2020_Factsheets_critical_Final.pdf
- Macias-Fauria M., Jepson P., Zimov N., Malhi Y. (2020). Pleistocene Arctic megafaunal ecological engineering as a natural climate solution? *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 375: 20190122. Available at: <http://doi.org/10.1098/rstb.2019.0122>
- Makarov I., Sokolova A. (2017) Carbon emissions in Russia’s Trade: Implications for Climate policy. *Review of European and Russian Affairs*, no 11 (2), pp. 1–20.

Oertel J., Tollmann J., Tsang B. (2020). Climate superpowers: How the EU and China can compete and co-operate for a green future. *Policy Brief*, 3 December, ECFR. Available at: <https://ecfr.eu/publication/climate-superpowers-how-the-eu-and-china-can-compete-and-cooperate-for-a-green-future/>

Paramonova N. (2020). Will EU Green Deal Force Russia to Clean Up Its Act? *EU-Russia Dialogue*. Available at: <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/eu-green-deal-paramonova>

Tagliapietra S. (2019). The impact of the global energy transition on MENA oil and gas producers. *Energy Strategy Review*, no 26.

TEG (2019). Report on EU Green Bond Standard, EU Technical Expert Group on Sustainable Finance. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en.pdf.

The Economist (2020). America's domination of oil and gas will not cow China. Briefing, 17 September.

UNEP (2019). *Emissions Gap Report 2019*, United Nations Environment Programme. Available at: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf>

Wolff G. (2019). Why border carbon adjustment is important for Europe's green deal. *Bruegel Blog*, 27 November. Available at: <https://www.bruegel.org/2019/11/a-value-added-tax-could-reduce-carbon-leakage>