

Углеродный сбор Евросоюза: на пересечении климатической и внешнеторговой политики¹

М.В. Стрежнева

Стрежнева Марина Вадимовна – доктор политических наук, главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук; Россия, 117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23; m.strezhneva@imemo.ru

Аннотация

В Евросоюзе (ЕС) готовятся к реализации механизма трансграничного углеродного регулирования (МТУР). В статье проанализирована взаимосвязь внутренних относительно ЕС и международных аспектов этой инициативы, которые составляют две стороны одной медали: будучи дополнением к европейской системе торговли квотами, МТУР одновременно является внешнеторговой мерой, напрямую затрагивающей отношения ЕС с торговыми партнерами и специализированными международными организациями. Учет такой взаимосвязи показывает, почему дизайн европейского углеродного сбора далек от оптимума с точки зрения решения задач борьбы с изменением климата.

Основой для анализа МТУР послужил концепт многоуровневого управления. Избранный подход нацелен на прояснение институциональной специфики МТУР, важной с точки зрения оценки его реальных перспектив. В частности, с помощью этого концепта вскрывается, как в практике европейского управления могут быть размыты грани между регулированием рынка и налоговой политикой.

Показано, чем МТУР отличается от импортного налога и в то же время схож с углеродным тарифом. Проведенный анализ данной гибридной меры позволяет судить о том, что, по замыслу Еврокомиссии (ЕК, Комиссия), она призвана обеспечить в Европе благоприятные условия для инвестирования в финансово затратные низкоуглеродные технологии при устранении конкуренции со стороны дешевого высокоуглеродного импорта. В то же время ЕК, чтобы избежать развязывания торговых войн, важно максимально возможное соответствие МТУР требованиям ВТО. Совместимость с правом ВТО укрепила бы экологическую легитимность данного регуляторного механизма и гарантировала бы, что международные партнеры не станут его рассматривать как форму зеленого протекционизма.

В статье отмечены нюансы предпочтений по данной инициативе, которых придерживаются сама ЕК, государства – члены Евросоюза, Европарламент (ЕП), а также представители углеродоемких отраслей европейской промышленности. Отдельное внимание уделяется обсуждению в Евросоюзе вопроса о подключении к МТУР экспортных скидок для собственных производителей.

Ключевые слова: система торговли квотами на выбросы, ценообразование на углерод, экспортные скидки, механизм трансграничного углеродного регулирования, Европейская комиссия, ВТО, многоуровневое управление, утечка углерода

Для цитирования: Стрежнева М.В. Углеродный сбор Евросоюза: на пересечении климатической и внешнеторговой политики // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 53–67 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-03

¹ Статья поступила в редакцию 27.03.2023.

Введение

В статье проанализирована институциональная логика, которая стоит за внедряемым Евросоюзом механизмом трансграничного углеродного регулирования (МТУР)². Приоритетное внимание уделено сложному соотношению между его обоснованием Еврокомиссией (ЕК, Комиссия) как мерой по предотвращению «утечки углерода» и теми задачами, которые Евросоюз ставит по обеспечению благоприятных условий конкуренции для европейских производителей на международных рынках.

Углеродные налоги (или сборы) рассматриваются в мире как важный инструмент акселерации климатических действий. Подобная мера была предложена ЕК в пакете законопроектов по Европейской зеленой сделке в 2021 г., а с началом российской специальной военной операции на Украине в 2022 г. Брюссель анонсировал намерение профинансировать преодоление зависимости от российского ископаемого топлива [ЕС, 2022]. Он интенсифицировал усилия по достижению большей экономической самодостаточности Европы, в том числе за счет прекращения российского импорта в ЕС железа и стали.

МТУР – мера многопрофильная и комплексная, затрагивающая не только климатическую и экологическую политику, а также международную торговлю, но, помимо прочего, касающаяся таможенных вопросов и налогообложения, европейского бюджета и экономического регулирования. Цель настоящей статьи – уточнить мотивацию ЕК при продвижении данной неоднозначной инициативы, исходя из той посылки, что Еврокомиссия в целом действует рационально, руководствуясь интересами Евросоюза как интеграционной группировки. Для этого автор опиралась на метод абдукции, то есть постаралась на базе достаточных эмпирических данных выстроить правдоподобные гипотезы, объясняющие мотивы Комиссии и выбор ею организационных решений определенного плана, что важно для прогнозирования дальнейшего развития связанных с МТУР событий.

Сформировавшаяся к настоящему времени богатая и множасьшая литература по данной теме [ЦЭНЭФ-XXI, 2021; Vacchus, 2021; Magacho, Espagne, Godin, 2022] больше сосредоточена на правовых или экономических сторонах предлагаемого Брюсселем нового механизма, но меньше внимания уделяет общей регуляторной конструкции углеродного сбора.

Следующий раздел статьи посвящен концепции многоуровневого управления, которая выстроена в институциональной парадигме и рассматривает процессы управления как разворачивающиеся одновременно на внутреннем (в данном случае – внутриевропейском) и глобальном уровнях. Последующие разделы раскрывают связь МТУР с Европейской системой торговли квотами (ЕСТК), которую углеродный сбор дополняет; анализируют процесс принятия решения по МТУР в системе Евросоюза; оценивают его совместимость с принципами ВТО. На таком основании автор приходит к выводу, что ЕК проявила разумную осторожность, воспротивившись подключению к механизму ТУР экспортных скидок, которые особенно серьезно скомпрометировали бы его обоснование наличием риска «утечки углерода».

² Понятие институциональной логики в рамках организационного анализа подразумевает совокупность материальных практик и символических конструкций [Шмерлина, 2016], определяющую организационные принципы существующих или складывающихся институциональных режимов, в данном случае – режимов углеродного регулирования.

Многоуровневое управление

Европейский союз включает почти три десятка государств, которые в его составе сохраняют определенную автономию, но функционируют под сводом (децентрализованной) институциональной надстройки с общим набором европейских правил и институтов. В связи с этим у специалистов популярна концептуализация ЕС как системы многоуровневого управления [Eising, 2015; Панов, 2021]. В то же время с учреждением ВТО в эту многостороннюю организацию в существенной мере переместилась регуляторная власть по управлению мировой торговлей, при этом новая торговая повестка на глобальном уровне включила вопросы экологии [Gavin, 2005]. Контуры МТУР, которые определяются наднациональными решениями в ЕС, до известной степени зависят и от правил глобальной торговли, которые исходят от ВТО. В этом смысле мы наблюдаем надстройку европейского управления еще одним дополнительным уровнем, где сложился правовой режим регулирования международной торговли, способный отражаться на принятии решений экологического профиля в Евросоюзе.

В данной статье многоуровневое управление избрано в качестве теоретической схемы, причем в центр исследовательского внимания поставлена Еврокомиссия как «политический антрепренер» [Silander, 2018], то есть организация, нацеленная на трансформацию норм регулирования (институтов). В рамках применения институционализма к изучению организационного поведения понятие институционального предпринимательства [Hoogstraaten, Frenken, Boon, 2020] включает увязку в единый комплекс изначально разрозненных наборов регулирующих правил с целью провоцирования процессов институциональных изменений и преодоления практически неизбежного сопротивления, с каким подобного рода изменения могут сталкиваться [Wijen, Ansari, 2007].

В роли своего рода «правительства» Евросоюза, обладая к тому же монополией на законодательную инициативу, Комиссия выступает и внутри ЕС, осуществляя реформу ЕСТК, и на площадке ВТО, реализуя наднациональную внешнеторговую политику Брюсселя. Избранный аналитический подход помогает понять гибридную форму, которую обрел европейский МТУР, последовательно продвигаемый ЕК на обеих площадках в интересах Евросоюза, но не его отдельных государств или бизнес-отраслей.

Некоторым российским авторам европейский МТУР небезосновательно напоминает налог [Бажан, Рогинко, 2020], так как он представляет собой неторгуемое³ разрешение на выбросы в форме сертификата на импорт и к тому же новый источник «собственных ресурсов» Евросоюза, который планируется получать с продуктов, пересекающих его внешнюю границу⁴. Трансграничное углеродное урегулирование в принципе может обретать форму тарифов, налогов либо иных мер, применяемых по отношению к импортным товарам на основании объема выбросов парниковых газов при их производстве (и транспортировке) и/или скидок для собственных экспортеров на рынках, где сопоставимые ограничения на эмиссии не вводились. Но Комиссия предпочитает именовать МТУР корректирующим механизмом, не усматривая в нем

³ Если эмиссионные квоты являются рыночным инструментом экологической политики Евросоюза, то их нельзя рассматривать как налог. Не попадающие на рынок разрешения на выбросы в форме импортных сертификатов больше схожи с налогом, хотя неопределенность с их классификацией сохраняется ввиду привязки к ЕСТК.

⁴ Большая часть доходов от аукционной продажи разрешений на выбросы в рамках ЕСТК поступает в национальные бюджеты. Комиссия предлагает направлять более 75% от доходов по линии МТУР в наднациональный бюджет, в том числе предвидя существенные административные расходы.

ни таможенной пошлины, ни импортного налога: европейский регламент по налогу потребовал бы труднодостижимого единогласия в Совете министров (решения по климатической политике, в отличие от налоговых, принимаются большинством голосов), а введение пошлины, как мы уточним далее, сложнее было бы согласовывать с правилами Всемирной торговой организации (ВТО).

Для проведения самостоятельного курса в вопросах налогообложения у европейских институтов, по сути, нет правового мандата и политических возможностей, но в регулировании регионального рынка у Комиссии, напротив, широкие полномочия. В отличие от государств-членов, Евросоюз не может налагать принудительные выплаты на индивидов или корпорации, чем, в сущности, и объясняется преимущественно регуляторный характер европейского экономического управления, но Брюссель способен вводить ощутимые регуляторные ограничения в том числе в национальной сфере налогообложения, действуя ради сохранения и продвижения рыночной интеграции. Налогообложение и регулирование принято рассматривать как различающиеся инструменты управления, но на самом деле разделяющая их грань не столь уж четкая. В практике европейского управления границы между регулированием рынка и налоговой политикой тем более могут размываться. Как и регулирование, налогообложение основывается на законах, стандартах, принципах и нормах, а налоговое право поддерживается угрозой санкций, и в конечном счете налоги обретают таким образом регуляторный эффект [Rixen, Unger, 2022, p. 622].

ЕСТК и «утечка углерода»

В связи с Европейской зеленой сделкой — запущенной в декабре 2019 г. Брюсселем инициативой по формированию углеродно-нейтрального пространства в Евросоюзе к 2050 г. [Bongardt, Torres, 2022] — в Европе не утихают опасения, будто высокие цены на углерод и ужесточение стандартов в промышленности в противостоянии климатическим изменениям негативно отразятся на международной конкурентоспособности европейских производителей углеродоемкой продукции. Со стороны промышленных лоббистов, представляющих непосредственно заинтересованные отрасли (Европейская конфедерация производителей чугуна и стали, Европейский союз федераций химической промышленности, Европейская цементная ассоциация, Европейская ассоциация производителей удобрений), звучат предсказания, что это приведет к перенесению соответствующих производств в страны со слабым регулированием и к массовой потере рабочих мест в ЕС, грозя подрывом поддержки агрессивно-наступательных климатических действий Брюсселя внутри самого Евросоюза.

Между тем главный инструмент климатической политики ЕС — это Европейская система торговли квотами (разрешениями на выбросы), охватывающая более 40% эмиссий парниковых газов [Baeyer, Aklin, 2020]. В рамках ЕСТК, которая с 2005 г. работала во всех странах ЕС, а также в Исландии, Лихтенштейне и Норвегии, определяется максимум допустимых эмиссий для конкретных отраслей⁵, запрограммированный к уменьшению с течением времени.

Эффективность данной системы вызывает сомнения [Barbiroglio, 2021; Варнавский, 2023], не в последнюю очередь из-за присутствия в ней большого объема бес-

⁵ Под регулированием в рамках ЕСТК находятся около 10 тыс. установок, включая электростанции и энергоемкие промышленные объекты. С 2021 г. система регулирует авиаперевозки внутри участвующих стран и между ними.

платных квот⁶, ослабляющих побудительные мотивы для европейского бизнеса к повышению энергоэффективности производства и выливающих в недополучение средств от аукционной продажи разрешений, цена которых длительное время оставалась слишком низкой. Скажем, сталелитейный сектор в 2008–2019 гг. получил 2,3 млрд бесплатных разрешений [Carbon Market Watch, 2022, p. 3].

Еврокомиссия руководит реформой ЕСТК, предполагающей расширение ее охвата и постепенный вывод из оборота бесплатных квот. Пограничный корректирующий механизм понадобился Брюсселю в качестве дополнения к подобной реформе, то есть для преодоления (отчасти вопреки сопротивлению Совета ЕС, оказанному по законодательной линии [Кавешников, 2021]) недостатков действующей европейской системы в условиях, когда цена на разрешения на выбросы заметно подскочила. Свой нарратив о МТУР Еврокомиссия полностью погрузила в климатический контекст, настаивая, что видит в нем средство избежать так называемой утечки углерода в рамках системы торговли квотами. «Утечка углерода» подразумевает гипотетическую ситуацию, при которой жесткое климатическое регулирование в некоей юрисдикции, предположительно, ведет к перемещению углеродоемкого производства в страны с менее высокими климатическими стандартами, вследствие чего на глобальном уровне общего снижения выбросов парниковых газов не наблюдается. Но вопрос о реальности риска «утечки», вызванной именно экологической и климатической политикой, сохраняет дискуссионность [Pirlot, 2022].

Если ранее «лекарство» от «утечки углерода» в ЕС находили в распределении бесплатных квот для собственных производителей, то теперь им на смену в качестве приоритета для европейских институтов пришла ранее никогда не применявшаяся в международной торговле мера, которая требует уплаты импортерами углеродного сбора на определенные товары, предназначенные для Единого внутреннего рынка (ЕВР). Бесплатные квоты выравняли условия углеродного ценообразования в пределах ЕВР, снижая цену на углерод для европейских производителей, а МТУР обеспечивает их выравнивание за счет подъема цены до европейского уровня для импортеров при отмене исключений для «своих», которые негативно сказывались на эффективности ЕСТК. Таким образом, МТУР способен обеспечить высокие цены на углерод, которые важны в качестве убедительного стимула для глубокого сокращения парниковых выбросов в соответствии с целями долгосрочной климатической стратегии Евросоюза, и одновременно защитить европейских производителей «грязных» товаров от «неправедной» конкуренции со стороны импорта в ЕС.

Принятие законодательного решения

Предложение Еврокомиссии по МТУР [ЕС, 2021] – узловой компонент в пакете по Европейской зеленой сделке из 13 взаимосвязанных законопроектов, с которым Комиссия выступила в июле 2021 г.⁷ Для принятия регламента по МТУР была избрана ст. 192(1) Договора о функционировании ЕС (ДФЕС). Это подразумевает применение обычной законодательной процедуры и правила квалифицированного большинства

⁶ Сертификаты на эмиссионные квоты (European Union Allowances, EUA) распределяются на безвозмездной основе либо продаются с аукциона компаниям и предприятиям, участвующим в ЕСТК.

⁷ Подробнее о пакете по ЕЗС см. здесь: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (дата обращения: 16 марта 2023). Обычная законодательная процедура в приложении к проекту регламента по МТУР подробнее изложена в [Darvell, 2022].

при голосовании в Совете (на том основании, что речь идет об объеме парниковых выбросов при производстве импортируемых товаров)⁸.

Законодатели (Совет и Европарламент) дружно поддержали инициативу Комиссии в целом, но между европейскими институтами после ее выдвижения сохранялись конкретные разногласия (позиции разошлись по списку категорий продуктов, облагаемых углеродным сбором, а также по вопросам о распространении МТУР на косвенные выбросы, о длительности переходного периода и об экспортных корректировках). Для нахождения решений по спорным вопросам понадобился трилог⁹, который помог в декабре 2022 г. достичь предварительного компромисса (см. в табл. П1 в приложении предпочтения сторон по указанным спорным вопросам и суть достигнутого компромисса). 10 мая 2023 г. Совет ЕС и Европарламент окончательно подписали регламент по МТУР.

Сам по себе европейский механизм трансграничного углеродного регулирования получил централизованную структуру. Именно на Европейскую комиссию возложена основная ответственность по расчету выбросов, оперативному управлению МТУР и организации работы платформы, которую импортеры будут использовать, чтобы задекларировать эмиссии. Это должно послужить, между прочим, относительному укреплению позиций ЕК в системе Евросоюза (как автономного центра исполнительной власти) относительно правительств государств-членов.

По сути дела, лоббистские усилия напрямую затронутых предложенной законодательной мерой европейских производителей стали, химикатов, удобрений и цемента были направлены на сохранение бесплатных квот вне зависимости от того, какую форму обретет МТУР в конечном итоге. Ключевым вопросом для них был не новый механизм как таковой, а нежелательные последствия его введения. По их расчетам, выравнивание условий конкуренции с помощью МТУР никак не перевешивало минусов ЕСТК в том случае, если оно повлекло бы за собой отмену бесплатных квот.

Но Комиссия уже в июле 2021 г. исключила возможность экспортных компенсаций из соображений их несоответствия требованиям ВТО и в дальнейшем твердо придерживалась такой позиции, уточняя, что связанные с экспортом риски «утечки углерода» невелики. Это свело на нет возможность прохождения такой поправки к регламенту. Комиссию в принципе больше заботит поддержка энергосберегающих технологий и «чистых» отраслей, а не «грязных» производств. Впрочем, упомянутые выше лоббистские усилия не остались вовсе безрезультатными. В частности, они отразились в поправках Европарламента к регламенту по МТУР. Если в 2021 г. парламентский комитет по экологии рекомендовал произвести ускоренный вывод всех бесплатных квот из системы к 2028 г. [European Parliament ENVI Committee, 2021¹⁰], то на пленарном заседании ЕП 22 июня 2022 г. такая позиция была заметно смягчена: речь шла о завершении этого процесса позже – в 2032 г. ЕП выступил за то, чтобы европейские производства, экспортирующие продукцию с большим углеродным следом в третьи страны, которые не имеют собственных механизмов углеродного ценообразования,

⁸ Квалификация МТУР в качестве меры фискальной (налоговой) природы потребовала бы применения правила единогласия в соответствии со ст. 192(2)а ДФЕС, что затруднило бы прохождение законопроекта.

⁹ Трилогом в Евросоюзе именуют неформальные переговоры с участием представителей от Европарламента, Совета и Еврокомиссии, выполняющей здесь роль медиатора. Цель состоит в достижении предварительного согласия по законопроекту, которое устроило бы и ЕП, и Совет. Предварительное согласие должно быть впоследствии принято каждым из двух законодателей по соответствующей формальной процедуре. Трилог возможен на любой стадии законодательного процесса.

¹⁰ См. поправку 105, предложение для преамбулы к регламенту, п. 11а (новый).

схожих с ЕСТК, сохранили право на бесплатные квоты в дальнейшем. Европарламентарии предложили, чтобы Комиссия к декабрю 2025 г. представила ЕП и Совету доклад о воздействии ЕСТК и МТУР на подобные экспортно ориентированные европейские производства, оценила совместимость сохранения для них бесплатных квот с режимом ВТО и при необходимости сопроводила этот доклад законодательным предложением о включении в МТУР до 31 декабря 2026 г. корректирующих механизмов по экспорту [European Parliament, 2022¹¹].

МТУР вступит в действие в октябре 2023 г. В течение переходного периода — до конца 2025 г. — импортеры обязаны только отчитываться об углеродном следе в импортируемой в ЕС продукции (первый отчетный период закончится 31 января 2024 г.). По завершении перехода для импортеров поэтапно, до 2035 г., будут вводиться платные сертификаты и параллельно начнут изыматься из оборота бесплатные квоты для тех же отраслей европейского производства по линии ЕСТК.

Вопрос об экспортных мерах с помощью трилога решить не удалось — по всей видимости, он отложен до 2026 г.

Всемирная торговая организация

Если бы МТУР можно было убедительно классифицировать как косвенный налог, не дискриминирующий импорт, его совместимость с правом ВТО была бы вполне обеспечена.

Правила ВТО не составляют принципиального препятствия к проведению в жизнь амбициозных экологических решений, если они не ведут к дискриминации между странами Организации. Однако всеми признанная совместимость европейского углеродного сбора с правом ВТО укрепила бы легитимность этого регуляторного механизма, облегчила бы достижение политического согласия с ним зарубежных партнеров и гарантировала бы, что они не станут рассматривать его как форму зеленого протекционизма. Это тем более существенно в условиях, когда трансатлантические отношения, как и торговые отношения Евросоюза с Китаем, Турцией и Россией, увязли во взаимном недоверии и долговременных конфликтах.

Однако невозможно соблюсти положения по недискриминации Генерального соглашения по тарифам и торговле, если, как предусмотрено проектом регламента по МТУР, обложить сбором углеродный след импортируемых товаров, одновременно учитывая усилия по декарбонизации в стране происхождения товара (требования ГАТТ не допускают дифференциации между странами). Споры в ВТО вокруг допустимости МТУР затрагивают ст. I (режим наибольшего благоприятствования), ст. II (перечень тарифных уступок) и ст. III (национальный режим внутреннего налогообложения и регулирования) ГАТТ 1994 г.

Европейский углеродный сбор как односторонняя мера, накладываемая на импорт, порождает проблемные вопросы о неоправданных ограничениях и дискриминации как между третьими странами, так и между импортными товарами, на которые этот сбор налагается, и аналогичными товарами, производимыми внутри Евросоюза¹².

Ввиду этого более обнадеживающая возможность отстоять МТУР на площадке ВТО заключена для Евросоюза в ссылаках на исключения по экологическим сообра-

¹¹ См. поправку 262.

¹² Так как стоимость углеродного сбора в ЕС привязана к «плавающей» стоимости эмиссионных квот, тариф на такой основе может приводить к тому, что импортер будет платить то больше, то меньше, чем собственный производитель. Это создает условия для обвинений в недопустимой дискриминации.

жениям и истощаемым природным ресурсам (ст. XX(b) и XX(g) ГАТТ 1994) [Шпильковская, 2022]. Впрочем, европейская мера вызывает подозрения и с точки зрения введения к той же ст. XX, которое гласит, что допустимые исключения не должны применяться так, чтобы стать средством произвольной или неоправданной дискриминации между странами.

Изложенное выше не дает ответа на вопрос, почему ЕК жестко воспротивилась включению в свое предложение экспортных послаблений для европейских «грязных» отраслей. В конце концов, споры о (не)соответствии МТУР правилам ВТО могут длиться долго без окончательного разрешения, и ЕС по ходу дела уже успеет ввести новый механизм в действие, создав тем самым важный международный прецедент. К тому же перспективы оспаривания МТУР в системе разрешения споров ВТО вообще довольно туманны ввиду изощренности европейских переговорщиков в вопросах регулирования международной торговли и глубокого кризиса самой Организации.

Но дело в том, что при классификации платежей по линии ЕСТК как косвенных налогов экспортные скидки были бы допустимы по правилам ВТО, коль скоро они не приводят к избыточной компенсации для европейских экспортеров. Однако сами по себе обязательства по приобретению квот на выбросы, которые несут производства по линии ЕСТК, трудно отнести к налогам (ввиду их рыночного, подвижного ценообразования) или расценить как косвенное налогообложение (в Евросоюзе бремя углеродных платежей возложено на технологические выбросы, а не на товары как таковые). К тому же чрезмерная компенсация вполне вероятна ввиду сложностей точного подсчета углеродных платежей каждого отдельно взятого европейского экспортера [Marcu et al., 2022, p. 13].

Правомерно в таком случае было бы спросить, возможно ли отнесение экспортных скидок к субсидиям. Специалисты дают положительный ответ [Leonelli, 2022]. В ВТО вопрос о том, при каких условиях члены Организации не могут применять субсидии, решается на основании Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам от 15 апреля 1994 г. По данному соглашению субсидии, зависящие от показателей экспортной деятельности, находятся под общим запретом. Если требовать от иностранных производителей углеродных платежей по европейским меркам и при этом освободить от них производителей европейских, то этого уже не в состоянии выдержать экологическая логика, на которую опираются ЕСТК и МТУР.

Институциональная архитектура углеродного сбора в предложенных параметрах далека от совершенства и имеет немало изъянов с точки зрения международного торгового права, но непосредственное присоединение к этому механизму экспортных субсидий донельзя усугубило бы проблему его сомнительной международной легитимности. В то же время ЕС нацелен на изменение в будущем правил ВТО по экспортным субсидиям, считая нынешние правила устаревшими, расплывчатыми и одновременно слишком жесткими. Так, в Брюсселе с озабоченностью обращают внимание на то, что Соглашение по субсидиям не выделяет субсидии, связанные с зеленой энергетикой, в отдельную категорию, не предоставляя (желательных) исключений для мер, стимулирующих переход к возобновляемым источникам.

Заключение

Проведенный анализ показал, что предложенный Еврокомиссией сбор — это комплексная экспериментальная регуляторная мера, воплощение которой трудно было себе представить еще несколько лет назад. Слабые и сильные стороны МТУР оценены в статье с учетом правовых нюансов, связанных с ключевыми элементами его инсти-

туционального дизайна, их предполагаемыми экономическими последствиями и согласованностью с заявленной ЕК целью устранения риска «утечки углерода». Как прототеория европейской интеграции концепция многоуровневого управления помогла пролить свет на те аспекты в процессе принятия европейских решений по механизму трансграничного углеродного регулирования, которые могут оставаться на периферии внимания специалистов в области экономики или права.

Комиссия, выступая в качестве политического антрепренера, продвигающего уникальную и невиданную ранее меру трансграничного углеродного регулирования, что имеет существенное символическое значение, проявила осторожность, отметая предложенные европейскими бизнес-лоббистами для внедрения в ее рамках экспортные скидки, которые могли бы слишком явно скомпрометировать экологическую эффективность МТУР, и без того небезупречную. Если Брюссель решил избавиться от уплаты европейского углеродного сбора страны, не входящие в Евросоюз, в которых собственная система торговли квотами связана с ЕСТК, то такой выбор противоречит принципу наибольшего благоприятствования в торговле, но созвучен нарративу об «утечке углерода», который использовался ЕК для искомой привязки МТУР к европейской системе торговли квотами. При этом объективная оценка сегодня долговременных трендов в плане «утечки углерода» вследствие агрессивного сокращения углеродных выбросов в отдельной юрисдикции в принципе крайне затруднена ввиду необходимости учета множества параметров, дальнейшее развитие которых предсказывать с абсолютной точностью невозможно.

Распространившись на относительно узкий круг товаров, МТУР позволяет вывести из оборота бесплатные квоты «для своих», не нанося слишком ощутимого экономического урона основным странам-импортерам на европейском рынке, которые к тому же смогут отыграть часть потерь за счет потребителей в форме более высокой продажной цены на продукцию своих производителей.

Налицо очередная попытка трансграничного распространения ЕС своей регуляторной власти [Strezhneva, 2018]. Комиссия стремилась снизить сопротивление внедрению МТУР в Европе и за рубежом. Тем не менее это рискованная мера, которая способна как укрепить, так и подорвать лидерские позиции ЕС в глобальном климатическом управлении, что объясняет значимость признания МТУР на уровне ВТО для повышения ее экономической легитимности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Бажан А.И., Рогинко С.А. (2020) Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС: статус, риски и возможный ответ // Аналитическая записка ИЕ РАН. 44(227). <http://doi.org/10.15211/analytics442020>

Варнавский В.Г. (2023) Монетизация выбросов в ЕС в условиях трансграничного углеродного регулирования // Современная Европа. 1. С. 74–87. doi: 10.31857/S0201708323010060. EDN: osavhs.

Кавешников Н.Ю. (2021) Анализ влияния Европейского парламента и Совета ЕС на примере реформы системы торговли парниковыми газами // Мировая экономика и международные отношения. 65(6). С. 21–32. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-6-21-32>

Панов П.В. (2021) Регионализм и многоуровневая политика: участие региональных акторов в европейских проектах // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2. С. 72–82. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2021.2.7>

ЦЭНЭФ-XXI (2021) СВAM. Последствия для российской экономики (online, август). Режим доступа: https://cenef-xxi.ru/uploads/Cz_ENEF_XXI_CBAM_4c0a2fb4a3.pdf (дата обращения: 22.03.2023).

- Шмерлина И.А. (2016) «Институциональная логика»: критический анализ направления // Социологический журнал. 22(4). С. 110–138. doi: 10.19181/socjour.2016.22.4.4812
- Шпильковская Н. (2022) ЕС намерен использовать статью XX ГАТТ 1994, чтобы оправдать несоответствие углеродного сбора нормам ВТО (online, 11 марта). Режим доступа: <https://wto.ru/our-blog/es-nameren-ispolzovat-statyu-xx-gatt-1994-chtoby-opravdat-nesootvetstvie-uglerodnogo-sbora-normam-vto/> (дата обращения: 20.03.2023).
- Vacchus J. (2021) Legal Issues with the European Border Carbon Border Adjustment Mechanism. Cato Briefing Paper 125. Washington: Cato Institute. Режим доступа: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2021-08/briefing-paper-125.pdf> (дата обращения: 22.03.2023).
- Barbiroglio E. (2021) Why the Emissions Trading Scheme is not working, and how to fix it. European data journalism network (online 20 April). Режим доступа: <https://www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/Why-the-Emissions-Trading-Scheme-is-not-working-and-how-to-fix-it> (дата обращения: 13.03.2023).
- Bayer P., Aklin M. (2020) The European Union emissions trading system reduced CO2 emissions despite low prices // Proc. Natl Acad. Sci. 117(16). P. 8804–8812. doi: 10.1073/pnas.1918128117
- Bongardt A., Torres F. (2022) The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model // Journal of Common Market Studies. 60(1). P. 70–85. doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.13264>
- Carbon Market Watch (2022) Decarbonising steel: options for reforming the EU's Emissions Trading System (online, March). Режим доступа: https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2022/03/CMW-Decarbonising-Steel_v02.pdf (дата обращения: 07.06.2023).
- Darvell A. (2022) The EU's carbon border adjustment mechanism moving towards the final stage of legislation process, [online] August. Режим доступа: https://www.mitsui.com/mgssi/en/report/detail/_icsFiles/afieldfile/2023/03/01/2208e_darvell_e.pdf (дата обращения: 18.05.2023).
- Eising R. (2015) Multilevel governance in Europe // Routledge Handbook of European Politics / J.M. Magone (ed.). L.: Routledge. P. 165–183.
- European Commission (EC) (2021) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a carbon border adjustment mechanism. Brussels, 14.07.2021 COM(2021) 564 final.
- European Commission (EC) (2022) Communication REPowerEU Plan COM(2022)230 (europa.eu). Режим доступа: https://commission.europa.eu/publications/key-documents-repowereu_en (дата обращения: 07.06.2023).
- European Parliament (2022) Carbon border adjustment mechanism ***I Amendments adopted by the European Parliament on 22 June 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism (COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD))1 (Ordinary legislative procedure: first reading), P9_TA(2022)0248. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0248_EN.pdf (дата обращения: 17.03.2023).
- European Parliament ENVI Committee (2021) Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD), 21 December. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-697670_EN.pdf (дата обращения: 29.05.2023).
- Gavin B. (2005) Reconciling Regionalism and Multilateralism Towards Multilevel Governance // UNU-CRIS Occasional Papers. No. 20 [online]. Режим доступа: <https://cris.unu.edu/reconciling-regionalism-and-multilateralism-towards-multilevel-governance> (дата обращения: 14.05.2023).
- Hoogstraaten M.J., Frenken K., Boon W.P. (2020) The study of institutional entrepreneurship and its implications for transition studies // Environmental Innovation and Societal Transitions. 36. P. 114–136. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.05.004>
- Leonelli G.C. (2022) Export rebates and the EU Carbon Border Adjustment Mechanism: WTO law and environmental objections // Journal of World Trade. 46(6). P. 963–984. doi: <https://doi.org/10.54648/trad2022040>

Magacho G., Espagne E., Godin A. (2022) Impacts of CBAM on EU trade partners: consequences for developing countries // AFD Research Paper 238, March. Режим доступа: <https://www.afd.fr/en/ressources/impacts-cbam-eu-trade-partners-consequences-developing-countries> (дата обращения 22.03.2023).

Marcu A., Mehling M., Cosbey A., Maratou A. (2022) Border Carbon Adjustment in the EU: Treatment of Exports in the CBAM. ERCST Report [online], March. Режим доступа: <https://ercst.org/wp-content/uploads/2022/03/20220318-Exports-Report-CBAM.pdf> (дата обращения: 20.03.2023).

Pirlot A. (2022) Carbon Border Adjustment Measures: A Straightforward Multi-Purpose Climate Change Instrument? // Journal of Environmental Law. 34. P. 25–52. doi: 10.1093/jel/eqab028

Rixen Th., Unger B. (2022) Taxation: a Regulatory Multilevel Governance Perspective // Regulation & Governance. 16. P. 621–633. doi:10.1111/rego.12425

Silander D. (2018) European governance and political entrepreneurship in times of economic crisis // Governance and Political Entrepreneurship in Europe / Ch. Karlsson, Ch. Silander, D. Silander (eds). Cheltenham: Edward Elgar. P. 3–24.

Strezhneva M. (2018) The European Union as a Global Actor: the case of the financial transaction tax // European Review. 26(4). P. 704–720. doi: 10.1017/S1062798718000418

Wijen F., Ansari S. (2007) Overcoming inaction through collective institutional entrepreneurship: Insights from regime theory // Organization Studies. 28(7). P. 1079–1100. doi: 10.1177/0170840607078115

Приложение

Таблица III. Предпочтения европейских институтов по организации МТУР и его итоговый компромиссный дизайн

Спорные вопросы	Предложение Комиссии (14 июля 2021 г.)	Предпочтения Совета (15 марта 2022 г.)	Предпочтения Европарламента (22 июня 2022 г.)	Компромиссный итог (13 декабря 2022 г.)
Импортируемая продукция, подпадающая под действие МТУР	Алюминий, цемент, электричество, удобрения, черные металлы	Алюминий (с добавлением глиноземного цемента), цемент, электричество, удобрения, черные металлы; на косвенные эмиссии МТУР желательно распространить к концу переходного периода	Список подлежащих действию МТУР товаров должен включать продукты органической химии, пластмассу, водород и аммиак. В дополнение к прямым эмиссиям подсчет включенных эмиссий импортируемых продуктов должен включать эмиссии косвенные (от производства электричества, затраченного при их выработке)	Алюминий, цемент, удобрения, производство электроэнергии, водород, черные металлы, некоторые исходные продукты (так называемые прекурсоры) и отдельные категории изделий дальнейшего передела (винты, болты) – с конечной целью самого широкого охвата импортной продукции

Спорные вопросы	Предложение Комиссии (14 июля 2021 г.)	Предпочтения Совета (15 марта 2022 г.)	Предпочтения Европарламента (22 июня 2022 г.)	Компромиссный итог (13 декабря 2022 г.)
Вывод из оборота бесплатных квот	В период между 2026 и 2035 гг.	Должны выводиться из оборота параллельно с поэтапным введением МТУР	В период между 2026 и 2032 гг., когда должна произойти полная имплементация МТУР	В период между 2026 и 2034 гг.
Введение экспортных скидок	Не предусмотрено	Для ограничения «утечки углерода» при экспорте европейской продукции Комиссии следует изыскать решения, согласующиеся с правилами ВТО	Доклад Комиссии к 2025 г. по вопросу совместимости с ВТО экспортных скидок для европейской МТУР-продукции	Нет ответа
Переходный период	2023–2025 гг.	К 2025 г. Комиссия доложит о возможности расширить масштаб действия МТУР	2023–2026 гг.	Октябрь 2023 – декабрь 2025 гг., с намерением расширить список регулируемого импорта к 2030 г.
Озабоченность вопросами международного сотрудничества	Относительно низкая степень озабоченности	Повышенная степень озабоченности	Из средств, полученных от МТУР, которые нужно отправить в европейский бюджет, Евросоюзу следует предоставить финансовую поддержку усилиям наименее развитых странах по декарбонизации	Озабоченность вопросами международного сотрудничества не нашла отражения

Источник: Составлено автором на основе информации, доступной на сайте Евросоюза (<https://european-union.europa.eu/>).

Carbon Levy of the European Union: at the Intersection of Climate and Trade Policies¹

M. Strezhneva

Marina Strezhneva – Doctor of Political Science, Principal Researcher, Primakov Institute of World Economy and International Relations (IMEMO); 23 Profsoyuznaya Ulitsa, Moscow, 117997, Russia; m.strezhneva@imemo.ru

Abstract

The European Union (EU) is getting ready for the implementation of CBAM — the world's first carbon border adjustment mechanism. This article explores the correlation between intra-European and international facets of CBAM as two sides of the same coin: while appending the EU Emissions Trading Scheme, it is equally an instrument of foreign trade, immediately touching upon EU relations with trade partners and specialized international organizations. Once such correlation is taken into account, it becomes evident why the design of the European carbon levy remains capable of improvement as far as fighting climate change goes.

The concept of multilevel governance assists this research as the basis for analyzing CBAM. The institutionalist approach clarifies the specifics of the European carbon border adjustment mechanism. They are important in order to scope out its true perspective. In particular, the MLG approach helps to expose the blurred lines between market regulation and tax policy in European governance practice.

The ways, if any, that CBAM differs from a carbon tax and, at the same time, is similar to a carbon tariff are considered. A reappraisal made in the article of this hybrid measure makes it possible to draw a conclusion that, as envisioned by the European Commission, it is meant to ensure more favourable conditions for investments in cost-intensive, low-carbon technologies while suppressing competition from cheaper, high-carbon imports. At the same time, so as to avoid unleashing trade wars, it is important for the Commission to assure the maximum possible conformity of CBAM to the World Trade Organization's (WTO) legal requirements. Compatibility with WTO law would enhance the ecological legitimacy of the regulatory mechanism in question. It would make sure that international partners would not regard CBAM as a form of green protectionism.

Further, the subtle aspects of preferences in terms of CBAM design are discussed, as held by the Commission, EU member states, the European Parliament, and the representatives of European carbon-intensive industries. Particular attention is paid to the discussion in the EU on the issue of connecting export rebates for inside producers to CBAM.

Keywords: emissions trading system, carbon pricing, export rebates, carbon border adjustment mechanism, European Commission, WTO, multilevel governance, carbon leakage

For citation: Strezhneva M. (2023) Carbon Levy of the European Union: at the Intersection of Climate and Trade Policies. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 53–67 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-03

References

- Bacchus J. (2021) Legal Issues with the European Border Carbon Border Adjustment Mechanism. *Cato Briefing Paper 125*. Washington: Cato Institute. Available at: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2021-08/briefing-paper-125.pdf> (accessed 22.03.2023).
- Barbiroglio E. (2021) Why the Emissions Trading Scheme is not working, and how to fix it. *European data journalism network*, [online] 20 April. Available at: <https://www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/Why-the-Emissions-Trading-Scheme-is-not-working-and-how-to-fix-it> (accessed 13.03.2023).

¹ This article was submitted 27.03.2023.

- Bayer P., Aklin M. (2020) The European Union emissions trading system reduced CO₂ emissions despite low prices. *Proc. Natl Acad. Sci.*, 117(16), pp. 8804–8812. doi:10.1073/pnas.1918128117
- Bazhan A.I., Roginko S.A. (2020) Pogranichnyj korrektyrnyy mekhanizm ES: status, riski i vozmozhnyj otvet [EU Carbon Border Adjustment Mechanism: status, risks and possible response]. *IE RAS Analytics*, 44(227). <http://doi.org/10.15211/analytics442020> (in Russ.)
- Bongardt A., Torres F. (2022) The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), pp. 70–85. doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.13264>
- Carbon Market Watch (2022) Decarbonising steel: options for reforming the EU's Emissions Trading System, [online] March. Available at: https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2022/03/CMW_Decarbonising-Steel_v02.pdf (accessed 07.06.2023).
- CENEF-XXI (2021) *CBAM. Posledstviya dlya rossijskoj ekonomiki [Aftermath for Russian economy]*, [online] August. Available at: https://cenef-xxi.ru/uploads/Cz_ENEF_XXI_CBAM_4c0a2fb4a3.pdf (accessed 22.03.2023). (in Russ.)
- Darvell A. (2022) The EU's carbon border adjustment mechanism moving towards the final stage of legislation process, [online] August. Available at: https://www.mitsui.com/mgssi/en/report/detail/_icsFiles/afieldfile/2023/03/01/2208e_darvell_e.pdf (accessed 18.05.2023).
- Eising R. (2015) Multilevel governance in Europe. *Routledge Handbook of European Politics (J.M. Magone (ed.))*. London: Routledge, pp. 165–183.
- European Commission (EC) (2021) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a carbon border adjustment mechanism. Brussels, 14.07.2021 COM(2021) 564 final.
- European Commission (EC) (2022) Communication REPowerEU Plan COM(2022)230 (europa.eu). Available at: https://commission.europa.eu/publications/key-documents-repowerEU_en (accessed 07.06.2023) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowerEU-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en (accessed 31 May 2023).
- European Parliament (2022) Carbon border adjustment mechanism ***I Amendments adopted by the European Parliament on 22 June 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism (COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD))1 (Ordinary legislative procedure: first reading), P9_TA(2022)0248. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0248_EN.pdf (accessed 17.03.2023).
- European Parliament ENVI Committee (2021) Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD), 21 December. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-697670_EN.pdf (accessed 29.05.2023).
- Gavin B. (2005) Reconciling Regionalism and Multilateralism Towards Multilevel Governance. *UNU-CRIS Occasional Papers*, no 20 [online]. Available at: <https://cris.unu.edu/reconciling-regionalism-and-multilateralism-towards-multilevel-governance> (accessed 14.05.2023).
- Hoogstraaten M.J., Frenken K., Boon W.P. (2020) The study of institutional entrepreneurship and its implications for transition studies. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 36, pp. 114–136. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.05.004>
- Kaveshnikov N.Yu. (2021) Analiz vliyaniya Evropejskogo parlamenta i Soveta ES na primere reformy sistemy torgovli parnikovymi gazami [Analysis of the influence of the European Parliament and the Council of the EU exemplified by the EU emissions trading system reform]. *World Economy and International Relations*, 65(6), pp. 21–32. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-6-21-32> (in Russ.)
- Leonelli G.C. (2022) Export rebates and the EU Carbon Border Adjustment Mechanism: WTO law and environmental objections. *Journal of World Trade*, 46(6), pp. 963–984. doi: <https://doi.org/10.54648/trad2022040>
- Magacho G., Espagne E., Godin A. (2022) Impacts of CBAM on EU trade partners: consequences for developing countries. *AFD Research Paper* 238, March. Available at: <https://www.afd.fr/en/ressources/impacts-cbam-eu-trade-partners-consequences-developing-countries> (accessed 22.03.2023).

- Marcu A., Mehling M., Cosbey A. Maratou A. (2022) *Border Carbon Adjustment in the EU: Treatment of Exports in the CBAM*. ERCST Report [online], March. Available at: <https://ercst.org/wp-content/uploads/2022/03/20220318-Exports-Report-CBAM.pdf> (accessed 20.03.2023).
- Panov P.V. (2021) Regionalizm i mnogourovnevaya politika: uchastie regional'nyh aktorov v evropejskih proektam [Regionalism and multi-level politics: participation of regional actors in European projects]. *Perm Federal Research Center Journal*, 2, pp. 72–82. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2021.2.7> (in Russ)
- Pirlot A. (2022) Carbon Border Adjustment Measures: A Straightforward Multi-Purpose Climate Change Instrument? *Journal of Environmental Law*, 34, pp. 25–52. doi: 10.1093/jel/eqab028
- Rixen Th., Unger B. (2022) Taxation: a Regulatory Multilevel Governance Perspective. *Regulation & Governance*, 16, pp. 621–633. doi:10.1111/rego.12425
- Shmerlina I.A. (2016) “Institucional'naya logika”: kriticheskij analiz napravleniya [“Institutional logic”: critical analysis of the direction]. *Sociological Journal*, 22(4), pp. 110–138. doi: 10.19181/socjour.2016.22.4.4812 (in Russ.)
- Shpil'kovskaya N. (2022) *ES nameren ispol'zovat' statyu XX GATT 1994, chtoby opravdat' nesootvetstvie uglerodnogo sbora normam VTO* [EU intends to turn to Article XX GATT 1994 to vindicate the non-conformity of CBAM to WTO norms], [online] March 11. Available at: <https://wto.ru/our-blog/es-nameren-ispolzovat-statyu-xx-gatt-1994-chtoby-opravdat-nesootvetstvie-uglerodnogo-sbora-normam-vt/> (accessed 20.03.2023). (in Russ.)
- Silander D. (2018) European governance and political entrepreneurship in times of economic crisis. *Governance and Political Entrepreneurship in Europe* (Ch. Karlsson, Ch. Silander, D. Silander (eds)). Cheltenham: Edward Elgar, pp. 3–24.
- Strezhneva M. (2018) The European Union as a Global Actor: the case of the financial transaction tax. *European Review*, 26(4), pp. 704–720. doi: 10.1017/S1062798718000418
- Varnavskii V.G. (2023) Monetizaciya vybrosov v ES v usloviyah transgranichnogo uglerodnogo regulirovaniya [Monetization of Emissions Reductions in the EU in the Context of Carbon Border Adjustment Mechanism]. *Contemporary Europe*, 1, pp. 74–87. doi: 10.31857/S0201708323010060. EDN: osavhs (in Russ.)
- Wijen F., Ansari S. (2007) Overcoming inaction through collective institutional entrepreneurship: Insights from regime theory. *Organization Studies*, 28(7), pp. 1079–1100. doi: 10.1177/0170840607078115