



Институт проблем естественных монополий

**Трансграничное углеродное регулирование в ЕС:
как не допустить дискриминации российских
экспортёров**

27 мая 2021 года

СВAM - риск для российской экономики

- С 2019 года в ЕС ведётся разработка системы трансграничного углеродного регулирования (*carbon border adjustment mechanism, СВAM, также ТУР*). **Законопроект по СВAM будет представлен 14 июля 2021 г.**
- СВAM в ЕС предполагает взимание **платы за углеродный след импортируемой продукции** (выбросы ПГ на этапе производства продукции).
- СВAM – **потенциально дискриминационный механизм**. Он несет в себе значительные **риски** для всех стран-контрагентов ЕС, но **особенно для России, имеющей самый значительный объём поставок в Европу продукции, которая может быть затронута новым углеродным регулированием.**

СВАМ: влияние на российский экспорт

Климатическая политика ЕС угрожает поставкам несырьевых энергоёмких товаров, второму по объёму экспортному направлению России (после сырья)

Влияние СВАМ вероятно будет распространено на:

▪ **несырьевой сегмент** российского экспорта, в части тех отраслей, **которые уже включены в систему торговли квотами (EU ETS):**

- металлургию,
- коксохимию и нефтепереработку,
- химию,
- ЦБП,
- производство стройматериалов,
- электроэнергетику.




энергоемкие отрасли обрабатывающей промышленности

Структура и объёмы уязвимого экспорта из России в ЕС в 2019 г., млрд долл. США

Составлено по данным ФТС России, классификация товаров РЭЦ

Отрасль	Несырьевые энергетические товары	Несырьевые неэнергетические товары		
		нижних переделов	средних переделов	верхних переделов
Кокс и нефтепродукты	37,28	-	-	-
Целлюлозно-бумажная	-	-	0,51	0,05
Химия	-	4,87	0,08	0,03
Стройматериалы	-	0,05	0,21	0,09
Металлургия	-	9,45	3,43	0,16
Электроэнергетика	0,63	-	-	-
Все отрасли	37,91	14,37	4,23	0,33

Цветом показаны различные варианты охвата СВАМ (версия ERCST, см. далее):

-  Сектор «upstream»
-  Сектор «upstream» + электроэнергия
-  Сектор «upstream» + э/э + сектор «downstream»

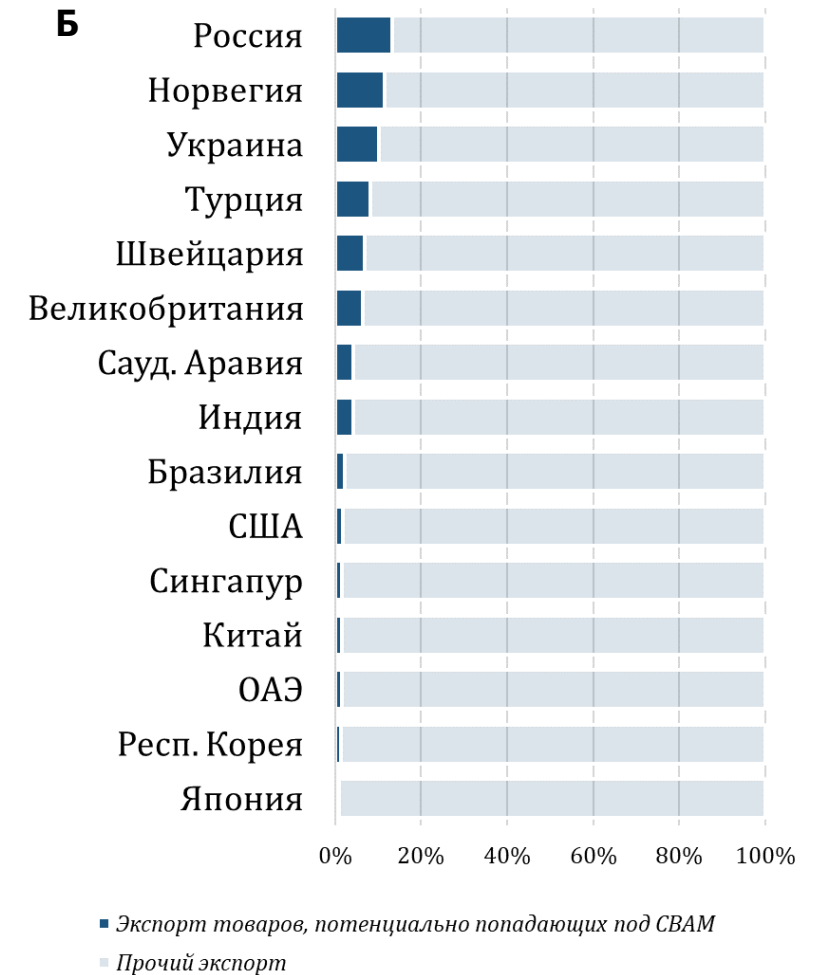
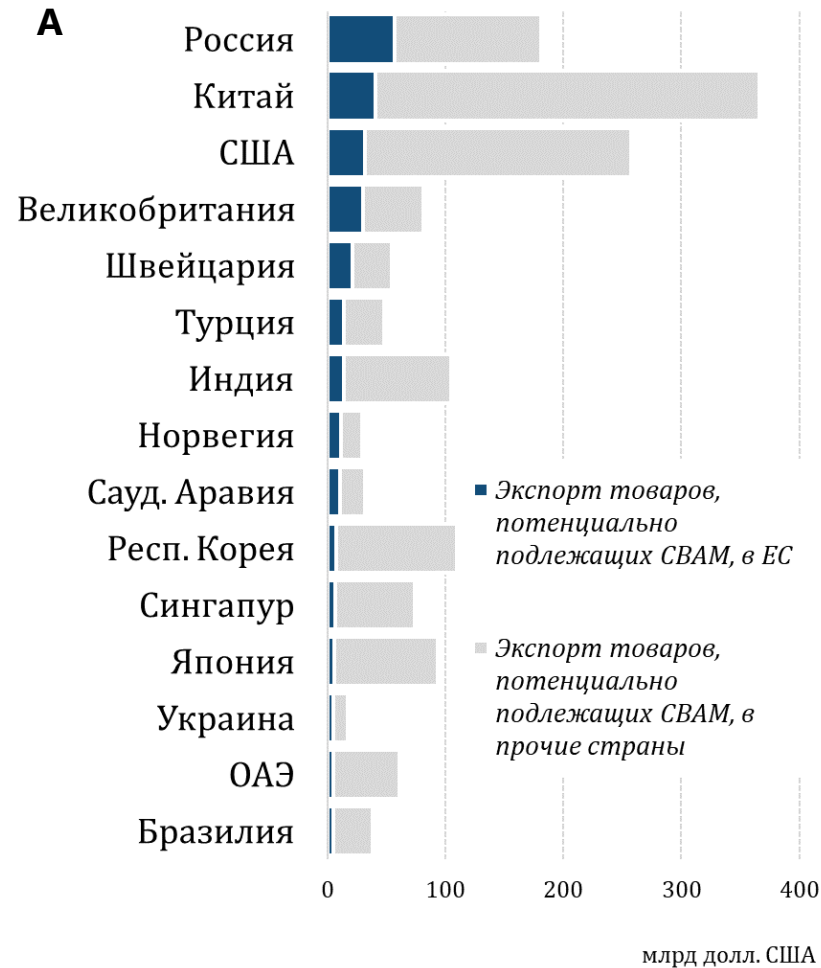


Россия – главный реципиент рисков от ввода СВАМ

Россия в сравнении с другими торговыми партнерами ЕС:

Самый значительный объём уязвимого экспорта в ЕС – **52–57 млрд долл. США** (по данным 2019 г. в зависимости от вариантов охвата СВАМ)

Самая высокая доля уязвимого экспорта в совокупном экспорте страны – **12–13%.**



Объём экспорта, потенциально подпадающего под СВАМ, в ЕС и прочие страны, А) в абсолютном выражении, Б) в относительном выражении

Примечание – составлено по данным ФТС России и ИТС



СВАМ: правовые и технические аспекты




Формат внедрения СВАМ не влияет на масштаб эффектов и меры адаптации

Формат	Описание	Правовая осуществимость	Техническая и административная осуществимость
Consumption Tax (налог на потребление)	Импортёры и экспортёры платят налог (косвенный, аналогичный НДС), рассчитанный с учётом выбросов CO ₂ и платёжной ставки.	Необходимо единогласное решение Совета ЕС.	Относительно просто реализовать из-за того, что мера напрямую не затрагивает внешнеэкономическую деятельность. Однако мера потребует синхронизации платёжных ставок с EU ETS (при её сохранении).
Customs Duty (таможенная пошлина)	Импортёры платят таможенную пошлину, рассчитанную с учётом выбросов CO ₂ в продукте и платёжной ставки.	Может быть принята квалифицированным большинством Совета ЕС.	С технической точки зрения просто реализовать благодаря существующей инфраструктуре. Однако действующие импортные пошлины в ЕС близки к максимально допустимым уровням по линии ВТО/ГАТТ, что ограничивает возможность их дальнейшего роста.
Extension of the EU ETS (расширение EU ETS на импортёров)	Импортёры покупают квоты на выбросы в рамках EU ETS. Производители из ЕС уже подключены к EU ETS.	Может быть принято квалифицированным большинством, но более рискованно в контексте правил ВТО.	Существуют объективные сложности на этапе интеграции / связи с рынком EU ETS.
Notional ETS (условная СТК, «квази ETS»)	Импортёры покупают квоты на выбросы в рамках отдельного пула квот вне EU ETS.		Значительно сложнее реализовать из-за необходимости создания новой системы торговли квотами (СТК).



Варианты практической реализации СВAM

Объём потенциального эффекта СВAM для российской экономики зависит от ключевых элементов его конструкции. Каждый параметр предполагает множество сценариев различных решений

Элемент структуры	Вариант	Характеристика варианта
 Секторальный и продуктовый охват	Сектор «upstream»	Продукция нижних переделов энергоемких отраслей: <ul style="list-style-type: none"> ✓ нефтепродукты и кокс ✓ чугун и нелегированная сталь ✓ первичный алюминий ✓ аммиак, удобрения ✓ известь, цемент и др.
	Сектор «upstream» + электроэнергия	+ электроэнергия
	Сектор «upstream» + электроэнергия + сектор «downstream»	+ продукция средних и верхних переделов энергоемких отраслей: <ul style="list-style-type: none"> ✓ легированная сталь, прокат ✓ изделия из черных и цветных металлов ✓ целлюлоза, бумага и картон и др.
 Охват выбросов	Scope 1	Прямые выбросы
	Scope 1, 2	Прямые и косвенные энергетические выбросы
	Scope 1, 2, 3	Прямые выбросы Косвенные энергетические выбросы Косвенные выбросы от производства сырья и комплектующих
	Scope 1, 3	Прямые и косвенные выбросы от производства сырья и комплектующих
 Способы расчёта углеродного следа	Бенчмарк	По лучшим практикам Среднеевропейский Среднемировой
	Прямой расчёт	По фактическим данным о выбросах ПГ

Составлено на основе докладов и исследований ERCST



СВАМ: наиболее вероятный вариант реализации

Основные комбинации параметров СВАМ – сценарии для определения эффектов для российской промышленности

Элемент структуры	Самый безопасный	Самый вероятный	Самый амбициозный	Оптимальный для пилотной фазы СВАМ
 <p>Секторальный и продуктовый охват</p>	Сектор «upstream» (отрасли по производству энергоёмкой продукции первого передела)	Сектор «upstream» и электроэнергетика	Сектор «upstream», электроэнергетика и сектор «downstream» (производство продукции средних и верхних переделов)	Все сектора и подсектора, для которых характерен риск «утечки углерода» в рамках EU ETS, в т. ч. «downstream»
 <p>Охват выбросов</p>	Прямые выбросы (Scope 1)	Прямые и косвенные энергетические выбросы (Scope 1, 2)	Прямые и косвенные выбросы (все) (Scope 1, 2, 3)	Прямые и косвенные выбросы от сырья и комплектующих (Scope 1, 3)
 <p>Способ определения углеродного следа продукции</p>	Бенчмарк (по лучшим практикам)	Бенчмарк (средний по ЕС)	Учёт выбросов по каждой отдельной партии товара	Бенчмарк (среднемировой)

Составлено на основе докладов и исследований ERCST



Методология оценки эффектов СВAM для российской экономики

Методология количественной оценки по товарам и товарным группам позволяют дифференцировать последствия СВAM для отдельных сегментов экспорта и вариантам реализации

Методология количественной оценки экономических эффектов:

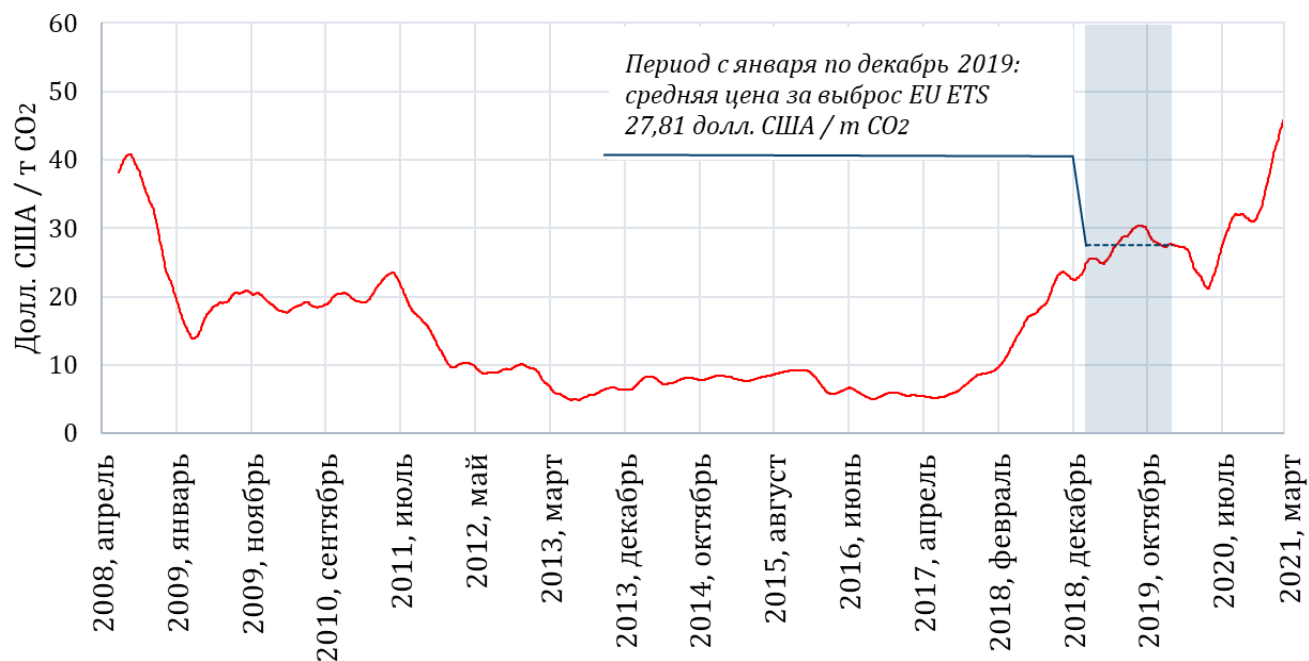
- отдельные товарные позиции экспорта в ЕС (до 4 знаков ТН ВЭД ЕАЭС и Гармонизированной системы)
- оценка фактических прямых и части косвенных выбросов ПГ на единицу продукции экспорта;
- оценка выбросов ПГ с учётом физического объёма экспорта продукции и потенциальных платежей по СВAM

Источники данных:

- ФТС России,
- Росстат,
- национальная отчетность России по выбросам парниковых газов.

Объём потенциальных платежей по СВAM на основе:

- средней ставки в рамках EU ETS в 2019 г.
27,81 долл. США / т CO₂.



Динамика цен EU ETS на выбросы CO₂ за период 2008–2021 гг.

Примечание – составлено по данным ICAP



Прямые эффекты СВВАМ для российской экономики






Прямые экономические эффекты СВВАМ связаны с появлением нового платежа при экспорте в ЕС, что будет сказываться как на доходах экспортёров, так и на объёмах и структуре российского экспорта за счет изменения конкурентоспособности поставок на рынок ЕС из различных стран.



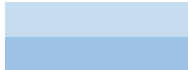


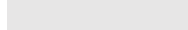
Дополнительные затраты российских экспортёров

Затраты российских экспортёров в зависимости от варианта секторального охвата и охвата выбросов могут составить 0,7–1,8 млрд долл. США

Потенциальные затраты российских экспортёров по СВМ по вариантам охвата выбросов, млрд долл. США

			Score 1	Score 1, 2	Score 1, 2, 3*	Score 1, 3*
Сектор «downstream» 	30% экспорта в ЕС 57,2 млрд долл. США	100% выбросов** + Легированная сталь, прокат, изделия из черных и цветных металлов, целлюлоза, бумага и др.	0,86	1,31	1,77	1,30
Электроэнергия 	28% экспорта в ЕС 52,6 млрд долл. США	96% выбросов + Электроэнергия	0,83	1,26	1,48	1,05
Сектор «upstream» 	27% экспорта в ЕС 52,0 млрд долл. США	85% выбросов Нефтепродукты, кокс, чугун, нелегированная сталь, алюминий, аммиак, удобрения и др.	0,70	1,12	1,34	0,90

Цветом обозначены сценарии реализации СВМ:

	«Самый безопасный»		«Самый амбициозный»
	«Самый вероятный»		«Оптимальный для пилотной фазы СВМ»

* с учётом выбросов Score 3 только для черной металлургии
 ** В таблице за 100% принят объем выбросов от всех товаров потенциально уязвимого экспорта при максимальном охвате СВМ



Дополнительные затраты российских экспортёров - II

Максимальные потенциальные затраты экспортёров продукции ожидаются для нефтепереработки, химии и металлургии

Оценки потенциальных платежей СВAM по отраслям (максимальный товарный охват) и вариантам охвата выбросов

в млн долл. США

Отрасли	Score 1	Score 1, 2	Score 1, 2, 3	Score 1, 3
Целлюлозно-бумажная промышленность	1,0	20,2	-	-
Производство кокса и нефтепродуктов	249,2	401,0	-	-
Химическая промышленность	257,0	379,2	-	-
Промышленность стройматериалов	2,0	2,3	-	-
Металлургия	205,2	365,2	825,6	644,9
Электроэнергетика, газо- и водоснабжение	141,7	141,7	-	-
Всего	856,1	1309,7	1770,0	1295,8

Примечание – часть выбросов Score 3 оценивалась только для чёрной металлургии



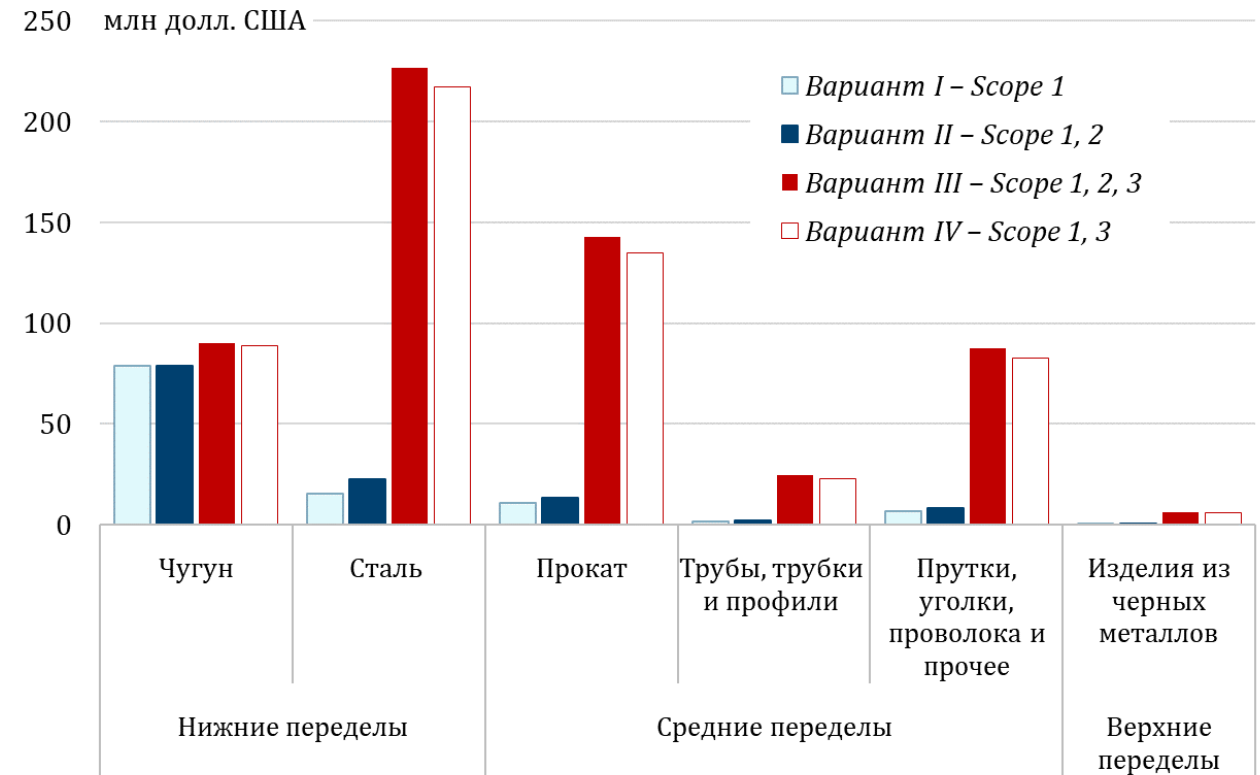
Дополнительные затраты российских экспортёров - III

В сравнении с другими элементами СВАМ **фактор охвата выбросов** оказывает более существенное влияние на масштаб финансовой нагрузки

Разница в затратах экспортёров между минимальным и максимальным охватом выбросов достигает **0,6–0,9 млрд долл. США** в зависимости от набора вовлеченных отраслей (слайд 10).

Максимальный охват – учёт в составе углеродного следа выбросов **Scope 3**. По сравнению с охватом *Scope 1 + Scope 2* (на примере черной металлургии) этот вариант приведет к росту затрат экспортёров:

- в сегменте товаров средних переделов – **в 10 и более раз;**
 - в сегменте товаров верхних переделов – **в 20 и более раз.**
- Сектор «downstream»



Сравнение потенциальных платежей по вариантам охвата выбросов в СВАМ для продукции чёрной металлургии

Варианты снижения риска для России – недопущение распространения СВАМ: **на выбросы Scope 3 и / или на продукцию средних и верхних переделов (сектор «downstream»).**



Дополнительные затраты российских экспортёров - IV

Применение бенчмарков для целей СВМ сопряжено со значительным риском дискриминации для некоторых компаний по отношению к европейским производителям

Два возможных подхода в рамках СВМ:

Оплата выбросов сверх бенчмарка (эталона) по аналогии с действующей EU ETS:

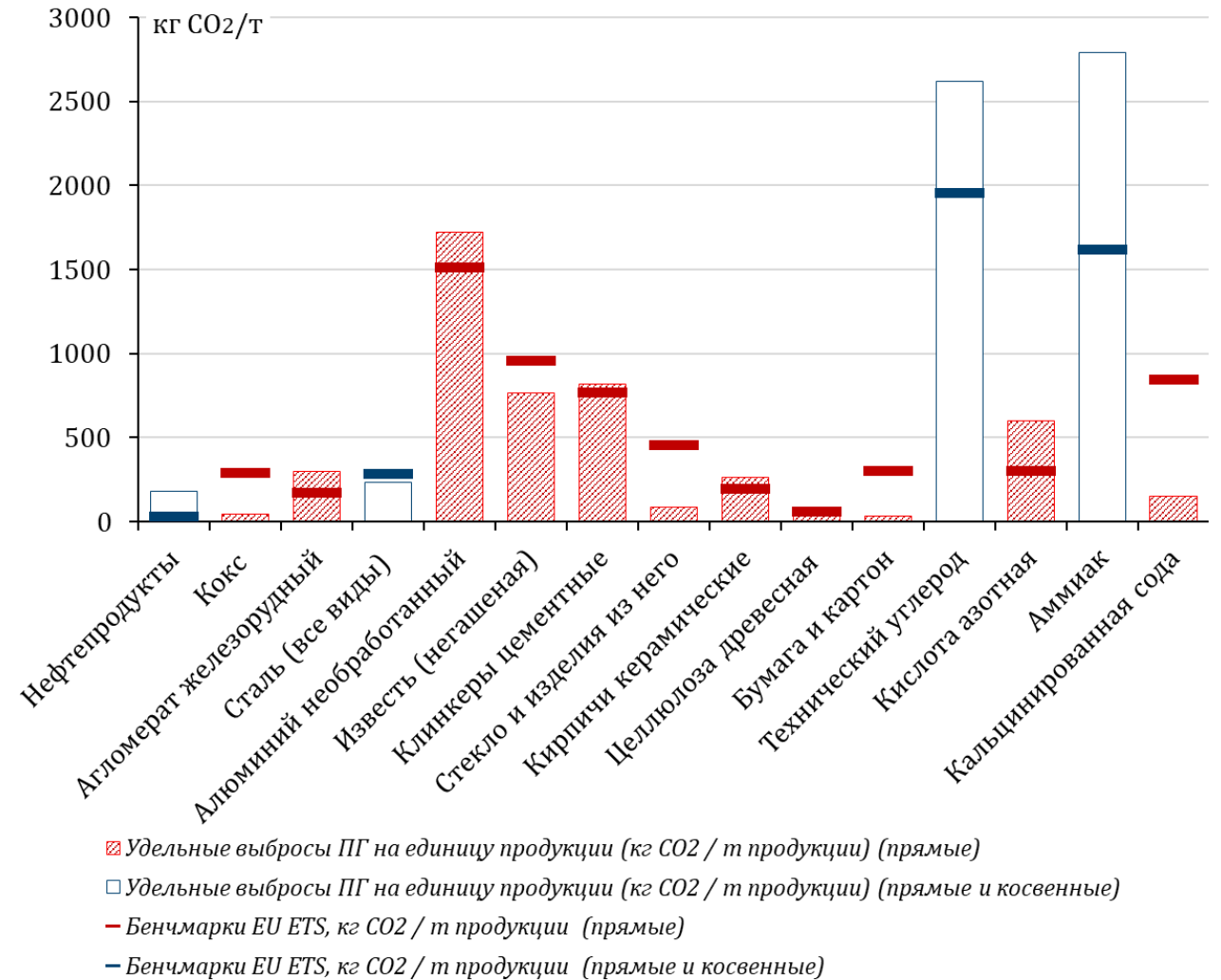
Углеродный след российских товаров по отношению к действующим бенчмаркам EU ETS (в основном):

- нижних переделов – выше эталона;
- средних переделов – ниже эталона.

Действующие бенчмарки EU ETS **не подходят** для СВМ (несовпадение границ технологических процессов).

Оплата выбросов на основе единого бенчмарка для всех поставщиков:

Дискриминация отдельных компаний, чей реальный углеродный след ниже бенчмарка.



Сравнение удельных выбросов на производство товарной продукции с действующими бенчмарками EU ETS



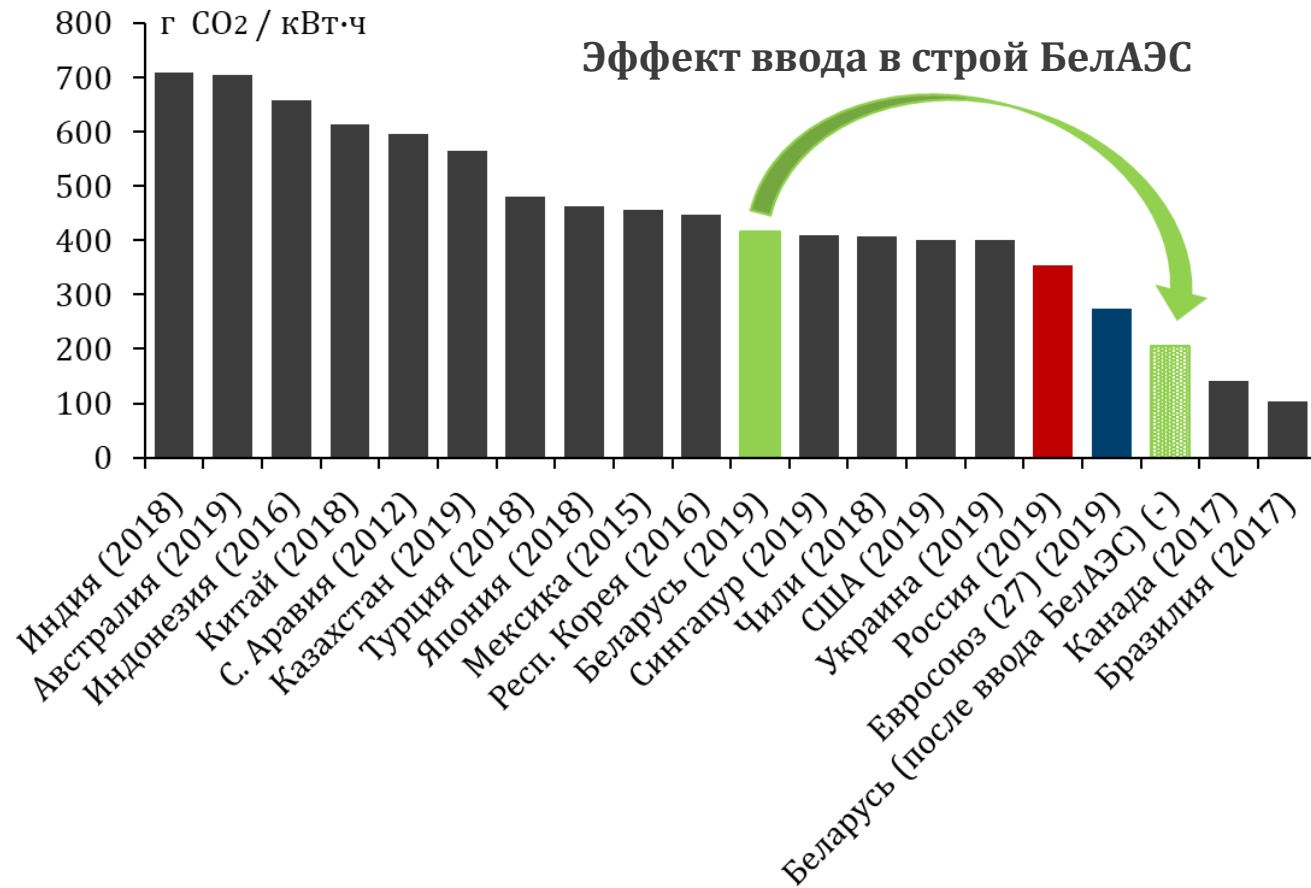
Потеря доли рынка вследствие снижения конкурентоспособности российских производителей

СВАМ с охватом выбросов *Scope 2* может привести к снижению конкурентоспособности российских компаний в сравнении с компаниями из стран с низкоуглеродной энергетикой

В зоне риска товары с преобладанием выбросов *Scope 2* в суммарном объёме – целлюлоза, бумага, алюминий, изделия из чёрных металлов, минеральные удобрения.



■ Прямые выбросы (Scope 1) ■ Косвенные энергетические выбросы (Scope 2)



Углеродный след электроэнергии в крупных экономиках мира и странах-соседах ЕС

Составлено по данным национальной отчётности о выбросах ПГ, национальных статистических ведомств и других источников



Снижение стоимостного объёма и товарной диверсификации несырьевого экспорта

Для некоторых товаров СВАМ может стать основным фактором, определяющим экономику поставок и конкурентоспособность на рынке ЕС

Наиболее уязвимы к СВАМ экспортные товары с высокой углеродоёмкостью:

- электроэнергия,
- чугун,
- строительное сырьё (известь, цемент), аммиак.

Пороговая платежная ставка СВАМ* для них составляет **6-14** долл. США / т CO₂ (в несколько раз ниже цены на выбросы в EU ETS).

В зоне риска также **продукция химической промышленности** (технический углерод, ациклические углеводороды), **алюминий, целлюлоза и древесная масса** (до **45** долл. США / т CO₂).



Размер пороговой платежной ставки СВАМ* в сравнении с ценой на выбросы EU ETS

Примечание:

* Пороговая ставка СВАМ – расчётная ставка, при которой ожидаемые затраты на выплаты по СВАМ превысят 10% стоимостного объёма экспорта.



Косвенные эффекты СВМ для российской экономики

Косвенный ущерб от ввода СВМ может проявиться в форме снижения производства сырьевых товаров из-за снижения спроса со стороны отраслей, затронутых механизмом

Этот **риск наиболее ярко выражен** для таких товаров, как:

- **электроэнергия,**
- **теплоэнергия,**
- **нефть.**

Дополнительный косвенный ущерб от ввода СВМ составит **0,4 млрд долл. США** в год.

Суммарные прямые и косвенные эффекты для российской промышленности – **2,2 млрд долл. США.**

Потенциальное снижение производства в электроэнергетике, теплоснабжении и добыче нефти
Составлено по расчётам на основании данных Росстата и Российского энергетического агентства

Вид экономической деятельности	Потенциальное сокращение производства		Объём производства, 2019 г. (млрд долл. США)	Потенциальное сокращение производства (млн долл. США)	
	Без учёта Score 3 в металлургии	С учётом Score 3 в металлургии		Без учёта Score 3 в металлургии	С учётом Score 3 в металлургии
Электроэнергетика	0,19%	0,22%	61,3	115,4	136,3
Теплоснабжение	0,10%	0,11%	25,2	24,9	28,6
Добыча нефти	0,13%		170,2	227,0	
Всего	-	-	256,7	367,3	391,9



Как бороться с дискриминацией российских экспортеров?

- **Участвовать в международной дискуссии на всех этапах разработки СВAM** и акцентировать внимание европейской стороны на реализации **наименее дискриминационного сценария СВAM для российских экспортёров**:
 - ограничение отраслевого охвата СВAM небольшим перечнем углеродоёмких товаров, производящихся путём простых технологических цепочек;
 - приостановка ввода СВAM для отраслей, в которых сохраняется бесплатное распределение квот в рамках EU ETS;
 - ограничение охвата СВAM только прямыми выбросами;
 - применение бенчмарков только для прямых выбросов;
 - в случае учёта косвенных энергетических выбросов – их расчёт с учётом данных по реальным выбросам;
 - закрепление права производителя на заявление более низкого углеродного следа в сравнении с установленным бенчмарком;
 - признание косвенных механизмов регулирования ПГ стран-поставщиков (в частности, климатических проектов) при расчётах углеродного следа продукции;
 - взаимное признание результатов мониторинга и верификации выбросов с ЕС.
- **Отстаивать тезис о недопустимости изменений правил ВТО** в угоду реализации СВAM.
- **Развивать внутренние механизмы регулирования**, позволяющие производителю **снижать углеродный след продукции**:
 - развитие национальной методологии учёта косвенных выбросов;
 - развитие механизмов минимизации углеродного следа потребляемой электро- и теплоэнергии (безуглеродные сертификаты);
 - поддержка развития безуглеродной и низкоуглеродной генерации, прежде всего ГЭС, АЭС и высокоэффективных ПГУ-ТЭС;
 - расчёт и публикация показателя эффективной цены на углерод для электро- и теплоэнергии;
 - развитие системы добровольных климатических проектов и дополнительных мер господдержки, стимулирующих их реализацию.