ЭКОЛОГИЯ И ЭКОНОМИКА 03.03.2020 | Клара Бранди

Дань климату

Стать лидером в борьбе с глобальным потеплением и остаться промышленным регионом можно лишь при условии продуманных пошлин на выбросы CO2

Эта статья также доступна на немецком языке

В настоящее время горячо обсуждается тема климатических пошлин. После того как председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен назвала их одной из основ будущей климатической политики, дискуссия вышла на уровень Европейского союза. Сторонники этой точки зрения считают такие пошлины проверенным средством реализации всеобъемлющих мер по защите климата, позволяющих одновременно избежать риска перемещения отечественной промышленности и потери рабочих мест. Критики же видят в них реальную угрозу нового витка политики протекционизма.

Идея климатических пошлин состоит в компенсации предельно допустимых уровней выброса: зарубежным предприятиям при ввозе своей продукции в ЕС пришлось бы платить сбор, размер которого зависел бы от «углеродного следа» производимых ими продуктов. С риском эскалации протекционизма действительно приходится считаться. Но если процесс введения климатических пошлин будет тщательно подготовлен и организован на уровне ЕС, то этот инструмент действительно может стать средством осуществления более амбициозной европейской климатической политики.

Начало нынешней дискуссии положило заявление Урсулы фон дер Ляйен о намерении ввести климатические пошлины в рамках «Европейской зеленой сделки» с целью выравнивания затрат на борьбу с выбросами CO2 при пересечении товарами границ. «Зеленая сделка» – довольно амбициозный документ. Его цель – обеспечить ЕС роль лидера в области климатической политики: посредством этой политики и повышения ценообразования на выбросы углерода ЕС к 2050 году должен превратиться в углеродно-нейтральную территорию.

Инициатива ЕС может повлечь за собой ответные меры со стороны стран, которых она коснется, и породить замкнутый круг протекционизма

У Парижского соглашения есть одно большое слабое место: оно не предписывает глобальной цены за выбросы CO_2. А потому ценообразование на выбросы диоксида углерода в различных странах урегулировано по-разному. «Зеленая сделка» могла бы привести попросту к перемещению отраслей промышленности с высоким уровнем выбросов углерода, в частности, производства цемента, стали и алюминия, из ЕС в другие страны, не ставящие перед собой столь амбициозных целей в области климатической политики. В таких случаях принято говорить о «карбоновой утечке» (carbon leakage).

Подобное перемещение производства, с одной стороны, могло бы поставить под угрозу некоторые отрасли европейской промышленности и рабочие места. С другой – оно может подорвать усилия ЕС в области климатической политики: вместо Европы промышленность с высоким уровнем загрязнения диоксидом углерода осуществляла бы вредные выбросы в других местах, что не принесло бы никакой пользы с точки зрения защиты климата. Посредством климатических пошлин предпринимается попытка избежать подобного перемещения и предотвратить возможное ослабление эффективности климатической политики ЕС. К тому же климатические пошлины призваны способствовать постановке и достижению более высоких целей в области климатической политики ЕС путем обеспечения равных условий экономической конкуренции.

Однако существуют и риски. Введение климатических пошлин может быть истолковано торговыми партнерами как протекционистский шаг. Соответственно инициатива ЕС может повлечь за собой ответные меры со стороны стран, которых она коснется, и породить замкнутый круг протекционизма. В наихудшем варианте климатические пошлины могут повысить уровень взаимного недоверия и отрицательно повлиять на глобальное сотрудничество в борьбе с изменением климата. Удастся ли избежать такой протекционистской эскалации, будет зависеть от механизма урегулирования климатических пошлин. Европейская комиссия пока не высказалась по конкретным его элементам. Теперь она изучает различные возможные сценарии и, по словам комиссара ЕС по торговле, обнародует свои рекомендации не ранее конца этого года.

Механизм введения климатических пошлин должен быть выстроен таким образом, чтобы прежде всего реально способствовать защите климата, а не превратиться в средство скрытого протекционизма в целях защиты отечественной экономики

Механизм введения климатических пошлин должен соответствовать международному торговому праву Всемирной торговой организации (ВТО). Нормы ВТО запрещают дискриминацию экспорта в пользу товаров отечественного производства. Но при пересечении таможенных границ такие продиктованные экологическими причинами меры, как климатические пошлины, могут быть вполне допустимыми и в контексте международного торгового права. Для этого они должны быть выстроены таким образом, чтобы прежде всего реально способствовать защите климата, а не превратиться в средство скрытого протекционизма в целях защиты отечественной экономики.

При этом климатические пошлины могут и должны обеспечить сохранение производства и рабочих мест в ЕС, что, впрочем, не должно быть главной причиной. При их внедрении ЕС целесообразно было бы ограничиться лишь несколькими основными товарами типа цемента, стали или алюминия. Они особо подвержены влиянию международной торговли, сопровождаются высоким уровнем выбросов CO2, а риск перемещения производства в этих секторах действительно высок. Учет секторальной специфики повысил бы действенность климатических пошлин с точки зрения экологии и уровень их соответствия нормам международного торгового права.

Подобная концентрация внимания на нескольких основных товарах продиктована и практическими соображениями. Ведь размер взимаемой климатической пошлины должен соответствовать углеродной цене на отечественные товары и подсчитываться на основе «углеродного следа» экспортируемых товаров, чтобы быть приемлемым с точки зрения права. Такой подсчет для цемента, стали и алюминия предпринять намного проще, чем для продуктов более глубокой переработки.

Поскольку многие важные игроки являются частью «Большой двадцатки», эта группа могла бы

Точно отлаженный механизм введения климатических пошлин с акцентом на сектора с особо высоким уровнем вредных выбросов стал бы убедительным подтверждением его вклада в защиту климата. Такой формат мог бы в свою

сыграть свою роль в дальнейшем дипломатическом сопровождении планов ЕС по введению климатических пошлин и активизации обмена мнениями с целью укрепления взаимного доверия

очередь сдержать и раскручивание спирали протекционизма. Ко всему прочему тут важна и прозрачность. Потерь, обусловленных разногласиями между торговыми партнерами, и потенциальных мер возмездия со стороны таких игроков, как нынешний президент США, можно, наверное, избежать, если ЕС удастся предельно четко показать, почему и каким образом осуществляется подсчет климатических пошлин и в какой степени этот инструмент соответствует правовым нормам ВТО.

Успешный подход со стороны ЕС заключался бы в превращении механизма введения и реализации климатических пошлин в прозрачный и инклюзивный процесс с привлечением к участию в нем всех потенциально заинтересованных стейкхолдеров. Поскольку многие важные игроки являются частью «Большой двадцатки», эта группа могла бы сыграть свою роль в дальнейшем дипломатическом сопровождении планов ЕС по введению климатических пошлин и активизации обмена мнениями с целью укрепления взаимного доверия. Председательствование Италии в «Большой двадцатке» с декабря 2020 года открывает хорошие возможности для осуществления такого обсуждения в клубе тяжеловесов в области экономики и климатической политики. Климатические пошлины могут стать попутным ветром в паруса политики по защите климата ЕС. При условии тщательно продуманной организации этого мероприятия оно может стать действенным способом использования торговых мер в качестве рычага для защиты климата.

Наряду с климатическими пошлинами ЕС может более активно использовать и другие рычаги в торговой политике для продвижения защиты климата. Примером подобного рода являются ограничительные условия в торговых соглашениях ЕС, касающиеся защиты климата. В целом же можно констатировать наличие определенной свободы действий с целью усиления роли торговых мер, направленных на сохранение климата. Торгово-политические рычаги более дальновидной климатической политики, в том числе климатические пошлины, в конечном счете призваны способствовать достижению целей Парижского соглашения. ЕС должен работать на достижение этих целей, но при этом гарантировать соблюдение прозрачности при разработке и реализации своих планов как внутри ЕС, так и по отношению к своим партнерам во всем мире.



Клара Бранди
Бонн

Д-р Клара Бранди (Clara Brandi) – научный сотрудник исследовательской программы «Трансформация экономических и социальных систем» при Немецком институте развития (DIE).