



ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ УГЛЕРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕАЭС И ИХ ОСНОВНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПАРТНЕРОВ

Цель исследования заключалась в формировании предложений по гармонизации законодательства и развитию торговли углеродными активами государств – членов ЕАЭС и ключевых торговых партнёров через проведение сравнительного анализа инфраструктуры национальных систем торговли углеродными активами, выявление барьеров и рисков, а также определение возможностей. В фокусе находились рыночные механизмы стимулирования сокращения выбросов парниковых газов, как регулируемые, так и добровольные. Анализ проводился на основе опросников, заполненных экспертами из стран Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) – объектов исследования в ноябре 2022 г. – январе 2023 г. Для уточнения данных были проведены дополнительные консультации с экспертами. Настоящая записка обобщает предварительные результаты исследования в части углеродного регулирования в странах ЕАЭС.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТЕКСТ

Формирование углеродного регулирования в странах ЕАЭС происходит на фоне широкого консенсуса о необходимости срочных и глубоких мер по трансформации экономических систем с целью смягчения последствий и адаптации к изменению климата. Коллективные цели установлены в Парижском соглашении, национальные – в определяемых на национальном уровне вкладах (ОНУВ), долгосрочных стратегиях развития с низким уровнем выбросов и обязательств по достижению углеродной нейтральности к середине текущего века, которые во многих случаях закрепляются законодательно.

Значительный объем финансовых средств, необходимых для декарбонизации мировой экономики (Программа ООН по окружающей среде оценивает его в минимум 4-6 трлн долл. ежегодно) побуждает государства в активной выработке и реализации новых мер государственной политики. Один из наиболее активно разрабатываемых видов мер – экономические инструменты регулирования, в том числе углеродное ценообразование. Среди мер ценообразования наиболее активное развитие сегодня получают системы торговли квотами (СТК) на выбросы парниковых газов.

Налоги и СТК сегодня покрывают 23% мировых выбросов, но в основном по очень низким ценам и с многочисленными исключениями.

При этом регуляторы стремятся одновременно создать экономические стимулы для декарбонизации предприятий и сохранить конкурентоспособность национальных экономик. Развитые страны, как правило, ставят более амбициозные цели по декарбонизации и при этом сталкиваются с более высокими удельными издержками



сокращения выбросов. Компании в этих странах стремятся защитить себя от конкуренции с производителями из стран с более слабым регулированием. Решением этой проблемы некоторые регуляторы видят введение трансграничных углеродных корректировок – например, европейского пограничного корректирующего углеродного механизма (ПКУМ). Внедрение такого механизма уже сейчас ведёт к экспорту европейской практики углеродного регулирования.

Одновременно с этим на фоне быстрого развития добровольного рынка сокращений, как в независимых системах, так и в созданных национальными регуляторами или на международном уровне, растёт запрос на повышение качества климатических проектов. Разнообразие систем выпуска и высокие требования общественных организаций к углеродным единицам одновременно сдерживают развитие рынка и фрагментируют его, в целом ставя под вопрос эффективность и долгосрочную применимость рыночных механизмов углеродного регулирования.

Страны ЕАЭС оказываются в ситуации, когда у основных торговых партнёров объединения действует более передовое углеродное регулирование. Фактически цена на углерод в том или ином виде существует в Китае и Европейском союзе и похожие механизмы запланированы в ключевых экономиках Южной и Юго-Восточной Азии. Компании из этих стран являются активными игроками на добровольном рынке. Несмотря на существенную реконфигурацию и в некоторых случаях разрыв экономических связей вследствие продолжающегося геополитического кризиса, уже в среднесрочной перспективе странам Союза придётся неизбежно существовать в условиях растущей роли углеродной компоненты в международных экономических отношениях, какова бы ни была их географическая структура. Повышение роли развивающихся стран Азии, Ближнего Востока, Латинской Америки и Африки во внешней торговле Союза в лучшем случае отсрочит необходимость внедрения углеродного регулирования, но не снимет её.





ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ УГЛЕРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕАЭС

Углеродное регулирование на пространстве ЕАЭС в настоящий момент только формируется. Большинство мер климатического регулирования в странах Союза введены относительно недавно и оцениваются как мягкие. Это касается и поставленных целей по декарбонизации, и самих инструментов экономического регулирования. Только в одной стране – в Казахстане – действует национальная система торговли квотами на выбросы, ни в одной из стран не используются другие инструменты эксплицитного формирования цены на углерод, то есть направленные на создание прямых экономических стимулов для декарбонизации.

Казахстанская СТК на пространстве ЕАЭС представляется передовой практикой, однако на фоне СТК в других юрисдикциях также пока смотрится достаточно мягким инструментом в плане установления квот, объемов торговли и уровня цен. В Российской Федерации действует лишь региональная пилотная СТК в Сахалинской области, которая по своим параметрам также оценивается как мягкая. В остальных государствах ЕАЭС конкретные планы по введению систем углеродного ценообразования в настоящий момент отсутствуют.

В Казахстане и в России также используется механизм офсетных систем, позволяющий компаниям на добровольной основе сокращать выбросы через климатические проекты и выпускать углеродные единицы, доступные для зачёта в системах торговли квотами. Общим для обеих систем является то, что субъекты квотирования могут покрыть весь объем своих обязательств добровольными единицами. В международной практике эта доля, как правило, ограничивается (например, в Китае – не более 5%), однако в случае с двумя упомянутыми странами ЕАЭС такое мягкое регулирование не имеет особых последствий, так как проекты пока практически не реализуются и реальная практика пока не накоплена.

Пороговое значение для попадания в субъекты СТК в двух системах одинаковое – 20 тыс. т CO₂-экв. в год. При этом казахстанская СТК подразумевает квотирование на уровне отдельных установок, в то время как сахалинская – на уровне регулируемых организаций. Отличием, представляющим наибольшее значение для регулирования, можно считать применение в Казахстане метода определения квот через бенчмаркинг – более близкого к передовым практикам, чем исторический подход. Системы также отличаются по допуску участников к рынку – в Сахалинской пилотной СТК список допущенных субъектов шире, чем в Казахстане.

На пространстве ЕАЭС только в Казахстане существует определенность по вопросу о правовом статусе углеродной единицы, где она считается товаром и облагается НДС. В России этот вопрос остается нерешенным.



Примечательно, что несмотря на неразвитость углеродных рынков в ЕАЭС, большинство стран имеет опыт работы с ними – прежде всего, с механизмами Киотского протокола. Именно для целей реализации проектов и продажи единиц были сформированы первые элементы инфраструктуры – например, Национальный реестр углеродных единиц в Беларуси. При этом страны ЕАЭС в целом пока практически не имеют конкретных инструментов реализации положений Статьи 6 Парижского соглашения, заменивших киотские.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Описанная выше незрелость углеродного регулирования в регионе ЕАЭС, с одной стороны, определяет необходимость срочного и опережающего по темпам нормотворчества, если страны Союза хотят сохранить конкурентоспособность своих экономик в формирующемся регуляторном ландшафте. С другой стороны, именно на этой ранней стадии существуют возможности для гармонизации систем регулирования или, по крайней мере, обеспечения их непротиворечивости.

Даже с учётом частичной деглобализации и фрагментации цепочек добавленной стоимости, углеродная составляющая в торговле и инвестициях будет все больше приниматься во внимание международными партнёрами Союза. Рост издержек от последствий изменения климата, их глобальный характер и развитие углеродного регулирования в наиболее амбициозных странах будет вести к возрастающим требованиям к такому же регулированию во всех странах, которые намерены продолжать получать дивиденды от интеграции в мировую экономику.

Принятые в странах ЕАЭС регуляторные решения в целом не создают непреодолимых препятствий для их гармонизации внутри Союза. Кроме того, имеющиеся и будущие различия в системах регулирования будут актуальны только в той мере, в которой стороны захотят создать условия для связи между рыночными механизмами и трансграничного движения углеродных единиц – до этого момента различия в регулировании часто носят скорее концептуальный характер.

Целевой вид углеродного регулирования на пространстве ЕАЭС должен основываться на понимании сторонами желаемых форм коллективной конкурентоспособности, в первую очередь условия для конкуренции экспортеров из стран Союза на крупных рынках, имеющих более развитые формы углеродного регулирования. Так, в момент вступления в силу ПКУМ ЕС экспортеры из стран Союза будут демонстрировать различия в «углеродной нагрузке», которую они несут в своих юрисдикциях – и это повлияет на их конкурентоспособность относительно других стран ЕАЭС. Необходимо принять решение, является ли это предметом регулирования на уровне Союза и какой ответ на этот вызов можно будет дать. В



случае если отдельные страны ЕАЭС будут вводить зеркальные углеродные тарифные меры, это может нарушить единство таможенного пространства Союза.

Анализ показывает очевидные точки приложения усилий по гармонизации регулирования:

(1) Определение **правового статуса углеродных единиц**. Этот вопрос, хотя и относится к категории концептуальных, крайне важен с точки зрения определения компетенций Союза и характера принимаемых решений. Одной из целей ЕАЭС является свободное движение товаров и формирование общих рынков, поэтому, например, определение углеродных единиц как товара, создаёт очевидные предпосылки для более тесной интеграции.

(2) Формирование **единой методологической базы для реализации климатических проектов**, основанной на лучших международных практиках. Это повысит качество единиц, обращающихся на рынке, а также поддержит инициативы компаний из стран Союза, направленные на декарбонизацию.

(3) **Валидация, верификация и аккредитация верификаторов** отчётности и климатических проектов. Эти требования в значительной мере уже сейчас основываются на международных подходах и стандартах, однако востребованным будет обеспечить свободную работу верификаторов на рынках ЕАЭС через формирование общих требований.

(4) **Роль реестров**. Этот элемент инфраструктуры углеродных рынков играет ключевую роль хранителя информации о выпусках единиц, а значит, обеспечения защиты от двойного учёта. Кроме того, реестры могут выполнять функции гарантов качества выпускаемых единиц на основе связи порядка выпуска с проектными методологиями. Уровень таких полномочий реестров и их целевой вид нуждается в дополнительной проработке, например, на площадке форума реестров, аналогичного создаваемому на площадке РКИК ООН.

(5) **Общие реестры**. Правила механизма 6.2 Парижского соглашения допускают при использовании совместных подходов выпуск единиц в реестре одной из сотрудничающих сторон, а значит, на региональном уровне возможно использование наиболее удобного и развитого реестра для обеспечения проектного сотрудничества или формирование общего реестра. С точки зрения защиты от двойного учёта такой подход может оказаться наиболее эффективным.

(6) **Офсетные системы**. Имеющиеся на сегодняшний день системы торговли квотами в странах ЕАЭС открыты для использования офсетов, однако проектная активность пока крайне низка. Стороны могли бы рассмотреть возможность допуска офсетных



единиц из систем друг друга в свои системы торговли квотами, как минимум на период низкого предложения на рынке.

(7) **Подходы базовой линии и квотированию.** Отдельного внимания заслуживают методологии определения базовых линий, как для систем квотирования. Использование сторонами различающихся подходов потенциально может привести к существенной разнице в углеродной нагрузке на схожие предприятия. Порядок распределения квот также будет играть большую роль при определении фактически уплаченной цены на углерод.

(8) **Проектные методологии.** По мере развития проектных механизмов, в том числе централизованного механизма Статьи 6.4 Парижского соглашения, растет значимость применяемых проектных методологий в офсетных системах, фактически критериев климатических проектов. Общие подходы к проектным методологиям практически необходимы для обеспечения свободного обращения результатов климатических проектов на пространстве ЕАЭС.

(9) **Пограничные корректирующие механизмы.** Крупнейшим риском в климатическом регулировании является введение одной или несколькими Сторонами пограничного регулирования в ответ на ПКУМ ЕС. Это создаст серьезную угрозу движению товаров и капитала в Союзе и единому таможенному пространству, поэтому необходимо выработать механизм раннего предупреждения о таких мерах и зафиксировать необходимость скоординированного ответа, а также выработать возможные опции.

Важнейшей задачей для ЕАЭС на фоне разноскоростного развития инфраструктуры углеродных рынков является обмен опытом и техническая взаимопомощь при выработке таких механизмов. Странам ЕАЭС оказывают активную поддержку международные организации и третьи страны, обладающие как передовыми компетенциями, так и своими подходами в области углеродного регулирования. На этом фоне именно диалог внутри ЕАЭС поможет обеспечить соответствие формирующейся инфраструктуры особенностям и потребностям стран Союза, а также предупредить риски от будущих различий в регулировании.

