



КЛИМАТИЧЕСКИЕ КЛУБЫ: ИСТОРИЯ ИДЕИ И ПРАКТИКА

10 июля 2023 года

За последний год в трёх международных объединениях – Европейском союзе (далее – «ЕС»), «Группе семи» и Евразийском экономическом союзе (далее – «ЕАЭС») – прозвучали намерения или были приняты решения о создании «климатических клубов». Это понятие используется в экспертном и академическом климатическом дискурсе уже несколько лет и теперь проникает в практику наднационального «мягкого» нормотворчества. При этом как в литературе, так и в международной климатической политике под климатическими клубами понимается целый спектр механизмов регулирования различной степени жёсткости.

Выводы

Климатическими клубами, несмотря на довольно конкретное понимание этого термина, сегодня называют всё более широкий спектр механизмов. Акторы международной климатической политики, по всей видимости, стремятся продемонстрировать свою амбициозность и лидерство в климатическом процессе, используя для своих инициатив это понятие, даже когда речь не идёт о регуляторных преимуществах для членов клуба и/или санкциях для нечленов.

По всей видимости, создание климатического клуба по Нордхаусу – с единым внешним углеродным тарифом и гармонизированным ценообразованием – остаётся крайне сложной задачей. Даже в таком клубе единомышленников, как «Группа семи», соответствующая идея пока не воплощена и в ходе многостороннего согласования оказалась существенно размыта. Даже в «Группе семи» не у всех стран есть национальные системы, создающие прямую цену на выбросы парниковых газов, а во многих странах (например, в США) её появление в ближайшем будущем кажется маловероятным.

При этом проблема гармонизации цен на углерод и выравнивания конкурентных условий для эмитентов неизбежно будет обостряться по мере развития систем углеродного регулирования в различных юрисдикциях и попыток этих юрисдикций в одностороннем порядке нивелировать экономические последствия углеродного



ценообразования. Традиционный климатический клуб — один из основных потенциальных инструментов для такого выравнивания наравне с транснациональной системой торговли квотами или соглашением о минимальной цене по аналогии с недавно заключённым соглашением о минимальном значении корпоративного налога.

Клубы в более широком смысле — как узкие коалиции стран вокруг климатической повестки — очевидная реакция на медлительность и ограниченный прогресс основных многосторонних площадок, не только универсальных по членству, но и таких, как «Группа двадцати». Формирование таких коалиций продолжится, однако без регуляторной составляющей их активность будет, скорее, служить инструментом компенсации реального прогресса.

По мере развития климатических клубов будет возникать всё больше вопросов об их соотношении с существующими международными режимами. Повышение митигационных амбиций соответствует духу Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Парижского соглашения и ведёт к достижению температурной цели. Кроме того, сотрудничество сторон в достижении климатических целей признаётся и поощряется, в том числе в двусторонних и минилатеральных форматах. Однако распространение клубов может иметь самые разные эффекты с точки зрения отдельных принципов Конвенции и Соглашения, а также права международной торговли.

Понятие климатического клуба: основные параметры

Хотя идеи механизмов, похожих на климатические клубы, обсуждались и раньше, первую полноценную экспозицию этого понятия представил в 2015 г. нобелевский лауреат Уильям Нордхаус в статье *Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy*. Как следует уже из названия, Нордхаус пытался решить задачу фрирайдерства, то есть получения странами без особых усилий со своей стороны благ от климатических усилий других стран. Опираясь на теорию клубов Бьюкенена (1965)¹, Нордхаус подчёркивал, что ключевой элемент работающего

¹ Buchanan, James M. "An Economic Theory of Clubs." *Economica* 32, no. 125 (1965): 1–14.



клуба, помимо разделяемого членами клуба блага, – это наличие санкций для нечленов или нарушителей правил внутри клуба².

Поэтому климатический клуб Нордхауса представляет собой международное соглашение между ограниченной группой стран, которые устанавливают друг для друга минимальное значение цены на углерод и взимают тариф на импорт из всех стран, которые не состоят в клубе. Согласно расчётам автора, именно такая организация клуба создаёт наиболее сильный стимул для присоединения других. Сокращение издержек от членства в клубе оказывается более значительным, чем потенциальный выигрыш от низкой климатической амбициозности. Этот подход сравним с тем, как балансируются выгоды и издержки от членства стран во Всемирной торговой организации (далее – «ВТО») или Международном валютном фонде (далее – «МВФ»).

С момента выхода статьи Нордхауса концепция клуба сильно расширилась. Механизмы, которые эксперты и публичные интеллектуалы называют «климатическими клубами», представляют сегодня широкий спектр. В некоторых случаях речь идёт вообще обо всех формах многостороннего сотрудничества по климатической тематике, отличающихся только ограниченным числом участников³, например, «Группа двадцати», Форум ведущих экономик (Major Economies Forum) или Коалиция за климат и чистый воздух (Climate and Clean Air Coalition). Другие предложения развивают идеи Нордхауса и видят клубы именно как многосторонние юридически обязывающие соглашения, как минимум устанавливающие общие правила для членов клуба. Отдельные исследователи предлагают региональные или секторальные подходы⁴.

² Пракаш и Потоски (2007) разделяют два типа клубов: «клубы по Бьюкенену» создают благо преимущественно для членов клуба и создаются именно для этого, а «добровольные клубы» нацелены прежде всего на создание позитивных экстерналий, то есть благ в том числе для нечленов клуба. См. Prakash, Aseem, and Matthew Potoski. 2007. *Collective Action Theory Through Voluntary Environmental Programs: A Club Theory Perspective*. The Policy Studies Journal 35 (4):773–92.

³ См. Weischer, Lutz, Jennifer Morgan, and Milap Patel. 2012. *Climate Clubs: Can Small Groups of Countries Make a Big Difference in Addressing Climate Change?* Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL) 21 (3):177–92.

⁴ Например, см. Martin, N., & van den Bergh, J. C. (2019). *A multi-level climate club with national and sub-national members: Theory and application to US states*. Environmental Research Letters, 14(12), 124049.



Фолкнер и соавторы (2021)⁵ в своём метаанализе делят клубы на три типа: (1) нормативные (normative), где страны ставят коллективные цели⁶; (2) переговорные (bargaining), где страны отстаивают единую позицию и (3) трансформационные (transformational), где страны стремятся изменить систему стимулов как для себя, так и для нечленов клуба. Эта последняя категория очень близка к понятию «клуба по Бьюкенену» и привлекает наибольшее внимание в практическом сообществе. Почти любое рассуждение о клубах начинается с имплицитного или прямого обсуждения недостаточной эффективности универсальных механизмов (прежде всего Рамочной конвенции ООН об изменении климата) в плане стимулирования стран к декарбонизации. И если клубы первых двух типов по Фолкнеру уже довольно распространены, то ни одна идея трансформационного клуба пока не была воплощена в жизнь.

При этом публичные интеллектуалы не раз призывали к использованию подобных механизмов. Помимо самого Нордхауса и других академических учёных, к созданию климатического клуба в узком понимании призывали глава администрации Президента США Билла Клинтона Джон Подеста вместе с Тоддом Стерном, спецпосланником по климату при Бараке Обаме⁷. Похожее предложение с участием США, ЕС и Китая выдвигал влиятельный европейский исследовательский центр Breugel⁸.

Дискуссия особенно оживилась на фоне обсуждения и последующего принятия в Европейском союзе Пограничного корректирующего углеродного механизма (далее – «ПКУМ») как формы стимулирования других стран к повышению амбиций и своеобразного способа избежать фрирайдерства, в данном случае в виде предотвращения переноса углеродоёмких производств. Климатические клубы стали выдвигаться как способ избежать ответной волны трансграничного углеродного

⁵ Falkner, Robert, Naghmeh Nasiritousi & Gunilla Reischl (2022). *Climate clubs: politically feasible and desirable?* Climate Policy, 22:4, 480-487.

⁶ Один из примеров – Powering Past Coal Alliance, декларация цели вывести из эксплуатации угольные электростанции в ЕС и ОЭСР к 2030 г. и в остальном мире к 2040 г.

⁷ Podesta, J., & Stern, T. (2020). *A foreign policy for the climate*. Foreign Policy, May/June 2020.

⁸ Tagliapietra, S., & Wolff, G. (2021). *Form a climate club: United States, European Union and China*. Nature, 591(7851), 526–528. Другие примеры таких предложений: *The EU CBAM and a climate club: Synergies and potential obstacles for full integration*. Adelphi. 27 October 2022. URL: https://adelphi.de/system/files/mediathek/bilder/Discussion%20Paper_UBA_adelphi_EU%20CBAM%20and%20G7%20Climate%20Club.pdf; Sagatom Saha, Noah Kaufman, Gautam Jain, and Christopher Bataill. *Green Gridlock*. Foreign Affairs. 25 April 2023. URL: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/green-gridlock> (дата обращения: 10.07.2023).



регулирования (border carbon adjustments, BCAs), по аналогии с тем, как многосторонние торговые соглашения и ВТО стали альтернативой сети двусторонних соглашений о свободной торговле.

Так, эксперты МВФ предложили механизм климатического клуба (хотя прямо не называли его так) именно как альтернативу системе односторонних трансграничных пошлин. Их концепция международной минимальной цены на углерод для группы крупных эмитентов предлагает нескольким крупным странам установить минимальное значение цены на CO₂ в своих юрисдикциях⁹, хоть и без «внешнего тарифа» для стран вне круга участников соглашения. Как вариант, цену предлагается дифференцировать для стран разного уровня развития от 25 до 75 долл. за тонну CO₂-экв.

Интересно, что и вторая организация из числа примеров Нордхауса – ВТО – провела анализ возможных решений, сравнив сеть трансграничных пошлин с «классическим» клубом, клубом, направляющим доходы от взимаемой пошлины в специальный фонд помощи развивающихся стран, глобальной системой торговли квотами и дифференцированной ставкой минимальной цены, то есть предложением, похожим на предложение МВФ¹⁰. Результаты моделирования показывают, что именно глобальная система торговли квотами с повышением амбиций во времени даёт наибольший эффект в плане распространения схем углеродного ценообразования и митигации.

Практическая реализация: «Группа семи», ПКУМ, GASSA

В последние два года запущены несколько инициатив, ссылающихся на понятие климатического клуба. Наиболее заметная из них – в «Группе семи». Во время председательства Германии в «семёрке» в 2022 г. был создан «открытый и кооперативный» международный Климатический клуб. История этой инициативы началась за год до этого, когда в 2021 г. намерение создать такой клуб попало в коалиционный договор нового правительства ФРГ – ключевой стратегический документ германских правительств на избирательный цикл. Договор содержал задачу

⁹ Parry, Ian, Simon Black, and James Roaf. 2021. “Proposal for an International Carbon Price Floor among Large Emitters.” IMF Staff Climate Notes 2021/001, International Monetary Fund, Washington, DC.

¹⁰ Bekkers, Eddy, and Gianmarco Cariola. “Comparing different approaches to tackle the challenges of global carbon pricing.” (2022).



«вместе с европейскими и международными партнёрами» создать климатический клуб «с минимальной ценой на CO₂ и общим пограничным регулированием»¹¹.

В итоговых документах в «Группе семи» от амбициозной идеи правительства Германии остались лишь некоторые упоминания углеродного ценообразования в довольно ограниченных модальностях. Климатический клуб «семёрки» назван открытым межправительственным форумом и рамочным механизмом для повышения амбициозности, координации и *потенциального* коллективного действия¹². Работа клуба будет фокусироваться на выбросах в промышленности, в том числе на утечке углерода и других рисках для митигации (косвенное указание на трансграничное регулирование). Цена на CO₂ упомянута только в контексте обмена опытом и оценки экономических последствий – и только наравне с неценовыми методами регулирования.

Основная модальность работы клуба – обмен опытом, «создание условий» и абстрактное «сотрудничество». Среди конкретных направлений названы митигационные меры политики, декарбонизация промышленности, в том числе в области стали и алюминия, развитие водородного топлива и низкоуглеродные материалы. Критерии для вступления в Климатический клуб «Группы семи» достаточно общие: страна должна быть «амбициозной», приверженной целям Парижского соглашения, в том числе «решительно предпринимать усилия» для достижения цели в 1,5 градуса и достижения углеродной нейтральности к середине века. Временным секретариатом клуба будут Организация экономического сотрудничества и развития (далее – «ОЭСР») и Международное энергетическое агентство.

Другой климатический клуб рекомендован к созданию итоговой версией регламента ЕС о введении ПКУМ. П. 72 регламента предполагает создание «форума стран с инструментами углеродного ценообразования или другими сравнимыми инструментами» с целью продвижения амбициозных мер климатической политики и заложения основ глобального углеродного ценообразования (*pave the way for a*

¹¹ Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. URL: <https://www.bundesregierung.de/bregde/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (дата обращения: 10.07.2023).

¹² Clause 5 of the Terms of Reference for the Climate Club. G7 Germany. 12 December 2022. URL: <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2153140/a04dde2adecf0ddd38cb9829a99c322d/2022-12-12-g7-erklaerung-data.pdf?download=1> (дата обращения: 10.07.2023).



global carbon pricing framework)¹³. Особый акцент делается на сравнимости мер углеродного регулирования и возможной их координации. О дальнейших шагах по реализации этого положения регламента пока неизвестно.

Примером концепции отраслевого климатического клуба служит глобальный механизм в области устойчивой стали и алюминия GASSA (Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum). Из процессов борьбы с избыточными мощностями в производстве стали и алюминия в октябре 2021 г. выросло совместное заявление ЕС и США, в котором говорилось о запуске механизма, который бы дестимулировал (discourage) торговлю высокоуглеродными металлами. В декабре 2022 г. США направили Евросоюзу свои предложения по механизму, сводившиеся к формату климатического клуба: участники клуба устанавливают пороговые значения углеродоёмкости стали и алюминия и взаимно освобождают друг друга от углеродных импортных пошлин, применяемых для стран вне клуба. Развитие механизма GASSA политически увязано с применением ПКУМ к американским товарам, а в последнее время – и к волне зелёных субсидий в США.

В мае 2023 г. Россия выступила с инициативой о создании «климатического и экологического клуба» ЕАЭС, который бы занимался «синхронизацией подходов [...] в области климатического регулирования». Были перечислены некоторые направления околуклиматической и экологической повестки от освоения недр до биоразнообразия, однако, судя по всему, речь идёт о консультационном межправительственном механизме, а не о новом наднациональном регулировании. О конкретной реакции партнёров по ЕАЭС и возможных перспективах этого формата к июлю 2023 г. неизвестно.

¹³ REGULATION (EU) 2023/956 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956&qid=1688795761445> (дата обращения: 10.07.2023).