

Техническое описание

МЕХАНИЗМ ТРАНСГРАНИЧНОГО УГЛЕРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕС (СВАМ): АКТУАЛЬНОСТЬ ДЛЯ ТОРГОВЛИ ИЗ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ¹

КОНТЕКСТ

Европейский Союз (ЕС) принял закон о ряде подходов и правил, которые должны привести к снижению выбросов парниковых газов (ПГ) на 55% по сравнению с уровнем 1990 года к 2030 году. По международным стандартам это обязательство является лидером в области климатических инициатив.

Часть этого пакета предполагает, что отрасли, производящие выбросы парниковых газов, должны покупать квоты на каждую тонну произведенного углерода в рамках существующей в ЕС системы торговли выбросами (ETS) (см. текстовую вставку 1). Другая часть пакета – механизм трансграничного углеродного регулирования (СВАМ) – направлена на то, чтобы по мере роста цен на квоты и постепенной отмены бесплатных квот в рамках ETS выбросы ЕС не просто передавались иностранным производителям, которые не сталкиваются с ценой на углеродные выбросы и, таким образом, могут заполучить долю рынка, (процесс, известный как «углеродное протекание»).

СВАМ ЕС будет взимать сборы с импорта, стремясь заставить импортеров приобретать квоты на выбросы парниковых газов для товаров, как если бы они были произведены отечественными фирмами.

СТАТУС ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО СВАМ

Нормативный акт о СВАМ вступил в силу в мае 2023 года. С окончательным текстом принятого нормативно-правового акта можно ознакомиться [здесь](#).

В августе 2023 года Комиссия приняла исполнительное постановление, дополнительно определяющее обязательства по отчетности в течение переходного периода, включая методологии мониторинга и отчетности о выбросах углерода, закрепленные за товарами – протокол, в соответствии с которым импортеры должны будут отчитываться (см. ниже список того, что именно в итоге появится в исполнительных актах, а также ссылки на полезные справочные документы).



¹ В данном обзоре речь идет о Центральной Азии, а именно о Казахстане, Кыргызской Республике, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане.

Обязательства по отчетности для всех импортеров начнутся с 1 октября 2023 года и будут продолжаться в течение переходного периода до 1 января 2026 года. В течение переходного периода фактические сборы взиматься не будут, поскольку будут действовать только обязательства по отчетности.

По истечении переходного периода, плата за СВАМ начнет взиматься, но еще не по

В течение переходного периода импортеры должны будут представлять ежеквартальные отчеты со всеми данными, необходимыми на этапе применения СВАМ. Любой импортер, не представивший необходимую документацию, потенциально может быть подвергнут штрафу.

КАК БУДЕТ РАБОТАТЬ СВАМ НА

Текстовое поле 1: Базовый обзор системы торговли выбросами ЕС

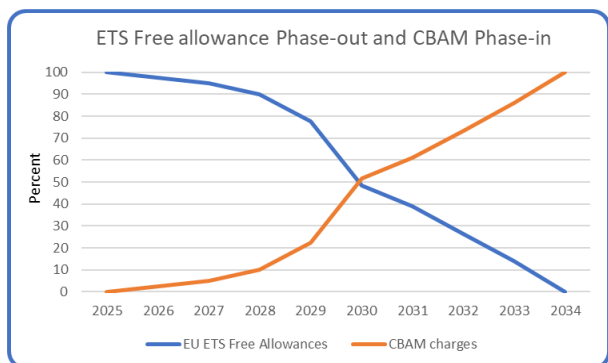
Система торговли выбросами ЕС (ETS) начала применяться в 2005 году и сейчас находится на четвертом этапе реализации. Это режим «ограничения и торговли квотами», призванный снизить выбросы парниковых газов (ПГ) в ЕС. Все производители электроэнергии и промышленные предприятия должны ежегодно сдавать квоты на покрытие всех выбросов парниковых газов. Ежегодно количество выдаваемых квот сокращается, что представляет собой «пределный верхний порог» - элемент системы ограничения выбросов и торговли, который призван обязать компании сокращать выбросы.

Квоты можно получать на обычных аукционах или приобрести у других производителей. Таким образом, цена квот определяется спросом и предложением. При полном распределении те секторы, которые более эффективны, чем эталонный показатель, будут иметь излишки квот для продажи, а те, которые имеют более интенсивные выбросы, должны будут покупать квоты. Это «торговая» часть системы ограничения выбросов и торговли, которая дает субъектам экономики стимул снижать интенсивность выбросов ПГ.

Некоторые квоты предоставляются секторам бесплатно (бесплатное распределение), рассчитанные на основе формулы для бенчмаркинга. Контрольные показатели устанавливаются для каждого продукта на основе средней интенсивности выбросов на основе 10% компаний ЕС с наименьшими показателями выбросов. Секторы с высоким риском «протекания» — те, которые являются интенсивными по выбросам и участвуют в торговле квотами, включая все товары, на которые распространяется действие СВАМ, — получают бесплатное распределение по полной стоимости по бенчмарку. Бесплатное распределение для всех остальных секторов будет постепенно сведено к нулю к 2030 году. Производители электроэнергии не получают бесплатных квот.

полной стоимости. СВАМ будет постепенно вводиться в действие по мере прекращения бесплатного распределения в рамках EU ETS (см. текстовую вставку1).

Рисунок 1: Поэтапный отказ от бесплатных пособий ETS и поэтапный ввод СВАМ



ПРАКТИКЕ?

Охват: СВАМ охватывает импорт в ЕС железа и стали, алюминия, цемента, нитратных удобрений, водорода и электроэнергии. Его охват распространяется на основные сырьевые материалы и полуфабрикаты. Переработанные товары, такие как автомобили, и отрасли за пределами ETS, такие как сельскохозяйственная продукция, не охватываются. Полный список кодов CN см. в Приложении 1 [окончательного текста](#). Поскольку электроэнергия не является проблемой для экспортеров из Центральной Азии, в оставшейся части данного обзора будут рассматриваться только охваченные товары.

К 2025 году запланировано проведение Европейской комиссией обзора, в ходе которого будет рассмотрен вопрос о том, следует ли и каким образом добавить больше секторов ETS к списку охваченных секторов к 2030 году, а также следует ли расширить сферу косвенных выбросов на сектора, которые в настоящее время не охвачены. Органические химикаты и полимеры прямо упоминаются в постановлении СВАМ как отрасли, которые следует рассмотреть для возможного расширения.

Обязанности импортера: В период окончательного (дефинитивного) периода применения СВАМ импортеры (*декларанты*) до осуществления импорта должны будут обратиться в национальный орган («компетентный орган») СВАМ своей страны за разрешением на импорт товаров, подпадающих под действие СВАМ. Это всего лишь процесс регистрации, после которого декларант становится *авторизованным* декларантом СВАМ.

В течение переходного периода все декларанты, подающие отчетность в рамках СВАМ, ежеквартально должны представлять в компетентный орган «отчет СВАМ», в котором подробно описываются:

- Общее количество (объем) каждого охваченного товара, ввезенного в **квартале предыдущего календарного года**.
- Общее количество тонн прямых и косвенных выбросов в эквиваленте CO₂, заложенных в эти товары, рассчитанное для каждого типа импортируемых товаров.
- Любая цена на выбросы углерода, уплаченная в стране-экспортере, за вычетом скидок, таких как бесплатные квоты.

По истечении переходного периода, до 31 мая каждого года, декларант СВАМ должен представить декларацию СВАМ с указанной выше информацией за предыдущий

календарный год, а также подтверждение верификации аккредитованным проверяющим лицом. Декларант в это время также должен сдать количество сертификатов СВАМ, равное количеству тонн выбросов, содержащихся в его импорте за предыдущий календарный год, за вычетом поправок на цену углерода, уплаченную в стране экспорта, и с поправкой на процент СВАМ в рамках поэтапного внедрения до 2034 года.

На импортера, не представившего необходимое количество разрешений, может быть наложен штраф в размере до 100 евро (индексированный с учетом ежегодного увеличения, равного инфляции) за каждую тонну неохваченных выбросов ПГ.

Хотя это выглядит так, как будто ответственность за соблюдение требований будет лежать на импортере, на практике большая часть ответственности лежит на производителе.

Обязанности производителя: Технически у производителей нет юридических обязательств по СВАМ, такие обязательства есть только у импортера. Но большую часть информации, которую импортеры обязаны предоставлять, они ожидают от производителей.

Методология мониторинга и отчетности о выбросах во время переходного периода определена в Приложении к Регламенту. Европейская комиссия опубликовала специальные методические рекомендации и предоставила шаблон таблицы, которую производитель может заполнить и передать импортерам. В этой электронной таблице сначала запрашивается основная информация о производителе, включая его наименование, адрес, географические координаты и контактные данные установки, а также контактную информацию для проверки данных о выбросах. Основная информация также включает список производимых товаров, методы их

производства и любые соответствующие прекурсоры.

Шаблон также содержит электронные таблицы для расчета интенсивности выбросов производимой продукции. Производителям необходимо предоставлять данные об интенсивности выбросов ПГ товаров от каждого экспортирующего предприятия по каждому отдельному типу экспортируемых товаров. Сбор и представление данных должны осуществляться ежегодно (на основании календарного или финансового года).

В переходный период эти данные не нужно будет проверять, но в течение окончательного (дефинитивного) периода их необходимо будет проверить аккредитованным проверяющим лицом. Технически ответственность за предоставление этих данных лежит на импортере, **но на практике импортеры, как правило, имеют дело только с теми производителями, которые предоставляют им необходимые данные** (например, в переходный период на основе шаблона). Кроме того, в течение окончательного (дефинитивного) периода ответственность за процесс проверки на практике будет нести экспортер.

Расчет содержания углерода: Уполномоченные органы СВАМ могут воспользоваться тремя возможными сценариями расчета количества углерода, содержащегося в импорте товаров (электричество рассматривается по другому методу).

Первый сценарий	Декларант СВАМ показывает фактические, проверенные третьей стороной, данные о прямых выбросах и использует среднее значение интенсивности выбросов ПГ (еще не определенное) для
------------------------	---

	оценки косвенных (непрямых) выбросов.
Второй сценарий	Если данные не могут быть определены декларантом СВАМ, то средняя интенсивность выбросов для этого товара и страны будет определяться как прямые выбросы (увеличенная на премию/ надбавку, которую необходимо будет определить). Что касается косвенных (непрямых) выбросов, то они будут рассчитаны на основе первого варианта.
Третий сценарий	Если ЕС не может получить надежные данные о средней интенсивности прямых выбросов для конкретного сектора и страны экспорта, он присвоит значение по умолчанию, равное среднему значению X% наиболее емких производителей выбросов в ЕС, при этом значение X будет определяться Регламентом.

Второй сценарий будет дополнительно уточнен в подзаконных актах и предполагает ведение ЕС базы данных средневзвешенной интенсивности выбросов для каждого сектора каждого торгового партнера (всего по 31-му классу товаров). В регламенте отмечается, что эти значения по умолчанию должны основываться на «достоверной и общедоступной» информации, в том числе предоставленной странами-экспортерами, и они будут регулярно пересматриваться, чтобы основываться на самой последней информации.

За исключением Казахстана, который имеет ETS, охватывающую большинство секторов, охваченных СВАМ, правительства стран Центральной Азии в настоящее время не требуют от компаний предоставления данных о выбросах парниковых газов, и

поэтому этим правительствам будет сложно передать эту информацию в ЕС.

Косвенные выбросы будут рассчитываться на основе среднего значения по умолчанию, – например, рассчитанного на основе средней национальной интенсивности выбросов ПГ в электросети страны-экспортера. Точная методология пока не определена. Вместо этого экспортеры смогут подать заявку на использование фактических данных категории 2, при соблюдении очень строгих условий, таких как наличие соглашения о покупке электроэнергии между производителем электроэнергии и установкой.

Что касается третьего сценария, неясно, что будет считаться «достоверными» данными, но вполне возможно, что ЕС может отклонить даже правительственные данные, если возникнут подозрения, что они составлены не надлежащим образом.

Проверка данных о выбросах: Первый вариант предполагает использование фактических данных о прямых выбросах, которые должны быть проверены верификатором, который аккредитован органом аккредитации в ЕС. Любой верификатор, уже аккредитованный в рамках ETS ЕС, автоматически аккредитуется для проверки данных СВАМ. В каждом государстве-члене есть назначенный орган, который аккредитует верификаторов ETS в своей юрисдикции (например, см. список аккредитованных во Франции верификаторов [здесь](#)). В списки включены крупные международные страховые агентства, такие как SGS, Veritas, DNV и EY. Дополнительные верификаторы из любой страны могут быть аккредитованы любым органом по аккредитации государств-членов ЕС в соответствии с законодательством о применении СВАМ, которое еще предстоит разработать.

Объем выбросов, учитываемых в расчетах:

СВАМ будет охватывать выбросы углекислого газа, закиси азота и перфторуглерода, в зависимости от сектора. Для всех товаров он будет охватывать прямые выбросы (категория 1) – те, которые производятся в пределах границ и под контролем предприятия. В отношении цемента и удобрений он также будет охватывать то, что ЕС называет «косвенными выбросами». Эти выбросы, также известные как категории 2, включают в себя покупную электроэнергию. Вполне вероятно, что выбросы категории 2 в конечном счете будут охвачены и в других секторах.

СВАМ также будет охватывать другие отдельные выбросы в добывающей промышленности – те, которые содержатся в сырьевых товарах или прекурсорах. Например, производители стальных труб будут платить не только за свои прямые выбросы, но и за прямые выбросы производителей стали, которую они используют в качестве сырья. Охватываются не все прекурсоры – компаниям необходимо сообщать о выбросах только тех прекурсоров, которые сами подпадают под действие СВАМ.

Покупка сертификатов СВАМ: Декларант СВАМ несет ответственность за приобретение достаточного количества сертификатов СВАМ для сдачи к крайнему сроку 31 мая.

Сертификаты СВАМ можно приобрести в любое время у компетентного органа в государстве-члене импортера на общей платформе, управляемой Комиссией. Цена будет равна средней цене еженедельного закрытия аукциона на квоты ETS за предыдущую неделю. После приобретения сертификаты СВАМ хранятся на счете декларанта СВАМ в компетентном органе. Хотя сертификаты необходимо сдавать только во время подачи декларации, в конце каждого квартала на счете должно находиться не менее 80% сертификатов, необходимых для импорта до этого момента

в календарном году, рассчитанных в соответствии с контрольными показателями интенсивности выбросов ПГ, изложенными во втором и третьем сценариях, описанных выше.

Невостребованные на момент подачи сертификаты СВAM могут быть проданы обратно компетентному органу (не более одной трети от общего количества) по покупной цене.

Использование доходов: Доходы от СВAM пока не будут направляться «пострадавшим» экспортерам в форме содействия декарбонизации или укрепления потенциала, хотя Парламент ЕС рекомендовал передавать 100% доходов на эти цели. ЕС работает над внедрением нового механизма финансирования собственных ресурсов, основанного на доходах, полученных от продажи сертификатов СВAM, но такое решение еще не принято.

Исполнительные и делегированные акты: До начала окончательного (дефинитивного) периода, который наступит в январе 2026 года, Комиссия примет дальнейшее имплементационное законодательство, в котором будут представлены важные подробности реализации СВAM, включая:

- Окончательную методологию мониторинга и отчетности о выбросах в течение определенного периода.
- Сумму надбавки, которая будет взиматься сверх среднего показателя по национальному сектору в первой методологии по умолчанию.
- Уровень эффективности промышленности ЕС, который предполагается принять во второй методологии по умолчанию.
- Основу для среднего значения по умолчанию, используемого для расчета косвенных выбросов.
- Конкретные протоколы аккредитации верификаторов СВAM и детали процесса проверки.

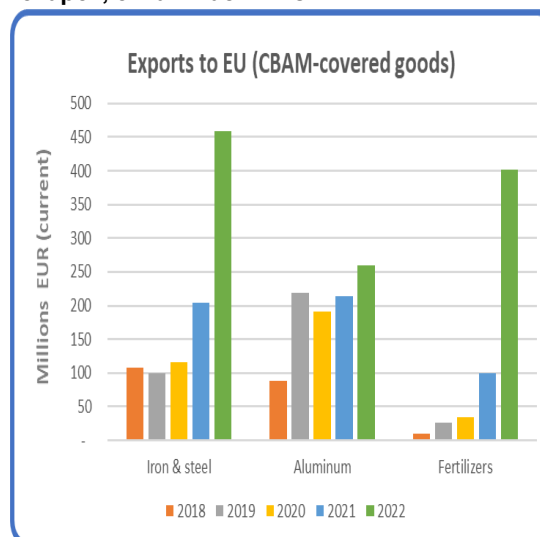
- Диапазон штрафных санкций, которые могут быть наложены.

ВЛИЯНИЕ СВAM НА ЭКСПОРТ ИЗ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Как отмечалось выше, СВAM охватывает пять секторов товаров: железо и сталь, алюминий, цемент, водород и нитратные удобрения. Электроэнергия также охвачена, но этот сектор не имеет значения, поскольку Центральная Азия не экспортирует электроэнергию в ЕС. Водород и цемент здесь не обсуждаются, поскольку экспорт этих товаров в ЕС из Центральной Азии фактически невозможен.

Экспорт из Центральной Азии в ЕС: Экспорт товаров, подпадающих под действие СВAM, в 2022 году из Центральной Азии составил более 1 миллиарда евро, в основном это железо, сталь и удобрения, как показано на рисунке 2.

Рисунок 2: Экспорт из Центральной Азии товаров, охватываемых СВAM



Несмотря на то, что объем торговли на национальном и региональном уровне не является особенно значительным (в среднем за последние 5 лет 0,17% регионального ВВП или 0,6% товарного экспорта), для конкретных экспортеров он будет значимым. В Таблице 1 показано, в какой степени некоторые из охваченных товаров

составляют процент от экспорта на национальном уровне в соответствующих секторах. Экспорт в ЕС охватываемых алюминиевых изделий составляет чуть менее 20% всего экспорта алюминиевого сектора Казахстана и 11,7% экспорта Таджикистана. Экспорт охватываемых удобрений из ЕС составляет более 18% от общего экспорта нитратных удобрений Туркменистана и 13,8% экспорта Узбекистана.

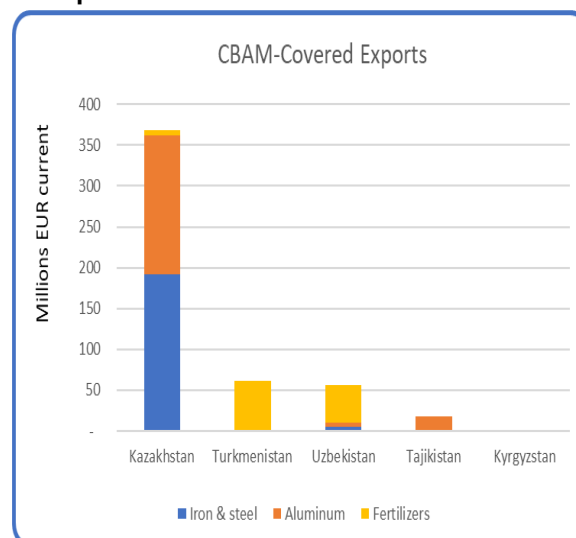
Таблица 1: Экспорт ЕС в охватываемых товарах как доля в общем отраслевом экспорте (2022 г.)

	Iron & steel	Aluminum	Nitrate Fertilizers
Kazakhstan	3.10%	19.62%	3.14%
Uzbekistan	0.03%	0.00%	18.61%
Turkmenistan	-	-	18.34%
Tajikistan	-	11.68%	-
Kyrgyzstan	0.29%	-	-

Примечания: Железо и сталь относятся к HS 72 и 73; Алюминий — HS 76; удобрения — HS 2808, 2814, 283421, 3102 и 3105. Мировой экспорт Таджикистана и Туркменистана основан на данных за 2021 год.

На рисунке 3 показано, что наиболее значительным по объему экспортом, охватываемым СВАМ, являются железо, сталь и алюминий, при этом Казахстан является крупным экспортером. Нитратные удобрения являются основной статьёй экспорта Узбекистана и Туркменистана.

Рисунок 3: Экспорт, охватываемый СВАМ, по странам



Примечание: Показатели экспорта основаны на средних показателях за 5 лет – 2018-2022 гг. Значительного экспорта цемента и водорода нет.

Следует отметить, что эти цифры указывают на существующие общие торговые потоки охваченных товаров; то есть они указывают на уязвимость. Фактические последствия будут зависеть от относительной интенсивности производства парниковых газов и уплаченной цены на выбросы углерода, и поэтому будут составлять лишь часть этих общих показателей.

Подготовка к будущим тенденциям в СВАМ: Следует также отметить, что в итоге страны ЕС, возможно, будут не единственными, принявшими СВАМ. [Канада](#) и [Великобритания](#) завершили консультации о том, какой может быть структура такого механизма. [Стратегия зеленого роста](#) Японии на 2020 год призывает рассмотреть возможность трансграничного углеродного регулирования. Австралия также [объявила](#) о своем намерении рассмотреть возможность введения такого режима. США также обязались ввести трансграничного регулирования выбросов углерода, хотя неясно, какую форму это может принять, поскольку у США нет цены на выбросы углерода, к которой можно было бы приспособиться. [В отчетах](#) прогнозируется, что вскоре появится законопроект, направленный на поддержку двухпартийной

системы, который установит цену на выбросы углерода на границе без установления внутренней цены, вероятно, основанной на национальных различиях в интенсивности выбросов ПГ.

Проблема для экспортеров из Центральной Азии заключается в том, что эти нововведения происходят нескоординированным образом. В итоге экспортерам придется соблюдать множество различных режимов и иметь дело с отчетностью и проверкой на соответствие различным стандартам.

На самом деле таких схем может быть много. Любая страна, которая берет на себя амбициозное ценообразование на выбросы углерода – [а многие так и поступают](#) – будет рассматривать СВАМ как один из сопутствующих вариантов политики, особенно если опыт ЕС окажется успешным.

Более того, СВАМ является одним из ряда новых инструментов, направленных на борьбу с выбросами углекислого газа в торгуемых товарах. Другие включают [Глобальное соглашение США и ЕС по стали и алюминию](#), в котором будут обсуждаться рыночные ограничения на основе содержания углерода, работу таких организаций, как [Инициатива по глубокой промышленной декарбонизации](#), которая работает над стандартами экологически чистых государственных закупок стали и цемента, [Регулирование по продуктам, не связанным с вырубкой лесов](#), а также множество разрабатываемых стандартов учета для оценки углерода, содержащегося в торгуемых товарах.

Даже если СВАМ изначально оказывает минимальное влияние на торговлю, он заслуживает некоторого внимания как лидер тенденций в мировой торговле.

СМЯГЧЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ: ПОЛИТИКА ЭКСПОРТИРУЮЩИХ СТРАН

Несмотря на то, что влияние СВАМ, рассмотренное выше, кажется относительно небольшим, по крайней мере на начальном этапе, оно может быть значительным для конкретных экспортеров и со временем может стать более ощутимым.

Существует ряд действий, которые заинтересованные стороны в Центральной Азии могут предпринять, чтобы смягчить такие последствия:

- Сбор статистических данных о национальных отраслевых выбросах и их передача в ЕС, чтобы избежать применения к производителям Центральной Азии вероятного «неблагоприятного» второго сценария (Оговорка: как отмечалось выше, пока неясно, какой протокол учета будет использоваться ЕС.)
- Лоббирование ЕС для поддержки расходов экспортеров на сертификацию своих данных, используя доходы от СВАМ. Сообщается, что Комиссия работает над механизмом получения и распределения доходов СВАМ. Такая поддержка, возможно, оправдана в соответствии с принципом общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей.
- Лоббирование ЕС с целью наращивания потенциала для соблюдения СВАМ путем содействия совершенствованию мер по учету выбросов углерода в правительственном и частном секторах, развитию национальных аккредитованных верификаторов, и проведения сессий обмена информацией/семинаров по реализации/требованиям СВАМ.
- Помощь в наращивании потенциала экспортеров для внутреннего учета выбросов углерода, который соответствует нормативным требованиям СВАМ (и, возможно, другим требованиям покупателей).

- Выполнение роли проводника информации для экспортеров о требованиях и возможных изменениях в СВАМ и других подобных инструментах.
- Поддержка аккредитации национальных или региональных верификаторов для учета содержания углерода в рамках СВАМ, чтобы проверка была менее затратной и более доступной для экспортеров Центральной Азии.
- Лоббирование в ВТО и других организациях (например, в «Большой семерке», ОЭСР) в целях координации действий между странами, рассматривающими возможность внедрения ВСА, с тем чтобы иностранные производители сталкивались с аналогичными требованиями в рамках различных режимов.
- Усиление существующей поддержки промышленных преобразований в энергоемких, подверженных влиянию торговли отраслях, чтобы сделать их менее уязвимыми к трансграничному регулированию выбросов углерода и другим подобным требованиям на мировых «зеленых» рынках будущего.
- Введение национальных цен на выбросы углерода, чтобы избежать передачи в ЕС средств, которые можно было бы направить на поддержку промышленных преобразований внутри страны. (Этот аргумент был бы решающим только в том случае, если бы речь шла о большом объеме торговли, на который оказывается воздействие. На самом деле это лишь один из нескольких аргументов в пользу ценообразования на выбросы углерода.)
- Снижение интенсивности выбросов парниковых газов в национальных электросетях (например, за счет сокращения использования угля) в преддверии того времени, когда СВАМ и другие подобные инструменты будут охватывать косвенные выбросы. Как и в случае с ценообразованием на выбросы

углерода, СВАМ сам по себе не является определяющим аргументом в пользу этого, а, скорее, лишь одним из нескольких.

ПОЛЕЗНЫЕ РЕСУРСЫ

- [Регламент ЕС СВАМ](#): Закон о создании СВАМ.
- [Руководство](#) для импортеров товаров, охватываемых СВАМ.
- [Руководство](#) для иностранных производителей товаров, охватываемых СВАМ.
- [Шаблон таблицы](#) для иностранных производителей товаров, подпадающих под действие СВАМ