

## ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ “ЕВРОПЕЙСКОЙ ЗЕЛЕННОЙ СДЕЛКИ”

© СТРЕЖНЕВА М.В., 2021

СТРЕЖНЕВА Марина Вадимовна, доктор политических наук, *PhD*, профессор, главный научный сотрудник отдела международно-политических проблем, руководитель группы институциональных проблем международных отношений.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 ([m.strezhneva@imemo.ru](mailto:m.strezhneva@imemo.ru)), ORCID 0000-0002-6561-4367.

---

Стрежнева М.В. Финансовые аспекты “Европейской зеленой сделки”. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 4, сс. 13-23. DOI: 10.20542/afij-2021-4-13-23

---

**DOI:** 10.20542/afij-2021-4-13-23

**УДК:** 339.9(4)

Статья поступила в редакцию 09.12.2021.

Статья принята редакцией 12.12.2021.

Климатическая политика Евросоюза стала главным приоритетом Европейской комиссии. Эта политика имеет как внутреннее, так и международное измерения. Под таким углом зрения в статье рассмотрены финансовые аспекты “Европейской зеленой сделки”, включающие использование инновационных инвестиционных стратегий. Продемонстрировано, какими методами Еврокомиссия мобилизует публичные и частные финансовые средства на осуществление “зеленого перехода”. Уточняется понимание “устойчивого” инвестирования, на которое опирается Брюссель в процессе выработки финансовых решений. Показано, как и почему в продвижении международного измерения “Зеленой сделки” Евросоюз использует рыночную и регуляторную мощь для внедрения углеродного налога, детали которого вызывают сомнения за рубежом, в том числе и в особенности в России.

**Ключевые слова:** Европейский союз, “Европейская зеленая сделка”, трансграничный углеродный налог, инвестиционный план, Фонд справедливого перехода, таксономия.

“Европейская зеленая сделка” (“Зеленая сделка”, ЕЗС) – пакет долговременных инициатив Европейского союза по климатической стратегии и дорожная карта по сокращению странами ЕС углеродных выбросов на 55% к 2030 г. и по достижению европейским интеграционным объединением к 2050 г. углеродной нейтральности, которая неминуемо потребует крупных капиталовложений, – была анонсирована председателем Европейской комиссии Урсулой фон дер Ляйен в декабре 2019 г.<sup>1</sup> Климатическую политику она провозгласила главным приоритетом для ЕК, чего не наблюдалось в практической повестке Комиссии прежнего состава, больше озабоченной безопасностью поставок энергетического сырья извне ввиду кризиса на Украине 2014 г. и осложнениями в отношениях с Россией [1, р. 6].

В Европейском союзе вводятся все более жесткие климатические и экологические стандарты для ведения бизнеса. Однако подходы, предполагающие повышенные уровни (квази)государственного вмешательства для насаждения климатоориентированного общественно-экономического транзита, не стоит считать уникально европейскими. Они проявились после мирового финансового кризиса 2008 г. в разных странах, включая США

---

<sup>1</sup> Уточним, что промежуточная цель сокращения выбросов на 55% к 2030 г. была обнародована в июле 2021 г.

[2] и Китай, в качестве реакции на климатический кризис. В данном случае вмешательство сосредоточено на направлении потоков публичного и частного капитала в ключевые для Евросоюза отрасли.

Речь в ЕС ведут о поощрении инвестиционных стратегий частных вкладчиков, которые интериоризируют (усваивают) затраты на экологию в качестве финансовых рисков – в противоположность экстернализации подобных рисков, что является стандартным принципом для большинства финансовых стратегий. Возникающие при этом проблемы решаются с помощью техник снижения рисков (*de-risking*), секьюритизации и хеджирования, предназначенных для высвобождения и пуска в ход большего объема частных финансов и ресурсов [3, р. 2]. Помимо мер по поощрению и канализированию частных инвестиций, “зеленый переход” включает сопутствующий пересмотр европейских норм регулирования и права, а также планы действий по ключевым отраслям хозяйствования.

В настоящей статье, с целью определения материальной обеспеченности “Европейской зеленой сделки”, ее финансовые аспекты, критично значимые для успеха ЕЗС в целом, помещены в более широкий политико-экономический контекст, включающий такие взаимозависимые категории, как приоритеты экологической политики ЕС, соответствующая политико-правовая компетенция институтов Евросоюза и его роль в международном сотрудничестве по климатическим проблемам, для чего, в частности, проанализированы имеющие прямое отношение к делу официальные документы, включая европейские регламенты и решения Совета министров. Тот факт, что в финансовых программах Евросоюза приоритет явно отдан сейчас реализации климатической повестки, повышает шансы на успех ЕЗС. Но одновременно, как показано в статье, для ее последовательной имплементации Брюсселю необходимо взаимопонимание с другими глобальными игроками и крупнейшими обладателями углеродоемких производств, начиная с России. Таким образом, внутриевропейская и международная стороны “Зеленой сделки” представлены здесь как непосредственно связанные между собой.

Пандемия COVID-19 глубоко поразила экономику Евросоюза, пагубно отразившись на ее эффективности. Но впечатляют и беспрецедентные для Европы меры реагирования на этот кризис, предпринятые Брюсселем весной 2020 г. в рамках политики сплочения<sup>2</sup>, такой финансовый инструмент, как программа “ЕС нового поколения” (*NextGenerationEU*)<sup>3</sup>, как и изменения, внесенные в систему собственных (бюджетных) ресурсов ЕС<sup>4</sup>. Взятые в совокупности, эти шаги говорят о том, что Евросоюз, с точки зрения своих финансов, теперь в принципе способен дать более внушительный ответ на современные социально-экономические вызовы, который и оформился в виде “Зеленой сделки”. В ее рамках Брюссель собирается по максимуму использовать финансирование, ставшее доступным ему, для реализации далеко идущих климатических целей.

## ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПЛАН

По подсчетам Комиссии, для выполнения ЕЗС потребуется 260 млрд евро дополнительных инвестиций ежегодно. Однако критики замечают, что при всей приблизительности сейчас подобных подсчетов в принципе названная цифра занижена как минимум на 40 млрд, поскольку она исходит из прежней планки сокращения выбросов парниковых газов в 40% к 2030 г. от уровня 1990 г. [4] Особенно больших расходов потребует наращивание доли возобновляемых источников энергии в

<sup>2</sup> См.: *Cohesion Policy Action Against Coronavirus*. Available at: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/coronavirus-response](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response) (accessed 01.12.21).

<sup>3</sup> В июле 2020 г. Европейский совет согласовал исторический план восстановления экономики. В нем впервые в практике ЕС нашел признание принцип общей задолженности от имени всех стран-членов. См.: регламент Совета министров ЕС от 14 декабря 2020 г., учредивший эту программу. Available at: <https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-regulation-establishing-a-european-union-recovery-instrument-to-support-the-recovery-in-the-aftermath-of-the-covid-19-pandemic/> (accessed 01.12.2021).

<sup>4</sup> Потолок собственных ресурсов Союза на 2021–2027 гг. был повышен на 0.6 процентных пункта (до 2% ВВП). См.: *Amended Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union, COM/2020/445 final*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0445> (accessed 01.12.2021).

структуре энергогенерации. Необходимо финансировать электрификацию транспорта, повышение энергоэффективности зданий и конструкций, а также вкладывать деньги в низкоуглеродные технологии. При этом, по заявлениям экологических НПО, и цель в 55% недостаточная, чтобы удержать глобальное потепление на приемлемых уровнях [5].

Одновременно с тем в ближайшие годы нагрузка на публичные финансы Евросоюза может вырасти в случае неблагоприятного разворачивания пандемии COVID-19, оттягивая средства, необходимые для осуществления задач по “зеленому” переходу. Опора на частные финансовые круги может обернуться слабым местом европейских планов, если, уже вложившись значительными средствами в углеводородную отрасль, крупные инвесторы станут отдавать предпочтение краткосрочной прибыли, а вовсе не долговременным климатическим расчетам [1, р. 9].

Как бы то ни было, из оглашенных ЕК намерений следует, что в рамках выполнения “Зеленой сделки” для наращивания ее финансирования будут использованы меры по стимулированию частных инвестиций, средства из государственных бюджетов (114 млрд евро) и весомая часть наднационального бюджета ЕС, в том числе для гарантийной поддержки частных инвестиций, осуществляемых через Европейский инвестиционный банк. ЕИБ определен в качестве климатического банка Евросоюза, который будет заниматься продвижением целей “Зеленой сделки” как в Европе, так и за ее пределами. Начиная с 2021 г., все операции ЕИБ должны согласовываться с положениями Парижского соглашения по климату 2015 г., включая цель по постепенному отказу от финансирования проектов, связанных с ископаемым топливом. Соответственно вышесказанному, одной из опор ЕЗС выступает Инвестиционный план<sup>5</sup>, непосредственно опирающийся на Европейскую политику сплочения и ст. 174 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), которая позволяет запускать проекты совместного финансирования с участием государств-членов<sup>6</sup>.

Инвестиционный план содержит три направления.

*Первое направление* – привлечение до 2030 г. не менее 1 трлн евро в формате социально ответственного (устойчивого) публичного инвестирования<sup>7</sup>. Из этой суммы 528 млрд евро дадут средства из многолетнего бюджета ЕС на период 2021–2027 гг. плюс сборы от европейской схемы торговли квотами на выбросы. Комиссия особо надеется в данной связи, что “большая, нежели когда-либо ранее, доля расходов на климат и экологические действия в европейском бюджете<sup>8</sup> поможет привлечь больше частного капитала, в чем ключевую роль призван играть Европейский инвестиционный банк”<sup>9</sup>.

*Второе направление* – активирующее. Речь идет о намерении обеспечить стимулы для разблокировки и перераспределения как публичных, так и (в особенности) частных капиталовложений. Реализуется План действий по стимулированию устойчивого финансирования<sup>10</sup> и принят регламент по соответствующей его нормам финансовой отчетности<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> См.: *The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism Explained*. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24) (accessed 01.12.2021).

<sup>6</sup> В этой главе речь идет о действиях по укреплению в Евросоюзе экономического, социального и территориального сплочения.

<sup>7</sup> Озвученная сумма в 1 трлн евро публичных инвестиций не включает частные инвестиции. Подразумевается, что при выделении денег или ресурсов определенной компании либо венчурному предприятию инвестор будет руководствоваться экологическими и социальными соображениями, а также факторами корпоративного поведения.

<sup>8</sup> Всего не менее 30%.

<sup>9</sup> Цит. по: *Financing the Green Transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism*. Available at: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism) (accessed 01.12.2021).

<sup>10</sup> *Explaining The EU Action Plan for Financing Sustainable Growth*. Подробнее см.: <https://www.unpri.org/sustainable-financial-system/explaining-the-eu-action-plan-for-financing-sustainable-growth/3000.article> (accessed 03.12.2021).

<sup>11</sup> Регламент вступил в силу. См.: *Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on Sustainability-Related Disclosures in the Financial Services Sector (Text with EEA Relevance)*. Current Consolidated Version 12.07.2020. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/2088/oj> (accessed 03.12.2021).

*Третье направление* – это практическая поддержка государственных органов и органов власти на местах, а также инициаторов обоснованных с точки зрения Комиссии “зеленых” проектов при их планировании, разработке и выполнении.

Главным инструментом Инвестиционного плана выступает Механизм справедливого перехода (*Just Transition Mechanism, JTM*). Он предназначен для оказания приоритетной поддержки территориям и отраслям, которые столкнутся с особенно серьезными вызовами форсированного перехода к климатической нейтральности, и имеет три опоры:

1) Фонд справедливого перехода объемом в 17.5 млрд евро (7.5 млрд из многолетнего бюджета ЕС плюс 10 млрд от программы “ЕС нового поколения”), прежде всего для сообществ и территорий, которые более других страдают от его неблагоприятных социально-экономических последствий<sup>12</sup>;

2) инвестиционная программа *InvestEU* для мобилизации в 2021–2027 гг. не менее 650 млрд евро долговременных публичных и частных инвестиций в целях устойчивого восстановления европейской экономики, из которых 30% целевым порядком выделяются на климатические цели (она дает возможность получения средства на инновационные инициативы, отягощенные повышенными финансовыми рисками, под бюджетную гарантию ЕС объемом в 26.2 млрд евро<sup>13</sup>);

3) *Public Sector Loan Facility* – кредитная линия для оптимизации публичного финансирования в целевых регионах, предоставляемая через ЕИБ (здесь поддержка получает форму грантов от Евросоюза в сочетании с займами от ЕИБ, причем она предоставляется таким проектам, от которых не ожидается финансовой прибыли).

Как следует из заключений июльского 2020 г. заседания Европейского совета, в ЕС климатические действия отныне внедрены во все политики и программы, финансируемые из бюджета Евросоюза и фонда “ЕС следующего поколения”. Кроме того, все такие расходы должны быть совместимы с европейскими целями по достижению климатической нейтральности к 2050 г., целевыми показателями по климату на 2030 г. и не противоречить Парижскому соглашению и принципу “ненанесения вреда”, отраженному в европейском регламенте по таксономии. При этом если первоначально в “ЕС следующего поколения” предусматривались некоторые средства на международные действия, в окончательном варианте соглашения государств-членов по данному поводу они были полностью перенаправлены на решение внутренних задач Союза.

Многие из инициатив по линии “Зеленой сделки” требуют применения новых технологий, трансформации сложившихся финансовых моделей и изменения каналов торговых поставок. Исследования и разработки финансируются бюджетной программой *Horizon Europe*, с помощью которой Евросоюз сформирует “зеленые” партнерства с участием различных производственных отраслей и своих государств-членов в таких областях, как производство батареек и аккумуляторов<sup>14</sup>, чистого (возобновляемого) водорода, низкоуглеродной стали, создание антропогенной среды и поддержание биоразнообразия. Вновь созданный Европейский совет по инновациям<sup>15</sup> из собственного бюджета также выделил 300 млн евро на “создающие рынок” инновации, которые будут способствовать реализации целей ЕЗС.

В отношении Фонда справедливого перехода действует климатическая кондициональность (обусловленность): чтобы им воспользоваться, государство должно взять на себя обязательство по достижению углеродной нейтральности к 2050 г. В случае

<sup>12</sup> Регионы добычи углеводородного сырья и основанной на нем генерации электроэнергии, а также регионы размещения углеродоемкой промышленности в Евросоюзе, подробнее см.: [6, p. 8].

<sup>13</sup> Бюджетная гарантия означает юридическое обязательство Евросоюза для снижения риска финансирования и инвестиционных операций поддержать ту или иную программу или какие-то действия, приняв на свой бюджет денежное обязательство в их отношении, на которое инвестору можно будет положиться в неблагоприятном случае.

<sup>14</sup> *Green Deal: Sustainable Batteries for a Circular and Climate Neutral Economy*. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2312](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2312) (accessed 04.12.2021).

<sup>15</sup> Европейский совет по инновациям создан в 2021 г. в рамках программы *Horizon Europe*. Подробнее см.: *About the European Innovation Council*. Available at: [https://eic.ec.europa.eu/about-european-innovation-council\\_en](https://eic.ec.europa.eu/about-european-innovation-council_en) (accessed 04.12.2021).

отказа государства выполнить такое условие получение им средств от Фонда может быть сокращено до половины от выделенной ему национальной доли<sup>16</sup>.

В рамках схемы *InvestEU* предусмотрена кредитная гарантия из средств бюджета ЕС для инвесторов, вкладывающихся в иницилируемые на местах проекты по четырем направлениям:

- устойчивая инфраструктура (9.9 млрд евро гарантии ЕС);
- исследования, инновации и цифровизация (6.6 млрд);
- малые и средние предприятия (6.9 млрд)<sup>17</sup>;
- социальные инвестиции и профессиональная переподготовка (2.8 млрд).

Возможности для такого инвестирования предоставляются партнерам Евросоюза (Группа Европейского инвестиционного банка, Европейский банк реконструкции и развития, национальные банки развития), намеренным действовать напрямую либо через финансовых посредников. Чтобы получить европейскую поддержку, заявленные проекты должны:

- реагировать на провалы рынка или нехватку капиталовложений и быть экономически жизнеспособными;
- нуждаться в поддержке Евросоюза на старте;
- достичь в результате эффекта умноженного воздействия и по возможности привлечь частные инвестиции;
- помогать в достижении целей политики Евросоюза (прежде всего экологических и по цифровизации).

Государства-члены могут (по договоренности с Комиссией, на добровольной основе) вкладывать в подобные проекты средства, которые приходят к ним по линии европейских структурных фондов или Комплексного плана восстановления европейской экономики. При этом они также получают право воспользоваться бюджетной гарантией Евросоюза с высоким кредитным рейтингом.

Правилами третьей опоры *JTM* предусмотрено, что финансовые партнеры Евросоюза вложатся в соответствующие высоко-рискованные проекты, также опираясь на кредитную гарантию ЕС (речь идет об инвестициях в общественную инфраструктуру, в том числе в области энергетики и транспорта, в районные отопительные сети, в эффективное управление отходами, а также в социальную инфраструктуру, включая социальное жилье, причем поддержка инвестиций, связанных с ископаемыми углеводородами, исключена).

При близком рассмотрении становится яснее, что существенная часть обещанных инвестиций происходит из перетасовки уже существующих фондов ЕС, тогда как основные надежды возлагаются на мобилизацию национальных средств и частное инвестирование.

Если подойти к делу с конституционной точки зрения, то в ст. 3 Договора о Европейском союзе был установлен баланс между такими его генеральными линиями, как устойчивое развитие, высокий уровень экологической защиты (подкрепленный принципом экологической интеграции в ст. 11 ДФЕС [7]), обеспечение бесперебойного функционирования Единого внутреннего рынка и экономического роста, а также выполнение социальных задач. Но в политико-правовой практике курс ЕС явно кренится до сих пор в сторону приоритетного обеспечения его экономических целей. Теперь, как можно видеть, в Брюсселе очевидным образом стремятся закрепить, по крайней мере на технико-административном уровне, такое понимание “устойчивого” инвестирования в процессе принятия своих финансовых решений, при котором соотношение между экономическими, рыночными и внеэкономическими соображениями наднациональной исполнительной власти в ЕС может оказаться несколько смещенным относительно

<sup>16</sup> Хотя Польша и не упоминалась в соответствующих документах, данное условие было в основном адресовано Варшаве.

<sup>17</sup> Планируется поддержка предприятий малого и среднего бизнеса, которые столкнулись с существенными рисками, связанными с развертыванием пандемии *COVID-19* в 2020 г.

прежнего в сторону большего учета последних. На подобные мысли наводит, к примеру, уже вступивший в силу важный регламент Европейского парламента и Совета 2020 г. о таксономии (классификации) “зеленых” проектов (*Taxonomy Regulation*), где речь идет об экономической деятельности, которую нужно расценивать как устойчивую именно с экологической точки зрения<sup>18</sup>.

В регламенте определены шесть целевых установок по экологии:

- 1) смягчение негативных последствий климатических изменений;
- 2) адаптация к изменению климата;
- 3) устойчивое использование и охрана водных и морских ресурсов;
- 4) переход к безотходной экономике;
- 5) предотвращение и контроль загрязнения окружающей среды;
- 6) защита и восстановление биоразнообразия и экосистем.

Составлением обновляемого закрытого списка ответственных экологических действий на такой базе занимается ЕК. Она же уполномочена принимать делегированные акты и акты по имплементации, в которых уточняется, как компетентные органы власти и участники рынка должны выполнять заложенные в регламенте обязательные требования.

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

В “Зеленой сделке” отразилось намерение Евросоюза, в качестве регионального вклада в реализацию Парижского соглашения 2015 г. по изменению климата и целей ООН в области устойчивого развития, обрести углеродную нейтральность к 2050 г., скорректировав таким образом траекторию собственного экономического роста. Как подтверждает проведенное здесь исследование, Брюссель, скорее всего, будет настойчиво и планомерно добиваться ее осуществления в собственных пределах, для чего он, в конечном счете, в состоянии мобилизовать существенные финансовые ресурсы. В этом смысле обнадеживающим для Брюсселя можно считать тот факт, что мировые объемы частного финансирования, направляемого на “зеленые” цели, с каждым годом растут впечатляющими темпами.

Еврокомиссия, со своей стороны, 12 октября 2021 г. впервые с успехом провела эмиссию собственных “зеленых” облигаций [8]. До конца 2026 г. она намерена выпустить от лица Евросоюза “зеленые” облигации общим объемом в 250 млрд евро. Механизм их функционирования призван гарантировать направление привлеченных средств на “зеленые” проекты внутри интеграционного объединения, причем ЕК станет отчитываться об их влиянии на окружающую среду<sup>19</sup>.

Помимо прочего, действуя в сотрудничестве с международными партнерами и на многосторонних площадках, Брюссель также собирается, опираясь на свою исключительную рыночную и регуляторную мощь, последовательно продвигать “внешнее измерение” “Зеленой сделки” [9; 10]. Сокращение европейского спроса на ископаемые виды топлива наряду с растущим спросом на кобальт, никель и другое критически важное для энергетического перехода минеральное сырье сильно отразится на глобальных рынках и, как следствие, на экономике стран, богатых нефтью и минералами.

Низкими амбициями по декарбонизации в других регионах мира, которые необходимо как-то подстегнуть, в Евросоюзе обосновывают свои планы ввести трансграничный углеродный налог (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*), который будет взиматься с импортируемых в Евросоюз товаров в зависимости от объема парниковых выбросов при их производстве. По замыслу Еврокомиссии, в качестве дополнения к европейской схеме торговли выбросами [11]<sup>20</sup>, он должен поставить местную углеродоемкую продукцию на европейском рынке (изначально речь идет об алюминии, цементе, железе/стали, а также электричестве

<sup>18</sup> Подробнее см.: *ЕС принял регламент об устойчивом финансировании*. Available at: <https://globalcentre.hse.ru/news/374749604.html> (accessed 01.12.2021).

<sup>19</sup> См.: *NextGenerationEU: European Commission Gearing up for Issuing €250 Billion of NextGenerationEU Green Bonds*. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_4565](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4565) (accessed 03.12.2021).

<sup>20</sup> Европейская система торговли разрешениями на выбросы (*EU ETS*).

и удобрениях) в сопоставимые конкурентные условия с продукцией импортной, если производство последней не обременено в стране производства сопоставимыми расходами на “зеленый” транзит. Соответствующее законодательное предложение было выдвинуто ЕК в июле 2021 г., но речь идет об идее, которая вызревала достаточно долго.

В 1992 г. ЕК предлагала Евросоюзу ввести свой карбоновый налог для ограничения выбросов CO<sub>2</sub>, а также возглавить международную координацию в этом вопросе. Специфическая заинтересованность ЕС в международной налоговой координации проистекает из сравнительно более высокого уровня налогообложения в Европе, который подрывает ее позиции в глобальной конкуренции. Однако в 2001 г. соответствующая законодательная инициатива была отозвана, встретив сильное сопротивление со стороны ряда государств-членов и бизнес-лоббистов. В 1990-е годы в ходе переговоров по Киотскому протоколу Евросоюз первоначально отдавал предпочтение именно налогу, а не системе торговли квотами, которая в Европе впоследствии возникла (последний вариант тогда активнее поддерживали Соединенные Штаты).

К 2009 г. карбоновые налоги вновь стали предметом обсуждения внутри интегрированной Европы, но согласие государств-членов так и осталось недостижимым, хотя экологическое налогообложение постепенно превратилось в важный источник публичных финансовых ресурсов<sup>21</sup>. В 2010 г. ЕК задумалась об имплементации минимального общеевропейского налога в форме разрешений на загрязнение, приобретаемых в рамках *EU ETS* (введенной в действие в 2005 г.), где новый налог рассчитывался бы в углеродном эквиваленте. Но это предложение тогда не прошло: материальные интересы ЕС вошли в конфликт с интересами экспортеров энергетических ресурсов, что, собственно, мы наблюдаем и сейчас. Идея нового налога подразумевает, что импортируемые продукты с углеродоемкостью, превосходящей европейские стандарты по выбросам, будут на границе ЕС облагаться налогом по ставке, определяемой системой торговли квотами на выбросы самого Евросоюза, но такая корректировка нивелируется налогообложением углеродных выбросов в стране происхождения импорта – правда, только в случае достижения этой страной соответствующего соглашения с Европейской комиссией.

С помощью *CBAM* Брюссель надеется избежать перемещения энергоемких производств (*carbon leakage*): обеспечить, чтобы производство подобных товаров не ушло из стран Евросоюза в третьи страны, которые могли бы подобным образом выиграть от проведения ими менее жесткой, чем у Европы, климатической политики<sup>22</sup>. Планируется, что механизм отчетности по углеродному следу и налоговой базе, накладывающий на импортеров в страны Евросоюза существенное административное бремя, заработает с 1 января 2023 г., а с начала 2026 г. *CBAM* вступит в полную силу. Тогда импортерам придется приобретать цифровые сертификаты, позволяющие ввозить продукцию на Единый внутренний рынок ЕС, в которых будет отражен углеродный след импортируемых товаров. Вероятно, что к этому времени список импортной продукции, подпадающей под его действие, будет расширяться. Стоимость сертификатов в ЕС собираются базировать на средней цене разрешений на выбросы, еженедельно продаваемых с аукциона на европейском карбоновом рынке, которая, по мнению большинства аналитиков, продолжит свой рост вплоть до 2030 г. (сейчас она равна примерно 60 евро за тонну углерода).

В переходный период нужно будет предоставлять информацию об эмиссиях, приходящихся на соответствующий импорт. Оплата за эмиссии появится и станет нарастать пошагово с 2026 по 2035 гг. В течение этого же времени определенные производители из ЕС будут последовательно терять по 10% в год бесплатных квот на выбросы в рамках европейской схемы, которые они получали ранее. Такой подход, как надеются в Комиссии, согласуется с правилами ВТО, позволяя избежать “двойной защиты” европейских производителей. Но он

<sup>21</sup> К экологическим относят налоги на энергетические продукты, на загрязнение окружающей среды, а также транспортные налоги. В 2018 г. поступления от них составили 2.4% ВВП Евросоюза и 6.12% всех налоговых поступлений государств-членов ЕС [12].

<sup>22</sup> До сих пор Евросоюз решал ту же (потенциальную) проблему, бесплатно предоставляя долю квот на выбросы собственным особо энергоемким производствам. Наблюдатели подчеркивают, что угроза *carbon leakage* пока не материализовалась [13].

означает, помимо прочего, что даже к 2030 г. бесплатные квоты для соответствующих секторов внутри ЕС сократятся только в половину, тогда как европейские домовладения Комиссия собирается подвергнуть полной плате за углеводород несколькими годами ранее [14]. Если импортеры смогут подтвердить, основываясь на данных от производителей импорта, что цена за углерод уже была оплачена в ходе его производства, соответствующая сумма будет списана со стоимости европейского сертификата.

Всего в мире, в том числе в Китае и в отдельных американских штатах, включая Калифорнию, сейчас в ходу свыше 60 национальных инструментов установления стоимости углеродного следа, таких как схемы по торговле квотами или налоги, которые не являются взаимоисключающими. По данным Всемирного банка, они охватывают около 20% глобального объема эмиссии парниковых газов.

Европейская идея вызвала критику за рубежом – особенно активную в России, но также в Бразилии, Южной Африке, Индии и Китае, которые совместно выступили против [15], определив ее как дискриминационную. Ее реализация может негативно отразиться в том числе и на многих странах Африки – в особенности тех, которые сильнее зависят от ЕС в плане экспорта и имеют собственные энергоемкие производства. Принуждение африканских производителей энергоемкой продукции к конкуренции на равных с европейскими без международной финансовой поддержки справедливым уж точно не назовешь.

Демонстрируемый таким образом Евросоюзом подход расходится с духом Парижского соглашения, не предполагавшего навязывания национально определенных вкладов извне. Тем более неблагоприятно с точки зрения поддержания международного имиджа ЕС как нормативной силы, пекущейся об общем благе, смотрится намерение Комиссии “прикарманить” поступления от *CBAM* от тех стран, которые отстают по темпам интеграции в глобальную климатическую повестку, в европейский бюджет, то есть для собственных постковидных общественно-экономических нужд, покрыв таким образом существенную часть долгов, которые возникнут вследствие выпуска ЕК “зеленых” облигаций. Использовать эти деньги на поддержку “зеленого” транзита в развивающихся и климатически уязвимых странах Евросоюз не предлагает.

Администрация Дж. Байдена в США, разделяя общие цели глобальной климатической повестки, задумалась о том, не следует ли США имплементировать и у себя нечто подобное европейскому варианту [16]. Кроме того, осенью 2021 г. США и Евросоюз объявили о намерении совместно заняться ограничением парниковых выбросов к 2024 г. в рамках своего двустороннего торгового соглашения по стали и алюминию, которое обещает положить конец “войне тарифов” между ними, длящейся с 2018 г. Если нынешняя сделка состоится (а участники приглашают другие страны, кроме Китая, к ней присоединиться), то это будет первое торговое соглашение с участием США, не только упоминающее проблему изменения климата, но и включающее обязывающие стандарты по климатической политике, которые непременно вызовут протесты со стороны не участвующих в этом торговом соглашении стран.

Но в то же время в США неожиданно радикальные шаги ЕС встречают удивление и опасения, что американские производители окажутся в невыгодной позиции относительно европейских по крайней мере в тот период времени, пока соответствующие климатические и торговые меры в Вашингтоне еще не выработаны, а потому от американских должностных лиц звучат предложения отложить вступление европейского трансграничного углеродного налога в действие по крайней мере на пару лет [17].

## РОССИЙСКИЙ ФАКТОР

Современная Европа в целом бедна природными ресурсами. То, что нужно ее экономике, она вынуждена, по большей части, приобретать за рубежом, то есть она зависима от международной рыночной конъюнктуры. Экономика Европы особенно уязвима в случае повышения нефтяных цен. Это неминуемо сказывается на тех



решениях, которые Евросоюз принимает в климатической политике. Наша же страна является крупнейшим мировым экспортером ископаемого топлива. Кроме того, Россия занимает второе место (после Китая) по экспорту в Европу продукции, определяемой как углеродосодержащая. По имеющимся оценкам, годовые издержки импортеров российской продукции от *СВАМ* к 2030 г. могут достигать 5 млрд евро, в субъективном плане безусловно выводя нашу страну в число его главных “жертв”. Отсутствие гибкости с европейской стороны во внедрении *СВАМ*, вероятно, приведет к дополнительному усугублению политических трений между Брюсселем и Москвой.

По поводу *СВАМ* в политических и деловых кругах России уже высказывались разные мнения. Анатолий Чубайс, ныне советник президента России по связям с международными организациями, в 2019 г. предложил взимать средства за превышение отечественными компаниями целевых показателей выбросов парниковых газов внутри страны, что освободило бы российские продукты, экспортируемые в Европу, от готовящегося европейского трансграничного сбора. Специальный представитель президента России по вопросам климата Руслан Эдельгериев наилучшей реакцией на европейскую инициативу называл введение своей системы выплат за выбросы углекислого газа. Глава “Роснефти” Игорь Сечин высказал мнение о важности проработки возможностей включения России в перечень стран, на территории которых такое трансграничное налогообложение не применяется в силу высокого потенциала национальных экосистем по поглощению парниковых газов. Заместитель главы МИД РФ Александр Грушко предположил, что средства, получаемые от подобного налогообложения, разумно было бы направлять на “озеленение” производства самих загрязнителей.

Все эти предположения имеют свой резон: введение *СВАМ* нельзя исключить, а потому нужно продумать более или менее позитивные формы реакции, что позволит России выступать субъектом транснационального экологического управления, претендующим, с полным на то правом, на определение его будущих международных правил. Первые официальные контакты между Россией и Евросоюзом по теме нового зеленого курса ЕС и вводимого в его рамках налога прошли в конце лета 2021 г. и будут, конечно, продолжены [18], но утешительных для российской общественности новостей пока не последовало.

В России склонны ставить под вопрос эффективность *СВАМ* в борьбе с глобальными климатическими изменениями, а в Европе сомневаются в московских оценках поглощающей способности российских лесов. Если в России атомную энергию, а также производство водорода и выработку электроэнергии на газе относят к “зеленым” при условии, что они дают выброс менее чем в 100 грамм CO<sub>2</sub> на киловатт-час, то в Еврокомиссии еще не решили, относить ли капиталовложения в атомные станции и электростанции, работающие на природном газе, к разряду устойчивых инвестиций по своим новым правилам “зеленого” финансирования.

В сложившихся обстоятельствах любой собственный план действий для Москвы лучше, чем не делать ничего в надежде, что оно само как-нибудь “рассосется”. Так, у Китая на сегодня есть механизмы по ограничению выбросов, схожие с европейской схемой по торговле квотами, что дает ему теперь осязаемые надежды на конкурентные преимущества на европейском рынке относительно России [19]. Под впечатлением от активности Евросоюза в российском правительстве рассматривают как минимум три возможных варианта интенсификации собственных климатических действий: бизнес платит сбор за выбросы по определенной ставке за превышение пороговых значений; внедряется своя система торговли квотами; складывается некая комбинация из первых двух вариантов. Спорным остается вопрос, распространять ли эти меры только на экспортеров или и на других участников рынка тоже [20].

Чтобы успешно работать на решение глобальных климатических задач, такая инновация, как трансграничные налоги, подобные *СВАМ*, по всей видимости, все же нуждается в большей мере международного консенсуса и координации. Чтобы привлечь партнеров на свою сторону, Евросоюз должен потратить достаточные усилия

на переговоры с ними. Иначе резкие односторонние меры сомнительной легитимности, будучи навязаны в основном рыночно-регуляторными методами и не учитывающие, например, российские уникальные возможности в части декарбонизации, способны спровоцировать сопротивление им, а также торговые конфликты разной степени тяжести. Идея наложения на того, кто загрязняет, пуговианского налога<sup>23</sup>, который адресуется к негативному рыночному эффекту (экстерналии), или схожих мер для ограничения эмиссии парниковых газов не является эксклюзивным изобретением Евросоюза, но в форме СВМ такой налог европейцы впервые в мире в равной мере собираются применять и к собственным производителям, и к импорту.

Такая трансграничная мера, как представляется, вводится без достаточного внимания к соображениям об устойчивом развитии, беспристрастности подхода, глобальному сотрудничеству и принципу общей, но дифференцированной ответственности, а также к соответствующим возможностям других государств, что плохо совместимо с ролью лидера в глобальном управлении, на которую традиционно претендует ЕС.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Siddi M. The European Green Deal: Assessing Its Current State and Future Implementation. *FIIA Working Paper*, 2020, no. 114/May. Available at: <https://www.fiaa.fi/en/publication/the-european-green-deal> (accessed 03.12.2021).
2. Jacobson M., Delucchi M., Bazouin G., Bauer Z., Heavey C., Fisher E., Morris S., Piekutowski D., Vencill T., Yeskoo T. 100% Clean and Renewable Wind, Water, and Sunlight (WWS) All-Sector Energy Roadmaps for the 50 United States. *Energy Environ Sci*, 2015, vol. 8, no. 7, pp. 2093-2117. Available at: <https://web.stanford.edu/group/efmh/jacobson/Articles/I/USStatesWWS.pdf> (accessed 03.12.2021). DOI: 10.1039/c5ee01283j
3. Long T.B., Blok V. Niche Level Investment Challenges for European Green Deal Financing in Europe: Lessons from and for the Agri-Food Climate Transition. *Humanit Soc Sci Commun*, 2021, no. 8. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00945-0> (accessed 03.12.2021).
4. Claeys G., Tagliapietra S. A Trillion Reasons to Scrutinise the Green Deal Investment Plan. Bruegel. 15.01.2020. Available at: <https://www.bruegel.org/2020/01/a-trillion-reasons-to-scrutinise-the-green-deal-investment-plan/> (accessed 03.12.2021).
5. Taylor K. Reactions: Deal on EU's 2030 Climate Target Is a Big Step, but Won't Close the Gap to 2050. *EURACTIV.com*, 15.12.2020. Available at: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/55-reduction-is-a-big-step-but-wont-close-the-gap-to-2050/> (accessed 04.12.2021).
6. Happaerts S. *The Just Transition Fund and Territorial Just Transition Plans*. Brussels, European Commission, 2021. Available at: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/2.%20Presentation%20Sander%20Happaerts.pdf> (accessed 02.12.2021).
7. Jans J.H. Stop the Integration Principle? *Fordham International Law Journal*, 2011, vol. 33, iss. 5, pp. 1533-1547. Available at: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol33/iss5/8/> (accessed 02.12.2021).
8. Sivaramakrishnan S., Basu R., Dereskeviciute R. European Commission Issues its First – and the World's Largest – Green Bond. *The National Law Review*, 2021, vol. XI, no. 313. Available at: <https://www.natlawreview.com/article/european-commission-issues-its-first-and-world-s-largest-green-bond> (accessed 03.12.2021).
9. Eyl-Mazzega M.-A. The Green Deal's External Dimension. Re-Engaging with Neighbors to Avoid Carbon Walls. *Edito Energie, Ifri*, 09.03.2020. Available at: [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/eyl\\_mazzega\\_green\\_deal\\_eu\\_2020.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/eyl_mazzega_green_deal_eu_2020.pdf) (accessed 01.12.2021).
10. Koch S., Keijzer N. The External Dimensions of the European Green Deal: The Case for an Integrated Approach. *Briefing Paper, German Development Institute*, 2021, no. 3. Available at: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP\\_13.2021.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_13.2021.pdf) (accessed 01.12.2021). DOI:10.23661/bp13.2021
11. Marcu A., Vangenechten D., Alberola E., Olsen J., Schleicher S., Caneill J.-Y., Cabras S. *2021 State of the EU ETS Report*. Available at: <https://ercst.org/wp-content/uploads/2021/08/20210414-2021-State-of-the-EU-ETS-Report-vfinal-1.pdf> (accessed 03.12.2021).
12. Remeur C. *Understanding Environmental Taxation*. 2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646124/EPRS\\_BRI\(2020\)646124\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646124/EPRS_BRI(2020)646124_EN.pdf) (accessed 06.12.2021).
13. Tsafos N. *How Can Europe Get Carbon Border Adjustment Right?* CSIS. 07.08.2020. Available at: <https://www.csis.org/analysis/how-can-europe-get-carbon-border-adjustment-right> (accessed 07.12.2021).
14. Gore T. *The Proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism Fails the Ambition and Equity Tests*. Heinrich-Böll-Stiftung European Union. 13.09.2021. Available at: <https://eu.boell.org/en/2021/09/13/proposal-carbon-border-adjustment-mechanism-fails-ambition-and-equity-tests> (accessed 04.12.2021).
15. Mohan V. BASIC Nations Oppose EU's Plan to Impose a 'Carbon Border Tax'. *The Times of India*, 10.04.2021. Available at: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/basic-nations-oppose-eus-plan-to-impose-a-carbon-border-tax/articleshow/81998314.cms> (accessed 06.12.2021).
16. Jarsulic M. *What the European Union's Proposed Trade Tax on Carbon Means for the United States*. Center for American Progress. 16.08.2021. Available at: <https://www.americanprogress.org/article/european-unions-proposed-trade-tax-carbon-means-united-states/> (accessed 07.12.2021).

<sup>23</sup> Введение такого налога было теоретически обосновано английским экономистом Артуром Пигу в 1920 г. [21]

17. Suzuki K.C., Haubenstock L. Pricing Overseas Carbon: The Rise of Border Adjustment Mechanisms on Both Sides of the Pond. *Mintz*, 10.09.2021. Available at: <https://www.mintz.com/insights-center/viewpoints/2151/2021-09-10-pricing-overseas-carbon-rise-border-adjustment> (accessed 06.12.2021).
18. Шукин П. Чубайсу поручили обсудить с Европой новый налог. *LENTA.RU*, 02.09.2021. [Shchukin P. Chubais Was Instructed to Discuss a New Tax with Europe. *LENTA.RU*, 02.09.2021. (In Russ.)] Available at: [https://lenta.ru/news/2021/09/02/cbam\\_ch/](https://lenta.ru/news/2021/09/02/cbam_ch/) (accessed 06.12.2021).
19. Morozov M., Danilova E., Loginova V., Yudina T. EU Border Carbon Tax: a Challenge for the Russian Economy. *Econs.online*, 21.12.2020. Available at: <https://econs.online/en/articles/opinions/eu-border-carbon-tax-a-challenge-for-the-russian-economy/> (accessed 06.12.2021).
20. Гринкевич Д., Милькин В. В правительстве готовят российский вариант углеродного сбора ЕС. *Ведомости*, 23.09.2021. [Grinkevich D., Mil'kin V. The Government is Preparing a Russian Version of the EU Carbon Levy. *Vedomosti*, 23.09.2021. (In Russ.)]
21. Швецова И.Н., Найденова Т.А. Налоговое регулирование охраны окружающей среды. *Бухгалтерский учет*, 2019, № 7, сс. 107-112. [Shvetsova I.N., Naidenova T.A. Tax Regulation of Environmental Protection. *Bukhgalterskii uchet*, 2019, no. 7, pp. 107-112. (In Russ.)]

## FINANCIAL ASPECTS OF THE EUROPEAN GREEN DEAL

**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 4, pp.13-23)**

**Received 09.12.2021.  
Accepted 12.12.2021.**

*Marina V. STREZHNEVA* ([m.strezhneva@imemo.ru](mailto:m.strezhneva@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-6561-4367, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

*The climate policy of the European Union became the key priority for the European Commission, headed by Ursula von der Leyen. This article analyses both its internal and external dimensions, while concentrating on the finances of the European Green Deal, the multiyear strategy for the EU socio-economic development. The methods are demonstrated which the EC employs to mobilize public and private capital for the realization of the green transit, including the financial instruments designed to assist businesses when investing in clean energy and industry. The notion of 'sustainable' investment is specified that Brussels is guided by when working out its financial decisions. The EU taxonomy, a green classification system that translates the EU's climate and environmental objectives into criteria for specific economic activities for investment purposes, is presented.*

*The research reveals how the market and regulatory powers of the EU are brought to bear in rolling out its controversial Carbon Border Adjustment Mechanism. By means of this transnational taxation Brussels hopes to avoid carbon leakage: the situation that allegedly may occur if European carbon-intensive businesses were to transfer production to other jurisdictions with laxer emission constraints. Yet a lack of flexibility in applying the CBAM is causing concern in many countries of the world, including the USA, Brazil, South Africa and China. In EU-Russia relations in particular, it risks increasing political tensions and/or causing trade retaliation due to low levels of mutual trust. Russia developing energy transition plans of her own, her efforts in this respect are now visibly stimulated by the declared EU intention to externalize its regulatory practices. At the same time, Moscow perceives this externalization as an imposition which is most unwelcome and hurts Russia disproportionately. Presumably, the European Union could put more effort in negotiating and developing this latest European initiative with international partners to win new willing ears for it.*

**Keywords:** European Union, European Green Deal, transnational carbon tax, investment plan, Just Transition Fund, taxonomy.

*About the author:*

*Marina V. STREZHNEVA, Dr. Sci. (Polit. Sci.), PhD in Government, Manchester University, UK, Principal Researcher in International Relations, Head of Group on Institutional Problems of International Relations.*

**DOI:** 10.20542/afij-2021-4-13-23