

# НАПРЯЖЕННОСТЬ



## В «ЗЕЛЕННОЙ» ТОРГОВЛЕ

Экологичная промышленная политика будет способствовать декарбонизации, но какой ценой для торговли?

**Ноа Кауфман, Сагатом Саха, Кристофер Батай**



## Было бы наивно ожидать, что в дальнейшем область пересечения торговой и климатической политики будет сужаться, а не все быстрее расширяться.

**В**озобновление интереса к экологичной промышленной политике имеет неоднозначные последствия. С одной стороны, протекционистские положения Закона о снижении инфляции (IRA) сыграли ключевую роль в принятии самого крупного пакета инвестиционных мер в отношении климата за всю историю США. Без требований IRA относительно выбора поставщиков и окончательной сборки внутри страны обещание президента Джо Байдена сократить выбросы в США на 50–52 процента к 2030 году было бы недостижимым. С другой стороны, эти же протекционистские положения вызвали серьезное недовольство у торговых партнеров США и явили собой предельно вольную интерпретацию — если не полное нарушение — правил международной торговли в рамках Всемирной торговой организации (ВТО), касающихся равного подхода к иностранным и внутренним поставщикам.

Администрация Байдена стремится развеять опасения относительно закона IRA, явившегося неожиданностью для близких союзников США. Не исключено, что эти трения — лишь первый залп в десятилетии, отмеченном напряженностью в «зеленой» торговле. Было бы наивно ожидать, что в дальнейшем область пересечения торговой и климатической политики будет сужаться, а не все быстрее расширяться.

Мир должен положительно воспринимать IRA и другие важные и долговременные меры «зеленой» политики, обеспечивающие выполнение климатических обязательств в рамках Парижского соглашения. Однако эти меры сопряжены с риском. США и другим странам, в свою очередь, необходимо создать механизмы для защиты правил международной торговли, которые лежат в основе глобального процветания со времен Второй мировой войны.

### Внутренняя политика, международные правила

Американский вариант, сочетающий климатические меры с промышленной политикой, не единичен. Не уникальны и политические стимулы, на основе которых формировался закон IRA в США. Есть еще много других стран, в которых для разработки амбициозной климатической политики, не подрывающей внутреннюю поддержку, требуется такое сочетание субсидий, тарифов и мер регулирования, которое, согласно действующим торговым правилам, как минимум считается нежелательным или даже недопустимым. Ожидаемый от IRA

вклад с точки зрения стимулирования инвестиций в глобальную чистую энергию уже побуждает другие страны последовать этому примеру.

Так, невозможно не отметить большое сходство с IRA европейского аналога — промышленного плана «Зеленый курс» и разработанного для его реализации Закона о промышленности с нулевым балансом выбросов (NZIA). NZIA еще более ослабит правила ЕС в отношении допустимых государственных субсидий на внутреннем рынке, чтобы охватить больше типов проектов в области чистой энергии. Европейский союз уже смягчал требования к государственной помощи в начале пандемии COVID-19 и после вторжения России в Украину. Промышленный план «Зеленый курс» также будет включать различные меры финансирования, уделяя особое внимание обучению рабочей силы для обеспечения максимальной трудоспособности европейских работников в условиях энергетического перехода.

Важно отметить, что в Европе также будут предоставляться собственные субсидии для внутреннего производства из средств предлагаемого Европейского суверенного фонда, за счет которого будут финансироваться инициативы в области промышленной политики, и Инновационного фонда для финансирования инновационных демонстрационных проектов. В плане подчеркиваются амбициозные цели по развитию внутреннего производства широкого спектра технологий чистой энергии, включая ветрогенераторы, солнечные фотоэлектрические панели, тепловые насосы, батареи и электролизеры.

Европейский план отражает понятные опасения стран ЕС относительно того, что расположенные в них фирмы будут перемещаться на североамериканский рынок в погоне за щедрыми субсидиями IRA. Дополнительный вес этим опасениям придает рост цен на энергоносители, отчасти вызванный войной России в Украине, который угрожает сокращением таких крупных промышленных концернов Европы, как немецкий химический гигант BASF SE и сталелитейная компания ArcelorMittal. Притягательность рынка США благодаря такому мощному стимулу, как закон IRA, приведет к миллиардным инвестициям в чистую энергию, однако побочным эффектом может стать не меньший по объему отток средств из программ экологически чистого производства в Европе и других странах, включая развивающиеся рынки.

В то же время уже намечается борьба из-за углеродных тарифов. В декабре прошлого года в ЕС была завершена разработка тарифного механизма трансграничного углеродного регулирования (СВАМ), распространяющего действие углеродного налога



ЕС на импортную продукцию, производство которой связано с высоким уровнем выбросов парниковых газов. Согласно предложению, тарифы будут постепенно введены для широкого круга стран, не имеющих собственного углеродного налога, включая США и большинство развивающихся стран. Несмотря на то что механизм СВМ в ЕС разрабатывался в соответствии с действующими правилами международной торговли, он уже вызвал негативную реакцию среди разработчиков политики во всем мире. Предложения США о введении тарифов на углеродные выбросы, сопряженные с импортируемой продукцией, включая Глобальное соглашение об устойчивом производстве стали и алюминия (GASSA) администрации Байдена, неизбежно вызовут возмущение у развивающихся стран, учитывая отсутствие в США аналогичных сборов с внутренних производителей. Призывы этих стран к увеличению объема «климатического» финансирования, в том числе для покрытия убытков и ущерба в результате изменения климата, — получившие резонанс на конференции COP27 — лишь усугубляют их недовольство. Не имея

## Если движение к протекционизму продолжится, США, Европейский союз и другие страны могут превратиться в замкнутые рынки, не допускающие беспрепятственного распространения экономичных и экологически чистых технологий через границы.

возможности конкурировать с иностранными пакетами субсидий, развивающиеся страны могут вместо этого ограничить импорт технологий чистой энергии и ввести экспортный контроль на сырье и особенно на критически важное минеральное сырье, которое обеспечивает политические и экономические рычаги, в надежде продвинуться таким образом по цепочке создания стоимости.

Разногласия по поводу «зеленых» субсидий и углеродных тарифов могут предвещать еще более трудноразрешимые кон-

фликты на стыке климатической, торговой и промышленной политики в текущем десятилетии. Глава МВФ Кристиалина Георгиева уже предостерегла против этой тенденции, призвав разрабатывать «зеленые» субсидии таким образом, чтобы «избегать нерациональных расходов или напряженности в вопросах торговли и обеспечивать доступ развивающихся стран к этим технологиям».

Если движение к протекционизму продолжится, США, Европейский союз и другие страны могут превратиться в замкнутые рынки, не допускающие беспрепятственного распространения экономичных и экологически чистых технологий через границы, что затруднит процесс декарбонизации в мировом масштабе. Эта ситуация будет усугубляться ограниченными возможностями стран с формирующейся рыночной экономикой конкурировать в гонке субсидий. При наименее благоприятном варианте возможен шквал обоюдных атак в ВТО и ответных тарифов, что приведет к фрагментации мирового рынка экологически чистых технологий и замедлению реализации климатических мер.

### Координация усилий в «зеленой» промышленной политике

Возможность достижения более благоприятного результата — при котором такие меры политики, как закон IRA и соглашение GASSA в США, а также закон NZIA и Система торговли квотами на выбросы и механизм СВМ в ЕС, способствуют ускорению инвестиций в экологически чистые технологии на разных рынках без фрагментации торговли, — будет зависеть от того, как выстроят свой ответ торговые партнеры США и ЕС и как США и ЕС отреагируют на беспокоящие партнеров вопросы. Благодаря координации инвестиций и усилению сотрудничества в цепочках поставок с партнерами и союзниками может быть создана благоприятная среда, которая будет стимулировать прогресс в области климата. Чтобы не оказаться в замкнутом круге протекционистских мер, которые повышают коллективные затраты на декарбонизацию или замедляют ее темпы, потребуется согласовать фундаментальные правила формирования климатически ориентированной промышленной политики. Угроза конфликта все еще существует, но первые сигналы обнадеживают: лидеры США, Японии и ЕС стремятся найти компромисс, а Казначейство США продолжает либерально трактовать правила IRA в отношении цепочек поставок. Во время мартовской встречи в Вашингтоне Байден и председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен подтвердили свою приверженность решению проблем, связанных с законами IRA и СВМ.

Администрация Байдена, с пониманием относясь к опасениям партнеров по поводу требований к выбору поставщиков внутри страны, попыталась найти гибкий подход к некоторым разделам закона IRA и расширить определение «соглашения о свободной торговле», включив в него соглашения о крити-



чески важном минеральном сырье с Японией, а в скором времени, вероятно, и с Европейским союзом. Однако требования к доле местных компонентов — это лишь один из ряда спорных вопросов. Более того, единичные соглашения о критически важном минеральном сырье не заменят комплексной координации в области климата и торговли — особенно если уступки будут получать только самые богатые страны и те, которые громче других заявляют свои требования.

Необходимо реформировать такие организации, как ВТО, а в ближайшей перспективе заключить соглашение в форме климатического клуба, возможно, начав со стали. В своем нынешнем виде ВТО совершенно не способна оптимальным образом уравнивать преимущества национальной климатически ориентированной промышленной политики с ее отрицательными последствиями для торговых отношений.

Во-первых, участники ВТО должны найти способы обновления организации в соответствии с требованиями времени, иначе ведущие страны могут начать просто полностью игнорировать ее. Соответственно, в правилах международной торговли должно быть отведено место для углеродных тарифов, ограниченных положений о «зеленых» поставках и аналогичных мер политики. Без принятия этих мер США и Европейский союз могут оказаться не в состоянии достичь своих целей. В частности, ВТО могла бы согласовать правила выбора внутренних поставщиков, включив в них четко обозначенный экологический компонент на основе Статьи XX «Общие исключения» (в которой описаны условия, допускающие освобождение членов ВТО от правил международной торговли), и активизировать усилия по заключению всеобъемлющего соглашения об экологических товарах, снижающего торговые барьеры для технологий чистой энергии. Экологические положения Статьи XX, согласованные почти 30 лет назад в 1994 году, расплывчаты и далеко отстали от текущих реалий глобального климатического кризиса. ВТО могла бы признать, что программы расходов на поддержку перспективных инновационных технологий являются законной частью политического инструментария. Коммерциализация таких технологий без государственных субсидий может оказаться невозможной, а правительство вряд ли решится на столь крупные и рискованные инвестиции, не предусмотрев выгоды для компаний и занятости на внутреннем рынке.

Разумеется, субсидии в сочетании с требованиями к содержанию местных компонентов могут повысить затраты на декарбонизацию по сравнению с гипотетической экономичной альтернативой свободной торговли без ограничений, но такой подход вызывает в мире негативную политическую реакцию и скорее сдерживает, чем стимулирует действия правительства в области климата. Чтобы ускорить действия правительства, чего настоятельно требует сокращающийся углеродный бюджет, придется отчасти пожертвовать экономической эффективностью.

Во-вторых, «Группа семи» (G7), которая в прошлом году согласовала учреждение климатического клуба под председа-

тельством Германии, должна стать площадкой для заключения соглашения о создании климатических клубов в поддержку глубокой декарбонизации в секторах тяжелой промышленности с высоким уровнем выбросов. Продукция этих секторов (например, сталь) реализуется на однородных рынках без дифференциации по экологичности, они тесно связаны с международной торговлей, а их предприятия и рабочая сила часто располагаются в экономически отсталых регионах. Здесь почти неизбежно потребуются внутренние субсидии, стимулирующие коммерциализацию и создающие промежуточные рынки для более экологичных версий товаров. Усилия также необходимо направлять на льготное финансирование и технологическую помощь развивающимся странам, поскольку именно они будут главным фактором роста выбросов в ближайшие десятилетия, особенно в вышеупомянутых промышленных секторах. Партнерство с развивающимися странами для помощи с развитием глобальных цепочек поставок на начальном этапе — особенно если они обладают недорогими источниками возобновляемой энергии и критически важных минеральных ресурсов — способно продвинуть их по цепочке создания стоимости в производстве технологий чистой энергии. В будущем это позволит избежать зависимости цепочки поставок от одной страны или региона. Италия, которой предстоит председательство в G7, и другие члены G7 должны уже сейчас приступить к разработке предварительного соглашения о торговле товарами с высоким уровнем выбросов, которое будет отвечать потребностям всех сторон — в идеальном случае при активном участии развивающихся стран.

Новая «зеленая» промышленная политика — это отправная точка. Ее итоговая траектория будет зависеть от решений, принимаемых ответственными лицами уже сейчас. В частности, раскрытие потенциала IRA строится на нескольких ключевых моментах, включая ослабление ограничений на передачу электроэнергии, рабочую силу и исходные сырьевые ресурсы. Аналогичным образом, глобальное влияние закона IRA, наряду с влиянием закона NZIA, Системы торговли квотами на выбросы, механизма СВМ ЕС и любых будущих программ будет определяться международной реакцией. Экономическая конкуренция и национальные интересы — это мощный стимул климатических мер, но в использовании этого влияния требуются сдержанность и минимальный уровень сотрудничества. От выбранного подхода к разрешению существующих противоречий будет зависеть то, обернется ли этот процесс благородной гонкой к вершине или он обречен рухнуть в бездну. **ФП**

**НОА КАУФМАН** — старший исследователь, **САГАТОМ САХА** — адъюнкт-исследователь, **КРИСТОФЕР БАТАЙ** — адъюнкт-научный сотрудник Центра глобальной энергетической политики при Школе международных и общественных отношений Колумбийского университета.