

Особенности системы торговли выбросами углекислого газа в КНР*

Евгений Сергеевич БИРЮКОВ,
кандидат экономических наук,
Постпредство России при ВТО
(Швейцария, Женева, Куантрин 1216,
ав. Луи-Касай, 71) - первый секретарь,
e-mail: biryukov_e@mail.ru

УДК: 502/504;
ББК:502/504; Б649
DOI: 10.24412/2072-8042-2022-6-66-74

Аннотация

В статье рассматриваются основные этапы введения системы торговли выбросами углекислого газа в Китае. В настоящее время рассматривается возможность включения новых отраслей в охват системы. Данный механизм является важным элементом экологической политики КНР, направленной на сокращение углеродоемкости ВВП при сохранении экономического роста. Рассматриваемый подход и опыт заслуживает внимания при разработке и внедрении углеродного регулирования в России.

Ключевые слова: Китай, пограничный корректирующий углеродный механизм, ПКУМ, углеродный налог, выбросы, Парижское соглашение.

Features of China's Emissions Trading System**

Evgeniy Sergeevich BIRYUKOV,
Candidate of Economic Sciences (International Economics), Permanent Mission of the Russian Federation to the WTO (71, Av. Louis-Casaï, 1216, Cointrin, Geneva, Switzerland) - First Secretary,
e-mail: biryukov_e@mail.ru

Abstract

The article examines the main stages of the introduction of trading system for carbon dioxide emissions in China. The possibility of including new industries in the coverage of the system is currently under consideration. This mechanism is an important element of China's environmental policy aimed at reducing the emission intensity of GDP while sustaining strong economic growth. These approach and experience deserve attention in the development and implementation of carbon regulation in Russia.

Keywords: China, carbon border adjustment mechanism, CBAM, carbon tax, emissions, Paris Agreement.

* Настоящая статья отражает личные взгляды автора, которые не следует ассоциировать с организациями, с которыми автор может быть связан.

** The paper has been prepared strictly in the author's personal capacity. The views expressed therein should not be attributed to any organizations with which the author is affiliated.

В последние годы во всем мире наблюдаются повышенное внимание к экологическим проблемам и рост их статуса в повестке международных переговоров¹. Экономическая и торговая политика ведущих стран мира уже не рассматривается вне проблематики защиты окружающей среды и адаптации национального бизнеса к новым регулятивным рамкам в сфере экологии². Экологическое регулирование на внешних рынках принимается в учет при выстраивании производственных и сбытовых процессов компаний.

Крупнейшими мировыми эмитентами парниковых газов являются следующие страны (данные 2019 г.): Китай – 27% от общемировых выбросов, США – 11%, Индия – 6,6%, ЕС – 6,4%, Индонезия – 3,4%, Россия – 3,1%³). В этой связи важное значение для процессов международного экологического регулирования имеет политика Китая. Пионером в распространении внутреннего регулирования на международный уровень является ЕС, который с 2023 г. введет пограничный корректирующий углеродный механизм (ПКУМ). Но политика Китая в отношении внутреннего регулирования, трансляции этого регулирования на сферу внешней торговли, адаптации и взаимодействию с ПКУМ будет оказывать значимое воздействие на международные подходы и переговоры.

В 2020 г. Председатель КНР Си Цзиньпинь в выступлении на Генассамблее ООН объявил о целях по достижению пиковых выбросов углекислого газа до 2030 г. и углеродной нейтральности к 2060 г.⁴ Это крайне амбициозные и сложные сроки в связи с рядом факторов – размерами китайской экономики, темпами ее роста и потребностями в электроэнергетике, высокой доле угля в энергобалансе. В 2021 г. на Климатическом саммите мировых лидеров Си Цзиньпин заявил, что его страна совершит самое большое в мире сокращение интенсивности выбросов углерода. Кроме того, он отметил, что период от пика выбросов до углеродной нейтральности будет намного короче, чем период, необходимый для этого развитым странам, что требует от Пекина значительных усилий⁵.

Одним из основных инструментов снижения выбросов Китая стала Общациональная системы торговли выбросами (СТВ) углекислого газа, начавшая действовать в 2021 г.

ПОДГОТОВКА К ВВЕДЕНИЮ СИСТЕМЫ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ

Китай подходил к созданию СТВ постепенно. В 2011-2016 гг. были внедрены экспериментальные системы торговли выбросами в пяти городах (Пекин, Тяньцзинь, Чунцин, Шанхай, Шэньчжень) и трех провинциях (Гуандун, Фуцзянь, Хубэй). Регулирование не является жестким – большинство разрешений на выбросы выдается бесплатно. Так, в Пекине, одной из крупнейших региональных СТВ, торгуются только 5% квот, в других системах – еще меньше. Для многих предприятий действует нормативный показатель, в соответствии с которым нужно не снижать выбросы, а не превышать контрольный уровень, зарегистрированный в базовом



периоде. По мере развертывания национальной СТВ региональные экспериментальные системы будут в нее интегрированы.

О планах ввести национальную СТВ в КНР было объявлено в 2015 г., но затем сроки ввода несколько раз переносились. Важными вехами-катализаторами послужили создание в 2018 г. Министерства экологии и окружающей среды Китая, а также вышеупомянутое заявление Си Цзиньпина на ГА ООН в 2020 г. о сроках снижения выбросов.

В 2017 г. Китай опубликовал «Рабочий план создания национальной СТВ (энергетическая отрасль)». Ее развертывание планировалось в три этапа. В течение первого (продолжительностью около года) формировалась институциональная инфраструктура – правовая основа, принятие правил мониторинга, отчетности и верификации, запуск работы регистрационного центра в провинции Хубэй и торговой платформы в Шанхае. После этого на втором этапе (по плану отводилось также около года) было введено имитационное моделирование торговли квотами. На основе полученного опыта в систему вносились корректировки. На третьем этапе СТВ начала функционировать (сроки запуска несколько сдвинулись по сравнению с запланированными в 2017 г.). Китай, известный четким соблюдением планируемых сроков, в случае с развертыванием СТВ ставил во главу угла не сроки, а стремление не навредить экономике.

В январе 2021 г. Министерство экологии и окружающей среды Китая объявило о вступлении в силу экспериментального регулирования сроком на год. 1 февраля 2021 г. были опубликованы правила торговли квотами, которые оказались весьма мягкими. Было определено, что государство будет выдавать разрешения на выбросы бесплатно, а аукционы начнутся «в подходящее время, в соответствии с ситуацией». До объявления правил подход к цене был основной «интригой», связанной с китайской системой. 16 июля 2021 г. началось функционирование СТВ.

ХАРАКТЕРИСТИКИ СИСТЕМЫ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ

На первом этапе система охватывает один сектор экономики – топливную электроэнергетику. На этот сектор приходится более 30% всех выбросов в стране. Через несколько лет после запуска СТВ предполагается добавить другие отрасли и сектора – химическую, нефтехимическую, производство железа, стали, строительных материалов, бумаги, цветную металлургию, гражданскую авиацию.

В СТВ включены 2162 топливных электростанций⁶ (критерий для включения – суммарный объем эмиссий или выработки энергии). Для компаний, подпадающих под охват системы, устанавливается предельный нормативный показатель по выбросам. Он рассчитывается как объем выбросов на единицу производимой энергии – то есть в Китае регулируется только удельный показатель для компании, а общий для страны или отрасли объем эмиссии не ограничивается (в этом отличие от системы ЕС, где установлена общая единая верхняя граница суммарных выборо-

сов, при этом показатель каждый год снижается, в результате чего цена торгуемых на рынке углеродных единиц сокращается). Например, для основных угольных топливных электростанций (ТЭС) предельный показатель составляет 0,877 метрических тонн CO₂ / мегаватт-час. Всего введено четыре типа нормативных показателей – один для топливных электростанций (ТЭС), работающих на газе, и три – для различных типов угольных ТЭС.

Еще один показатель, отслеживаемый китайскими властями, – суммарные выбросы каждой компании в течение года. Они сопоставляются с выбросами в базовых периодах, 2019-2020 гг. После запуска системы компании не должны будут превышать базовые уровни, или же потребуются приобретать квоты.

Углеродоинтенсивность всех крупных угольных ТЭС, мощностью более 300 МВт, уже сейчас либо ниже, либо близка к нормативному показателю. Сложности возникают только у некоторых малых и старых станций, однако и до разработки углеродного регулирования Китай проводил политику по их замещению на более крупные. Более того, СТВ не будет препятствовать вводу новых угольных ТЭС, поскольку они являются более эффективными по удельным углеродным выбросам по сравнению со старыми станциями.

Предусмотрены и послабления для неэффективных по выбросам компаний – как представляется, с тем, чтобы СТВ не выступала «карательным» инструментом, уничтожающим их бизнес. Если компания начинает работать не на полную мощность (например, из-за роста издержек вследствие покупки квот), то применяется понижающий коэффициент к плате за выбросы. Кроме того, установлен лимит суммарных выплат – он ограничен 20% от стоимости квоты компании⁷.

Торговля квотами организована следующим образом: те ТЭС, выбросы которых ниже нормативного показателя, получают возможность продавать неиспользуемые квоты на рынке (разработку платформы ведут госорганы и Шанхайская экологическая и энергетическая биржа), а станции с выбросами выше нормы должны будут покупать квоты. В целом возможны различные способы получения квот – бесплатное предоставление государством, приобретение на аукционах, покупка на бирже, обмен между компаниями.

Отдельным аспектом системы является включение в нее механизма, поощряющего развитие возобновляемых источников энергии (ВИЭ) и охрану леса. В рамках СТВ компании смогут оплачивать до 5% квот с помощью т.н. кредитов, выдаваемых тем компаниям, которые на добровольной основе вносят средства в программу «Китайские сертифицированные снижения эмиссий», которая затем финансирует ВИЭ и лесохозяйство.

Важнейшее значение имеет еще один вопрос – каким образом регулировать ввод дополнительных новых мощностей внутри действующих электростанций. Такие инвестиции приведут к росту мощности, что является плюсом для экономики. Однако это автоматически увеличит и объем выбросов. Идеальной была бы



ситуация, при которой такие инвестиции не сопровождались бы дополнительными экологическими сборами. Поэтому здесь используются т.н. бенчмарки – ориентировочные показатели выбросов на единицу электроэнергии, которые вводятся для отрасли в целом и не должны быть превышены отдельной компанией при установке ею новых мощностей.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К РЕГУЛИРОВАНИЮ

Характеристики СТВ означают, что Пекин приоритетное значение придает тому, чтобы не помешать экономическому росту. Нормативы по выбросам установлены так, что у крупных компаний не возникнет сложностей с их выполнением, на первом этапе плата за выбросы взиматься вообще не будет. Только компании, которые превысят выбросы по сравнению с базовым периодом, должны будут приобретать квоты. В ряде материалов китайских СМИ указывалось, что в преддверии объявления правительством подхода к ценообразованию государственные корпорации и финансовые компании подчеркивали, что углеродная цена будет влиять на прибыль и кредитные риски, и правительство учло эти опасения.

Вместе с тем, внедрение системы уже само по себе демонстрирует серьезный подход государства к внедрению экономических механизмов, способствующих снижению выбросов. Развертывание системы, возможность ужесточения в будущем нормативов, перспективы включения новых отраслей – все эти моменты оказывают влияние на политику компаний и дают определенный сигнал о необходимости снижения выбросов.

О наличии такого сигнала может свидетельствовать то, что в 2020 г., в рамках подготовки к введению системы, китайские власти провели опрос нескольких сотен компаний-участниц рынка. Согласно ожиданиям бизнеса, углеродная цена в 2030 г. может составить 77 юаней (9,8 евро) за тонну выбросов.

В целом само наличие системы создает возможность того, чтобы в перспективе, в случае появления такой необходимости, мог быть усилен контроль за выбросами через ужесточение нормативных показателей. При этом следует оговориться, что никаких комментариев о планах ужесточения нормативных показателей китайские официальные лица не дают, что говорит о расстановке приоритетов в пользу экономических, а не экологических, задач.

После начала функционирования системы, означавшем ее апробацию на практике, китайские власти дали несколько сигналов о перспективах. В 2021 г. Министерство экологии и окружающей среды ввело требования по раскрытию информации о выбросах для всех отраслей, которые в 2016 г. рассматривались в качестве кандидатов на включение в систему торговли выбросами, что может означать активизацию подготовки властями к расширению охвата системы на эти отрасли. Ожидается, что торговля квотами в них начнется к 2025 г. Председатель Шанхайской экологической и энергетической биржи, где происходит торговля квотами,

заявил, что в 2022 г. ожидается расширение охвата регулирования на 2-3 сектора, эксперты называют алюминиевую, цементную и цветную металлургию.

Кроме того, китайские власти рассматривают расширение финансовой инфраструктуры, занимающейся торговлей квотами за счет распространения торговли на дополнительные биржевые площадки (Пекинскую зеленую биржу), использования не только текущей цены на квоты, но и фьючерсов, допуска к торгам иностранных инвесторов.

СИСТЕМЫ ТОРГОВЛИ ВЫБРОСАМИ КИТАЯ И ЕС

Заслуживающим внимания аспектом, связанным с созданием СТВ, является тесное взаимодействие китайских властей с Еврокомиссией на этапе разработки системы. Консультационное содействие со стороны ЕС происходило в рамках двух трехлетних проектов в 2014-2017 и 2017-2020 гг. Согласно данным сайта Еврокомиссии, реализуется проект «Платформа для программного диалога и сотрудничества между ЕС и Китаем по торговле выбросами». Он направлен на развитие компетенций китайских властей в соответствующей сфере.

Говорить о сопряженности двух систем не приходится. У китайской СТВ есть общие черты с есовской, но при этом в деталях имеются принципиальные различия. Ключевое отличие в том, что Еврокомиссия ограничила общее имеющееся в системе количество разрешений на выбросы (allowances) и каждый год дополнительно сокращает его. Хотя часть разрешений и выдается компаниям бесплатно, но количество таких разрешений также сокращается (например, в подпадающих под СТВ ЕС секторах обрабатывающей промышленности в 2013 г. бесплатно выдавалось 80% разрешений, остальные должны были покупаться, к 2020 г. показатель снизился до 30%). Из-за сокращения разрешений почти гарантированно происходит сокращение выбросов, а плата за выбросы возрастает.

Что касается цены, то в СТВ ЕС она, в результате очередного сокращения количества разрешений, возросла в начале 2021 г. до почти 40 евро за тонну выбросов.

Важное отличие заключается и в отраслевом охвате. В используемом в рамках СТВ ЕС «Списке секторов на 2021-2030, подверженных углеродной утечке», их 65 (решение Еврокомиссии 2019/708).

В целом, как представляется, в случае введения Брюсселем пограничного корректирующего углеродного механизма (ПКУМ) наличие у Китая СТВ не избавит китайские компании от необходимости уплаты есовского сбора.

Дополнительным аспектом, заслуживающим внимания в рамках взаимодействия Китая с ЕС по углеродному регулированию, является факт подписания в 2018 г. Меморандума о взаимопонимании «По усилению сотрудничества по торговле выбросами» между Европейской комиссией и Министерством экологии и окружающей среды КНР⁸. На основе анализа системы споров ВТО можно сделать вывод, что наличие меморандума о взаимопонимании может впоследствии быть



использовано Брюсселем в своих целях для попытки обоснования легитимности ПКУМ в рамках права ВТО. В решении Апелляционного органа ВТО (WT/DS58/AB/RW, стр.41,50) по спору «США – Креветки» (в рамках которого рассматривалась мера, схожая, с точки зрения права ВТО, с ПКУМ) наличие меморандума о взаимопонимании между сторонами спора послужило основанием для признания обоснованности меры.

В целом, в электроэнергетической отрасли Китая начала действовать общенациональная система торговли выбросами углекислого газа. При этом она не будет создавать дополнительного бремени для бизнеса, по крайней мере, на первом этапе. Суммарный показатель выбросов отрасли не ограничивается, устанавливаются только удельные нормативы (весьма льготные) выбросов на единицу вырабатываемой энергии. В долгосрочные планы китайских властей входит добавление в СТВ других углеродоемких отраслей, но конкретные сроки не названы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Китайский опыт заслуживает внимания в России. Внедрение энергоэффективных технологий является мировым трендом, который может привести к снижению себестоимости производства⁹. Россия в 2020-2021 гг. активизировала политику в области снижения выбросов парниковых газов, в т.ч. началась реализация двух региональных экспериментов на Сахалине и в Калининградской области, внедрены требования по обязательной отчетности компаний с крупными объемами выбросов. Китай на несколько лет опережает Россию в области внедрения регулирования (исходя из сроков внедрения региональных проектов и общенациональной системы). Китайский опыт интересен тем, что эта страна смогла взвешенно и осторожно запустить общенациональную систему, не допустив при этом роста сборов с подавляющего большинства компаний. Расценки за выбросы в системе имеются, система функционирует, но квоты вынуждены приобретать только заводы, превышающие показатели за предыдущие годы.

Вместе с тем в преддверии введения Евросоюзом своего ПКУМ, который может стать первым в мире трансграничным механизмом сборов за выбросы, понятно, что наличие в странах систем, аналогичных китайской, не уберезет их экспортеров от необходимости дополнительных расходов на есовском рынке в рамках ПКУМ, поскольку Еврокомиссия волонтаристски намерена признавать только эквивалентную плату на рынках стран-экспортеров. Вместе с тем есовский подход не является универсальным и согласованным на международном уровне, в связи с чем наличие у других стран внутренней системы торговли выбросами, особенно в случае если при этом происходит подтвержденное цифрами снижение выбросов, может служить весомым аргументом в пользу эффективности экологической политики стран и их следованию целям, прописанным в Парижском соглашении по климату.

ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ Глобальная среда бизнеса. Ключко О.А., Кратко И.Г., Растворцева С.Н. и др. Москва, 2022. Сер. Высшее образование: Бакалавриат. Издательский Дом «Инфра-М». 438 с. doi: 10.12737/1817802

² Бирюкова О.В. Вопросы национальной безопасности в торговой политике США. Мировая экономика и международные отношения. 2022. Т. 66. № 4. С. 26-34.

³ China's Greenhouse Gas Emissions Exceeded the Developed World for the First Time in 2019 [Electronic Resource]. – Mode of access : <https://rhg.com/research/chinas-emissions-surpass-developed-countries/?msclkid=fb386cb1cf7511ec866dfa69b8802296>

⁴ Си Цзиньпин: Китай к 2060 г. добьется углеродной нейтральности [Электронный ресурс] / Синьхуа Новости. – 23.09.2020. – Режим доступа: http://russian.news.cn/2020-09/23/c_139390448.htm

⁵ Full Text: Remarks by Chinese President Xi Jinping at Leaders Summit on Climate [Electronic Resource] / Xinhuanet.com. – 22.04.2021. - Mode of access: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139899289.htm

⁶ Hongpei Z. China's national carbon trading begins, ramping up efforts to achieve decarbonization goal / Global Times. 16.07.2021 [Electronic resource]. Mode of access: <https://www.globaltimes.cn/page/202107/1228833.shtml?msclkid=571497a2cf9311ec8a2796b37142a0f3>

⁷ Бездудная А.Г., Кадырова О.В., Трейман М.Г. Углеродный след и развитие зеленой экономики (на примере Китайской Народной Республики) / Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2022. № 2. С. 21-27.

⁸ Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Emissions Trading between the European Commission and the Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China

⁹ Бирюков Е.С. 20 мер по выводу российской экономики на траекторию экономического роста / Банковское дело. – 2015. – №2. С.50-54.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Бездудная А.Г., Кадырова О.В., Трейман М.Г. Углеродный след и развитие зеленой экономики (на примере Китайской Народной Республики) / Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2022. № 2. С. 21-27 @@ Bezdudnaya A.G., Kadyrova O.V., Trejman M.G. Uglyerodnyj sled i razvitie zelenoj ekonomiki (na primere Kitajskoj Narodnoj Respubliki) / Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta. 2022. № 2. S. 21-27.

Бирюков Е.С. 20 мер по выводу российской экономики на траекторию экономического роста / Банковское дело. 2015. №2. С.50-54. @@ Biryukov E.S. 20 mer po vyvodu rossijskoj ekonomiki na traektoriyu ekonomicheskogo rosta / Bankovskoe delo. 2015. №2. S.50-54.

Бирюкова О.В. Вопросы национальной безопасности в торговой политике США // Мировая экономика и международные отношения. 2022. Т. 66. № 4. С. 26-34. @@ Biryukova O.V. Voprosy nacional'noj bezopasnosti v torgovoj politike SSHA // Mirovaya ekonomika i mezhduнародные otnosheniya. 2022. Т. 66. № 4. S. 26-34, doi: 10.20542/0131-2227-2022-66-4-26-34



Бiryukova O.V. Участие сектора услуг в развитии глобальных цепочек создания стоимости / Известия Уральского государственного экономического университета. 2016. № 3 (65). С. 115-125. @@ Biryukova O.V. Uchastie sektora uslug v razvitii global'nyh cepochek sozdaniya stoimosti / Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta. 2016. № 3 (65). S. 115-125.

Глобальная среда бизнеса. Клочко О.А., Кратко И.Г., Растворцева С.Н. и др. Москва, 2022. Сер. Высшее образование: Бакалавриат. Издательский Дом «Инфра-М». 438 с. @@ Global'naya sreda biznesa. Klochko O.A., Kratko I.G., Rastvorceva S.N. i dr. Moskva, 2022. Ser. Vysshee obrazovanie: Bakalavriat. Izdatel'skij Dom "Infra-M". 438 s., doi: 10.12737/1817802

Си Цзиньпин: Китай к 2060 г. добьется углеродной нейтральности [Электронный ресурс] / Синьхуа Новости. – 23.09.2020. – Режим доступа: http://russian.news.cn/2020-09/23/c_139390448.htm @@ Si Czin'pin: Kitaj k 2060 g. dob'etsya uglerodnoj nejtral'nosti [Elektronnyj resurs] / Sin'hua Novosti. – 23.09.2020. – Rezhim dostupa: http://russian.news.cn/2020-09/23/c_139390448.htm

China's Greenhouse Gas Emissions Exceeded the Developed World for the First Time in 2019 [Electronic Resource]. – Mode of access : <https://rhg.com/research/chinas-emissions-surpass-developed-countries/?msclkid=fb386cb1cf7511ec866dfa69b8802296>

Full Text: Remarks by Chinese President Xi Jinping at Leaders Summit on Climate [Electronic Resource] / Xinhuanet.com. – 22.04.2021. - Mode of access: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139899289.htm

Hongpei Z. China's national carbon trading begins, ramping up efforts to achieve decarbonization goal / Global Times. 16.07.2021 [Electronic resource]. Mode of access: <https://www.globaltimes.cn/page/202107/1228833.shtml?msclkid=571497a2cf9311ec8a2796b37142a0f3>

Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Emissions Trading between the European Commission and the Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China [Electronic resource]. Mode of access: https://ec.europa.eu/clima/system/files/2018-07/20180713_mou_en.pdf

