

Штейнберг Е.Е.¹

Влияние современных экологических инициатив на международную торговлю продукцией черной металлургии

Рассматриваются проблемы протекционизма и нетрадиционные подходы («неклассические практики») применения инструментов торговой защиты и ограничения объемов импорта. Анализируется использование «экологической повестки» в качестве дополнительного инструмента торгового протекционизма, а также влияние текущей ситуации в международной торговле черными металлами на сокращение мировых выбросов углерода. Ключевые слова: протекционизм, экология, Евросоюз, ВТО, черная металлургия.

Ключевые слова: протекционизм, экология, Евросоюз, ВТО, черная металлургия.

JEL:F18

DOI:10.17323/2499-9415-2020-2-22-46-52

В текущей ситуации обострения проблем протекционизма в мировой торговле и избыточных мощностей в металлургии все чаще используются нетрадиционные подходы («неклассические практики») в применении инструментов торговой защиты и ограничения объемов импорта. Можно подчеркнуть, что все чаще при реализации национальных курсов торговой политики фиксируются попытки расширить число факторов, традиционно учитываемых при введении торговых барьеров, например, в декабре 2017 г. Еврокомиссия предусмотрела в новой редакции Базового антидемпингового европейского регламента возможность учитывать «искажения» на внутреннем рынке страны-экспортера [1], к которым она относит политические, социальные, экологические и экономические факторы. При анализе Доклада Еврокомиссии о наличии искажений на внутреннем рынке Китайской Народной Республики [2] видно, что фак-

¹ Штейнберг Екатерина Евгеньевна — аспирант Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития РФ. E-mail: <ekat.steinberg@gmail.com>.

тически Еврокомиссия проводит анализ всех характеристик китайской экономики. Аналогично можно отметить попытки США в декабре 2019 г. учитывать смежные экономические факторы при усилении защиты внутреннего рынка стальных товаров и алюминия: предварительное объявление Президента США о расширении действия пошлин, введенных по ст. 232 Закона США о расширении торговли [3], на Бразилию и Аргентину в ответ на снижение курса национальных валют этих государств [4]. Дополнительно Министерством коммерции было объявлено, что к маю 2020 г. будет разработана окончательная процедура введения ответных импортных пошлин для компенсации действий стран по обесцениванию национальных валют. Список данных стран будет определять Казначейство США [5]. В данном случае снижение национальной валюты признается запрещенной субсидией, направленной на поддержку экспортеров, особенно экспортеров стальной продукции. При этом на международных площадках все еще не пришли к окончательному мнению, что считать «сознательным снижением курса национальной валюты», а что «экономически обоснованным», это может привести к применению таких мер в отношении максимально большого количества стран, фиксирующих девальвацию национальной валюты (в том числе Российской Федерации). Основным же трендом новых торговых защитных практик является включение в анализ перед введением дополнительных барьеров экологических факторов в производстве товаров.

Взаимосвязь либерализации международной торговли и глобальной экологической ситуации является давно признанным фактом, отмеченным в том числе в документах ВТО. Эта международная организация стремится мотивировать снижение влияния на окружающую среду [6]. Несмотря на отсутствие отдельного многостороннего соглашения ВТО, направленного на улучшение экологической обстановки, в некоторых многосторонних соглашениях данные аспекты косвенно учтены. Например, при заключении Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах ВТО [7] было сделано исключение для государственных субсидий, направленных на создание условий для соответствия предприятий новым экологическим стандартам и требованиям¹. Ссылки на аргументацию, связанную с экономическими аспектами, можно найти в некоторых решениях по спорам ВТО: «закон ВТО должен интерпретироваться с точки зрения заботы о сохранении атмосферы Земли» [8].

Однако решения ВТО по данному вопросу, скорее, носят теоретический характер. Фактически же можно констатировать конфликт либерализации торговли и снижения объемов выброса парниковых газов на планете, так как либерализация торговли напрямую коррелирует с развитием про-

1 Однако договориться о продлении этого исключения после 2000 г. не удалось.

мышленного производства в мире. Так, эконометрические исследования показывают, что снижение импортных пошлин всеми членами G20 на 1% на природный газ, продукцию машиностроения и металлургии повысил бы выброс CO₂ на 2779, 1747, 1453 т соответственно. Итоговый потенциал прироста выбросов в результате снижения пошлин был оценен в величину от 3,5%–232,2% [9].

Казалось бы, усиление протекционизма подействует на экологическую ситуацию бесспорно положительно, но такая оценка была бы поверхностной. В действительности же повышение пошлин приведет к снижению количества рабочих мест в развивающихся странах, что может спровоцировать развитие нелегальной добычи полезных ископаемых и ресурсов [10]. Дополнительно можно отметить, что ввод «плоских» пошлин на все товары, вне зависимости от уровня выбросов, напротив, ограничивает маржу производителей, в том числе за счет снижения инвестиций в новое оборудование. Данный факт был подтвержден и руководителем экологической программы ООН: по его мнению, протекционизм, аналогичный пошлинам по ст. 232 Закона США о расширении торговли, напротив, разрушает все попытки достичь международного консенсуса по экологическим вопросам. Более того, протекционизм провоцирует неэффективное распределение ресурсов, а также обрекает больше людей на проживание за чертой бедности, что снижает потребление более дорогой, экологичной продукции [Ibid.].

Тем не менее, до 2019 г. экологические вопросы никогда не использовались как предлог для введения защитных мер. Одним из самых актуальных вопросов является сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу, в том числе углекислого газа CO₂. Значительнее всего ограничение торговли в целях мотивации снижения выбросов в атмосферу влияет на металлургию в связи с высоким уровнем в ней энергопотребления и отсутствием технологических новаций.

Более того, были попытки модифицировать механизм ст. 232 Закона США о расширении торговли. Например, член Демократической партии США направлял запрос в Министерство коммерции с просьбой инициировать расследование в отношении потенциальной угрозы некоторых импортных товаров для национальной безопасности страны [11]. Необходимость отдельного расследования объяснял обострением проблемы углеродных выбросов, расширением мировой торговли и увеличением объемов импорта в ЕС. Однако тем не менее в связи с текущим политическим курсом США Министерство коммерции не торопится рассматривать данный запрос.

Самым показательным примером в новых торговых практиках является инициатива Европейской комиссии по разработке и внедрению пограничного углеродного налога (*carbon adjustment tax*) [12, 13]. Данный механизм направлен на мотивацию зарубежных торговых партнеров снижать уро-

вень выбросов углекислого газа. В рамках достижений целей по климатической нейтральности европейских стран к 2050 г. прорабатываются различные подходы к решению «проблемы безразличия к экологии некоторых торговых партнеров» [13]. В период с 1990 по 2018 г. Европейскому Союзу удалось снизить выброс парниковых газов на 23% при совокупном приросте экономики на 61%. Однако, по оценкам специалистов, при сохранении текущих темпов к 2050 г. удастся сократить только 60% выбросов, чем обосновывается необходимость разработки нового механизма [14]. Основа предлагаемого механизма — взимание платы со стран с менее строгим экологическим законодательством. В отличие от «плоской» системы пошлин секции 232 названного Закона США предлагается ввести дифференциацию размера налогового платежа в зависимости от фактической разницы между объемами выбросов в атмосферу при производстве данного вида продукции в той или иной стране и европейскими экологическими требованиями. В настоящее время энергоемкие отрасли в ЕС, в том числе металлургия, платят за выбросы CO₂ в рамках Системы торговли выбросами ЕС (ETS). Но это не относится к металлургам из стран за пределами ЕС, которые могут продавать сталь, произведенную с сопоставимыми или зачастую значительно большими объемами выбросами углекислого газа. В результате производство стали перемещается в страны, не входящие в ЕС, где законодательство относительно выбросов зачастую менее строгое, что подрывает усилия по борьбе с изменением климата [15]. По мнению некоторых специалистов европейских компаний, введение такой системы позволит уравнивать расходы на плату за выбросы CO₂ и учесть их в стоимости импортируемой стали. В конечном счете теоретически это должно стимулировать инвестиции в безуглеродную металлургию. Но и описываемый подход создает искажения на международном рынке, так как в нем не учитываются многие вопросы и проблемы.

В целях максимизации эффективности механизма необходимо, чтобы подход был недискриминационный, соответствовал бы правилам ВТО. Для этого должен быть выработан единый подход как к зарубежным компаниям, так и европейским. Есть дополнительные трудности, связанные с разработкой и применением углеродного сбора, а именно: наличие противоречивых технологических обоснований, недоступность данных о состоянии отрасли в третьих странах, риск негативного влияния на развивающиеся страны, а также вопросы соответствия правилам ВТО. В существующем на момент написания данной статьи проекте предполагалось рассчитывать размер сбора не секторально, а на продуктовом уровне для точности сравнения [16]. Но, к сожалению, данный подход не дает гарантии соблюдения принципа «недискриминационности». Сбор, вероятно, будет оплачиваться всеми импортерами, в то время как лишь 30% общего числа европейских производителей стали платят за эмиссию CO₂. Необходимо отметить, что важно учитывать не только прямые выбросы, но и выбросы на применяемые для производства товара ресурсы, а также существуют риски, что невключение в механизм всей цепочки производства может вызвать иска-

жения на рынке, так как приведет к повышению объемов импорта сырья, что повлечет нарушение конкуренции на европейском рынке. Введение налога только на стальные продукты также может навредить потребляющим отраслям, например производству автомобилей. Следовательно, напрашивается вывод, что в таком виде данный механизм можно отнести к еще одной протекционистской мере, которая ограничит темпы развития мировой экономики. Более того, есть риск, что данная система позволит выйти на рынок только дешевому импорту, т.е. производителям, не инвестирующим в «зеленые» технологии.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что снижение выбросов в атмосферу не должно противопоставляться экономическому росту и отказу от торговой либерализации, в том числе в сфере черной металлургии. Снижение объемов выбросов должно достигаться внедрением энергосберегающих технологий, контролем всей цепочки использования металлургической продукции и созданием рынка сбыта для «зеленых» металлургических товаров. Как и ранее не теряют актуальности международные торговые соглашения, направленные на выработку единых экологических стандартов и систем санкций за их нарушение.

Источники

- [1] Regulation (EU) 2017/2321 of the parliament and the council of 12 December 2017 // Официальный вестник Европейского Союза. 2017. № 338.
- [2] Commission staff working document on significant distortions in the economy of the people's republic of China for the purposes of trade Defence investigations. URL: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156474.pdf>.
- [3] US Ministry of Commerce, Measures under 232 Section Tariff act. URL: <<https://www.commerce.gov/section-232-investigation-effect-imports-steel-us-national-security>>.
- [4] Trump Says U.S. Will Impose Metal Tariffs on Brazil and Argentina // The New York Times. 2019.02.12. URL: <<https://www.nytimes.com/2019/12/02/business/economy/trump-tariffs-brazil-argentina-metal.html>>.
- [5] Министерство торговли выпускает окончательное правило для компенсации несправедливых валютных субсидий. URL: <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/02/department-commerce-issues-final-rule-countervailing-unfair-currency>>.
- [6] Введение в области торговли и окружающей среды в США ВТО. URL: <https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_intro_e.htm>.

- [7] Agreement on subsidies and countervailing measures WTO BTO. URL: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf>.
- [8] WTO Appellate Body (AB) in US-Shrimp, October 1998 BTO. URL: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds58sum_e.pdf>.
- [9] Потенциал роста для переноса выбросов CO₂ путем снижения тарифов. URL: <<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/aaf688>>.
- [10] Торговая война нанесет вред окружающей среде, предупреждают экологи ООН. URL: <<https://www.climatechangenews.com/2018/06/28/trade-war-harm-environment-warns-un-green-chief/>>.
- [11] Pascrell to ask Commerce for 232 investigation on carbon emissions. URL: <<https://www.politico.com/story/2019/03/08/bill-pascrell-investigation-carbon-emissions-1252621>>.
- [12] Зеленое дело ЕС (механизм корректировки углеродных границ). URL: <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism>>.
- [13] ArcelorMittal призывает ввести carbon adjustment tax. URL: <<https://gmk.center/news/arcelormittal-prizyvaet-vvesti-carbon-adjustment-tax/>>.
- [14] Дорожная карта и основные действия. URL: <https://ec.europa.eu/info/files/annex-roadmap-and-key-actions_en>.
- [15] Communication from the commission to the European Parliament, the European Council the European economic and social committee and the committee of the regions. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2019-394-final_en.pdf>.
- [16] Пограничные корректировки углерода на основе предотвращенных выбросов: решение проблемы его проектирования. URL: <<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/border-carbon-adjustments-based-avoided-emissions-addressing-challenge-its-design>>.

Steinberg E.¹

The Impact of Modern Environmental Initiatives on International Trade in Ferrous Metallurgy Products

The problems of protectionism and non-traditional approaches ("non-classical practices") to the use of trade protection tools and import restrictions are considered. The article analyzes the use of the "environmental agenda" as an additional tool of trade protectionism, as well as the impact of the current situation in international trade in ferrous metals on reducing global hydrocarbon emissions. Keywords: protectionism, ecology, European Union, WTO, ferrous metallurgy.

Keywords: protectionism, ecology, Euro Union, WTO, ferrous metallurgy.

Статья поступила в редакцию 14 июня 2020 г.

¹ Steinberg Ekaterina — postgraduate student of the all-Russian Academy of foreign trade of the Ministry of economic development of the Russian Federation. E-mail: <ekat.steinberg@gmail.com>.