

**ЕВРОПЕЙСКИЙ ПРОЦЕСС: СТРАНЫ И РЕГИОНЫ**

---

УДК – 321.8, 327.7

**Николай КАВЕШНИКОВ**

## **СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ТОРГОВЛИ ВЫБРОСАМИ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ ЕС: КТО ОПРЕДЕЛИЛ ДИЗАЙН**

**Аннотация.** В статье исследуется процесс создания системы торговли выбросами Европейского союза (СТВ). Анализируется, какие из институтов ЕС (Комиссия, Совет или Европарламент) в наибольшей степени повлияли на организационный дизайн СТВ. Исследование проведено на основе метода отслеживания процесса. В качестве первичных материалов использовались документы, отражающие позиции акторов и ход законодательного процесса. В работе доказано, что определяющее слияние при формировании дизайна СТВ имели государства-члены (баланс интересов и влияния государств-членов в Совете ЕС). Комиссия сыграла существенную роль как автор идеи и модератор компромиссов. Помимо этого, Комиссия и Европарламент несколько раз успешно заблокировали или смягчили те поправки государств-членов, которые угрожали подорвать самый смысл торговли выбросами. Попытки Европарламента существенно изменить децентрализованный характер СТВ не удалось. Таким образом, процесс создания СТВ соответствует основным положениям межправительственного подхода.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, энергетическая политика, климатическая политика, система торговли выбросами, парниковые газы, процесс принятия решений в ЕС.

### **Введение**

Система торговли квотами на выбросы парниковых газов (ПГ), сокращенно именуемая системой торговли выбросами (СТВ), является основным инструментом климатической политики Европейского Союза. Будучи создана в 2003 г., СТВ стала первой международной системой торговли ПГ и по праву считается “большим экспериментом [климатической] политики” [Kruger & Pizer, 2004].

В настоящее время в СТВ участвует 31 страна, система включает такие сектора, как электроэнергетика, нефтепереработка, металлургическая, стекольная, бумажная промышленность, производство цемента, авиаперевозки и др. (всего более 11 тыс. промышленных предприятий). В совокупности эти сектора обеспечивают около 45% всех выбросов на территории ЕС.

СТВ начала функционировать 1 января 2005 г. Директива 2003/87 [European Union, 2003] установила базовые правила функционирования СТВ на первый (2005–

2007 г.) и второй (2008–2012 г.) периоды. В настоящее время идёт третий период – 2013–2020 г., при подготовке к которому СТВ была существенно реформирована. В 2014 г. Европейский совет одобрил стратегию в области климата и энергетики до 2030 года, в которой, в частности сформулировал обязательную цель – к 2030 г. сократить выбросы парниковых газов на 40% по сравнению с уровнем 1990 г. [Кавешников, 2015b]. В свете этого в настоящее время обсуждается реформа СТВ на четвёртый период – 2021–2030 г.

СТВ работает по принципу “ограничить и торговать”. Сначала определяется годовой объём выбросов, затем этот объём распределяется между предприятиями отраслей, участвующих в СТВ. Если выделенной квоты не хватает, предприятие может купить недостающий объём на “вторичном” рынке СТВ, где осуществляется как спотовая торговля, так и торговля фьючерсами.

В фокусе настоящего исследования – процесс создания системы торговли выбросами ЕС и её организационный дизайн в первой фазе (2005–2007 г.). В научной литературе существует значительное число работ, анализирующих становление и основные характеристики СТВ (например, [Convery, 2009; Skjaereth & Wettstad, 2009; Mortensen & Ole, 2004]).

Однако предмет данного исследования – не сама СТВ. Мы постараемся оценить, какие акторы и в какой степени повлияли на организационный дизайн СТВ, акцентировав внимание на трёх ключевых участниках законодательного процесса ЕС: Комиссия ЕС, Совет ЕС и Европарламент. Либеральный межправительственный подход предполагает, что результат законодательного процесса определяется прежде всего позициями и балансом влияния государств – членов ЕС. Новый институционализм объединяет кластер различных подходов, единых в том, что институты ЕС обладают самостоятельностью и их влияние на процесс принятия решений выходит за рамки их роли как агента национальных правительств.

Множество работ рассматривают влияние различных институтов ЕС в процессе принятия решения (например, [Rasmussen, 2011; Thomson and Hosli, 2006]) в том числе в отдельных сферах или при принятии отдельных документов (например, Kaskas, 2004). В отечественной литературе эти вопросы затрагиваются лишь в общей форме: исследования баланса между институтами ЕС [Заславская, 2015; Кавешников, 2010] и теоретических концепций [Стрежнева, 2009]. О влиянии же институтов и методах управления в приложении к конкретным сферам деятельности ЕС можно отнести работы Н. Кавешникова [2015a] и М. Стрежневой [2011]. Однако нам неизвестны отечественные разработки проблемы взаимодействия институтов ЕС в процессе принятия отдельных документов.

Исследование проведено на основе метода отслеживания процесса (process tracing). Этот метод изучения отдельных кейсов даёт возможность на основе интервью или анализа документов отследить причинно-следственные связи, в частности, между позициями акторов и итоговым решением [George and Bennett, 2005]. Одна из разновидностей метода отслеживания процесса применяется для проверки теории, а точнее, предлагаемого теорией казуального механизма, на примере отдельного кейса (процесса).

Используя факт создания СТВ и определения ключевых элементов её дизайна проверим, насколько в данном случае применимы альтернативные концепции: либеральный межправительственный подход и неинституционализм (межправительственный либо коммунитарный методы управления). В общем случае такое проти-

вопоставление некорректно. Европейский Союз – слишком сложный и разнородный объект, и потому процесс принятия решений в ЕС не может быть интерпретирован в рамках одной “метатеории” либо дихотомии коммуитарный-межправительственный. Однако поскольку речь идёт о решении системного уровня (учреждение политики), мы вправе ограничиться анализом двух упомянутых противоположных позиций [Кавешников, 2015]. Первичные материалы для исследования – документы, отражающие позиции акторов (резюме консультаций, позиционные документы) и ход законодательного процесса (предложение Комиссии, поправки ЕС и Совета, итоговый текст директивы).

### *Позиции акторов*

Как ни парадоксально, создание СТВ Европейского Союза в начале 2000-х годов стало следствием двух провалов климатической политики ЕС. Во-первых, Европейская комиссия вынуждена была отказаться от введения инициированного в начале 1990-х гг. налога на выбросы углекислого газа. Очень многие государства-члены ЕС рассматривали предложение Комиссии как прецедент, за которым в случае успеха последуют другие действия, угрожающие налоговому суверенитету. Во-вторых, Европейская комиссия не смогла предотвратить включения торговли квотами в число инструментов Киотского протокола (на этом настояли США). Отказавшись от идеи налога на выбросы углерода, Комиссия с 1997 г. начала изучать возможности торговли квотами.

Принципиальная позиция *Комиссии* была отражена в Зелёной книге о торговле выбросами 2000 г. [European Commission, 2000]. По содержанию документа было понятно, что сама Комиссия считает организацию торговли необходимым шагом и вопрос лишь в дизайне системы. Комиссия предложила создать “внутреннюю” (внутриевропейскую) в том смысле, что будет функционировать независимо от будущей международной торговли в рамках Киотского протокола. Основными доводами за создание единой для всего ЕС системы были увязка проекта с единым внутренним рынком и экономия от эффекта масштаба. Комиссия полагала целесообразным сначала организовать торговлю квотами на выбросы CO<sub>2</sub>, а возможность торговли другими ПГ рассмотреть позднее с учётом наработанного опыта.

Комиссия принципиально настаивала на обязательной системе торговли квотами. По её мнению, добровольное участие в СТВ существенно уменьшит экономическую эффективность системы и создаст риски искажения внутреннего рынка. Помимо этого, КЕС высказалась в пользу единых правил функционирования СТВ, полагая нецелесообразным как любые исключения из системы отдельных предприятий или секторов некоторых стран ЕС, так и добровольное включение отдельными странами ЕС секторов, для которых участие в СТВ не является обязательным.

Комиссия недвусмысленно высказалась за создание централизованной системы определения национальных квот. В документе детально обсуждался вопрос распределения квот между предприятиями (аукцион или бесплатное распределение). Полагая, что оба способа равноценны с точки зрения экологического эффекта, Комиссия считала аукционы технически более приемлемыми. Кроме того, организация аукционов позволила бы избежать необходимости “ручного” распределения квот между предприятиями – вопрос весьма чувствительный с политической точки зрения и чреватый искажением конкурентной среды [Elleman, 2010: 23].

*Европарламент* сформулировал свою позицию позднее, в 2002 г. ходе рассмотрения проекта директивы о торговле выбросами. В целом ЕП также выступал сто-

ронником централизованной системы, особенно настаивая на гармонизированной системе распределения квот и даже на фиксации национальных квот в тексте самой директивы [Skjaerseth & Wettestad, 2009: 113].

При анализе позиции *государств-членов* следует исходить из того, что все 15 стран ЕС в 2000 г. в принципе поддерживали идею борьбы с потеплением климата и сокращения выбросов парниковых газов. В авангарде климатической политики были Германия, Великобритания и страны Северной Европы. Согласно Киотскому протоколу, ЕС взял на себя обязательство в 2008–2012 гг. сократить выбросы парниковых газов на 8% по сравнению с 1990 г.

В июне 1998 г. Совет ЕС одобрил соглашение о распределении усилий – национальные цели сокращения выбросов, которые в сумме давали 8% в целом по ЕС [Council, 1998]. Тем самым политическое обязательство, зафиксированное в Киотском протоколе, стало юридически обязательным в рамках права ЕС. Однако следует отметить, что переговоры были довольно сложными [Pallemerts & Williams, 2006], а распределение усилий – крайне неравномерным. Некоторые страны ЕС (относительно менее развитые) даже получили право увеличить выбросы. Все государства-члены вынуждены были балансировать экологические приоритеты, задачи экономического развития и интересы промышленности; каждая страна находила свой вариант этого баланса.

Что касается реакции на обнародованную Комиссией Белую книгу 2000 г., то лишь половина стран поддержала торговлю квотами, из них большинство выступило за децентрализованную схему торговли. Но и среди сторонников идеи существенно различались мнения об организации системы, степени её гармонизации и принципах функционирования [Skjaerseth & Wettestad, 2009: 109]. В частности, Германия (а поскольку на неё приходилась наибольшая доля выбросов среди стран ЕС, то её позиция имела особо важное значение) выступала за добровольную систему торговли.

### ***Законодательный процесс***

Два основных фактора определили ход и результаты законодательного процесса. Во-первых, после решения Дж.Буша выйти из Киотского протокола (март 2001 г.) европейские лидеры мобилизовались под лозунгом “Спасем Киото”. Во-вторых, Комиссия ещё при разработке законопроекта заранее учла интересы государств ЕС по ключевым аспектам функционирования СТВ.

Комиссия обнародовала официальный законопроект (далее – Предложение) в октябре 2001 г. [European Commission, 2001]. Учтя позицию государств-членов, Комиссия отказалась от своих предпочтений, сформулированных ранее в Зелёной книге 2000 г. В частности, Комиссия согласилась с децентрализованной системой определения национальных квот и бесплатным распределением квот между предприятиями (ст. 9 и 10 Предложения Комиссии).

Законопроект рассматривался по процедуре совместного принятия решения, предусматривавшей два чтения и активное взаимодействие трёх институтов ЕС: Комиссии, Европарламента и Совета ЕС [Буторина & Кавешников, 2016: 142–144]. К концу 2001 г. стало очевидно, что большинство стран ЕС вышли на согласованную позицию по основным элементам дизайна СТВ. В частности, большинство стран полагало, что определение потолка квот в СТВ должно проводиться на национальном уровне (децентрализованная система), но при этом порядок определения

потолка квот и методов их распределения между предприятиями должен быть гармонизирован на общеевропейском уровне, чтобы не создать помех функционированию единого рынка. Большинство стран считало, что на первом этапе СТВ следует ограничиться только квотами на выброс CO<sub>2</sub>. Также имелась широкая поддержка позиции Комиссии о тех секторах, которые следует включить в СТВ, хотя некоторые государства-члены настаивали на включении дополнительных секторов. Большинство в Совете полагало, что распределение квот между предприятиями должно быть бесплатным [Council, 2001]. Из принципиальных элементов дизайна СТВ существенное расхождение позиций имело место лишь по вопросу обязательного (большинство стран ЕС) или добровольного (Великобритания и Германия) участия в СТВ [Council, 2002].

Параллельно проект обсуждался депутатами и 10 октября 2002 г. Европарламент принял позицию, в которой принципиально одобрил законопроект и предложил 73 поправки (далее – Позиция ЕП) [European Parliament, 2002]. 27 ноября Комиссия обнародовала Исправленное предложение, в котором полностью учла семь поправок, предложенных ЕП, и частично учла десять поправок [European Commission, 2002]. Отметим, что, реагируя на поправки Европарламента, Комиссия уже имела представление о высказанной на заседаниях Совета ЕС позиции государств-членов и, естественно, принимала её во внимание.

18 марта 2003 г. Совет принял общую позицию [Council, 2003a], в которой учёл, полностью или частично, 23 предложенные Европарламентом поправки. Комиссия, Совет и Европарламент приложили большие усилия для достижения компромисса в ходе продолжавшихся три месяца неформальных консультаций (так называемый триалог). 2 июля Европарламент на пленарном заседании утвердил согласованный с Советом вариант текста директивы. Совет ЕС формально (фактически о его согласии было известно по итогам триалога) одобрил Директиву 2003/87, устанавливающую схему торговли квотами на эмиссию парникового газа в пределах ЕС [European Union, 2003] (далее – Директива), на заседании 22 июля 2003 г.

### *Анализ поправок*

В этой части статьи мы рассмотрим некоторые аспекты Директивы, по которым возникли разногласия между институтами ЕС. Мы выбрали те сюжеты, которые имели важное значение для дизайна СТВ и позволяют показать процесс выработки окончательных формулировок.

1. *Национальные планы распределения квот (НПР, планы)*. Ключевым элементом децентрализованной СТВ были национальные планы распределения квот: в этом документе каждое государство ЕС должно было указать национальный лимит квот на первый и второй периоды действия СТВ и порядок их распределения между предприятиями страны. Комиссия должна была проверить эти НПР и в случае противоречия установленным в директиве критериям имела право отклонить план (полностью или частично). Максимальный объём национального лимита квот<sup>1</sup> определялся обязательствами ЕС по Киотскому протоколу и утвержденным в 1998 г. распределением усилий между государствами-членами. При этом государство было вправе (и даже обязано) утвердить лимит меньше максимального объёма,

---

<sup>1</sup> Здесь и далее речь идёт не об общем объёме национальных выбросов, а только о той части, которая приходится на отрасли, включённые в СТВ.

если это было возможно с учётом перспектив развития национальной экономики и энергетического сектора, а также оценок технического прогресса.

Европарламент хотел ужесточить эти правила. Он предложил, чтобы максимальный национальный лимит квот, не превышал выбросов секторов, входящих в СТВ, в 1990 г. (п. 2 ст. 10 Позиции ЕП). Это означало бы дополнительные обязательства для тех стран, экономика которых быстро росла в 1990-е годы, и для тех стран, которые, согласно распределению усилий, имели возможность нарастить общий объём выбросов (Португалия, Греция, Испания и Ирландия). По сути это предложение ЕП отчасти дезавуировало вышеупомянутое распределение усилий. Не удивительно, что и Комиссия, и Совет решительно отклонили эту попытку.

Со своей стороны Совет, желая ограничить возможность контроля над содержанием НПР со стороны Комиссии, обязал её, в случае отклонения национального плана объяснить причины такого решения; это положение без изменений вошло в итоговый текст Директивы (п. 3 ст. 9).

Легко видеть, что как распределение усилий по выполнению Киотского протокола (выбросы в целом), так и цели по ограничению выбросов по секторам, включённым в СТВ, являются результатом межправительственного торга в Совете. Желая сохранить свободу рук, страны ЕС выбрали децентрализованную систему распределения квот, решили самостоятельно устанавливать национальные лимиты и определяли для себя максимально гибкие условия определения этих лимитов. Комиссию они наделили функцией ограниченного контроля над национальными планами.

2. *Критерии разработки национальных планов распределения квот.* Комиссия предложила, чтобы государства-члены разрабатывали НПР на основе объективных и транспарентных критериев, в частности тех, что сформулированы в Приложении III. При этом Комиссия предлагала оставить за собой (по процедуре комитологии, т.е. под контролем государств-членов, но без участия ЕП) право изменять эти критерии с учётом опыта функционирования СТВ. Европарламент предложил: 1) модифицировать список критериев в Приложении III, 2) обязать государства-члены формировать национальные планы исключительно (а не в частности) на основе критериев из Приложения III, и 3) в будущем изменять список критериев лишь путём внесения поправок в директиву, т.е. по процедуре совместного принятия решения с участием ЕП.

В итоге список критериев был модифицирован с учётом большинства из предложений ЕП. Это не ограничивало действий государств-членов, поскольку критерии были сформулированы в общей форме и даже в какой-то степени противоречили друг-другу. Последнее побудило Совет дать Комиссии поручение до начала подготовки национальных планов разработать руководство о применении этих критериев. В данном случае государства также рассчитывали минимизировать собственные усилия по разработке планов, переложив значительную часть работы на Комиссию.

Попытка обязать страны ЕС разрабатывать НПР исключительно на основе критериев из Приложения III встретила солидарный отпор и Комиссии, и Совета, поскольку лишала государства-члены “гибкости, необходимой чтобы учесть различающиеся национальные обстоятельства” [Council, 2003b: 6]. Третье предложение ЕП было урегулировано на компромиссной основе во втором чтении – Комиссия сохранила право изменять Приложение III по процедуре комитологии за исключением критериев 1, 3 и 7 (ст. 22 Директивы). Таким образом видно, что страны ЕС последовательно защищали (и преуспели в этом) любые элементы гибкости, т.е.

обеспечили себе максимальную свободу действий в процессе будущего функционирования СТВ. При этом они готовы учитывать позицию ЕП по вопросам второстепенной значимости, особенно когда речь идёт о процедурных аспектах.

3. *Порядок распределения квот.* Комиссия предлагала бесплатное распределение квот в первом периоде действия СТВ (2005–2007 гг.) и хотела получить право определить порядок распределения квот на второй период (2008–2012 гг.) на основе регуляторной процедуры<sup>1</sup>. Следует помнить, что изначально (в Зелёной книге 2000 г.) Комиссия полагала аукционы “технически” более приемлемыми. Очевидно, что КЕС изменила позицию с учётом высказанных на предварительной стадии мнений государств-членов (большинство из которых были против обязательных аукционов, хотя некоторые считали возможным организацию аукционов по добровольному решению каждой отдельной страны). Европарламент занял очень жёсткую позицию, настаивая, чтобы значительная часть квот (15%) обязательно распределялась на аукционах, причём уже в первом периоде действия СТВ. Комиссия, понимая, что это предложение неприемлемо для государств-членов, полностью отклонила его. В Совете ЕС страны, не исключавшие возможности организации “тренировочных” аукционов малого объёма, использовали позицию ЕП как повод предметно обсудить вопрос. В общей позиции Совет решил (и это решение без изменений вошло в итоговый текст Директивы – ст. 10):

1) Урегулировать распределение квот на оба периода в тексте директивы. Это лишило Комиссию возможности позднее настоять на своей позиции, например, попытаться ввести обязательные аукционы при определении “правил игры” на второй период.

2) Предоставить любому государству-члену право *добровольно* распределять на аукционе до 5% квот в первом периоде и до 10% – во втором периоде. Это соответствовало желанию некоторых стран ЕС получить дополнительные доходы от аукционов и при этом никак не ограничивало свободу действий государств-членов (а наоборот – расширило её).

Таким образом, итоговый текст явился компромиссом между государствами-членами, а позиция институтов ЕС не получила отражения. На практике в первый период функционирования СТВ аукционы организовали четыре страны, во второй – восемь. Общий объём распределённых через аукционы квот во втором периоде составил 3%; наиболее активно использовали аукционы Германия (8,8% национальных квот во втором периоде) и Великобритания (7%).

4. *Включение в СТВ производства алюминия и химической промышленности.* Европарламент настойчиво предлагал включить в СТВ производство алюминия и химическую промышленность. Комиссия и Совет единодушно отклонили это предложение, ссылаясь на технические сложности и тот факт, что указанные отрасли выбрасывают не только CO<sub>2</sub>, но и значительные объёмы иных ПГ. При этом Совет, сформулировав собственную поправку о возможности отдельных стран доброволь-

<sup>1</sup> Регуляторная процедура – одна из процедур комитологии, предусматривающая довольно строгий контроль Совета (комитета из представителей государств-членов) за решением Комиссии. Однако согласно регуляторной процедуре Совет не имеет возможности вносить поправки в предложение Комиссии, а может лишь принять или отклонить предложение Комиссии. То есть полномочия Совета в регуляторной процедуре не так велики, как в законодательной процедуре совместного принятия решения. Подробнее см. [Кавешников, 2010: 160–167].

но включать в СТВ отдельные предприятия и сектора (см. п. 6), попытался сделать вид, что этим решением делает шаг навстречу ЕП.

В ходе второго чтения ЕП повторил своё требование, хотя и в слегка смягчённой форме: зафиксировать в тексте директивы *обязательство* Комиссии включить в СТВ “иные сектора, в том числе химическую и алюминиевую промышленность, а также транспорт” [European Parliament, 2003]. Но и эта формулировка показала Совету слишком обзывающей. Итоговый компромисс, достигнутый в процессе триалога, отражен в ст. 30(2)(а) Директивы: в процессе реформы СТВ в 2004 г. Комиссия рассмотрит вопрос о *возможности* включения новых секторов, “в том числе алюминиевой и химической промышленности, а также транспорта”. Эта формулировка накладывает на Комиссию лишь политическое обязательство и переносит решение вопроса на неопределённое будущее, что полностью отражало приоритеты государств-членов.

5. *Включение в СТВ парниковых газов помимо CO<sub>2</sub>*. Хотя в изначальном Предложении Комиссии упоминалось шесть ПГ (Приложение II), положения директивы были сформулированы таким образом, что в СТВ предполагалось торговать только квотами на выброс двуокси углерода (CO<sub>2</sub>). Уже в ходе первых политических дебатов в Совете выяснилось, что “большинство государств-членов предпочитают первоначально [создать] схему [торговли] только CO<sub>2</sub>, хотя не исключает её быстрого распространения на другие парниковые газы” [Council, 2001]. Европарламент предложил автоматически включить в СТВ другие ПГ после того, как будет собрана база данных о выбросах, а Комиссия разработает систему их измерения и мониторинга (ст. 3 Позиции ЕП). Эта идея была неприемлема для государств-членов; страны ЕС хотели сохранить политический контроль над любым решением о расширении сферы действия СТВ, а Европарламент предлагал заменить эту свободу действий некими техническими критериями. Совет по сути отклонил эту поправку, но использовал мнение ЕП как повод наперекор позиции Комиссии (см. п. 6) предусмотреть возможность отдельных государств с 2008 г. добровольно включать в СТВ иные парниковые газы.

6. *Возможность включения в СТВ дополнительных предприятий либо секторов* по желанию отдельных государств-членов (разумеется, речь идёт только о предприятиях соответствующего государства). Несколько стран ЕС, наиболее приверженные целям борьбы с потеплением климата, хотели получить такую возможность. Однако большинство государств-членов опасалось, что это может повысить спрос на выбросы и, соответственно, цены на квоты. В Предложении Комиссии такая возможность отсутствовала.

В ходе первого чтения Европарламент настаивал на возможности включать в СТВ не только дополнительные предприятия, но сектора и целые отрасли экономики (ст. 2 Позиции ЕП). Разумеется, инициатива в этом вопросе принадлежала бы государствам, а Комиссия могла бы самостоятельным решением отказать во включении, если это нарушает правила оказания господдержки. Комиссия отклонила эту поправку, полагая что она подрывает целостность СТВ и грозит искажением внутреннего рынка. А вот Совет единогласным решением включил в Общую позицию возможность включать в СТВ дополнительные предприятия с 2005 г., а сектора и парниковые газы – с 2008 г. Именно эта позиция, отражавшая компромисс между государствами-членами, была зафиксирована в итоговом тексте (ст. 24 Директивы). Таким образом, итоговый текст явился компромиссом между государствами-



членами, который случайным образом частично совпал с позицией ЕП; принципиальные возражения Комиссии не были приняты во внимание.

7. *Возможность временного исключения отдельных предприятий из СТВ.* В предложении Комиссии эта возможность отсутствовала; КЕС принципиально выступала против исключений, поскольку трактовала их как замаскированную идею добровольного участия в СТВ. Европарламент предложил дать возможность государствам-членам в первом периоде (2005–2008 гг.) исключать из СТВ отдельные предприятия. Такая позиция не типична для уделяющего большое внимание экологическим приоритетам Европарламента. Однако следует принять во внимание, что германские христианские демократы, игравшие важную роль в Европейской народной партии (крупнейшая группа ЕП), защищали интересы тяжелой индустрии [Elleman, 2010: 24]. Эта поправка появилась как компромисс, необходимый чтобы убедить христианских демократов поддержать саму концепцию СТВ.

Комиссия, будучи принципиальной сторонницей обязательной торговли выбросами, отклонила поправку ЕП. А вот Совет ЕС не просто поддержал предложение ЕП, но единогласным решением кардинально расширил возможность исключений. В общей позиции Совет зафиксировал возможность исключать из СТВ не только отдельные предприятия (installations) но и отдельные виды производств / отрасли (activities). Это решение стало компромиссом между государствами, выступавшими за обязательную и добровольную (прежде всего Великобритания и Германия) торговлю выбросами.

В процессе диалога стало очевидно, что депутаты не согласны предоставить исключение для целых отраслей. Свою роль сыграла и принципиальная позиция Комиссии. Итоговый текст Директивы (ст. 27) отразил изначальную позицию ЕП (возможность исключений для отдельных предприятий). Также в текст было добавлено положение от том, что указанные действия не должны вести к искажению внутреннего рынка, что отразило одну из озабоченностей Комиссии.

На первый взгляд этот пример свидетельствует об успехе Европарламента. Однако следует понимать, что в данной ситуации ЕП (а точнее часть депутатов) в первом чтении выступал как агент государств-членов. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что предложенные депутатами условия исключения из СТВ полностью совпали с обнародованной позже общей позицией Совета. Поскольку депутаты ЕП априори обладают наименьшей в институциональном треугольнике предметной компетенцией, такое “совпадение” не могло быть случайным. Таким образом, ЕП в данной ситуации был не актором, а ареной противостояния депутатов-“экологистов” и ориентированных на национальные интересы депутатов-“промышленников”. Однако влияния “экологистов” оказалось достаточно, чтобы умерить аппетиты государств-членов, хотевших исключать из СТВ целые сектора. Комиссия, столкнувшись с консолидированной позицией Совета и не имея поддержки ЕП, вынуждена была отказаться от своей позиции “участие в СТВ обязательно для всех”; впрочем, исключение из СТВ отдельных предприятий стало меньшим злом.

### **Выводы**

Создание единой в масштабах всего Европейского Союза системы торговли выбросами стало несомненным успехом и одним из факторов, закрепивших место ЕС как глобального лидера в области климатического политики. Первоначальный децентрализованный дизайн СТВ подразумевал значительную свободу действий гос-

ударств-членов при определении национального лимита выбросов и распределении квот. Однако децентрализация сочеталась с некоторой степенью гармонизации: обязательность участия в СТВ, единый круг участников (отраслей), общие критерии разработки национальных планов и бесплатное распределение квот. Главная цель была достигнута – с начала работы СТВ в январе 2005 г. у выбросов CO<sub>2</sub> появилась цена.

Настоящее исследование показало, что определяющую роль в формировании дизайна СТВ играли государства-члены. Часть их интересов была заранее учтена Комиссией при разработке своего предложения, часть государства-члены практически в полном объёме сумели отразить в поправках Совета. Итоговый дизайн СТВ (согласно Директиве 2003 г.) – это результат баланса интересов и влияния государств-членов в Совете ЕС. Таким образом процесс создания СТВ соответствует основным положениям межправительственного подхода.

Роль Еврокомиссии в процессе создания СТВ – это первоначальная разработка идеи, формирование повестки и модерирование компромиссов. Тактика Комиссии строилась на организации максимально широких консультаций и гибкости. Ради успеха ЕК была готова идти на существенные уступки, в частности, она согласилась отдать на национальный уровень определение лимита квот и их распределение между предприятиями, а также поддержала бесплатное распределение. Однако Комиссия и Европарламент в ходе законодательного процесса несколько раз успешно сыграли роль ограничителя, заблокировав (или смягчив) те предложения Совета, которые угрожали подорвать самый смысл торговли выбросами. А вот амбиции Европарламента, который рассчитывал существенно изменить децентрализованный характер СТВ и метод распределения квот, а также включить в СТВ большее число отраслей, не оправдались. Всё, чего ЕП удалось добиться, – это незначительные изменения в желаемом направлении, а также обещания обсудить некоторые вопросы в будущем при реформе СТВ.

Следует отметить, что все акторы понимали высокую политическую значимость вопроса. Разобравшись в технических сложностях самой концепции торговли квотами, они практически единодушно поддержали её и проявили высокую степень готовности к компромиссам. К созданию единой системы подталкивало общее понимание, что развитие национальных механизмов ограничения выбросов для выполнения положения Киотского протокола неизбежно создаст риски искажения конкуренции на едином внутреннем рынке.

Недостатки децентрализованного дизайна СТВ довольно быстро стали очевидны. Государства ЕС в национальных планах сами устанавливали для себя лимит квот. Естественно, многие страны, не желая создавать дополнительные сложности для национальных предприятий, зависили национальные лимиты. Полномочия Комиссии по влиянию на государства-члены были весьма ограничены, к тому же Комиссия очень мягко пользовалась даже этими полномочиями, за что её даже назвали “добродушным сторожем” [Wettstad, 2009: 315]. Очевидно, что для Комиссии на этом этапе было важно не добиться жёстких лимитов выбросов, а запустить СТВ, не провоцируя раздражения государств-членов. Всё это привело к избытку квот в первой фазе СТВ. Все это лишний раз подтверждает, что дизайн СТВ был определён исходя из интересов государств-членов, большинство которых желали сохранить свободу маневра и использовать её для минимизации нагрузки на национальную промышленность.

Когда в середине 2006 г. избыток квот в СТВ стал очевиден, стоимость квот упала вдвое, а весной 2007 г. она стала равна нулю. Коллапс цен, а также некото-

рые другие факторы изменили позицию государств-членов по поводу дизайна СТВ. Комиссия в полной мере воспользовалась этим в процессе подготовки национальных планов для второй фазы СТВ и реформы 2008–2009 гг., однако это предмет другого исследования.

### Список литературы

- Буторина О.В., Кавешников Н.Ю. (ред) (2016) Европейская интеграция. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство “Аспект Пресс”. 736 с.
- Заславская Н.Г. (2015) Эволюция институционального баланса в ЕС в контексте европейской интеграции. *Клио*. № 3(99). С. 155–160.
- Кавешников Н. (2015a) Методы управления в Европейском Союзе. *МЭиМО*. № 8. С. 49–60.
- Кавешников Н. (2015b) Стратегия ЕС в области климата и энергетики. *Современная Европа*, № 1. С. 93–103.
- Кавешников Н.Ю. (2010) Трансформация институциональной структуры Европейского Союза. – М.: Навона, 480 с.
- Стрежнева М.В. (2009) Структурирование политического пространства в Европейском Союзе (многоуровневое управление). *МЭиМО*. № 12. С. 38–49.
- Стрежнева М.В. (2011) Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского Союза. *Вестник Московского университета*. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. № 4. С. 106–125.

### References

- Butorina O.V., Kaveshnikov N.Yu. (ed.) (2016) *Evropeiskaya integratsiya* [European integration]. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, Aspekt Press. 736 s.
- Convery F. (2009) Origins and Development of EU ETS. *Environmental and Resource Economics*. Vol. 43. No 3. P. 391–412.
- Council (1998) Doc. 9702/98 of 19 June 1998 of the Council of the European Union reflecting the outcome of proceedings of the Environment Council of 16-17 June 1998, Annex I.
- Council (2001) COD 2001/0245. Debate in Council. Summary content. 12/12/2001.
- Council (2002) COD 2001/0245. Debate in Council. Summary content. 25/06/2002.
- Council (2003a) Common position adopted by the Council on 18 March 2003 with a view to the adoption of Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community. 15792/1/02 REV 1. 8 March 2003.
- Council (2003b) Statement of the Council's Reasons. Common position adopted by the Council on 18 March 2003 with a view to the adoption of Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community. 15792/1/02 REV 1 ADD 1. 8 March 2003. P. 6.
- Ellerman A.D. and others (2010) *Pricing Carbon: The European Union Emission Trading Scheme*. Cambridge, 2010. 368 p.
- European Commission (2000) *Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union*. COM(2000)87. 8.03.2000.
- European Commission (2001) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community. COM(2001) 581. 23 October 2001.
- European Commission (2002) Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community. COM(2002) 680. 27.11.2002.
- European Parliament (2002) Position of the European Parliament adopted at first reading on 10 October 2002 with a view to the adoption of European Parliament and Council Directive 2002/.../EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community. EP-PE\_TC1-COD(2001)0245. 10 October 2002.
- European Parliament (2003) COD 2001/0245. Text adopted by Parliament, 2nd reading. Summary content. 02/07/2003.
- European Union (2003) Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC.

- George A.L. and Bennett A. (2005) *Case studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge Massachusetts London: MIT Press.
- Kasack C. (2004) The Legislative Impact of the European Parliament under the Revised Co-Decision Procedure: Environmental, Public Health and Consumer Protection Policies. *European Union Politics*. Vol. 5, Issue 2. P. 241–260.
- Kaveshnikov N. (2015a) Metody upravleniya v Evropeyskom soyuze [Methods of Governance in the European Union]. *MEMO Journal*. No. 8. P. 49–60.
- Kaveshnikov N. (2015b) Strategiya ES v oblasti klimata i energetiki [European Union's climate and energy strategy]. *Sovremennaya Evropa*. № 1. S. 93–103.
- Kaveshnikov N.Yu. (2010) Transformatsiya institutsional'noi struktury Evropeiskogo soyuza [Transformation of the Institutional Structure of the European Union]. Moscow, MGIMO-University, Navona. 480 s.
- Kruger, J., & Pizer, W. A. (2004). The EU emissions trading directive: Opportunities and potential pitfalls. Washington, DC: Resources for the Future.
- Mortensen B. & Ole G. (2004) The EU Emission Trading Directive. *European Environmental Law Review*. Vol. 1. Issue 10. P. 275–284.
- Pallemaerts M. and Williams R. (2006) Climate Change: The International and European Policy Framework. In: Peeters M. and Deketelaere (eds) *EU Climate Change Policy. The Challenge of New Regulatory Initiatives*. Cheltenham: Edward Elgar. P. 22–55.
- Rasmussen A. (2011) Early conclusion in bicameral bargaining: Evidence from the co-decision legislative procedure of the European Union. *European Union Politics*. Vol. 12. P. 41–64.
- Skjaereth J., Wettestad J. (2009) The Origin, Evolution and Consequences of the EU Emissions Trading System. *Global Environmental Politics*. Vol. 9. No. 2. P. 101–122.
- Strezheva M.V. (2009) Strukturirovanie politicheskogo prostranstva v Evropeyskom soyuze (mnogourovnevoe upravlenie) [Strukturing the Political space in the European Union (multilevel governance)]. *MEMO Journal*. № 12. S. 38–49.
- Strezheva M.V. (2011) Mnogourovnevoe finansovoe upravlenie na prostranstve Evropeiskogo soyuza [Multilevel Financial Governance in the European Union]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. № 4. S. 106–125.
- Thomson R. and Hosli M. (2006) Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44. No. 2. P. 391–417.
- Wettestad J. (2009) European Climate Policy: Toward Centralized Governance? *Review of Policy Research*. Volume 26, Number 3. P. 311–328.
- Zaslavskaya N. (2015) Evolyutsiya institutsional'nogo balansa v ES v kontekste evropeiskoi integratsii [Evolution of EU Institutional Balance]. *Klio*. № 3(99). S. 155–160.

### Establishment of the EU Emission Trading System: Who Defined the Design

**Author.** Kaveshnikov N. Head of Department of Integration Studies, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs (MGIMO University). **Address:** 76 pr. Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation; Leading Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3 Mokhovaya str., Moscow, 125009, Russian Federation. **E-mail:** n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

**Abstract.** The article examines the establishment of EU Emissions Trading System (ETS). Analysis is concentrated on exploring, which of the EU institutions (Commission, Council or European Parliament) exerted the major influence on the organizational design of the ETS. The study uses the method of process tracing and is based on documents reflecting the positions of actors and the course of legislative process. The research demonstrates that Member States have had the decisive role in shaping the design of the ETS; in this regard due attention is paid to the balance of interests and influence of Member States in the Council. The Commission has played a role of initiator and moderator of compromise. In addition, the Commission and the European Parliament several times successfully fulfilled a function of a gatekeeper while blocking or mitigating Member States' amendments, which threatened to undermine the essence of emissions trading. Attempts of the European Parliament to change significantly the decentralized nature of the ETS failed. Thus, the process of creating the ETS complies with the intergovernmental approach.

**Key words:** European Union, energy policy, energy policy, climate policy, emission trading system, greenhouse gas, decision making in the EU.