EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 26.7.2021
COM(2021) 418 final

2021/0235 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevan järjestelyn kirjallisella menettelyllä toimitettavassa osallistujakokouksessa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta liitteeseen VI sisältyvän hiilipohjaisten sähköntuotantohankkeiden vientiluottoja koskevan alakohtaisen sopimuksen uudelleentarkasteluun

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä komission unionin puolesta ottaman kannan vahvistamisesta, kun on kyse julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevan järjestelyn, jäljempänä ’järjestely’, liitteeseen VI sisältyvän hiilipohjaisia sähköntuotantohankkeita koskevan alakohtaisen sopimuksen, jäljempänä ’alakohtainen sopimus’, uudelleentarkastelusta.

Alakohtaisen sopimuksen ajan tasalle saattamisesta keskustellaan parhaillaan järjestelyn osallistujien tasolla 21. huhtikuuta 2021 toimitetun Euroopan unionin ehdotuksen, jäljempänä ’ehdotus’, pohjalta. Ehdotuksessa kehotetaan järjestelyn osallistujia mukauttamaan järjestelyä yhteisiä ilmastotavoitteita vastaavaksi – koska kaikki osallistujat ovat allekirjoittaneet Pariisin sopimuksen – muuttamalla alakohtaisen sopimuksen sääntöjä siten, ettei jää minkäänlaista mahdollisuutta myöntää järjestelyn sääntöjen mukaisten julkisesti tuettujen vientiluottojen tai sidotun avun muotoista tukea hiilivoimalaitosten ja niihin liittyvien hankkeiden vientiin.

Ilmastoon liittyviin kysymyksiin ja erityisesti hiilen käytön lopettamiseen sähköntuotannossa kiinnitetään tällä hetkellä paljon huomiota, minkä vuoksi osallistujat saattavat päästä asiasta yhteisymmärrykseen ennen marraskuussa 2021 pidettävää COP26-kokousta, jonka puheenjohtaja kehottaa valtioita luopumaan hiilivoiman tuotannosta. G7-maat sitoutuivat 21. toukokuuta 2021 lopettamaan vuoden 2021 loppuun mennessä kansainväliselle päästövähennystekniikoita hyödyntämättömälle hiilivoimantuotannolle esimerkiksi julkisen kehitysavun, vientirahoituksen, investointien tai kaupanedistämis- ja rahoitustuen muodossa maksettavat uudet suorat valtiontuet. Jotta Euroopan unioni voi edelleen pitää esillä kunnianhimoisia tavoitteitaan, on erittäin tärkeää, että unioni on valmis muodostamaan kantansa tästä kysymyksestä mahdollisesti saavutettavaan yhteisymmärrykseen hyvissä ajoin ennen 1.–12. marraskuuta 2021 järjestettävää COP26-kokousta.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Julkisesti tuettuja vientiluottoja koskeva järjestely

Järjestely on EU:n, Yhdysvaltojen, Kanadan, Japanin, Korean, Norjan, Sveitsin, Australian, Uuden-Seelannin, Turkin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen herrasmiessopimus, jonka tavoitteena on luoda kehys julkisesti tuettujen vientiluottojen asianmukaiselle käytölle. Käytännössä järjestelyllä halutaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset (joissa kilpailu perustuu vietävien tuotteiden ja palveluiden hintaan ja laatuun eikä rahoitusehtoihin) ja torjua julkisesti tuettuihin vientiluottoihin liittyviä tukia ja kaupan vääristymiä. Järjestely tuli voimaan huhtikuussa 1978, ja se on voimassa toistaiseksi. Vaikka OECD:n sihteeristö osallistuu järjestelyn hallinnollisten asioiden hoitoon, se ei ole OECD:n sitova määräys[1].

Järjestelyä päivitetään säännöllisesti, jotta voidaan ottaa huomioon julkisesti tuettujen vientiluottojen tarjontaan vaikuttava rahoitusmarkkinoiden ja politiikan kehitys. Järjestelystä on tehty EU:ssa oikeudellisesti sitova Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1233/2011[2], ja se on saatettu osaksi EU:n lainsäädäntöä.[3] Järjestelyn ehtojen tarkistukset

[1] Sellaisena kuin ne on määritelty OECD:n yleissopimuksen 5 artiklassa.

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1233/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, tiettyjen suuntaviivojen soveltamisesta julkisesti tuettuihin vientiluottoihin ja neuvoston päätösten 2001/76/EY ja 2001/77/EY kumoamisesta (EUVL L 326, 8.12.2011, s. 45).

[3] Aikaisemmin OECD:n järjestelyn aiemmat versiot saatettiin osaksi EU:n lainsäädäntöä neuvoston päätöksillä.

sisällytetään EU:n lainsäädäntöön delegoiduilla säädöksillä mainitun asetuksen 2 artiklan nojalla.

2.2. Julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevan järjestelyn osallistujat

Euroopan komissio edustaa unionia järjestelyn osallistujien kokouksissa ja järjestelyn osallistujien kirjallisissa päätöksentekomenettelyissä. Järjestelyn kaikista muutoksista päätetään yksimielisesti. Neuvosto hyväksyy unionin kannan, ja jäsenvaltiot keskustelevat siitä neuvoston vientiluottotyöryhmässä[4].

2.3. Alakohtaista sopimusta koskeva suunniteltu säädös

Osallistujat sopivat alakohtaisesta sopimuksesta ensimmäisen kerran vuonna 2016, jolloin tarkoituksena oli kannustaa viejiä ja ostajia luopumaan tehottomista hiilivoimaloista. Alakohtainen sopimus muodostuu järjestelyn horisontaalisten ehtojen lisäksi alakohtaisista säännöistä. Alakohtaisessa sopimuksessa sallitaan vain suurten (yli 500 MW), ultraylikriittistä teknologiaa käyttävien tai päästöintensiteetiltään matalien (alle 750 g hiilidioksidia tuotettua kilowattituntia kohti tuottavien) laitosten rahoittaminen ja määrätään, että pieniä laitoksia, jotka eivät täytä korkeita tehokkuusvaatimuksia, voidaan rahoittaa vain Kansainvälisen kehitysjärjestön apuun oikeutetuissa maissa.

Alakohtaiseen sopimukseen kirjatun tarkistuslausekkeen nojalla ehtoja on mahdollista tiukentaa entisestään. Alakohtaisen sopimuksen 6 artiklan a alakohdan mukaan ”[t]ätä alakohtaista sopimusta on tarkasteltava viimeistään 30. kesäkuuta 2020. Tavoitteena on vahvistaa entisestään sen ehtoja toisessa vaiheessa, joka käynnistyy viimeistään 1. tammikuuta 2021, jotta voidaan edistää yhteistä tavoitetta ilmastomuutoksen torjumisesta ja jatkaa virallisen tuen asteittaista poistamista hiilipohjaisilta voimalaitoksilta, mukaan luettuna vähentämällä vähemmän tehokkaiden hiilipohjaisten voimalaitosten käyttöä.” Lisäksi 6 artiklan mukaan ”[t]arkastelussa on otettava huomioon seuraavat: 1) ilmastonmuutokseen liittyvät tuoreimmat tieteelliset raportit ja globaalien infrastruktuuri-investointipäätösten vaikutukset siihen, miten pysytään tavoitteessa, jonka mukaan ilmasto saisi lämmetä alle kaksi celsiusastetta verrattuna esiteollisen ajan tasoon”.

Alakohtainen sopimus hyväksyttiin vuonna 2016, minkä jälkeen merkittävissä tarkasteluissa on osoitettu, että hiilivoimalat on poistettava käytöstä nopeasti ja laajasti, jotta lämpeneminen saadaan pidettyä alle kahdessa celsiusasteessa: ennusteissa ollaan pitkälti yksimielisiä siitä, että lähes kaikki hiilivoimalat on suljettava ennen vuotta 2040. Vuonna 2016 hyväksytyn alakohtaisen sopimuksen ehtojen mukaan hiiltä käyttäville voimaloille voidaan kuitenkin edelleen myöntää suoraa ja välillistä tukea. Epäjohdonmukaisuus on ilmeinen. Neuvoston vientiluottotyöryhmä on työstänyt vuodesta 2020 saakka alakohtaisen sopimuksen uudelleentarkastelua koskevaa ehdotusta, jolla ongelmaan puututtaisiin.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Euroopan komissio toimitti unionin puolesta järjestelyn osallistujille 21. huhtikuuta 2021 alakohtaisen sopimuksen uudelleentarkastelua koskevan ehdotuksen, josta neuvoston vientiluottotyöryhmä oli keskustellut ja jonka se oli alustavasti hyväksynyt. Ehdotuksen mukaan hiilivoima-alan vientirahoituksesta olisi luovuttava maailmanlaajuisesti. Ehdotuksessa vaaditaan etenkin seuraaviin tarkoituksiin myönnettävien julkisesti tuettujen vientiluottojen ja sidotun avun välitöntä lakkauttamista:

[4] Council Decision setting up a Policy Co-ordination Group for Credit Insurance, Credit Guarantees and Financial Credits (Neuvoston päätös luottovakuutusta, luottotakuita ja rahoitusluottoja käsittelevän koordinointiryhmän perustamisesta) (EYVL 66, 27.10.1960, s. 1339).

– uusien päästövähennystekniikoita hyödyntämättömien hiilipohjaisten voimalaitosten ja niiden osien vienti,

– laitteiden toimittaminen olemassa oleville päästövähennystekniikoita hyödyntämättömille hiilipohjaisille sähköntuotantolaitoksille, paitsi jos toimitettavilla laitteilla vähennetään saasteita eikä niillä pidennetä laitoksen käyttöikää tai kasvateta sen kapasiteettia, sekä

– lämpöhiilen louhinnan suunnitteluun, rakentamiseen tai laajentamiseen tai kaikentyyppisiin pääasiassa lämpöhiilen siirtämiseen tarkoitettuihin kuljetuksiin liittyvien tavaroiden ja palvelujen vienti.

Ehdotuksella pyritään lopettamaan epäsuhta, joka syntyy siitä, että osallistujat ovat toisaalta sitoutuneet Pariisin sopimuksen pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen, mutta toisaalta alakohtaisen sopimuksen perusteella on edelleen mahdollista tukea hiilivoimaloiden vientiä sekä hiilivoiman tuotannon globaalia arvoketjua. Ehdotus on täysin Euroopan unionin poliittisten painopisteiden mukainen. Euroopan unionin neuvosto kehottaa 25. tammikuuta 2021 antamissaan päätelmissä ilmasto- ja energiadiplomatiasta irtautumaan maailmanlaajuisesti ympäristölle haitallisten fossiilisten polttoaineiden tukemisesta selkeän aikataulun mukaan sekä siirtymään päättäväisesti ja oikeudenmukaisesti kohti ilmastoneutraaliutta koko maailmassa, mihin kuuluu myös irtautuminen nykyisen laajuisesta hiilen käytöstä energiatuotannossa ja ensimmäisenä vaiheena kaiken rahoituksen välitön lakkauttaminen kolmansien maiden uusille hiili-infrastruktuureille.

On erittäin tärkeää, että OECD:n vientiluottoyhteisö muuttaa ilmastopolitiikan tavoitteet riittävällä tavalla järjestelyn säännöiksi ja sitä kautta käytännön toimiksi, minkä vuoksi Euroopan unioni pyrkii tulevissa kokouksissa saamaan aikaan sopimuksen hiilivoimaloiden tuen lakkauttamisesta. Useilla muillakin osallistujilla (lähinnä Yhdistyneellä kuningaskunnalla, Kanadalla ja Yhdysvalloilla) on todennäköisesti samanlaisia pyrkimyksiä, ja eräät muut (Korea ja Japani) ovat ilmoittaneet tänä vuonna lopettavansa kansainvälisen päästövähennystekniikoita hyödyntämättömän hiilivoimantuotannon tukemisen. Jos neuvotteluista saadaan tuloksia, osallistujia saatetaan pyytää hyväksymään muutoksia alakohtaiseen sopimukseen – sekä mahdollisesti joihinkin järjestelyn artikloihin, jotta alakohtaisen sopimuksen muutokset otetaan huomioon – tulevissa istunnoissa, esimerkiksi ennen COP26-kokousta syys- tai lokakuussa 2021 pidettävässä osallistujien ylimääräisessä kokouksessa. Jos näin käy, Euroopan unionin olisi voitava muodostaa hyvissä ajoin kantansa alakohtaisen sopimuksen uudelleentarkasteluun.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita”.

Ilmaisu ’säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia’ käsittää myös sellaiset säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa

myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännöstön sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa”[5].

4.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunniteltu säädös voi vaikuttaa ratkaisevasti EU-lainsäädännön sisältöön eli tiettyjen suuntaviivojen soveltamisesta julkisesti tuettuihin vientiluottoihin ja neuvoston päätösten 2001/76/EY ja 2001/77/EY kumoamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 1233/2011. Tämä johtuu siitä, että kyseisen asetuksen 2 artiklassa todetaan, että ”[k]omissio hyväksyy delegoituja säädöksiä 3 artiklan mukaisesti liitteen II muuttamiseksi järjestelyn osallistujien sopimien suuntaviivoja koskevien muutosten seurauksena”. Tähän sisältyvät myös järjestelyn liitteiden muutokset.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät vientiluottoihin, jotka kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan. Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 207 artikla.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 207 artiklan 4 artiklan ensimmäinen alakohta yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

[5] Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

2021/0235 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevan järjestelyn kirjallisella menettelyllä toimitettavassa osallistujakokouksessa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta liitteeseen VI sisältyvän hiilipohjaisten sähköntuotantohankkeiden vientiluottoja koskevan alakohtaisen sopimuksen uudelleentarkasteluun

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 207 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevan järjestelyn, jäljempänä ’järjestely’, sisältämät suuntaviivat, mukaan lukien sen liitteeseen VI sisältyvä hiilipohjaisten sähköntuotantohankkeiden vientiluottoja koskeva alakohtainen sopimus, jäljempänä ’alakohtainen sopimus’, on saatettu osaksi EU:n lainsäädäntöä, ja niistä on tehty EU:ssa oikeudellisesti sitovia Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1233/2011[6].

(2) Alakohtaisen sopimuksen 6 artiklan mukaisesti järjestelyn osallistujien, jäljempänä ’osallistujat’, olisi tarkasteltava alakohtaista sopimusta tavoitteenaan vahvistaa entisestään sen ehtoja, jotta voidaan edistää yhteistä tavoitetta ilmastonmuutoksen torjumisesta ja jatkaa virallisen tuen asteittaista poistamista hiilipohjaisilta voimalaitoksilta.

(3) Alakohtaisen sopimuksen tarkistamista koskevan suunnitellun päätöksen olisi oltava Pariisin sopimuksen mukaisten Euroopan unionin kansainvälisten sitoumusten sekä unionin ilmastopolitiikan mukainen.

(4) Euroopan unionin neuvosto kehottaa 25. tammikuuta 2021 antamissaan päätelmissä ilmasto- ja energiadiplomatiasta irtautumaan maailmanlaajuiseesti ympäristölle haitallisten fossiilisten polttoaineiden tukemisesta selkeän aikataulun mukaan sekä siirtymään päättäväisesti ja oikeudenmukaisesti kohti ilmastoneutraaliutta koko maailmassa, mihin kuuluu myös irtautuminen nykyisen laajuisesta hiilen käytöstä energiatuotannossa ja ensimmäisenä vaiheena kaiken rahoituksen välitön lakkauttaminen kolmansien maiden uusille hiili-infrastruktuureille.

(5) On aiheellista vahvistaa unionin puolesta otettava kanta päätökseen, joka koskee hiilipohjaisten sähköntuotantohankkeiden vientiluottoja koskevan alakohtaisen sopimuksen tarkistamista, sillä järjestelyn osallistujien suunniteltu päätös tulee

[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1233/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, tiettyjen suuntaviivojen soveltamisesta julkisesti tuettuihin vientiluottoihin ja neuvoston päätösten 2001/76/EY ja 2001/77/EY kumoamisesta, jäljempänä ’asetus (EU) N:o 1233/2011’ (EUVL L 326, 8.12.2011, s. 45).

olemaan unionia sitova ja voi vaikuttaa ratkaisevasti unionin lainsäädännön sisältöön asetuksen (EU) N:o 1233/2011 2 artiklan nojalla,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevan järjestelyn liitteeseen VI sisältyvän hiilipohjaisten sähköntuotantohankkeiden vientiluottoja koskevan alakohtaisen sopimuksen uudelleentarkastelua koskeva unionin puolesta otettava kanta määritetään liitteessä.

2 artikla

Unionin edustajat voivat sopia julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevan järjestelyn liitteeseen VI tehtävistä tämän päätöksen liitteen mukaisista muutoksista ilman uutta neuvoston päätöstä.

3 artikla

Jos osallistujien kokouksessa tai sitä ennen tehdään liitteessä olevaa asiaa koskevia uusia ehdotuksia, joista ei vielä ole unionin kantaa, unionin kanta määritetään unionin koordinoinnilla ennen kuin osallistujien on määrä hyväksyä järjestelyyn tehtävä muutos. Tällöin unionin kannan on oltava voimassa olevan toimintapolitiikan ja lainsäädännön mukainen.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja