EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.7.2021
COM(2021) 418 final

2021/0235 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar genom skriftligt förfarande av parterna i konsensusöverenskommelsen om statsstödda exportkrediter vad gäller översynen av sektorsöverenskommelsen om exportkrediter för kolbaserade kraftproduktionsprojekt i bilaga VI

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag avser ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas av kommissionen på unionens vägnar i samband med översynen av sektorsöverenskommelsen om koleldade kraftproduktionsprojekt (*sektorsöverenskommelsen*) i bilaga VI till överenskommelsen om riktlinjer för statsstödda exportkrediter (*konsensusöverenskommelsen*).

Diskussioner pågår mellan parterna i konsensusöverenskommelsen om en uppdatering av sektorsöverenskommelsen, efter ett förslag från Europeiska unionen som lades fram den 21 april 2021 (*förslaget*). I förslaget uppmanas parterna att anpassa konsensusöverenskommelsen till parternas gemensamma klimatmål – eftersom alla parter har undertecknat Parisavtalet – genom att ändra reglerna i sektorsöverenskommelsen för att undanröja varje möjlighet till stöd i form av statsstödda exportkrediter och bundet bistånd enligt konsensusöverenskommelsens regler till export av koleldade kraftverk och därmed sammanhängande projekt.

Eftersom klimatrelaterade frågor – och mer specifikt frågan om utfasning av kol för elproduktion – nu uppmärksammas stort kan parterna komma att nå en överenskommelse om denna fråga före klimatkonferensen COP26 i november 2021. I synnerhet uppmanar ordföranden för COP26 nationerna att frångå kolkraftproduktion, och den 21 maj 2021 åtog sig G7-länderna att upphöra med nytt direkt statligt stöd till en oförminskad internationell energikolkraftproduktion senast i slutet av 2021, bland annat genom offentligt utvecklingsbistånd, exportfinansiering, investeringar samt finansiellt stöd och handelsfrämjande stöd. För att Europeiska unionen ska kunna fortsätta att visa sina starka ambitioner är det av avgörande betydelse att unionen är beredd att inta en ståndpunkt om en eventuell överenskommelse i denna fråga i god tid före COP26, som planeras äga rum den 1–12 november 2021.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Konsensusöverenskommelsen om statsstödda exportkrediter

Konsensusöverenskommelsen är ett gentlemens agreement mellan EU, Förenta staterna, Kanada, Japan, Sydkorea, Norge, Schweiz, Australien, Nya Zeeland, Turkiet och Förenade kungariket som tillhandahåller en ram för en ordnad användning av statsstödda exportkrediter. I praktiken innebär detta att lika villkor införs (med konkurrens grundad på de exporterade varornas och tjänsternas kvalitet och pris och inte på de finansiella villkor som erbjuds), samtidigt som åtgärder inriktas på att undanröja subventioner och snedvridningar av handelsflödena som är kopplade till statsstödda exportkrediter. Konsensusöverenskommelsen trädde i kraft i april 1978 och gäller tills vidare. Den är inte en OECD-akt även om den får administrativt stöd av OECD:s sekretariat[1].

Konsensusöverenskommelsen uppdateras regelbundet mot bakgrund av utvecklingen på finansmarknaden och politiska förändringar som påverkar tillhandahållandet av statsstödda exportkrediter. Konsensusöverenskommelsen har införlivats och gjorts rättsligt bindande i EU genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011[2, 3]. Ändringar av

[1] Enligt definitionen i artikel 5 i OECD-konventionen.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011 av den 16 november 2011 om tillämpningen av vissa riktlinjer för statsstödda exportkrediter och om upphävande av rådets beslut 2001/76/EG och 2001/77/EG (EUT L 326, 8.12.2011, s. 45).

[3] Äldre versioner av OECD-överenskommelsen har tidigare införlivats i EU-rätten genom rådsbeslut.

konsensusöverenskommelsens villkor införlivas med EU-lagstiftningen genom delegerade akter i enlighet med artikel 2 i den förordningen.

2.2. Parterna i konsensusöverenskommelsen om statsstödda exportkrediter

Europeiska kommissionen företräder unionen vid möten mellan parterna i konsensusöverenskommelsen och i deras skriftliga förfaranden för beslutsfattande. Alla beslut om ändring av konsensusöverenskommelsen fattas enhälligt. Unionens ståndpunkt antas av rådet och diskuteras av medlemsstaterna i rådets arbetsgrupp för exportkrediter[4].

2.3. Den planerade akten av parterna i sektorsöverenskommelsen

Parterna enades först om sektorsöverenskommelsen 2016 för att uppmuntra exportörer och köpare att frångå lågeffektiva koleldade kraftverk. Sektorsöverenskommelsen innehåller sektorsspecifika regler utöver de övergripande villkoren i konsensusöverenskommelsen. Den tillåter endast finansiering av stora anläggningar (över 500 MW) med ”ultrasuperkritisk teknik” eller med låg utsläppsintensitet (under 750 g CO_2/kWh producerad el) och begränsar finansieringen av mindre anläggningar som inte uppfyller högeffektivitetsstandarderna till länder som är berättigade att erhålla medel från Internationella utvecklingsfonden.

Sektorsöverenskommelsen innehåller en översynsklausul för att förstärka dess villkor ytterligare. I artikel 6 a föreskrivs att ”[d]enna sektorsöverenskommelse ska ses över senast den 30 juni 2020 för att förstärka dess villkor ytterligare i en andra fas som ska börja senast den 1 januari 2021 i syfte att bidra till det gemensamma målet att hantera klimatförändringarna och fortsätta att gradvis minska statsstödet till koleldade kraftverk, bland annat för att minska användningen av mindre effektiva koleldade kraftverk”. I synnerhet ska enligt artikel 6 b ”vid denna översyn [...] hänsyn tas till följande: 1. Den mest aktuella informationen på det klimatvetenskapliga området och konsekvenserna härav för de beslut som fattas globalt om infrastrukturinvesteringar när det gäller att hålla fast vid målet om att begränsa den globala uppvärmningen till högst 2 °C över den förindustriella nivån.”

Sedan sektorsöverenskommelsen antogs 2016 har omfattande analyser visat hur snabbt och genomgripande energikolkraftproduktionen måste fasas ut för att hålla uppvärmningen under 2 °C: i stort sett alla scenarier visar att nästan alla koleldade kraftverk behöver stängas före 2040. Enligt reglerna i sektorsöverenskommelsen från 2016 är dock direkt och indirekt stöd till koleldade kraftverk fortfarande möjligt. Därmed uppstår en inkonsekvens. Rådets arbetsgrupp för exportkrediter har sedan 2020 arbetat med ett förslag om att se över sektorsöverenskommelsen för att ta itu med detta problem.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

Europeiska kommissionen lade den 21 april 2021 på rådets vägnar fram ett förslag till översyn av sektorsöverenskommelsen för parterna i konsensusöverenskommelsen, vilket först diskuterats och antagits i rådets arbetsgrupp för exportkrediter. I förslaget planeras en global utfasning av exportfinansieringen för kolkraftssektorn. Mer specifikt uppmanar det till ett omedelbart upphörande av statsstödda exportkrediter och bundet bistånd för

– export av nya koleldade kraftverk utan anordningar för minskning av koldioxidutsläpp samt delar därav,

– leverans av utrustning till befintliga koleldade kraftproduktionsanläggningar utan anordningar för minskning av koldioxidutsläpp, såvida syftet med den levererade

[4] Rådets beslut om inrättande av en arbetsgrupp för samordning av politiken för kreditförsäkringar, kreditgarantier och finansiella krediter (EGT 66, 27.10.1960, s. 1339).

utrustningen inte är att minska föroreningar och såvida den inte leder till vare sig en förlängning av anläggningens användbara livstid eller en kapacitetsökning, och

– export av varor och tjänster i samband med utveckling, uppbyggnad eller utvidgning av brytning av energikol eller i samband med varje form av transport som främst används för att flytta energikol.

Förslaget syftar till att överbrygga klyftan mellan parternas åtagande att uppfylla Parisavtalets långsiktiga mål och de bestämmelser i sektorsöverenskommelsen som fortfarande gör det möjligt att stöda export av koleldade kraftverk och den globala värdekedjan för energikolkraftproduktion. Förslaget överensstämmer helt med Europeiska unionens politiska prioriteringar. I synnerhet efterlyste Europeiska unionens råd i sina slutsatser om klimat- och energidiplomati av den 25 januari 2021 en global utfasning av miljöskadliga subventioner av fossila bränslen enligt en klar tidsplan samt en beslutsam och rättvis, världsomfattande omvandling i riktning mot klimatneutralitet, inbegripet utfasning av oförminskad användning av kol inom energiproduktionen, och – som ett första steg – ett omedelbart upphörande av all finansiering av ny kolinfrastruktur i tredjeländer.

Eftersom det är av avgörande betydelse att OECD:s exportkreditgemenskap på ett tillfredsställande sätt införlivar de klimatpolitiska målen i konsensusöverenskommelsens regler och omsätter dem i praktiska åtgärder, kommer Europeiska unionen att verka för en överenskommelse om denna utfasning vid de kommande mötena. Flera andra deltagare kommer med största sannolikhet också att trycka på i samma riktning (främst Förenade kungariket, Kanada och Förenta staterna), och andra (Korea och Japan) har i år meddelat att de kommer att upphöra med stödet till en oförminskad internationell energikolkraftproduktion. Om förhandlingarna bär frukt kan parterna komma att uppmanas att anta ändringar av sektorsöverenskommelsen – och eventuellt vissa artiklar i konsensusöverenskommelsen för att återspegla översynen av sektorsöverenskommelsen – vid ett av sina kommande möten, möjligen vid ett extra möte mellan parterna inför COP26, i september eller oktober 2021. I detta scenario bör Europeiska unionen i god tid kunna inta en ståndpunkt avseende översynen av sektorsöverenskommelsen.

4. RÄTTSLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.”.

Begreppet *akter med rättslig verkan* omfattar akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är ”ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren”[5].

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Den planerade akten är ägnad att på ett avgörande sätt påverka innehållet i EU-lagstiftning, nämligen Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011 av den 16 november 2011 om tillämpningen av vissa riktlinjer för statsstödda exportkrediter och om upphävande

[5] Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

av rådets beslut 2001/76/EG och 2001/77/EG. Detta beror på att det i artikel 2 i den förordningen anges att ”[k]ommissionen ska anta delegerade akter enligt artikel 3 för att ändra bilaga II till följd av ändringar av riktlinjerna som parterna i consensusöverenskommelsen kommit överens om”. Detta innefattar också ändringar av bilagor till konsensusöverenskommelsen.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en ståndpunkt intas på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelen kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör exportkrediter, varför den omfattas av tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken. Den materiella rättsliga grunden för det förslagna beslutet är därför artikel 207 i EUF-fördraget.

4.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för förslaget till beslut bör vara artikel 207.4 första stycket i EUF-fördraget jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

2021/0235 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar genom skriftligt förfarande av parterna i konsensusöverenskommelsen om statsstödda exportkrediter vad gäller översynen av sektorsöverenskommelsen om exportkrediter för kolbaserade kraftproduktionsprojekt i bilaga VI

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 207.4 första stycket jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) De riktlinjer som ingår i konsensusöverenskommelsen om statsstödda exportkrediter (*konsensusöverenskommelsen*), inklusive sektorsöverenskommelsen om exportkrediter för koleldade kraftproduktionsprojekt (*sektorsöverenskommelsen*) i bilaga VI till konsensusöverenskommelsen, har införlivats och därmed gjorts rättsligt bindande i unionen genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011[6].

(2) Enligt artikel 6 i sektorsöverenskommelsen bör deltagarna i konsensusöverenskommelsen (*parterna*) se över sektorsöverenskommelsen för att förstärka dess villkor ytterligare i syfte att bidra till det gemensamma målet att hantera klimatförändringarna och fortsätta att gradvis minska statsstödet till koleldade kraftverk.

(3) Det planerade beslutet att se över sektorsöverenskommelsen bör överensstämma med Europeiska unionens internationella åtaganden enligt Parisavtalet och unionens klimatpolitik.

(4) Europeiska unionens råd efterlyste i sina slutsatser om klimat- och energidiplomati av den 25 januari 2021 en global utfasning av miljöskadliga subventioner av fossila bränslen enligt en klar tidsplan samt en beslutsam och rättvis, världsomfattande omvandling i riktning mot klimatneutralitet, inbegripet utfasning av oförminskad användning av kol inom energiproduktionen, och – som ett första steg – ett omedelbart upphörande av all finansiering av ny kolinfrastruktur i tredjeländer.

(5) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vad gäller översynen av sektorsöverenskommelsen om exportkrediter för koleldade kraftproduktionsprojekt, eftersom det planerade beslutet är ägnat att på ett avgörande sätt påverka innehållet i unionsrätten, med stöd av artikel 2 i förordning (EU) nr 1233/2011.

[6] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011 av den 16 november 2011 om tillämpningen av vissa riktlinjer för statsstödda exportkrediter och om upphävande av rådets beslut 2001/76/EG och 2001/77/EG (EUT L 326, 8.12.2011, s. 45) (*förordning (EU) nr 1233/2011*).

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

I bilagan anges den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vad gäller översynen av sektorsöverenskommelsen om exportkrediter för koleldade kraftproduktionsprojekt i bilaga VI till överenskommelsen om statsstödda exportkrediter.

Artikel 2

Ändringar av bilaga VI till överenskommelsen om statsstödda exportkrediter som är förenliga med bilagans inriktning får godkännas av unionens företrädare utan något nytt beslut av rådet.

Artikel 3

Om nya förslag i den sakfråga som anges i bilagan, om vilka det ännu inte finns någon unionsståndpunkt, läggs fram vid eller före ett möte mellan parterna, ska unionens ståndpunkt fastställas genom samordning på unionsnivå innan parterna uppmanas att anta en ändring av konsensusöverenskommelsen.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande