EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.7.2021
COM(2021) 418 final

2021/0235 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im schriftlichen Verfahren von den Teilnehmern an dem Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite in Bezug auf die Überprüfung der in Anhang VI enthaltenen Sektorvereinbarung über Exportkredite für Projekte zur Kohleverstromung zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft einen Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der von der Kommission im Namen der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Überprüfung der in Anhang VI des Übereinkommens über öffentlich unterstützte Exportkredite (im Folgenden „Übereinkommen“) enthaltenen Sektorvereinbarung über Exportkredite für Projekte zur Kohleverstromung, („Sector Understanding on Export Credits for Coal-Fired Electricity Generation Projects“, auch bekannt als „Coal-Fired Sector Understanding“ – CFSU) zu vertreten ist.

Auf der Grundlage eines Vorschlags der Europäischen Union vom 21. April 2021 (im Folgenden „Vorschlag“) wird derzeit auf Ebene der Teilnehmer an dem Übereinkommen eine Aktualisierung der CFSU erörtert. Angesichts der Tatsache, dass alle Teilnehmer das Übereinkommen von Paris unterzeichnet haben, werden die Teilnehmer in dem Vorschlag aufgefordert, das Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite mit ihren gemeinsamen Klimazielen in Einklang zu bringen, indem die Regeln der CFSU dahin gehend geändert werden, dass jegliche Möglichkeit der Unterstützung in Form öffentlich unterstützter Exportkredite und gebundener Entwicklungshilfe im Rahmen der Bestimmungen der Vereinbarung für den Export von Kohlekraftwerken und damit zusammenhängenden Projekten abgeschafft wird.

Da klimabezogene Fragen – und insbesondere die Frage des Ausstiegs aus der Kohleverstromung – im Zentrum des Interesses stehen, könnten die Teilnehmer in dieser Frage bereits im Vorfeld der COP 26 im November 2021 eine Einigung erzielen. Insbesondere fordert der Präsident der COP 26 die Staaten nachdrücklich auf, von der Kohleverstromung abzurücken, und am 21. Mai 2021 verpflichteten sich die G7-Staaten, neue direkte Staatshilfen für die internationale Kohleverstromung ohne CO_2-Abscheidung und -Speicherung bis Ende 2021 einzustellen, was unter anderem auch für öffentliche Entwicklungshilfe, Exportfinanzierungen, Investitionen sowie finanzielle und handelsfördernde Unterstützung gilt. Damit die Europäische Union ihre ehrgeizigen Ziele weiterhin unter Beweis stellen kann, ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie bereit ist, bereits deutlich vor der COP 26, die vom 1. bis 12. November 2021 stattfinden soll, zu einer möglichen Einigung in dieser Frage Stellung zu beziehen.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite

Bei dem Übereinkommen handelt es sich um ein „Gentlemen’s Agreement“ zwischen der EU, den USA, Kanada, Japan, Korea, Norwegen, der Schweiz, Australien, Neuseeland, der Türkei und dem Vereinigten Königreich, mit dem ein Rahmen für die geordnete Handhabung öffentlich unterstützter Exportkredite abgesteckt wird. In der Praxis bedeutet dies, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden (wobei der Wettbewerb auf dem Preis und der Qualität der exportierten Waren und Dienstleistungen und nicht auf den Finanzierungsbedingungen beruht) und dass auf die Beseitigung von Subventionen und Handelsverzerrungen im Zusammenhang mit öffentlich unterstützten Exportkrediten hingearbeitet wird. Das im April 1978 in Kraft getretene, auf unbestimmte Zeit geltende

Übereinkommen wird zwar vom OECD-Sekretariat verwaltungstechnisch unterstützt, ist aber kein Akt der OECD[1].

Das Übereinkommen wird regelmäßig aktualisiert, wobei Entwicklungen auf den Finanzmärkten und in der Politik, die sich auf die Bereitstellung öffentlich unterstützter Exportkredite auswirken, berücksichtigt werden. Das Übereinkommen wurde in der EU mit der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates[2] umgesetzt und damit rechtsverbindlich.[3] Überarbeitungen der Bedingungen des Übereinkommens werden nach Artikel 2 dieser Verordnung mittels delegierter Rechtsakte in das EU-Recht überführt.

2.2. Teilnehmer an dem Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite

Die Europäische Kommission vertritt die Union in den Sitzungen der Teilnehmer an dem Übereinkommen sowie in den schriftlichen Verfahren, mit denen die Teilnehmer an dem Übereinkommen Entscheidungen treffen. Alle Änderungen des Übereinkommens werden einvernehmlich beschlossen. Der Standpunkt der Union wird vom Rat festgelegt und von den Mitgliedstaaten in der vom Rat eingesetzten Arbeitsgruppe für Exportkredite[4] erörtert.

2.3. Vorgesehener Akt der Teilnehmer an der CSFU

Die Teilnehmer einigten sich erstmals im Jahr 2016 auf die CFSU, um Exporteure und Käufer dazu anzuhalten, von Kohlekraftwerken mit geringem Wirkungsgrad Abstand zu nehmen. Die CFSU besteht aus sektorspezifischen Bestimmungen, die zu den horizontalen Bedingungen des Übereinkommens hinzukommen. Sie ermöglicht ausschließlich die Finanzierung großer Anlagen (über 500 MW) mit „ultrasuperkritischer Technologie“ oder geringer Emissionsintensität (weniger als 750 g CO_2/kWh des erzeugten Stroms) und beschränkt die Finanzierung kleinerer Anlagen, die nicht den hohen Effizienzstandards entsprechen, auf die Länder, die für Mittel der Internationalen Entwicklungsorganisation infrage kommen.

Die CFSU enthält eine Überprüfungsklausel mit dem Ziel, ihre Bedingungen weiter zu stärken. In Artikel 6 Buchstabe a ist Folgendes vorgesehen: „Diese Sektorvereinbarung wird spätestens zum 30. Juni 2020 zur weiteren Stärkung ihrer Bedingungen in einer zweiten Phase, die spätestens am 1. Januar 2021 beginnt, überprüft, um zum gemeinsamen Ziel, gegen den Klimawandel vorzugehen, beizutragen und die öffentliche Unterstützung für Kohlekraftwerke weiter schrittweise auslaufen zu lassen, unter anderem damit die Nutzung weniger effizienter Kohlekraftwerke verringert wird.“ Insbesondere heißt es in Artikel 6 Buchstabe b: „In dem Bericht wird insbesondere Folgendes berücksichtigt: 1. die jüngsten Berichte über Klimaforschung und die Auswirkungen der Entscheidung, die Erderwärmung auf weniger als 2° Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu beschränken, auf weltweite Infrastrukturinvestitionen“.

Seit der Annahme der CFSU im Jahr 2016 haben umfassende Analysen gezeigt, wie schnell und in welchem Umfang die Kohleverstromung auslaufen muss, um die Erwärmung auf unter 2 °C zu halten: In Bezug auf die Notwendigkeit, nahezu alle Kohlekraftwerke vor 2040 stillzulegen, sind die Szenarien weitgehend konsistent. Gemäß den 2016 angenommenen

---

1 Im Sinne des Artikels 5 des OECD-Übereinkommens.

2 Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite sowie zur Aufhebung der Beschlüsse 2001/76/EG und 2001/77/EG des Rates (ABl. L 326 vom 8.12.2011, S. 45).

3 Frühere Fassungen des OECD-Übereinkommens wurden durch Ratsbeschlüsse in das EU-Recht überführt.

4 Ratsbeschluss über die Einsetzung eines Arbeitskreises zur Koordinierung der Politik auf dem Gebiet der Kreditversicherung, der Bürgschaften und der Finanzkredite (ABl. 66 vom 27.10.1960, S. 1339).

Bestimmungen der CFSU ist jedoch nach wie vor eine direkte und indirekte Unterstützung für Kohlekraftwerke möglich. Insofern ergibt sich hier eine Inkohärenz. Die Ratsarbeitsgruppe für Exportkredite arbeitet seit 2020 an einem Vorschlag zur Überarbeitung der CFSU, um dieses Problem anzugehen.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Die Europäische Kommission hat den Teilnehmern an dem Übereinkommen am 21. April 2021 im Namen der Union einen Vorschlag zur Überprüfung der CFSU vorgelegt, der zunächst in der Ratsarbeitsgruppe für Exportkredite erörtert und angenommen wurde. Der Vorschlag sieht einen weltweiten Ausstieg aus der Exportfinanzierung für den Kohlekraftsektor vor. Gefordert wird darin insbesondere die sofortige Beendigung der öffentlich unterstützten Exportkredite und der gebundenen Entwicklungshilfe für:

– den Export neuer Kohlekraftwerke ohne CO_2-Abscheidung und -Speicherung und von Teilen davon,

– die Lieferung von Ausrüstungsgegenständen für bestehende Kohleverstromungsanlagen ohne CO_2-Abscheidung und -Speicherung, es sei denn, die gelieferten Ausrüstungsgegenstände dienen der Verringerung der Umweltverschmutzung und führen weder zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer der Anlage noch zu einer Kapazitätserweiterung, und

– den Export von Waren und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Entwicklung, dem Aufbau oder der Ausweitung des Kraftwerkskohlebergbaus sowie mit allen Transportarten, die in erster Linie für die Beförderung von Kraftwerkskohle genutzt werden.

Mit diesem Vorschlag soll die Kluft zwischen der Verpflichtung der Teilnehmer, die langfristigen Ziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen, und den Bestimmungen der CFSU überbrückt werden, die es nach wie vor ermöglichen, den Export von Kohlekraftwerken und die globale Wertschöpfungskette der Kohleverstromung zu unterstützen. Der Vorschlag steht voll und ganz im Einklang mit den politischen Prioritäten der Europäischen Union. Insbesondere forderte der Rat der Europäischen Union am 25. Januar 2021 in seinen Schlussfolgerungen zur Klima- und Energiediplomatie einen weltweiten Ausstieg aus Subventionen für umweltschädliche fossile Brennstoffe nach einem klaren Zeitplan und einen entschlossenen und gerechten weltweiten Umbau in Richtung Klimaneutralität, einschließlich eines Ausstiegs aus der Nutzung von Kohle ohne CO_2- Abscheidung und - Speicherung in der Energieerzeugung, und – als ersten Schritt – die sofortige Beendigung jeglicher Finanzierung neuer Kohleinfrastrukturen in Drittländern.

Da es von entscheidender Bedeutung ist, dass die Exportkreditgemeinschaft der OECD die klimapolitischen Ziele angemessen in die Bestimmungen des Übereinkommens und in praktische Maßnahmen einfließen lässt, wird die Europäische Union in den kommenden Sitzungen auf eine Einigung über diesen Ausstieg drängen. Mehrere andere Teilnehmer werden höchstwahrscheinlich dieselbe Linie verfolgen (vor allem das Vereinigte Königreich, Kanada und die Vereinigten Staaten) und andere (Korea und Japan) haben in diesem Jahr angekündigt, die Unterstützung für die internationale Kohleverstromung ohne CO_2-Abscheidung und -Speicherung einzustellen. Wenn die Verhandlungen fruchtbar sind, könnten die Teilnehmer aufgefordert werden, auf einer ihrer nächsten Tagungen, möglicherweise während einer außerordentlichen Sitzung der Teilnehmer im Vorfeld der COP 26 im September oder Oktober 2021, Änderungen der CFSU – und, um der Überprüfung der CFSU Rechnung zu tragen, eventuell einiger Artikel des Übereinkommens –,

anzunehmen. In diesem Szenario sollte die Europäische Union in der Lage sein, zeitnah zu der Überprüfung der CFSU Stellung zu nehmen.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“, durch Beschlüsse festgelegt.

Der Begriff „rechtswirksame Akte“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber … erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“.[5]

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der vorgesehene Akt ist geeignet, den Inhalt der EU-Rechtsvorschriften, insbesondere die Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite sowie zur Aufhebung der Beschlüsse 2001/76/EG und 2001/77/EG des Rates, maßgeblich zu beeinflussen. Der Grund hierfür besteht in Artikel 2 dieser Verordnung, in dem es heißt: „Die Kommission erlässt im Anschluss an von den Teilnehmern an dem Übereinkommen vereinbarte Änderungen der Leitlinien nach dem Verfahren von Artikel 3 delegierte Rechtsakte zur Änderung von Anhang II.“ Dies schließt Änderungen der Anhänge des Übereinkommens ein.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Akts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptziel und -inhalt des vorgesehenen Akts betreffen Exportkredite, was in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik fällt. Die materielle Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Beschlusses ist daher Artikel 207 AEUV.

[5] Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

2021/0235 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im schriftlichen Verfahren von den Teilnehmern an dem Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite in Bezug auf die Überprüfung der in Anhang VI enthaltenen Sektorvereinbarung über Exportkredite für Projekte zur Kohleverstromung zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die im Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite (im Folgenden „Übereinkommen“) enthaltenen Leitlinien einschließlich der in seinem Anhang VI enthaltenen Sektorvereinbarung über Exportkredite für Projekte zur Kohleverstromung (im Folgenden „CFSU“) wurden mit der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates[6] umgesetzt und damit in der Union rechtsverbindlich.

(2) Nach Artikel 6 der CFSU sollten die Teilnehmer an dem Übereinkommen (im Folgenden „Teilnehmer“) die Sektorvereinbarung zur weiteren Stärkung ihrer Bedingungen überprüfen, um zum gemeinsamen Ziel, gegen den Klimawandel vorzugehen, beizutragen und die öffentliche Unterstützung für Kohlekraftwerke weiter schrittweise auslaufen zu lassen.

(3) Der geplante Beschluss zur Überprüfung der CFSU sollte mit den internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union im Rahmen des Übereinkommens von Paris und mit der Klimapolitik der Union im Einklang stehen.

(4) Der Rat der Europäischen Union forderte in seinen Schlussfolgerungen zur Klima- und Energiediplomatie vom 25. Januar 2021 einen weltweiten Ausstieg aus Subventionen für umweltschädliche fossile Brennstoffe nach einem klaren Zeitplan und einen entschlossenen und gerechten weltweiten Umbau in Richtung Klimaneutralität, einschließlich eines Ausstiegs aus der Nutzung von Kohle ohne CO_2-Abscheidung und -Speicherung in der Energieerzeugung, und – als ersten Schritt – die sofortige Beendigung jeglicher Finanzierung neuer Kohleinfrastrukturen in Drittländern.

(5) Es ist angezeigt, den im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf die Überprüfung der Sektorvereinbarung über Exportkredite für die Kohleverstromung

[6] Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite sowie zur Aufhebung der Beschlüsse 2001/76/EG und 2001/77/EG des Rates (ABl. L 326 vom 8.12.2011, S. 45) (im Folgenden „Verordnung (EU) Nr. 1233/2011“).

festzulegen, da der geplante Beschluss der Teilnehmer an dem Übereinkommen gemäß Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 für die Union verbindlich und geeignet ist, den Inhalt des Unionsrechts maßgeblich zu beeinflussen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Im Anhang ist der Standpunkt dargelegt, der im Namen der Union in Bezug auf die Überprüfung der in Anhang VI des Übereinkommens über öffentlich unterstützte Exportkredite enthaltenen Sektorvereinbarung über Exportkredite für Projekte zur Kohleverstromung zu vertreten ist.

Artikel 2

Änderungen des Anhangs VI des Übereinkommens über öffentlich unterstützte Exportkredite, die der Ausrichtung des Anhangs entsprechen, können von den Vertretern der Union ohne weiteren Beschluss des Rates vereinbart werden.

Artikel 3

Werden auf oder vor einer Sitzung der Teilnehmer neue Vorschläge zu dem im Anhang aufgeführten Gegenstand unterbreitet, zu denen die Union noch keinen Standpunkt festgelegt hat, so wird der Standpunkt der Union im Wege der Koordinierung auf Unionsebene festgelegt, bevor die Teilnehmer aufgefordert werden, eine Änderung des Übereinkommens anzunehmen. In solchen Fällen muss der Standpunkt der Union im Einklang mit der bestehenden Politik und den bestehenden Rechtsvorschriften stehen.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident