EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 26.7.2021.
COM(2021) 418 final

2021/0235 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru pisanog postupka sudionica Sporazuma o službeno podupiranim izvoznim kreditima u pogledu preispitivanja Sektorskog dogovora o projektima proizvodnje električne energije iz ugljena iz Priloga VI.

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se Prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koje Komisija treba zauzeti u ime Europske unije u kontekstu preispitivanja Sektorskog dogovora o projektima proizvodnje električne energije iz ugljena, koji se naziva i Sektorski dogovor o ugljenu (eng. *Coal-Fired Sector Understanding* – „CFSU") i nalazi u Prilogu VI. Sporazumu o službeno podupiranim izvoznim kreditima („Sporazum").

O ažuriranju CFSU-a raspravlja se na razini sudionica Sporazuma na temelju Prijedloga Europske unije podnesenog 21. travnja 2021. („Prijedlog"). S obzirom na to da su sve sudionice potpisnice Pariškog sporazuma, one se u Prijedlogu pozivaju da usklade Sporazum sa svojim zajedničkim klimatskim ciljevima tako da izmijene pravila CFSU-a kako bi se uklonila svaka mogućnost dodjele potpore u obliku službeno podupiranih izvoznih kredita i vezane pomoći za izvoz elektrana na ugljen i povezanih projekata u skladu s pravilima tog sporazuma.

Budući da su pitanja povezana s klimom u središtu pozornosti, a posebno pitanje postupnog prestanka korištenja ugljena za proizvodnju električne energije, sudionice bi mogle postići dogovor o tom pitanju prije konferencije COP-26 u studenome 2021. Konkretno, predsjednik konferencije COP-26 poziva zemlje da se odmaknu od proizvodnje energije iz ugljena, a 21. svibnja 2021. države skupine G-7 obvezale su se da će do kraja 2021. prestati dodjeljivati nove izravne državne potpore međunarodnoj proizvodnji toplinske energije iz ugljena s nesmanjenim emisijama, među ostalim putem službene razvojne pomoći, financiranja izvoza, ulaganja te financijske potpore i potpore za promicanje trgovine. Kako bi Europska unija nastavila dokazivati svoje velike ambicije, ključno je da Unija bude spremna zauzeti stajalište o mogućem dogovoru o tom pitanju znatno prije konferencije COP-26, koja bi se trebala održati od 1. do 12. studenoga 2021.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Sporazum o službeno podupiranim izvoznim kreditima

Riječ je o džentlmenskom dogovoru između EU-a, SAD-a, Kanade, Japana, Koreje, Norveške, Švicarske, Australije, Novog Zelanda, Turske i Ujedinjene Kraljevine čija je svrha osigurati okvir za pravilnu upotrebu službeno podupiranih izvoznih kredita. U praksi to znači da se nastoje stvoriti ravnopravni tržišni uvjeti (tržišno natjecanje temeljeno na cijeni i kvaliteti izvezene robe i usluga, a ne na odobrenim financijskim uvjetima) te spriječiti subvencioniranje i narušavanje trgovine povezano sa službeno podupiranim izvoznim kreditima. Sporazum je stupio na snagu u travnju 1978. na neodređeno vrijeme i nije akt OECD-a, iako ima administrativnu podršku tajništva OECD-a[1].

Sporazum se redovito ažurira kako bi se uzele u obzir promjene na financijskim tržištima i u području politike koje utječu na odobravanje službeno podupiranih izvoznih kredita. Sporazum je prenesen u pravo Unije Uredbom (EU) br. 1233/2011 Europskog parlamenta i Vijeća te je time postao pravno obvezujući u EU-u[2] [3]. Revizije uvjeta Sporazuma ugrađuju se u pravo EU-a delegiranim aktima donesenima na temelju članka 2. te uredbe.

---

1 Kako je utvrđeno u članku 5. Konvencije OECD-a.

2 Uredba (EU) br. 1233/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o primjeni određenih smjernica u području službeno podupiranih izvoznih kredita i o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2001/76/EZ i 2001/77/EZ (SL L 326, 8.12.2011., str. 45.).

3 Ranije verzije Sporazuma OECD-a već su odlukama Vijeća prenesene u pravo EU-a.

2.2. Sudionice Sporazuma o službeno podupiranim izvoznim kreditima

Europska komisija zastupa Uniju na sastancima sudionica Sporazuma te u pisanim postupcima kojima sudionice Sporazuma donose odluke. Odluke o svim izmjenama Sporazuma donose se konsenzusom. Stajalište Unije donosi Vijeće, a države članice o njemu raspravljaju u okviru radne skupine Vijeća za izvozne kredite[4].

2.3. Predviđeni akt sudionica CSFU-a

Sudionice su prvotno postigle dogovor o CFSU-u 2016. kako bi potaknule izvoznike i kupce da se odmaknu od nisko učinkovitih elektrana na ugljen. CFSU se sastoji od horizontalnih uvjeta Sporazuma i sektorskih pravila. Omogućuje samo financiranje velikih elektrana (iznad 500 MW) s „ultra-superkritičnom tehnologijom" ili s niskim intenzitetom emisija (ispod 750 g CO2/kWh proizvedene električne energije), a financiranje manjih elektrana koje ne ispunjavaju standarde visoke učinkovitosti ograničava se na zemlje koje ispunjavaju uvjete za potporu Međunarodnog udruženja za razvoj.

CFSU uključuje klauzulu o preispitivanju s ciljem daljnjeg jačanja njegovih uvjeta. U članku 6. točki (a) navodi se „Ovaj se sektorski dogovor preispituje najkasnije do 30. lipnja 2020. radi daljnjeg jačanja njegovih uvjeta u drugoj fazi, koja započinje najkasnije 1. siječnja 2021., s namjerom da se pridonese zajedničkom cilju suočavanja s klimatskim promjenama i nastavi s postupnim smanjenjem službene potpore za elektrane na ugljen, među ostalim radi smanjenja upotrebe manje učinkovitih elektrana na ugljen". Osobito, u članku 6. točki (b) stoji: „Preispitivanjem se uzima u obzir sljedeće: 1. najnovija izvješća o klimi i posljedicama pridržavanja odluke da se globalno zatopljenje ograniči na ispod 2 °C u odnosu na predindustrijske razine".

Od donošenja CFSU-a 2016. bitne analize ukazale su na brzinu i opseg postupnog ukidanja proizvodnje toplinske energije iz ugljena koji su potrebni kako bi se zagrijavanje ograničilo na ispod 2 °C: scenariji su uglavnom dosljedni u pogledu potrebe za zatvaranjem gotovo svih elektrana na ugljen prije 2040. Međutim, u skladu s pravilima CFSU-a donesenima 2016. i dalje je moguća izravna i neizravna potpora za elektrane na ugljen. Stoga se javlja problem dosljednosti. Od 2020. Radna skupina Vijeća za izvozne kredite radi na prijedlogu za preispitivanje CFSU-a kako bi se taj problem riješio.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Europska komisija podnijela je u ime Unije 21. travnja 2021. prijedlog za preispitivanje CFSU-a sudionicama Sporazuma, o kojem je prvotno raspravljala i koji je donijela radna skupina Vijeća za izvozne kredite. Prijedlogom se predviđa globalno postupno ukidanje financiranja izvoza za sektor proizvodnje električne energije iz ugljena. Konkretnije, poziva se na trenutačno ukidanje službeno podupiranih izvoznih kredita i vezane pomoći za:

– izvoz novih elektrana na ugljen s nesmanjenim emisijama i njihovih dijelova,

– isporuku opreme postojećim elektranama za proizvodnju električne energije iz ugljena, osim ako je svrha isporučene opreme smanjenje onečišćenja i ne uzrokuje produljenje vijeka upotrebe elektrane niti povećanje kapaciteta, i

– izvoz roba i usluga povezanih s razvojem, izgradnjom ili širenjem rudarstva termalnog ugljena i s bilo kojim načinom prijevoza koji se prvenstveno koristi za prijenos termalnog ugljena.

[4] Odluka Vijeća o osnivanju Skupine za koordinaciju politike u području osiguranja kredita, kreditnih jamstava i financijskih kredita (SL 66, 27.10.1960., str. 1339.).

Ovim se Prijedlogom nastoji premostiti jaz između obveze sudionica da ispune dugoročne ciljeve Pariškog sporazuma i odredaba CFSU-a kojima se i dalje omogućuje podupiranje izvoza elektrana na ugljen i globalnog vrijednosnog lanca proizvodnje toplinske energije na ugljen. Prijedlog je u potpunosti u skladu s prioritetima politike Europske unije. Konkretno, Vijeće Europske unije u svojim je Zaključcima o klimatskoj i energetskoj diplomaciji 25. siječnja 2021. pozvalo na globalno postupno ukidanje subvencija za fosilna goriva štetnih za okoliš u jasnom vremenskom okviru te na odlučan i pravedan prijelaz prema klimatskoj neutralnosti u cijelom svijetu, uključujući postupno ukidanje ugljena s nesmanjenim emisijama u proizvodnji energije i, kao prvi korak, trenutačni prekid svakog financiranja nove infrastrukture za ugljen u trećim zemljama.

Budući da je ključno da zajednica OECD-a za izvozne kredite na odgovarajući način prenese ciljeve klimatske politike u pravila Sporazuma i u praktične mjere, Europska unija će se na predstojećim sastancima zalagati za dogovor o tom postupnom ukidanju. I neke druge sudionice zasigurno će se zalagati za isto (uglavnom Ujedinjena Kraljevina, Kanada i Sjedinjene Američke Države), dok su neke (Koreja i Japan) ove godine najavile da će prekinuti potporu za međunarodnu proizvodnju toplinske energije iz ugljena s nesmanjenim emisijama. Ako pregovori urode plodom, sudionice bi se mogle pozvati da donesu izmjene CFSU-a, a možda i nekih članaka Sporazuma kako bi u obzir uzelo preispitivanje CFSU-a, na jednom od svojih idućih zasjedanja, po mogućnosti tijekom izvanrednog sastanka sudionica uoči konferencije COP-26 u rujnu ili listopadu 2021. U tom bi scenariju Europska unija trebala moći pravodobno zauzeti stajalište o preispitivanju CFSU-a.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali postoji mogućnost da „presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”[5].

4.1.2. Primjena na ovaj predmet

Predviđeni akt može presudno utjecati na sadržaj zakonodavstva EU-a, to jest na Uredbu (EU) br. 1233/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o primjeni određenih smjernica u području službeno podupiranih izvoznih kredita i o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2001/76/EZ i 2001/77/EZ. To je zato što je u članku 2. te uredbe utvrđeno da „Komisija usvaja delegirane akte u skladu s člankom 3. radi izmjene Priloga II. kao posljedicu izmjena smjernica o kojima su se dogovorile sudionice Sporazuma.” To uključuje izmjene priloga Sporazumu.

Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

[5] Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, t. 61.–64.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena na ovaj predmet

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na izvozne kredite, što je u području primjene zajedničke trgovinske politike. Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 207. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 207. stavak 4. prvi podstavak UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

2021/0235 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru pisanog postupka sudionica Sporazuma o službeno podupiranim izvoznim kreditima u pogledu preispitivanja Sektorskog dogovora o projektima proizvodnje električne energije iz ugljena iz Priloga VI.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 207. stavak 4. prvi podstavak u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Smjernice navedene u Sporazumu o službeno podupiranim izvoznim kreditima („Sporazum”), uključujući Sektorski dogovor o projektima proizvodnje električne energije iz ugljena („CFSU”) iz njegova Priloga VI., prenesene su i stoga su postale pravno obvezujuće u Uniji na temelju Uredbe (EU) br. 1233/2011 Europskog parlamenta i Vijeća[6].

(2) U skladu s člankom 6. CFSU-a, sudionice Sporazuma („sudionice”) trebale bi preispitati Sektorski dogovor radi daljnjeg jačanja njegovih uvjeta s namjerom da se pridonese zajedničkom cilju suočavanja s klimatskim promjenama i nastavi s postupnim smanjenjem službene potpore za elektrane na ugljen.

(3) Predviđena odluka o preispitivanju CFSU-a trebala bi biti usklađena s međunarodnim obvezama Europske unije prema Pariškom sporazumom i s klimatskom politikom Unije.

(4) Vijeće Europske unije u svojim je Zaključcima o klimatskoj i energetskoj diplomaciji 25. siječnja 2021. pozvalo na globalno postupno ukidanje subvencija za fosilna goriva štetnih za okoliš u jasnom vremenskom okviru te na odlučan i pravedan prijelaz prema klimatskoj neutralnosti u cijelom svijetu, uključujući postupno ukidanje ugljena s nesmanjenim emisijama u proizvodnji energije i, kao prvi korak, trenutačni prekid svakog financiranja nove infrastrukture za ugljen u trećim zemljama.

(5) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u pogledu preispitivanja Sektorskog dogovora o projektima proizvodnje električne energije iz ugljena jer će predviđena odluka sudionica Sporazuma biti obvezujuća za Uniju i moći će presudno utjecati na sadržaj zakonodavstva Unije na temelju članka 2. Uredbe (EU) br. 1233/2011,

[6] Uredba (EU) br. 1233/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o primjeni određenih smjernica u području službeno podupiranih izvoznih kredita i o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2001/76/EZ i 2001/77/EZ (SL L 326, 8.12.2011., str. 45.) („Uredba (EU) br. 1233/2011”).

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

U Prilogu se utvrđuje stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u pogled preispitivanja Sektorskog dogovora o projektima proizvodnje električne energije iz ugljena iz Priloga VI. Sporazumu o službeno podupiranim izvoznim kreditima.

Članak 2.

Predstavnici Unije mogu, bez daljnje odluke Vijeća, dogovoriti izmjene Priloga VI. Sporazumu o službeno podupiranim izvoznim kreditima koje su u skladu sa smjernicama iz Priloga.

Članak 3.

Ako se na sastanku sudionica ili prije njega iznesu novi prijedlozi u pogledu predmeta Priloga o kojima još ne postoji stajalište Unije, prije nego što se sudionice pozove na donošenje izmjene Sporazuma, stajalište Unije utvrđuje se koordinacijom Unije. U takvim slučajevima stajalište Unije treba biti u skladu s postojećim politikama i zakonodavstvom.

Članak 4.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik