



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.7.2021
COM(2021) 418 final

2021/0235 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de schriftelijke procedure van de deelnemers aan de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten met betrekking tot de herziening van de in bijlage VI opgenomen sectorovereenkomst inzake exportkredieten voor projecten voor de opwekking van elektriciteit uit steenkool

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft een besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Europese Unie door de Commissie moet worden ingenomen in het kader van de herziening van de sectorovereenkomst inzake projecten voor de opwekking van elektriciteit uit steenkool, ook wel de Coal-Fired Sector Understanding (“CFSU”) genoemd, die is opgenomen in bijlage VI bij de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten (“de regeling”).

Momenteel wordt een actualisering van de CFSU besproken op het niveau van de deelnemers aan de regeling; dit gebeurt naar aanleiding van een voorstel van de Europese Unie dat op 21 april 2021 is ingediend (“het voorstel”). In het voorstel worden de deelnemers opgeroepen de regeling in overeenstemming te brengen met hun gemeenschappelijke klimaatdoelstellingen — aangezien alle deelnemers de Overeenkomst van Parijs hebben ondertekend — door de regels van de CFSU zodanig te wijzigen dat een eind wordt gemaakt aan elke mogelijkheid van steun in de vorm van door de overheid gesteunde exportkredieten en gebonden hulp in het kader van de voorschriften van de regeling, voor de export van kolengestookte elektriciteitscentrales en daarmee verband houdende projecten.

Aangezien klimaatgerelateerde kwesties — en meer in het bijzonder de kwestie van de uitfasering van steenkool voor elektriciteitsopwekking — prominent in beeld zijn, zouden de deelnemers in de aanloop naar de COP26 in november 2021 een akkoord over deze kwestie kunnen bereiken. De voorzitter van de COP26 dringt er met name bij de landen op aan af te stappen van de elektriciteitsproductie op basis van steenkool, en op 21 mei 2021 hebben de G7-landen zich ertoe verbonden uiterlijk eind 2021 een einde te maken aan nieuwe rechtstreekse overheidssteun voor internationale elektriciteitsproductie uit ketelkool zonder emissiereductie (“unabated coal”), onder meer via officiële ontwikkelingshulp, exportfinanciering, investeringen en financiële en handelsbevorderende steun. Wil de Europese Unie haar sterke ambities blijven tonen, dan is het van cruciaal belang dat de Unie ruim vóór de COP26, die van 1 tot en met 12 november 2021 zal plaatsvinden, bereid is een standpunt in te nemen over een mogelijk akkoord over dit onderwerp.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten

De regeling is een “gentlemen’s agreement” tussen Australië, Canada, de EU, Japan, Korea, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zwitserland, en heeft ten doel een kader te creëren voor het ordelijke gebruik van door de overheid gesteunde exportkredieten. In de praktijk betekent dit dat wordt gezorgd voor een gelijk speelveld (zodat de mededinging wordt gebaseerd op de prijs en de kwaliteit van de uitgevoerde goederen en diensten in plaats van op de geboden financiële voorwaarden), terwijl wordt gewerkt aan het uitbannen van subsidies en marktverstoringen met betrekking tot door de overheid gesteunde exportkredieten. De regeling is in april 1978 in werking getreden, is van onbepaalde duur en is, hoewel het OESO-secretariaat administratieve steun verleent, geen besluit van de OESO¹.

De regeling wordt regelmatig bijgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met ontwikkelingen op de financiële markten en het beleid die van invloed zijn op de verstrekking van door de overheid gesteunde exportkredieten. De regeling is omgezet en derhalve in de EU

¹ Zoals gedefinieerd in artikel 5 van de OESO-overeenkomst.

juridisch bindend gemaakt bij Verordening (EU) nr. 1233/2011 van het Europees Parlement en de Raad² ³. Overeenkomstig artikel 2 van die verordening worden herzieningen van de voorwaarden van de regeling in het EU-recht opgenomen door middel van gedelegeerde handelingen.

2.2. De deelnemers aan de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten

De Europese Commissie vertegenwoordigt de Unie in vergaderingen van de deelnemers aan de regeling en in de schriftelijke besluitvormingsprocedures van de deelnemers aan de regeling. Alle besluiten over wijzigingen van de regeling worden bij consensus genomen. Het standpunt van de Unie wordt vastgesteld door de Raad en wordt door de lidstaten besproken in de Groep exportkredieten van de Raad⁴.

2.3. De beoogde handeling van de deelnemers aan de CFSU

De deelnemers bereikten in 2016 overeenstemming over de CFSU om exporteurs en afnemers aan te moedigen af te stappen van laagrenderende kolengestookte elektriciteitscentrales. De CFSU bestaat uit sectorspecifieke voorschriften, die een aanvulling vormen op de horizontale voorwaarden van de regeling. Zij staat alleen de financiering toe van grote installaties (meer dan 500 MW) met “ultrasuperkritische technologie” of met een lage emissie-intensiteit (minder dan 750 g CO₂/kWh geproduceerde elektriciteit), en beperkt de financiering van kleinere installaties die niet aan hoge efficiëntienormen voldoen tot de landen die in aanmerking komen voor middelen van de Internationale Ontwikkelingsassociatie.

De CFSU bevat een herzieningsclausule die bedoeld is om haar voorwaarden verder te versterken. In artikel 6, punt a), is het volgende bepaald: “Deze sectorovereenkomst wordt uiterlijk op 30 juni 2020 geëvalueerd met het oog op een verdere versterking van de voorwaarden in een tweede fase die uiterlijk op 1 januari 2021 van start gaat, om bij te dragen tot de gemeenschappelijke doelstelling om de klimaatverandering aan te pakken en de overheidssteun voor kolencentrales verder af te bouwen, o.a. om het gebruik van minder efficiënte kolengestookte centrales te beperken”. In artikel 6, punt b), is met name het volgende bepaald: “Bij de evaluatie moet rekening worden gehouden met: 1) de recentste verslagen over klimaatwetenschap en de gevolgen voor de wereldwijde besluitvorming omtrent infrastructuurinvesteringen teneinde de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2 graden Celsius boven het pre-industriële niveau”.

Sinds de vaststelling van de CFSU in 2016 is uit een grondige analyse gebleken dat het tempo en de omvang van de afbouw van elektriciteitsproductie uit ketelkool snel moeten worden uitgefaseerd om de opwarming tot minder dan 2 °C te beperken: de scenario's zijn grotendeels consistent wat betreft de noodzaak tot sluiting van bijna alle kolengestookte elektriciteitscentrales vóór 2040. Uit hoofde van de in 2016 vastgestelde regels van de CFSU is al dan niet rechtstreekse steun aan kolengestookte centrales echter nog steeds mogelijk. Hiermee doet zich een consistentieprobleem voor. De Groep exportkredieten van de Raad werkt sinds 2020 aan een voorstel om de CFSU te herzien en dit probleem aan te pakken.

² Verordening (EU) nr. 1233/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de toepassing van bepaalde richtsnoeren op het gebied van door de overheid gesteunde exportkredieten en tot intrekking van de Beschikkingen 2001/76/EG en 2001/77/EG van de Raad (PB L 326 van 8.12.2011, blz. 45).

³ Eerdere versies van de OESO-regeling werden in EU-wetgeving omgezet bij beschikkingen/besluiten van de Raad.

⁴ Beschikking van de Raad houdende instelling van een Groep belast met de coördinatie van het beleid inzake kredietverzekering, garanties en financieringskredieten (PB 66 van 27.10.1960, blz. 1339).

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

De Europese Commissie heeft namens de Unie op 21 april 2021 bij de deelnemers aan de regeling een voorstel tot herziening van de CFSU ingediend, dat in een eerder stadium was besproken en aangenomen in de werkgroep exportkredieten van de Raad. Het voorstel voorziet in een wereldwijde uitfasering van exportfinanciering voor de kolengestookte elektriciteitssector. Meer in het bijzonder wordt erin aangedrongen op de onmiddellijke stopzetting van door de overheid gesteunde exportkredieten en gebonden hulp voor:

- de export van nieuwe kolengestookte elektriciteitscentrales zonder emissiereductie en delen daarvan;
- de levering van apparatuur aan bestaande kolengestookte elektriciteitscentrales zonder emissiereductie, tenzij het doel van de geleverde apparatuur de bestrijding van verontreiniging is en deze noch een verlenging van de nuttige levensduur van de installatie, noch een capaciteitsuitbreiding tot gevolg heeft, en
- de export van goederen en diensten in verband met de ontwikkeling, bouw of uitbreiding van de winning van ketelkool en alle vormen van vervoer die voornamelijk worden gebruikt om ketelkool te transporteren.

Dit voorstel is bedoeld om de kloof te overbruggen tussen de toezegging van de deelnemers om de langetermijndoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te verwezenlijken en de bepalingen van de CFSU die het nog mogelijk maken de export van kolengestookte elektriciteitscentrales en de mondiale waardeketen van elektriciteitsproductie op basis van ketelkool te ondersteunen. Het voorstel is volledig in overeenstemming met de beleidsprioriteiten van de Europese Unie. In zijn conclusies over klimaat- en energiediplomatie heeft de Raad van de Europese Unie op 25 januari 2021 met name opgeroepen tot een wereldwijde uitfasering, volgens een duidelijk tijdschema, van subsidies voor fossiele brandstoffen die schadelijk zijn voor het milieu en tot een doortastende en rechtvaardige wereldwijde transitie naar klimaatneutraliteit, met inbegrip van een uitfasering van het gebruik van steenkool zonder emissiereductie in de energieproductie en — als eerste stap — een onmiddellijke stopzetting van alle financiering van nieuwe steenkoolinfrastructuur in derde landen.

Aangezien het van cruciaal belang is dat de OESO-exportkredietgemeenschap de doelstellingen van het klimaatbeleid naar behoren omzet in de voorschriften van de regeling en in praktische maatregelen, zal de Europese Unie tijdens de komende vergaderingen aandringen op overeenstemming over deze uitfasering. Verscheidene andere deelnemers zullen ongetwijfeld dezelfde richting voorstaan (voornamelijk het Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten) en andere (Korea en Japan) hebben dit jaar aangekondigd dat zij een einde zullen maken aan de steun voor internationale elektriciteitsproductie uit ketelkool zonder emissiereductie. Als de onderhandelingen succesvol zijn, kunnen de deelnemers worden opgeroepen om tijdens een van hun volgende zittingen, eventueel tijdens een buitengewone vergadering van de deelnemers voorafgaand aan de COP26, in september of oktober 2021, wijzigingen in de CFSU — en eventueel in sommige artikelen van de regeling om rekening te houden met de herziening van de CFSU — aan te nemen. In dit scenario moet de Europese Unie tijdig een standpunt kunnen innemen over de herziening van de CFSU.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”⁵.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De beoogde handeling zal een beslissende invloed hebben op de inhoud van de EU-wetgeving, met name Verordening (EU) nr. 1233/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de toepassing van bepaalde richtsnoeren op het gebied van door de overheid gesteunde exportkredieten en tot intrekking van de Beschikkingen 2001/76/EG en 2001/77/EG van de Raad. In artikel 2 van die verordening is namelijk het volgende bepaald: “De Commissie stelt overeenkomstig artikel 3 gedelegeerde handelingen vast om bijlage II te wijzigen naar aanleiding van wijzigingen in de richtsnoeren die de deelnemers aan de regeling overeenkomen”. Hieronder vallen wijzigingen van de bijlagen bij de regeling.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op exportkredieten, die binnen de werkingssfeer van het gemeenschappelijke handelsbeleid vallen. De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 207 VWEU.

⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 207, lid 4, eerste alinea, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de schriftelijke procedure van de deelnemers aan de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten met betrekking tot de herziening van de in bijlage VI opgenomen sectorovereenkomst inzake exportkredieten voor projecten voor de opwekking van elektriciteit uit steenkool

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 207, lid 4, eerste alinea, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De richtsnoeren van de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten (“de regeling”), met inbegrip van de in bijlage VI daarbij opgenomen sectorovereenkomst inzake exportkredieten voor projecten voor de opwekking van elektriciteit uit steenkool (“CFSU”, Coal-Fired Sector Understanding) zijn omgezet en derhalve in de Unie juridisch bindend gemaakt op grond van Verordening (EU) nr. 1233/2011 van het Europees Parlement en de Raad⁶.
- (2) Overeenkomstig artikel 6 van de CFSU moeten de deelnemers aan de regeling (de “deelnemers”) de sectorovereenkomst evalueren met het oog op een verdere versterking van de voorwaarden ervan om bij te dragen tot de gemeenschappelijke doelstelling om de klimaatverandering aan te pakken en de overheidssteun voor kolengestookte elektriciteitscentrales verder af te bouwen.
- (3) Het beoogde besluit tot herziening van de CFSU moet in overeenstemming zijn met de internationale verbintenissen van de Europese Unie uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs en het klimaatbeleid van de Unie.
- (4) In zijn conclusies over klimaat- en energiediplomatie heeft de Raad van de Europese Unie op 25 januari 2021 opgeroepen tot een wereldwijde uitfasering, volgens een duidelijk tijdschema, van subsidies voor fossiele brandstoffen die schadelijk zijn voor het milieu en tot een doortastende en rechtvaardige wereldwijde transitie naar klimaatneutraliteit, met inbegrip van een uitfasering van het gebruik van steenkool zonder emissiereductie in de energieproductie en — als eerste stap — een onmiddellijke stopzetting van alle financiering van nieuwe steenkoolinfrastructuur in derde landen.
- (5) Aangezien het beoogde besluit op grond van artikel 2 van Verordening (EU) nr. 1233/2011 bindend zal zijn voor de Unie en beslissende invloed kan hebben op de

⁶ Verordening (EU) nr. 1233/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de toepassing van bepaalde richtsnoeren op het gebied van door de overheid gesteunde exportkredieten en tot intrekking van de Beschikkingen 2001/76/EG en 2001/77/EG van de Raad (PB L 326 van 8.12.2011, blz. 45) (“Verordening (EU) nr. 1233/2011”).

inhoud van het recht van de Unie, is het passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie tijdens de schriftelijke procedure van de deelnemers aan de regeling moet worden ingenomen ten aanzien van de herziening van de sectorovereenkomst inzake exportkredieten voor projecten voor de opwekking van elektriciteit uit steenkool,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In de bijlage wordt het standpunt uiteengezet dat namens de Unie moet worden ingenomen ten aanzien van de herziening van de sectorovereenkomst inzake exportkredieten voor projecten voor de opwekking van elektriciteit uit steenkool, die is opgenomen in bijlage VI bij de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten.

Artikel 2

Wijzigingen van bijlage VI bij de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten die in overeenstemming zijn met de oriëntatie van de bijlage, kunnen zonder nader besluit van de Raad door de vertegenwoordigers van de Unie worden goedgekeurd.

Artikel 3

Als tijdens of voor een vergadering van de deelnemers nieuwe voorstellen met betrekking tot het onderwerp van de bijlage worden gedaan waarover de Unie nog geen standpunt heeft ingenomen, wordt het standpunt van de Unie door middel van coördinatie door de Unie bepaald voordat de deelnemers wordt gevraagd een wijziging van de regeling aan te nemen. In dergelijke gevallen is het standpunt van de Unie in overeenstemming met het bestaande beleid en de bestaande wetgeving.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter